

Falk Picklaps

**Die deutsche Baltikumpolitik von 1994 bis 1998 und von 1998
bis 2002. Ein Vergleich**



Halle/Saale, 2007

urn:nbn:de:gbv:3-000012688

[<http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=nbn%3Ade%3Agbv%3A3-000012688>]

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)
vorgelegt
der Philosophischen Fakultät I
„Sozialwissenschaften und historische Kulturwissenschaften“

der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg,

von Falk Picklaps
geb. am 20.01.1972 in Genthin.

Gutachter:

Prof. Dr. Reinhard Rode

Prof. Dr. Michael G. Müller

Tag der Verteidigung: 07.11.2007

urn:nbn:de:gbv:3-000012688

[<http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=nbn%3Ade%3Agbv%3A3-000012688>]

Vorwort

Der Zusammenbruch des Sozialismus hob das abstrakte Bild eines einigen, demokratischen und freien Europas, auf die Stufe der realen Politik. Visionäre träumten von einer neuen europäischen Sphäre der Harmonie und Gerechtigkeit bis hin zum Ural. Für die neuen baltischen Demokratien Estland, Lettland und Litauen bedeute dies, sich in einer Welt zurechtzufinden, in der idealisierte Ansprüche und die Notwendigkeiten und Zwänge der realen Politik nicht immer sympathisierten. Trotz aller Schwierigkeiten und Hindernisse, haben die drei baltischen Staaten ihren Kurs in Richtung Stabilität, wirtschaftlichem Erfolg und Demokratie gefunden. Die vorliegende Arbeit macht sich zum Ziel, diesen Weg aus der Perspektive der deutschen Außenpolitik nachzuzeichnen. Der konkrete Gegenstand ist die Analyse der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten zwischen 1994 und 2002.

Diese wissenschaftliche Abhandlung wurde als Dissertation von der Philosophischen Fakultät I „Sozialwissenschaften und historische Kulturwissenschaften“ der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg angenommen und am 07. November 2007 erfolgreich verteidigt.

Beim Zustandekommen dieser Studie flossen viele Hinweise, Ratschläge und Unterstützungen mit ein. Ohne die Hilfe und Kooperationsbereitschaft von Personen aus den verschiedensten Bereichen aus Politik und Wirtschaft, wäre die Auseinandersetzung mit dem Thema kaum möglich gewesen. Danken möchte ich u.a.: Dr. Martin Hoffmann vom Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, Referatsleiter für das Baltikum und Mitglied der Geschäftsführung; den Mitarbeitern des BDI, die mir den Zugang zu zuvor verschlossenen Archiven geöffnet haben; Telsche Kruse von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG; dem Leiter des Bundesinformationsamtes, der mir

den Zugriff auf ergiebige Datenbanken ermöglichte und allen weiteren Personen und Institutionen, die dazu beigetragen haben, die nötigen Daten, Informationen und Dokumente zusammenzutragen.

Ein besonderer Dank richtet sich an Prof. Dr. Reinhard Rode. Er hatte immer ein offenes Ohr für Probleme und Sachfragen und seine hilfreichen Anregungen halfen, diese Arbeit zu realisieren.

Diese Arbeit ist meiner Familie und all denen gewidmet, die mich in meinem Fortkommen unterstützt haben.

Halle im November 2007

Inhalt

	<i>Vorwort</i>	3
	<i>Inhalt</i>	5
1	Einleitung	6
2	Methodisch-theoretische Grundlagen	15
2.1	Analysemodelle.....	15
2.1.1	<i>Input-Output-Analyse</i>	15
2.1.2	<i>Vergleichende Analyse</i>	17
2.2	Theoretischer Hintergrund.....	17
2.2.1	<i>Machtstaat und Realismus</i>	18
2.2.2	<i>Handelsstaat und Liberalismus</i>	27
2.2.3	<i>Konstruktivistische Perspektive</i>	33
3	Außenpolitische Entscheidungsmechanismen	39
3.1	Institutionelle Merkmale.....	39
3.2	Prozesse außenpolitischer Entscheidungsfindung.....	46
4	Deutsche Baltikumpolitik: Akteure, deren Interessen, Forderungen und Maßnahmen von 1994-1998	50
4.1	Interessen der Parteien von 1994-1998.....	51
4.1.1	<i>CDU/CSU</i>	53
4.1.2	<i>SPD</i>	60
4.1.3	<i>FDP</i>	65
4.1.4	<i>Bündnis90/Die Grünen</i>	67

4.2	Interessen, Forderungen und Maßnahmen der Wirtschaftsakteure von 1994-1998.....	68
4.2.1	<i>Verbände und deren Organisationsmacht.....</i>	68
4.2.2	<i>Wirtschaftsakteure.....</i>	71
4.2.3	<i>Interessen und Forderungen.....</i>	77
4.2.4	<i>Maßnahmen.....</i>	94
5	Deutsche Baltikumpolitik: Akteure, deren Interessen, Forderungen und Maßnahmen von 1998-2002.....	103
5.1	Interessen der Parteien von 1998-2002.....	103
5.1.1	<i>SPD.....</i>	104
5.1.2	<i>CDU/CSU.....</i>	109
5.1.3	<i>Bündnis90/Die Grünen.....</i>	111
5.1.4	<i>FDP.....</i>	113
5.1.5	<i>PDS.....</i>	114
5.2	Interessen, Forderungen und Maßnahmen der Wirtschaftsakteure von 1998-2002.....	116
5.2.1	<i>Verbände und deren Organisationsmacht.....</i>	116
5.2.2	<i>Wirtschaftsakteure.....</i>	116
5.2.3	<i>Interessen und Forderungen.....</i>	117
5.2.4	<i>Maßnahmen.....</i>	126
6	Vergleich der Interessen und Forderungen relevanter Akteure von 1994-1998 und von 1998-2002.....	132
6.1	Vergleich Parteien.....	132
6.2	Vergleich Wirtschaftsakteure.....	137
6.2.1	<i>Interessen und Forderungen im Vergleich.....</i>	137
6.2.2	<i>Maßnahmen im Vergleich.....</i>	143

7	Entscheidungen in der deutschen Baltikumpolitik von 1994 bis 1998...	145
7.1	Entscheidungen auf bilateraler Ebene.....	145
7.1.1	<i>Verträge und Abkommen</i>	145
7.1.2	<i>Handel und Investitionen</i>	151
7.2	Entscheidungen auf multilateraler Ebene.....	157
7.2.1	<i>Europäische Union</i>	157
7.2.2	<i>Nato</i>	168
7.2.3	<i>Ostseerat</i>	178
7.3	Förderinstrumente für die deutsche Wirtschaft.....	184
7.4	Konflikte und Probleme.....	192
8	Entscheidungen in der deutschen Baltikumpolitik von 1998 bis 2002...	197
8.1	Entscheidungen auf bilateraler Ebene.....	197
8.1.1	<i>Verträge und Abkommen</i>	197
8.1.2	<i>Handel und Investitionen</i>	199
8.2	Entscheidungen auf multilateraler Ebene.....	205
8.2.1	<i>Europäische Union</i>	205
8.2.2	<i>Nato</i>	215
8.2.3	<i>Ostseerat</i>	228
8.3	Förderinstrumente für die deutsche Wirtschaft.....	235
8.4	Konflikte und Probleme.....	240
9	Die Entscheidungen der deutschen Baltikumpolitik von 1994-1998 und von 1998-2002 im Vergleich.....	244
9.1	Bilateral.....	245
9.1	Multilateral.....	249
10	Bewertung.....	259
	<i>Literatur</i>	280

1 Einleitung

Mit dem Beitritt der drei baltischen Staaten in die Europäische Union und der Nato im Jahr 2004 endete eine wichtige Etappe des Integrationsprozesses von Estland, Lettland und Litauen in die euro-atlantischen Strukturen, der mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Unabhängigkeit der drei Balten im Jahre 1991 begann. Dieser historische Verlauf war nicht zwangsläufig: Die Entwicklung im Baltikum tangierte maßgeblich die Interessen Russlands und es war nach 1991 zunächst nicht abzusehen ob Krisen- und Konfliktpotentiale eine Einbeziehung der baltischen Staaten in euro-atlantische Strukturen überhaupt erlauben würden. Die Möglichkeit der Destabilisierung der jungen Demokratien war nicht ausgeschlossen.

Es ist davon auszugehen, dass Deutschland generell an einer Stabilisierung der demokratischen und wirtschaftlichen Strukturen in den baltischen Staaten und einer gleichzeitigen Annäherung Russlands an die westlichen Demokratien gelegen war. Es erscheint interessant zu ergründen, wie sich die deutsche Außenpolitik im Spannungsfeld der verschiedensten Interessen und Entwicklungen in dieser Zeit für einen bestimmten Forschungsgegenstand gestaltete. Der allgemeinen Lehrmeinung folgend, bezieht sich die Analyse der deutschen Außenpolitik auf die Interessen, Maßnahmen und Aktionen, die von Deutschland ausgehen, und nicht wie bei der Untersuchung der internationalen Beziehungen auf die Interaktion mehrerer Staaten.

Um sich der Beantwortung dieser Frage zu nähern, wird nachfolgend die deutsche Außenpolitik für zwei unterschiedliche Regierungsperioden untersucht. Gegenüberstellend soll die Außenpolitik der Regierung Kohl (1994-1998) und die der Regierung Schröder (1998-2002) analysiert werden. Konkreter empirischer Untersuchungsgegenstand ist die deutsche Außenpolitik gegenüber den drei baltischen¹

¹ Seit dem 19. Jahrhundert wurden die historischen Landschaften Kurland, Livland und Estland als Baltikum bezeichnet. Unter den verschiedenen Theorien zur Entstehung des Begriffes „baltisch“, findet sich auch die vorwiegend herangezogene Annahme, welche besagt, dass dieser Terminus sich vom litauischen Wort „baltas“ (weiß) für das weiße Meer ableitet.

Staaten Estland, Lettland u. Litauen in den benannten Zeiträumen auf bilateraler und multilateraler Ebene.

Ein Vergleich der deutschen Außenpolitik für die beiden Legislaturperioden erscheint sinnvoll, weil in diesem Zeitrahmen ein vollständiger Wechsel in den Regierungsverantwortlichkeiten in Deutschland stattfand: Die Koalition von CDU/CSU und FDP mit Helmut Kohl (CDU) als Bundeskanzler wurde im Herbst 1998 durch eine rot-grüne Regierungszusammensetzung mit Gerhard Schröder (SPD) an der Spitze abgelöst. Inwieweit die veränderten Machtverhältnisse innerhalb Deutschlands Auswirkungen auf die Außenpolitikgestaltung hatten, ist eine Frage, der in dieser Arbeit nachgegangen werden soll.

Als Rahmen wird die deutsche Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen festgelegt.² In dieser Grenzregion (Baltikum) zwischen Ost und West bzw. Nord und Süd trafen in der Geschichte die Interessen oft aufeinander. Ein Grund dafür war u.a. die besondere Bedeutung dieser drei ehemaligen Sowjetrepubliken für Russland. Gerade die Integration von Estland, Lettland und Litauen in die euro-atlantischen Strukturen der Nato und der EU stellt einen Sachverhalt dar, der wie kaum ein anderer die ideellen Ansprüche eines freien Europas und die Notwendigkeiten und Zwänge der realen Politik aufeinanderprallen ließ. Estland, Lettland und Litauen wurden zudem ausgewählt, weil sie 1991 ihre Unabhängigkeit wiedererlangt und demzufolge die Strukturen der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands zu Ihnen im Untersuchungszeitraum erst im Entstehen gewesen waren. Dies machte möglich, auch zu analysieren, wie beispielsweise wirtschaftliche Netzwerke entstehen bzw. die deutsche Wirtschaft ihr Engagement auch institutionell ausbaute.

In der vorliegenden Abhandlung werden die Staaten Estland, Lettland und Litauen in ihrer Gemeinsamkeit als „Baltikum“, „die Balten“ oder „die baltischen Staaten“ bezeichnet.

² Diese drei Staaten werden in der Analyse als Kleinstaaten mit ähnlicher räumlicher Lage betrachtet, welche auch wirtschaftlich und politisch annähernd gleichartige Strukturen aufweisen.

Hier kann gut abgelesen werden, inwieweit die westlichen Demokratien ihrem vielfach postulierten Wunsch entsprachen, ein freies, ungeteiltes Europa zu schaffen bzw. wie sicherheitspolitische und wirtschaftspolitische Interessen dem entgegenstanden oder damit harmonierten. In diesem Spannungsbogen nimmt Deutschland eine wichtige Rolle ein.

Um die wesentlichen Faktoren ermitteln, einordnen und untersuchen zu können, bedarf es eines geeigneten Analysemodells. In der vorliegenden Arbeit wird auf das systemtheoretische Input-Output-Modell David Eastons und auf die entsprechende Anwendung des Modells auf die deutsche Außenpolitik durch Reinhard Rode zurückgegriffen. Entsprechend diesem Schema werden Forderungen an das politische System gestellt, welche die Entscheidungen der außenpolitischen Eliten beeinflussen. Die erneute Reaktion des gesellschaftlichen Umfeldes vervollständigt einen Regelkreis, in dem das politische System fortwährend beeinflusst wird. Mit dieser Input-Output Methode können die für die deutsche Außenpolitik relevanten Akteure und deren Interessen geortet und wichtige Entscheidungen erfasst werden. Zudem bietet sie die Möglichkeit, in vereinfachter Form viele Informationen verarbeiten zu können.

Die spezifischen außenpolitischen Forderungen werden durch Interessengruppen formuliert und richten sich an die Entscheidungsinstitutionen im politischen System. In der Betrachtung der deutschen Politik gegenüber Estland, Lettland und Litauen werden deshalb die relevanten Einflussorganisationen geortet und die entsprechenden Interessen zugeordnet. Als wichtigste Interessengruppen sollen die Parteien und entscheidende Akteure im vorpolitischen und gesellschaftlichen Raum, hier vor allem die Wirtschaftsakteure zur Analyse herangezogen werden. Mit ihren Forderungen an das politische System üben sie einen maßgeblichen Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse aus. Gefußt auf einer soliden Organisationsstruktur, können sie ihre Interessen gebündelt an die Regierungsstellen richten, und darüber hinaus auch auf die darauf folgende Politik wirkungsvoll und schnell reagieren. An-

dere Interessengruppen, wie die Vertriebenenverbände, Umweltgruppen oder die Kirchen, werden bei der Analyse vernachlässigt, da eine ausschlaggebende Einflussnahme bei der Gestaltung der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten per se ausgeschlossen wird.

Die Untersuchung der für die deutsche Außenpolitik (1994-1998 und 1998-2002) gegenüber den baltischen Staaten relevanten Entscheidungen, wird auf zwei getrennte Ebenen fokussiert. Auf der bilateralen Ebene liegt das Hauptaugenmerk vor allem auf Natur und Inhalt der im Untersuchungszeitraum ratifizierten zwischenstaatlichen Verträge und Abkommen und der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen. Bei der Betrachtung der multilateralen Dimension der Beziehungen Deutschlands zum Baltikum richtet sich der Blick vorrangig auf die Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Strukturen der Europäischen Union und der Nato und auf die deutsche Haltung zu dieser Problematik. Die Rolle des Ostseerates bei der Gestaltung der deutschen Außenpolitik gegenüber dem Baltikum soll ebenso integrativer Bestandteil der Analyse sein. Darüber hinaus wird beleuchtet, wie sich die deutsche Förderpolitik der Bundesregierung gestaltete und welche Problemlagen und Konfliktfelder in der deutschen Baltikumpolitik von Bedeutung waren.

In Hinblick auf eine Konkretisierung der Analyse von zwei verschiedenen Regierungsperioden in unterschiedlichen Regierungszusammensetzungen erscheint es sinnvoll, zusätzlich eine vergleichende Methode heranzuziehen. So kann eine systematische vergleichende Untersuchung der entscheidenden Variablen in einer begrenzten Fallzahl erfolgen. Die konkret zu vergleichenden Variablen sind die in den genannten Zeiträumen entscheidenden Akteure, deren Interessen und die dazugehörigen Entscheidungen. Die Variablenmenge wird durch eine Länderauswahl begrenzt.

Ebenso von Belang ist für die Analyse der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten die Verteilung der Kompetenzen innerhalb des bundesdeut-

schen institutionellen Gefüges. Die Zuständigkeiten und Befugnisse werden deshalb zugewiesen und die außenpolitisch relevanten Strukturen administrativer Instanzen und verschiedene Modelle von Entscheidungsprozessen in die Untersuchung einbezogen. Dies wird notwendig, um die entscheidenden Akteure und dessen Interessen besser abgrenzen zu können bzw. die relevanten Programme, Protokolle, Dokumente, Stellungnahmen, Interviews, Aussagen usw. zu lokalisieren.

Zur Einordnung der Untersuchungsergebnisse sollen drei wichtige Theorien der Internationalen Beziehungen dienen: Die unterschiedlichen konzeptionellen Vorstellungen des Realismus, des Liberalismus und des Konstruktivismus geben das Raster vor. Sie ermöglichen das Heranziehen machtstaatlicher, handelsstaatlicher sowie idealistisch-werteorientierter Komponenten bzw. Erklärungsmuster. Mit der Verwendung der realistischen, liberalen und konstruktivistischen Theorien der internationalen Beziehungen, können die relevanten Einflussgrößen des internationalen Systems als auch nationale Eigenschaften, z.B. die Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure auf die Außenpolitikgestaltung, theoretisch zusammenhängend analysiert werden. Der Konstruktivismus kann darüber hinaus zur Erklärung von Handlungszusammenhängen dienen, die sich auf Normen und bzw. ideelle Faktoren stützen.

Im Folgenden soll geklärt werden, ob zwei unterschiedliche Regierungen auch eine voneinander abweichende Außenpolitik betreiben, oder ob beständige institutionelle Voraussetzungen und eine gleichbleibend gelagerte Interessenkonstellation in Deutschland existieren und diese (gestützt durch eine konstant wirkende, idealisierte, historisch manifestierte Wahrnehmung bei außenpolitischen Entscheidungsträgern) auch eine Kontinuität in der deutschen Außenpolitik zur Folge hat. Es ist ferner zu hinterfragen, inwieweit Wandlungen in der deutschen Außenpolitikgestaltung auf veränderte Konstellationen in internationalen System zurückzuführen sind, oder ob sie mehr das Ergebnis von generellen Entwicklungen im internationalen Gefüge darstellen. bzw. wie die deutsche Außenpolitikgestaltung generell machtstaatlichen, handelsstaatlichen oder ideellen Handlungsmustern folgt.

Ausgehend von der Perspektive des Realismus könnte vermutet werden, dass deutsche außenpolitische Entscheidungsträger nicht auf der Grundlage eines Wertekodexes handeln, sondern bei der Politikgestaltung gegenüber den baltischen Staaten ein am Eigeninteresse orientiertes Machtstreben vorherrscht, welches in seiner Substanz im Streben und Erhalten von Macht, zum Mittel und gleichzeitig zum Zweck wird. Eine machtsstaatlich geleitete Außenpolitik Deutschlands könnte beispielsweise darauf ausgerichtet sein, Estland, Lettland und Litauen in Abhängigkeiten zu bringen, um die Einflussmöglichkeiten in der baltischen Region zu stärken. Entsprechende Mittel zur Umsetzung wären die Verstärkung der bilateralen Beziehungen, verbunden mit dem Versuch, die baltischen Staaten mehr und mehr zu isolieren und von deutschen Begünstigungen abhängig zu machen.

Würde die Hypothese zutreffen, dass der deutschen Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen prinzipiell handelsstaatliche Komponenten zugrunde liegen, wäre zu vermuten, dass Entscheidungselemente mehr gewichtet werden, die in der Ergebniserwartung dem Wohlfahrtsgewinn am ehesten dienlich erscheinen. Für die deutsche Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten wären dann kooperative Strategien zum gegenseitigen Nutzen handlungsleitend und charakteristisch und die Bereitschaft sich in multilateraler Zusammenarbeit und Institutionenbildung zu engagieren, hätte eine breite Ausprägung.

Die These, dass die außenpolitischen Entscheidungen deutscher Eliten mehr auf individuelle und sozialpsychologische Elemente basieren, ist konstruktivistisch geprägt. Aus dieser Perspektive würde der deutsche außenpolitisch relevante Akteur bei Entscheidungen bezogen auf das Baltikum nicht unmittelbar auf die Anforderungen reagieren, welche sich aus dem internationalen System bzw. aus einem machtsstaatlichen oder handelsstaatlichen Kalkül heraus ergeben; die Grundlage seiner Entscheidungen wären vielmehr Werte, Normen und Überzeugungen.

Dementsprechend gilt zu erarbeiten, wie die einzelnen theoretischen Konzepte mit der realen deutschen Außenpolitikgestaltung gegenüber den baltischen Staaten

harmonieren und ob sich mit dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland, auch eine Veränderung in den außenpolitischen Präferenzen verbinden lässt.

Für die hier zu untersuchenden Zusammenhänge liegt politikwissenschaftliche Literatur nur im begrenzten Umfang vor. Die verfügbaren Studien zur Problematik „Baltikum“ befassen sich meist punktuell mit einzelnen Bereichen multilateraler oder bilateraler Zusammenarbeit. Eine Monographie mit umfassenden Erklärungsgehalt bzw. -anspruch ist nicht existent. Die folgende Untersuchung stützt sich vornehmlich auf zugängliche Dokumente, Beiträgen aus Fachzeitschriften, Studien bekannter Forschungsinstitute, Reden und Äußerungen relevanter Personen, Debatten und Drucksachen des Bundestages, Verträge und Abkommen und auf die Berichterstattungen der deutschen und internationalen Presse. Zur Erlangung von Hintergrundinformationen dienen die Frequentierung von Archiven und Ämtern und persönliche Gespräche mit Personen aus politischen und wirtschaftlichen Bereichen.

2 Methodisch-theoretische Grundlagen

2.1 Analysemodelle

2.1.1 Input-Output-Analyse

Auf der Grundlage des systemtheoretischen Modells von David Easton³ formulierte Reinhard Rode⁴ einen Weg, das Input-Output-Modell auf das außenpolitische Entscheidungssystem Deutschlands anzuwenden.⁵ Diese Anwendung bietet die Möglichkeit in vereinfachter Form viele Informationen verarbeiten zu können und ist bei einer Analyse der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten sehr nützlich. Das vereinfachte Modell reduziert staatliche Akteure auf ihre zugeschriebenen Funktionen bzw. Rollen und rückt die zugeteilten oder gewählten Aufgaben und die daraus resultierenden Interaktionen im Verhaltenssystem in den Mittelpunkt der Analyse. Mit dieser Input-Output Methode können die für die deutsche Außenpolitik relevanten Akteure und deren Interessen geortet und wichtige Entscheidungen erfasst werden.

Ausgegangen wird von einer Aufteilung des Staates in ein politisches und ein gesellschaftliches Subsystem, wobei beide miteinander interagieren. Das gesellschaftliche Umfeld hat aufgrund der existenten Bedürfnisse, auch bestimmte Anforderungen, die als politisierte Forderungen an das politische System gerichtet werden.⁶ Die Aufgabe, die mannigfachen gesellschaftlichen Ansprüche zu selektieren und zu komprimieren, übernehmen in der Regel Parteien, Interessengruppen bzw. -verbände. Diese Inputs gehen dann nach gemäßer institutioneller Selektion in die Entscheidungsfindung ein, werden in entsprechende Entscheidungen umgewandelt

³ Vgl. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J. 1965; ders., *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965

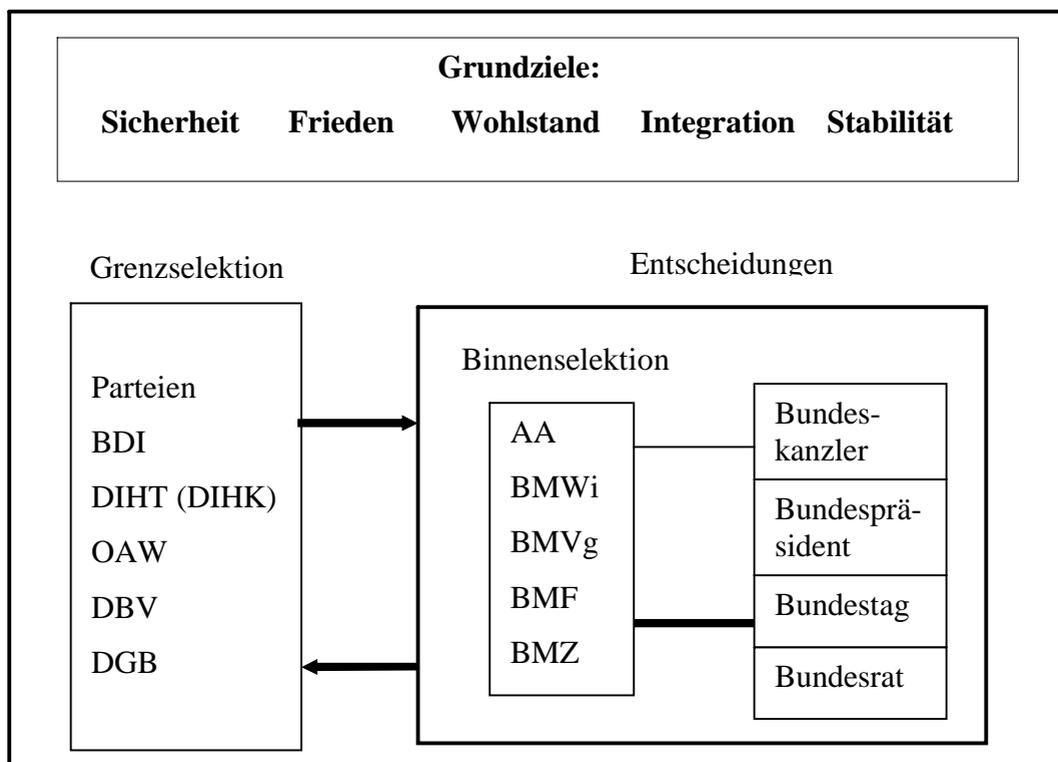
⁴ Vgl. Reinhard Rode, *Deutsche Außenpolitik*, Amsterdam 1996, S. 1ff.

⁵ Zur Erklärung von Handlungszusammenhängen zwischen politischem System, gesellschaftlichem bzw. internationalem Umfeld vgl. das Modell des „asymmetrisch gebrochenen Gitters von Interaktionen“ von Ernst-Otto Czempiel, ders. *Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen*, Stuttgart 1979

⁶ Vgl. David Easton, *A Systems...*, a.a.O., (Anm. 3), S. 39

(outputs) und fließen beispielsweise in Form von Gesetzen, Verordnungen oder Regeln wieder in das gesellschaftliche Milieu zurück. Die Wirkung dieser Entscheidungen auf die Gesellschaft (outcomes) kann einen positiven aber auch negativen Charakter besitzen. Im Ergebnis dessen, wird die politische Seite im Folgenden reagieren (feedback) und ihr Vorgehen anpassen oder fortsetzen.⁷ Die erneute Reaktion des gesellschaftlichen Umfeldes vervollständigt einen Regelkreis, in dem das politische System fortwährend beeinflusst wird.

Modell des bundesdeutschen Entscheidungssystems in Bezug auf die deutsche Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten



Legende: AA - Auswärtiges Amt; BMWi - Wirtschaftsministerium; BMVg - Verteidigungsministerium; BMF - Finanzministerium; BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; Parteien - SPD, Bündnis90/Die Grünen, CDU, CSU, FDP, PDS; BDI - Bundesverband der Deutschen Industrie; DIHT - Deutscher Industrie- und Handelstag; OAW - OST-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft; DBV - Deutscher Bauernverband; DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund

⁷ Vgl., ders., A Framework..., a.a.O., (Anm. 3), S. 126f.

2.1.2 Vergleichende Analyse

Zur besseren Systematisierung der Analyse von zwei verschiedenen Regierungsperioden in unterschiedlichen Regierungszusammensetzungen erscheint es sinnvoll, zusätzlich eine vergleichende Methode heranzuziehen.⁸ So kann eine systematische vergleichende Untersuchung der entscheidenden Variablen in einer begrenzten Fallzahl erfolgen.⁹ Eine vergleichende Analyse bietet die Möglichkeit Analogien, Gegensätze bzw. Ähnlichkeiten herauszufiltern. Sie dient somit zum besseren Verständnis von Strukturen und Prozessen in vergleichbaren Analyseeinheiten und als Mittel, um zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen zu gelangen.¹⁰

In der Arbeit sollen zwei Fälle zur Analyse herangezogen werden: zum einen die deutsche Außenpolitik der Regierung Kohl von 1994-1998 und zum anderen die der Regierung Schröder von 1998-2002. Die konkret zu vergleichenden Variablen sind die in den genannten Zeiträumen entscheidenden Akteure, deren Interessen und die dazugehörigen Entscheidungen. Die Variablenmenge wird durch eine Länderauswahl begrenzt. Im konkreten Fall wird die deutsche Außenpolitik gegenüber den Baltenstaaten (Estland, Lettland und Litauen) auf bilateraler und multilateraler Ebene untersucht.

2.2 Theoretischer Hintergrund

Um alle Facetten der deutschen Außenpolitik von 1994 bis 1998 (Kohl) und von 1998 bis 2002 (Schröder) gegenüber den baltischen Staaten effektiv untersuchen zu können und einen Vergleich analytisch greifbar zu machen, werden unterschiedliche Theorien verwendet. Zur Einordnung der Untersuchungsergebnisse sollen drei wich-

⁸ Zur Definition vgl. z.B. Arend Lijphart, *Comparative Politics and the Comparative Method*, in: *American Political Science Review*, 1971/3, S. 682

⁹ Vgl. Frank H. Aarebrot/Pal H. Bakka, *Die Vergleichende Methode in der Politikwissenschaft*, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel, *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch*, Opladen 1997, S. 50

¹⁰ Vgl. u.a. Jürgen Hartmann, *Vergleichende Politikwissenschaft*, Frankfurt/Main 1995 und Klaus von Beyme, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München 1988

tige Theorien des Faches „Internationalen Beziehungen“ dienen: Die unterschiedlichen konzeptionellen Vorstellungen des Realismus, des Liberalismus und des Konstruktivismus geben das Raster vor. Sie ermöglichen das Heranziehen machtsstaatlicher, handelsstaatlicher sowie idealistisch-werteorientierter Komponenten bzw. Erklärungsmuster. Mit der Verwendung der realistischen, liberalen und konstruktivistischen Theorien der Internationalen Beziehungen, können die relevanten Einflussgrößen des internationalen Systems als auch nationale Eigenschaften, z.B. die Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure auf die Außenpolitikgestaltung, theoretisch zusammenhängend analysiert werden. Der Konstruktivismus kann darüber hinaus zur Erklärung von Handlungszusammenhängen dienen, die sich auf Normen und bzw. ideelle Faktoren stützen. Nachfolgend sollen die Grundzüge und Kernaussagen dieser drei Theorierichtungen aufgearbeitet werden.

2.2.1 Machtstaat und Realismus

In der Politikwissenschaft bzw. dem Teilgebiet „Internationale Beziehungen“ existiert ein breites Spektrum „realistischer“ Ansätze zur Erklärung von Zusammenhängen im internationalen System. Als wichtigster Vertreter des klassischen (politischen) Realismus gilt der deutschstämmige Hans J. Morgenthau.¹¹ Ausgangspunkt der Argumentation Morgenthaus ist ein pessimistisches Menschenbild und dem daraus folgenden unabänderlichen Machtstreben der Staaten. Der bedeutendste Ansatz neben dem klassischen Realismus ist der Neorealismus (struktureller Realismus), der zunächst von Kenneth Waltz¹² ausgearbeitet wurde.¹³ Seine Argumentation basiert

¹¹ In Coburg geboren, emigrierte Morgenthau in die USA und veröffentlichte mit Sicht auf den zweiten Weltkrieg dort 1948 sein bedeutendes Werk „Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace“.

¹² Der amerikanische Politologe Kenneth N. Waltz veröffentlichte 1959 sein bedeutendes Werk „Man the State and War. A Theoretical Analysis“, in dem er sich u.a. auf Kernaussagen zur Geschichte der politischen Theorie bezieht.

¹³ Auf der Grundlage des Theoriekonstruktes von Waltz entwickelte sich ein facettenreiches Spektrum von realistischen Ansätzen. Für einige Autoren entspricht die Sichtweise von

auf der Annahme, dass Staaten als Akteure in einem anarchischen System die Analyseinheit darstellen, d.h. sie im internationalen System einer Struktur und damit gewissen Zwängen ausgesetzt sind bzw. in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen Staaten stehen. Waltz schließt demnach von der Struktur des internationalen Systems auf das Verhalten von Staaten. Während Morgenthau vom Akteur als Erklärungseinheit ausgeht, ist die Basis des Neorealismus das „System der internationalen Beziehungen“.

Diese beiden Theorieansätze des Realismus gelten als die bedeutsamsten. Mit und zwischen ihnen entwickelten sich jedoch noch viele weitere Ausformungen der realistischen Theorie. Es ist evident, dass in dieser Arbeit nicht alle Strömungen des Realismus bis ins Detail aufgegriffen und analysiert werden können bzw. sollen. Im Folgenden geht es vielmehr darum, die Kernbegriffe des Realismus aufzuarbeiten und die zentralen Aussagen einzuordnen.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990, wurde auch ein deutlicher Machtgewinn auf deutscher Seite verbunden. Gerade die realistisch (politischer Realismus) geprägte Denkschule formulierte das Argument, Deutschland habe schon allein durch die Vereinigung selbst und den strukturellen Veränderungen im internationalen System deutlich mehr machtpolitische Möglichkeiten als noch vor 1990. Hinzu kämen noch eine Vergrößerung des Territoriums und ein Anwachsen der Bevölkerung. Diese Grundannahmen inspirierten einen wissenschaftlichen und zum Teil öffentlichen Diskurs, welcher zusammengefasst den Inhalt hatte, dass Deutschland im Zuge des Machtgewinns auch eine dementsprechende machtpolitisch profilierte Anpassung der Außenpolitik vornehmen werde. Grundlage dieser Argumentation ist die „realistische“ Auffassung, dass sich mit der Veränderung der Machtposition eines Staates durch einen Zuwachs an Macht, auch das außenpolitische Verhalten dieses Staates entsprechend seinen neuen Handlungsmöglichkeiten

Waltz jedoch weder der Theorie noch der Methode nach dem heutigen Wissensstand. Vgl. Alexander Siedschlag, Neorealismus in der Theorie internationaler Politik, IFIR Tutorial 2004, S. 2 u. 9ff., in: www.ifir.at/pdf/Tutorial/Siedschlag_Neorealismus.pdf, 12.03.2005

wandelt. Es gehe dem Staat nun vermehrt darum, sein gewachsenes Machtpotential zu nutzen, um seine Ziele besser umsetzen zu können.¹⁴ Bei der Darlegung der Realismustheorie muss jedoch darauf verwiesen werden, dass die Kernaussagen von den verschiedenen Vertretern dieser Theorie sehr unterschiedlich dargestellt bzw. sehr differenziert akzentuiert werden.

Für die Analyse der Außenpolitik von Staaten wurde die Realismustheorie (Realismus/Neorealismus) zuweilen als ungeeignet bezeichnet, da sie keine subsystemische Theorie der Außenpolitik, sondern eine systemische Theorie der internationalen Politik sei. Waltz beispielsweise hält seine Theorie als Außenpolitiktheorie für ungeeignet, weil sich seine Ausführungen auf die internationale Politik und nicht auf die Außenpolitik eines einzelnen Staates beziehen würden. Das heißt, die abhängige Variable ist nicht das Verhalten einzelner Staaten, sondern es sind die Eigenschaften verschiedener internationaler Systeme.¹⁵ Er unterstreicht jedoch, dass die Struktur des internationalen Systems Staaten zu einem bestimmten, machtpolitischen Verhalten anhält.¹⁶ Prinzipiell spricht aber nichts dagegen, den Realismus auch für die Außenpolitikanalyse zu verwenden. Argumente, welche Realisten für die Unmöglichkeit einer realistischen Außenpolitikanalyse anführen, wurden beispielsweise von Colin Elman plausibel widerlegt.¹⁷ Um den Realismus für die Außenpolitikanalyse verwenden zu können, müsste, dem Analyseebenenproblem Rechnung tragend, zunächst die systemische Variable "internationale Machtverteilung" in eine positionale Variable "relative Machtposition eines Staates" transformiert werden.¹⁸ Das heißt: in

¹⁴ Vgl. u.a. Robert G. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981, S. 50ff.

¹⁵ Vergl. hierzu Kenneth N. Waltz, *International Politics is not Foreign Policy*, in: *Security Studies* 1996 6/1, S. 54ff.

¹⁶ Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security* 1993 18/2, S. 44ff.

¹⁷ Vgl. Colin Elman, *Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy?*, in: *Security Studies* 1996 6/1, S. 7ff.

¹⁸ Vgl. Gabriele Kittel/Volker Rittberger/Frank Schimmelpfennig, *Staatenmerkmale und Außenpolitik: Untersuchungsdesign und Hypothesen*, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beitrag zur vergleichenden*

welcher Weise bestimmt die relative Machtposition eines Staates dessen außenpolitisches Verhalten und wie reagiert er rational auf die Anreize und Zwänge des internationalen Systems. D.h., die Strukturbedingungen des internationalen Systems schaffen bestimmte Beschränkungen und Anreize, welche Staaten bei der Verfolgung ihrer Ziele berücksichtigen.

Im Allgemeinen sind bei der Analyse der internationalen Beziehungen oder der Außenpolitik von Staaten aus realistischer Perspektive die innerstaatlichen Herrschaftsverhältnisse bzw. gesellschaftliche Faktoren irrelevant. Der Staat wird sozusagen als „black box“ gesehen, welcher als geschlossene Einheit agiert.

Realisten gehen davon aus (u.a. Waltz), dass das internationale System eine anarchische Gestalt hat, nicht in der Lage ist, übergeordnete Machtstrukturen auszubilden und Staaten der Rationalitätsannahme folgend, ihre Entscheidungen auf der Basis von Kosten-Nutzen-Kalkülen treffen. Staaten existieren demnach in einem System, in dem jegliche übergeordnete Kontrollinstanz fehlt, die Recht verbindlich auslegen und gegebenenfalls auch durchsetzen könnte. Für Staaten ist deshalb entscheidend, ihr eigenes Überleben d.h. ihre Sicherheit zu gewährleisten. Der wichtigste Vertreter des klassischen Realismus, Hans J. Morgenthau, formulierte es folgendermaßen: "In the same sense in which the individual nation is own legislator and the creator of its own tribunal and of their jurisdiction..."¹⁹.

Jeder Staat muss in diesem „Selbsthilfesystem“ allein dafür sorgen, dass seine Interessen und Ambitionen berücksichtigt werden.²⁰ Um Selbsthilfe-Strategien er-

Außenpolitikforschung, Berlin 1995, S. 53ff.; vgl. auch Volker Rittberger/Frank Schimmelpfennig, Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Realistische Prognosen auf dem Prüfstand, Tübingen 1997, S. 7, in: www.uni-tuebingen.de/uni/spi/tabs/tab28.htm, 12.11.2006

¹⁹ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York 1993, S. 266

²⁰ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War. A Theoretical Analysis*, New York 1959, S. 160

folgreich verfolgen zu können, müssen Staaten ihre Autonomie²¹ sichern. Je größer die Autonomie eines Staates desto sicherer ist er; d.h. die Kontrolle anderer Staaten über diesen Staat ist gering. Die gewährleistete Sicherheit ist somit die Grundlage für die Verfolgung der eigenen Interessen bzw. Ziele. Vollkommene Sicherheit kann es im anarchischen internationalen System aus realistischer Sicht nicht geben. In einem Selbsthilfesystem streben Staaten deshalb vor allem in jenen Politikbereichen nach Autonomie, in denen die Sicherheit am ehesten bedroht erscheint.²²

Eine weitere zentrale Aussage der Realismustheorie ist, dass internationale Politik ein Kampf um Macht darstellt.²³ Für Morgenthau ist Macht die entscheidende Kategorie der Politik – sie unterscheidet sich deutlich von anderen Politikbereichen wie Recht oder Ökonomie und Staatsmänner handeln auf der Grundlage eines als Macht verstandenen Interesses.²⁴ Morgenthaus Machtverständnis basiert auf der Grundlage, dass sich das Machtstreben von Staaten in einer Analogie mit dem unveränderlichen menschlichen Drang nach Herrschaft, Autorität und Einflussnahme entwickelt hat.²⁵ Für Kenneth Waltz (Neorealismus) hingegen ist die Ursache von dy-

²¹ Mit Autonomie soll hier nicht nur die formale, sondern auch die faktische Unabhängigkeit von anderen Akteuren gemeint sein. Ein Staat ist umso autonomer, je weniger seine Handlungsfähigkeit von anderen Staaten und internationalen Organisationen beschränkt wird.

²² Hierzu u.a.: Joseph M. Grieco, the Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme, in: Review of International Studies 1995 21/1, S. 27 und John J. Mearsheimer, The False Promise of International Institutions, in: International Security 1995 19/3, S. 6ff

²³ Macht soll im Folgenden definiert werden, als die Fähigkeit, seine Interessen im internationalen System und gegen einzelne Akteure dieses Systems durchzusetzen. Vgl. auch die Definition von Max Weber: Macht bedeutet demnach "jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl, worauf diese Chance beruht." Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie, Tübingen 1976, S. 28

²⁴ Im Kapitel „Sechs Grundsätze des politischen Realismus“ seines Buches „Macht und Frieden“ geht Morgenthau ausführlich auf Begriffe wie Macht, Interesse, Moral oder Autonomie ein. Vgl. Hans J. Morgenthau, Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Beziehungen, Gütersloh 1963, S. 49-60. Die amerikanische Originalausgabe erschien erstmals 1948 unter dem Titel "Politics among Nations" in New York.

²⁵ Vgl. Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations. The struggle for power and peace, New York 1985, S. 4

namischen Machtrivalitäten nicht in der menschlichen Natur, sondern in dem Drang der Staaten nach Autonomie und der anarchischen Struktur des internationalen Systems begründet.²⁶ Macht stellt einem Staat dabei die Mittel bereit, um das staatliche Bedürfnis zu befriedigen, die Sicherheit zu erhöhen.

Obwohl unter den mannigfachen Ausformungen der Realismustheorie viele Gemeinsamkeiten existieren, bleiben jedoch viele Sachverhalte umstritten. So beispielsweise die Frage, wie die Machtposition eines Staates aufzuzeigen und zu bestimmen ist. Meist orientieren sich die Vertreter des Realismus an den Ressourcen, die einem Staat zur Verfügung stehen. Für die Bestimmung der Machtposition eines Staates im internationalen System ist demnach essentiell, welchen Anteil dieser Staat an den Ressourcen in diesem System besitzt. Die klassisch-realistische Definition von Machtressourcen stammt von Morgenthau. Er lokalisierte acht zentrale Grundelemente nationaler Macht: Geographie, natürliche Ressourcen (Nahrungsmittel, Bodenschätze), militärische Bereitschaft (Technologie, Führungskraft, Quantität und Qualität der Streitkräfte), Bevölkerung, industrielle Kapazität, Nationalcharakter, (Arbeits- und Kampfesmoral der Nation) und Qualität der Diplomatie.²⁷ Waltz wählt sieben verschiedene Ressourcen, welche die Macht eines Staates im internationalen System beschreiben. Er nennt: Bevölkerung, Territorium, Ressourcenausstattung, Wirtschaftskraft, militärische Stärke, politische Stabilität und Kompetenz.²⁸

Dass der wirtschaftlichen und militärischen Stärke eines Landes als Machtkomponente eine besondere Stellung zukommt, wird von den meisten realistisch argumentierenden Autoren als evident angesehen. Die wirtschaftliche Bedeutung lässt sich anhand des Bruttosozialproduktes, des Exportvolumens und der Währungsreserven bestimmen. Für die Bestimmung der militärischen Stärke sind die Militärausgaben, die Truppenstärke und der Besitz atomarer Waffen relevant. Bevölkerung und Territorium gelten als ebenfalls wichtig, weil beispielsweise die Größe der Bevölke-

²⁶ Vgl. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979

²⁷ Vgl. Hans J. Morgenthau..., a.a.O., (Anm. 24), S. 132ff.

²⁸ Vgl. Kenneth N. Waltz, a.a.O. (Anm. 26), S. 131

rung bestimmt wie viele Menschen als Arbeitskräfte und eventuell als Soldaten mobilisiert werden können. Größe und Lage des Staatsgebietes gewinnt dann an Bedeutung, wenn es z.B. darum geht, wie hoch die Hindernisse sind, erobert zu werden. Größe und Lage können aber auch den eigenen Handlungsspielraum ausweiten oder begrenzen.²⁹

Dem Realismus folgend, ist die Machtposition eines Staates relativ, d.h. die eigentliche Macht eines Staates steigt und fällt immer im Verhältnis zu den Machtressourcen der anderen Staaten. Demnach bleibt im Sinne des Nullsummenspiels die Gesamtmenge der im internationalen Staatensystem zu verteilenden Güter in aller Regel unverändert.³⁰ D.h. wenn ein Staat seine Machtposition verbessert, verschlechtert sich unweigerlich die Position Anderer. Also, der Gewinn des einen bedeutet notwendigerweise einen Verlust für die/den Anderen, und daraus resultiert wiederum ein zwischenstaatlicher Wettbewerb.³¹

Aus dieser Situation heraus ergibt sich ein gewisses Misstrauen über das Verhalten anderer Staaten. Denn zusätzliche Machtpotenziale anderer Staaten bzw. eines anderen Staates, vor allem im militärischen Bereich, könnten sowohl für defensive als auch für offensive Ziele eingesetzt werden und die eigene Position im internationalen System verschlechtern und die Sicherheit gefährden. Es besteht eine generelle

²⁹ Für Robert Gilpin ist zudem bedeutsam, wie ausgeprägt die Arbeits- und Kampfesmoral der Bevölkerung eines Staates und die Befähigung der politischen Elite ist. Vgl. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981

³⁰ Die Spieltheorie weiß hier den Terminus Konstantsummenspiel aus. Es wird angenommen, dass die Interagierenden Teilnehmer den zu verteilenden Gesamtnutzen nicht durch ihre Spielzüge verändern können. (Die Spieltheorie beschäftigt sich im weitesten Sinne mit gesellschaftsspielähnlichen Interaktionssystemen und wurde 1928 durch John von Neumann ins Leben gerufen. Schnell wurde seine „Theorie“ für die Analyse der verschiedensten Fragestellungen mit wissenschaftlichem Charakter verwendet. Heute findet sie u.a. Anwendung in den Wirtschaftswissenschaften, der Politikwissenschaft, in der Soziologie und der Psychologie.) Vgl. z.B. Drew Fudenberg/Jean Tirole, *Game Theory*, Cambridge 1991; Martin J. Osborne, Ariel Rubinstein *A Course in Game Theory*, MIT Press 1994

³¹ Vgl. u.a. Stephen D. Krasner, *Power, Polarity, and the Challenge of Disintegration*, in: Helga Haftendorn und Christian Tuschhoff, *America and Europe in an Era of Change*, Westview Press 1993, S. 21

Unsicherheit darüber, ob der andere Staat aufrüstet und Allianzen bildet, um seine Sicherheit zu gewährleisten oder er seine neue Machtstellung auch für Angriffe oder politischen Druck nutzen will. In dieser Situation ist es schwierig, die Absichten des Gegenüber einzuschätzen um dann die angemessene Reaktion folgen zu lassen. John Herz beschreibt diese Konstellation, in der sich Staaten befinden können als "Macht- und Sicherheitsdilemma"³²: Wählt der Staat als Antwort beispielsweise verstärkte Rüstungsmaßnahmen oder die Intensivierung von Bündnisbeziehungen, obwohl der andere Staat mit seinen Handlungen tatsächlich nur seine eigene Sicherheit gewährleisten wollte, erhöht sich zwangsläufig bei diesem die Sorge, wiederum selbst an Macht und Sicherheit einzubüßen bzw. bedroht zu werden. Auf die Wahrnehmung einer Bedrohung würde als nächster Schritt erneut eine Machtanhäufung erfolgen. Die Folge wäre ein Wettlauf um Sicherheit und damit auch um Macht.³³

So geraten zwei oder mehrere Staaten in einen Konflikt: Obwohl keine Seite einen anderen Staat feindselig gegenüber steht, ihn angreifen oder bedrohen will, wird die Unsicherheit auf beiden Seiten erhöht und es kommt zu einem Wettstreit um Macht und Sicherheit.³⁴

Die Realismustheoretiker beschäftigten sich auch mit der real stattfindenden Zusammenarbeit von Staaten im internationalen System. Die Kooperation³⁵ von

³² Vgl. John Herz, *Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter*, Hamburg 1974, S. 39. Erstmals formuliert wurde das Sicherheitsdilemma in Herz seinem Aufsatz "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", in: *World Politics* 1950 2/2, S. 157ff.

³³ Vgl. u.a. Charles L. Glaser, *The Security Dilemma Revisited*, in: *World Politics* 1997 50/1, S. 171ff.; vgl. auch Robert Jervis, *Cooperation under the Security Dilemma*, in: *World Politics* 1978 30/2, S. 167ff.

³⁴ Sehr plastisch wird dieses Paradoxon mit dem Konstrukt des „Gefangenendilemmas“ dargestellt. In diesem sozialen Dilemma von zwei Personen wird dargelegt, wie individuell rationale Entscheidungen zu kollektiv schlechteren Ergebnissen führen können. Vgl. u.a. Anatol Rapoport/Albert Chammah, *Prisoner's dilemma: a study in conflict and cooperation*, University of Michigan Press, 1965

³⁵ Für Keohane ist Kooperation möglich, „...when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination.“, Robert O. Keo-

Staaten ist demnach aus realistischer Perspektive zwar nicht unmöglich, jedoch unterliegt sie in dem postulierten anarchischen internationalen System vielen Zwängen und Grenzen. Mit jeder Zusammenarbeit eines Staates mit einem Anderen besteht die Gefahr, so Joseph M. Grieco, vom Partner hintergangen zu werden. Diesen könnte man aufgrund der anarchischen Struktur des internationalen Systems dann kaum bestrafen und er würde größere Vorteile aus der Kooperation erlangen. Die daraus folgende einseitige Erweiterung des Machtpotenzials des Kooperationsgewinners, wäre wiederum vom Gegenüber als Bedrohung zu interpretieren. Nach Grieco kann eine dauerhafte Zusammenarbeit von Staaten nur dann zustande kommen, wenn unterschiedliche Politikbereiche einbezogen werden und jeder Kooperationspartner in einzelnen Sektoren relative Gewinne gegenüber dem Anderen zu verzeichnen hat, ohne das jedoch ein Partner ein relativ höheren Nutzen aus der Koalition ziehen kann.³⁶

Wie von vielen Realismustheoretikern angenommen, würde jedoch ein relativer Machtgewinn, wie im Falle Deutschlands nach der Wiedervereinigung, außenpolitisch in einem Streben nach mehr Unabhängigkeit und Machtausübung münden. Warum Deutschland sich nach 1990 auch weiterhin in internationalen Organisationen wie der Europäischen Union und der Nato engagierte, ist aus realistischer Perspektive nicht eindeutig nachzuvollziehen; wahrscheinlicher wäre einigen Autoren zufolge vielmehr ein sukzessiver Rückzug gewesen.³⁷ Um dieses fortdauernde kooperative Verhalten der deutschen Regierung(en) zu erklären wurden neue Formen

hane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984, S. 51f.

³⁶Vgl. Joseph M. Grieco, *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the newest Liberal Institutionalism*, in: David Baldwin (Hrsg.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York 1993, S. 126 u. 130; Zur Rolle der wirtschaftlichen Kooperation vgl. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987.

³⁷ Vgl. John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*, in: *International Security* 1990 15/1, S. 5ff.; vgl. auch Kenneth Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security* 1993 18/2, S. 62ff.;

der Machtpolitik in die Diskussion eingebracht, mit denen Staaten versuchen ihre Stellung im internationalen System möglichst zu verbessern, um eigene Interessen effektiver durchsetzen zu können. Beispielsweise könnten Staaten versuchen, über Mitsprachemöglichkeiten in multilateralen Institutionen bestimmte Interaktionsprozesse zu steuern, um deren Resultate den eigenen Interessen anzupassen und Einfluss auf andere Staaten auszuüben. Mittel hierzu wären unter anderem, den eigenen Anteil an innerorganisatorischen Ressourcen (u.a. Personal oder Stimmenanteile) in internationalen Organisationen maximal zu erhöhen oder Abhängigkeiten von Staaten zu verstärken, aufrecht zu halten bzw. erst herzustellen.³⁸

Für die deutsche Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten würde dies bedeuten, dass Deutschland versuchen würde die multilateralen Ebenen der Nato und der Europäischen Union zu nutzen, um Einfluss auf Estland, Lettland und Litauen auszuüben und Abhängigkeiten herzustellen. Aus dieser realistischen Perspektive wäre plausibel, die baltischen Staaten zwar in die westlichen Strukturen einzubinden, ihnen jedoch so wenig wie möglich Mitsprache einzuräumen.

2.2.2 Handelsstaat und Liberalismus

Eine schnelle Zunahme und damit ein Erstarken von liberal geprägten Außenpolitikanalysen ist ab 1970 zu erkennen. Es entwickelten sich liberale Theoriekonstruktionen, welche sich vornehmlich mit der Untersuchung von Auswirkungen staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen eines Staates auf dessen außenpolitische Verhaltensweisen beschäftigten.³⁹ Die Analyseschwerpunkte lagen also nicht wie im politischen Realismus auf der Ebene der Staatenwelt, der darin bestehenden Macht-

³⁸Vgl. z.B. Rainer Baumann/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, *Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Tübingen 1998

³⁹ Vgl. u.a. Peter Katzenstein, *International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, in: *International Organization* 1976 30/1; vgl. auch Ernst-Otto Czempiel, *Amerikanische...*, a.a.O., (Anm. 5)

verteilung oder strukturellen Kooperationshemmnissen bzw. -mechanismen. Vielmehr waren nun Individuen und gesellschaftliche Gruppen bzw. deren Interessen die zentralen Einheiten, die es zu untersuchen galt. „Liberalen“ Autoren folgend, wird die Gestalt des internationalen Systems erst durch die unterschiedlichsten Interessenlagen im gesellschaftlichen Umfeld bestimmt; d.h. sie ist nicht (wie in der Realismustheorie) der Ausgangspunkt staatlichen Handelns. Auf diesen Basisannahmen entwickelten sich viele, mannigfach ausdifferenzierte liberale Theoriegebilde, welche die unterschiedlichsten sozialen Faktoren in den Mittelpunkt ihrer Analysen stellten.⁴⁰

Zwar sind diese „Teiltheorien“ in sich schlüssig und fundiert, sie beschränkten ihre Betrachtungen jedoch meist auf das außenpolitische Verhalten einzelner Staaten, ohne Prozesse bzw. Interaktionen zwischen Staaten mit einzubeziehen. Eine erweiterte Sicht auf diese Problemstellung und eine zunehmende integrative Entwicklung in der liberalen Theoriedebatte ist in den 1990er Jahren festzustellen. Diese veränderte Wahrnehmung ist eng mit dem Namen Andrew Moravcsik verbunden. Seine Konzeption beruhte auf einer analytisch kohärenten Zusammenfassung der liberalen Ansätze zu einer übergreifenden liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen, mit dem Ziel umfassende Thesen daraus herleiten zu können und eine Allgemeingültigkeit zu erreichen.⁴¹

⁴⁰ Trotz der Differenziertheit der liberalen Forschungsansätze, lassen sich einige Klassifizierungen bzw. Zuordnungen vornehmen. Als die vier bedeutendsten Strömungen des Liberalismus sollen an dieser Stelle der republikanische Liberalismus, der pluralistische Liberalismus, der regulatorische Liberalismus und der Handelsliberalismus genannt werden. Vgl. u.a. Robert Keohane, *International liberalism reconsidered*, in: John Dunn, *The economic limits to modern politics*, Cambridge 1990, S. 176ff.; vgl. auch Reinhard Wolf, *Partnerschaft oder Rivalität? Verbündete Großmächte nach Hegemonialkonflikten*, Manuskript, Halle / Saale 1998, S. 64

⁴¹ Vgl. ausführlich die Ausführungen von Andrew Moravcsik: ders., *Liberalism and International Relations Theory*, Harvard University, Working Paper Nr. 92/6, Cambridge 1992 und ders., *The choice for Europe. Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998

Moravcsik stellte heraus, dass die außenpolitischen Handlungspräferenzen eines Staates nicht vornehmlich von den Kalkülen anderer Staaten abhängig sind, sondern überwiegend durch die Wahrnehmung und Umwandlung von gesellschaftlichen Interessen und Forderungen entstehen.⁴² Außenpolitische Ziele werden demnach von einflussreichen Interessengruppen stark mitformuliert; d.h. diejenigen gesellschaftlichen Akteure oder Koalitionen, die sich im politischen Interessenvermittlungsprozess am besten durchsetzen können, werden zum zentralen Bestimmungsfaktor von außenpolitischem Verhalten. Welche Interessengruppen sich in welcher Situation am ehesten durchsetzen können, hängt davon ab, wie hoch die Entscheidungskompetenz für eine bestimmte Politik bei einem einzelnen politischen oder administrativen Akteur konzentriert ist.⁴³

Um die außenpolitisch relevanten Präferenzen der einzelnen Akteure⁴⁴ in einem Staat aus „liberaler“ Perspektive ermitteln zu können, haben sich in der Forschung unterschiedliche Methoden herausgebildet. Der theoretisch-deduktiven Bestimmung der Präferenzen folgend, werden beispielsweise die Vorgehensweisen bzw. die Motivationen von Akteuren in bestimmten Handlungskontexten und Entscheidungssituationen analysiert. Die empirisch-induktive Methode basiert hingegen darauf, das Verhalten von außenpolitisch entscheidenden Akteuren zu beobachten, um daraus Rückschlüsse auf kommende Ereignisse zu ziehen. Hierzu zählen auch die

⁴² Eine systematische Zuordnung von Grundinteressen und Präferenzen einzelner gesellschaftlicher Akteure und deren Durchsetzungsfähigkeit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland soll an dieser Stelle der Arbeit nicht erfolgen. Die Grundinteressen der für die deutsche Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten relevanten Akteure werden in gesonderten Kapiteln der vorliegenden Arbeit analysiert.

⁴³ Vgl. Michael M. Atkinson/William D. Coleman, Strong States and Weak States. Sectorial Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, in: British Journal of Political Science 1989, 19/1, S. 51

⁴⁴ Im Allgemeinen werden politische (z.B. Bundeskanzler, Bundestag), administrative (z.B. staatliche Exekutivorgane) und private Akteure (z.B. Unternehmen und wirtschaftliche, soziale und politische Interessengruppen) unterschieden. Vgl. u.a. Derk Bienen/Corinna Freund/Volker Rittberger, Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus, Tübingen 1999, S. 13ff.

Analyse von Dokumenten und die Untersuchung von Äußerungen relevanter gesellschaftlicher Akteure.⁴⁵

Ausgangspunkt einer Außenpolitikanalyse auf der Grundlage liberaler Theoriekonzepte bilden deshalb die Interpretationen von außenpolitisch relevanten Fragen der Sicherheit, der Souveränität und der Wohlfahrt, wie sie die gesellschaftlich einflussreichen Gruppen und Koalitionen vornehmen. Die Absichten von außenpolitischen Entscheidungsträgern bzw. Staaten sind folglich auch veränderbar und unterliegen keinen starren, einheitlichen Zielen. Die Präferenzen eines Staates sind somit ein wandelbares Ergebnis der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse in einem Staat.⁴⁶

Also basiert die Außenpolitik bzw. die Qualität der zwischenstaatlichen Beziehungen eines Staates für „liberale“ Autoren kaum auf Beschränkungen oder Handlungsmöglichkeiten, welche das internationale Umfeld vorgibt, sondern sie sind das Ergebnis eines innenpolitischen Wettstreits der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen.⁴⁷ Eine harmonische, friedliche Kooperation zwischen Staaten im internationalen System erscheint aus Sicht des Liberalismus demzufolge dann am wahrscheinlichsten, wenn die Absichten der entscheidenden gesellschaftlichen Interessengruppen der einzelnen Länder kompatibel sind oder sich zumindest für alle Seiten sinnvoll vereinbaren lassen. Falls vorhandene Antagonismen nicht zu beseitigen sind, sehen die Vertreter des Liberalismus entsprechende Divergenzen und Konflikte vorprogrammiert.⁴⁸

Die deutschen Regierungen nach 1945 betrieben eine kooperative, friedliche Außenpolitik, die sich auf der Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses ent-

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 11

⁴⁶ Vgl. Andrew Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization* 1997 51/4, S. 518f.

⁴⁷ Vgl. Andrew Moravcsik, *Liberalism and International Relations Theory ...*, a.a.O., (Anm. 41), S. 11

⁴⁸ Vgl. ebd., S., 13; vgl. auch Helen Milner, *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton 1997

wickelte. Grundlage dessen war zunächst ein fundamentaler Wandel der außenpolitischen Interessen Deutschlands und der Wahrnehmungen in der deutschen Gesellschaft. Die kriegerischen außenpolitischen Absichten und Handlungen der Nationalsozialisten wurden abgelöst durch das Politikziel der Wohlfahrtsoptimierung. Der Wohlstand und die damit verbundene Zufriedenheit in der Bevölkerung entwickelten sich zum Fundament des außenpolitischen Handelns und wurden ein wichtiger Teil einer neuen Identität Deutschlands. Die politischen, wirtschaftlichen und geistig-kulturellen Eliten hatten als Ergebnis eines kollektiven Lernprozesses erkannt, dass durch Kooperation und Bindungsbereitschaft höhere Wohlfahrtsgewinne für Deutschland zu erzielen waren.⁴⁹

Richard Rosecrance entwickelte auf der Basis dieser liberalen Einstellungen ein neues liberales außenpolitisches Akteursmodell. Aufbauend auf den Annahmen, dass das internationale System von liberalen Gesellschaften und demokratischen Verfassungsstaaten geprägt wird und eine komplexe Interdependenz vorherrscht, hat er das Modell des neuen Handelsstaates ausgearbeitet.⁵⁰ Der Handelsstaat wird zwar als zweckrationaler Nutzenmaximierer konzeptionalisiert, er ist jedoch mehr an materieller Wohlfahrt der eigenen Gesellschaft als an die Ausweitung der relativen Macht und Unabhängigkeit interessiert. Folglich streben Handelsstaaten vor allem nach materiellen Gewinnen für ihre Gesellschaften und nehmen dafür wechselseitige Abhängigkeiten in Kauf.⁵¹

Für den Außenpolitikstil bedeutet dies, dass der Handelsstaat „auf friedliche statt militärische Mittel, auf kooperative Strategien zum gegenseitigen Nutzen statt auf konfrontative und zwangsmittelbestimmende Politik und situationsbedingt auf

⁴⁹ Vgl. dazu Karl W. Deutsch et al., *France, Germany and the Western Alliance: A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*, New York 1967

⁵⁰ Vgl. das Standardwerk: Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*, New York 1986.

⁵¹ Vgl. Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft*, Frankfurt a. M., 1987, S. 32,36; vgl. auch Christina Schrade, *Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1997/2, S. 250

Multilateralismus statt Unilateralismus“ setzt.⁵² Die Bereitschaft, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten und sich für multilaterale Kooperationen und für die Bildung und den Ausbau von Institutionen zu engagieren, unterliegt jedoch einer handelsstaatlich-utilitaristischen Kalkulation, d.h. der Handelsstaat wägt vor einer gemeinsamen Vorgehensweise den eigentlichen Nutzen und die entstehenden Kosten einer Interessengemeinschaft ab.⁵³ Deshalb stellt eine funktionale Differenzierung (internationale Arbeitsteilung) der Staatenwelt im politischen wie im ökonomischen Bereich für den Handelsstaat keine Bedrohung, sondern eine wesentliche Bedingung der Kosten-Nutzen-Optimierung dar.⁵⁴

Die wirtschaftliche Kapazität wird somit für einen Handelsstaat ein wichtiges Instrument der Macht, um seine Interessen wirkungsvoll durchsetzen zu können. Da im Sinne von Rosecrance die Bundesrepublik Deutschland zusammen mit Japan als exemplarische Handelsstaaten angesehen werden, erscheint evident, dass die deutsche Außenpolitik auch nach diesen Kriterien ausgerichtet ist. Eine andere, eher machtstaatlich-militärische Machtausübung ist dem Handelsstaatsmodell folgend für Deutschland auch nach der Wiedervereinigung kaum denkbar.⁵⁵

Die Bundesrepublik ist aus liberaler Sicht nach wie vor ein liberaldemokratischer Wohlfahrtsstaat mit starker Weltmarktintegration und eindeutig handelsstaatli-

⁵² Vgl. Volker Rittberger, Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilmacht ?, in: Wolfgang Bergem, et al., Friedenspolitik in und für Europa, Opladen, Leske+Budrich 1999, S. 87

⁵³ Vgl. Richard Rosecrance, Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für..., a.a.O., (Anm. 51), S. 36

⁵⁴ Vgl. Michael Staak, Großmacht oder Handelsstaat. Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/98, S. 15; vgl. auch ders. Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, München 2000, S. 29

⁵⁵ Zur Debatte um die Handelsstaatlichkeit Deutschlands vgl. Vgl. Reinhard Rode, Deutschland: Weltwirtschaftsmacht oder überforderter Euro-Hegemon?, in: Leviathan 1991 19/2, S. 231ff. bzw. folgende liberal orientierte Beiträge: Harald Müller, German Foreign Policy after Reunification, in: Paul B. Stares (Hrsg.), The New Germany and the New Europe, Washington, D.C. 1992; Volker Rittberger, Weltmacht oder Handelsstaat? Zur Außenpolitik des vereinten Deutschland, in: Paul Mog (Hrsg.), Die Deutschen in ihrer Welt, Berlin 1992

cher Ausrichtung der Außenpolitik. Die Interdependenzbeziehungen sind so komplex und die Multilateralisierung der deutschen Außenpolitik ist so weit fortgeschritten, so beispielsweise Kühne, dass die mit einer stärker unilateral geprägten Politik verbundenen Kosten zudem prohibitiv hoch wären.⁵⁶ Dementsprechend müsste die Außenpolitik Deutschlands gegenüber Estland, Lettland und Litauen darauf ausgerichtet sein, eine erweiterte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Staaten anzustreben. Um die eigenen Interessen in der baltischen Region wirkungsvoll durchsetzen zu können, könnte Deutschland versuchen, die Balten an westliche Strukturen zu binden, ohne ihnen allerdings ein großes Mitspracherecht bei Entscheidungen einzuräumen.

2.2.3 Konstruktivistische Perspektive⁵⁷

Im Folgenden sollen die mannigfachen konstruktivistischen Theorieansätze nicht ausdifferenziert vorgestellt werden; es geht vielmehr darum die gemeinsamen zentralen Kernaussagen der konstruktivistischen Perspektive darzustellen und einzuordnen.

In den bereits dargelegten „realistischen“ und „liberalen“ Theorien der Internationalen Beziehungen wurde der Mensch als homo oeconomicus konzeptionalisiert, welcher nutzenmaximierenden Prämissen folgt. Werte und Normen werden hier nur als Instrumente verstanden, die vorhandenen Interessen wirkungsvoll durchzusetzen. In konstruktivistischen Theorieansätzen⁵⁸ im Fach Internationale Beziehun-

⁵⁶Vgl. Winrich Kühne, Deutschland vor neuen Herausforderungen in den Nord-Süd-Beziehungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1991 41/46, S. 10f.

⁵⁷ In ihrer Gemeinsamkeit werden die unterschiedlichen konstruktivistischen Theoriekonstrukte hier begrifflich als Konstruktivismus bezeichnet.

⁵⁸ Obwohl ein gewisser Konsens der konstruktivistischen Ansätze in der Politikwissenschaft existiert, kann jedoch kaum von einer kohärenten Theorie der Internationalen Beziehungen gesprochen werden. Die konstruktivistischen akteursbezogenen Ansätze liefern aber im Vergleich zu strukturalistischen Perspektiven zunächst nachvollziehbarer die Erklärung von erfolgten plötzlichen Veränderungsprozessen im internationalen System. Zwar ist dieser Sachverhalt allgemein anerkannt, er beinhaltet jedoch gleichzeitig die vorherrschende Kritik, dass der Konstruktivismus größtenteils nur ex-post-Erklärungen anbietet, ohne eine fundierte

gen hingegen sind es aber gerade die intersubjektiv geteilten, wertgestützten Erwartungen angemessenen Verhaltens, welche die Struktur von Handlungen von außenpolitischen Entscheidungsträgern grundlegend beeinflussen. Akteure folgen demnach einer Logik der Angemessenheit⁵⁹, d.h. sie treffen ihre Entscheidungen norm- und regelgeleitet auf dem Hintergrund persönlicher Faktoren, historisch-kultureller Erkenntnisse und einer entsprechenden institutionellen Einbindung.⁶⁰ In einer konkreten Entscheidungssituation würde sich der Akteur, dieser Logik folgend, zunächst fragen, in welcher Art von Konstellation er sich befindet, um dann seine Handlungsmöglichkeiten zu prüfen. Er würde dann nicht notwendigerweise eine Handlungsoption wählen, deren Konsequenzen am ehesten zur Umsetzung der eigenen Ziele beiträgt, sondern diejenige, welche für ihn am angemessensten erscheint.

Also weniger utilitaristische Beweggründe leiten aus konstruktivistischer Sicht die Handlungen eines Akteurs - es sind vielmehr die von Ideen und Interpretationen geformten Wahrnehmungen und Deutungen, welche die Entscheidungen maßgeblich beeinflussen. Ideen ermöglichen und rechtfertigen Handlungen, Handlungsspielräume und Strategien, wobei sie nicht nur als Ausdruck von Interessen bzw. als Filter für die Wahrnehmung von Interessen verstanden werden.⁶¹ Ideen sind hier nicht als „beliefs held by individuals“⁶² zu begreifen. Sie sind vielmehr in intersubjektiv geteilte Normen eingebettet, welche die Handlungen von Akteuren beein-

Prognosefähigkeit zu besitzen. Zur kritischen Sicht einer Verwendung von konstruktivistischen Ansätzen zur Analyse der internationalen Beziehungen vgl. u.a. Hans-Martin Jaeger, Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1996/2, S. 313ff..

⁵⁹ Zur Angemessenheitslogik vgl. u.a.: James March/Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989, S. 23f.; auch Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, New York 1996

⁶⁰ Vgl. Thomas Schaber/Cornelia Ulbert, Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1994/1, S. 142

⁶¹ Vgl. Gert Krell, *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*. Baden-Baden 2000, S. 241

⁶² Vgl. Judith Goldstein/Robert Keohane, *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca 1993, S.3

flussen. Akteure konstituieren sich demnach selbst und ihre Interessen erst mit und durch Ideen und Normen.⁶³ Also sind Normen den Interessen von Akteuren nicht wie im rationalistischen Verständnis nachgeordnet, im Gegenteil: sie gehen ihnen voraus.⁶⁴ Demnach sind die Einstellungen und das Wertebewusstsein der handelnden Akteure und die Strukturen der internationalen Beziehungen das Ergebnis einer sozialen Konstruktion und daher veränderbar.⁶⁵

Da Akteure mit einer Fülle von wertgestützten Verhaltensanforderungen konfrontiert werden, ist die Unterscheidung zwischen relevanten und irrelevanten Verhaltensanforderungen erschwert. Es können jedoch Kriterien definiert werden, welche die Stärke einer Norm bestimmen. Nach Henning Boekle hängt die Stärke einer Norm, und damit die Gewichtung des Einflusses auf das Verhalten der Akteure von zwei Eigenschaften ab: „von ihrer Kommunalität, das heißt von der Menge der Akteure eines sozialen Systems, die eine wertegestützte Verhaltenserwartung teilen; und von ihrer Spezifität, das heißt von der Genauigkeit, mit der eine Norm angemessenes von unangemessenem Verhalten unterscheidet.“⁶⁶ Das bedeutet, dass aus konstruktivistischer Perspektive eine Norm umso stärker auf einen außenpolitischen Entscheidungsträger wirkt, je mehr Akteure innerhalb eines sozialen Systems diese

⁶³ Vgl. Gert Krell, *Weltbilder...*, a.a.O., (Anm. 61), S. 241

⁶⁴ Als Standardliteratur vgl. u.a.: Alexander Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theorie*, in: *International Organization* 1987/3; ders., *Collective Identity Formation and the International State*, in: *American Political Science Review* 1994/2; Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theorie and International Relations*, Columbia 1989

⁶⁵ Vgl. Alexander Wendt, *The Agent-Structure Problem...*, ebd., S. 336ff.; zur Wandelbarkeit von außenpolitischen Präferenzen aus konstruktivistischer Sicht vgl. auch Thomas Risse, *Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik*, in: Monika Medick-Krakau, *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 33ff.; und Heiko Knobel, *Die Wirkung von Normen im Prozess der Erweiterung der westlichen Staatengemeinschaft. Die baltischen Staaten, die EU und Aspekte der internationalen Sozialisation des Minderheitenschutzes*, in: www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/regorgs/regorgh.htm, 28.08. 2002, S. 3

⁶⁶ Henning Boekle et. al, *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, Tübingen 1999, S.3

Norm teilen und je genauer sie angemessenes von unangemessenem Verhalten unterscheidet.⁶⁷

Für die Wirkung und Vermittlung von Normen sind, dem konstruktivistischen Erklärungsmuster folgend, Sozialisationsprozesse verantwortlich. Sozialisation ist nach soziologischer Definition ein „Prozess in dem der Mensch in die ihn umgebene Gesellschaft und Kultur hineinwächst und durch das Erlernen sozialer Normen und Rollen zum eigenständigen, handlungsfähigen sozialen Wesen wird“. ⁶⁸ Die von der sozialen Umgebung vermittelten Verhaltensanforderungen werden im Verlauf des Sozialisationsprozesses verinnerlicht und der Akteur erkennt die verfestigten Denk- und Verhaltensweisen als richtig an, macht sie sich zu eigen und richtet seine Interessen und Präferenzen an ihnen aus.⁶⁹

Der Sozialisationsprozess bei außenpolitischen Entscheidungsträgern besitzt noch eine zusätzliche Eigenheit. Neben der Sozialisation in das soziale Umfeld ihrer Gesellschaft, sind sie noch einer zweiten Art von Sozialisation ausgesetzt. Bei diesem auch als „Transnationale Sozialisation“ bezeichneten Prozess, wirken internationale Normen entscheidungsformend.⁷⁰ Diese sind als Erwartungen angemessenen Verhaltens zu begreifen, „die innerhalb der internationalen Gesellschaft oder innerhalb eines partikularen Subsystems der internationalen Gesellschaft von dessen konstitutiven Einheiten, den Staaten, geteilt werden.“⁷¹ Als Sozialisatoren auf der internationalen Ebene sind Staaten, internationale Organisationen⁷² und sogenannte „e-

⁶⁷ Vgl. ebd.

⁶⁸ Wolfgang Weiß, Sozialisation, in: Grundbegriffe der Sozialisation, Opladen 1986, S. 269; zur begrifflichen Klärung und Erläuterung sozialisationstheoretischer Ansätze vgl. ausführlich: Werner Helsper, Sozialisation, in: Heinz-Hermann Krüger/Werner Helsper, Einführung in Grundbegriffe und Grundfragen der Erziehungswissenschaft, Opladen 2000, S. 71ff

⁶⁹ Vgl. Frank Schimmelpfennig, Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1994/2, S. 338

⁷⁰ Vgl. Henning Boekle, a.a.O., (Anm. 66), S. 7

⁷¹ Ebd., S. 12

⁷² Internationalen Organisationen erlangen ihre Bedeutung als Sozialisatoren, weil sie Zusammenschlüsse von Staaten darstellen, welche sich als Mitglieder der entsprechenden Or-

pistemic community's“ bzw. Advocacy-Koalitionen⁷³ von Bedeutung, weil sie dazu beitragen bestehende internationale Normen zu überwachen und neue Normen zu etablieren.⁷⁴

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit ideelle Faktoren, wie Werte, Normen oder Identitäten die Entscheidungsfindung deutscher Politiker bei der Gestaltung der Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen beeinflussten. Eine entsprechende Relevanz dieser Aspekte für die deutsche Außenpolitik auf multilateraler Ebene, erkennt Frank Schimmelpfennig beispielsweise bei der Frage nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Er argumentiert auf der Grundlage des Konzeptes des „rhetorischen Handelns“, „dass die EU sich 1993 für eine Osterweiterung entschied und 1998 Beitrittsverhandlungen mit osteuropäischen Staaten aufnahm, obwohl die überwiegende Mehrheit ihrer Mitglieder sich anfänglich sperrte.“ Den Befürwortern⁷⁵ einer Aufnahme von osteuropäischen Staaten wie Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union sei es gelungen, durch geschicktes Argumentieren und das Vorbringen von quasi historisch verfestigten Grundnormen und Grundwerten (wie z.B. die liberalen Grundnormen der EU) die Gegner zu besänfti-

ganisation verpflichten, die in Gründungs- bzw. Vertragsdokumenten und Rechtsakten verankerten Normen zu befolgen. Internationale Organisationen sind dem konstruktivistischen Verständnis folgend Wertegemeinschaften, dessen Mitglieder sich den artikulierten Erwartungen angemessenen Verhaltens entsprechend verhalten. Vgl. u.a. Martha Finnemore, Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, in: International Organization 1996/2; auch Henning Boekle, a.a.O., (Anm. 66), S. 8

⁷³ Mit „epistemic community“ bzw. „Advocacy-Koalitionen“ werden Expertengruppen konzeptualisiert, welche u.a das Wissen über Ursache- Wirkungs-Zusammenhänge in einem Politikbereich teilen.. Vgl. Peter Haas, Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 1992/1, S.3

⁷⁴ Vgl. ausführlich Margaret Keck/Kathryn Sikkink, *Aktivists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, New York 1998

⁷⁵ Obwohl sich Deutschland wegen der Rücksichtnahme auf russische Interessen bei der Befürwortung einer schnellen Aufnahme der Balten in die Europäische Union de facto schwer tat, ist prinzipiell eine positive Einstellung der deutschen Regierungen (Kohl,Schröder) zur Erweiterung zu erkennen.

gen und letztendlich umzustimmen.⁷⁶ Die Argumente der deutschen politischen Eliten für eine schnelle Aufnahme der baltischen Staaten in die Europäische Union, basierten zum einen auf Befürchtungen einer Destabilisierung in Osteuropa generell, aber auch auf historisch-moralischen und idealistischen Grundeinstellungen, welche sich im Laufe der Zeit als allgemein gültige Verhaltensnormen etabliert hatten.⁷⁷ Zum letzteren zählen beispielsweise die Argumente einer durch den zweiten Weltkrieg hervorgerufenen, besonderen historischen Verantwortung der Deutschen in Osteuropa⁷⁸ und einer postulierten essentiellen europäischen Identität. Die Mitgliedschaft der Balten in der Europäischen Union ist demnach per se anzustreben.⁷⁹

⁷⁶ Vgl. Frank Schimmelfennig, *The Double Puzzle of EU Enlargement*, Arena Working Papers, Oslo 1999/15; vgl. ders. *International Socialization in the New Europe. Rational Action in an Institutional Environment*, in: *European Journal of International Relations* 2000/1

⁷⁷ Zur Wahrnehmung des europäischen Integrationsprozesses bei deutschen Eliten vgl. August Pradetto/Oliver Linz, *Der europäischen Integrationsprozesses in der Wahrnehmung und Beurteilung deutscher politischer Eliten*, in: dies. *Ostmitteleuropa zwischen regionaler Kooperation und europäischer Integration*, Hamburg 2002, S. 131ff.

⁷⁸ Für Raimund Seidelmann ist dieser Hang zur historischen Wahrnehmung das Ergebnis eines Lernprozesses. Die deutsche Außenpolitik soll wiedergutmachen, was besonders der Nationalsozialismus an Unsicherheiten hinterlassen hat. Vgl. ausführlich: ders., *Kontinuität, Rückbesinnung und Anpassung: Die deutsche Europapolitik der 1990er Jahre*, in: Monika Medick-Krarau, *Außenpolitischer Wandel...*, a.a.O. (Anm. 65), S. 208

⁷⁹ Vgl. Matthias Ecker-Erhardt, *Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU- Osterweiterung*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2002/2, S. 237f.

3 Außenpolitische Entscheidungsmechanismen

„Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.“⁸⁰ Er „hat die ausschließliche Gesetzgebung über...die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“.⁸¹ Die auswärtige Gewalt ist in Deutschland demnach eine Zentralgewalt, in der der Bund die Vertretung nach außen wahrnimmt. Bei der Analyse von außenpolitischen Entscheidungsstrukturen sind deshalb vor allem die zum Handeln befähigten Verfassungsorgane relevant. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland zählen hierzu der Bundespräsident, der Bundeskanzler, der Außenminister (incl. Auswärtiges Amt), andere Fachministerien, der Bundestag, der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht, wobei die alltägliche Außenpolitik im wesentlichen von der Exekutive formuliert und implementiert wird. Die außenpolitisch relevanten Strukturen administrativer Zuständigkeiten und verschiedene Modelle von Entscheidungsprozessen sollen im Folgenden im Focus der Untersuchung stehen.

3.1 Institutionelle Merkmale

Im Bereich der Außenpolitikgestaltung kommt dem Bundeskanzler eine entscheidende Bedeutung zu, da er laut Grundgesetz die normativen Befugnisse und laut Art. 65 die nötigen Kompetenzen besitzt, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, welche der Geschäftsordnung der Bundesregierung folgend für innere und äußere Angelegenheiten Gültigkeit haben.⁸² Der Bundeskanzler besitzt zudem mit dem Kanzleramt, dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und dem Bundesnachrichtendienst die nötige Ausstattung, um seine Entscheidungen auf der Basis von verlässlichen Informationen treffen zu können. Bedeutend ist auch das Bundeskanz-

⁸⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1990, Art. 32.1

⁸¹ Ebd. Art. 73.1

⁸² Vgl. ebd., Art 65

leramt, weil es den Bundeskanzler wesentlich unterstützt und wichtige Koordinierungsaufgaben übernimmt.⁸³ Bei der praktischen Entscheidungsarbeit sind vielfach die Kabinettsausschüsse wichtig; Optionen werden hier erarbeitet und Entscheidungen vorbereitet. Zudem sind das Bundessicherheits-, das Finanz- und das Wirtschaftskabinetts, denen der Bundeskanzler nominell vorsteht, bedeutend.

Die Interpretation der Richtlinienkompetenz unterliegt jedoch im weiteren Sinne der Persönlichkeitsstruktur des jeweiligen Bundeskanzlers. Inwieweit ein Kanzler tatsächlich die Richtlinien der Politik bestimmt und Impulse geben kann, hängt laut Hans-Peter Schwarz davon ab, ob er "in den einzelnen Bereichen oder auch auf dem gesamten Feld der Außenpolitik Führungswillen zeigt, Führungsgeschick besitzt und nicht durch Koalitionsrücksichten oder innerparteiliche Widerstände behindert ist".⁸⁴ Dadurch, je nach Interessen- und Machtkonstellation und der Individualität des Kanzlers, kam es im Laufe der Zeit zu den unterschiedlichsten Ausprägungen der Machtverteilung. Konrad Adenauer beispielsweise war ein Kanzler, der seine außenpolitischen Kompetenzen am weitesten ausnutzte. "Adenauer nahm zwischen 1949 und 1951 alle auswärtigen Angelegenheiten als Bundeskanzler wahr, bis 1955 übte er das Amt des Außenministers in Personalunion mit aus"⁸⁵, wobei er sein eigenes Kabinetts nur selten und punktuell in die außenpolitischen Entscheidungen mit einbezog.⁸⁶

Die Kanzler nach Adenauer nutzen ihre außenpolitischen Kompetenzen unterschiedlich stark. So zeigten beispielsweise Ludwig Erhard und Georg Kiesinger ein geringes außenpolitisches Profil, was u.a. daran lag, dass Erhard generell als relativ durchsetzungsschwacher Bundeskanzler galt und Kiesinger mit Willy Brandt als

⁸³ Zum „Kanzlerprinzip“ vgl. u.a. Michael Mertes, Führen, koordinieren, Strippen ziehen. Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: Karl-Rudolf Korte, Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000, S. 62-84

⁸⁴ Hans-Peter Schwarz, Die Bundesregierung und die auswärtigen Beziehungen, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975, S. 52

⁸⁵ Reinhard Rode, Deutsche..., a.a.O., (Anm. 4), S. 38

⁸⁶ Vgl. ebd.

Außenminister und Vizekanzler einen populären und außenpolitisch sehr aktiven Gegenpart besaß.⁸⁷ Auch in der späteren Kanzlerschaft engagierte sich Brandt in der Außenpolitik sehr stark. Auch Helmut Schmidt und Helmut Kohl waren Kanzler, die es verstanden, sich in der Außenpolitik sehr charaktervoll zu profilieren. Obwohl es Kohl in seiner Amtszeit oft schwer fiel seinen langgedienten Außenminister Hans-Dietrich Genscher zurückzudrängen, gelang es ihm bei entscheidenden Fragen dennoch. So bezog Kohl Genscher zwar stark in die Außenpolitikgestaltung mit ein, gab jedoch die wichtigsten Impulse selbst bzw. leitete wichtige außenpolitische Verhandlungen alleine (z.B. deutsch-sowjetischer Gipfel 1990 im Kaukasus).⁸⁸ Den „Zehn-Punkte-Plan“ beispielsweise entwickelte Kohl bewusst am Außenminister Genscher vorbei.⁸⁹ Gerhard Schröder verstand es ebenfalls, die Rolle des Außenpolitikers für die Manifestation der Stärke seines Amtes zu nutzen, indem er z.B. in der Frage der Entsendung der Bundeswehr nach Afghanistan (2001) die Vertrauensfrage stellte und sich auch durchsetzte.⁹⁰ Mit dem populären Außenminister Joseph Fischer an seiner Seite hatte es Schröder jedoch schwer, eine Profilierung zu seinen Gunsten zu erreichen. Generell wurde das Außenministerium in den letzten Jahrzehnten immer von der kleineren Koalitionspartei der Regierung geleitet und zwang den Kanzler des Öfteren zu koalitionspolitischen Erwägungen.

Der Bundespräsident besitzt außenpolitisch nur formelle Kompetenzen, welche sich in der Regel auf repräsentative Aufgaben beschränken. Nach Art. 59.1 des Grundgesetzes übt er zwar die alleinige völkerrechtliche Vertretung Deutschlands aus und „schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten“⁹¹, er ist jedoch nicht befugt, inhaltlich selbstständig zu handeln. Es besteht gar die Ver-

⁸⁷ Vgl. Gunther Hellmann, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Frankfurt 2005, S. 47

⁸⁸ Vgl. Stephan Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999, S. 45

⁸⁹ Vgl. u.a. Horst Teltschik, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Berlin 1991, S. 42ff.

⁹⁰ Vgl. FAZ, *Eine letzte Chance für die Koalition. Schröder stellt die Vertrauensfrage*, 14.11.2001, S. 1

⁹¹ Vgl. Grundgesetz..., a.a.O., (Anm. 80), Art. 59.1

pflichtung des Bundespräsidenten, sich mit seinen Äußerungen im Rahmen der Regierungspolitik zu bewegen. Um Widersprüchlichkeiten zu vermeiden ist es die Regel, die außenpolitischen Reden des Bundespräsidenten mit dem Auswärtigen Amt abzusprechen, bzw. direkt von diesem ausarbeiten zu lassen. Trotz dieser formalen Vorgaben waren die Bundespräsidenten bemüht, im Rahmen ihrer Handlungsfreiheit ihre eigenen Vorstellungen deutlich zu machen, was an der real schwachen außenpolitischen Position im Wesentlichen nichts ändert.⁹²

Zum Unterbau der außenpolitisch-ausführenden Staatsgewalt gehört vor allem der gesamte technisch-bürokratische Behörden- und Militärapparat, welcher das Alltagsgeschäft bewerkstelligt bzw. Entscheidungen vorbereitet und umsetzt. Hier sind insbesondere die zahlreichen Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes, der verschiedenen Ministerien, der Botschaften und der internationalen Organisationen zu nennen. Sie sind über mannigfaltige formelle und informelle Koordinationsmechanismen miteinander verbunden und bilden das Rückgrat der außenpolitischen Expertise.⁹³ Dieses administrative Determinantenfeld im außenpolitischen Entscheidungszentrum dient somit der breiten außenpolitischen Informationsbeschaffung, Aufbereitung, Verarbeitung und Entscheidungsausführung.⁹⁴ Die Aufgabenverteilung wird in der Regel hierarchisch und nach bestimmten thematischen und regionalen Kriterien geordnet und ist einzelnen Abteilungen und Referaten zugewiesen. Die engen Mitarbeiter des Kanzlers bzw. die zuständigen Minister haben dabei die Aufgabe, „den nachgeordneten Arbeitseinheiten nach Rücksprache mit Bundeskanzler oder Minister

⁹²Vgl. Reinhard Rode..., a.a.O., (Anm. 4), S. 36f. und vgl. auch: Werner Billing, Die Rolle des Bundespräsidenten im Bereich der Außenpolitik, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975, S. 142-157

⁹³ Vgl. Gunther Hellmann..., a.a.O., (Anm. 87), S. 51

⁹⁴ Zur Verschiebung von Kompetenzen vgl.: Peter M. Wagner, Außenpolitik in der "Koalitionsdemokratie". Entscheidungsprozesse in Deutschland, in: Internationale Politik 1998/4, S. 31f.

Weisungen zu geben sowie Berichte und Vorlagen... entgegenzunehmen, auszuwerten und in Entscheidungsvorlagen zu übersetzen.“⁹⁵

Bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten nimmt der Bundesaußenminister eine bedeutende Stellung ein. Er leitet das Auswärtige Amt (AA), welches 1951 aus der "Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten" hervorgegangen ist und der Geschäftsordnung zufolge, bei der Ausarbeitung der Außenpolitik die Federführung innehat. Das Auswärtige Amt übt eine Mittlerfunktion aus: Der Auswärtige Dienst muss die verschiedenen, auch divergierenden, außenpolitischen Interessen bündeln und zusammenführen. Mit seiner Querschnittsfunktion ermöglicht das Auswärtige Amt damit die praktische Koordinierung der vielen Fachpositionen und Einzelperspektiven zu einer geschlossenen deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Es ist die zentrale Schaltstelle der deutschen Diplomatie, in der außenpolitischen Analysen und Konzeptionen sowie konkrete Handlungsanweisungen für die deutschen Auslandsvertretungen erarbeitet werden. Informationsquellen, wie das Bundespresseamt oder der Bundesnachrichtendienst (BND), werden genutzt, um außenpolitische Strategien zu entwerfen.⁹⁶ Dazu besitzt das Auswärtige Amt über die notwendigen Strukturen. Staatsminister und Staatssekretäre sind für die tägliche operative Tätigkeit besonders wichtig. Staatssekretäre beispielsweise „vertreten als ranghöchste Beamte den Minister bei der Leitung des gesamten Auswärtigen Dienstes. Sie führen den ihnen jeweils unterstellten Geschäftsbereich in der Zentrale und haben die Aufsicht über die Auslandsvertretungen. Täglich findet unter Vorsitz der Staatssekretäre die "Direktoren-Runde" mit allen Abteilungsleitern des Auswärtigen Amts statt. Hier werden die aktuellen Entwicklungen in der Welt und die daraus zu ziehenden operativen Konsequenzen erörtert.“⁹⁷

Die Bearbeitung der verschiedensten Problemstellungen aus unterschiedlichen Sachgebieten hat die Zusammenarbeit mit den verschiedensten Ministerien

⁹⁵ Vgl. GGO §§ 12,13; zitiert nach: Gunther Hellmann..., a.a.O., (Anm. 87), S. 51

⁹⁶ Vgl. u.a. Reinhard Rode, Deutsche Außenpolitik..., a.a.O., (Anm. 4), S. 41f.

⁹⁷ Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Leitung/Uebersicht.html>, 21.09.2006

notwendig gemacht. In Folge dieser Kooperation musste das Auswärtige Amt (AA) einige Kompetenzen abgeben, sodass im interministeriellen Konzert, "das AA keinesfalls immer das letzte Wort"⁹⁸ hat. Mit zunehmender internationaler Verflechtung und den neuen Herausforderungen einer „global governance“ besteht kaum die Möglichkeit irgendein Bereich der Politik losgelöst von internationalen Zusammenhängen zu betrachten bzw. zu analysieren. Diese zunehmende Komplexität der internationalen Beziehungen brachte die Notwendigkeit mit sich, viele Aufgaben des Auswärtigen Amtes in Ressortministerien bearbeiten zu lassen. Am bedeutsamsten sind hier Verflechtungen auf den Gebieten der Handels-, Wirtschafts-, Finanz- und Sicherheitspolitik. Der Logik folgend haben sich deshalb die jeweiligen Fachministerien als außenpolitische Akteure etabliert. So sind beispielsweise das Wirtschaftsministerium, das Finanzministerium, das Verteidigungsministerium oder das Landwirtschaftsministerium aktiv an der Außenpolitikgestaltung beteiligt. Diese Spezialisierung hat sich durch die Kooperation der Fachministerien auf EU-Ebene noch verstärkt und wird mit zunehmender Komplexität noch gesteigert.⁹⁹

Für die bilaterale Zusammenarbeit mit Estland, Lettland und Litauen ist die Abteilung 206 des Auswärtigen Amtes betraut. Die Kooperation mit den baltischen Staaten auf der Ebene der Europäischen Union wird in den Abteilungen 202 und 203 bearbeitet; Fragen, welche sich mit der Sicherheitslage im Baltikum bzw. den Beziehungen zur Nato beschäftigen liegen in den Händen der Abteilung 201 des AA.

Weitere Akteure im bundesdeutschen außenpolitischen Entscheidungsprozess lassen sich auf der legislativen Ebene verorten. Zuerst ist hier das deutsche Parlament, der Bundestag, zu nennen. Generell hat der Bundestag nur begrenzte Entscheidungskompetenzen, wenn es um die Außenpolitik geht. Das Grundgesetz weist in auswärtigen Angelegenheiten dem Bundestag zwar Mitwirkungs- aber keine Initi-

⁹⁸ Reinhard Rode, *Deutsche Außenpolitik...*, a.a.O., (Anm. 4), S. 43

⁹⁹ Vgl. ebd., S. 42; vgl. auch Gunther Hellmann..., a.a.O., (Anm. 87), S. 49

ativrechte zu. Folgende Akte sind relevant: Abschluss von politischen Verträgen¹⁰⁰, Friedensverträgen, Abkommen, die Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen und die Erklärung des Verteidigungsfalls der Bundesrepublik.¹⁰¹ Andere Möglichkeiten der Beteiligung am außenpolitischen Entscheidungsprozess sind in der Tradition einer sicheren Regierungsstabilität in Deutschland schwer zu realisieren. Es bestehen beispielsweise keine bindenden Vorschriften dafür, dass zwischenstaatliche Vereinbarungen in der Form eines politischen Vertrages auszuhandeln sind. Die Bundesregierung kann hingegen die Form wählen, welche ein Mitspracherecht der Legislative kaum möglich macht.

Die Länderkammer, der Bundesrat, verfügt ebenfalls über geringe Mitwirkungsmöglichkeiten in der Außenpolitik. Lediglich im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens kann er Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen nehmen, indem beispielsweise ein Vertrag angenommen oder abgelehnt wird. Der Bundesrat besitzt jedoch nicht die Kompetenzen die Inhalte zu verändern; d.h. er hat keine Initiativ-, Gestaltungs- oder Kontrollbefugnis in außenpolitischen Bereichen.¹⁰² Nur wenn die Mehrheitsverhältnisse im Vergleich zum Bundestag variieren, wird eine oppositionell inspirierte Entscheidungsfindung, z.B. bei Grundsatzentscheidungen relevant, was in der Geschichte der Bundesrepublik jedoch äußerst selten der Fall war.

Auch das höchste Organ der Judikative, das Bundesverfassungsgericht, hat im außenpolitischen Entscheidungssystem geringe Einflussmöglichkeiten. Im Wesentlichen beschränken sie sich auf außenpolitikrelevante Vorgaben der deutschen Verfas-

¹⁰⁰ Laut dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sind dies Verträge, welche durch die „Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft berührt werden.“ Dies sind zudem Verträge, die darauf gerichtet sind, „die Machtstellung des Staates anderen gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern.“ Bundesverfassungsgericht 1, 372 (381); zitiert nach Gunther Hellmann..., a.a.O., (Anm. 87), S. 53

¹⁰¹ Vgl. Stephan Bierling..., a.a.O., (Anm. 88), S. 28

¹⁰² Vgl. Gunther Hellmann..., a.a.O., (Anm. 87), S. 54

sung. Nur durch die Änderungen des Grundgesetzes kann das Verfassungsgericht die Entscheidungskompetenzen der Bundesregierung beeinflussen.¹⁰³

3.2 Prozesse außenpolitischer Entscheidungsfindung

Mit einer Zuordnung von Kompetenzen innerhalb des bundesdeutschen institutionellen Gefüges und anhand von Organisations- und Geschäftsordnungen, kann der Prozess außenpolitischer Entscheidungen nicht gänzlich erklärt werden. Es ist auch von Belang, außenpolitische Entscheidungsträger als Vertreter einer gewissen Rolle wahrzunehmen, d.h. als Träger einer bestimmten Funktion im Prozess der außenpolitischen Entscheidungsfindung. In der politikwissenschaftlichen Literatur finden sich jedoch kaum generalisierbare Thesen über außenpolitische Entscheidungsabläufe. Helga Haftendorn spricht sogar vom Entwicklungsland Deutschland auf dem Gebiet der außenpolitischen Entscheidungsforschung.¹⁰⁴ Es fehle an vergleichenden Fallstudien, dessen Forschungsergebnisse Kausal-Aussagen zu außenpolitischen Entscheidungsprozessen zulassen würden.¹⁰⁵

1997 schrieb Gerald Schneider eine zusammenfassende Darstellung zur Außenpolitikanalyse, in der er versuchte die verschiedenen Analyseformen aufzuarbeiten.¹⁰⁶ Ein gelungener Beitrag, um außenpolitische Entscheidungsmuster zuzuordnen und zu analysieren wurde 1999 von Allison/Zelikow veröffentlicht. Sie versuchen anhand von drei Modellen bestimmte Handlungspräferenzen zu erklären und diese mit konkreten politischen Entscheidungen abzugleichen.¹⁰⁷

¹⁰³ Vgl. Reinhard Rode, Deutsche..., a.a.O., (Anm. 4), S. 55

¹⁰⁴ Vgl. Helga Haftendorn, Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS Sonderheft 21, Opladen 1990, S. 407

¹⁰⁵ Vgl. ebd., S. 401

¹⁰⁶ Vgl. Gerald Schneider, Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse: Das Erbe Allison im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1997/1, S. 107-123

¹⁰⁷ Vgl. Graham Allison/Philip Zelikow, Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, New York 1999

Es existieren demnach Erklärungsansätze, die ermöglichen, bestimmte Muster bei der Entscheidungsfindung erkennen zu können. Aus funktional-systemtheoretischer Perspektive beispielsweise sind Überzeugungen und Präferenzen der Spitzenakteure bei der Gestaltung der deutschen Außenpolitik von Bedeutung. Die Perzeptionen der relevanten Strukturen bzw. Anforderungen seitens der Akteure werden hier als Bindeglied zwischen dem außenpolitisch Handelnden und der Struktur verstanden.¹⁰⁸ Die entscheidungsleitenden Wahrnehmungen werden durch Einstellungsmuster (belief systems) und Handlungsrouitinen (operational codes) beeinflusst. Sie setzen sich aus "normativen Grundpositionen, den spezifischen Merkmalen von Persönlichkeiten und Institutionen"¹⁰⁹ zusammen. Entsprechend dem strukturfunktionalistischem Verständnis von Ernst-Otto Czempiel vertreten Entscheidungsträger aber nicht individuell-subjektive Sichtweisen, sondern folgen bei der Entscheidungsfindung der Rollenerwartung, die sich aus dem Selbstverständnis der repräsentierten Institution ergibt.¹¹⁰

Anders hingegen die Perspektive des vom Realismus geprägten Ansatzes: Der außenpolitische Akteur entscheidet hiernach nicht auf der Grundlage eines Wertekodexes, sondern das konstitutive Element, so Morgenthau, ist ein am Eigeninteresse orientiertes Machtstreben, "concept of interest defined in terms of power", welches in seiner Substanz im Streben und Erhalten von Macht, zum Mittel und gleichzeitig zum Zweck wird.¹¹¹ Macht wird als determinierende und nicht als intervenierende Variable verstanden. Seine Entscheidungen trifft der Akteur, dem "Rational Aktor

¹⁰⁸ Vgl. Helga Haftendorn, Kontinuität und Wandel des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, in: Militärgeschichte 4/1999, S. 72

¹⁰⁹ Helga Haftendorn, Kontinuität und Wandel des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Ellwein / Everhard Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 248; auch dies., ebd.

¹¹⁰ Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Amerikanische..., a.a.O., (Anm. 5), S. 13ff.

¹¹¹ Vgl. Hans Morgenthau, Common Sense and Theories of International Relations, in: John C. Farrell / Asa P. Smith, Theory and Reality in International Relations, New York 1968, S. 25

Modell¹¹² folgend, auf der Grundlage eines größtmöglichen Nutzens bzw. des kleinstmöglichen Schadens. Offen bleibt jedoch, in welchen Formen Macht im Entscheidungsprozess "auf organisatorischer und/oder internationaler Ebene auftauchen kann und wieweit Macht als zunächst amorphe Gestalt in politischen Einfluss umsetzbar ist."¹¹³ Für Allison/Zelikow existieren für einen rational handelnden Akteur vier verschiedene Phasen der Entscheidungsfindung:

- die Präferenzordnung ergibt sich aus bestimmten feststehenden Zielen; der Akteur kann den zu erwartenden Nutzen abschätzen;
- ihm stehen mehrere Handlungsalternativen zur Verfügung;
- er kann für jede Alternative den für ihn relevanten Nutzen bestimmen;
- die Entscheidung fällt für diejenige Handlungsalternative, bei der der zu erwartende Nutzen am größten erscheint.¹¹⁴

Ein Entscheidungsmodell, welches sich mehr auf individuelle und sozialpsychologische Elemente bezieht, geht von unterschiedlichen Sichtweisen der Akteure aus. Informationen werden selektiv wahrgenommen und nach den sozialen und situativen Erfahrungen der außenpolitischen Akteure beurteilt. Als Filter und Beurteilungskriterium für neue Informationen haben Erfahrungswerte, Grundpositionen und individuelle Persönlichkeitsmerkmale unter anderem die Funktion Unsicherheiten abzubauen

¹¹² Der "Rational Actor" ist der prototypische realistische Akteur, der als Einheit Staat nach außen tritt und als Ausgangsposition realistischer Theoriebildung fungiert. Wer sich in der außenpolitischen Praxis konkret hinter dem rationalen Akteur verbirgt, bleibt nebulös. Optional können ein Staatsmann, eine elitäre Gruppe von Entscheidungsträgern oder die Ministerien gemeint sein. Der "Rational Actor" ist dieser Logik folgend die Aggregation von individuellen zu kollektiven Interessen. Hierzu u.a.: John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimensions of Political Analyses*, Princeton 1974; Graham T. Allison, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971, S. 11 ff.

¹¹³ Claudia Hoffmann, *Entscheidungs-Gestaltung. Neue Perspektiven außenpolitischer Entscheidungstheorie und Planung*, München 1992, S. 110

¹¹⁴ Vgl. Graham Allison/Philip Zelikow..., a.a.O., (Anm. 107), S. 18; vgl. auch Gunther Hellmann..., a.a.O., (Anm. 87), S. 136

en¹¹⁵, indem sie dem handelnden Politiker eine entsprechende Realität schaffen, welche daraus abgeleitet zu einem sozial-politischen Konstrukt wird. In dieser eher psychologisch-konstruktivistischen Sichtweise reagiert der Akteur nicht unmittelbar auf die Anforderungen, welche sich aus dem internationalen System ergeben, sondern seine Handlungsimpulse werden durch die Art und Weise seiner Rezeption modifiziert. D.h. nicht nur die Entscheidungsstruktur und die Kompetenzverteilung, sondern auch die Überzeugungen und Präferenzen der außenpolitisch entscheidenden Akteure würden bei der Formulierung der deutschen Außenpolitik eine entscheidende Rolle spielen.

Die außenpolitisch relevanten Entscheidungen in der 13. (Kohl) und auch der 14. Legislaturperiode (Schröder), basierten nicht, wie in der realistischen Perspektive formuliert, auf Souveränität und Autonomie, sondern auf eine zunehmende internationale Verflechtung der Bundesrepublik in zwischenstaatliche und supranationale Organisationen.¹¹⁶ Die daraus resultierende hohe Komplexität von außenpolitischen Entscheidungsprozessen besonders im außenwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich, nimmt den außenpolitischen Akteuren vielfach die Autonomie in der Entscheidungsfindung. Dies zeigt, dass außenpolitische Entscheidungen zwar das Ergebnis eines informellen, oft durch parteipolitische und institutionelle Erwägungen geprägten Prozesses innerhalb der Regierung sind, aber auch von außen beeinflusst werden.¹¹⁷

¹¹⁵ Als Standardliteratur hierzu gilt u.a.: Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, New York 1976; zur neueren deutschen Literatur vgl. Matthias Ecker-Ehrhardt, *Alles nur...*, a.a.O., (Anm. 79)

¹¹⁶ Vgl. Herrmann Lübke, *Staatliche Souveränität, internationale Organisation und Regionalisierung*, in: Karl Kaiser / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Baden-Baden 1995, S. 187-195

¹¹⁷ Vgl. ebd., S. 52

4 Deutsche Baltikumpolitik: Akteure, deren Interessen, Forderungen und Maßnahmen von 1994-1998

Dem systemtheoretischen Input-Output-Modell David Eastons¹¹⁸ und der Anwendung des Modells auf die deutsche Außenpolitik durch Reinhard Rode folgend, werden Forderungen an das politische System gestellt, welche die Entscheidungen der außenpolitischen Eliten beeinflussen.

Die spezifischen außenpolitischen Forderungen werden durch Interessengruppen formuliert und richten sich an die Entscheidungsinstitutionen im politischen System. In der Betrachtung der deutschen Politik gegenüber Estland, Lettland und Litauen werden deshalb die relevanten Einflussorganisationen geortet und die entsprechenden Interessen zugeordnet. Als wichtigste Interessengruppen sollen die Parteien und entscheidende Akteure im vorpolitischen und gesellschaftlichen Raum, hier vor allem die Wirtschaftsakteure zur Analyse herangezogen werden. Mit ihren Forderungen an das politische System üben sie einen maßgeblichen Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse aus. Gefußt auf einer soliden Organisationsstruktur, können sie ihre Interessen gebündelt an die Regierungsstellen richten, und darüber hinaus auch auf die darauf folgende Politik wirkungsvoll und schnell reagieren. Andere Interessengruppen, wie die Vertriebenenverbände, Umweltgruppen oder die Kirchen, werden bei der Analyse vernachlässigt, da eine ausschlaggebende Einflussnahme bei der Gestaltung der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten per se ausgeschlossen wird.

Diese methodischen Aussagen beziehen sich auf beide Untersuchungszeiträume (Kohl 1994-1998; Schröder 1998-2002). Im Folgenden sollen zunächst die Interessen und Forderungen der Einflussorganisationen analysiert werden, die in der Regierungsperiode von 1994 bis 1998 relevant waren.

¹¹⁸ Zum Modell David Eastons und der Anwendung auf die deutsche Außenpolitik durch Reinhard Rode vgl. das entsprechende Kapitel dieser Arbeit; siehe (Anm. 3,4 u.6).

4.1 Interessen der Parteien von 1994-1998

Die Rolle der Parteien ist durch ihre Doppelfunktion bestimmt: Zum einen gehören sie zum gesellschaftlichen System und stellen spezielle Forderungen an das außenpolitische Entscheidungssystem. Zum anderen sind sie durch ihre Vertreter in den Landes- und Bundesparlamenten direkte Entscheidungsträger. Diese besondere Rolle wird den Parteien verfassungsgemäß durch Artikel 21 Grundgesetz und das Parteiengesetz zugestanden. Konkrete parteipolitische Forderungen werden meist in den Ausschüssen, den Plenardebatten des Deutschen Bundestages oder in Äußerungen relevanter Partei-Eliten formuliert.¹¹⁹ Grundlegende Forderungen der Parteien manifestieren sich im Wesentlichen in den jeweiligen Grundsatzprogrammen und themenbezogenen Pressemeldungen. Bei der Verortung der parteispezifischen Forderungskataloge wird daher auf eben jene Quellen zurückgegriffen.

Ideen und außenpolitische Konzeptionsentwürfe haben die bundesrepublikanischen Parteien stets in reicher Vielfalt geliefert. Wichtig für die Umsetzung von Forderungen ist die Mehrheitsfähigkeit im deutschen Entscheidungssystem; d.h.: außenpolitische Entscheidungen müssen von der Mehrheit des Deutschen Bundestages getragen werden. Da diese Mehrheit von den Fraktionen gebildet wird und der Entscheidungsspielraum des Bundeskanzlers von einer tragfähigen Parlamentsmehrheit abhängt, kommt ihnen eine entscheidende Bedeutung zu. Bei Koalitionsregierungen orientiert sich das außenpolitische Programm auch immer an den Einschätzungen der Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien. Da von 1957 - 1961 abgesehen, alle Regierungen auch Koalitionsregierungen waren, wurden außenpolitische Entscheidungen ausschließlich von mehreren Parteien getragen. Die Rolle der Fraktion und dessen Vorsitzenden reicht deshalb über die des „Transmissionsriemens“ zwischen Partei und Regierung hinaus. Der Prozess der außenpolitischen Entschei-

¹¹⁹ Hierzu zählen zum Beispiel bei der Regierungspartei/Koalitionspartei der Bundeskanzler selbst bzw. die entsprechenden Minister, ansonsten der Partei- bzw. Fraktionsvorsitzende und zur Sache entscheidende Personen wie z.B. Ausschussvorsitzende/-mitglieder.

dungsfindung ist hierbei keine Filterung der Basismeinung der Partei hin zur Regierungsspitze. Verstärkt wird dies durch den Umstand, dass mit der Ausnahme Helmut Schmidts, alle Kanzler auch Parteivorsitzende der größten Koalitionspartei waren. Die Macht und Entscheidungsfähigkeit der Regierung lag somit auf der Linie Partei-Fraktion-Regierung-Kanzler.¹²⁰

Im Folgenden werden die Positionen der in der Legislaturperiode 1994-1998 im Bundestag vertretenden Parteien¹²¹ mit Blick auf die deutsche Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen untersucht. Funktionsgemäß haben die von den Parteien formulierten Forderungen ihren Ursprung in der Gesellschaft und wurden situationsbedingt von den Parteien weiterentwickelt. Im Bereich der Außenpolitik ist aber das Interesse in der Gesellschaft nicht so sehr ausgeprägt wie in Politikbereichen die den Wähler unmittelbar berühren (z.B. Steuerpolitik). Außenpolitik bleibt für den Wähler größtenteils undurchschaubar und die „Domaine Reservé“ der hohen Politik, auf die schlecht Einfluss zu nehmen ist.¹²²

¹²⁰Vgl. Frank R. Pfetsch, Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine systematisch-theoretische Grundlegung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1981, S. 82

¹²¹ Für die 13. Legislaturperiode von 1994 bis 1998 im Bundestag: CDU, CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Grüne und die PDS nicht als Fraktion, sondern nur als Gruppe. Für die benannte Wahlperiode wird bei der Analyse mit der CDU/CSU begonnen, da sie in dieser Zeit in der Regierungsverantwortung standen, gefolgt von der größten Oppositionspartei, der SPD, dann dem Koalitionspartner FDP und dem Bündnis90/Grüne. Da die PDS nur als Gruppe dem Deutschen Bundestag in dieser Zeit angehörte, wird auf eine detaillierte Analyse derer Interessen verzichtet.

¹²² Entgegen der Meinung, dass Außenpolitik bei Wahlen keine Rolle spielt (vgl. hierzu u.a. Caroline Thomas, Friedenspolitische Positionen der Parteien, Gegenüberstellung der Wahlprogrammaussagen, in: Wissenschaft und Frieden, 12 Jg. 1/1994, S.1), zeigen einige Beispiele einen Bedeutungszuwachs der Außenpolitik für wahltaktische und parteipolitische Überlegungen auf. Beispiele hierfür lieferten u.a. das so genannte „Sommertheater“ 1997 um den Erhalt oder Abschaffung der Wehrpflicht, die von der CSU eröffnete Diskussion um die Ausgliederung der Europapolitik aus dem Auswärtigen Amt oder die Haltung einiger Länder-Ministerpräsidenten zum Euro.

4.1.1 CDU/CSU

Bevor die außenpolitischen Interessenlagen und Forderungen der CDU/CSU für den zunächst zu untersuchenden Zeitraum von 1994 bis 1998 analysiert werden, soll ein historischer Überblick der außenpolitischen Traditionen dieser Parteien erfolgen. Dies erscheint sinnvoll, um ein Grundverständnis für außenpolitische Entscheidungsmotivationen der CDU und der CSU zu erlangen.

Die Politik der CDU/CSU war in den ersten Nachkriegsjahren wesentlich durch Konrad Adenauer geprägt. Kennzeichnend für die Außenpolitik Adenauers war die Westintegration, welche in der Konstellation des aufkommenden Ost-West-Konfliktes rationaler erschien, als etwa eine neutralistische oder mittlere Alternative.¹²³ Die Formulierungen der außenpolitischen Präferenzen der CDU/CSU gegenüber Osteuropa blieben recht kühl und beschränkten sich aufs eigentlich Selbstverständliche. Dass diese von der CDU/CSU-Fraktion praktizierte Außenpolitik, besonders die Westintegrationspolitik, eine gesellschaftliche Mehrheit fand zeigte nicht zuletzt das gute Wahlergebnis bei der Bundestagswahl 1957.¹²⁴ Nach der festen Etablierung in das System der westlichen Demokratien bedurfte es jedoch nun einer wirklichen Ostpolitik, zu der Adenauer Wille und Vorstellung fehlten.¹²⁵

Die sechziger Jahre brachten zwar eine vorsichtige Politik der Öffnung nach Osten¹²⁶, aber trotz einiger Fortschritte besonders auf handelspolitischem Terrain¹²⁷,

¹²³ Vgl. Frank R. Pfetsch, Einführung in die Außenpolitik..., a.a.O., (Anm. 120), S. 83

¹²⁴ Die CDU/CSU siegte mit der absoluten Mehrheit von 50,2 % vor der SPD mit 31,8% und der FDP mit 7,7%, Sonstige 10,5%. Quelle: <http://www.bundestag.de/info/wahlen/154/-1543.html>, 15.12.2000

¹²⁵ Vgl. u.a. Reinhard Rode, Deutsche Außenpolitik, Amsterdam 1996, S. 18

¹²⁶ Zu nennen wären hier beispielsweise die Aufnahme konsularischer Beziehungen zu osteuropäischen Staaten, das Angebot eines Gewaltverzichts in der "Friedensnote" von 1966 oder die Verbesserung der Beziehungen in der Regierungserklärung Kiesingers Ende 1966. Vgl. hierzu Pfetsch, a.a.O., (Anm. 120), S. 85f.

¹²⁷ Ausführlich vgl. hierzu Mechthild Lindemann, Anfänge einer neuen Ostpolitik ? Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten, in: Rainer A. Blasius (Hrsg.), Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, München 1963

schlug sich die CDU/CSU auch unter den Folgekanzlern Erhard und Kiesinger "immer noch mit politischen Tabus herum, die wegen zu vieler Rücksichtnahmen noch nicht endgültig gebrochen werden konnten."¹²⁸

In der Folgezeit etablierten sich Rainer Barzel und im Besonderen Helmut Kohl an der Spitze der CDU. Die Einflussnahme auf die deutsche Außenpolitik blieb aber schon allein wegen der Oppositionsrolle der CDU/CSU-Fraktion gering. Nach der Wiedererlangung der Regierungsmacht 1982 führte Kohl die Ost-Entspannungspolitik der SPD-Regierung fort.

Die Wiedervereinigung Deutschlands und die Öffnung der osteuropäischen Staaten brachten auch außenpolitisch neue Aufgaben. Unter anderem galt es nun die Chance zu nutzen und umfangreiche Handelsbeziehungen aufzubauen, bzw. Verflechtungen aus "DDR-Zeiten" beizubehalten.

Im Grundsatzprogramm der CDU von 1994 wird auf die Wichtigkeit ökonomischer Zusammenarbeit als Stabilitätsfaktor hingewiesen. Die CDU habe ein „besonderes Interesse an einer dauerhaften demokratischen und friedlichen Entwicklung der Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas.“ Es liege nicht nur im ökonomischen, sondern auch im sicherheitspolitischen Interesse, dass Staaten im Osten Europas, wie Estland, Lettland und Litauen, zu einer ähnlichen Stabilität gelangen, wie jene im Westen Europas. Die CDU möchte aktiv bei diesem Prozess helfen und befürchtet bei einem Scheitern „schwerwiegende Rückwirkungen für Deutschland und ganz Europa“¹²⁹

Die sicherheitspolitischen Interessen der CDU im Baltikum waren eng mit der Osterweiterung der NATO verbunden. Zur Öffnung des Nordatlantischen Bündnisses hatte die CDU schon 1995 eine positive Einstellung. In einer Antwort der

¹²⁸ Dieter Bingen, Der lange Weg der „Normalisierung“, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen, in: Wolf-Dieter Eberwein/Basil Kerski (Hg.), Die deutsch-polnischen Beziehungen 1949-2000. Eine Werte- und Interessengemeinschaft?, Opladen 2001, S. 42

¹²⁹ Vgl. Grundsatzprogramm der CDU, Kap. Deutschlands Rolle in der Welt, 1994

Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Gruppe der PDS wurde betont, dass zur Verbesserung der Sicherheitsstruktur in Europa die Erweiterung der NATO nach Osten ein Teil eines evolutionären Prozesses sei. Dabei müsse jedoch auf die politischen bzw. sicherheitspolitischen Entwicklungen Rücksicht genommen werden.¹³⁰ Auf die Frage, welche Position zum Aufnahmebegehren der baltischen Staaten bestehe, wurde 1995 noch ausweichend geantwortet, dass keine Notwendigkeit bestünde, diese Frage bereits zu diesem Zeitpunkt aufzugreifen.¹³¹

Nachdem zu Beginn des Jahres 1998 klar war, dass Polen, Tschechien und Ungarn der NATO beitreten werden, argumentierte die Bundesregierung mit der CDU an der Spitze etwas gewagter. So sei es wichtig, Staaten, die beim ersten Öffnungsschritt nicht zum Zuge gekommen seien, die Perspektive eines späteren Beitritts zu geben. Diese Politik müsse sich in eine umfassende Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur, geprägt durch eine „zunehmende Vernetzung der Aufgaben von NATO, Europäischer Union, Westeuropäischer Union und OSZE“ einfügen und mit Umsicht und Bedacht umgesetzt werden. Beispielsweise hätten Staaten die der NATO beitreten, auch eine klare Beitrittsperspektive zur Europäischen Union. Ein deutsches Interesse sei, die Bundesrepublik durch eine „aktive Politik des Ausbaus zwischenstaatlicher Kooperation und gesamteuropäischer Integration mit allen Nachbarn in Europa in einem immer engeren Netzwerk zu verbinden“, um die Stabilität in Europa zu stärken und Risiken für die Sicherheit Deutschlands deutlich herabzusenken.¹³²

Für die Analyse der Interessen der CDU in bezug auf das Baltikum ist für die Zeit von 1994-1998 auch die Antwort der Regierungskoalition auf die Große Anfra-

¹³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Bundesregierung und NATO-Osterweiterung, Drucksache 13/3112 vom 27.11.1995, S. 1

¹³¹ Vgl. ebd., S. 4

¹³² Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Die Reform der NATO und die Osterweiterung der Allianz, Drucksache 13/9693 vom 21.01.1998, S. 2f.

ge „Wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum“ und die abschließende Debatte im Deutschen Bundestag als aufschlussreich zu betrachten.

In der Anfrage vom 01.10.1997 werden Fragen aufgeworfen, die sich auch explizit auf die Beziehung Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen beziehen. So beispielsweise: Welche Bedeutung hat der Wirtschaftsraum Ostsee für Deutschland? Welche Entwicklung hat es im Handel der einzelnen Ostseeanrainer mit der Bundesrepublik gegeben? Mit welchen Maßnahmen hat die Bundesregierung die wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum gefördert? Wie bewertet die Bundesregierung den derzeitigen Stand des politischen Dialoges mit Estland, Lettland, Litauen...?¹³³

In der Antwort der Bundesregierung vom 18.03.1998 wird beispielsweise, wie schon im Grundsatzprogramm der CDU von 1994, betont, dass für das Zustandekommen von ökonomischer Zusammenarbeit stabile Verhältnisse vor allem im politischen Bereich entscheidend sind.¹³⁴ Nur so könnten z.B. Rechtsstaatlichkeit, der Aufbau leistungsfähiger Verwaltungen mit Verständnis für die Wirtschaft bzw. die Beseitigung von Investitionshemmnissen erfolgreich durchgesetzt werden. Behinderungen in der Wirtschaftskooperation werden beispielsweise in folgenden Bereichen lokalisiert:

- „Unsicherheiten beim Recht und seiner Anwendung,
- Behinderung des Warenverkehrs (langwierige Grenzkontrollen, Korruption, Kriminalität),
- Diskriminierung ausländischer Investoren,
- oder offene Eigentumsfragen.“¹³⁵

¹³³ Deutscher Bundestag, Große Anfrage: Wirtschaftliche Entwicklung des Ostseeraumes, Drucksache 13/8674 vom 01.10.1997, S. 3f.

¹³⁴ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum, Drucksache 13/10140 vom 18.03.1998, S. 3

¹³⁵ Ebd., S. 4

Positiv wird herausgestrichen, dass die mit Estland, Lettland und Litauen bestehenden Europa-Abkommen eine Heranführung dieser Staaten an die EU begünstigten. Den baltischen Staaten werden im Wettbewerb der Investitionsstandorte gute Chancen zugesprochen. Diese basierten vorrangig auf niedrigen Arbeitskosten und einer gut ausgebildeten Arbeitnehmerschaft. Es wird das Interesse geäußert, die Infrastruktur schrittweise auszubauen und eine Anbindung an transeuropäische Netze zu ermöglichen. Es wird zudem betont, dass der baltische Wirtschaftsraum trotz der begrenzten Bevölkerungszahl eine erhebliche Bedeutung für den deutschen Außenhandel habe. Neben der bedeutenden Brücken- und Schnittstellenfunktion der Balten, sind Estland, Lettland und Litauen als Entwicklungsachsen und Ausgangspunkte für den Handel von Bedeutung. Hinzu kommen die hohen Zuwachsraten im Außenhandel beispielsweise in den Jahren 1993 bis 1996. Für 1998 sah die CDU weitere positive Entwicklungsmöglichkeiten des deutschen Außenhandels mit den baltischen Staaten und begründete dies u.a. damit, dass Deutschland vor allem Investitionsgüter in diese Region liefere.¹³⁶

Auch der politische Dialog Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen war aus Sicht der CDU auf allen Ebenen sehr intensiv. Beispielhaft waren die jährlichen Treffen der Außenminister und die bilaterale Zusammenarbeit auf der Ebene mehrerer Fachministerien, „die langjährigen Kontakte von Landesregierungen, von Bundes- und Landtagsabgeordneten“ und das Zustandekommen mehrerer Städtepartnerschaften, so die CDU. Deutschland sollte seiner besonderen Verpflichtung aus der Geschichte heraus gerecht werden.¹³⁷

Konkrete Interessen der CDU für das Baltikum lassen sich wie folgt zusammenfassen: Vor allem ging es der CDU um die Festigung der Stabilität in den baltischen Staaten, um die Unterstützung des Transformationsprozesses und die Heran-

¹³⁶ Vgl. ebd., S. 12ff.

¹³⁷ Vgl. ebd., S. 18f.

führung von Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union.¹³⁸ Nicht zu vergessen ist das Interesse an einer engen ökonomischen Kooperation und der Zusammenarbeit auf den Ebenen der Wirtschaft, der Verbände und der Regionalkörperschaften.¹³⁹

Ebenso wie die CDU war die CSU im außenpolitischen Bereich sehr daran interessiert einen freien und international handelspolitisch integrierten Wettbewerb zu etablieren und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Baltikum zu intensivieren. Die Situation der Heimatvertriebenen war für die CSU traditionell ebenfalls ein Thema: Im Grundsatzprogramm bezieht die CSU Stellung für die Vertriebenen indem sie das Recht auf die abgestammte Heimat als ein unabdingbares Menschenrecht einklagt und jede Form der Vertreibung verurteilt. Sie fordert unmissverständlich, dass auf der Basis eines international verbrieften Volksgruppenrechts Ansprüche vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar sein müssen.¹⁴⁰ Das Engagement für die Vertriebenenverbände hatte jedoch kaum eine konkrete politische Relevanz und verharrte in der Rhetorik.

Zur zusammenfassenden Darlegung der Interessen von der CDU und der CSU im Baltikum ist die von der Regierung Kohl 1998 erstellte „Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten“ recht aussagekräftig. Hier wird Deutschland als „Anwalt der Balten“ bezeichnet, der intensiv bei der Heranführung der baltischen Staaten an die Europäische Union hilft. Auch der NATO-Beschluss über die Osterweiterung des Bündnisses wird nochmals als sehr wichtig für die Sicherheit in der baltischen Region bezeichnet, allerdings müsse die Bedingung gelten, dass bei diesem Prozess keine neuen Gräben aufgerissen werden und keine sicherheitspolitischen Grauzonen entstehen. Für eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit

¹³⁸ Hier sei wichtig nicht einen der drei baltischen Staaten zu vernachlässigen bzw. zu bevorzugen, da sonst neue Ungleichgewichte geschaffen werden könnten.

¹³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Entwicklung..., a.a.O., (Anm. 134), S. 19

¹⁴⁰ Vgl. Grundsatzprogramm der CSU in Bayern, Kap. 18, München 1993

mit Estland, Lettland und Litauen sollten zudem die Möglichkeiten einer assoziierten WEU-Partnerschaft genutzt werden, damit die Balten an der zukünftigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik rechtzeitig mitwirken können.¹⁴¹

Es wird auch darauf verwiesen, dass sich Deutschland gegenüber Internationalen Finanzorganisationen wie IWF, Weltbankgruppe, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Europäischen Investitionsbank auch in Zukunft für die Belange von Estland, Lettland und Litauen einsetzen werde. Deutschland sei außerdem an den Leistungen der EU zu 28% beteiligt und bis 1995 wurden „über die EU von Deutschland Unterstützungsleistungen für die baltischen Staaten in Höhe von insgesamt 377 Mio. DM vergeben“, so in dem Papier weiter. Zudem müsse die Mittelstandsförderung auch weiterhin ein wichtiges Instrument zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bleiben. Die CDU/CSU habe gemeinsam mit der FDP in der Regierungsverantwortung viel für den Aufbau mittelständischer Strukturen im Baltikum getan. Beispielsweise durch die Beratung von Kammerpartnerschaften oder der Finanzierung von baltischen Förderbanken mit öffentlichen Mitteln in Höhe von bis zu 35 Mio. DM durch die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft.¹⁴²

Die weitere Steigerung des deutschen Handels mit den baltischen Staaten wird in der Agenda ebenfalls als Interesse herausgestellt. Zwischen 1993 und 1995 habe sich der Handel mit Estland, Lettland und Litauen um 20-40% gesteigert. Unterstützt wurde dies auch durch die Übernahme von Hermes-Bürgschaften in Höhe von 172,4 Mio. DM bis Ende 1995. Man habe auch das Interesse das Baltikum als stabile Ausgangsbasis für den Handel mit Russland weiter zu entwickeln und dadurch auch das baltisch-russische Verhältnis zu verbessern.¹⁴³

¹⁴¹ Vgl. Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten, Auswärtiges Amt 1998

¹⁴² Vgl. Albert Caspari, Ostseekooperation von Mensch zu Mensch. 12 Leitsätze der Beziehungen zu den baltischen Staaten, Infobalt 2004, in: www.infobalt.de, 12.03.2004

¹⁴³ Vgl. Agenda der Beziehungen Deutschlands..., a.a.O., (Anm. 141)

Weitere Möglichkeiten die Beziehungen zu den baltischen Staaten zu verbessern, werden in den drei letzten Punkten der Agenda aufgeführt. Hier geht es der CDU geführten Regierung darum, den kulturellen Austausch zu stärken, die Bemühungen für visafreies Reisen fortzusetzen¹⁴⁴ und den deutsch-baltischen Dialog, begonnen durch Treffen des damaligen Außenministers Kinkel mit seinen baltischen Amtskollegen, weiter auszubauen.¹⁴⁵

4.1.2 SPD

Wie bei der Analyse der außenpolitischen Interessenlagen und Forderungen der CDU/CSU, soll zum erweiterten Grundverständnis der SPD-Präferenzen für den zunächst zu untersuchenden Zeitraum von 1994 bis 1998 auch hier ein kurzer historischer Überblick der außenpolitischen Traditionen vorangehen.

Das Godesberger Programm von 1959 stellte eine Neuorientierung der außenpolitischen Grundhaltung der SPD dar. Sie folgte nun der realistischen Linie der Adenauer Politik; die von der Adenauer-Regierung geschlossenen Verträge wurden anerkannt und zur außenpolitischen Richtlinie der neuen außenpolitischen Konzeption. Anfang der Sechzigerjahre kam in der SPD eine neue Konzeption ins Gespräch. Diese durch Willy Brandt verkörperte Politik des Wandels durch Annäherung sollte eine Wende in die stagnierende Deutschlandfrage bringen und Deutschland außenpolitisch handlungsfähiger machen. Dieser neue Weg konnte mit Beginn der Kanzlerschaft dann auch bestritten werden und mündete u.a. in Verträgen mit der Sowjetunion, der DDR, Polen und der Tschechoslowakei.¹⁴⁶

Nach Beendigung des Ost-West-Konflikts tat sich die SPD zunächst schwer, ihre außenpolitischen Präferenzen an die veränderte Rolle Deutschlands anzupassen. „Typisch dafür waren eine idealistische Überschätzung der Möglichkeiten

¹⁴⁴ Vgl. zur Problematik der Visumfreiheit für die baltischen Staaten u.a. Deutscher Bundestag, Antrag: Visumfreiheit für die baltischen Staaten, Drucksache 13/9390 vom 09.12.1997

¹⁴⁵ Vgl. Agenda der Beziehungen Deutschlands..., a.a.O., (Anm. 141)

¹⁴⁶ Vgl. Pfetsch, a.a.O., (Anm. 120), S. 87

der Vereinten Nationen, verbreitete Skepsis gegenüber der NATO und ein rhetorischer humanitärer Interventionismus an der Parteibasis und beim linken Flügel, der es der Führung schwer machte, bei den Verbündeten verständliche und glaubwürdige Positionen einzunehmen.“¹⁴⁷

Nachdem die Wiedervereinigung vollzogen war bemühte sich die SPD um ein klares außenpolitisches Konzept. Für die Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten mit teilweise wiedererlangter Souveränität, wie z.B. Estland, Lettland und Litauen, bedeutete dies speziell die Positionierung bezüglich der NATO- und EU-Erweiterung und der Europapolitik generell. In dem Beschluss des SPD-Parteitages, November 1993 in Wiesbaden, wurden neue außenpolitische Grundgedanken beschlossen. Hier trat die Partei für eine Erweiterung der EG ein: „Ihrer Verantwortung für ein friedliches und stabiles Gesamteuropa würde die EG nicht gerecht, wenn sie sich gegen die Aufnahme neuer Mitglieder sperren würde. Wir setzen uns deshalb für eine Erweiterung der EG ein.“¹⁴⁸ Bestätigt wurde der Erweiterungsgedanke dann im Regierungsprogramm von 1994.¹⁴⁹ Den pragmatischen Politikinhalten des sozialdemokratischen Internationalismus wurden im 94er Programm jedoch kaum politische Prioritäten und Schwerpunkte nachgeordnet.¹⁵⁰ Für einige Autoren blieb das Regierungsprogramm der SPD von 1994 bei Forderungen nach Verwirklichung universeller Werte, ohne eine außenpolitische Interessendefinition Deutschlands deutlich zu machen. Dies sei SPD-symptomatisch: „denn seit dem Rücktritt von Bundeskanzler

¹⁴⁷ Reinhard Rode, *Deutsche...a.a.O.*, (Anm. 4), S. 22

¹⁴⁸ Vgl. Perspektiven einer neuen Außen- und Sicherheitspolitik, Beschluss des SPD-Parteitages, Wiesbaden, November 1993

¹⁴⁹ Vgl. Das Regierungsprogramm 1994 der SPD; Pkt. 8: Eine Welt in Sicherheit und Frieden...durch Partnerschaft.

¹⁵⁰ Zur Kritik des 94er Programms vgl. auch Otto Jakobi, Ein Europa und die Welt. Anmerkungen zum internationalen Abschnitt im Regierungsprogramm 1994 der SPD, in: Klaus-Jürgen Scherer/Heinrich Tiemann (Hg.), *Wechsel '94, Das Regierungsprogramm der SPD: Stellungnahmen aus der Wissenschaft*, Marburg 1994, S. 198f.

Schmidt 1982 kann die SPD kein alternatives und zugleich bündnisfähiges außen- und sicherheitspolitisches Konzept vorlegen.“¹⁵¹

Auch der Parteitag von 1995 brachte keine neuen außenpolitischen Strategien; aber Impulse. So beauftragte der Mannheimer Parteitag (14.-17.11.1995) den Parteivorstand, eine Kommission einzurichten, die einen außenpolitischen Kongress und die Anträge für den nächsten Bundesparteitag vorbereiten soll. Im Zuge dieses Auftrages der SPD legten die unterschiedlichen Schwerpunktkommissionen ihre Diskussionspapiere vor. So auch die „Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik“¹⁵². Mit Rudolf Scharping an der Spitze wurde ein umfassendes Papier ausgearbeitet, welches die wichtigsten außenpolitischen Themenfelder abdeckte. Die SPD formuliert hier auch Interessen welche sich auf eine Politik gegenüber Osteuropa beziehen. Als Land in der Mitte Europas mit den meisten Nachbarn müsse darauf geachtet werden, dass Instabilität, gewaltsame Konflikte, wirtschaftliche Rückständigkeit und soziale Spannungen in den Staaten Osteuropas zu vermeiden seien. Die SPD thematisiert diese Interessen, weil sie für Deutschland folgende Problempotenziale erkennt: Bedingt durch die geographische Lage und die wirtschaftliche Stärke sei Deutschland im besonderem Maße Zielland von Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen, Mitbetroffener von ökologischen Katastrophen und würde bei Konflikten unmittelbar involviert sein - sei es als Mitwirkender bei Bemühungen zur Konfliktregelung oder weil wichtige Absatzmärkte wegbrechen würden. Deshalb, so das

¹⁵¹ Christian Hacke, Die Bedeutung des Nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik, in: Gottfried Neidhard/Detlef Junker/Michael W. Richter, Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim 1997, S. 26

¹⁵² Das im Juni 1997 vorgelegte Papier kann als wichtig für die damalige außenpolitische Grundeinstellung der SPD gelten. Dies ist u.a. deshalb der Fall, weil neben dem Außenminister im Schattenkabinett (Scharping) auch andere SPD-Vertreter mit außenpolitischem Gewicht in dieser Kommission vertreten waren: z.B. der engste Vertraute Willy Brandts, Egon Bahr.

SPD-Papier, sind die „demokratische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in unserer Nachbarschaft für unsere Sicherheit“ von besonderem Rang.¹⁵³

Infolgedessen hatte für die SPD die Integration von Staaten wie Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union eine besondere Bedeutung. 1997 argumentierte die SPD in der Bundestagsdebatte zum Thema: „Die Europäische Union demokratisch erweitern – eine historische Aufgabe“, dass es ihr Ziel sei, Europa politisch, wirtschaftlich, sozial und ökologisch zu einen. Dementsprechend müsse die Europäische Union für alle mittel- und osteuropäischen Staaten offen bleiben. Die SPD sah sich in dieser Argumentation von der Mehrheit des Deutschen Bundestages unterstützt.¹⁵⁴

Die SPD betont die für einen Handelsstaat besonders bedeutsamen ökonomischen Interessen: „Für viele unserer östlichen Nachbarn sind wir der wichtigste Handels- und Investitionspartner; in die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas exportieren wir inzwischen mehr als nach Nordamerika.“¹⁵⁵ In der Betrachtung der östlichen Nachbarn blieb die SPD jedoch auch vorsichtig und mahnte die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands an. Die deutsche Außenpolitik solle die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Osteuropas noch stärker in Zusammenhang zur eigenen westlichen Sicherheit sehen.¹⁵⁶

Bei der Einschätzung der Sicherheitslage Deutschlands war auch für die SPD die Nato-Osterweiterung von großer Bedeutung. Nach Abwägung von Risiken und Möglichkeiten war 1997 für die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag die Osterweiterung des Bündnisses mit vielen Chancen verbunden und die Einladung von beitrittswilligen Staaten wie Estland, Lettland und Litauen wurde ausdrücklich be-

¹⁵³ Sozialdemokratische Außenpolitik im Übergang zum 21. Jahrhundert, Diskussionspapier der Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik für den Kongress am 18. Juni 1997 in Bonn

¹⁵⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Die Europäische Union demokratisch erweitern - eine historische Aufgabe, Plenarprotokoll 13/210 vom 11.12.1997, S. 19114f.

¹⁵⁵ Ebd.

¹⁵⁶ Vgl. SPD-Pressemitteilung der Bundestagsfraktion vom 12.12. 1995

grüßt. Man wolle so viel Integration wie möglich und die Nato-Osterweiterung sei ein wichtiger Schritt beim Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung, die Frieden und Stabilität nach innen und außen sichert. In der Bundestagsdebatte „Nato-Osterweiterung und Europäische Friedensordnung“ am 20.06.1997 nannte Günter Verheugen die Osterweiterung der Nato im Namen der SPD-Fraktion einen politischen Prozess, bei dem es nicht um einen strategischen Geländegewinn für die bisherige Nato gehe, sondern vielmehr um die Ausweitung eines Stabilitätsraumes. Russland dürfe dabei jedoch nicht aus Europa gedrängt werden, denn Russland sei ein Partner, dessen Sicherheitsbedürfnisse von der SPD anerkannt und beachtet werden. Nach Ansicht der SPD bestand hier ein „breiter Konsens zwischen Koalition und jedenfalls der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion“. Für die östlichen Nachbarn sei wichtig zu erkennen, „dass nicht nur ein Teil der deutschen Politik“ hinter der Osterweiterung der Nato stehe, sondern dafür eine große und breite Mehrheit im Deutschen Bundestag vorhanden wäre.¹⁵⁷

In der Plenardebatte (08.05.1998) im deutschen Bundestag zum Thema „Wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum“ wurden noch einmal die Interessen der SPD im Baltikum deutlich.¹⁵⁸ Institutionelle Hilfen müssten Staaten wie Estland, Lettland und Litauen in „wesentlich größerem Umfang als bisher“ gegeben werden. Zum Beispiel „der Aufbau von Institutionen und die Ausbildung entsprechenden Fachpersonals, und die finanzielle Unterstützung beim Aufbau der staatlichen Infrastruktur“ seien wesentliche Elemente. Zudem fehlen für deutsche Investoren die Anreize und die unterstützenden Maßnahmen, um verstärkt im osteuropäischen Ostseeraum zu investieren.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Nato-Osterweiterung und Europäische Friedensordnung, Plenarprotokoll 13/184 vom 16.06.1997, S. 16624f.

¹⁵⁸ Für die SPD-Fraktion reagierte auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur „Wirtschaftlichen Entwicklung im Ostseeraum“ Jelena Hoffmann (SPD).

¹⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum, Plenarprotokoll 13/236 vom 08.05.1998, S. 21745f.

4.1.3 FDP

Ebenso wie bei der Analyse der Interessen und Forderungen von CDU/CSU und SPD, soll der eigentlichen Untersuchung der FDP-Interessen eine kurze historische Zuordnung der liberalen Ideen vorangehen.

In den Nachkriegsjahren/Fünfzigerjahren war die FDP den Christdemokraten in ihren außenpolitischen Grundeinstellungen näher als der SPD, wobei sie das Ziel der Wiedervereinigung mehr gewichtete, als das Adenauer in seiner Regierungszeit tat. In Bezug auf die Außenpolitikgestaltung gegenüber Osteuropa war sie im konzeptionellen Bereich in den sechziger Jahren der SPD am nächsten. Diese Übereinstimmungen mündeten letztendlich in der neuen Ostpolitik der seit 1969 regierenden sozialliberalen Koalition. Die FDP konnte sich in den Folgejahren ein außenpolitisches Profil erarbeiten, wobei der Außenminister und Vizekanzler, Hans-Dietrich Genscher, eine überragende Rolle einnahm. Auch in den Achtzigerjahren, nunmehr in der Koalition mit der CDU/CSU, setzte die FDP ihre Entspannungspolitik fort.¹⁶⁰

Auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik stand die FDP ähnlich der CDU/CSU dafür ein, vorhandene Handelshemmnisse abzubauen und den multilateralen Freihandel zu fördern.¹⁶¹ Die FDP betonte, dass ein zentraler Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses die rasche Heranführung und erfolgreiche Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die euro-atlantischen Institutionen sein müsse. Für die FDP war ein wesentlicher Bestandteil dieser Politik die Aufnahme von Staaten wie Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union. 1997 bekräftigte der deutsche Außenminister Klaus Kinkel (FDP) diese Einschätzung indem er argumentierte, dass es zur Osterweiterung der Europäischen Union keine Alternative gebe und der Beitritt der Kandidaten am Ende des Erweiterungsprozesses stehen müsse. Die Erweiterung sei eine Zukunftsinvestition, „die sich für Europa, aber insbesonde-

¹⁶⁰ Vgl. Reinhard Rode, *Deutsche...*, a.a.O., (Anm. 4), S. 23; Pfetsch, *Einführung in die...*, a.a.O., (Anm. 120), S. 88f.

¹⁶¹ Vgl. FDP-Die Liberalen. *Das Liberale Manifest* 1985

re für Deutschland auszahlen wird“, so Kinkel. Gerade für die Deutschen sei wichtig, dies als Credo und Signal zu betrachten.¹⁶²

Eine Aufnahme beispielsweise der baltischen Staaten in die EU, lag aus Sicht der FDP vor allem auch in wirtschaftlichem Interesse Deutschlands. Die Osterweiterung verbessere die gesamteuropäische Produktivität, indem sie die Möglichkeit umfasse, „daß insbesondere der Mittelstand durch Ausgliederung von Produktionszweigen nach Osteuropa seine Arbeitsplätze in Deutschland... halten kann.“ Generell würde der vergrößerte Markt eine bedeutende Chance für zusätzliche Beschäftigung in Deutschland darstellen.¹⁶³

Die Erweiterung sei außerdem ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Friedenspolitik. Hinzu komme die historische Öffnung der Nato und die damit verbundene Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur.¹⁶⁴ Nur durch die Öffnung der Nato für mittel- und osteuropäische Staaten könne dauerhafte Stabilität im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich erreicht werden.¹⁶⁵ Anfang 1998 betont Außenminister Klaus Kinkel (FDP) nochmals, dass die Nato-Öffnung auch für die baltischen Staaten, zusammen mit der Erweiterung der EU, die Stabilität in ganz Europa festigen wird. Nur Integration und Zusammenarbeit könnten „die Schlüssel für eine zukunftsgerichtete Außenpolitik“ sein.¹⁶⁶

Das Baltikum und den Ostseeraum generell sah die FDP-Fraktion im Mai 1998 als Zukunftsraum. Hier sei ein großes Potential zur wirtschaftlichen Entwicklung vorhanden; vieles müsse jedoch noch nachgeholt werden. Es gelte, die Verhält-

¹⁶² Vgl. Deutscher Bundestag, Die Europäische Union..., Plenarprotokoll 13/210..., a.a.O., (Anm. 154), S. 19112f.

¹⁶³ Vgl. ebd., S. 19123

¹⁶⁴ Vgl. die Aussagen von Außenminister Klaus Kinkel (FDP) in einer Regierungserklärung im deutschen Bundestag am 11.12.1997, ebd., S. 19113

¹⁶⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Nato-Osterweiterung..., Plenarprotokoll 13/184..., a.a.O., (Anm. 157), S. 16630

¹⁶⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Ratifizierung der Beitrittsprotokolle zum Nordatlantikvertrag und weitere Umsetzung der Nato-Rußland-Akte, Plenarprotokoll 13/219 vom 12.02.1998, S. 19961f.

nisse weiter zu stabilisieren, damit sich deutsche Investoren auch in Zukunft in dieser Region engagieren.¹⁶⁷

4.1.4 Bündnis90/Die Grünen¹⁶⁸

Die Grünen, sind entstanden aus einer Ökologiebewegung und haben in den neunziger Jahren ihren Aufstieg erfahren.

Die baltische Region und der Wirtschaftsraum Ostsee waren in der Argumentation von Bündnis90/Die Grünen vor allem als Verbindung zwischen der nördlich-europäischen und der mittel- und osteuropäischen Wirtschaftsregion von Bedeutung. Deshalb sahen sie auch Gefahren in der Politik der Regierung Kohl, hinweisend auf die Problematik der NATO-Osterweiterung und der Folgen der Erweiterung der Europäischen Union. Staaten wie Estland, Lettland und Litauen würden beispielsweise Mittel in die Anpassung an die NATO-Strukturen investieren, welche dann für Wirtschafts- und Sozialpolitik fehlen würden.¹⁶⁹

Den Grünen ging es vor allem um eine gesamteuropäisch-integrative Friedenspolitik. In der Wahrnehmung der Grünen war Sicherheit nicht mehr mit militärischer Sicherheit gleichzusetzen. Vielmehr seien politische, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Faktoren für die Sicherheit Deutschlands wichtig. Und für die Bedienung dieser Faktoren wäre die Nato als Institution nicht geeignet. Die Nato dürfe zudem nicht „der eigenen Geltung halber Institutionen an die Seite drängen, die diese Kernaufgabe der Zukunft bewältigen können.“ Der Nato-Beitritt dürfe Staaten

¹⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Wirtschaftliche Entwicklung..., Plenarprotokoll 13/236..., a.a.O., (Anm. 159), S. 21748

¹⁶⁸ Im Folgenden zur Vereinfachung "Die Grünen" oder "Bündnisgrüne". Seit Mai 1993 gibt es in der Bundesrepublik die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die 1980 gegründeten GRÜNEN und das BÜNDNIS 90, der 1991 entstandene Zusammenschluss der Bürgerbewegung gegen das SED-Regime, hatten sich vereinigt.

¹⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Wirtschaftliche Entwicklung..., Plenarprotokoll 13/236..., a.a.O., (Anm. 159), S. 21747f.

wie Estland, Lettland und Litauen nicht aus dem Grunde angeboten werden, um sich „den EU-Beitritt und die OSZE-Stärkung zu ersparen.“¹⁷⁰

In der Argumentation, ein Gesamteuropa durch eine EU-Osterweiterung zu schaffen und auch Estland, Lettland und Litauen eine Beitrittsperspektive zu geben, waren sich die Grünen mit den anderen Fraktionen im Deutschen Bundestag einig. Es sollten dann Verhandlungen aufgenommen werden, wenn die politischen Kriterien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte erfüllt seien.¹⁷¹

4.2 Interessen, Forderungen und Maßnahmen der Wirtschaftsakteure von 1994-1998

4.2.1 Verbände und deren Organisationsmacht

Spezifische außenpolitische Forderungen an das politische System werden vorrangig von Interessengruppen gestellt, wobei die Verwirklichung ihrer Präferenzen unmittelbar von der deutschen Außenpolitik abhängig ist. Da sie über ein ständiges Legitimationspotenzial verfügen und zur Akzeptanz und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen beitragen, sind sie wichtige Integrations- und Vermittlungsinstrumente für das politische System der Bundesrepublik.¹⁷²

Forderungen bzw. Interessen können von Interessengruppen an außenpolitische Entscheidungsträger und an das politisch-administrative System effektiv herangetragen werden, indem die individuellen und meist punktuellen Wünsche der Mitglieder zu einem kollektiven Interesse bzw. konkrete Aussagen umformuliert sind. So wirken Interessenverbände als Organisation zur Weiterleitung vorhandener Mitgliederinteressen. In diesem Sinne bedeutet Interessenartikulation, „dass die Wün-

¹⁷⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Nato-Osterweiterung..., Plenarprotokoll 13/184..., a.a.O., (Anm. 157), S. 16627f.

¹⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Die Europäische Union..., Plenarprotokoll 13/210..., a.a.O., (Anm. 154), S. 19120

¹⁷² Vgl. Martin Sebald, Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen 1997, S. 381ff.

sche der Mitglieder als konkrete und sachbezogene Forderungen in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden, sei es auf dem Wege ihrer öffentlichen Diskussion oder im direkten Zugang zur entscheidungsbefugten Stelle im Staatsapparat.“¹⁷³ Spezielle Anliegen werden so zu entscheidungsfähig formulierten Gruppenangelegenheiten gemacht.¹⁷⁴ Eine weitere Leistung von Interessenverbänden besteht in der Bündelung von einer Vielzahl von Forderungen zu differenzierten verbandspolitischen Zielen. Wichtig ist auch die Interessenselektion: Diese bezieht sich auf die Wirkung der Verbände in ihrer Gesamtheit auf das politische System. Da jedes politische System in seinen Institutionen nur eine begrenzte Zahl von Entscheidungen sachgerecht treffen kann, ist es wichtig, Forderungen die sich in einem nichtaggregierten Zustand befinden zu filtrieren, um zu verhindern, dass „ungebundene (d.h. keiner langfristigen Perspektive, Konzeption, Planung etc. zugeordnete) Informationen in die Entscheidungszentren eindringen und dort Überlastungen hervorrufen.“¹⁷⁵ Verbände wählen dementsprechend diejenigen Forderungen an den Staat aus, welche sie am wichtigsten erachten und von denen sie die größten Verwirklichungschancen erwarten; wobei zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Zielen zu unterscheiden ist.¹⁷⁶

Organisierter Interessenvermittlung werden aber auch negative Wirkungen zugesprochen, weil die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen und die damit verknüpfte Kompromissbildung allenfalls marginale Veränderungen erlauben und nötige Strukturreformen ausschließen würden, was notwendige Veränderungen blockieren könnte.¹⁷⁷ Weiterhin wird kritisiert, dass Verbandsmacht das politische Gleichheitsversprechen unterminiere, weil die Handlungsmacht ungleich verteilt sei.

¹⁷³Jürgen Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977, S. 346f.

¹⁷⁴ Vgl. ebd.

¹⁷⁵ Ebd., S. 349

¹⁷⁶ Vgl. ebd., S. 350

¹⁷⁷ Vgl. Werner Reutter, Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26 - 27 2000, S. 7

Diese Ungleichheit beruhe auf einer unterschiedlichen Organisationsmacht¹⁷⁸, d.h. organisations- und konfliktfähige Verbände und Interessengruppen mit hohem Organisationsgrad, hoher Mitgliederzahl und ausreichenden finanziellen Ressourcen können wirkungsvoller auf die Politikformulierung und -umsetzung einwirken als weniger qualifizierte.¹⁷⁹

Wichtige Akteure, welche Interessen formulieren und Forderungen an die Entscheidungsinstitutionen der deutschen Außenpolitik stellen, sind die deutschen Unternehmensverbände. Dies sind Verbände, „die als intermediäre Gewalten die wirtschafts-, sozial- und regionalpolitischen Belange der gewerblichen Wirtschaft gegenüber dem politischen System und den Repräsentanten antagonistischer Interessen vertreten.“¹⁸⁰ Nach Fred Henneberger lassen sich drei Teile unternehmerischer Interessenorganisation unterscheiden: die Wirtschafts- bzw. Industrieverbände, die Industrie- und Handelskammern und die Arbeitgeberverbände. Für die Außenpolitikanalyse sollen in dieser Arbeit im Besonderen die Wirtschafts- bzw. Industrieverbände und die Industrie- und Handelskammern berücksichtigt werden. Die Ersten vor allem deshalb, weil sie die außenwirtschaftspolitischen Interessen gezielt und gebündelt gegenüber der Regierung, der Ministerialbürokratie, dem Parlament, den Parteien und der Öffentlichkeit vertreten und Forderungen klar definiert zum Ausdruck kommen.¹⁸¹

¹⁷⁸ Zur Organisationsfähigkeit von Verbänden vgl. Mancur Olson, *A theory of Incentives facing political organizations*, in: *International Political Science* 1986/7, S. 165ff.; ders. *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1968; zur Analyse der Werke Olsons vgl. Ingo Pies/Martin Leschke (Hg.), *Mancur Olsons Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1997

¹⁷⁹ Vgl. Frank Pilz / Heike Ortwein, *Das politische System Deutschlands. Prinzipien, Institutionen und Politikfelder*, München 2000, S. 291; die Verbandsproblematik (Theorie, Interessenvermittlung, etc.) mit diversen Aufsätzen auch in: Josef Schmid, *Verbände: Interessenvermittlung und Interessenorganisation*, München 1998

¹⁸⁰ Fred Henneberger, *Transferstaat: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmerverbände. Aktuelle Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung des Aufbauprogramms in Sachsen und Thüringen (PVS Jg. 34, S. 640-673)* hier in: Josef Schmid, a.a.O., (Anm.179), S. 160

¹⁸¹ Vgl. ebd.

Im Folgenden sollen die für die vorliegende Analyse der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten zentralen Akteure der deutschen Wirtschaft untersucht werden.

4.2.2 Wirtschaftsakteure

Bei der Analyse einer so heterogenen Akteursgruppe wie die der deutschen Unternehmerschaft erscheint es sinnvoll, sich auf die Interessen einiger zentraler Akteure der deutschen Wirtschaft zu konzentrieren. Bezogen auf die deutsche Baltikumpolitik sind hier die wichtigsten Dachverbände der bundesrepublikanischen Wirtschaft relevant.

Als eine der "bekanntesten und einflussreichsten Außenwirtschafts-Lobbies der deutschen Nachkriegsgeschichte" wird der "Ostauschuß der deutschen Wirtschaft" untersucht; weiterhin der fast die gesamte deutsche Industrie vertretende Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) als Dachorganisation der Industrie- und Handelskammern und am Rande, der die Partikularinteressen der Landwirte vertretende Deutsche Bauernverband (DBV). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) wird als Gegenpol zu den deutschen Unternehmensinteressen kurz analysiert.¹⁸²

Der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft ist für die Verbände eine zentrale Instanz der Konzeptions- und Beziehungsgestaltung gegenüber Osteuropa. 1952 als Gemeinschaftsorgan der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft gegründet,¹⁸³ vertritt und bündelt er die länderspezifischen Interessen der deutschen Wirtschaft in Russland, Mittel- und Osteuropa, Südosteuropa, im Baltikum, Kaukasus und in Zentralasien. Als Dienstleistungen bietet der Ost-Ausschuss beispielsweise ein "Netzwerk

¹⁸² Vgl. Reinhard Rode, *Deutsche...*, a.a.O., (Anm. 4), Amsterdam 1996, S. 31

¹⁸³ Der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft ist als Ausschuss dem Bundesverband der Deutschen Industrie angegliedert. Zum Gründungsprozess vgl. ausführlich: Karl-Heinz Schlarp, *Das Dilemma des westdeutschen Osthandels und die Entstehung des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft 1950-52*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 1993, 41.Jg., S. 223ff.

an Kontakten zu Regierungsstellen und Wirtschaftsvertretungen in Deutschland sowie in den Ländern und Regionen" an, koordiniert den institutionalisierten Dialog mit den amtlichen Stellen, liefert aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung, organisiert "Delegationsreisen, Konferenzen, Seminare mit hochrangigen Regierungsvertretern und Unternehmern" und berät und flankiert einzelne Unternehmen bei konkreten Engagements.¹⁸⁴

Nach seiner Gründung verfolgte der Ost-Ausschuss vornehmlich das Ziel, die wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands zu den RGW-Staaten zu fördern; seit den 70er-Jahren in den Länderausschüssen speziell mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei.¹⁸⁵ Dem damaligen Vorsitzenden Otto Wolff von Amerongen zufolge konzentrierte sich der Ost-Ausschuss nach 1985 mehr auf die Lösung spezifischer Sachfragen im Wirtschaftsverkehr mit den RGW-Staaten und pflegte intensiv die Kontakte zur Bundesregierung und deren Ministerien.¹⁸⁶ Die ostinteressierte Industrie wurde so mit umfassenden Informationen und Kontakten versorgt und konnte kompetent auf die Ministerialbürokratie Einfluss nehmen.¹⁸⁷ Ein elementares Interesse dabei war und ist, die deutsche Bundesregierung in deren Anliegen zum Abschluss langfristiger Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu unterstützen, um so Einzelprojekte der deutschen Unternehmen im Osthandel zu fördern.¹⁸⁸

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes änderte sich auch der Blick des Ost-Ausschusses auf Osteuropa. Mann schaue nun "mehr auf die Regionen" so der Vor-

¹⁸⁴ Vgl. http://www.bdi-online.de/reddot/ost_ausschuss.htm, 09.03.2004

¹⁸⁵ Vgl. Silvia Engels, *Deutsche Wirtschaft-Gestalter der Ostpolitik? Die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen für die Regierungspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland und Polen, Ungarn sowie die Tschechoslowakei 1985-1992*, Köln 1998, S. 55

¹⁸⁶ Vgl. Otto Wolf von Amerongen, *Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*, München 1992, S. 100ff.

¹⁸⁷ Vgl. Michael Sturm, *Stabilität und Geschäft. Deutsche Außenwirtschaftspolitik in Osteuropa nach 1990*, Amsterdam 1998, S. 65

¹⁸⁸ Vgl. Ottomar Rudolf (Ost-Ausschuss), *Ost-West-Unternehmenskooperation: Sand im Getriebe*, in: *Industrieanzeiger*, 1984/45, S. 73; Vgl. auch Engels, a.a.O., (Anm. 185), S. 55

sitzende des Ausschusses Klaus Mangold.¹⁸⁹ Konkret nennt er das Baltikum, Südosteuropa, Zentralasien und Russland. Insgesamt seien es nunmehr 27 Länder des früheren Ostblocks, die zum Aufgabengebiet des Ost-Ausschusses gehören. Als Gesprächspartner kamen nun nicht mehr vornehmlich die Politbürokratie in Frage, sondern auch die Unternehmer selbst. Der Ost-Ausschuss sehe sich heute mehr denn je in der Vermittlerrolle, da er sowohl die Politik als auch die Unternehmen kenne.¹⁹⁰

Als Trägerverbände des Ost-Ausschusses sind wie bereits erwähnt, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) weitere wichtige Wirtschaftsakteure in der Bundesrepublik. Der BDI ist der Dachverband von über dreißig deutschen Einzelverbänden¹⁹¹ und vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen der Industrie gegenüber Parlament und Regierung, politischen Parteien, wichtigen gesellschaftlichen Gruppen sowie gegenüber der Europäischen Union.¹⁹² Laut BDI-Satzung bilden die Wirtschaftsverbände der Industrie eine freiwillige Arbeitsgemeinschaft, in der nur Wirtschaftsverbände und Arbeitsgemeinschaften der Industrie Mitglied werden können, die eine "Spitzenvertretung einer gesamten Industriegruppe für das Gebiet der Bundesrepublik" darstel-

¹⁸⁹ Am 1. April 2000 folgte Dr. Klaus Mangold Otto Wolff von Amerongen als Vorsitzender des Ost-Ausschusses nach. 45 Jahre hatte der renommierte Industrielle Wolff die Geschicke des Ausschusses erfolgreich geleitet. Mit Unterstützung der großen deutschen Wirtschaftsverbände war der Ost-Ausschuss mit Wolff an der Spitze, an allen Schritten zum Ausbau der deutschen Wirtschaftsbeziehungen in den Osten beteiligt. Unter seiner Regie erhöhte sich das Handelsvolumen von anfänglich 100 Mio. DM auf 200 Mrd. DM im Jahre 2000. Vgl. hierzu: FAZ, Mangold Vorsitzender des Ost-Ausschusses, 02.03.2000, S. 22; auch: FAZ, Ost-Ausschuss ohne Wolff von Amerongen, 01.04.2000, S. 18

¹⁹⁰ Vgl. FAZ, Wandel durch Handel, 02.12.2002, S. 15

¹⁹¹ Zum Organisationsprinzip im speziellen vgl. Gerhard Ohneis, Wandel in den Zielsetzungen der Deutschen Unternehmerverbände. Eine systemtheoretische Analyse am Beispiel von BDI und BDA, Stuttgart 1990

¹⁹² Vgl. BDI: Eine gute Verbindung, S. 4, in: www.bdi-online.de, 16.03.2004

len.¹⁹³ Eine unmittelbare Mitgliedschaft industrieller Unternehmen ist nicht möglich: Der BDI ist somit ein "reiner Verband der Verbände".¹⁹⁴

"Die starke Exportausrichtung der deutschen Industrie begründet das Interesse des BDI, sowohl die Wirtschaftsbeziehungen, als auch die gesetzlichen Rahmenseetzungen durch die staatliche Außenwirtschaftspolitik im Sinne seiner Mitglieder zu beeinflussen."¹⁹⁵ Zum einen nimmt er seine Aufgabe dadurch wahr, indem Eingaben und Vorschläge direkt an die zuständigen Ministerien gerichtet werden und zum anderen durch die Veröffentlichung zahlreicher Publikationen und Stellungnahmen.¹⁹⁶ Für den BDI selbst definieren sich die Ziele wie folgt: "Ziel des BDI ist es, dazu beizutragen, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu sichern und zu stärken. Der BDI tritt gegenüber seinen Gesprächspartnern in Politik und Gesellschaft als Allianz der industriellen Branchenverbände auf. Sein Gewicht basiert auf der Kompetenz und den Praxiserfahrungen der Unternehmen und Mitgliedsverbände. Der BDI bündelt die Entwicklungen in ganzen Branchen und das Expertenwissen zu klaren Positionen der Industrie. Dieses wirtschaftliche Know-how vertritt der BDI als Empfehlungen und Forderungen in Anhörungen, Beiräten und Ausschüssen. So können Unternehmen aktuelle politische Prozesse durch ihre Argumente aus der Praxis mitgestalten. Für seine Mitgliedsverbände ist der BDI Dienstleister. Er berät sie über neueste wirtschaftspolitische Entwicklungen und vertritt ihre Anliegen bei wirtschaftspolitischen Diskussionen und Entscheidungen."¹⁹⁷ Der BDI wirkt dabei als Interessenvertretung gegenüber nationalen sowie internationalen Entscheidungsträ-

¹⁹³ BDI-Satzung, zitiert nach: Siegfried Mann, Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden 1994, S. 42

¹⁹⁴ Hier ein Zitat von Siegfried Mann. Ebd.

¹⁹⁵ Vgl. Silvia Engels, Deutsche Wirtschaft..., a.a.O., (Anm. 185), S. 56

¹⁹⁶ Vgl. ebd.

¹⁹⁷ BDI,..., a.a.O., (Anm.192), S. 8f.

gern.¹⁹⁸ Besonders in der Abteilung Außenwirtschaftspolitik befasst sich der BDI mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen im internationalen Bereich.

Für die Region der baltischen Staaten konnten diese Rahmenbedingungen positiv gestaltet werden. Der BDI nutzte seine Kontakte beispielsweise bei Treffen des BDI mit den Staats- und Regierungschefs von Estland, Lettland und Litauen im Herbst 2000 im Haus der deutschen Wirtschaft,¹⁹⁹ bzw. indem Vertreter der deutschen Wirtschaft Bundeskanzler Schröder Mitte 2000 in die Hauptstädte der baltischen Staaten begleiteten und Fragen u.a. der Produktzertifizierung, der Grenzabfertigung und der Steuern erörterten.²⁰⁰

Der DIHK²⁰¹ bildet den Dachverband der öffentlich-rechtlichen Industrie- und Handelskammern in der Bundesrepublik, wobei er jedoch keine staatlichen, sondern primär wirtschaftliche Interessen unterstützt. Durch die ständige Befragung seiner Mitgliedsverbände zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen ist der DIHK in der Lage Stellungnahmen zu erstellen, die den staatlichen Stellen ein wirklichkeitstreuere Meinungsbild der betroffenen Wirtschaftskreise vermitteln können. "Regierung, Parlament und Verwaltung werden dadurch rechtzeitig über mögliche Widerstände der gewerblichen Wirtschaft gegenüber geplanten Maßnahmen informiert und können sich zugleich die Sachkompetenz der beteiligten Kreise zunutze machen."²⁰²

Trotz seiner im Vergleich zum BDI primär binnenwirtschaftlichen und ausbildungsorientierten Aufgaben, hat der DIHK auch ausgeprägte außenwirtschaftliche Interessen. Als Instrumente nutzt er ein Netz von Auslandshandelskammern und eine

¹⁹⁸ Zur Organisationsfähigkeit des BDI auf internationaler Ebene vgl. u.a.: Inge Maria Burmer, Die Zukunft der Wirtschaftsverbände. Am Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V., Bonn 1999

¹⁹⁹ Vgl. BDI-Jahresbericht 2000, S. 60

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 65

²⁰¹ Der "Deutscher Industrie- und Handelskammertag" (DIHK) hieß bis zum 1. Juli 2001 „Deutscher Industrie- und Handelstag“ (DIHT). Im Folgenden je nach Datum der Quelle DIHT oder DIHK.

²⁰² Jürgen Weber, Die Interessengruppen..., a.a.O., (Anm. 173), S. 102

spezielle Abteilung für Außenwirtschaftsfragen.²⁰³ Bei der Interessenvertretung des DIHK in den baltischen Staaten helfen vor allem die Delegiertenbüros der deutschen Wirtschaft in Tallin (Estland), Riga (Lettland) und Vilnius (Litauen). Durch die regionale Präsenz vor Ort, ist eine effiziente Vertretung von deutschen Geschäftsinteressen möglich und der Marktzugang deutscher Unternehmen kann erleichtert werden. Neben der Bereitstellung von Marktinformationen ist die individuelle Vermittlung und Vorbereitung von Geschäftskontakten wichtig.²⁰⁴

Ein weiterer Wirtschaftsakteur ist der Deutsche Bauernverband (DBV).²⁰⁵ Er ist der landwirtschaftliche Spitzenverband in Deutschland. "Seine Mitglieder sind die Landesbauernverbände und führende Organisationen der Land- und Forstwirtschaft sowie ihr nahe stehende Wirtschaftszweige. Über die 18 Landesbauernverbände und ihre Kreisverbände ist der Deutsche Bauernverband im gesamten Bundesgebiet für alle Mitglieder vor Ort mit Beratungs- und Geschäftsstellen präsent."²⁰⁶ Der DBV hat einen hohen Organisationsgrad. Von 400000 landwirtschaftlichen Betrieben sind über 90% freiwillige Mitglieder. Aufgabe des DBV ist, die Anliegen seiner Mitglieder gegenüber der Politik zu vertreten und sie bei der Führung ihrer Unternehmen zu unterstützen. Als Ansprechpartner für politische Parteien, Verbände und Organisationen des öffentlichen Lebens auf nationaler und europäischer Ebene unterhält er Büros in Bonn, Berlin und Brüssel. Der DBV vertritt seine Interessen u.a., indem Ver-

²⁰³ "Auf Bundesebene übernimmt der DIHT für die gewerbliche Wirtschaft die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag, der Regierung und ihrer Administration ebenso wie auf europäischer Ebene gegenüber der EU-Kommission." DIHT (Hg.), Sprecher der Wirtschaft: Der deutsche Industrie- und Handelstag, Bonn 1996, S. 4; vgl. auch Silvia Engels, a.a.O., (Anm. 185), S. 58

²⁰⁴DIHK-Sonderdienst, Die neuen kommen. Estland, Lettland und Litauen: Drehscheibe im Ostseeraum, Berlin 2004, S. 11, in: www.ahk-est.ee, 07.03.2004

²⁰⁵ Ausführlich zum Thema vgl. Paul Ackermann, Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Bd. 27, Tübingen 1970; ders., Landwirtschaftliche Interessenpolitik in der Bundesrepublik, in: Der Bürger im Staat 1977, Jg. 27, S. 298ff.

²⁰⁶ Vgl. DBV, Deutscher Bauernverband inside, in: http://www.Bauernverband.de/verband_-111.html, 19.03. 2004

treter in den Beratenden Ausschüssen der EU, in den Gremien der Bundesregierung oder in Anhörungen von Ausschüssen des Deutschen Bundestages tätig sind.²⁰⁷

Den Gegenpol zu den deutschen Unternehmerinteressen bilden die Positionen der deutschen Gewerkschaften. Zusammengefasst können diese auf der Ebene des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) analysiert werden.²⁰⁸ Der DGB vertritt die Interessen der Gewerkschaften gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, Parteien und Verbänden in Bund, Ländern und Gemeinden und koordiniert die gewerkschaftlichen Aktivitäten. "Er arbeitet auf internationaler Ebene im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) mit und vertritt die deutsche Gewerkschaftsbewegung bei internationalen Institutionen wie der EU und der UNO."²⁰⁹

4.2.3 Interessen und Forderungen

Zu Beginn sollen vornehmlich die Interessen und Forderungen des Ost-Ausschusses, des BDI und des DIHK im Baltikum chronologisch für die Regierungszeit von 1994 – 1998 analysiert werden. Da deren Anliegen inhaltlich meist sehr nahe beieinander liegen bzw. die Forderungen an die außenpolitischen Entscheidungsträger gemeinsam auf Konferenzen etc. formuliert werden, sind die Argumentationen auch zusammenhängend aufzuarbeiten. Anschließend werden die Interessen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) kurz untersucht.

Die Interessen und Forderungen der Wirtschaftsakteure bezogen sich im Thema nicht immer direkt auf die Außenpolitik (Außenwirtschaftspolitik) Deutschlands gegenüber dem Baltikum bzw. dem Ostseeraum. Viele, welche sich mit Est-

²⁰⁷ Vgl. ebd.

²⁰⁸ Zur Organisationsstruktur, gewerkschaftlicher Macht und der Gestaltung der Außenbeziehungen vgl. Klaus Armingeon, Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1985: Mitglieder, Organisation und Außenbeziehungen, in: PVS 1993, Heft 1, S. 7ff.

²⁰⁹ DGB, Die Aufgaben von DGB und Gewerkschaften, in: <http://www.dgb.de/dgb/-aufgaben/aufgaben.htm>, 16.03.2004

land, Lettland oder Litauen beschäftigten, waren beispielsweise thematisch mit der Problematik der EU-Erweiterung verwoben. So blieb der Umgang mit den baltischen Staaten oft ein Teil von generellen Erwartungen, Interessen und Forderungen, welche sich mit der Aufnahme von Reformländern in die EU verbanden. Deshalb bezieht sich die Analyse der Interessen und Forderungen u.a. auch auf diesen Sachverhalt.

Als wichtigster Akteur soll der BDI gelten, da die Verantwortlichkeiten im Laufe der Jahre mehr und mehr weg vom Ost-Ausschuss, hin zur Europaabteilung des BDI wechselten. Ein Grund hierfür könnte sein, dass sich die baltischen Staaten, Estland, Lettland und Litauen, mehr dem europäischen Kulturraum zugehörig fühlen und deswegen der Ost-Ausschuss für sie die falsche Kommunikationsinstanz darstellt. Der DIHK ist vor allem wegen seiner Vertretungen in den baltischen Staaten von analytischem Interesse.

Bis 1989 nutzte die deutsche Wirtschaft die eingeschränkten Geschäftsmöglichkeiten in Osteuropa für den Abschluss von nur wenigen, meist temporär angelegten Handelsgeschäften. Prinzipiell zeigte sich die deutsche Wirtschaft am gesamten RGW-Raum recht desinteressiert. "Andere Regionen, die stärkeren wirtschaftlichen Austausch versprachen, standen im Vordergrund."²¹⁰ Den schon vor 1989 geäußerten Forderungen der deutschen Wirtschaftsverbände nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für den Handel mit Osteuropa, konnte durch die veränderte politische Situation nach 1990 nun besser Rechnung getragen werden. Komplizierte Geschäftsabwicklungen durch staatliche Außenwirtschaftsmonopole und die schlechte Konvertierbarkeit der osteuropäischen Währungen wurden als Handelshemmnisse zunehmend unbedeutender.

Die sich entwickelnden marktwirtschaftlichen Grundstrukturen der Wirtschaft Osteuropas und die zunehmend vereinbarten zwischenstaatlichen Handelsab-

²¹⁰ Silvia Engels, a.a.O., (Anm. 185), S. 456

kommen erleichterten nun, wenn auch zögerlich²¹¹, den Warenaustausch. So stellte der BDI 1993 fest, dass die Wirtschaftsbeziehungen mit Osteuropa „nur zum Teil Nutzen aus dem Prozess der marktwirtschaftlichen Umgestaltung im Osten“ hatten ziehen können²¹² und dass „unzugängliche Rahmenbedingungen politischer Art... das Engagement deutscher Unternehmen“ erschweren würden.²¹³ Auch dadurch bedingt, blieben längerfristige Investitionen die Ausnahme, da in der Perzeption der Unternehmen die Schwelle hin zu sicheren, lukrativen Investitionsstandorten noch nicht überschritten war.²¹⁴ Es müsse vor allem auf die Ausweitung der Rechtssicherheit, der Verbesserung der Investitionsmöglichkeiten und der Vereinfachung der bürokratischen Werdegänge hingearbeitet werden.²¹⁵

Für ihre Arbeit formulierten der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft und das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft in Berlin für diese Zeit zunächst das Ziel, die Osthandelsbeziehungen deutscher Unternehmen aufrechtzuerhalten, und auf den Neuaufbau von Unternehmerkontakten hinzuwirken. Für den Handel mit den Nachfolgestaaten der UdSSR, wozu auch Estland, Lettland und Litauen gehören, müsse eine neue Basis erarbeitet werden. Das Baltikum könne so „seinen traditionellen Platz als Drehscheibe zwischen Ost und West“ wiedergewinnen.²¹⁶

Interne Papiere des BDI, welche sich auf die Partei-Wahlprogramme von 1994 beziehen, legen die Einschätzungen des BDI für die Europa- und Außenhandelspolitik und die eigenen Interessenlagen in diesen Politikbereichen gut dar. Das

²¹¹ Die Umsetzung der marktwirtschaftlichen Reformvorstellungen blieb weiterhin problematisch. Vgl. Hans J. Blommestein, *Developing Competitive Markets*, in: Paul Marer, *The Transition to a Market Economy*, Paris 1991, S. 51; vgl. Werner Weidenfeld, *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Strategien für Europa*, Gütersloh 1995, S. 134

²¹² BDI-Jahresbericht 1993, S. 60

²¹³ Ebd., S. 61

²¹⁴ Die Kritik der deutschen Wirtschaftsverbände bezog sich vor allem auf die mangelnde Umsetzung der marktwirtschaftlichen Regelungen. Vgl. Hans-Peter Stihl, Präsident des DIHT am 15.07.1992, veröffentlicht in: *Fernseh- und Hörfunkspiegel*, 16.07.1992; ähnlich Klaus Murmann, Präsident des Bundesverbandes der deutschen Arbeitgeberverbände, in: *Fernseh- und Hörfunkspiegel*, 29.09. 1992

²¹⁵ Vgl. *Handelsblatt*, *Deutsche Investoren halten sich zurück*, 26.11.1992, S. 4

²¹⁶ BDI-Jahresbericht 1993..., a.a.O., (Anm. 212), S. 60f.

Programm der CDU/CSU beispielsweise wird als oberflächlich bezeichnet. Es fehlten z.B. Ausführungen zur Wirtschaftspolitik, Hinweise auf das EU-Weißbuch zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und Erläuterungen zum Verhältnis der EU zu den Ländern Mittel- und Osteuropas.²¹⁷ Die Zustimmung des BDI findet die CDU/CSU-Forderung, dass die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in Europa gestärkt, und der Abbau wettbewerbsverzerrender Regelungen forciert werden müsse.²¹⁸ Dem SPD-Regierungsprogramm stimmt der BDI bei der Forderung nach gesamteuropäischer Zusammenarbeit und Perspektiven für Mittel- und Osteuropa zu.²¹⁹ Der BDI vermisst aber ausdifferenziertere Ausführungen zur Europapolitik mit entsprechenden Alternativkonzepten. Positiv sei aber das Bekenntnis der SPD zur gemeinsamen Politik zur Steuerung der Zuwanderer, zu einer stabilen gemeinsamen Währung und zur Vermeidung überflüssiger Zentralisierung.²²⁰ In der internen Bewertung des FDP-Wahlprogramms von 1994 bemängelt der BDI die starke „Binnenzentrierung“. Den Forderungen nach freiem Welthandel, der Harmonisierung der Exportkontrollen und dem Abbau des Protektionismus könne zwar zugestimmt werden, wichtige Fragen der Europa- und Außenwirtschaftspolitik sind aber wegen fehlender Konkretisierungen nicht genügend aufgearbeitet.²²¹ Zum Bundeswahlprogramm 1994 von Bündnis90/Die Grünen und dessen außenpolitisch relevanten Inhalten äußert sich der BDI kaum. Er stellt jedoch fest, dass trotz einer gewissen Fokussierung auf die Wirtschaftspolitik, die Aussagen von Bündnis90/Die Grünen „in keinster Weise als ‚wirtschaftsfreundlich‘“ zu bewerten seien.²²² Auch zu

²¹⁷ Vgl. BDI, Interne Bewertung des CDU/CSU-Regierungsprogramms 1994, S. 4, Archiv des BDI (2004), Berlin

²¹⁸ Vgl. ebd., Tabelle, S. 8

²¹⁹ BDI, Interne Bewertung des SPD-Regierungsprogramms 1994, Köln, 04.07.1994, S. 15, Archiv des BDI (2004), Berlin

²²⁰ Vgl. ebd.

²²¹ Vgl. BDI, Interne Bewertung des FDP-Wahlprogramms 1994, Köln, 18.08.1994, S. 3, Archiv des BDI (2004), Berlin

²²² Vgl. BDI, Interne Bewertung des Bundeswahlprogramms 1994 von Bündnis90/Die Grünen, Köln, 05.08.1994, S. 1, Archiv des BDI (2004), Berlin

den außenpolitisch nennenswerten Aussagen des PDS-Wahlprogramms 1994 macht der BDI kaum Bemerkungen. Er weist lediglich darauf hin, dass die PDS-Forderungen zur internationalen Wirtschaftspolitik auf „Gleichmacherei und Abkehr von Wirken der Marktkräfte“ basierten und dass sich dadurch Wohlstand weder sichern noch erhöhen lässt.²²³

In einer internen Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Themen und Forderungen des BDI für die 13. Legislaturperiode (vom 21.12.1994) werden auch die Interessen der deutschen Industrie in den baltischen Staaten erörtert. Der BDI steht hier für eine handelspolitische Öffnung, der Vermeidung aller neuen tarifären und nicht-tarifären Hindernissen und der „mittelfristigen Liberalisierung der Quotensysteme auch bei sensiblen Gütern und im Agrarbereich.“ Falls notwendig, sollten zudem branchenspezifische Protektionsmaßnahmen grundsätzlich temporär und degressiv gestaltet werden. Als wichtig erachtet der BDI auch, dass die Assoziationsabkommen politisch durch deutlichere Perspektiven für einen EU-Beitritt und der Festlegung der zu erfüllenden Voraussetzungen flankiert werden. Eine weitere wirtschaftspolitische Priorität in der 13. Legislaturperiode sei die Forderung nach einer Rechtsangleichung der mittel- und osteuropäischen Länder an die bestehende EU.²²⁴

Das Thema Ostwirtschaftspolitik ist im BDI-Arbeitsprogramm von 1994 unter dem Stichwort „Nutzung der Wachstumsimpulse des Aufbaus in MOE“ weiter ausdifferenziert. Hier wird unterstrichen, dass erprobte Institutionen zur Handelsförderung, wie die Delegiertenbüros der Deutschen Wirtschaft und die Auslandshandelskammern weiter ausgebaut werden müssten. Dies ist u.a. deshalb notwendig, so der BDI, weil der „Ersatz durch Repräsentanten (Ortskräfte)... den strategischen Interessen der deutschen Wirtschaft nicht immer und nicht überall“ gerecht wür-

²²³ Vgl. BDI, Interne Bewertung des PDS-Wahlprogramms 1994, Köln, 27.07.1994, S. 4, Archiv des BDI (2004), Berlin

²²⁴ Vgl. BDI, Wirtschaftspolitische Prioritäten in der 13. Legislaturperiode. Elemente für ein BDI-Arbeitsprogramm. Interne Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Themen und Forderungen, Köln, 21.12.1994, S. 23, Archiv des BDI (2004), Berlin; vgl. auch die leicht differierende Fassung vom 22.11.1994, S. 22f., Archiv des BDI (2004) Berlin

den.²²⁵ Eine konkrete Forderung der deutschen Wirtschaft an die Bundesregierung ist, die Beratungsmaßnahmen besser zu koordinieren und zu bündeln. Zwar sei die Arbeit des Bundesbeauftragten für die Beratung in Osteuropa erfolgreich und sollte fortgesetzt werden, eine engere Verzahnung wirtschaftsrelevanter Maßnahmen mit den Aktivitäten der Wirtschaft wäre jedoch unbedingt wünschenswert. So auch die weitere Nutzung des Aus- und Fortbildungsprogramms für Führungskräfte aus Staaten wie Estland, Lettland und Litauen, „zur Schaffung einer informellen deutschsprachigen Infrastruktur.“²²⁶ Wichtig sei auch die weiterführende Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen durch weitere Handels- und Kooperationsabkommen, eine breit angelegte Wirtschaftsförderung und speziell auf die Bedürfnisse der Empfängerstaaten angepasste Hilfsprogramme.²²⁷

Für die operative Arbeit von 1994-1998 sind vom BDI folgende Schwerpunkte zur Verbesserung der Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten im Generellen und den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen im Speziellen benannt. Wichtig sei zunächst die Erleichterung der Abfertigungsverfahren in grenzüberschreitenden Verkehr. Konkret nennt der BDI weiterhin:

- „Ursprungskumulierung,
- Förderung der EU-kompatiblen Steuer- und Zollpraxis und –verwaltung in den MOE-Ländern,
- Unterstützung des Baltikums als Drehscheibe nach Osten,
- Installierung von Delegiertenbüros der Deutschen Wirtschaft in allen drei baltischen Hauptstädten.“²²⁸

²²⁵ Vgl. ebd., S. 22. Zudem sei eine starke Präsenz deutscher Unternehmen in den einzelnen osteuropäischen Ländern auch deshalb unbedingt notwendig, weil bei Auftragsvergabe nationale Unternehmen bevorzugt würden, so die Meinung des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft und der Gesellschaft zur Förderung des Schutzes von Auslandsinvestitionen auf einer gemeinsamen Tagung im November 1995. Pressemitteilung 121/95 vom 21.11.1995

²²⁶ Ebd.

²²⁷ Vgl. BDI-Dokumentation, Fördermaßnahmen für Mittel- und Osteuropa, Köln 1994, S. 1

²²⁸ BDI, Wirtschaftspolitische Prioritäten..., a.a.O., (Anm. 224), S. 23

Es wird auch noch einmal der weitere Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den Nachfolgestaaten der UdSSR, wie Estland, Lettland und Litauen betont.²²⁹ Die Konzentration der wirtschaftsrelevanten Beratungs- und Hilfsmaßnahmen müsse sich auf spezielle Gebiete richten. Beispielsweise auf die Erschließung des Zulieferpotentials zur Komponentenfertigung für deutsche Unternehmen und der Schaffung von echtem Marktpotential speziell für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau und dem Fahrzeugbau. Die operative Tätigkeit des BDI solle sich zudem auf die Förderung von Pilotprojekten zur Ausschöpfung der Rohstoffpotentiale, die Hilfe zur Reorganisation des Währungs- und Finanzsystems und des Steuer- und Abgabesystems, die Bekämpfung der Sicherheitsprobleme für Geschäftsleute und dem Abschluss der Altschuldverhandlungen als Voraussetzung zur Eröffnung neuer Kreditlinien konzentrieren.²³⁰ In einem Schreiben vom 25.07.1994 an den amtierenden Wirtschaftsminister Günter Rexrodt fordern die Hauptgeschäftsführer vom BDI und vom DIHT, Ludolf von Wartenberg und Franz Schoser, die Bundesregierung zudem auf, die Deckungspolitik primär an den Kriterien der Exportförderung und der Risikosituation zu orientieren. „Das derzeit hohe Hermes-Defizit dürfe keinen negativen Einfluss auf die Deckungspolitik des Bundes haben...“²³¹

Bezüglich der Europapolitik gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas richtet der BDI für die Zeitspanne von 1994 bis 1998 ebenfalls konkrete Forderungen an die deutsche Bundesregierung. Sie müsse z.B. einen zielgerichteten „Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten mittel- und osteuropäischen

²²⁹ Im Vergleich zu den größeren Nachfolgestaaten der UdSSR, wie z.B. die Ukraine, war der Handel Deutschlands mit den baltischen Staaten 1994 verhältnismäßig gering. Vgl. Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Zuwächse im Osthandel – Ermutigende Trends, Pressemitteilung 40/94 vom 10.05.1994, S.1

²³⁰ Vgl. BDI, Wirtschaftspolitische Prioritäten..., a.a.O., (Anm. 224), S. 23f.

²³¹ BDI/DIHT, BDI und DIHT fordern Verbesserung der Hermesdeckung, Pressemitteilung 64/94 vom 25.07.1994, S. 1

Reformländern mit dem Ziel des späteren Beitritts“ unterstützen.²³² So begrüßte der BDI bereits in der Präsidiumssitzung vom 28.11.1994 die Vorschläge der Kommission zur beschleunigten Assoziierung der Reformländer: „In einer Stellungnahme gegenüber dem europäischen Industrie- und Arbeitgeberverband UNICE unterstützt der BDI die in Aussicht genommenen Maßnahmen zur beschleunigten Rechtsangleichung in den MOEs, insbesondere im Wettbewerbsrecht und bei der Beihilfekontrolle. Befürwortet werden auch Schritte zum weiteren Ausbau der Handelsbeziehungen in Richtung auf eine Freihandelszone²³³, später auf eine Zollunion. Anzustreben ist ferner die zügige Harmonisierung der Ursprungsregeln in allen MOE-Ländern und damit verbunden die volle Kumulierung des Produktursprungs im Handel mit der EU.“²³⁴

Bei der Betrachtung der Erweiterungsproblematik sei jedoch darauf zu achten, die Voraussetzungen auf beiden Seiten und die erforderlichen Schritte zu diesem Ziel klar zu definieren und den Prozess der Annäherung durch „politisch strukturierte Beziehungen“ zu flankieren. Die Bundesregierung sollte des Weiteren Initiativen ergreifen, die eine weitergehende Reform der gemeinsamen Agrarpolitik ermöglicht, da sonst ein Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten nicht möglich sei. Als wichtig sieht der BDI auch an, dass eine Erweiterung der EU die Grundlagen eines gemeinsamen Binnenmarktes nicht gefährden dürfe. Ein „länderdifferenziertes Vorgehen“ in einzelnen Bereichen solle es jedoch nicht geben, weil der Binnenmarkt sonst auseinander brechen könne. Ausgenommen sind in der Argumentation aber Bereiche der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, wie die Außen- und Sicherheits-

²³² Vgl. BDI, Wirtschaftspolitische Prioritäten..., a.a.O., (Anm. 224), S. 25

²³³ Mitte Juli 1994 hatte die EU mit Estland, Lettland und Litauen Freihandelsabkommen unterzeichnet. Damit wurde es den baltischen Staaten möglich, ihre Industrieerzeugnisse vom 1. Januar 1995 an ungehindert auf den europäischen Binnenmarkt zu liefern. Ausgenommen davon blieben jedoch „sensible“ Erzeugnisse der Landwirtschaft, Stahl und Textilien. Vgl. FAZ, EU-Freihandelsabkommen mit dem Baltikum, 19.07.1994, S. 9

²³⁴ BDI, Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI – Ende September bis Ende November 1994. Vorgelegt zur Sitzung von Präsidium, Vorstand und Mitgliederversammlung am 28. November 1994, S. 35, Archiv des BDI (2004), Berlin

politik oder die Innen- und Rechtspolitik, in denen ein Vorgehen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten geboten sein könnte.²³⁵

Im BDI-Jahresbericht von 1995 gehen die Interessenvertreter der deutschen Industrie weiter auf die Erweiterungsproblematik ein. Ähnlich wie 1994 fordern sie eine konstruktive und realistische Heranführungsstrategie für die Reformländer Mittel- und Osteuropas an die EU. Auf der europäischen Ebene, z.B. vor den Gremien der UNICE, konnte der BDI nach eigener Einschätzung mit seinen Positionen überzeugen, so auch mit der Forderung nach einer „vollen Kumulierung des Produktsprungs zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Ländern.“²³⁶

Der BDI bestätigt bei der Formulierung der mittelfristigen Perspektiven seiner „ostorientierten“ Regionalarbeit noch einmal sein Bestreben zur Erhaltung und dem Ausbau der deutschen Wettbewerbsfähigkeit auf den wachsenden Märkten im Osten und bekräftigt seine Einschätzung, die Beschaffungsmärkte in Osteuropa weiter zu entwickeln, um neue Absatzmärkte auf Dauer zu sichern.²³⁷ Auch für den Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft ist und bleibt Osteuropa „ein geographisch gut gelegenes Feld deutscher Absatz- und Beschaffungsaktivitäten.“²³⁸

Um einen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, sei wichtig, in den Staaten Ostmitteleuropas EU-kompatible Rechts- und Administrationsnormen herzustellen.²³⁹ Zum Aufbau von EU-verträglichen institutionellen Strukturen ist zudem bedeutend, dass auch die Länder Mittel- und Osteuropas leistungsfähige und repräsentative Industrie- und Wirtschaftsverbände errichten.²⁴⁰ Überdies sollen regionale europäische Entwicklungsprogramme gefördert und der Ausbau transeuropäi-

²³⁵ Vgl. BDI, Wirtschaftspolitische Prioritäten..., a.a.O., (Anm. 224), S. 25

²³⁶ BDI-Jahresbericht 1995, S. 62

²³⁷ Vgl. ebd., S. 60

²³⁸ Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, Starkes Wachstum im deutschen Osthandel – Osteuropa auf dem Weg zur Konsolidierung, Pressemitteilung 45/95 vom 07.04.1995, S. 3

²³⁹ Vgl. BDI-Jahresbericht 1995..., a.a.O., (Anm. 236), S. 60

²⁴⁰ BDI-Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI – Ende September bis Mitte November 1995. Vorgelegt zur Mitgliederversammlung und Präsidium/Vorstand am 20. November 1995, S. 30, Archiv des BDI (2004), Berlin

scher Netze weiter geführt werden. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen EU und den Staaten Mittel- und Osteuropas müsse auch durch praktische Verbesserungen im grenzüberschreitenden Verkehr, z.B. durch den Ausbau von Grenzübergängen, flankiert werden.²⁴¹ In seinen „Leitlinien einer unternehmensorientierten Wirtschaftspolitik mit Mittel- und Osteuropa zur Jahrtausendwende“ formuliert der BDI zusammenfassend das generelle Ziel, „einen angemessenen Marktanteil in den für die deutsche Wirtschaft wichtigen Branchen zu erzielen.“ Diese Zielsetzung könne und solle, so in dem Papier weiter, „die existentiell notwendige europäische Integration nicht ersetzen, sondern diese im Sinne einer konsequenten Nutzung externer Wachstumsfaktoren“ begleiten.²⁴²

Dass die Heranführung von Staaten wie Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union bedeutend ist, betont der BDI ebenfalls in seinem Jahresbericht von 1996.²⁴³ Er begrüßt auch die bestehende Strategie der Europäischen Union inklusive der Perspektive eines späteren Beitritts. Zu Beginn des Jahres 1996 schätzen die Interessenvertreter der deutschen Industrie den Stand der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen der EU mit den Reformländern Mittel- und Osteuropas als positiv ein, dessen Ausbau zum Wohle beider Seiten zügig voran gehe. Ein vitales Interesse von deutschen Unternehmen bestehe darin, dass so ein wettbewerbsfähiger gesamteuropäischer Wirtschaftsraum entsteht, der durch offene Märkte und engen weltwirtschaftlichen Bindungen gekennzeichnet ist.²⁴⁴ Der Hauptgeschäftsführer der BDI, Ludolf v. Wartenberg, erklärte am 05.12.1996 auf einer Konferenz im Europäischen Parlament, dass die Osterweiterung der Europäischen Union für die europäische Wirtschaft von zukunftsweisender Bedeutung ist. „Wir haben uns angesichts der

²⁴¹ Vgl. BDI, Leitlinien einer unternehmensorientierten Wirtschaftspolitik mit Mittel- und Osteuropa zur Jahrtausendwende, Entwurf vom Dezember 1995, S. 11, Archiv des BDI (2004), Berlin

²⁴² Ebd., S. 8

²⁴³ Vgl. BDI-Jahresbericht 1996, S. 59

²⁴⁴ Vgl. BDI, Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas – Stand und Perspektiven. Ein Leitfaden aus Sicht der deutschen Industrie, Dokumentation, Köln 1996, S. 1

immer dynamischeren Globalisierung zu entscheiden, ob wir Kräfte bündeln oder unser wirtschaftliches Entwicklungspotential in Europa durch Grenzen und Hindernisse weiter einschränken wollen“, so Wartenberg.²⁴⁵

Für eine weitere Erschließung der Märkte in Ländern wie Estland, Lettland und Litauen, der Standortsicherung für deutsche Produktion in diesen Regionen und dem Ausbau deutscher Wettbewerbsvorteile ist elementar, dass die EU-Assoziierungsabkommen erfüllt werden, so der BDI im Jahresbericht 1996.²⁴⁶ Für deutsche Unternehmer sei mit dem Abschluss der Assoziierungsabkommen, wegen des umfassenden Charakters auch Europaabkommen genannt, eine neue Phase der Beziehungen zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Staaten eingeleitet. Neben Polen, Ungarn und der ehemaligen Tschechoslowakei (1991), wurden 1993 Verträge mit Bulgarien und Rumänien geschlossen. Nach dem Abschluss der Freihandelsverträge mit den Estland, Lettland und Litauen Mitte 1994, drängte die deutsche Wirtschaft nun auch auf ein Zustandekommen von Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den baltischen Staaten. Noch vor dem Ende des Jahres 1994 sollten die Gespräche wenn möglich beginnen.²⁴⁷ Die zügigen Verhandlungen mündeten schließlich in der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Estland, Lettland und Litauen am 12.06. 1995. Die Abkommen beinhalteten zunächst Vorschriften über die Aufnahme eines regelmäßigen politischen Dialogs und handelspolitischer Erleichterungen zwischen den assoziierten Staaten und der EU.²⁴⁸

Der BDI kommentiert 1996 in einer Dokumentation den Stand des Assoziierungsprozesses und formuliert seine Forderungen: So hätte „der asymmetrische Abbau von Zöllen und die in Kürze abgeschlossene Liberalisierung auch in sog. Sensib-

²⁴⁵BDI, BDI in Brüssel: Ost-Erweiterung der EU als Chance begreifen, Pressemitteilung 130/96 vom 05.12.1996, S. 1

²⁴⁶Vgl. BDI Jahresbericht 1996..., a.a.O., (Anm. 243), S. 59

²⁴⁷Vgl. FAZ, Das Baltikum rückt der Gemeinschaft näher. Papier der EU-Kommission/Assoziierungsverhandlungen werden vorbereitet, 27.10.1994, S. 17

²⁴⁸ Vgl. BDI, Die Beziehungen..., a.a.O., (Anm. 244), S. 3

len Bereichen“ sich bereits sichtbar zum Nutzen der Wirtschaft ausgewirkt. Obwohl noch einige Behinderungen verbleiben: der Bundesverband der Deutschen Industrie nennt beispielsweise die für ausländische Lieferanten diskriminierende Zertifizierungspflicht oder die Absicht, den vereinbarten Abbau der Zölle zeitlich zu strecken.²⁴⁹ Hinzu kommen Hindernisse wie Transportprobleme, Korruption und Schwierigkeiten bei der Begleichung von Zahlungen. Zudem klagt zwar nur eine Minderheit deutscher Firmen über Schutzgelderpressung, naturgemäß dürfte die Dunkelziffer jedoch recht groß sein.²⁵⁰

Gerade darum müsse es darauf ankommen, so schnell wie möglich annähernd gleiche Verhältnisse in den potentiellen Beitrittsländern herzustellen²⁵¹ und die gesetzestreue Anwendung der Binnenmarktregeln durch erforderliche administrative Voraussetzungen zu stützen.²⁵² Auf einer gemeinsamen Konferenz mit dem Thema „Der Wandel in Osteuropa“ kamen die Vertreter der Weltbank, dem BDI und dem Ost-Ausschuss zur übereinstimmenden Einschätzung, dass jene Länder, die noch mit erforderlichen Reformen zögern, ihre Politik schnell anpassen müssen, „um nicht von der positiven Entwicklung abgekoppelt zu werden.“²⁵³ Denn die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Union biete den Unternehmen beider Seiten neue Möglichkeiten, „die sich mit der vollen Teilnahme dieser Länder am Binnenmarkt noch erheblich vergrößern dürften.“²⁵⁴ Diese Schritte zur Annäherung mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft seien für die Zukunft der europäi-

²⁴⁹ Vgl. ebd., S. 1

²⁵⁰ Vgl. Ost-Ausschuss, Osteuropa bleibt Wachstumsmarkt – Russlandgeschäft besser als sein Ruf, Pressemitteilung 48/96 vom 03.06.1996, S. 1

²⁵¹ Vgl. FAZ, In Mittel- und Osteuropa werden die Unterschiede größer. Fortschritte in Mitteleuropa und dem Baltikum/In Russland Tiefpunkt überwunden/Tagung der Weltbank und des BDI, 21.06.1996, S. 18

²⁵² Vgl. BDI, Die Beziehungen..., a.a.O., (Anm. 244), S. 1f.

²⁵³ The World Bank/BDI/Ost-Ausschuss, Der Wandel in Osteuropa: Aktuelle Entwicklungen und künftige Trends und Chancen für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Pressemitteilung vom 21.06.1996, S. 1

²⁵⁴ BDI, BDI in Brüssel..., a.a.O., (Anm. 245), S. 1

schen Wettbewerbsfähigkeit von strategischer Bedeutung.²⁵⁵ Auch der DIHT betont, wie wichtig es ist, die mittel- und osteuropäischen Staaten in die Strukturen der EU einzubeziehen; nur so könne eine dauerhafte Stabilität in dieser Region gewährleistet werden.²⁵⁶

Am 14.11.1997 bemerkten der BDI und der BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) in einer „Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU“ nochmals, dass die Übernahme und die volle Anerkennung der Binnenmarktregeln in den Reformländern mit Blick auf die Beitrittsverhandlungen noch beschleunigt werden müssten. Lange Übergangszeiten, viele Ausnahmen und eine Zersplitterung des Binnenmarktes nach einem erfolgten Beitritt könnten so ausgeschlossen werden. Wichtig seien aus Sicht der deutschen Wirtschaft zudem die Verbesserung des gewerblichen Rechtsschutzes und die Möglichkeit, dass Investoren aus der EU „so bald wie möglich das Niederlassungsrecht und Inländerbehandlung eingeräumt werden.“²⁵⁷ Denn es gebe bei der Übernahme und auch bei der Anwendung von EU-Recht in den Reformländern teilweise noch große Defizite: „Es gehört zu den Erfahrungen deutscher Unternehmen in den Reformländern, dass die Verwaltungen und die Gerichtsbarkeit bei der Anwendung und Durchsetzung von Binnenmarktregeln häufig überfordert sind und diese Regeln in vielen Fällen auch zum Nachteil gerade ausländischer Investoren auslegen.“²⁵⁸

Als Beispiel für anhaltende Behinderungen im Wirtschaftsverkehr zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Staaten nennen BDI und BDA wiederholt die von den Reformländern eingeführten unterschiedlichen Zertifizierungspflichten, welche für die Dynamik der Wirtschaftsbeziehungen ~~außerordentlich unvorteilhaft~~ seien. Und zwar deshalb, weil sie nicht dem „Geist der

²⁵⁵ Vgl. Gemeinsame Presseerklärung von BDI und CBI (Confederation of British Industry) anlässlich des Treffens am 12. September 1996 in Köln, Presseerklärung 90/96 vom 12.09.-1996, S. 1

²⁵⁶ Vgl. FAZ, DIHT: Die Ost-Erweiterung der EU ist eine einmalige Chance, 21.11.1997, S. 20

²⁵⁷ BDI/BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln, 14.11.1997, S. 2, Archiv des BDI (2004), Berlin

²⁵⁸ Ebd.

unvorteilhaft seien. Und zwar deshalb, weil sie nicht dem „Geist der Europaabkommen“ entsprechen: Mit einseitigen Liberalisierungsschritten und vollständigem Zollabbau hätte die Industrie Deutschlands und der anderen EU-Staaten Vorleistungen erbracht, die den Aufbau moderner Strukturen in den Staaten Mittel- und Osteuropas zugute kommen. Demzufolge müsse die Einhaltung der Europaabkommen gerade für Länder gelten, mit denen die EU Beitrittsverhandlungen aufnimmt, bzw. es sollte für diese selbstverständlich sein. Konkret benennen BDI und BDA als hinderliche Faktoren die „noch existierenden mengenmäßigen Beschränkungen für Einfuhren in die Reformländer, die zahlreichen nichttarifären Handelshemmnisse, Lizenzen für Ein- und Ausfuhren, Exportverbote sowie handelsbilanzmotivierte Importzuschläge für Konsumgüter.“ Damit die Beitrittsverhandlungen nicht erheblich erschwert werden, müssten eben jene Behinderungen im Wirtschaftsverkehr so schnell wie möglich beseitigt werden.²⁵⁹ Bezüglich dieser Problematik, hat der BDI die Forderung an die Bundesregierung, die EU-Kommission und die Regierungen der betreffenden Länder selbst gerichtet, die Rahmenbedingungen für die unternehmerische Tätigkeit in Mittel- und Osteuropa zu verbessern und alle Hemmnisse abzuschaffen.²⁶⁰

Von den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, sieht die deutsche Industrie im Jahre 1997 Estland in den Reformbemühungen am weitesten vorangekommen. Im Falle Estlands gäbe es z.B. eine ausreichende Grundlage für die Aufnahme von Verhandlungen für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union.²⁶¹ In einer Presseerklärung vom 19.09.1997 bekräftigt der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft noch einmal die kontinuierlich positive Entwicklung des deutschen Exportes nach Estland. Dieser habe sich mit einer Wachstumsrate von 18 % rasant ge-

²⁵⁹ Vgl. ebd., S. 3

²⁶⁰ Vgl. BDI-Jahresbericht 1997, S. 57

²⁶¹ Vgl. BDI, BDA, Stellungnahme..., a.a.O., (Anm. 257), S. 1

steigert.²⁶² Auch Lettland wird mit einer Wachstumsrate von 17 % positiv hervorgehoben.²⁶³

Dass auch im Jahr 1998 die tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse im Warenverkehr Deutschlands mit den EU-Beitrittsländern nicht beseitigt werden konnten, stellt der BDI in seinem Jahresbericht von 1998 fest und beruft sich u.a. auf Umfragen unter den BDI-Mitgliedsverbänden und des Ost-Ausschusses. Dass diese Hindernisse im Rahmen der Verhandlungsführung der EU mit den Ländern Mittel- und Osteuropas bezüglich der Osterweiterung thematisiert werden müssen, wurde der Bundesregierung als Forderung der deutschen Industrie übermittelt, so der BDI weiter.²⁶⁴

Der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft betont aber wie in den Vorjahren auch, dass Mittel- und Osteuropa ein bedeutender Wachstumsmarkt sei.²⁶⁵ Besonders die Entwicklung im Handel mit den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen zeichne sich im Vergleich zum Jahr 1996 mit sehr hohen Zuwachsraten aus. Die Importe dieser Länder aus Deutschland steigerten sich beispielsweise von 1996 bis 1997 um 32% für Estland, um 29% für Lettland und um 21% für Litauen.²⁶⁶

In einer Bilanz der BDI-Arbeit in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) präsentieren die Vertreter der deutschen Industrie viele positive Ergebnisse: Beispielsweise die Verbesserung des Schutzes und des Marktzugangs für deutsche Investoren, die Verbesserung der Investitionsbedingungen deutscher Unternehmen in den Staa-

²⁶² Vgl. Ost-Ausschuss, Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum Realität. Zweistelliges Wachstum im Handel mit Mittel- und Osteuropa, Pressemitteilung 95/97 vom 19.09.1997, S. 1

²⁶³ Vgl. ebd.

²⁶⁴ Vgl. BDI-Jahresbericht 1998, S. 59

²⁶⁵ Auch der DIHT unterstreicht diese Einschätzung und betont die Wichtigkeit für den deutschen Markt. Auf der Basis einer Umfrage in den Auslandshandelskammern stellt er 1994 fest, dass die deutsche Position gegenüber den anderen großen Exportnationen besonders in den mittel- und osteuropäischen Reformländern stark sei. Vgl. FAZ, Deutsche Unternehmen behaupten sich im Ausland. Eine Umfrage des DIHT, 20.07.1994, S. 13

²⁶⁶ Vgl. Ost-Ausschuss, Ungebrochenes Wachstum des deutschen Außenhandels mit den neuen Partnern im Osten, Pressemitteilung 2/98 vom 13.01.1998, S. 2; und ders., Osthandel übertrifft alle Erwartungen, Pressemitteilung 39/98 vom 27.03.1998, S. 1

ten Mittel- und Osteuropas, die Weiterentwicklung des Netzes der Auslandshandelskammern und die Verbesserung der Absicherung deutscher Investitionen in den Reformländern.²⁶⁷

Mit der Aufnahme von neuen Mitgliedern in die EU, u.a. Estland, Lettland und Litauen, sind auch Probleme auf dem Agrarsektor verbunden, was wiederum die Interessen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) in gesteigertem Maße berührt. In den baltischen Staaten ist beispielsweise das Lohnniveau niedriger und es kann viel billiger produziert werden als in Deutschland. So könnten Abnahmepreise auf EU-Niveau in Estland, Lettland und Litauen Anreiz zu erhöhter Produktion geben und zu Überschüssen führen und Stützkäufe erfordern. Bei den deutschen Landwirten existieren deshalb viele Sorgen und Ängste und sie sehen in der Osterweiterung einen der größten Risikofaktoren für die eigene betriebliche Entwicklung, so in einer Einschätzung des DBV Anfang 2003.²⁶⁸ 1995 sind die Meinungen im DBV noch optimistischer: In einem Positionspapier fordert der Deutsche Bauernverband zwar Übergangsfristen von zehn Jahren, sieht aber Produktionsüberschüsse nicht als Problem an. Die beitragswilligen „Ostblockländer“ müssten jedoch vorher grundlegend erneuert werden, damit die gemeinsame Agrarpolitik auf die Beitrittsländer übertragen werden kann.²⁶⁹ Zudem stört dem DBV die „euphorische Diskussion“ um die Osterweiterung der Europäischen Union. „Es sei kaum vorstellbar, daß schon 1997 Vertreter... der baltischen Staaten in Brüssel mitverhandelten. Ein schrittweises Vorgehen setzte eine behutsame Annäherung in der Wirtschafts- und Agrarpolitik vor-

²⁶⁷ Vgl. BDI, Bilanz der BDI-Arbeit in der 13. Legislaturperiode, Februar 1998, S. 4, Archiv des BDI (2004), Berlin

²⁶⁸ Vgl. DBV, EU-Erweiterung eher Chance oder Risiko für deutsche Bauern?, Pressemitteilung vom 27.03.2003, in: www.bauernverband.de/pressemitteilung_421.html, 19.03.2004

²⁶⁹ Vgl. FAZ, Ost-Erweiterung der EU erst in zehn Jahren. Deutscher Bauernverband: Beitritt bringt kein Überschussproblem, 04.12.1995, S. 15

aus.“²⁷⁰ Durch übereilte Entscheidungen wäre ein Desaster in Mittel- und Osteuropa vorprogrammiert und die westeuropäischen Rohstoffmärkte wären unkalkulierbaren Entwicklungen ausgeliefert. Die notwendigen Kapitaltransfers von West nach Ost könnten keinesfalls durch Rohstofflieferungen von Ost nach West kompensiert werden, so der DBV weiter.²⁷¹

Die außenpolitischen Interessen des DGB liegen aufgrund der hohen Exportrate der deutschen Wirtschaft teilweise nahe an denen der Unternehmen. Dies trifft besonders im Bereich der Außenwirtschaftspolitik zu, da den Arbeitnehmern beispielsweise protektionistische Tendenzen in den Wirtschaftsbeziehungen ebenso widersprechen, wie der Wirtschaft.²⁷² Die Einzelgewerkschaften bzw. der DGB stellen dementsprechend Ansprüche an die Außenpolitikgestaltung der Bundesrepublik.²⁷³ Wenn es um die baltischen Staaten geht, sind die Interessen des DGB meist in die Erweiterungsproblematik der Europäischen Union eingebunden. Eine Forderung der Gewerkschaften war und ist beispielsweise, gerade bei der Erweiterung der Europäischen Union darauf zu achten, dass die Beitrittsländer (hier auch Estland, Lettland und Litauen) sich dem Niveau der EU-Staaten angleichen und es nicht umgekehrt zu einem Absinken der bestehenden Standards kommt. Es geht den Gewerkschaften darum, die Interessen der deutschen Beschäftigten auch auf europäischer Ebene zu wahren. Denn: "Mit dem Ende einer in Ost und West gespaltenen Weltordnung sind nicht nur neue Märkte, neue Chancen einer friedlichen Entwicklung, der Völkerverständigung und des kulturellen Austausches" entstanden, sondern auch neue potente

²⁷⁰ FAZ, Bauernverband: Landwirtschaft nicht vorschnell abschreiben. Warnung vor vor-schneller Ost-Erweiterung der EU/Agrarkredit soll marktfähigen Betrieben eine Chance geben, 05.01.1995, S. 10

²⁷¹ Vgl. ebd.

²⁷² Vgl. Michael Sturm, Stabilität und Geschäft..., a.a.O., (Anm. 187), S. 66

²⁷³ In der Literatur wird der Analyseschwerpunkt meist auf innenpolitische Problemfelder gelegt, während das außenpolitische Engagement der Gewerkschaften eher beiläufig behandelt wird. Vgl. Ernst-Dieter Köpper, Gewerkschaften und Außenpolitik. Die Stellung der west deutschen Gewerkschaften zur wirtschaftlichen und militärischen Integration der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft und in die NATO, Frankfurt am Main 1982, S.6

Konkurrenten um Arbeitsplätze.²⁷⁴ Der DGB äußerte die Sorge, dass die zunehmende Zahl von Leiharbeitern durch Billiglöhne die tariflichen Vereinbarungen unterminierten.²⁷⁵ Für den DGB wird auch die "Aufnahmefähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes noch längere Zeit eingeschränkt bleiben."²⁷⁶ So wecke die EU-Erweiterung auch beim DGB Ängste; aber es existiert die Überzeugung, dass "die Chancen der Erweiterung wesentlich größer als die Probleme sind. Es kommt nun mehr denn je darauf an, europaweit soziale und arbeitsrechtliche Mindeststandards zu vereinbaren."²⁷⁷ 1997 fordert der DBV die Bundesregierung auf, sich mehr für eine abgestimmte Beschäftigungspolitik in ganz Europa einzusetzen.²⁷⁸

4.2.4 Maßnahmen

Die Wirtschaftsverbände stützten ihre Forderungen an die staatlichen Stellen durch Maßnahmen. Naturgemäß sind die Maßnahmen zur Durchsetzung von Zielen variabel und von politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig.

Um Interessen zu vermitteln und Forderungen durchzusetzen, bedarf es guter Kontakte zu Regierungen und Behörden. Die daraus resultierende intensive Kooperation zwischen der „Bundesregierung Kohl“ und der deutschen Wirtschaft in außenwirtschaftlichen Fragen manifestierte sich von 1994–1998 in den verschiedensten Formen der Zusammenarbeit, beispielsweise durch zahlreiche informelle Treffen, gemeinsamen Reisen und Konferenzen.

²⁷⁴ Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes; verabschiedet auf dem 5. Außerordentlichen Bundeskongress am 13.-16. November 1996 in Dresden, in: http://www.dgb.de/wir/grundsatzprogramm/g_s_programm.htm, 13.02.2001

²⁷⁵ Vgl. Michael Sturm..., a.a.O. (Anm. 187), S. 66

²⁷⁶ DGB, Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte, Papier vom 07.11.2000, in: www.suche.dgb.de/s.cgi, 20.03.2004

²⁷⁷ DGB, Europapolitik, in: http://www.dgb.de/themen/europa/index_html, 16.03.2004

²⁷⁸ Vgl. FAZ, DGB: Soziale Grundrechte in EU-Vertrag aufnehmen. Engelen-Kiefer: Beschäftigungsförderung koordinieren/„Sozialstaatlicher Konsens gefährdet“, 08.01.1997, S.

Die Maßnahmen der Wirtschaftsakteure, wie beispielsweise die Zusammenarbeit mit den Ministerien, dienen der Informationsbeschaffung und der Verbesserung der für die Gewinnmaximierung wichtigen Rahmenbedingungen. Für die Einflussnahme auf außenpolitische Entscheidungsträger ist entscheidend, „personalisierte Dauerbeziehungen zu unmittelbaren und mittelbaren politischen und fachlichen ‚Weichenstellern‘ im politischen System“ herzustellen, auszubauen und zu pflegen.²⁷⁹ Um Interessen wirksam durchsetzen zu können, werden diese so entwickelten Beziehungen zu einem breit und tief gegliederten Einflussssystem verknüpft. Die Beeinflussung von außenpolitischen Entscheidungsträgern beruht jedoch nicht nur auf persönlichen Beziehungen, Bekanntschaften oder auf sich daraus entwickelnden Freundschaften. Mindestens ebenso entscheidend ist das Einwirken auf Personen und Entscheidungsprozesse durch das Vermitteln präziser Informationen.²⁸⁰

Wichtige Instrumentarien der deutschen Wirtschaftsverbände zur Interessendurchsetzung waren von 1994 bis 1998, wie erwähnt, Treffen und Veranstaltungen mit außenwirtschaftlich relevanten Regierungsverantwortlichen des In- und Auslandes. Einige dieser Zusammenkünfte bezogen sich im Thema direkt auf die Außenpolitik (Außenwirtschaftspolitik) Deutschlands gegenüber dem Baltikum bzw. dem Ostseeraum; die meisten, welche sich mit Estland, Lettland oder Litauen beschäftigten, waren aber thematisch mit der Problematik einer EU-Erweiterung verwoben. Der Umgang mit den baltischen Staaten blieb meist Teil von generellen Erwartungen, Interessen und Forderungen, die sich mit der Aufnahme von Reformländern in die EU verbanden. Dementsprechend waren auch die Maßnahmen der Wirtschaftsakteure eng mit dieser Thematik verknüpft.

So trafen sich z.B. hochrangige Vertreter des BDI, des Bundesministeriums für Wirtschaft und der „Brüsseler Kommission“ am 28.06.1994 zu einem Arbeitsgespräch, um die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und den Reformlän-

²⁷⁹ Siegfried Mann, *Macht und Ohnmacht...*, a.a.O., (Anm. 193), S. 174

²⁸⁰ Vgl. Manfred Strauch, *Lobbying – Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*, Frankfurt/Main 1993, S. 19

dern Mittel- und Osteuropas nach der Inkraftsetzung der Europaabkommen zu beraten. Hierbei wurden u.a. Überlegungen zur Umsetzung und Multilateralisierung der bilateralen Handels- und Europaverträge thematisiert. Der Hauptgeschäftsführer des BDI, Dr. Wartenberg, betonte bei dieser Gelegenheit, dass es wichtig sei, „die Industrie in den Dialog über die Gestaltung der politisch-wirtschaftlichen Annäherung der EU“ und der Reformstaaten, noch enger mit einzubeziehen.²⁸¹ Er warnte bei diesem Treffen zudem, die Reformländer nicht übereilt in den Binnenmarkt zu integrieren.²⁸²

Anfang Juli 1994, unmittelbar nach dem Übergang der EU-Ratspräsidentschaft von Griechenland auf Deutschland, trafen sich die Hauptgeschäftsführer der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft mit den für die Europapolitik zuständigen Staatsministern und Staatssekretären. Neben generellen Anliegen und Erwartungen der deutschen Wirtschaftsakteure an den deutschen Vorsitz, wurden auch spezielle Interessen bezüglich der Integration der mittel- und osteuropäischen Reformländer in die EU vorgetragen und erörtert.²⁸³

In seinem Jahresbericht von 1994 streicht der BDI heraus, in jenem Jahr die Handels- und Kooperationsbeziehungen mit Mittel- und Osteuropa verstärkt ausgebaut zu haben. Als unterstützende Maßnahme wurde die Zusammenarbeit der zuständigen, BDI-internen Abteilungen und Büros (z.B.: Abteilung Ostwirtschaftspolitik, Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Kooperationsbüro der deutschen Wirtschaft in Berlin) mit den Zielen verbessert, das Prinzip „Vertrauensschutz“ umzusetzen und die Osthandelsbeziehungen aufrecht zu erhalten und auszubauen.²⁸⁴ Das Symposium, welches der Ost-Ausschuss und das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit der Leipziger Messe Anfang 1995 veranstalteten,

²⁸¹ BDI, Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI - im Zeitraum Juni bis September 1994. Vorgelegt zur Sitzung des Präsidiums am 26. September 1994, S. 36, Archiv des BDI (2004), Berlin

²⁸² Vgl. BDI-Jahresbericht 1994, S. 61

²⁸³ Vgl. BDI, Schwerpunkte der politischen Arbeit..., a.a.O., (Anm. 281), S. 35

²⁸⁴ Vgl. BDI-Jahresbericht 1994..., a.a.O., (Anm. 282), S. 57

war im Thema daran angelehnt und sollte dem Ziel dienen, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa zu verbessern.²⁸⁵

Über Möglichkeiten der Kooperation deutscher Unternehmen mit Finanzinstitutionen in den Reformstaaten²⁸⁶ und über aktuelle Entwicklungen und künftige Trends der wirtschaftlichen Situation dort, diskutierten Ende Juni 1996 über dreihundert Vertreter aus Wirtschaft, Politik, internationalen Organisationen und vielen Staaten Osteuropas, auf einer gemeinsamen Konferenz im „Roten Rathaus“ in Berlin. Die Beteiligten, z.B. vom BDI, dem Ost-Ausschuss und der Weltbank waren sich einig, dass jene Länder, die bisher mit den Reformen noch zögerten, ihre Politik schnell anpassen müssten, um von der positiven Entwicklung nicht abgekoppelt zu werden.²⁸⁷ In einer weiteren Konferenz Mitte Juni 1997 bestätigten die Vertreter aus Wirtschaft und Politik nochmals die Wichtigkeit der mittel- und osteuropäischen Absatzmärkte und berieten die künftigen Trends der Finanzierungsmöglichkeiten in dieser Region.²⁸⁸

Konkrete Interessen der deutschen Industrie in Litauen vertrat der BDI in einem Gespräch mit der Ministerin für Europaangelegenheiten Litauens Ende Januar 1997. Themen waren hier u.a. die Ausgestaltung der Assoziationsabkommen zwischen der EU und Litauen, die Nutzungsmöglichkeiten der europäischen Verbandsstrukturen für den Kontaktaufbau mit litauischen Einrichtungen und die Zukunft des Restrukturierungsprozesses in der litauischen Industrie.²⁸⁹

Zum Kontakt zwischen deutschen Wirtschaftsvertretern und dem lettischen Ministerpräsidenten, Guntis Ulmanis, kam es auf dem „Deutsch-Lettischen Wirt-

²⁸⁵ Vgl. Ost-Ausschuss, Forschungs- und Technologiepotentiale in Osteuropa für die deutsche Wirtschaft besser nutzen, Pressemitteilung 25/1995 vom 02.03.1995, S. 1

²⁸⁶ Vgl. BDI-Jahresbericht 1996..., a.a.O., (Anm. 243), S. 59

²⁸⁷ Vgl. The World Bank/BDI/Ost-Ausschuss, Der Wandel..., a.a.O., (Anm. 253), ebd.

²⁸⁸ Vgl. Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)/BDI/Ost-Ausschuss, Wachstumsregion Osteuropa – Deutsche Industrie sucht stärkere Zusammenarbeit mit Internationalen Finanzinstitutionen, Pressemitteilung vom 12.06.1997, S. 1

²⁸⁹ Vgl. BDI, Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI, vorgelegt zur Sitzung des Präsidiums am 10. März 1997, Nr. 1/97, S. 27, Archiv des BDI (2004), Berlin

schaftstag“ am 16. April 1997 im Rahmen der „Hannover Messe“ in Hannover. Neben dem Werben des Ministerpräsidenten Lettlands um mehr Investitionen in seinem Land, kamen die Teilnehmer darin überein, dass insbesondere die Zusammenarbeit in den Sektoren Elektronik und Elektrotechnik, Maschinen- und Anlagenbau, Stahl- und Fahrzeugbau und im Bereich Blech- und Kunststoffverarbeitung von Interesse beider Seiten sei. Als Beispiele wurden zudem Engagements sächsischer Unternehmen in Lettland vorgestellt und positiv herausgestrichen, dass es Lettland als einer von wenigen ehemaligen Staaten der Sowjetunion ausländischen Unternehmen erlaubt, Grund und Boden zu erwerben.²⁹⁰

In der Kontinuität der 1992 gestellten Zielsetzung²⁹¹ des Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Hilfestellung bei der wirtschaftlichen Kooperation zwischen deutschen und baltischen Unternehmen zu geben, fand ein Jahr nach dem „Deutsch-Lettischen Wirtschaftstag“ der „Deutsch-Litauische“ statt. Den Rahmen bildete ebenfalls die „Hannover-Messe“ in Hannover. Bis 2002 schloss sich eine intensive Arbeit des Ost-Ausschusses im Hinblick auf die Ausweitung der Wirtschaftskooperation zwischen deutschen und baltischen Unternehmen an: Beispielsweise der „Deutsch-Estnische Wirtschaftstag“, Reisebegleitungen bei Reisen der Bundeskanzler Kohl bzw. Schröder ins Baltikum, Wirtschaftsdelegationen in die baltischen Staaten bzw. Konferenzen wie jene 2002, mit dem Thema: „Estland, Lettland und Litauen – Ihr Wirtschaftspartner im Baltikum“.

Zu diesen engen Kontakten bei Veranstaltungen, Reisen und Treffen mit den außenpolitischen Entscheidungsträgern, kamen noch weitere Maßnahmen der deutschen Wirtschaftsvertreter hinzu, um ihre Positionen im Baltikum zu erhalten und auszubauen. Eine für die wirtschaftliche Kooperation deutscher Unternehmen mit der

²⁹⁰ Vgl. Internes Papier des BDI, Kernthemen der BDI-Arbeit (März 1997), Archiv des BDI (2004), Berlin; vgl. auch: BDI, Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI, vorgelegt zur Sitzung des Präsidiums am 16. Juni 1997, Nr. 2/97, S. 30, Archiv des BDI (2004), Berlin

²⁹¹ Den Auftakt von vielen deutsch-baltischen Veranstaltungen bildete eine große gemeinsame Konferenz im Rahmen der Leipziger Frühjahrsmesse 1992, an der über dreihundert Unternehmensvertreter aus Deutschland teilnahmen.

baltischen Wirtschaft besonders wichtige Maßnahme war beispielsweise, die Errichtung von „Delegationen der Deutschen Wirtschaft im Baltikum“, welche ein Teil des internationalen Netzwerkes aus Außenhandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft sind.²⁹²

Die Büros in Tallin, Riga und Vilnius waren in der Zeit von 1994 bis 1998 ein wichtiges Forum für die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten. Der Auskunft-, Beratungs- und Organisationsdienst der Delegiertenbüros war eine der wichtigsten Funktionen für Unternehmen aus Deutschland bzw. den baltischen Staaten. Zum Beispiel zur Vermittlung von Gesprächspartnern, dem Erstellen von Markt- und Wirtschaftsanalysen oder Investitionsberatungen. Zudem wurde durch das Erstellen von Publikationen zur aktuellen wirtschaftlichen Lage und durch Auskunftsdienste, der Informationsbedarf deutscher und baltischer Unternehmen gedeckt.²⁹³

Zwar waren die Büros in Tallin, Riga und Vilnius voneinander unabhängig, standen aber in einem engen Kontakt und arbeiteten intensiv zusammen. Dies wurde dadurch erleichtert, weil die Delegiertenbüros in Estland, Lettland und Litauen von einem Verantwortlichen geleitet wurden, nämlich Ralph-Georg Tischer. Es war so möglich, dass Serviceleistungen auch zusammen für den Markteintritt in alle baltischen Länder angeboten werden konnten.²⁹⁴

Nach 1990 sahen Wirtschaftsverbände wie der BDI, der DIHT und die BDA eine bedeutende Aufgabe auch darin, pluralistische Interessenvertretungen in den baltischen Regionen selbst zu verankern. Es sei wichtig, in Estland, Lettland und Litauen „paßfähige industrielle Strukturen zu entwickeln, die leistungsfähige Partner

²⁹² Vergleiche die Maßnahmen zur Förderung außenwirtschaftlicher Tätigkeit, in: BDI, Leitlinien einer Unternehmensorientierten Wirtschaftspolitik mit Mittel- und Osteuropa..., a.a.O., (Anm. 241), S. 9

²⁹³ Vgl. Baltisches Informationszentrum, Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen, Pkt. Delegationen der Deutschen Wirtschaft im Baltikum, in: www.baltinfo.de, 18.03.2004

²⁹⁴ Vgl. die Internetseiten der Büros in Estland, Lettland und Litauen: www.ahk-est.ee, www.ahk-let.lv, www.ahk-lit.lt; vgl. auch www.ahk-balt.org

für die Unternehmen und Verbände in Westeuropa sein können und gleichzeitig das Gerüst für konkurrenzfähige Volkswirtschaften bilden.“²⁹⁵ Eine wesentliche Maßnahme war die Begleitung des Verbandsaufbaus in den baltischen Staaten. Ein exemplarisches Beispiel hierfür war die intensive Unterstützung des Aufbaus von Industrie- und Handelskammern in Estland, Lettland und Litauen durch deutsche Kammern.

Vom DIHT wurden für die Koordinierung der Projekte aller deutschen IHKn und dem Aufbau der Kammerwesen, in Estland federführend die IHK Kiel, für Lettland die Südwestfälische IHK zu Hagen und für Litauen die IHK Offenbach beauftragt. Die Partnerschaft zwischen der IHK Kiel und der Estnischen IHK (EIHK) begann bereits 1991 mit der Installation einer technischen Grundausstattung. Darüber hinaus wurden leitende estnische Mitarbeiter der EIHK über Schulungen mit dem deutschen Kammersystem vertraut gemacht. Die Hauptaufgabe sollte darin bestehen, dem estnischen Partner „eine verwandte Institution mit einschlägigem Fachwissen und operativer Erfahrung zur Seite zu stellen.“ Die Partnerschaft wurde in zwei Phasen vertieft: In der Ersten Projektphase, von 1993-1995, ging es zunächst darum, das Leistungspotential der estnischen Kammer zu steigern, um einen verbesserten Beitrag zur Förderung der privaten Wirtschaft leisten zu können. In der zweiten Phase, von 1996-2000, wurde die EIHK als Interessenvertretung der estnischen Wirtschaft etabliert und war nun in der Lage Stellungnahmen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen zu erarbeiten und Konjunkturumfragen durchzuführen.²⁹⁶

Das Hauptprojekt der Partnerschaft zwischen der Südwestfälischen IHK zu Hagen und der Lettischen IHK wurde von 1993 bis 1996 durchgeführt. Vor allen

²⁹⁵ BDI, Leitlinien einer Unternehmerorientierten Wirtschaftspolitik mit Mittel- und Osteuropa..., a.a.O., (Anm. 241), S. 12

²⁹⁶ Vgl. Baltisches Informationszentrum, Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen..., a.a.O., (Anm. 293), Pkt. „Mit dem Baltikum in Verbindung stehende Wirtschaftsverbände und -organisationen“; vgl. auch: www.ihk-kiel.de

Dingen sollte in Lettland ein marktwirtschaftliches Strukturinstrument²⁹⁷ geschaffen werden, welches Dienstleistungen für die lettische Wirtschaft erbringen und deren Interessen wirksam gegenüber den politischen Entscheidungsträgern vertreten kann. Als konkrete Maßnahmen der deutschen Kammer in der benannten Zeit sind zu nennen:

- Ausstattung der Lettischen IHK mit technischem Gerät;
- Aufbau einer modernen Infrastruktur für Weiterbildungen in drei lettischen Städten;
- Konsolidierung eines Seminarangebotes u.a. in den Bereichen: Außenwirtschaft, Betriebswirtschaft, Qualitätsmanagement;
- Weiterbildungsaufenthalte von lettischen Kammermitarbeitern in Deutschland.²⁹⁸

Die IHK Offenbach begleitete den Aufbau des litauischen Kammerwesens aktiv seit Beginn der neunziger Jahre. Es wurde der litauischen Seite fachliche Unterstützung bei Wirtschaftsthemen wie Schiedsgerichtsbarkeit, Lebensmittelhygiene und professioneller Messeteilnahme gegeben. Im Haus der IHK Offenbach wurden zudem mehrfach Veranstaltungen über das Baltikum durchgeführt, wo deutsche Wirtschaftsvertreter wertvolle Kontakte zu Unternehmen aus Litauen, aber auch aus Estland und Lettland knüpfen konnten.²⁹⁹

Weitere Maßnahmen der deutschen Wirtschaftsverbände waren: die konsequente Koordinierung der deutschen wirtschaftlichen Interessen im Baltikum, z.B. durch das Zusammenwirken vieler Institutionen und Instrumente (BDI, Ost-Ausschuss, DIHT, BDA, im Rahmen von Kooperationsräten); die Förderung und

²⁹⁷ Wichtig für den Aufbau der IHK in Lettland war, dass diese von der lettischen Wirtschaft selbst getragen wurde.

²⁹⁸ Vgl. Baltisches Informationszentrum, Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen..., a.a.O., (Anm. 293), Pkt. „Mit dem Baltikum in Verbindung stehende Wirtschaftsverbände und -organisationen“; vgl. auch: www.ihk.de/hagen

²⁹⁹ Vgl. ebd.; vgl. auch: www.offenbach.ihk.de

Begleitung von Firmenkooperationen durch das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft; die Mitgestaltung von Förderprogrammen und deren Rahmenbedingungen;³⁰⁰ die Teilnahme von Beratungen der Bundesministerien, BDI-Symposien mit Vertretern der Industrie, des BMWi und der EU-Kommission; Bestandsaufnahmen der Erfahrungen deutscher Investoren im Baltikum und daraus resultierende Empfehlungen an die Bundesregierung.³⁰¹

Wie gezeigt werden konnte, setzte die deutsche Wirtschaft von 1994-1998 auf eine enge Kooperation mit den relevanten Institutionen in Deutschland, dem Baltikum und bei der Europäischen Union. Das grundlegende Interesse der deutschen Wirtschaftsverbände, rasch neue Märkte im Baltikum zu erschließen, konfligierte in den wenigsten Punkten mit dem Interesse der deutschen Politik, die wirtschaftliche und somit politische Stabilisierung fortzuführen.

³⁰⁰ Vgl. BDI, Leitlinien einer Unternehmerorientierten Wirtschaftspolitik mit Mittel- und Osteuropa..., a.a.O., (Anm. 241), S. 12

³⁰¹ Vgl. BDI, Bilanz der BDI-Arbeit in der 13. Legislaturperiode..., a.a.O., (Anm. 267), ebd.

5 Deutsche Baltikumpolitik: Akteure, deren Interessen, Forderungen und Maßnahmen von 1998 bis 2002

Forderungen an das politische System wurden auch von 1998-2002 (für die 13. Legislaturperiode von 1994-1998 bereits in Punkt 3. der Arbeit dargelegt) an das politische System gerichtet. Die spezifischen außenpolitischen Forderungen wurden durch Interessengruppen formuliert und richteten sich an die Entscheidungsinstitutionen im politischen System. In der Betrachtung der deutschen Politik gegenüber Estland, Lettland und Litauen werden in Folgendem die relevanten Einflussorganisationen für die 14. Legislaturperiode (1998-2002) geortet und die entsprechenden Interessen zugeordnet. Als wichtigste Interessengruppen sollen wie bereits für die Zeit von 1994-1998 die Parteien und entscheidende Akteure im vorpolitischen und gesellschaftlichen Raum, hier vor allem die Wirtschaftsakteure zur Analyse herangezogen werden.

5.1 Interessen der Parteien von 1998-2002

Wie bereits in Pkt. 4.1 der vorliegenden Arbeit benannt, stellen Parteien spezielle Forderungen an das außenpolitische Entscheidungssystem und sind zudem durch ihre Vertreter in den Landes- und Bundesparlamenten direkte Entscheidungsträger.

Grundlegende Forderungen der Parteien manifestieren sich in den jeweiligen Grundsatzprogrammen und themenbezogenen Pressemeldungen. Für die Analyse relevante parteipolitische Forderungen wurden in der 14. Legislaturperiode von 1998-2002 außerdem in Ausschüssen, den Plenardebatten des Deutschen Bundestages oder in Äußerungen von Partei-Eliten formuliert.³⁰² Bei der Verortung der parteispezifischen Forderungskataloge wird daher auf diese Quellen zurückgegriffen. Im Folgenden werden die Positionen der in der 14. Legislaturperiode 1998-2002 im

³⁰² Hierzu zählen zum Beispiel bei der Regierungspartei/Koalitionspartei der Bundeskanzler selbst bzw. die entsprechenden Minister, ansonsten der Partei- bzw. Fraktionsvorsitzende und zur Sache entscheidende Personen wie z.B. Ausschussvorsitzende/-mitglieder.

Bundestag vertretenden Parteien³⁰³ mit Blick auf die deutsche Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen untersucht.

5.1.1 SPD

Obwohl die nach der gewonnenen Bundestagswahl 1998 getroffene Koalitionsvereinbarung³⁰⁴ zwischen der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen elf der zwölf Kapitel innenpolitischen Themen widmet, fällt das Kapitel zur Außen- und Friedenspolitik vergleichsweise lang aus. Zunächst wird auf die Kontinuität in der deutschen Außenpolitik verwiesen: „Die neue Bundesregierung wird die Grundlinien bisheriger deutscher Außenpolitik weiterentwickeln“. Zur Weiterentwicklung der besagten „Grundlinien“ wird „die besondere Verantwortung für Demokratie und Stabilität in Mittel, Ost- und Südeuropa“ gezählt.³⁰⁵ Zum Schluss des außenpolitischen Teils des Koalitionsabkommens werden explizit die Beziehungen zu Frankreich, Polen, Tschechien, Israel, Russland und der Ukraine benannt. Das Verhältnis zu den baltischen Staaten wird nicht gesondert erwähnt. Es ist lediglich davon die Rede, dass in „diesem Raum“ (hier der Raum um Russland und der Ukraine, wozu auch das Baltikum gehört) die Stabilität „durch Unterstützung demokratischer, rechtsstaatlicher, sozialer und marktwirtschaftlicher Reformen“ zu sichern sei.³⁰⁶

Auf die Frage der CDU/CSU-Fraktion, warum die Ostseeregion bzw. das Baltikum weder im Koalitionsvertrag noch in der Regierungserklärung angesprochen

³⁰³ In der 14. Legislaturperiode von 1998 bis 2002 im Bundestag: SPD, CDU, CSU, Bündnis 90/Grüne, FDP und die PDS. Für die benannte Wahlperiode wird bei der Analyse mit der stärksten Regierungspartei, der SPD begonnen, gefolgt von der CDU/CSU, dann dem Bündnis90/Grüne, der FDP und zuletzt der PDS.

³⁰⁴ Die Koalitionsvereinbarung kann zur Präferenz- bzw. Interessenermittlung der SPD herangezogen werden, da sie die außenpolitischen Leitgedanken der SPD geführter Regierung enthält und gerade das Kapitel zur Außenpolitikgestaltung keine von der sozialdemokratischen Tradition abweichenden Argumentationsmuster zeigt.

³⁰⁵ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung der SPD und Bündnis/Die Grünen; Kapitel XI. Europäische Einigung, internationale Partnerschaft, Sicherheit und Frieden, Bonn 1998, S. 53

³⁰⁶ Vgl. ebd., S. 61

wurden, obwohl eine Vielzahl von politisch weniger bedeutsamen Themenkomplexen Erwähnung fanden, antwortete die SPD-geführte Bundesregierung, dass mit dem Regierungswechsel von 1998 keine konzeptionelle Abkehr von den bis dahin geltenden Zielorientierungen verbunden sei. Es werde an der verstärkten Nutzung vorhandener Foren und Instrumente und der Intensivierung der bilateralen Beziehungen zu Ostseeanrainern wie Estland, Lettland und Litauen gearbeitet. Dies bedürfe keiner gesonderten Erwähnung z.B. in der Regierungserklärung.³⁰⁷

Als grundlegend für die Positionen der SPD in den Beziehungen mit Estland, Lettland und Litauen kann die Antwort der Bundesregierung vom 01.11.2000 auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 01.12.1999 gelten. Die Stellungnahme zum Thema: „Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung“ beinhaltet die wichtigsten Interessen der SPD in der baltischen Region und legt plausibel dar, wie relevant die bilateralen Beziehungen zu Estland, Lettland und Litauen für die deutsche Bundesregierung in der 14. Legislaturperiode waren.

Als Ziele formuliert die SPD-geführte Bundesregierung beispielsweise Sicherheit, Stabilität auf der Grundlage demokratischer Ordnungen, Einhaltung der Menschenrechte und Wohlstand in der baltischen Region. Die Politik zur Umsetzung dieser Vorgaben müsse im engen Zusammenhang mit der deutschen Europapolitik, bzw. der Vorbereitung von Estland, Lettland und Litauen auf den Beitritt zur Europäischen Union stehen. Stabilisierend und kooperationsfördernd sei hierbei das aktive Mitwirken in multilateralen Kooperationsforen, wie beispielsweise dem Ostseerat. Er ermögliche wertvolle Beiträge zur Vertrauensbildung, vor allem auf Gebieten der wirtschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit.³⁰⁸

³⁰⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung, Drucksache 14/4460 vom 01.11.2000, S. 8

³⁰⁸ Vgl. ebd., S. 6

Die SPD betonte auch ihr Interesse an einer verstärkten bilateralen Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten und verwies u.a. auf die Reise von Bundeskanzler Schröder im Juni 2000 nach Estland, Lettland und Litauen. Mit den baltischen Staaten sei „Deutschland durch einen Besucheraustausch auf hoher politischer Ebene und speziellen Konsultationsmechanismen eng verbunden.“ Hierzu zählt die SPD beispielsweise auch die jährlichen Außenministertreffen und die Zusammenkunft des Ausschusses „Hoher Beamter“ (Vertreter der Außenministerien) im Rahmen des Ostseerates bzw. die nach Bedarf organisierten Treffen der Wirtschafts-, Verkehrs-, Kultur-, Energie- und Bildungsminister; zudem die im Zweijahresrhythmus stattfindenden Ostsee-Gipfeltreffen der Regierungschefs der Ostseeanrainer.³⁰⁹

In der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion (Ostseepolitik der Bundesregierung) vom 30.08.2000 lassen sich weitere Interessen der SPD finden. So lagen Möglichkeiten zur Verbesserung einer ungehinderten Entfaltung vor allem wirtschaftlicher und wissenschaftlich-kultureller Initiativen nach Ansicht der SPD in der Zusammenarbeit mit Hilfe von Verbänden und Nicht-Regierungsorganisationen. Gemeint sind u.a. die Partnerschaftsvorhaben von Förderinstitutionen der deutschen Wirtschaft, wie die IHK-Partnerschaften, die in Estland, Lettland und Litauen existieren.³¹⁰ Die ökonomischen Verflechtungen waren aus Sicht der SPD ein bedeutendes Standbein, um die bilateralen Beziehungen zu Estland, Lettland und Litauen zu konsolidieren bzw. weiterzuentwickeln. Die Delegiertenbüros der deutschen Wirtschaft im Baltikum würden beispielsweise nicht nur den deutschen mittelständischen Unternehmen vor Ort Informationen und Beratung sowie Hilfestellungen bei der Partnersuche bieten, sondern gleichermaßen die Zusammenarbeit auf der funktionalen Ebene stärken.³¹¹

³⁰⁹ Vgl. ebd., S. 8. u. 51.

³¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Ostsee-Politik der Bundesregierung, Drucksache 14/4026 vom 30.08.2000, S. 3

³¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/9497 vom 19.06.2002, S. 11

Ein Ziel der deutschen Baltikumpolitik müsse auch sein, Hemmnisse für den freien Warenverkehr zu überwinden. Nur so könnten kräftige deutsche Investitionstätigkeiten und ein steigendes wirtschaftliches Engagement deutscher Unternehmen im Baltikum gewährleistet werden. Als positiv für die wirtschaftliche Zusammenarbeit von deutschen und baltischen Unternehmen sah die SPD im Jahr 2000 den hohen Ausbildungsstand der baltischen Arbeitskräfte vor allem im Bereich der technologisch anspruchsvollen Industrien und hochwertiger Dienstleistungen an. Weitere Entwicklungschancen biete der große Modernisierungsbedarf im Bereich der Infrastruktur und des Kapitalstocks. Dabei komme „dem Ausbau der transnationalen und transeuropäischen Netze im Sektor Verkehr, Energie und Telekommunikation strategische Bedeutung zu.“³¹²

In der Problematik der EU-Erweiterung war die SPD auch in der 14. Legislaturperiode (1998-2002) der Ansicht, dass Deutschland der Anwalt der baltischen Staaten sein müsse. Entschlossen sei die Chance zu nutzen, die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa zu vollenden.³¹³ Vor dem estnischen Parlament betonte Bundeskanzler Gerhard Schröder, dass der rot-grünen Regierung daran gelegen sei, die Vision eines geeinten, friedlichen, demokratischen Europas wahr werden zu lassen. In diesem Sinne bedeute die Erweiterung der Europäischen Union nicht nur die Vergrößerung des gemeinsamen Marktes. Es gehe um eine politische Union und der Chance, „Europa auf der Basis gemeinsamer Ideale und Werte friedlich zu vereinen.“³¹⁴

Entscheidende sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen Deutschlands zu Estland, Lettland und Litauen sah die SPD vor allem in der Öffnung der Nato nach Osten aufgehoben. Der Beitritt osteuropäischer Staaten zur Nato war für die

³¹²Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Die Ostseeregion..., a.a.O., (Anm. 307), S. 8

³¹³ Vgl. Aufbruch und Erneuerung..., a.a.O., (Anm. 305), S. 54

³¹⁴ Bundeskanzler Gerhard Schröder, Rede vor dem estnischen Parlament am 06.06.2000 in Tallin, in: Internationale Politik, 9/2000, S. 109ff.

SPD ein wichtiger Beitrag zur Gestaltung einer gesamteuropäischen Friedens- und Stabilitätsordnung, „die auf den Werten von Menschenrecht, Gerechtigkeit, demokratischer und sozialer Entwicklung basiert.“³¹⁵ Für ein dauerhaftes friedliches Zusammenleben im Ostseeraum sei eine kooperative Sicherheitsarchitektur anzustreben, die die Antagonismen der Vergangenheit überwinde. Gerhard Schröder betonte aber auch, dass die Nato-Öffnung alle Ostsee-Anrainer einschlieÙe, auch Estland, Lettland und Litauen und dies ein Ausdruck des Rechts aller Staaten sei, „die Wege selbst zu wählen, auf denen die ihre Sicherheit gewährleisten wollen.“ Dieser Prozess wäre jedoch nicht gegen Russland gerichtet. Die deutsche Bundesregierung bemühe sich, die gute und enge Zusammenarbeit mit Russland fortzusetzen und unterstütze die 1997 unterzeichnete Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nato und Russland.³¹⁶ Den wirtschaftlichen Aspekt jedoch nicht vernachlässigend erklärte Bundeskanzler Gerhard Schröder weiter, dass eine moderne Sicherheitspolitik Frieden und wirtschaftliche Entwicklung zusammendenken muss.³¹⁷

Das sicherheitspolitische Problem der organisierten Kriminalität war für die SPD durch abgeschlossene Regierungsabkommen mit Estland, Lettland und Litauen eingedämmt worden. Auf eine Kleine Anfrage der PDS-Fraktion antwortete die rot-grüne Regierung weiter, dass ein Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten der Informationsaustausch bilde.³¹⁸

³¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/35 vom 22.04.1999, S. 2764

³¹⁶ Vgl. Bundeskanzler Gerhard Schröder, Rede vor dem estnischen Parlament..., a.a.O., (Anm. 314), ebd.

³¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/35..., a.a.O., (Anm. 315), ebd.

³¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Ausländer- und asylpolitische Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten, Drucksache 14/362 vom 05.02.1999, S. 2

5.1.2 CDU/CSU

Die Ostseeregion mit den baltischen Staaten war für die CDU/CSU auch nach dem Regierungswechsel 1998 für wirtschaftlichen Erfolg und kulturelle und politische Zusammenarbeit prädestiniert. Die entscheidenden Grundlagen und Konzepte für nachhaltiges regionales Wirtschaftswachstum in Estland, Lettland und Litauen seien bereits unter der Kanzlerschaft von Helmut Kohl auf den Weg gebracht worden. In der Großen Anfrage „Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung“ vom 01.12.1999 formuliert die CDU/CSU-Fraktion weiter, dass es nun darum gehen müsse, „die bestehenden Ostsee-Konzepte energisch umzusetzen, weiter auszuschöpfen und auszubauen, um die guten Ergebnisse der vergangenen Dekade dauerhaft im nächsten Jahrhundert zu stabilisieren.“³¹⁹ Die CDU/CSU forderte zudem von der neuen Bundesregierung Staaten wie Estland, Lettland und Litauen mehr in die Zusammenarbeit aller Ostseeanrainerstaaten einzubinden, um die vorhandenen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Chancen optimal nutzen zu können. Ferner sei wichtig:

- im Bereich Verkehr, die Hinterlandverbindungen der Baltikums auszubauen und den Verkehrsring „Via Hansica/Via Baltica“ zu vervollständigen,
- europakompatible Kommunikationssysteme aufzubauen,
- kostengünstige und zugleich umweltbewusste Netzwerkverbindungen herzustellen, um die Energieversorgung zu verbessern,
- die wissenschaftliche Kooperation zu verstetigen,
- und institutionelle Infrastruktursysteme weiter zu stärken.³²⁰

Die Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Ziele könnten durch die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union noch erheblich verbessert

³¹⁹ Deutscher Bundestag, Große Anfrage: Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender Bedeutung, Drucksache 14/2293 vom 01.12.1999, S. 3

³²⁰ Vgl. ebd.

werden, so die CDU/CSU-Fraktion. Ohnehin müsse es im Interesse Deutschlands liegen, die Teilung Europas zu überwinden und schrittweise das Wohlstandsgefälle zwischen Ost und West zu reduzieren. Deutschland trage eine besondere historische Verantwortung, diese wichtigste und schwierigste Aufgabe in der Geschichte der Europäischen Union zu meistern. Obwohl Staaten wie Estland, Lettland und Litauen sich nach ihrer Unabhängigkeit einem ungewöhnlich hohen Ausmaß an Flexibilität, Anpassung, Umstrukturierung und Entschlossenheit auf den Beitritt vorbereitet und sich erheblichen Belastungen ausgesetzt hätten, sei es zwingend notwendig, den Reformprozess konsequent fortzusetzen. Auch die noch bestehenden Handelshemmnisse zwischen Deutschland und den Beitrittsländern müssten so schnell wie möglich beseitigt und die Zusammenarbeit noch verbessert werden.³²¹

Für die Stabilität in Europa und der Sicherheit Deutschlands war für die CDU/CSU-Fraktion wichtig, dass die Nato für eine Öffnung nach Osten offen sei. Deutschland müsse schon aus eigenem Interesse bei der Erweiterung der Nato eine Führungsrolle einnehmen. Ein wichtiges Kriterium bei einer eventuellen Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in das euro-atlantische Bündnis müsse sein, dadurch die Sicherheit und Stabilität in ganz Europa zu erhöhen. Die CDU/CSU-Fraktion forderte Anfang 2002 in einem Antrag die Bundesregierung auf, sich für den Nato-Beitritt von Estland, Lettland und Litauen einzusetzen. Dabei könne sich auf die beachtlichen Erfolge der baltischen Staaten berufen werden, die sie auf dem Weg politischer und wirtschaftlicher Reformen in den letzten Jahren vorzuweisen hätten.³²² Die Fähigkeit der Nato zur Integration müsse man dazu nutzen, so Volker Rühle, Konfliktmuster zu überwinden und zugleich Demokratie, Prosperität und Stabilität zu schaffen.³²³

³²¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Große Anfrage: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/8316 vom 19.02.2002, S. 1f.

³²² Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag: Die zweite Runde der Nato-Erweiterung auch als Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas konzipieren, Drucksache 14/8100, S. 1

³²³ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/35..., a.a.O., (Anm. 14), S. 2769

5.1.3 Bündnis90/Die Grünen

Die außenpolitischen Grundeinstellungen der Grünen haben sich im Laufe der Jahre verändert: Zu Beginn geprägt durch den Einfluss vieler Anti-Nato-Aktivisten aus der Friedensbewegung³²⁴ hatten sich die Argumentationsmuster mehr und mehr der realen Politik angepasst; bis hin zur Zustimmung, dass deutsche Truppen an "out of area" -Einsätzen der NATO aktiv beteiligt sind. Beispielsweise in dem Fall des Kosovo-Einsatzes der deutschen Bundeswehr, steckte die Partei in einer komplizierten Situation. Einerseits proklamiert sie Gewaltfreiheit³²⁵, ist aber andererseits mit in der Regierungsverantwortung und kann sich den außenpolitischen Gegebenheiten schlecht entziehen.

Bundesaußenminister Joschka Fischer sah in einer Bundestagsdebatte im Jahr 1999 die „Implementierung des politischen Friedens“ als vornehmliche Aufgabe an und rechtfertigte den militärischen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Nato.³²⁶ Die Nato sei auch wichtig bei der Errichtung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur. Dies beweise nicht nur der Wunsch vieler ost- und mitteleuropäischer Staaten Mitglied der Allianz zu werden. Bei diesen Überlegungen müsse man jedoch die Interessen Russlands mit einbeziehen³²⁷, denn die Verantwortung Deutschlands für Europa und dem nötigen Brückenschlag nach Osteuropa steige ständig.³²⁸

Ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung der Stabilität in Staaten wie Estland, Lettland und Litauen erkannte der „grüne“ Bundesaußenminister und die

³²⁴ Vgl. Reinhard Rode, Deutsche..., a.a.O., (Anm.4), S. 24

³²⁵ In den politischen Grundsätzen der Grünen heißt es beispielsweise: „Militärische Gewalt... stellt eine generelle Bedrohung dar. Krieg und Kriegsdrohung... ist die schlimmste, illegitime Gewalt. Deshalb streben wir eine umfassende Abrüstung und Entmilitarisierung der Gesellschaft an und lehnen Krieg als Mittel der Konfliktlösung ab.“ Bündnis90/Die Grünen: Politische Grundsätze, in: www.gruene.de/index2.htm, 12.12.2000

³²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/22 vom 25.02.1999, S. 1704ff.; und Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/43 vom 11.06. 1999, S. 3562ff.

³²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/35..., a.a.O., (Anm. 315), S. 2777

³²⁸ Vgl. FAZ, Kluge Selbstbeschränkung, multilaterale Interessenvertretung. Überlegungen zu einer Neujustierung der deutschen Außenpolitik/Von Außenminister Joseph Fischer, 26.11.1999, S. 19

Fraktion von Bündnis90/Die Grünen neben der Öffnung der Nato nach Osten vor allem in der Erweiterung der Europäischen Union. Diese biete gerade für die bilateralen Beziehungen Deutschlands mit den baltischen Staaten eine gewaltige Chance. Schon im Bundeswahlprogramm setzten die Grünen auf absolute Harmonisierung der Beziehungen zu Osteuropa und mahnten vor einem "Rückfall in nationale Machtpolitik".³²⁹ Mittel- und Osteuropäische Länder sollen nach Ansicht der Bündnisgrünen ohne Verzögerung der EU beitreten, wobei im Besonderen darauf zu achten sei, dass Umweltstandards nicht unterboten werden. Daraus abgeleitet ergibt sich das generelle außenpolitische Ziel der politischen Integration Gesamteuropas; ein Europa, in dem Elemente eines Staatenbundes und eines Bundesstaates zusammenkommen.³³⁰

Bezugnehmend auf die Ostseeregion waren die Grünen der Meinung, dass durch die Erweiterung der Europäischen Union um die baltischen Staaten, die Ostsee beinahe vollständig zu einem „EU-Binnenmeer“ werden würde. Durch das Schaffen von Netzwerken in der Ostseeregion könne langfristig wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand gewährleistet werden, so die Grünen in einem Antrag (Die Entwicklung der Ostseeregion nachhaltig stärken) vom 07.02.2001.³³¹ Bundesaußenminister Fischer betont in einem Interview mit der „Berliner Zeitung“ zudem die Bedeutung des Baltikums und des Ostseeraumes generell als wirtschaftlich dynamischste Region Europas. Es müsse in Zukunft „ein deutlicher Akzent auf die Förderung der Kontakte und Zusammenarbeit von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Kommunen und Gemeinden gesetzt werden“, so Fischer.³³² Die Weiterentwicklung und Stärkung

³²⁹ Vgl. Bundestagswahlprogramm 1998 von Bündnis90/Die Grünen. Außenpolitischer Aufbruch ins 21. Jahrhundert.

³³⁰ Vgl. ebd.

³³¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag: Die Entwicklung der Ostseeregion nachhaltig stärken, Drucksache 14/5226 vom 07.02.2001, S. 1f.

³³² Vgl. Interview des deutschen Außenministers, Joschka Fischer, zur deutschen Ostsee-Rat-Präsidentschaft mit der „Berliner Zeitung“ vom 03.07.2000, in: Internationale Politik, 9/2000, S. 120f.

der Ostseekooperation liege im besonderen politischen und wirtschaftlichen Interesse Deutschlands.³³³

Für die Grünen gelten Forderungen der Vertriebenenverbände mehr als Störfaktoren als dass sie als legitime Interessen wahrgenommen werden. Antje Vollmer äußerte sich im Bundestag folgendermaßen: "Keine Regierung der Welt, auch nicht diese Regierung, ist gezwungen, private Eigentumsansprüche über das friedliche Verhältnis zu den Nachbarn zu stellen"³³⁴ und die Landmannschaften sollten nicht auf immer und ewig die "Rächer der Enterbten" spielen, sondern Brückenbauer zu unseren Nachbarn sein.³³⁵

5.1.4 FDP

Nachdem die FDP ab 1998 nicht mehr in der Regierungsverantwortung war, konnte sie ihre außenpolitischen Vorstellungen nun nicht mehr so erfolgreich einbringen. Zur Haltung der neuen Bundesregierung gegenüber den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen hatte sie jedoch klare Forderungen. In einer Großen Anfrage (Ostsee-Politik der Bundesregierung) forderte die FDP-Fraktion am 18.05.2000 die rot-grüne Bundesregierung beispielsweise auf, in ihrer Baltikums- bzw. Ostseepolitik klare Prioritäten zu setzen. Es sei wichtig, „vorhandene Strukturen besser miteinander zu koordinieren“, um so ein höheres Maß an Kohärenz in der europäischen Ostseepolitik herzustellen.³³⁶

Der FDP war im Jahr 2000 auch sehr wichtig, die baltischen Staaten zügig an die Europäische Union heranzuführen und sie in die Nato zu integrieren. Nur so könne Sicherheit und Stabilität in der Region gewährleistet und ein Abbau des

³³³ Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag: Die Entwicklung der Ostseeregion..., a.a.O., (Anm. 331), S. 2

³³⁴ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/26 vom 17. März 1999, S. 12443f.

³³⁵ Vgl. Ebd.

³³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Große Anfrage: Ostsee-Politik der Bundesregierung, Drucksache 14/3424, S. 2

Wohlstandsgefälles herbeigeführt werden. Die neue Bundesregierung wurde von der FDP ferner aufgefordert, die Vielfalt von multilateralen, grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten zu nutzen, um die Beziehungen zu Ostseeanrainern wie Estland, Lettland und Litauen zu verbessern. Hierzu würde auf politischer Ebene vor allen Dingen die Zusammenarbeit im Ostseerat gehören.³³⁷ Auch die Kooperation in der Konferenz der Subregionen, in der Union der Ostseestädte und auf der jährlichen Konferenz der Parlamentarier der Ostseeanrainer müsse verbessert werden.³³⁸

Für die FDP war auch die Verbesserung der Handelsbeziehungen mit dem Baltikum von Bedeutung. Sie hob hervor, dass der Ostseeraum eine Region sei, die bereits einen dynamischen Handel aufzeige, jedoch noch viele Potentiale habe.³³⁹

5.1.5 PDS

Hervorgegangen aus der SED³⁴⁰ hat sich die PDS in den letzten Jahren im Parteienspektrum der Bundesrepublik Deutschland etabliert.³⁴¹ In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung vornehmlich auf die Probleme der fünf neuen Bundesländer fokussiert, entwickelte die PDS mehr und mehr auch außenpolitische Präferenzen.

Besonders wenn es darum ging, Krieg bzw. Gewalt als Instrument der Konfliktregulierung zu begreifen, intervenierte die PDS. Basierend auf der Parteiprogrammatik, dass den "in vielen teilen der Welt geführten Kriegen und den Kriegsgefahren...weder durch schnelle Eingreiftruppen der NATO und der WEU

³³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/150 vom 09.02.2001, S. 14714

³³⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Große Anfrage: Ostsee-Politik..., a.a.O., (Anm. 336), S. 1

³³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/150..., a.a.O., (Anm. 337), S. 14715

³⁴⁰ Die SED war die bestimmende Partei in der DDR und 1946 durch Vereinigung von KPD und SPD entstanden. Im Dezember 1989 wurde auf einem Außerordentlichen Parteitag der SED beschlossen, sich grundlegend zu erneuern, was u.a. dazu führte, sich nun Partei des demokratischen Sozialismus (PDS) zu nennen.

³⁴¹ Bei den Bundestagswahlen 1998 erreichte die PDS 5,1 Prozent der Stimmen und konnte damit erstmals im Deutschen Bundestag eine Fraktion bilden. Bei den Wahlen zum Europaparlament 1999 errang die PDS 5,8 Prozent der Stimmen. Im gleichen Jahr wurde sie in Sachsen mit 22,2 Prozent und in Thüringen mit 21,4 Prozent zweitstärkste Partei in diesen Landtagen.

noch durch neue Waffensysteme begegnet werden" könne, postulierte die PDS Gewaltfreiheit und setzte auf friedliche Konfliktregulierung als alleiniges Mittel. Als letzte Konsequenz würden die Streitkräfte generell abgeschafft werden.³⁴²

Aus ökonomischer Perspektive bestehen ebenfalls eindeutige Präferenzen: Generell soll eine Außenwirtschaftspolitik die internationalen Finanzmärkte mehr regulieren, die "Regeln über den internationalen Handel grundlegend verändern" und die "Privatisierung und Deregulierung in Europa korrigieren."³⁴³

Die PDS vertrat jedoch eine zügige Erweiterung der EU, weil sie dadurch wirtschaftliche Chancen der grenznahen Regionen Ostdeutschlands sah. Dennoch sollen osteuropäische Staaten wie Estland, Lettland und Litauen nicht unvorbereitet der Union beitreten, sondern "zunächst einen Status der konsultativen Mitgliedschaft" erhalten, der von einem langfristig angelegten solidarischen Aufbauprogramm der Europäischen Union flankiert werden müsse.³⁴⁴ Bevor es zur Erweiterung der Europäischen Union kommen kann, sei außerdem "eine Neubestimmung der Gemeinsamen Agrarpolitik... notwendig"³⁴⁵.

Die PDS stellte zudem fest, dass die baltische Region bzw. der Ostseeraum für Deutschland von wachsender wirtschaftlicher und politischer Bedeutung sei. „Hier wurde und wird Kulturgeschichte geschrieben und hier treffen sich West- und Osteuropa“, so die PDS-Fraktion am 09.02.2001. Sie forderte die Bundesregierung deshalb auf, den wohlwollenden Worten in Zukunft mehr Taten folgen zu lassen.³⁴⁶

³⁴² Das Programm der PDS: Pkt. 4.10. Globale Bedrohungen abwehren.

³⁴³ Vgl. Zeit für eine soziale und ökologische Wende der internationalen Wirtschaft - Zeit für eine entschiedene Demokratisierung der deutschen Außenpolitik. Programmatiches Diskussionspapier der PDS vom 02.02. 2001

³⁴⁴ Vgl. Presseinformation der PDS, Zur Außenpolitik – Europa, Nr. 3 vom 16.01.1998

³⁴⁵ Vgl. PDS: Wahlprogramm für die Europawahlen 1999

³⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/150..., a.a.O., (Anm. 337), S. 14716

5.2 Interessen, Forderungen und Maßnahmen der Wirtschaftsakteure von 1998-2002

5.2.1 Verbände und deren Organisationsmacht

Wie bereits im Punkt 3.2.1 der vorliegenden Arbeit näher ausgeführt, werden spezifische außenpolitische Forderungen an das politische System von Interessengruppen gestellt. Sie besitzen ein ständiges Legitimationspotenzial und tragen zur Akzeptanz und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen bei.

Forderungen bzw. Interessen können von Interessengruppen an außenpolitische Entscheidungsträger und an das politisch-administrative System effektiv herangetragen werden. Hierbei werden die Einzelinteressen zu einem kollektiven Interesse bzw. konkreten Aussagen umformuliert. Spezielle Anliegen werden so zu entscheidungsfähig formulierten Gruppenangelegenheiten und eine Vielzahl von Forderungen entwickeln sich zu differenzierten verbandspolitischen Zielen.

Wichtige Akteure, welche Interessen formulieren und Forderungen an die Entscheidungsinstitutionen der deutschen Außenpolitik stellen, sind die deutschen Unternehmensverbände. Für die Außenpolitikanalyse sollen wie bereits im Punkt 3.2.1 der vorliegenden Arbeit benannt, im Besonderen die Wirtschafts- bzw. Industrieverbände und die Industrie- und Handelskammern berücksichtigt werden.

5.2.2 Wirtschaftsakteure

Wie bei der Analyse der Interessen, Forderungen und Maßnahmen der Wirtschaftsakteure in der Regierungszeit von 1994-1998 (vgl. Pkt. 3.2 der Arbeit), sollen auch für die Regierungsperiode von 1998-2002 die zentralen Akteure lokalisiert und zur Untersuchung herangezogen werden. Bezogen auf die deutsche Baltikumpolitik von 1998-2002 sind hier ebenfalls die wichtigsten Dachverbände der deutschen Wirtschaft relevant.

Dementsprechend werden im Folgenden die Interessen, Forderungen und Maßnahmen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), des Ostausschus-

ses der Deutschen Wirtschaft und des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) analysiert. Der Deutsche Bauernverband (DBV) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sollen kurz diskutiert werden.

Eine ausdifferenzierte Analyse der Stellung der einzelnen Akteure, deren Funktionen und Organisationsstrukturen fand bereits im Punkt 3.2.2 dieser Arbeit statt. Da die festgestellten Sachverhalte auch für die Zeit von 1998-2002 gelten, wird auf eine nochmalige Darstellung verzichtet.

5.2.3 Interessen und Forderungen

Wichtige Akteure, die Interessen formulieren und Forderungen an die Entscheidungsinstitutionen der deutschen Außenpolitik stellen, sind wie schon erwähnt die deutschen Unternehmensverbände. Wie in dem bereits untersuchten Zeitraum von 1994 bis 1998 hatten diese auch in der 14. Legislaturperiode (1998-2002; Regierung Schröder) spezielle Interessen, wenn es um die deutsche Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen ging und richteten entsprechende Forderungen an die relevanten außenpolitischen Entscheidungsträger. Die Interessen und Forderungen der deutschen Wirtschaftsakteure sollen für die Zeit von 1998-2002 im Folgenden analysiert werden.

Im August 1998, noch vor der Bundestagswahl im September 1998, aus der Gerhard Schröder als Bundeskanzler hervorging, formulierte der BDI als einer der wichtigsten Wirtschaftsverbände Deutschlands, Empfehlungen für die deutsche Außenwirtschaftspolitik in der 14. Legislaturperiode. Die Aufgaben der Politik müssten beispielsweise sein, weiterhin auf Marktöffnung und Wettbewerb zu setzen, am Ausbau des freien Welthandels mitzuwirken und die weitere Erschließung von Märkten im Ausland durch eine konsequente Außenwirtschaftsförderung zu unterstützen.³⁴⁷ Das „Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung“ (DIW) stellt ebenfalls 1998 fest,

³⁴⁷ Vgl. BDI, Aufgaben der Politik in der 14. Legislaturperiode–Empfehlungen des BDI für die Außenwirtschaftspolitik, S. 1, Archiv des BDI (2004), Berlin

dass sich in Estland, Lettland und Litauen zwar marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen etabliert hätten und die Wachstumschancen auch langfristig relativ günstig seien, es jedoch noch einen erheblichen Investitionsbedarf z.B. im Bereich der Infrastruktur gebe.³⁴⁸

Nach der Wahl Schröders zum neuen deutschen Bundeskanzler bestätigte der BDI seine konstante Meinung der Vorjahre³⁴⁹, dass bei Verhandlungen der EU mit mittel- und osteuropäischen Staaten wie Estland, Lettland und Litauen über einen Beitritt zur Europäischen Union realistische Perspektiven angelegt werden müssten. Zudem bekundet der BDI das Interesse der deutschen Industrie „an einem zügigen und zugleich geordneten Beitrittsprozess.“³⁵⁰ Wie bereits 1996 in einer Dokumentation vom BDI explizit geäußert³⁵¹, geht es den Interessenvertretern der deutschen Industrie auch nach der Bundestagswahl 1998 vor allem um die Vergrößerung des europäischen Binnenmarktes und einer Zunahme des Warenaustausches. 1999 fügte der Präsident des BDI, Hans-Olaf Henkel, optimistisch hinzu, „dass die Erweiterung um kostengünstige Standorte der EU eine neue wirtschaftliche Dynamik bringe.“³⁵²

Kritisch merkte der BDI ebenfalls wiederholt an, dass die Erweiterung die beitriftswilligen Länder und auch die EU vor große Herausforderungen stelle. Damit die Wirtschaft der Reformländer dem Wettbewerbsdruck standhalten könne, müssten die strukturellen Reformen und die Privatisierung noch stärker vorangetrieben werden. Es gelte auch, die „Übernahme und volle Anwendung des Besitzstandes der EU sicherzustellen und Übergangsfristen so begrenzt wie möglich zu halten. Nur dann

³⁴⁸ Vgl. FAZ, DIW: Wandel im Baltikum, 09.06.1998, S. 20

³⁴⁹ Beispielsweise in den BDI-Jahresberichten von 1994 und 1995 oder in der BDI-Dokumentation: Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas-Stand und Perspektiven. Ein Leitfadens aus Sicht der deutschen Industrie, Köln 1996, S. 1

³⁵⁰ BDI, EU-Erweiterung: BDI fordert zügigen Beitrittsprozess mit realistischen Perspektiven, Pressemitteilung 135/98 vom 09.11.1998, S. 1

³⁵¹ Vgl. BDI-Dokumentation, Die Beziehungen der EU zu den Reformländern..., a.a.O., (Anm. 349), ebd.

³⁵² BDI, EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben; Chancen für dynamischen Wettbewerb in der EU nicht verbauen, Pressemitteilung 140/99 vom 29.11.-1999, S. 1

könne die Aufnahme der Beitrittsländer in die EU ohne schwere Wettbewerbsverzerrungen und Belastungen für die Wirtschaft auf beiden Seiten möglich sein.³⁵³

Bedeutend ist für die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft auch deren Forderung, dass die Wettbewerbsregeln, die Beihilfekontrollen und der gewerbliche Rechtsschutz der EU rasch übernommen werden und die Europa-Abkommen in allen Punkten fristgerecht zu erfüllen sind. Mengenmäßige Beschränkungen für Einfuhren, nichttarifäre Handelshemmnisse, auch einseitige Zertifizierungsaufgaben, Lizenzen für Ein- und Ausfuhren und weitere Maßnahmen, die den Wirtschaftsverkehr behinderten, müssten schnellstens beseitigt werden; jedoch nicht erst am Ende der Beitrittsverhandlungen.³⁵⁴

Die für die Etablierung der deutschen Unternehmen in Estland, Lettland und Litauen wichtigen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung hatten dem BDI zufolge einige Schwachstellen. Eine dieser Schwachstellen sei die Unübersichtlichkeit: „Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz müssen es den Unternehmen besser ermöglichen, die für ihre Ziele geeigneten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in Anspruch zu nehmen.“³⁵⁵ Der BDI fordert ein, die Wirtschaftsverbände mehr in die „operative Verantwortung für die Instrumente“ einzubeziehen. Ende 1998 äußerten die Interessenvertreter der deutschen Industrie in einer Empfehlung an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung ihr Ziel, die Außenwirtschaftsförderung in ein Gesamtkonzept zu überführen, welches gerade für

³⁵³ Diese Forderungen werden vom BDI und auch von BDA, DIHK und anderen Unternehmerverbänden unabhängig vom Regierungswechsel 1998 wiederholt. Beispielsweise in: BDI, EU-Erweiterung: BDI fordert zügigen..., a.a.O., (Anm. 350), S 1; oder BDI/BDA, Prioritäten für eine wettbewerbsfähige Europäische Union-Handlungsempfehlungen für die Europapolitik der kommenden Jahre, Köln 1999, S. 4f.

³⁵⁴ Vgl. BDI, EU-Erweiterung..., ebd.; vgl. auch FAZ, Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen. Spitzengruppe aus sieben Staaten/Politische und wirtschaftliche Kriterien/Fortschrittsberichte über jedes einzelne Land, 09.11.2000, S. 9

³⁵⁵ BDI, Aufgaben der Politik in der 14. Legislaturperiode..., a.a.O., (Anm. 347), S. 4

mittelständische Unternehmen nutzerfreundlicher sei.³⁵⁶ Auch 1999 setzte sich der BDI im Dialog mit den verantwortlichen Entscheidungsträgern für eine Reform der deutschen Außenwirtschaftsförderung ein. In diversen Gesprächen wurde verdeutlicht, wo die Schwachstellen des gegenwärtigen Systems lägen. Man habe entsprechende Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt und betont, dass die Forderungen der deutschen Industrie weiterhin eingebracht werden würden.³⁵⁷

Ein 1999 formuliertes strategisches Ziel des BDI, das sich auf die Aufnahme der Beitrittsländer in die EU bezieht, war die Sicherung der „Errungenschaften des Binnenmarktes“. So sollten die aus der Erweiterung entstehenden Aufgaben zur Sicherung eines erweiterten Binnenmarktes in der Kommissionsmitteilung mehr Beachtung finden. Des Weiteren müssten Beitrittsländer wie Estland, Lettland und Litauen, einem regelmäßigen „monitoring über die Beitrittsreife“ unterzogen werden, sowie der Kontrolle der Verpflichtungen, die sie in den Europaabkommen eingegangen sind.³⁵⁸

Die deutsche Wirtschaft betont aber auch die wichtige Rolle der baltischen Staaten für den deutschen Außenhandel.³⁵⁹ Auf dem „Deutsch-Estnischen Wirtschaftstag“ am 20. April 1999 in Hannover benannten Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft und Vertreter der estnischen Regierung die Bedeutung der baltischen Region als „wirtschaftliche Drehscheibe“. Wichtig für die Zukunft könnte bei-

³⁵⁶ BDI, Deutsche Außenwirtschaftsförderung im Vergleich mit Wettbewerbsländern verbesserungsfähig, Pressemitteilung 132/98 vom 03.11.1998, S.1

³⁵⁷ Vgl. BDI-Jahresbericht 1999, S. 53

³⁵⁸ BDI, Positionspapier: Eine neue Strategie für den europäischen Binnenmarkt–Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission vom 5. Oktober 1999, S. 4, Archiv des BDI (2004), Berlin

³⁵⁹ Nach Einbruch der Hochkonjunktur im Baltikum seit August 1998, als Folge der „Russland-Krise“, befanden sich die baltischen Staaten (vor allem Estland) ab Herbst 1999 wieder auf gewohntem Wachstumskurs. Vgl. FAZ, Das Baltikum ist nach der Russland-Krise wieder auf Wachstumskurs. Estland erholt sich am schnellsten/Drastische Steuersenkung/Litauen steht möglicherweise vor Litas-Abwertung, 01.09.1999, S. 18

spielsweise sein, dass deutsche Unternehmen von Estland, Lettland und Litauen aus nordrussische Regionen bedienen wollen.³⁶⁰

Der bis 1999 in Reden, Berichten und Mitteilungen gebrauchte Optimismus der deutschen Wirtschaftsverbände, „dass die Erweiterung um kostengünstige Standorte der EU eine neue wirtschaftliche Dynamik bringe“³⁶¹, wird mit dem Näherücken eines eventuellen Beitrittstermins verhaltener und die Forderungen an die deutsche Regierung deutlicher. Im Jahresbericht 2000 des BDI beispielsweise, wird im Vergleich zu den Vorjahren vorsichtig relativiert: Es wird nicht mehr vom zwangsläufigen Gewinn einer EU-Erweiterung gesprochen, sondern vielmehr davon, dass die EU-Staaten und die Beitrittsländer von einem erweiterten Binnenmarkt profitieren könnten, und auch nur dann, wenn „die notwendigen Voraussetzungen hierfür“ geschaffen werden würden. Und „die Erweiterung *kann* in Verbindung mit einer Effizienzsteigerung des Binnenmarktes *mittelfristig* die globale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Europa verbessern“, so der BDI.³⁶² Hier wird deutlich, dass die Interessenvertreter der deutschen Industrie vorsichtiger formulieren und nun mehrheitlich Worte wie „kann“, „mittelfristig“ oder „wahrscheinlich“ verwenden und mehr utilitaristisch argumentieren.

In diesem Zusammenhang wird auch die Kritik an der bisherigen Politik präserter und die Forderungen konkreter. So formuliert der BDI Anfang 2000 in einer Pressemitteilung beispielsweise, dass die Kandidatenländer „an ihren individuellen Fortschritten bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und nicht an politischen Wünschen gemessen werden“³⁶³ müssten. Die Aufnahme von Reformländern müsse zudem streng nach den Kriterien der individuellen Beitrittsreife differenziert wer-

³⁶⁰Redemanuskript zur Eröffnung des Deutsch-Estnischen Wirtschaftstages am 20. April 1999 in Hannover, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin

³⁶¹ Hier als Beispiel angeführt: BDI, EU-Erweiterung zügig und mit..., a.a.O., (Anm. 352), S. 1

³⁶² BDI-Jahresbericht 2000, S. 59f.

³⁶³ BDI, EU-Erweiterung zügig, aber mit realistischen Perspektiven vorantreiben, Pressemitteilung 16/00 vom 15.02.2000, S. 1

den.³⁶⁴ Zusätzlich werde der Erweiterungsprozess immer unübersichtlicher. Für den BDI ist er weder für die Bevölkerung noch für die Wirtschaft überschaubar. Daraus resultiert die Forderung an die deutsche Regierung, für mehr Transparenz zu sorgen.³⁶⁵

Dass die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die EU für den Wirtschaftsstandort Deutschland strategisch wichtig ist,³⁶⁶ bleibt ein konstanter Standpunkt des BDI, wie auch die Aussagen, dass die deutsche Wirtschaft von der EU-Erweiterung Vorteile erwarte und der Handel und die Investitionen mit den Beitrittsländern schon vor dem Beitritt eine außerordentliche Dynamik aufweise.³⁶⁷

Obwohl die Außenhandelsverflechtung Deutschlands mit den baltischen Staaten bis zum Jahr 2000 eine zunehmende Bedeutung gewann³⁶⁸, kam seitens der deutschen Wirtschaft Kritik. Der DIHT bemängelte in einem Positionspapier bezogen auf Estland, Lettland und Litauen u.a., dass sich die Rechtsangleichung in zentralen Bereichen des Binnenmarktes merklich verlangsamt habe. Zwar verfügten die baltischen Staaten über eine solide Basis, aber gerade im Agrar- und Lebensmittelsektor müsse mehr für die Rechtsangleichung getan werden.³⁶⁹

Auf der „Deutsch-Baltischen Fachkonferenz“ zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit Anfang Juli 2001 stellt der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft zudem fest, dass die Auswirkungen der russischen Finanz- und Wirtschaftskrise zwar überwunden seien, dies jedoch nicht über die Notwendigkeit weiterer struktureller Reformen der Volkswirtschaften von Estland, Lettland und Litauen hinwegtäuschen

³⁶⁴ Vgl. BDI, BDI fordert zügige EU-Beitrittsverhandlungen mit realistischen Perspektiven aber auch fristgerechte institutionelle Reformen der EU, Pressemitteilung 42/00 vom 02.05.200, S. 1; vgl. auch FAZ, Alle Optionen bleiben offen. Eine Momentaufnahme der Beitrittsverhandlungen, 09.11.2000, S. 10

³⁶⁵ Vgl. BDI, Zukunftsprojekt EU-Erweiterung braucht mehr Öffentlichkeit, Pressemitteilung 116/00 vom 04.11.2000, S. 1

³⁶⁶ Vgl. BDI, EU-Erweiterung zügig aber..., a.a.O., (Anm. 363), ebd.

³⁶⁷ Vgl. BDI, Zukunftsprojekt..., a.a.O., (Anm. 365), ebd.

³⁶⁸ Vgl. BDI- Jahresbericht 2000..., a.a.O., (Anm. 362), S. 65

³⁶⁹ Vgl. DIHT, Europa 2000, DIHT-Positionspapier zur Regierungskonferenz 2000 und zur Erweiterung der Europäischen Union, Berlin 2000, S. 30

könne. So müssten insbesondere „die Finanzsektoren weiter restrukturiert, Privatisierungen beschleunigt und der Aufbau eines transparenten Justizsystems sowie eine effektive zentrale und kommunale Verwaltung vorangetrieben werden.“³⁷⁰ Ferner sollten die Markteintrittsverfahren einfacher und transparenter gestaltet und die Rahmenbedingungen für ausländische Investoren verbessert werden.³⁷¹ Auch BDI Hauptgeschäftsführer Wartenberg benannte Anfang 2001 wiederholt die noch bestehenden institutionellen Defizite in den Beitrittsländern und fordert gesteigerte Anstrengungen, um die Strukturen beitriffähig zu machen.³⁷²

Für den Ost-Ausschuss ist aber auch wichtig zu erwähnen, wie gut die Chancen der drei baltischen Staaten als Ostseeanrainer sind, von dem überdurchschnittlichen Wachstum im Ostseeraum zu profitieren. Hier sei entscheidend, einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen, um das Baltikum für die deutsche Wirtschaft noch attraktiver zu machen.³⁷³ Deshalb plädiere die deutsche Industrie für eine gleichzeitige Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die EU.³⁷⁴ In einem internen Rundschreiben (30.07.2001) merkt der BDI hierzu an, dass die Marktwirtschaften der baltischen Staaten als „funktionsfähig“ zu bezeichnen wären und sie den Marktkräften und dem Wettbewerbsdruck im europäischen Binnenmarkt mittelfristig standhalten könnten.³⁷⁵ In einem Positionspapier bestärkt der BDI aber nochmals

³⁷⁰ Ost-Ausschuss, Deutsch-Baltische Fachkonferenz zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit vom 07.-11.2001 in München, S. 3; persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin

³⁷¹ Vgl. ebd., S. 4

³⁷² Vgl. FAZ, „EU-Erweiterung erfordert gewaltige Anstrengung“. BDI: Defizite in den Beitrittsländern/Das Verhalten der Bundesregierung ist widersprüchlich, 12.02.2001, S. 17

³⁷³ Bei einem Treffen der drei baltischen Ministerpräsidenten Mitte 1999 wurden Streitigkeiten wegen Zollschränken für landwirtschaftliche Produkte beigelegt und zudem bekräftigt, ihre Freihandelszone zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum auszubauen, um generell Behinderungen des Freihandels zwischen ihren Ländern zu beseitigen. Vgl. FAZ, Ausbau des Freihandels im Baltikum, 13.07.1999, S. 16

³⁷⁴ Vgl. Ost-Ausschuss, Deutsch-Baltische..., a.a.O., (Anm. 370), S. 5

³⁷⁵ Vgl. Internes Rundschreiben des BDI, Beitrittsvorbereitungen und Geschäftsinformationen vom 30.07.2001, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin

seine Mahnung an die außenpolitischen Entscheidungsträger, durch politische Überlegungen nicht den Blick auf die tatsächliche Beitrittsreife zu verlieren.³⁷⁶

Dass die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung für die Etablierung der deutschen Unternehmen in Estland, Lettland und Litauen wichtig sind, wurde bereits erwähnt. So hatte der BDI in seinem Jahresbericht 1999 angekündigt, die Interessen der deutschen Industrie in Bezug auf Art und Umfang der Außenwirtschaftsförderung vehement zu vertreten.³⁷⁷ Einen Erfolg dieser Politik konnte der BDI dann in seinem Jahresbericht 2001 vorweisen. Weil die Regierung Schröder in den Haushaltsansätzen für das Jahr 2002 Kürzungen bei der Messförderung³⁷⁸ und den Außenhandelskammern plante, intervenierte der BDI. Die Tatsache, dass die Außenwirtschaft „die entscheidende Triebkraft der deutschen Konjunktur“ darstelle, zeige die Wichtigkeit dieser Förderinstrumente. Mit diesem und anderen Argumenten überzeugten die Interessenvertreter der deutschen Industrie erfolgreich den Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages. Dieser korrigierte die Ansätze für 2002 auf etwa die Höhe des Vorjahres.³⁷⁹

Auf dem Hintergrund der 2002 in Kopenhagen beschlossenen Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen, sowie acht weiterer Staaten³⁸⁰ in die EU, bemerkt der BDI in seinem Jahresbericht von 2002 nochmals, die Beitrittsverhandlungen intensiv begleitet zu haben. Für ihn sei wichtig, die Kernforderungen bei vielen Gelegenheiten gegenüber der deutschen Bundesregierung und hochrangigen Vertretern der EU-Beitrittsländer vorzutragen. Der BDI werde nun darauf achten, „dass noch bestehen-

³⁷⁶ Vgl. BDI Positionspapier, EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben, Berlin, 15. Februar 2001; vgl. auch BDI, Beitrittsländer gut vorangekommen, weitere Anstrengungen erforderlich, Pressemitteilung 167/01 vom 13.11.2001, S.1

³⁷⁷ Vgl. BDI-Jahresbericht 1999..., a.a.O., (Anm. 357), ebd.

³⁷⁸ Die für kleine und mittelständische Unternehmen (im Baltikum besonders aktiv) wichtige Auslandsmessförderung wurde nach zunächst veranschlagten 29,5 Mio. Euro für 2002 schließlich auf 33,5 Mio. Euro erhöht. Vgl. BDI-Jahresbericht 2001, S. 56

³⁷⁹ Vgl. ebd., S. 52

³⁸⁰ Es wurde beschlossen, neben den baltischen Staaten, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern bis zum Mai 2004 aufzunehmen.

de Wettbewerbsverzerrungen zügig und fristgerecht abgebaut werden.“³⁸¹ In einem Statusbericht über die Arbeit der rot-grünen Bundesregierung von 1998-2002 fordert der BDI nochmals, dass die Wirtschaftsreformen in den Beitrittsländern konsequent fortgesetzt werden müssten.³⁸²

Die Positionen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) waren von 1998-2002 wie schon von 1994-1998 darauf ausgerichtet, für die deutschen Landwirte die Risikofaktoren einer Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union so gering wie möglich zu halten.

Für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) lässt sich festhalten, dass die außenpolitischen Interessen auch für den Zeitraum von 1998-2002 relativ konstant waren. Wie bereits festgestellt, lagen sie aufgrund der hohen Exportrate der deutschen Wirtschaft nahe an denen der Unternehmen und waren darauf ausgerichtet, dass sich Estland, Lettland und Litauen dem Niveau der EU-Staaten angleichen und es nicht umgekehrt zu einem Absinken der bestehenden Standards kommt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Interessen und Kernforderungen der deutschen Wirtschaftsvertreter vor allem auf Argumente wie der Vergrößerung des europäischen Binnenmarktes, einer Zunahme des Warenaustausches und der Erweiterung um kostengünstige Standorte basieren. Die baltischen Staaten sind für die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft besonders als Region interessant und wirtschaftlich strategisch wichtig. Hier ist die Bedeutung der baltischen Region als „wirtschaftliche Drehscheibe“ für weitere Unternehmungen in nordrussische Regionen hervorzuheben. Als Standortvorteile gelten beispielsweise ein intaktes Straßen- und Schienennetz und mehrere eisfreie Häfen an der Ostsee.³⁸³ Der Delegierte der deutschen Wirtschaft in den baltischen Staaten, Ralph Tischer, sieht in einem

³⁸¹ BDI-Jahresbericht 2002, S. 61

³⁸² Vgl. BDI, Für ein attraktives Deutschland, Statusbericht 2002: Nach vier Jahren rot-grüner Bundesregierung, S. 16, Archiv des BDI (2004), Berlin

³⁸³ Vgl. FAZ, Baltikum: Lettland und Litauen als Sprungbrett nach Osteuropa, 08.07.2002, S. 12

Europa der (Wirtschafts-) Regionen, eine stärkere baltische Unternehmensausrichtung. Die Lage im Ostseeraum und die „Drehscheibenfunktion der Länder zwischen Ost- und West“ bieten interessante Ansatzpunkte für strategische Ausrichtungen von Unternehmen.³⁸⁴

5.2.4 Maßnahmen

Wie bereits für die Regierungsperiode von 1994-1998 unter Kanzler Kohl benannt, stützten die Wirtschaftsverbände auch in der 14. Legislaturperiode mit Schröder als Bundeskanzler ihre Forderungen an die staatlichen Stellen durch Maßnahmen, welche variabel und von politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig waren. Für die Wirtschaftsverbände bedurfte es auch von 1998-2002 guter Kontakte zu Regierungsvertretern und Behörden, um Interessen zu vermitteln und Forderungen durchzusetzen. Die Formen der Kooperation waren unterschiedlich; sie basierten wie schon von 1994-1998 größtenteils auf informellen Treffen, gemeinsamen Reisen und Konferenzen.³⁸⁵

Das Näherrücken der EU-Osterweiterung implizierte auch eine intensive Beschäftigung der Wirtschaftsverbände mit diesem Thema. So blieb auch der Umgang mit den baltischen Staaten oft Teil von generellen Erwartungen, Interessen und Forderungen, welche sich mit der Aufnahme von Reformländern in die EU verbanden. Die Wirtschaftsverbände waren auch von 1998-2002 bemüht, ihre Maßnahmen so auszurichten, dass die Rahmenbedingungen zur Aufnahme der baltischen Staaten in die EU ihren Interessen entsprachen. Zur Verbesserung der Beziehungen zur estnischen, lettischen und litauischen Wirtschaft organisierten die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft mehrere Treffen mit hochrangigen Persönlichkeiten aus dem

³⁸⁴ Vgl. DIHK, Estland, Lettland und Litauen-Drehscheibe im Ostseeraum, S. 10, Archiv des BDI (2004), Berlin

³⁸⁵ Wie Einfluss auf außenpolitische Entscheidungsträger ausgeübt wird, um die eigenen Interessen durchzusetzen und wie diese entwickelten Beziehungen zu einem breit und tief gegliederten Einflussssystem verknüpft werden, siehe Pkt. „Maßnahmen...“ der vorliegenden Arbeit.

Baltikum, veranstalteten Konferenzen und begleiteten deutsche Politiker in die baltischen Staaten.

In der Kontinuität der 1992 begonnenen Hilfestellung zur wirtschaftlichen Kooperation zwischen deutschen und baltischen Unternehmen durch den Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, fand nach dem deutsch-lettischen Wirtschaftstag (April 1997) und dem deutsch-litauischen Wirtschaftstag (April 1998), 1999 im Rahmen der „Hannover Messe“ auch der deutsch-estnische statt.³⁸⁶ Organisiert vom Ost-Ausschuss, in Zusammenarbeit mit der IHK Kiel³⁸⁷, der Botschaft Estlands und dem Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft, diskutierten die Teilnehmer Kooperationsperspektiven zwischen deutschen und estnischen Unternehmen und steckten Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Engagements in Estland ab. Thematisiert wurden jedoch auch die Rolle Estlands im Ostseeraum und die Zusammenarbeit mit den beiden anderen baltischen Staaten Lettland und Litauen.³⁸⁸

Dass ein wichtiges Ziel der Wirtschaftsverbände darin besteht, die Wettbewerbspositionen der deutschen Wirtschaft in Mittel- und Osteuropa zu erhalten und auszubauen, wurde auf der „Vierten Berliner Finanzierungskonferenz“ im Juni 1999 erörtert.³⁸⁹ Ein Jahr später organisierten der BDI, der Ost-Ausschuss und das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft dann die „Fünfte Berliner Finanzierungskonferenz“. Zusammen mit Vertretern der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Europäischen Investitionsbank und der Weltbankgruppe waren Fragen zu Finanzierungs- und Förderprogrammen in den Ländern Mittel- und Osteuropas

³⁸⁶ Vgl. Ost-Ausschuss, Ausgewählte deutsch-baltische Veranstaltungen aus den letzten Jahren, internes Papier, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin

³⁸⁷ Vom DIHT wurde für die Koordinierung der Projekte aller deutschen IHKn und dem Aufbau des Kammerwesens in Estland, federführend die IHK Kiel beauftragt. Die Partnerschaft zwischen der IHK Kiel und der Estnischen IHK (EIHK) begann bereits 1991. Die Hauptaufgabe bestand darin, dem estnischen Partner eine verwandte Institution mit einschlägigem Fachwissen und operativer Erfahrung zur Seite zu stellen.

³⁸⁸ Vgl. Redemanuskript zur Eröffnung des Deutsch-Estnischen Wirtschaftstages am 20. April 1999 in Hannover..., a.a.O., (Anm. 360), ebd.

³⁸⁹ Vgl. BDI-Jahresbericht 1999..., a.a.O., (Anm. 357), S. 55

Gegenstand der Diskussion.³⁹⁰ „Osteuropa ein dynamischer Wachstumsmarkt“, wurde auf der sechsten Finanzierungskonferenz im Jahr 2001 zum Thema. Die traditionell gleichen Teilnehmer dieser internationalen Konferenz erörterten in Berlin, wie die Wachstumsmärkte Mittel- und Osteuropas ihre Dynamik beibehalten können.³⁹¹

Die grundlegende Positionierung zur Erweiterung der EU und die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen im speziellen, verbanden die Wirtschaftsakteure, hier als Beispiel der BDI, mit mehreren Maßnahmen. Eine wichtige Maßnahme war für den BDI, auch weiterhin zahlreiche Kontakte zu außenpolitischen Entscheidungsträgern herzustellen. Beispielsweise traf Ende Januar 2000 der Hauptgeschäftsführer des BDI, v. Wartenberg, mit dem Europa-Ausschuss des deutschen Bundestages zusammen, um Meinungen über die Gestaltung der EU-Erweiterung auszutauschen. Mitte Februar 2000 fand ein weiteres Treffen zwischen BDI-Mitgliedsverbänden und Vertretern der Bundesregierung in Berlin statt.³⁹²

Die Möglichkeit, die Interessen der deutschen Wirtschaft gegenüber dem deutschen Bundeskanzler und im Baltikum selbst zu vertreten, hatte die Wirtschaftsdelegation, die Kanzler Schröder bei seiner Reise Mitte des Jahres 2000 in die Hauptstädte Estlands, Lettlands und Litauens begleitete. Es war der erste Staatsbesuch eines deutschen Kanzlers in den baltischen Staaten nach der Wiederherstellung ihrer Unabhängigkeit.³⁹³ Obwohl Schröder zusagte, sich für einen schnellen Beitritt von Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union einzusetzen und die wirtschaftlichen und politischen Reformen lobte,³⁹⁴ wurden auch Kritikpunkte diskutiert. Neben aktuellen Problemen der Produktzertifizierung und der Grenzabfertigung wurden beispielsweise Steuerfragen und Probleme bei der Schaffung von wirtschaft-

³⁹⁰ Vgl. BDI, V. Berliner Finanzierungskonferenz: „Risk sharing“ erleichtert Handel und Investitionen in Osteuropa, Pressemitteilung 88/00 vom 06.07. 2000, S. 1

³⁹¹ Vgl. BDI, VI. Berliner Finanzierungskonferenz: Osteuropa ist ein dynamischer Wachstumsmarkt, Pressemitteilung 106/01 vom 21.06.2001, S. 1

³⁹² Vgl. BDI-Jahresbericht 2000..., a.a.O., (Anm. 362), S. 60

³⁹³ Vgl. FAZ, Schröder besucht die baltischen Staaten, 06.06.2000, S. 5

³⁹⁴ Vgl. FAZ, Schröder ermutigt Balten auf dem Weg in die EU. Hoffnung auf Nato-Beitritt gedämpft, 07.06.2000, S. 6

lich günstigen Rahmenbedingungen erörtert.³⁹⁵ Die baltischen Staaten mahnten hingegen an, dass im Vergleich zu den skandinavischen Staaten bei der deutschen Wirtschaft ein schwaches Investitionsinteresse herrsche.³⁹⁶

Eine für die deutsch-baltischen Beziehungen generell und für die Wirtschaftsbeziehungen Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen eigens bedeutende Zusammenkunft, fand im Herbst 2000 im Haus der deutschen Wirtschaft in Berlin statt. Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft begrüßten die Staats- und Regierungschefs von Estland, Lettland und Litauen zu einem Meinungsaustausch.³⁹⁷ Die Treffen standen ganz im Zeichen der Bemühungen der baltischen Staaten, die Aufnahme in die EU zu forcieren. Als Schwachpunkt wurde die geringe Fähigkeit vor allem der estnischen Verwaltung benannt, die getroffenen Vereinbarungen auch umzusetzen.³⁹⁸

Die Frage „Was bringt die EU-Erweiterung der Wirtschaft“ war das Thema einer Konferenz der Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft (u.a. BDI, BDA, DIHT) mit hochrangigen Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft am 15. Februar 2001 in Berlin.³⁹⁹ Referenten waren beispielsweise die Staatssekretärin im BMWi Margareta Wolf, der EU-Erweiterungskommissar Günther Verheugen und der Wirtschaftsminister Ungarns.⁴⁰⁰ Es wurden in den Diskussionen Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung abgewogen und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Der BDI bekräftigte zudem, „einen Beitrag zur Information und Akzeptanz

³⁹⁵ Vgl. BDI-Jahresbericht 2000..., a.a.O., (Anm. 362), S. 65

³⁹⁶ Vgl. FAZ, Schröder betont Interesse an der Ostseeregion, 08.06.2000, S. 16

³⁹⁷ Vgl. BDI-Jahresbericht 2000..., a.a.O., (Anm. 362), S. 60 u. 65

³⁹⁸ Vgl. FAZ, Staatsbesuch des estnischen Präsidenten. Gespräche mit Rau, Schröder und Fischer über EU-Erweiterung, 07.11.2000, S. 6; vgl. auch FAZ, Ein Staatspräsident auf Kindheitsspuren, 09.11.2000, S. 12

³⁹⁹ Vgl. BDI-Jahresbericht 2001, S. 59

⁴⁰⁰ Zur Tagungsübersicht und der Zusammensetzung aller Themen und Referenten vgl. BDI/BDA/DIHT, „Was bringt die EU-Erweiterung der Wirtschaft“, gemeinsames Papier, in: www.bdi.de, 18.03.2004; vgl. auch FAZ, „Was bringt die Erweiterung“, 06.02.2001, S. 28

der Erweiterung in der Bevölkerung und der Unternehmerschaft“ leisten zu wollen.⁴⁰¹

Dass bis Mitte 2001 Estland, Lettland und Litauen klare Fortschritte auf ihrem Weg in die Europäische Union machten, über funktionierende Marktwirtschaften verfügten und mittelfristig dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standhalten könnten, war eine klare Aussage aller Teilnehmer der Deutsch-Baltischen Fachkonferenz zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit vom 07.-11.07.2001 in München.⁴⁰²

Mit dem Titel „Estland, Lettland und Litauen – Ihr Wirtschaftspartner im Baltikum“ organisierte der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft am 17.04.2002 eine Konferenz im Rahmen der Hannover-Messe. Über 120 Vertreter der Wirtschaft informierten sich über den Stand und die Perspektiven der deutsch-baltischen Wirtschaftskooperation und nutzten die Möglichkeiten Kontakte zu knüpfen.⁴⁰³

Wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge, hat das Instrument Messen und Ausstellungen eine große Bedeutung und ist bestens geeignet, Absatzziele der Unternehmen effizient zu unterstützen.⁴⁰⁴ Wie einige dargestellte Veranstaltungen belegen, war es den Wirtschaftsakteuren wichtig, sich aktiv an Messen in Berlin, Hannover und München zu beteiligen bzw. sie zu veranstalten. Diese Maßnahmen wurden durch Informationsveranstaltungen und Unternehmerworkshops ausgebaut und ermöglichten es deutschen Unternehmen, zahlreiche Kontakte zu baltischen Unternehmen aufzubauen.⁴⁰⁵

Für die deutschen Wirtschaftsverbände war, wie anfangs erwähnt, neben der Erweiterungsproblematik, die Vertiefung der bilateralen Beziehungen mit den baltischen Staaten von Bedeutung. Hier setzten die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft ihren Kurs fort und suchten den engen Kontakt und Dialog mit den Part-

⁴⁰¹ BDI/BDA/DIHT, „Die Erweiterung der EU ist ein Wachstumsprogramm für ganz Europa“, Pressemitteilung 35/01 vom 15.02.2001

⁴⁰² Vgl. Ost-Ausschuss, Deutsch-Baltische Fachkonferenz..., a.a.O., (Anm. 370), S. 2

⁴⁰³ Vgl. BDI-Jahresbericht 2002..., a.a.O., (Anm. 381), S. 68

⁴⁰⁴ Vgl. BDI-Jahresbericht 1999..., a.a.O., (Anm. 357), S. 54

⁴⁰⁵ Vgl. BDI-Jahresbericht 2002..., a.a.O., (Anm. 381), S. 66

nerverbänden im Baltikum. So wurde die Kooperation mit den IHKn der baltischen Staaten weiter ausgebaut und die Konsolidierung der eigenen Delegationen der Deutschen Wirtschaft im Baltikum vorangetrieben. Die Büros in Tallin, Riga und Vilnius waren auch in der Zeit von 1998 bis 2002 ein wichtiges Forum für die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten. Der Auskunft-, Beratungs- und Organisationsdienst der Delegiertenbüros war hierbei eine bedeutende Hilfe für Unternehmen aus Deutschland bzw. den baltischen Staaten. Zum Beispiel zur Vermittlung von Gesprächspartnern, dem Erstellen von Markt- und Wirtschaftsanalysen oder Investitionsberatungen. Zudem wurde durch das Erstellen von Publikationen zur aktuellen wirtschaftlichen Lage und durch Auskunftsdienste, der Informationsbedarf deutscher und baltischer Unternehmen gedeckt.⁴⁰⁶

Weitere Maßnahmen der deutschen Wirtschaftsverbände waren wie schon von 1994-1998: die konsequente Koordinierung der deutschen wirtschaftlichen Interessen im Baltikum, z.B. durch das Zusammenwirken vieler Institutionen und Instrumente (BDI, Ost-Ausschuss, DIHT, BDA, im Rahmen von Kooperationsräten); die Förderung und Begleitung von Firmenkooperationen durch das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft; die Mitgestaltung von Förderprogrammen und deren Rahmenbedingungen; die Teilnahme von Beratungen der Bundesministerien, BDI-Symposien mit Vertretern der Industrie, des BMWi und der EU-Kommission; Bestandsaufnahmen der Erfahrungen deutscher Investoren im Baltikum und daraus resultierende Empfehlungen an die Bundesregierung.⁴⁰⁷

Wie gezeigt werden konnte, setzte die deutsche Wirtschaft auch von 1998-2002 auf eine enge Kooperation mit den relevanten Institutionen in Deutschland, dem Baltikum und bei der Europäischen Union. Ein grundlegendes Interesse der

⁴⁰⁶ Vgl. Baltisches Informationszentrum, Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen, Pkt. Delegationen der Deutschen Wirtschaft im Baltikum, in: www.baltinfo.de, 18.03.2004

⁴⁰⁷ Vgl. BDI, Bilanz der BDI-Arbeit in der 13. Legislaturperiode–Elemente für ein BDI-Arbeitsprogramm. Interne Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Themen und Forderungen, Köln, 21.12.1994, S. 23, Archiv des BDI (2004), Berlin

deutschen Wirtschaftsverbände, rasch neue Märkte im Baltikum zu erschließen, konfliktierte auch nach dem Regierungswechsel 1998 in den wenigsten Punkten mit dem Interesse der deutschen Politik, die wirtschaftliche und somit politische Stabilisierung fortzuführen.

6 Vergleich der Interessen und Forderungen relevanter Akteure von 1994-1998 und von 1998-2002

6.1 Vergleich Parteien⁴⁰⁸

Vergleicht man die Parteiinteressen der 13. (1994-1998) und 14. (1998-2002) Legislaturperiode miteinander, ist zunächst festzuhalten, dass die Parteien im gesamten Zeitraum spezielle Forderungen an das außenpolitische Entscheidungssystem gestellt haben und ihre Vertreter in den Landes- und Bundesparlamenten direkte Entscheidungsträger waren. Konkrete parteipolitische Forderungen kamen in Ausschüssen, in Plenardebatten des Deutschen Bundestages oder in Äußerungen relevanter Partei-Eliten zum Ausdruck. Grundlegende Forderungen der Parteien manifestierten sich im Wesentlichen in den jeweiligen Grundsatzprogrammen und themenbezogenen Pressemeldungen. Als Ursprung der von den Parteien formulierten Forderungen, ist für die untersuchten Zeiträume, die deutsche Gesellschaft anzusehen, deren Bedürfnisse von den Parteien situationsbedingt weiterentwickelt wurden.

Ein bei der der Analyse der Parteiinteressen in Bezug auf das Baltikum zu berücksichtigender Aspekt war die veränderte Position der Parteien. Waren die CDU/CSU und die FDP von 1994-1998 noch in der Regierungsverantwortung, so mussten sie ihre Argumentationen nach 1998 der Oppositionsrolle anpassen. In umgekehrter Form gilt dies auch für die SPD und dem Bündnis90/Die Grünen: Zunächst von 1994-1998 in der Rolle der Opposition mussten bzw. konnten sie ab 1998 kon-

⁴⁰⁸ Für dieses vergleichende Analysekapitel wird teilweise auf ein nochmaliges anfügen der entsprechenden Fußnoten verzichtet, da diese in der vorangegangenen empirischen Untersuchung der einzelnen Interessen und Forderungen ausführlich dargelegt sind.

krete Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten betreiben und sie waren nicht darauf beschränkt, Forderungen an die Regierung zu stellen. Es ist zu fragen, ob dies auch eine feststellbare Veränderung in den Interessenlagen der Parteien zur Folge hatte.

Bei einem Vergleich der konkreten Interessen der CDU/CSU in den untersuchten Legislaturperioden kann von einer grundsätzlichen Konstanz gesprochen werden. Wie schon von 1994-1998 sprach sich die CDU/CSU auch nach 1998 für einen Erfolg in der wirtschaftlichen Kooperation und der kulturellen und politischen Zusammenarbeit Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen aus. Nach dem Regierungswechsel 1998 versäumte die CDU/CSU jedoch nicht explizit zu erwähnen, dass die entscheidenden Grundlagen und Konzepte für nachhaltiges regionales Wirtschaftswachstum in Estland, Lettland und Litauen bereits unter der Kanzlerschaft von Helmut Kohl auf den Weg gebracht worden seien.

Generell unverändert war auch die Einstellung der CDU/CSU zum Beitritt der baltischen Staaten zur Nato. Sie befürworteten die Öffnung des Nordatlantischen Bündnisses nach Osten, waren aber zu Beginn der 13. Legislaturperiode noch zögerlich in ihrer Argumentation. So sah die CDU/CSU zur Verbesserung der Sicherheitsstruktur in Europa die Erweiterung der NATO nach Osten zwar als Teil eines evolutionären Prozesses an, es müsse dabei jedoch auf die politischen bzw. sicherheitspolitischen Entwicklungen Rücksicht genommen werden. Auf die Frage, welche Position zum Aufnahmebegehren der baltischen Staaten bestehe, antwortete die Fraktion der CDU/CSU 1995 mit Rücksicht auf die Interessen Russlands in dieser Region ausweichend, dass keine Notwendigkeit bestünde, diese Frage bereits zu diesem Zeitpunkt aufzugreifen.

Nachdem zu Beginn des Jahres 1998 klar war, dass Polen, Tschechien und Ungarn der NATO beitreten werden, argumentierte die Bundesregierung mit der CDU an der Spitze etwas gewagter. So sei es wichtig, Staaten, die beim ersten Öffnungsschritt nicht zum Zuge gekommen seien, die Perspektive eines späteren Bei-

tritts zu geben. Mit zunehmender Integration der baltischen Staaten in europäische Strukturen und der wachsenden Bereitschaft Russlands, sich mit einem Beitritt von Estland, Lettland und Litauen zur Nato zu arrangieren, wuchs auch der Optimismus in der Argumentation der CDU/CSU. Im Unterschied zur 13. Legislaturperiode forderte die CDU/CSU nach 1998 offensiver den Beitritt der baltischen Staaten zu Nato indem sie beispielsweise eine Führungsrolle Deutschlands bei diesem Prozess einfordert und die deutschen Interessen in diesem Zusammenhang hervorhebt.

Zur Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen zur Europäischen Union vertrat die CDU/CSU von 1994-1998 und auch von 1998-2002 die konstante Meinung, dass es im Interesse Deutschlands liegen müsse, die Teilung Europas zu überwinden und schrittweise das Wohlstandsgefälle zwischen Ost und West zu reduzieren. Die Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Ziele würden durch die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union noch erheblich verbessert, so die CDU/CSU-Fraktion. Deutschland trage eine besondere historische Verantwortung, diese wichtigste und schwierigste Aufgabe in der Geschichte der Europäischen Union zu meistern. Obwohl Staaten wie Estland, Lettland und Litauen sich nach ihrer Unabhängigkeit einem ungewöhnlich hohen Ausmaß an Flexibilität, Anpassung, Umstrukturierung und Entschlossenheit auf den Beitritt vorbereitet und sich erheblichen Belastungen ausgesetzt hätten, sei es zwingend notwendig, den Reformprozess konsequent fortzusetzen. Auch die noch bestehenden Handelshemmnisse zwischen Deutschland und den Beitrittsländern müssten so schnell wie möglich beseitigt und die Zusammenarbeit noch verbessert werden.⁴⁰⁹

Trotz kleiner Unterschiede in den Argumentationen waren die Interessen der CDU/CSU in den wichtigen Punkten der Außenpolitikgestaltung gegenüber den baltischen Staaten in beiden untersuchten Zeiträumen konstant. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es der CDU/CSU von 1994-1998 und auch von 1998-2002 vor

⁴⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Große Anfrage: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/8316 vom 19.02.2002, S. 1f.

allem darum ging, die Stabilität in den baltischen Staaten zu festigen, ihren Transformationsprozesses zu unterstützen und die Heranführung von Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union voranzutreiben. Nicht zu vergessen ist das Interesse an einer engen ökonomischen Kooperation und der Zusammenarbeit auf den Ebenen der Wirtschaft, der Verbände und der Regionalkörperschaften. Ein prinzipieller Unterschied, welcher sich aus der veränderten Rolle (Regierung - Opposition) ergeben könnte war nicht festzustellen.

Auch bei dem Vergleich der konkreten Interessen der SPD in den untersuchten Legislaturperioden kann von einer grundsätzlichen Konstanz gesprochen werden. Die SPD betonte explizit, dass mit dem Regierungswechsel von 1998 keine konzeptionelle Abkehr von den bis dahin geltenden Zielorientierungen verbunden sei. Zusätzlich werde jedoch an der verstärkten Nutzung vorhandener Foren und Instrumente und der Intensivierung der bilateralen Beziehungen zu Ostseeanrainern wie Estland, Lettland und Litauen gearbeitet.

Bei der Einschätzung der Sicherheitslage Deutschlands war auch für die SPD die Nato-Osterweiterung von großer Bedeutung. Nach Abwägung von Risiken und Möglichkeiten war 1997 für die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag die Osterweiterung des Bündnisses mit vielen Chancen verbunden und die Einladung von beitriftswilligen Staaten wie Estland, Lettland und Litauen wurde ausdrücklich begrüßt. Man wolle so viel Integration wie möglich und die Nato-Osterweiterung sei ein wichtiger Schritt beim Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung, die Frieden und Stabilität nach innen und außen sichert. Auch nach der Regierungsübernahme 1998 setzte sich die SPD konsequent für die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato ein, wobei sie betont, dass dieser Prozess nicht gegen Russland gerichtet sei, sondern für eine kooperative Sicherheitsarchitektur stehe.

Wie schon von 1994-1998 hatte für die SPD auch nach ihrer Regierungsübernahme 1998 die Integration von Staaten wie Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union eine besondere Bedeutung. 1997 argumentierte die SPD in der

Bundestagsdebatte zum Thema: „Die Europäische Union demokratisch erweitern – eine historische Aufgabe“, dass es ihr Ziel sei, Europa politisch, wirtschaftlich, sozial und ökologisch zu einen. Dementsprechend müsse die Europäische Union für alle mittel- und osteuropäischen Staaten offen bleiben. Die SPD sah sich in dieser Argumentation von der Mehrheit des Deutschen Bundestages unterstützt.⁴¹⁰ Auch in der 14. Legislaturperiode war die SPD der Ansicht, dass Deutschland in der Problematik der EU-Erweiterung der Anwalt der baltischen Staaten sein müsse. Entschlossen sei die Chance zu nutzen, die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa zu vollenden. Vor dem estnischen Parlament betonte Bundeskanzler Gerhard Schröder, dass der rot-grünen Regierung daran gelegen sei, die Vision eines geeinten, friedlichen, demokratischen Europas wahr werden zu lassen. In diesem Sinne bedeute die Erweiterung der Europäischen Union nicht nur die Vergrößerung des gemeinsamen Marktes. Es gehe um eine politische Union und der Chance, „Europa auf der Basis gemeinsamer Ideale und Werte friedlich zu vereinen.“⁴¹¹

Grundsätzlich waren die Ziele der SPD in beiden untersuchten Zeiträumen ähnlich der Interessen der CDU/CSU gleichbleibend. Vor allen Dingen ging es der SPD ebenfalls darum, die Stabilität in den baltischen Staaten zu festigen, ihren Transformationsprozess zu unterstützen und die Heranführung von Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union voranzutreiben. Das Interesse an einer engen ökonomischen Kooperation und der Zusammenarbeit auf den Ebenen der Wirtschaft, der Verbände und der Regionalkörperschaften ist als unverändert zu betrachten.

Auch bei der Beurteilung der Interessen der FDP und dem Bündnis90/Die Grünen kann in beiden untersuchten Legislaturperioden eine grundlegende Konstanz festgestellt werden. Auch sie setzten sich von 1994-1998 und von 1998-2002 für den Beitritt der baltischen Staaten zur EU ein und befürworteten die Aufnahme dieser

⁴¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Die Europäische Union demokratisch erweitern - eine historische Aufgabe, Plenarprotokoll 13/210 vom 11.12.1997, S. 19114f.

⁴¹¹ Bundeskanzler Gerhard Schröder, Rede vor dem estnischen Parlament am 06.06.2000 in Tallin, in: Internationale Politik 9/2000, S. 109ff.

Staaten in die Nato. Der Fokus der FDP-Argumente lag dabei mehr auf ökonomischen Aspekten, die der Grünen mehr auf friedenspolitische und umwelttechnische Problemfelder.

Ein Vergleich der Interessen der PDS in den untersuchten Zeiträumen erscheint nicht notwendig, weil die PDS nur in der 14. Legislaturperiode im Deutschen Bundestag als Fraktion vertreten war.

6.2 Vergleich Wirtschaftsakteure⁴¹²

6.2.1 Interessen und Forderungen im Vergleich

Wie zu Beginn der Arbeit ausführlich dargelegt, können mit der Input-Output Methode die für die deutsche Außenpolitik gegenüber den Staaten Estland, Lettland und Litauen relevanten Akteure und deren Interessen lokalisiert und verortet werden. Als wichtige Gruppe im gesellschaftlichen Raum wurden die Wirtschaftsakteure benannt. Dem vergleichenden Analyseschema folgend, sollen nun deren Interessen, Forderungen und Maßnahmen in den Regierungsperioden von 1994-1998 und von 1998-2002 gegenübergestellt werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass für die Regierungszeit von 1994-1998 folgende Wirtschaftsakteure als relevant erachtet und für die Analyse herangezogen wurden: Es wurde festgestellt, dass der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft einer der bekanntesten und einflussreichsten Außenwirtschafts-Lobbies der deutschen Nachkriegsgeschichte war und ist. Für die ihn tragenden Verbände war er im Untersuchungszeitraum eine zentrale Instanz der Konzeptions- und Beziehungsgestaltung gegenüber Russland, Mittel- und Osteuropa, Südosteuropa, dem Baltikum, dem Kaukasus und Zentralasien. In diesen Regionen vertrat und bündelte er die länd-

⁴¹² Für dieses vergleichende Analysekapitel wird teilweise auf ein nochmaliges Anfügen der entsprechenden Fußnoten verzichtet, da diese in der vorangegangenen empirischen Untersuchung der einzelnen Interessen, Forderungen und Maßnahmen der Wirtschaftsvertreter ausführlich dargelegt sind und für das Verständnis wenig relevant erscheinen. Die konkreten Anmerkungen siehe Pkt. 4.2 und Pkt. 5.2 der vorliegenden Arbeit.

spezifischen Interessen der deutschen Wirtschaft, koordinierte den institutionalisierten Dialog mit den amtlichen Stellen, lieferte aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung, organisierte "Delegationsreisen, Konferenzen, Seminare mit hochrangigen Regierungsvertretern und Unternehmern" und beratschlagte und flankierte einzelne Unternehmen bei konkreten Engagements.⁴¹³ Als weiterer wichtiger Wirtschaftsakteur wurde für die Regierungszeit von 1994-1998 der fast die gesamte deutsche Industrie vertretende Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) lokalisiert. Der Dachverband von über dreißig deutschen Einzelverbänden vertrat die wirtschaftspolitischen Interessen der Industrie gegenüber Parlament und Regierung, politischen Parteien, wichtigen gesellschaftlichen Gruppen sowie gegenüber der Europäischen Union.⁴¹⁴ Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Dachverband der öffentlich-rechtlichen Industrie- und Handelskammern in der Bundesrepublik, wurde als weiterer relevanter Wirtschaftsakteur in die Analyse mit einbezogen. Bei der Interessenvertretung des DIHK in den baltischen Staaten halfen vor allem die Delegiertenbüros der deutschen Wirtschaft in Tallin (Estland), Riga (Lettland) und Vilnius (Litauen). Durch die regionale Präsenz vor Ort, war eine effiziente Vertretung von deutschen Geschäftsinteressen möglich und der Marktzugang deutscher Unternehmen konnte erleichtert werden. Neben der Bereitstellung von Marktinformationen war die individuelle Vermittlung und Vorbereitung von Geschäftskontakten wichtig.⁴¹⁵ Ein weiterer kurz untersuchter Wirtschaftsakteur war der Deutsche Bauernverband (DBV). Die Mitglieder des landwirtschaftlichen Spitzenverbandes in Deutschland sind die Landesbauernverbände und führende Organisationen der Land- und Forstwirtschaft sowie ihr nahe stehende Wirtschaftszweige. Die Positionen der deutschen Gewerkschaften wurden auf der Ebene des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) analysiert.

⁴¹³ Vgl. http://www.bdi-online.de/reddot/ost_ausschuss.htm, 09.03.2004

⁴¹⁴ Vgl. BDI: Eine gute Verbindung, S. 4, in: www.bdi-online.de, 16.03.2004

⁴¹⁵ DIHK-Sonderdienst, Die neuen kommen. Estland, Lettland und Litauen: Drehscheibe im Ostseeraum, Berlin 2004, S. 11, in: www.ahk-est.ee, 07.03.2004

Betrachtet man die Reihe der untersuchten Wirtschaftsakteure von 1998-2002, so ist festzustellen, dass sich die Zusammensetzung und die Relevanz im Vergleich zum Untersuchungszeitraum von 1994-1998 kaum unterscheidet. Es wurden wie schon für die Zeit von 1994-1998 die Interessen, Forderungen und Maßnahmen des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, des BDI, des DIHK, des DBV und des DGB zur Analyse herangezogen. Dieses Schema wurde beibehalten, weil sich die Bedeutung dieser Wirtschaftsakteure im bundesdeutschen System nicht verändert hat. Die über Jahrzehnte gewachsenen Strukturen und Kompetenzen wirkten unabhängig vom Regierungswechsel weiter.

Eine leichte Kompetenzverschiebung in der Interessenvertretung der Wirtschaftsakteure gegenüber den baltischen Staaten konnte jedoch festgestellt werden. Die Stellung des Ost-Ausschusses hatte sich von 1998-2002 gegenüber der Regierungszeit von 1994-1998 relativiert: Verantwortlichkeiten wurden mehr und mehr der Europaabteilung des BDI übertragen. Dies war jedoch ein kontinuierlicher Prozess und ist weniger auf den Regierungswechsel 1998 bzw. einer veränderten deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten zurückzuführen. Der Grund liegt vielmehr in der Eigenwahrnehmung in den baltischen Staaten selbst. Mit der zunehmenden Heranführung von Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union veränderte sich auch die Einstellung dieser Länder gegenüber dem Ost-Ausschuss. In der Zeit des Ost-West-Konfliktes hatte sich der Ost-Ausschuss als Brückenbauer zwischen der Wirtschaft in Deutschland und der in Osteuropa etabliert. Mit zunehmender Einbettung des Baltikums in europäische Strukturen und der Distanzierung von Russland, sollten nun auch mehr die für Europa zuständigen Abteilungen (Europaabteilung des BDI) als Ansprechpartner dienen.⁴¹⁶

Der Vergleich von Interessen, Forderungen und Maßnahmen der untersuchten Wirtschaftsakteure für die Jahre von 1994-1998 und 1998-2002 bringt Unterschiede

⁴¹⁶ Sehr aufschlussreich und informativ war hierzu ein Gespräch mit Dr. Martin Hoffmann vom Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, Referatsleiter für das Baltikum und Mitglied der Geschäftsführung.

und auch Stetigkeiten zutage. Beispielsweise konnte erarbeitet werden, dass die Anliegen des Ost-Ausschusses, des BDI und des DIHK im Baltikum in beiden Regierungsperioden inhaltlich meist sehr nahe beieinander lagen und Forderungen an außenpolitische Entscheidungsträger oft auch gemeinsam auf Konferenzen etc. formuliert wurden.

Konstant war auch, dass sich die Argumentationen der Wirtschaftsakteure in beiden Untersuchungszeiträumen im Thema nicht immer direkt auf die Außenpolitik (Außenwirtschaftspolitik) Deutschlands gegenüber dem Baltikum bzw. dem Ostseeraum bezogen. Viele Interessenlagen, die mit Estland, Lettland und Litauen in Verbindung standen, waren beispielsweise thematisch mit der Problematik der EU-Erweiterung verwoben. Als unveränderte Forderung der Wirtschaftsakteure kann gelten, die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen voranzutreiben, hierbei jedoch realistische Perspektiven anzulegen. Zudem finden sich in den Argumentationen der Wirtschaftsakteure durchgängig die Interessen an einem zügigen und zugleich geordneten Beitrittsprozess, der Vergrößerung des europäischen Binnenmarktes und einer Zunahme des Warenaustausches mit den baltischen Staaten.

Auch die aufgeführten Kritikpunkte, die mit dem Beitritt von Estland, Lettland und Litauen zusammenhängen, veränderten sich nach der Bundestagswahl 1998 kaum. So waren die Forderungen der Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft beständig, dass die baltischen Staaten die Wettbewerbsregeln, die Beihilfekontrollen und den gewerbliche Rechtsschutz der EU rasch übernehmen sollten und sie die Europa-Abkommen in allen Punkten fristgerecht zu erfüllen hätten. Zudem müssten mengenmäßige Beschränkungen für Einfuhren, nichttarifäre Handelshemmnisse, auch einseitige Zertifizierungsaufgaben, Lizenzen für Ein- und Ausfuhren und weite-

re Maßnahmen, die den Wirtschaftsverkehr behinderten, schnellstens beseitigt werden.⁴¹⁷

Als gleichbleibend sind auch die Interessen der Wirtschaftsakteure bezüglich der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung zu betrachten. Es war in beiden Untersuchungszeiträumen eine konstante Forderung, den Unternehmen eine bessere Möglichkeit zu geben, die für ihre Ziele geeigneten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in Anspruch zu nehmen, d.h. mehr Transparenz zu schaffen. Man war der konstanten Meinung, mehr in die operative Verantwortung für die Instrumente einbezogen werden zu müssen. Die Forderung nach einem Gesamtkonzept der Außenwirtschaftsförderung ist von 1994 bis 2002 unabhängig vom Regierungswechsel durchgängig feststellbar.

Die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft betonten von 1994-2002 stetig die positive Entwicklung der Außenwirtschaftsbeziehungen mit den baltischen Staaten. Im Vergleich zum Untersuchungszeitraum von 1994-1998 war ab 1999 jedoch eine Veränderung in den Argumentationen festzustellen. Der bis 1999 in Reden, Berichten und Mitteilungen gebrauchte Enthusiasmus, dass die Erweiterung um kostengünstige Standorte der EU zwangsläufig eine neue wirtschaftliche Dynamik bringe⁴¹⁸, wurde mit dem Näherrücken eines eventuellen Beitrittsstermins verhaltener und die Forderungen an die deutsche Regierung deutlicher. Nun wurde nicht mehr vom garantierten Gewinn einer EU-Erweiterung gesprochen, sondern vielmehr davon, dass die EU-Staaten und die Beitrittsländer von einem erweiterten Binnenmarkt profitieren könnten, und auch nur dann, wenn „die notwendigen Voraussetzungen hierfür“ geschaffen werden würden. Und „die Erweiterung *kann* in Verbindung mit einer Effizienzsteigerung des Binnenmarktes *mittelfristig* die globale Wettbewerbs-

⁴¹⁷ Vgl. BDI, EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben; Chancen für dynamischen Wettbewerb in der EU nicht verbauen, Pressemitteilung 140/99 vom 29.11.1999, S. 1

⁴¹⁸ Hier als Beispiel angeführt: BDI, EU-Erweiterung zügig und mit..., a.a.O., (Anm.352), S. 1

fähigkeit des Wirtschaftsstandorts Europa verbessern“.⁴¹⁹ Im Vergleich zum Regierungszeitraum von 1994-1998 wurde ab dem Jahr 2000 auch deutlicher darauf hingewiesen, dass die Kandidatenländer „an ihren individuellen Fortschritten bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und nicht an politischen Wünschen gemessen werden“⁴²⁰ müssten.

Eine Interpretation dieser Veränderung könnte implizieren, dass zunächst auf eine Sicherung und Konsolidierung der neuen Märkte hingearbeitet wurde, ohne jedoch die Forderungen in den öffentlichen Diskussionen zu überziehen und so Unsicherheiten in den baltischen Staaten (bzw. in den Reformländern generell) zu provozieren. Mit zunehmender Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Strukturen der EU und bilateraler Handelsverflechtungen war seitens der deutschen Wirtschaftsvertreter nun auch die Sicherheit vorhanden, Interessen eloquenter vorzutragen und Forderungen deutlicher zu formulieren. Utilitaristische Argumentationsmuster traten demzufolge nach 1999 stärker zu Tage als dies vorher der Fall war, obwohl die grundsätzliche Politik der deutschen Wirtschaftsvertreter auch vor 1998 dem Kosten-Nutzen-Kalkül folgte, man aber in der Rhetorik behutsamer vorging. Diese Veränderungen sind mutmaßlich jedoch nicht auf den Regierungswechsel von 1998 zurückzuführen, sondern vielmehr ein Teil des gesamten integrativen Prozesses nach dem Zusammenbruch des Sozialismus bzw. der Unabhängigkeit der baltischen Staaten.

Konstant bleibt von 1994-2002 für die deutschen Wirtschaftsvertreter jedoch die strategische Bedeutung des Baltikums als „Drehscheibe“ für weitere Unternehmungen in nordrussische Regionen.

⁴¹⁹ BDI-Jahresbericht 2000, S. 59

⁴²⁰ BDI, EU-Erweiterung zügig, aber mit realistischen Perspektiven vorantreiben, Pressemitteilung 16/00 vom 15.02.2000, S. 1

6.2.2 Maßnahmen im Vergleich

Die Maßnahmen der Wirtschaftsakteure, zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Vermittlung ihrer Forderungen sind von 1994-2002 von einer prinzipiellen Kontinuität gekennzeichnet. Da es zur Verwirklichung der Ziele guter Kontakte zu Regierungen und Behörden bedarf, war die Kooperation der Wirtschaftsvertreter sowohl mit der Regierung Kohl als auch mit der Regierung Schröder eng und intensiv und manifestierte sich durchgängig in den verschiedensten Formen der Zusammenarbeit. Beispielsweise durch zahlreiche informelle Treffen, gemeinsamen Reisen und Konferenzen.

Ein Beispiel hierfür war die 1992 begonnene Hilfestellung des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, bei der wirtschaftlichen Kooperation zwischen deutschen und baltischen Unternehmen. Unabhängig vom Regierungswechsel wurden Veranstaltungen mit Lettland (1997), mit Litauen (1998) und mit Estland (1999) geplant und im Rahmen der „Hannover Messe“ durchgeführt. In diesem Zusammenhang sind auch die 1996 ins Leben gerufenen „Berliner Finanzierungskonferenzen“ zu nennen. Über das Jahr 1998 hinweg und unabhängig von der Regierungskonstellation wurden diese Jahr für Jahr kontinuierlich veranstaltet.

Beständig war ebenfalls die Arbeit des DIHK im Baltikum, mit dem Aufbau von Delegiertenbüros und der Vertiefung der Kontakte zu den Behörden Estlands, Lettlands und Litauens. Die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft setzten ihren Kurs auch im Untersuchungszeitraum von 1998-2002 fort und suchten den engen Kontakt und Dialog mit den Partnerverbänden im Baltikum. So wurde die Kooperation mit den IHKn der baltischen Staaten weiter ausgebaut und die Konsolidierung der eigenen Delegationen der Deutschen Wirtschaft im Baltikum vorangetrieben.

Weitere Maßnahmen der deutschen Wirtschaftsverbände waren wie schon von 1994-1998: die konsequente Koordinierung der deutschen wirtschaftlichen Interessen im Baltikum, z.B. durch das Zusammenwirken vieler Institutionen und Instrumente (BDI, Ost-Ausschuss, DIHT, BDA, im Rahmen von Kooperationsräten);

die Förderung und Begleitung von Firmenkooperationen durch das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft; die Mitgestaltung von Förderprogrammen und deren Rahmenbedingungen; die Teilnahme von Beratungen der Bundesministerien, BDI-Symposien mit Vertretern der Industrie, des BMWi und der EU-Kommission; Bestandsaufnahmen der Erfahrungen deutscher Investoren im Baltikum und daraus resultierende Empfehlungen an die Bundesregierung.⁴²¹ Wie gezeigt werden konnte, setzte die deutsche Wirtschaft unabhängig vom Regierungswechsel auch von 1998-2002 auf eine enge Kooperation mit den relevanten Institutionen in Deutschland, dem Baltikum und bei der Europäischen Union.

Ein Unterschied ist in der Intensität bei Kontakten mit den Staats- und Regierungschefs von Estland, Lettland und Litauen zu erkennen. So begleitete eine Wirtschaftsdelegation Bundeskanzler Schröder Mitte 2000 in die Hauptstädte der baltischen Staaten, wo sie auf höchster Ebene für ihre Interessen werben konnten. Diese Kontakte wurden nochmals verstärkt, als die Staats- und Regierungschefs der baltischen Staaten im Herbst 2000 dann im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin zu Gast waren. Diese Intensität der Beziehungen hatte es in der Regierungszeit von Kohl nicht gegeben.

⁴²¹ Vgl. Punkt „Interessen der Wirtschaftsverbände“ der vorliegenden Arbeit

7 Entscheidungen in der deutschen Baltikumpolitik von 1994 bis 1998

7.1 Entscheidungen auf bilateraler Ebene

7.1.1 Verträge und Abkommen

Nach der Anerkennung der Unabhängigkeit von Estland, Lettland und Litauen 1991 und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen Deutschlands mit diesen drei Staaten entwickelten sich die bilateralen Verbindungen konstruktiv und positiv.

Nachdem die diplomatischen Vertretungen aufgebaut waren, kam es 1993 zu einem hochrangigen Besucheraustausch⁴²² zwischen Deutschland und den baltischen Staaten, in dessen Folge sich der deutsche Außenminister Klaus Kinkel und seine Amtskollegen aus dem Baltikum mehrmals trafen. Ergebnis dieser Zusammenkünfte waren unter anderem „Gemeinsame Erklärungen über die Grundlagen der bilateralen Beziehungen“, die mit Estland und Lettland im April 1993 und mit Litauen im Juli 1993 unterzeichnet wurden.⁴²³

Diese Gemeinsamen Erklärungen waren die Basis für die weitere Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten⁴²⁴, obwohl sie einen geringeren politischen Stellenwert als die Nachbarschafts- bzw. Partner-

⁴²² Eine ausdifferenzierte Analyse der Kontakte deutscher Politiker mit baltischen Amtskollegen bzw. anderen wichtigen Personen findet in der vorliegenden Arbeit noch statt.

⁴²³ Obwohl jene Erklärungen 1993 unterzeichnet wurden, hier aber der Analysezeitraum von 1994-1998 die Grundlage bildet, sollen diese Übereinkünfte zur Untersuchung herangezogen werden. Sie stellten das Fundament der bilateralen Beziehungen Deutschlands mit den baltischen Staaten dar und waren für die weitere Gestaltung der zwischenstaatlichen Kooperation wichtig. Zudem blieben die außenpolitischen Entscheidungsträger in Deutschland (z.B. Kohl als Bundeskanzler und Kinkel als Außenminister) die kommenden Jahre im Amt, womit auch eine Konstanz in der deutschen Außenpolitikgestaltung gegenüber Estland, Lettland und Litauen verbunden war.

⁴²⁴ Zwischen 1992 und 1995 unterzeichnete Deutschland mit zehn Staaten des ehemaligen Ostblocks Gemeinsame Erklärungen ähnlichen Inhalts. Neben den baltischen Staaten waren dies die Russische Föderation, die Ukraine, Weißrußland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan und die Republik Moldau. Vgl. u.a. Eckard Lohse, Das sicherheitspolitische Engagement Deutschlands in Osteuropa, Sankt Augustin 1996, S. 5, in: <http://www1.kas.de/publikationen/1996/sicherheit/osteurop.doc>, 12.09.2004

schaftsverträge besaßen, die beispielsweise mit Polen, der damaligen Tschechoslowakei, Ungarn oder Bulgarien abgeschlossen wurden.⁴²⁵ Dies ist deshalb so, weil die Nachbarschafts- bzw. Partnerschaftsverträge von den jeweiligen Parlamenten ratifiziert werden mussten und die Gemeinsamen Erklärungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten nur von den Regierungen entschieden jedoch nicht von den Parlamenten anerkannt und abgezeichnet werden mussten. Das Auswärtige Amt äußerte sich zum Grad der Verbindlichkeit der Gemeinsamen Erklärungen so: „Da sie einen Wertekonsens proklamieren, auf dessen Grundlage die Bundesrepublik und der jeweils andere Unterzeichnerstaat ihre bilateralen Beziehungen gestalten wollen, werden durch sie zumindest politisch gegenseitige Verpflichtungen begründet.“⁴²⁶

Die Inhalte der Gegenseitigen Erklärungen haben zu großen Teilen sicherheitspolitischen Charakter, beziehen jedoch auch viele andere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit mit ein. In den drei sich ähnelnden Erklärungen wird zunächst auf die historischen kulturellen, wirtschaftlichen und menschlichen Verbindungen eingegangen und betont, dass die bilateralen Beziehungen nach den Grundsätzen „der Charta der Vereinten Nationen, den Prinzipien und den Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris für ein neues Europa, des Helsinki Dokuments... sowie der anderen Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ gestaltet werden sollen.⁴²⁷ Dabei seien u.a. die Grundsätze der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen zu beachten.⁴²⁸

⁴²⁵ Vgl. beispielsweise die Verträge zwischen Deutschland und Bulgarien, Ungarn oder der damaligen Tschechoslowakei in: Europa Archiv, 1992/47, S. D 369-402

⁴²⁶ Zitiert nach: Gerd Föhrenbach, Die Westbindung der baltischen Staaten. Zur Integration Estlands, Lettlands und Litauens in die bi- und multilateralen europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen während der 1990er Jahre, Baden-Baden 1999, S. 122

⁴²⁷ Vgl. stellvertretend für alle drei Erklärungen: Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Litauen, in: Europa-Archiv 1993/17, S. D 349

⁴²⁸ Vgl. ebd.

In allen drei Erklärungen wird die Bedeutung der europäischen Institutionen für die baltischen Staaten unterstrichen und die wichtige Rolle Deutschlands bei der Integration dieser Staaten in die EU betont. Deutschland verpflichtet sich in Pkt. 6 diesen Prozess nach allen Kräften zu fördern und in Pkt. 8 dabei die verschiedensten Ebenen der Kooperation zu nutzen. Die Zusammenarbeit sollte in den unterschiedlichsten Bereichen, wie beispielsweise Handel, Verkehr, Kommunikation, Umwelt oder Energie erfolgen, so stellvertretend in der Erklärung mit Estland.⁴²⁹

Das Bekenntnis zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit nimmt in allen drei Erklärungen einen breiten Raum ein. Demzufolge sei wichtig, angemessene Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistungen zu schaffen, wobei Deutschland seine Dienste bei der Bewältigung der Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft und beim Neuaufbau der Verwaltungen in Estland, Lettland und Litauen anbietet.⁴³⁰

Ferner wurde mit Litauen ein Abkommen auf dem Gebiet des Umweltschutzes abgeschlossen, in dem der Umweltschutz zum beiderseitigen Nutzen bekräftigt und eine Intensivierung der Zusammenarbeit vereinbart wurde. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit seien Expertentreffen, fachwissenschaftliche Veranstaltungen, Weiterbildungsmaßnahmen und die Übermittlung wissenschaftlicher und technischer Informationen vorgesehen. Jährliche gemeinsame Sitzungen von Koordinatoren sollen dies überwachen, so im Abkommen weiter.⁴³¹

Mit Estland kam die Bundesrepublik 1995 überein, auf dem Gebiet der Gastarbeiter zusammenzuarbeiten. In der Vereinbarung über die Beschäftigung von Ar-

⁴²⁹ Vgl. Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Estland, in: Europa-Archiv 1993/17, S. D 336

⁴³⁰ Vgl. u.a. Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Lettland, in: Europa-Archiv 1993/17, S. D 333

⁴³¹ Vgl. Abkommen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Department für Umweltschutz der Republik Litauen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil II, S. 899-900

beitnehmern zur Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse werden Problemfelder der Arbeitsgenehmigung, der Einreise und der Vergütung aufgegriffen. „Die Zahl der Gastarbeitnehmer, die auf jeder Seite zugelassen werden kann, wird auf jährlich 2000 festgelegt“, so die Übereinkunft.⁴³²

Die nächst folgenden wichtigen Vereinbarungen und Abkommen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten hatten den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße zum Inhalt. Mit den erweiterten ökonomischen Verflechtungen zwischen Deutschland und dem Baltikum wurde notwendig, verbindliche Rechtsgrundlagen für den Personen- und Güterverkehr zu schaffen und feste Sanktionsmöglichkeiten zu vereinbaren. Damit erhöhten sich die Transportsicherheiten der Unternehmen und die generelle Rechtssicherheit. Die Vereinbarungen mit Estland und Lettland wurde im April 1993 unterzeichnet, das Abkommen mit Litauen im Juni 1995.

Die sich ähnelnden Vereinbarungen Deutschlands mit Estland⁴³³ und Lettland⁴³⁴ regeln in den ersten sechs Artikeln den grenzüberschreitenden Personenverkehr, wobei Themenkomplexe wie Linienverkehr, Pendelverkehr bzw. Gelegenheitsverkehr abgehandelt werden. Der zweite Abschnitt der Vereinbarungen hat den Güterverkehr zum Inhalt und beschäftigt sich u.a. mit Genehmigungsverfahren. Allgemeine Bestimmungen zum grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr

⁴³² Vgl. Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Estland über die Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse (Gastarbeiter-Vereinbarung), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 981-982

⁴³³ Vgl. Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Verkehr und Kommunikation der Republik Estland über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 872-875

⁴³⁴ Vgl. Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Verkehr der Republik Lettland über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil II, S. 1202-1205

sind Bestandteile der dritten Abschnitte und behandeln die Zuständigkeiten und Verfahren bei Zuwiderhandlungen und andere relevante rechtliche Übereinkünfte.

Das mit Litauen 1995 unterzeichnete Abkommen⁴³⁵ lehnt sich dem Inhalt nach eng an die Vereinbarungen an, die mit Estland und Lettland zuvor geschlossen worden waren. Es gliedert sich ebenfalls in die drei großen Komplexe Personenverkehr, Güterverkehr und Allgemeine Bestimmungen auf und beinhaltet wichtige Rechtsvorschriften.

Auch in dem Bereich der jugendpolitischen Zusammenarbeit vereinbarte Deutschland mit Estland, Lettland und Litauen eine engere Kooperation. Die drei fast identischen Übereinkünfte beinhalten vor allem Sachfragen des Erfahrungsaustausches und des Jugendaustausches und legen die Arten bzw. Formen der jugendpolitischen Zusammenarbeit fest. Beispielsweise könnten dies Informations- und Fortbildungsprogramme, Seminare und gemeinsame Veranstaltungen oder Begegnungen zum Erfahrungsaustausch sein, wobei der fachlichen Zusammenarbeit Vorrang vor Programmen der Jugendbegegnungen einzuräumen sei, so die Vertragsparteien.⁴³⁶

Unter Bezugnahme auf die bereits genannten Gemeinsamen Erklärungen über die Grundlagen der bilateralen Beziehungen hatte Deutschland mit Estland im September 1995, mit Litauen im Oktober 1995 und mit Estland im Februar 1997 Rahmenabkommen über Beratung und Zusammenarbeit unterzeichnet, die in ihrem Inhalt fast identisch sind. Die Abkommen gehen vor allem auf die wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Bereiche der Kooperation ein. Ein Ziel sei beispielsweise, beim Aufbau demokratischer Strukturen und bei der Schaffung marktwirt-

⁴³⁵ Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Litauen über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 876-879

⁴³⁶ Vgl. die Vereinbarungen über jugendpolitische Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Frauen und Jugend der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Kultur und Bildung der Republik Estland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 191-192), dem Ministerium für Erziehung, Kultur und Bildung der Republik Lettland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 1005-1007) und dem Ministerium für Kultur und Bildung der Republik Litauen (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1996, Teil II, S. 853-855)

schaftlicher Ordnungen in Estland, Lettland und Litauen zusammenzuarbeiten. Deutschland könne Vorhaben im Bereich der wirtschaftlichen Beratung, einschließlich Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung von Führungskräften der Wirtschaft unterstützen, indem es Fachkräfte, Berater, Ausbilder, Gutachter, Sachverständige, wissenschaftliches und technisches Personal in die baltischen Staaten entsendet. Ebenso sollen laut der unterzeichneten Rahmenabkommen estnische, lettische und litauische Führungskräfte der Wirtschaft in Deutschland ausgebildet werden. In den Abkommen wurde zudem festgelegt, die Dauer zunächst auf fünf Jahre zu begrenzen, mit einer stillschweigenden Verlängerung um ein Jahr bei Unterlassung einer Kündigung.⁴³⁷

Wie mit den deutschen Kriegsgräbern im Baltikum zu verfahren sei, wurde ebenfalls durch bilaterale Übereinkünfte geregelt. Hierzu kam es zum Abschluss von Abkommen über die deutschen Kriegsgräber zwischen Deutschland und Estland im August 1996, mit Lettland im Dezember 1996 und mit Litauen im Mai 1997.⁴³⁸

Zudem formulierte die Kohl-Regierung 1998 in der „Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten“ Leitsätze für die künftige Zusammenarbeit mit Estland, Lettland und Litauen.⁴³⁹ Hier wird Deutschland als „Anwalt der Balten“ bezeichnet, der intensiv bei der Heranführung der baltischen Staaten an die Europäische Union hilft. Auch der NATO-Beschluss über die Osterweiterung des Bündnisses wird nochmals als sehr wichtig für die Sicherheit in der baltischen Region bezeichnet, allerdings müsse die Bedingung gelten, dass bei diesem Prozess keine

⁴³⁷ Vgl. die Rahmenabkommen über Beratung und Zusammenarbeit zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Republiken Lettland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1996, Teil II, S. 1233-1235), Litauen (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1996, Teil II, S. 1236-1238) und Estland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1997, Teil II, S. 1393-1396)

⁴³⁸ Vgl. die drei entsprechenden Bekanntmachungen im Bundesgesetzblatt: Estland: Jahrgang 1997, Teil II, S. 1076; Lettland: Jahrgang 1997, Teil II, S. 1612 und Litauen: Jahrgang 1997, Teil II, S. 1776

⁴³⁹ Bei der Untersuchung der Interessen der CDU/CSU von 1994-1998 wurde bereits auf die Agenda verwiesen und deren Inhalt dargelegt. Hier sollen noch einmal kurz deren Prämissen erörtert werden.

neuen Gräben aufgerissen werden und keine sicherheitspolitischen Grauzonen entstehen. Für eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Estland, Lettland und Litauen sollten zudem die Möglichkeiten einer assoziierten WEU-Partnerschaft genutzt werden, damit die Balten an der zukünftigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik rechtzeitig mitwirken können.⁴⁴⁰

Weitere Möglichkeiten die Beziehungen zu den baltischen Staaten zu verbessern, werden in den drei letzten Punkten der Agenda aufgeführt. Hier gehe es darum, den kulturellen Austausch zu stärken, die Bemühungen für visafreies Reisen fortzusetzen und den deutsch-baltischen Dialog, begonnen durch Treffen des damaligen Außenministers Kinkel mit seinen baltischen Amtskollegen, weiter auszubauen.⁴⁴¹

7.1.2. Handel und Investitionen

Die außenwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen können als ein elementares Standbein der zwischenstaatlichen Beziehungen angesehen werden. Handel und wirtschaftliche Verflechtung schaffen Vertrauen und bringen aus handelsstaatlicher Perspektive nötige Potenziale und Spielräume auch für politische Verhandlungen. „Die wirksame Unterstützung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland ist daher...eine Schwerpunktaufgabe des Auswärtigen Dienstes.“⁴⁴² Es muss jedoch festgestellt werden, dass die Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands mit den baltischen Staaten keineswegs eine Regierungs-Domäne darstellt, sondern sie maßgeblich durch die Initiativen, Maßnahmen und Aktivitäten der Wirtschaft bzw. der Unternehmen selbst geprägt wird. Aus analytisch-konzeptionellen Gründen soll die Analyse der ökonomischen Kooperationen jedoch an dieser Stelle erfolgen.

⁴⁴⁰ Vgl. Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten, Auswärtiges Amt 1998

⁴⁴¹ Vgl. ebd.

⁴⁴² Papier des Auswärtigen Amtes: Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, www.auswaertiges-amt.de, 12.05.2001

Als Außenwirtschaft sei hier „die Gesamtheit aller ökonomischen Transaktionen..., die zwischen Wirtschaftsubjekten eines Landes und Wirtschaftsubjekten des Auslandes stattfinden“ zu verstehen.⁴⁴³ Der Unterschied zur Binnenwirtschaft ist analytischer Natur und nicht substantialistisch begründet. Prinzipiell sind Frage- und Problemstellungen der Binnen- und Außenwirtschaft gleich; Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der zu bewältigenden Entfernungen oder der Mobilität der Produktionsfaktoren.⁴⁴⁴ Wirtschaftssubjekte werden dann außenwirtschaftliche Beziehungen aufnehmen und aufrechterhalten, wenn ihnen im Vergleich zu einer ausschließlich binnenwirtschaftlichen Orientierung Vorteile⁴⁴⁵ erwachsen, vorausgesetzt es kann frei von politischem Druck entschieden werden.

In dezentral organisierten liberalen Wirtschaftsgesellschaften wie der Bundesrepublik Deutschland, beziehen sich die staatlichen Interventionen jedoch nur auf die Regulation der Austauschbeziehungen bzw. dessen Förderung. Institutionell werden diese Aufgaben in Deutschland vor allem durch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) wahrgenommen. Als regierungsinterne Entscheidungszentralen besitzen sie die nötige Fachkompetenz, um als Regulationselement in die Außenwirtschaftsbeziehungen einzugreifen.

Die wichtigsten Akteure im Außenhandel sind jedoch die Einzelwirtschaften, welche A. Kruse folgend, „auch die volkswirtschaftlichen Produktionselemente Arbeit und Kapital bereitstellen.“⁴⁴⁶ Deren Interessen bezüglich der deutschen Außenhandelsbeziehungen mit Estland, Lettland und Litauen werden vornehmlich durch

⁴⁴³Vgl. Werner Glastetter, Außenwirtschaftspolitik, Köln 1975, S. 11

⁴⁴⁴Vgl. Jürgen Bellers, Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 2, Münster 1990, S. 3

⁴⁴⁵Vorteile internationaler Handelsbeziehungen lassen sich aus einer Vielzahl von Kriterien ableiten. Zu den entscheidendsten gehört beispielsweise die Differenz zwischen den Preisen in- und ausländischer Güter. D.h. dass die Außenhandelsgewinne aus objektiv feststellbaren internationalen Preisdifferenzen für direkt vergleichbare und folglich gegeneinander substituierbare Güter resultieren. Vgl. Gustav Dieckheuer, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, München 1995, S. 29

⁴⁴⁶Alfred Kruse, Außenwirtschaft, Berlin 1965, S. 1

die Wirtschaftsverbände und dessen Vertretungen repräsentiert und vertreten. Hier sind an erster Stelle der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) zu nennen.

Handel

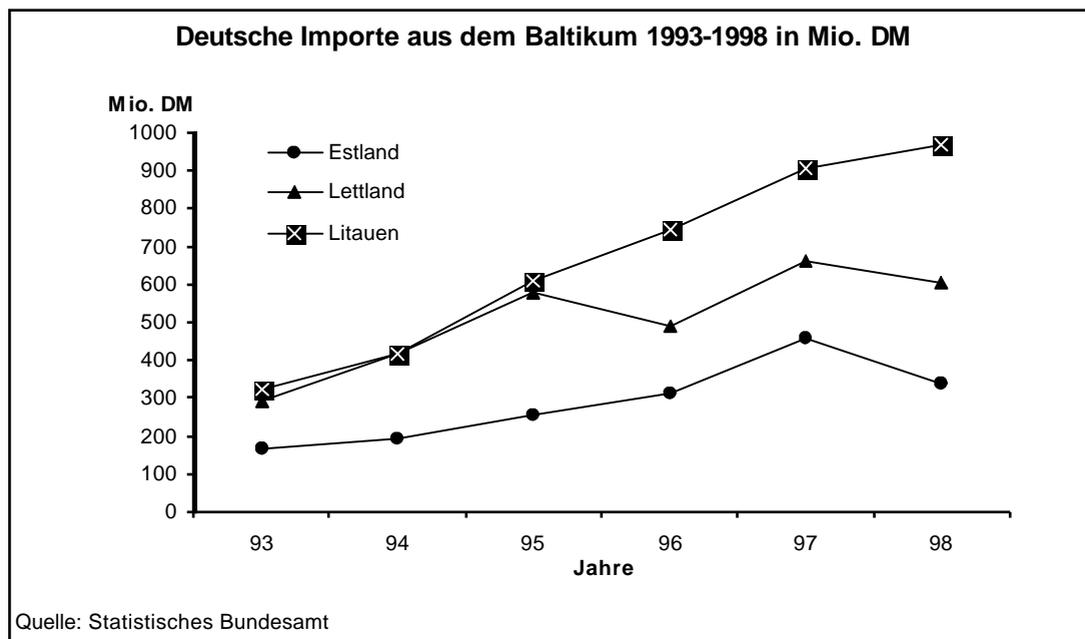
Der Außenhandel Deutschlands mit den baltischen Staaten hat sich nach 1990 kontinuierlich gesteigert. Im Zeitraum von 1992 bis 1996 waren hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. Der deutschen Handel mit Estland erhöhte sich in dieser Zeit um 270%, der mit Lettland um 127% und der mit Litauen um 212%, was teilweise auf die niedrige Basis in den Jahren 1993 bis 1995 zurückzuführen war. Deutschland nahm 1995/1996 als Handelspartner von Lettland und Litauen die zweite Stelle ein und für Estland war Deutschland der viertwichtigste Handelspartner.⁴⁴⁷

Das Handelsvolumen war im Verhältnis zu anderen mittel- und osteuropäischen Staaten wie z.B. Polen oder Tschechien jedoch vergleichsweise gering. Die Reihenfolge der wichtigsten Handelspartner Deutschlands in Mittel- und Osteuropa war seit 1993 folgende: Polen lag auf Rang eins, gefolgt von Tschechien und Ungarn. So exportierte Deutschland 1994 Waren im Wert von 10 126 Mio. DM nach Polen, nach Estland waren es hingegen nur Ausfuhren im Wert von 267 Mio. DM, nach Lettland 508 Mio. DM und Litauen 784 Mio. DM. Die stetige Steigerung dieser Werte in den Folgejahren war u.a. auf das Wirtschaftswachstum in den baltischen Staaten, die fortschreitende Liberalisierung des Handels, die sich ausweitende Kooperation und die zunehmende Entwicklung mittelständischer Strukturen in Estland, Lettland und Litauen zurückzuführen.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel, Fachserie 7, Reihe 1, in: Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Entwicklung des..., a.a.O., (Anm.124), S. 33

⁴⁴⁸ Vgl. ebd., S. 14

Für 1997 stieg der deutsche Gesamthandel mit Estland⁴⁴⁹ im Vergleich zum Vorjahr um 46%, mit Lettland um 45% und mit Litauen um 55%. Der deutsche Export nach Estland betrug für das Jahr 1997 659 Mio. DM, nach Lettland 888 Mio. DM und nach Litauen 1657 Mio. DM.⁴⁵⁰



Der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft bezeichnete Anfang 1998 den Handel zwischen Deutschland und den baltischen Staaten als besonders erfolgreich.⁴⁵¹ Hauptsächlich exportierte Deutschland ins Baltikum Güter der Ernährungswirtschaft, Fahrzeuge, Maschinen sowie chemische Erzeugnisse. Wichtige deutsche Hauptein-

⁴⁴⁹ Estland zählte zu den „dynamischsten Volkswirtschaften im Osten“ mit einer Privatisierungsrate von 95% bis zum Jahr 1997; vgl. FAZ, Die deutsche Wirtschaft setzt auf Osteuropa. Gesetze sollen schneller an die Europäische Union angepasst werden/Wachsende Handelsbeziehungen, 26.11.1997, S. 17

⁴⁵⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, in: Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/9497 vom 19.06.2002, S. 29

⁴⁵¹ Vgl. FAZ, Der deutsche Handel mit Osteuropa hat zugenommen. Ost-Ausschuss: Ein-drucksvoller Anstieg um 19 Prozent auf 85 Milliarden DM, 14.01.1998, S 13

fuhrgüter aus Estland, Lettland und Litauen waren Textilien, Holzwaren, Erdölprodukte und pharmazeutische Erzeugnisse.⁴⁵²

Direktinvestitionen

Unter Direktinvestitionen sollen hier Kapitalanlagen privater Unternehmen im Ausland verstanden werden, die der Gründung, Erweiterung oder dem Erwerb von Unternehmen bzw. der maßgeblichen Beteiligung an ihnen dienen.⁴⁵³ Ausländische Direktinvestitionen werden in der Regel deshalb vorgenommen, weil Unternehmen ihre spezifischen Wettbewerbsvorteile in den Zielländern nutzen wollen, die über Standortvorteile im Weltmarkt verfügen. "Solche Standortvorteile können lohnkostenmäßiger, umweltkostenmäßiger, fiskalischer, marktgrößenbedingter, subventionsmäßiger oder auch anderer Natur sein."⁴⁵⁴ Die Motive der deutschen Unternehmen, im Baltikum zu investieren basieren zum größten Teil⁴⁵⁵ auf zwei grundsätzlichen Zielen: Die Steigerung bzw. Sicherung des Absatzes einerseits und die Nutzung von Kosten-, insbesondere Lohnkostendifferenzialen zu alternativen Produktionsstandorten andererseits.⁴⁵⁶

⁴⁵² Vgl. Deutscher Bundestag, Wirtschaftliche Entwicklung..., Drucksache 13/10140..., a.a.O., (Anm. 6), S. 14; vgl. auch Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Wachstumsmarkt Mittel- und Osteuropa, Pressemitteilung 2/98, 13.01.1998, S. 2 und Dirk Walpuski, Lettland auf dem Wege zur Marktwirtschaft-die wirtschaftliche Situation im 4. Jahr der Unabhängigkeit, in: Osteuropa-Wirtschaft, 40.Jg., 1/1995, S. 49

⁴⁵³ So auch bei Siegfried Schoppe, Kompendium der Internationalen Betriebswirtschaftslehre, Oldenbourg 1992, S. 50 (Staatliche Agentur für Auslandsinvestitionen 1995)

⁴⁵⁴ Kurt Hübner, Strategische Interessen deutscher Direktinvestoren, in: ders., Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie - grenzenlose Politik, Berlin 1999, S. 204

⁴⁵⁵ Ein weiteres Motiv deutscher Unternehmen für Direktinvestitionen war die Fördertätigkeit durch die Bundesrepublik. Thomas Meißner zufolge war die damit verfolgte Politik zu Beginn der Transformation gerechtfertigt, sei aber mittlerweile (hier 1997) ihrer Grundlage größtenteils entzogen. Vgl. Thomas Meißner, Wachsende deutsche Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa und deren Unterstützung durch den deutschen Staat, in: IWH Halle, Wirtschaft im Wandel 1997/14, S. 3

⁴⁵⁶ Vgl. u.a. J. Stankovsky, Direktinvestitionen in Osteuropa - Bestimmungsgründe, Umfang, Branchenstruktur, Wien 1995; W. Quaisser, Ausländische Direktinvestitionen im polnischen Transformationsprozess (Osteuropa-Institut München Nr. 184) München 1995, S. 44f

Das Hauptmotiv für deutsche Investitionen in Estland, Lettland bzw. Litauen war und ist noch vor der „MOE-typischen Produktionsverlagerung“ die Ausschöpfung des dortigen Marktpotentials, so eine Studie des DIHK. Wichtige Vorteile der baltischen Region liegen nach Ansicht der an der Befragung beteiligten Unternehmen vor allem im gut ausgebauten Telefon- und Mobilfunknetz, der hohen Entwicklungsstufe des IT-Sektors und den positiven Standortfaktoren „Grunderwerb“ und „Infrastruktur“. Gleiches gelte für „weite Bereiche des Personalwesens wie Ausbildungsstand, Motivation, Verfügbarkeit.“⁴⁵⁷ Weitere positive Faktoren für eine Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Baltikum liegen in der geographischen Lage, der vorherrschenden Traditionen und Erfahrungen im Bereich von Großindustrieprojekten und wissenschaftlich-technischer Tätigkeit.⁴⁵⁸ Negativer zu bewerten sei die Rechtssituation in den baltischen Staaten und die Zollabwicklung, was jedoch als typisch für einen europäischen Transformationsstaat angesehen werden könne.⁴⁵⁹

Der Umfang der deutschen Direktinvestitionen in Estland, Lettland und Litauen ist im Vergleich zu Investoren aus anderen Ländern, besonders aus Skandinavien, relativ gering. Im Zeitraum von 1994 bis 1998 erhöhte sich das deutsche Investitionsvolumen in den baltischen Staaten kaum. In Litauen beispielsweise betrug die Höhe der deutschen Direktinvestitionen im Jahr 1994 sieben Mio. DM, im Jahr 1995 vierzehn Mio. DM, im Jahr 1996 neun Mil. DM und erhöhte sich 1997 auf 25 Mil. DM bzw. auf 28 Mio. DM im Jahr 1998.

⁴⁵⁷ DIHK, Deutsche Direktinvestitionen in Estland, Lettland und Litauen. Geschäftssituation und Standortfaktoren im Vergleich, Tallinn 2001, S. 7

⁴⁵⁸ Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Probleme der Integration der baltischen Staaten in westliche Strukturen, Köln 1999, 40/1999, S. 24

⁴⁵⁹ Vgl. DIHK, Deutsche Direktinvestitionen..., a.a.O., (Anm. 457), ebd. u. S. 14ff.

7.2 Entscheidungen auf multilateraler Ebene

7.2.1. Europäische Union

Bei der Analyse der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten auf multilateraler Ebene ist auch die deutsche EU-Politik, vor allem die Heranführung der Balten an die Strukturen der Europäischen Union und die Entscheidungen in Hinsicht auf eine volle EU-Mitgliedschaft mit einzubeziehen. Zwischen 1994 und 1998⁴⁶⁰ (13. Legislaturperiode) sind mehrere Entscheidungsbereiche zu lokalisieren, welche bei der Gestaltung der deutschen EU-Politik in Bezug auf die baltischen Staaten von Bedeutung waren. Die Interessen, die es seitens der deutschen Regierung umzusetzen galt, waren vor allem sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Natur.

Ein sicherheitspolitisches Kriterium, welches die deutsche Regierung anführte war, dass die Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union dazu beitragen würde, die innere Stabilität in diesen Ländern zu fördern und die Demokratisierung der Gesellschaften zu unterstützen. Auf ökonomischem Gebiet galt es die bestehenden Formen der Kooperation zu erhalten, zu fördern und auszubauen und dabei die europäischen Strukturen optimal zu nutzen bzw. den deutschen Interessen anzupassen.

Nach der Anerkennung der Unabhängigkeit Estlands, Lettlands und Litauens im August 1991 beschlossen die Außenminister der EG die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit diesen drei Staaten, worauf im September das erste Treffen mit Vertretern der Europäischen Gemeinschaft stattfand. Im Januar 1992 traten Handels- und Kooperationsabkommen der EG mit den baltischen Staaten in Kraft, wel-

⁴⁶⁰ Um die Analyse der deutschen EU-Politik gegenüber den baltischen Staaten nach 1994 schlüssig durchführen zu können, werden auch die wichtigsten Entwicklungen, Haltungen und Entscheidungen vor 1994 in die Untersuchung mit einbezogen. Zudem blieb auch nach der Bundestagswahl 1994 die Regierung um Kohl weitestgehend bestehen und die außenpolitischen Grundhaltungen konstant.

che ab dem 1. Januar 1995 durch Freihandelsabkommen ersetzt wurden.⁴⁶¹ Entgegen den Wünschen der baltischen Staaten beinhalteten die Abkommen keine konkreten Perspektiven für einen Beitritt zur Europäischen Union, sondern gaben lediglich die Absicht der drei Ostseerepubliken wieder, dieser Gemeinschaft angehören zu wollen. Der Abschluss der Freihandelsabkommen hatte vor allem wirtschaftliche Bedeutung und war u.a. deshalb recht schnell zustande gekommen, weil Schweden und Finnland ab dem 01.01.1995 der EU beitraten und diese Länder bereits Freihandelsverträge mit den baltischen Staaten abgeschlossen hatten. Zudem hatte sich Deutschland seit 1993 sehr für die schnelle Heranführung der baltischen Staaten an die Europäische Union und einer Erleichterung im Handel stark gemacht. Aus dem Auswärtigen Amt war zu vernehmen, dass es dem deutschen Interesse diene die Stabilitäts- und Wohlfahrtsgrenze nach Osten auszuweiten. Weil jeder ökonomische Erfolg der baltischen Staaten auch auf Russland ausstrahlen könne, sei das Baltikum eine Art „Scharnier!“ zum großen Nachbarn im Osten. An der positiven Entwicklung in Estland, Lettland und Litauen könne Russland zudem die Vorteile von Kooperation gegenüber Großmachtdenken erkennen.⁴⁶²

Zur weiteren Annäherung von Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union wurden noch 1994 Möglichkeiten für Assoziierungsabkommen diskutiert und bereits Ende Oktober 1994 machte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur mittelfristigen Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Kooperation. Das Baltikum, so die Kommission, sei ein sich ständig erweiterender Markt mit großen Handels- und Wachstumsmöglichkeiten, der durch die Brückenfunktion zu Russland und Polen noch an Bedeutung gewinne.⁴⁶³

⁴⁶¹ Vgl. FAZ, EU-Freihandelsabkommen mit dem Baltikum. Ausgenommen bleiben Agrarerzeugnisse, Stahl und Textilien, 19.07.1994, S. 9

⁴⁶² Vgl. FAZ, Pioniere der Reformen und Scharniere der Diplomatie, 02.07.1993, S. 3

⁴⁶³ Vgl. FAZ, Das Baltikum rückt der Gemeinschaft näher. Papier der EU-Kommission/Assoziierungsverhandlungen werden vorbereitet, 27.10.1994

Im Zuge dieser Entwicklung drängte die deutsche Regierung, die Verhandlungen über den Abschluss von Europaverträgen⁴⁶⁴ mit den baltischen Staaten noch im Jahr 1994 zu beginnen und Außenminister Kinkel stilisierte dieses Vorhaben gar als „Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft“.⁴⁶⁵ Die dann auch 1994 eröffneten Verhandlungen führten bereits im Frühjahr 1995 zu einem positiven Ergebnis, in dessen Folge dem Wunsch der baltischen Staaten nach mehr Integration in das westliche Vertragssystem Rechnung getragen wurde. Dieses Anliegen unterstrichen die Präsidenten von Estland, Lettland und Litauen nochmals in Gesprächen, die Außenminister Kinkel bei einer Reise ins Baltikum im April 1995 führte. Kinkel betonte, dass Deutschland sich aktiv für ein Zustandekommen der Assoziierung einsetze und die baltischen Staaten es wesentlich Deutschland mitzuverdanken hätten der EU einen Schritt näher gekommen zu sein.⁴⁶⁶

Die Idee der „Assoziierten Partnerschaft“ der Balten mit der WEU wurde ebenfalls von der deutschen Regierung begrüßt und unterstützt. Nachdem Estland, Lettland und Litauen 1992 Partner im Konsultationsforum der WEU geworden waren, setzten sich der deutsche Außenminister Kinkel und dessen französischer Amtskollege Juppé dafür ein die Zusammenarbeit weiter voranzutreiben. Im Mai 1994 beschloss der WEU-Ministerrat, den Balten die assoziierte Partnerschaft zu gewähren.

Mit der Unterzeichnung der Europa-Abkommen im Juni 1995 standen nun Estland, Lettland und Litauen mit den anderen beitragswilligen Staaten auf einer Stufe und zudem besaßen sie nun offiziell die politisch entscheidende Perspektive zu

⁴⁶⁴ Ab 1990 schloss die Europäische Union Assoziierungsabkommen (Europaabkommen) mit Staaten ab, die in der praktischen Umsetzung politischer und wirtschaftlicher Reformen deutlich vorangekommen waren: zuerst mit Polen, der damaligen Tschechoslowakei (ab 1993 Tschechische und Slowakische Republik) und Ungarn (1991), dann 1993 mit Rumänien und Bulgarien, 1995 mit Estland, Lettland und Litauen und 1996 mit Slowenien.

⁴⁶⁵ Vgl. FAZ, EU-Freihandelsabkommen..., a.a.O., (Anm. 461), S. 9

⁴⁶⁶ Vgl. Interview mit dem deutschen Außenminister Kinkel, in: Welt am Sonntag, „Der Solidarzuschlag muss in drei Jahren weg“, 16.04.1995, S. 25; vgl. auch FAZ, Kinkel lobt die baltischen Staaten. Verständnis für den Wunsch nach Nato-Mitgliedschaft, 21.08.1995, S. 5

einer Vollmitgliedschaft zur Europäischen Union.⁴⁶⁷ Die Abkommen sahen neben den Erleichterungen im Handel und bei Direktinvestitionen⁴⁶⁸ vor, Estland, Lettland und Litauen graduell in die Europäische Union einzugliedern, indem beispielsweise in Form von Assoziierungskomitees auf Beamtenebene und Assoziierungsräte auf Ministerebene eine enge Zusammenarbeit erfolgen sollte. Die Balten bekamen so die Möglichkeit, am politischen Dialog der Europäischen Union mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas teilzunehmen und ihre Interessen wirksamer vorzutragen. Dementsprechend wurde der Abschluss der Verträge als größter außenpolitischer Erfolg seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1991 angesehen. Basierend auf der Option einer raschen Vollmitgliedschaft formulierten Estland, Lettland und Litauen noch Ende 1995 Anträge zur Aufnahme in die Europäische Union.⁴⁶⁹

Angesichts dieser Entwicklungen, war für die baltischen Regierungen klar, der EU und der WEU ein Stück näher gekommen zu sein; mit der Nato-Partnerschaft für den Frieden deutete sich ebenfalls eine zunehmende Annäherung an die Nato an. Die Vorstellung bald der EU und der Nato anzugehören wurde noch durch die Haltung der deutschen Regierung zunächst noch bestärkt. Den damaligen Vorstellungen im Auswärtigen Amt zufolge, sollten die Erweiterungen der EU und der Nato weitgehend synchron verlaufen.⁴⁷⁰ Nachdem den baltischen Staaten die Perspektive eines baldigen Nato-Beitrittes nicht zugesagt worden war und zunehmend Schwierigkeiten⁴⁷¹ einer schnellen EU-Osterweiterung deutlich wurden, äußerte sich die deutsche

⁴⁶⁷ Vgl. Elke Thiel, *Die Europäische Union*, München 2002, S. 264; auch FAZ, *Die baltischen Staaten wollen Nato und EU rasch beitreten. Beim Besuch Außenminister Kinkels stehen sicherheitspolitische Fragen im Vordergrund*, 08.04.1995, S. 2

⁴⁶⁸ Unmittelbares Ziel der Europa-Abkommen war die Herstellung von Freihandelsbeziehungen und die Herstellung der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen der Europäischen Union in den baltischen Staaten. Vgl. ebd., S. 265

⁴⁶⁹ Vgl. Thomas Schmidt, *Die Außenpolitik der baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West*, Wiesbaden 2003, S. 233

⁴⁷⁰ Vgl. u.a. Handelsblatt, *Baltikum, Drei Länder auf dem schwierigen Weg nach Westen*, 25.08.1995, S. 6

⁴⁷¹ Sparzwänge, steigende Arbeitslosenzahlen und die zu erwartenden enormen Kosten einer Erweiterung ließen die deutsche Regierung zunehmend skeptisch werden.

Regierung auch zum Thema EU-Erweiterung zunehmend verhaltener. Zwar wurde gegenüber den Balten ihre Aufnahme in die EU als erklärtes Ziel der deutschen Außenpolitik herausgehoben, konkrete Aussagen blieben jedoch aus. Bei einem Treffen des deutschen Außenministers mit seinen baltischen Amtkollegen Ende August 1996 in Leipzig verwies Kinkel vielmehr auf die Erfolge der bilateralen Zusammenarbeit.⁴⁷² Einen Zeitplan nannte Kinkel dann im November 1996, wonach die Beitrittsverhandlungen mit den ersten Anwärtern für eine EU-Mitgliedschaft frühestens 2001 oder 2002 abgeschlossen sein könnten.⁴⁷³ Die baltischen Staaten nannte er in diesem Zusammenhang nicht. Es war zu diesem Zeitpunkt abzusehen, dass zunächst Polen, Ungarn und Tschechien in die Nato aufgenommen werden sollten, eine gleichzeitige Aufnahme in die EU sollte damit nicht verbunden sein. Gleichzeitig bedeutete das die Abkehr von der deutschen „Parallelstrategie“ und auch das sogenannten „Startlinien-Model“, wonach Verhandlungen mit allen beitragswilligen Staaten gleichzeitig geführt werden sollten, fand keine Zustimmung in den Reihen der deutschen Regierung. Deutschland favorisierte eine Variante, nach der zunächst beitragsfähige Staaten zu substantiellen Gesprächen kommen sollten. Kinkel deutete gar eine Bevorzugung Estlands gegenüber Lettland und Litauen an und begründete dies auf dem 6. Außenministertreffen des Ostseerates in Riga mit dem Grundsatz: „Differenzieren ohne zu diskriminieren“. Deutschland wolle aber weder Estland, Lettland noch Litauen irgendwelche Versprechungen machen.⁴⁷⁴

Auch Bundeskanzler Kohl war zu diesem Zeitpunkt nicht bereit, sich klar für den Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen mit Lettland oder Litauen einzusetzen. Der Bundeskanzler hatte inoffiziell zu bedenken gegeben, dass ein Beitritt der Balten

⁴⁷² Vgl. Handelsblatt, Kinkel macht den Balten Hoffnung auf raschen Beitritt zur EU, 29.08.1996, S. 3

⁴⁷³ Vgl. Handelsblatt, EU-Osterweiterung kommt frühestens im Jahr 2001. Bundesminister Kinkel nennt erstmals Zeitplan für EU- und Nato-Beitritte, 25.11.1996, S. 3

⁴⁷⁴ Vgl. FAZ, Kinkel beim Ostsee-Rat: Bessere Karten für die Balten. Diskussion über EU-Erweiterung, 04.07.1997, S. 7

zur EU von diesen als Eintrittskarte zur Nato gewertet werden könnte⁴⁷⁵ und dass sich mit Rücksicht auf die Beziehungen zu Russland die Aufnahme der baltischen Staaten in die Union generell schwierig gestalten könnte.⁴⁷⁶ Aus dem Baltikum kamen hingegen Meldungen, wonach eine dauerhafte Verzögerung des Beitrittsprozesses der baltischen Staaten in die Nato und die Europäische Union dazu führen könnte, Westeuropas eigene Sicherheit zu gefährden. Der estnische Präsident Meri bemängelte zudem die ständigen Absagen des deutschen Bundeskanzlers auf Einladungen aus dem Baltikum und führt dies auf die Rücksichtnahme Kohls auf die Interessen Russlands zurück. Nach seiner Ansicht sehe Kohl schon eine „Reichsautobahn Bonn-Berlin-Moskau-Wladiwostok“.⁴⁷⁷

Bei der Erweiterung der Europäischen Union nach Osten, hatten für die deutsche Regierung vor allem die Nachbarländer Polen und Tschechien Vorrang. Erstens weil sich durch eine Mitgliedschaft dieser Länder die Stabilitätsgrenze nach Osten verschieben würde und zweitens waren die russischen Widerstände in diesem Fall nicht so ausdrücklich vorgetragen worden, wie im Fall der baltischen Staaten. Das von Deutschland vorgeschlagene Erweiterungsmodell, auch „Prozessmodell“ oder „Stadionmodell“ genannt, passte strategisch gut zu den Vorstellungen der deutschen Regierung. Es sah die Involvierung aller elf beitragswilligen Staaten vor, konkrete Gespräche über einen Beitritt sollten jedoch nur mit ausgewählten Kandidaten erfolgen.⁴⁷⁸ Die Bundestagsdebatte über die Europapolitik am 11.12.1997 nahm Außenminister Kinkel noch einmal zum Anlass darauf hinzuweisen, die Europäische Union nicht zu überfordern.⁴⁷⁹ Die Bundesregierung vertrat den Standpunkt zunächst „Schritt für Schritt“ vorzugehen und dabei darauf zu achten, „keine neuen Gräben“

⁴⁷⁵ Vgl. The Financial Times, Kohl Snubs the Baltics, 15.12.1995, S. 13; vgl. Auch Gerd Förenbach, Die Westbindung..., a.a.O., (Anm. 426), S. 135

⁴⁷⁶ Vgl. FAZ, Einigung auf neue Nato-Kommandostruktur nicht absehbar, 13.06.1997, S. 1/2

⁴⁷⁷ Vgl. Gespräch des Handelsblattes mit dem estnischen Präsidenten Meri, in: Handelsblatt, Tallin enttäuscht von Kohls Unterstützung, 05.05.1997, S. 9

⁴⁷⁸ Vgl. FAZ, Nach Gruppen- und Startlinien- jetzt ein Stadionmodell, 18.10.1997, S. 8

⁴⁷⁹ Vgl. Die Welt, Streit um die Türkei droht Gipfel zu überschatten, 12.12.1997, S. 5

aufzureißen. Aufbauend auf diesen Grundsätzen veröffentlichte die deutsche Bundesregierung im Vorfeld des Luxemburger EU-Gipfels ein Beitrittsszenario, das fünf Elemente beinhaltete:

- „Erstens: Es muß klar sein, daß es sich um einen Erweiterungsprozeß handelt, an dessen Ende für alle Teilnehmer der Beitritt steht, wenn sie die - für jeden gleichen - Kriterien erfüllen. Damit ist klar festgelegt: Es wird keiner abgehängt.
- Zweitens: Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im juristischen Sinne erfolgt zunächst nur mit den am weitesten fortgeschrittenen Ländern, gemäß den Empfehlungen der Kommission.
- Drittens: Die Verhandlungsreife der übrigen Kandidaten wird regelmäßig überprüft. Beitrittsverhandlungen werden aufgenommen, sobald ein Land die für alle gleichen Maßstäbe und Kriterien erfüllt, wobei es sicher ist, daß die Latte nicht im nachhinein angehoben oder abgesenkt wird.
- Viertens: Es gilt also der Grundsatz individueller bilateraler Verhandlungen, die zu unterschiedlichen Terminen beginnen und abschließen können.
- Fünftens: Es muß für alle, die später beginnen, klar sein, daß es eine Überholspur gibt, und auf dieser Überholspur muß freie Durchfahrt möglich sein.“⁴⁸⁰

Dieses Modell setzte sich auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitglieder (12./13.12.1997) durch und entsprechend der empfohlenen Verfahrensweise wurden sechs der elf Beitrittsaspiranten zu Verhandlungen eingeladen. Auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Sondergipfels in Luxemburg sah sich

⁴⁸⁰ Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag von Amsterdam und zum bevorstehenden Europäischen Rat am 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 100 vom 15.12.1997

Bundeskanzler Kohl in seinem Wunsch bestätigt „daß die Verhandlungen individuell geführt werden und wir nicht erneut zu einer Art Paketlösung kommen.“⁴⁸¹

Wie bei dem Thema der Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato, war auch die Meinungsbildung der deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger hinsichtlich einer EU-Erweiterung um die baltischen Staaten von der Rücksichtnahme auf „Moskauer Empfindlichkeiten“ beeinflusst. Zwar reagierte die russische Regierung beim Problem der EU-Erweiterung nicht so gereizt und empfindlich wie beim Gegenstand der Nato-Ausweitung nach Osten, dennoch machte sie unmissverständlich ihre Skepsis deutlich. Die russischen Probleme mit der Einbindung der ehemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen in westliche Kooperationen, der deutsche Wille die guten Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden und die noch vorhandenen strukturellen und wirtschaftlichen Hindernisse machten es der deutschen Regierung schwer, sich uneingeschränkt für den schnellen Beitritt der Balten in die Europäische Union einzusetzen. Bundeskanzler Kohl hob das besondere Verhältnis zu Russland noch einmal bei seiner Reise zum Ostsee-Gipfeltreffen Anfang 1998 nach Riga heraus, indem er sich direkt nach seiner Ankunft mit dem russischen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin zu einem „informellen Gespräch“ traf, noch bevor es zu einer Unterredung mit Politikern aus den baltischen Staaten kam, was von den baltischen Vertretern als Taktlosigkeit bezeichnet wurde.⁴⁸²

Auf der Pressekonferenz zu den Ergebnissen des Gipfels besänftigte der deutsche Bundeskanzler dann die Balten mit der Aussage, dass vor allem er selbst von Anfang an den Weg der baltischen Länder in Richtung Europa unterstützt habe. „Ich bin weniger gereist als meine Kollegen. Ich habe auch weniger öffentliche Ankündigungen gemacht. Aber wer in diesen Jahren Zeitzeuge war, der weiß, daß die

⁴⁸¹ Erklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Sondergipfels der Europäischen Rates in Luxemburg am 21. November 1997, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 102 vom 17.12.1997

⁴⁸² Vgl. Handelsblatt, Die Ostsee-Kooperation ist ins Stocken geraten, 20.01.1998, S. 10

Unterstützung der Bundesrepublik und auch die Unterstützung, die ich selbst geben konnte, ganz wichtig waren“, so Kohl weiter.⁴⁸³ Der deutsche Kanzler fügte hinzu, die baltischen Staaten seien ins Zentrum Europas zurückgekehrt und zudem liege es im deutschen Interesse, wenn Estland, Lettland und Litauen bald Mitglieder der Europäischen Union werden würden.⁴⁸⁴

Im Frühjahr 1998 begannen dann wie vereinbart die Aufnahmegespräche der EU mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.⁴⁸⁵ Da bei den vorangegangenen Erweiterungen die Verhandlungen zwischen zwei und acht Jahre dauerten, war auch bei den neuen Kandidaten, die zudem noch sehr viel aufzuholen hatten, mit einem Beitritt nicht vor 2004/2005 zu rechnen. Dass gab den Staaten, mit denen zu diesem Zeitpunkt noch keine Verhandlungen aufgenommen wurden, besonders den enttäuschten und sich zurückgesetzt fühlenden Letten und Litauern, die Möglichkeit und den nötigen Zeitrahmen, sich weiterhin für eine baldige Aufnahme zur Europäischen Union zu qualifizieren. Als Instrument zur ständigen Prüfung der Beitrittsreife bzw. der Verhandlungstauglichkeit wurde festgelegt, parallel zu den Verhandlungen regelmäßig (mindestens einmal jährlich) einen individuellen Check der einzelnen Kandidaten durchzuführen.⁴⁸⁶ Anlässlich der Eröffnung des EU-Beitrittsprozesses am 30. März 1998 gab Außenminister Kinkel nochmals die deutschen Vorstellungen für eine künftige Erweiterung der Europäischen Union bekannt: Unter dem Motto „Differenzieren ohne zu diskriminieren“ müssten die konkreten Verhandlungen individuell begonnen, geführt und abgeschlossen werden. „Wer bes-

⁴⁸³ Erklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Ostseegipfeltreffens in Riga am 23. Januar 1998, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 10 vom 09.02.1998

⁴⁸⁴ Vgl. Handelsblatt, Ostseeländer vertiefen Wirtschaftskooperation, 26.01.1998, S. 8

⁴⁸⁵ Vgl. Die Welt, Die EU öffnet dem Osten ihre Tore. Warum, mit wem und wann?, 12.12.1997, S. 5

⁴⁸⁶ Vgl. ebd.

ser vorbereitet ist, kommt schneller voran. Die Überholspur ist für jeden offen“, so Kinkel.⁴⁸⁷

Als Forum für den politischen Dialog mit den nicht berücksichtigten EU-Anwärtern, wurde eine „Europa-Konferenz“ eingerichtet. Bundeskanzler Kohl sagte zum Abschluss der Eröffnungstagung der Europakonferenz am 12. März 1998 in London: „Es geht einfach darum, Meinungen auszutauschen, aktuelle Probleme zu erörtern, Positionen abzustimmen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu prüfen und zu einer gemeinsamen Strategie zu kommen.“⁴⁸⁸ Formal stellt die „Europa-Konferenz“ ein multilaterales Gremium für politische Konsultationen dar, in dem Themen von allgemeinem Interesse aus den Bereichen gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres und Wirtschaft und regionale Zusammenarbeit diskutiert werden sollen. Es wurden zwei Zusammenkünfte im Jahr vereinbart: einmal auf der Ebene der Staates und Regierungschefs und einmal auf der der Außenminister.⁴⁸⁹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass, wie bereits erwähnt, die Interessen die es seitens der deutschen Regierung zwischen 1994 und 1998 umzusetzen galt, vor allem sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Natur waren. Generell ist festzuhalten, dass sich die Intensität der Interessen der Mitgliedsländer der EU an den Beitrittskandidaten mit der geographischen Nähe erhöhten. Zwar sind Estland, Lettland und Litauen keine direkten Nachbarn Deutschlands, aber über die Ostsee unmittelbar miteinander verbunden. Zudem ist aus ökonomischer Sicht die oft erwähnte Brückenfunktion nach Russland nicht zu unterschätzen. Deutschland war und ist

⁴⁸⁷ Erklärung vom Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, anlässlich der Eröffnung des EU-Beitrittsprozesses am 30. März 1998 in Brüssel, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 23 vom 01.04.1998

⁴⁸⁸ Erklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss der Europakonferenz in London am 12. März 1998, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 22 vom 30.03.1998

⁴⁸⁹ Vgl. Andreas Hohlt, Die Erweiterung der Europäischen Union. Die Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas, um Zypern, Malta und um die Türkei: geschichtlicher Überblick, Vorgehensweise und Akteure, in: www.weltpolitik.net/print/1252.html, 17.08.2005

auch einer der wichtigsten Handelspartner für die baltischen Staaten und deutsche Firmen sind bedeutende Investoren und sie profitieren innerhalb der Europäischen Union mit am stärksten von Prosperität und Wachstum in dieser Region.⁴⁹⁰ Dementsprechend versuchte die deutsche Regierung nach 1991 günstige Voraussetzungen zu schaffen, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Estland, Lettland und Litauen zu unterstützen. Dazu diente auch die schrittweise Heranführung der Balten an die Strukturen der Europäischen Union.

Laut der „Offiziellen Position“ des Europäischen Parlaments (1997) gab es aber auch genügend Probleme und Missstände in den baltischen Staaten, die es vor einer weiteren Integration zu beseitigen galt.⁴⁹¹ In einem Themenpapier der Arbeitsgruppe des Generalsekretariats Task-Force „Erweiterung“ wurde nochmals die unzulängliche wirtschaftliche Situation vor allem in Lettland und Litauen hervorgehoben und das schlechte Verhältnis zu Russland bemängelt.⁴⁹² Aber auch im Fall Estlands wurde mehrfach vor einer „Überhitzung der Konjunktur“ gewarnt.⁴⁹³ Der deutschen Regierung unter Bundeskanzler Kohl war u.a. aus diesen Gründen daran gelegen nicht voreilig Zusagen in Bezug auf eine volle Mitgliedschaft in der EU zu treffen, aber andererseits die bestehenden Kooperationsverträge zu nutzen und auszubauen um vor allem den Handel und die Investitionen zu erleichtern, was auch von den deutschen Wirtschaftsverbänden vehement gefordert wurde.

Mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung in den baltischen Staaten, auf die zu erwartenden Kosten einer Aufnahme in die EU und auf die Interessen Russ-

⁴⁹⁰ Vgl. u.a. Michael Dauderstädt, Das differenzierte Europa differenziert erweitern, in: *International Politics and Society*, 3/1998, S. 5; auch www.fes.de/ipg/ipg3_98/artdauder.html, 12.05.2005

⁴⁹¹ Vgl. Offizielle Position des Europäischen Parlaments – Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“, in: www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/resolutions/041297a_de.htm?textMode=on, 03.02.2004

⁴⁹² Vgl. Europäisches Parlament, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Fragen und die Erweiterung der Europäischen Union, Themenpapier Nr. 13/1998, S. 4f., in: www.europa-parl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/31a1_de.pdf, 06.10.2002

⁴⁹³ Vgl. Tagesspiegel, Baltikum nicht Hinterhof Europas. Deutschland nutzt seine Chancen im Ostseeraum bisher nicht genügend, 17.06.1998, S. 6

lands, argumentierte die deutsche Regierung in Sachen EU-Erweiterung zwischen 1994 und 1998 zunehmend vorsichtiger und war darauf bedacht, die bestehenden Kooperations-Strukturen zu erhalten und auszubauen ohne den baltischen Staaten vorschnell einen baldigen Beitritt in die EU zuzusichern.

7.2.2 NATO

Die deutsche Sicherheitspolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen kann nicht isoliert von den komplexen Strukturen der internationalen Politik betrachtet werden. Die Beziehungen zu den baltischen Staaten sind in ein Geflecht bi- und multilateraler Beziehungen eingebettet, in denen die Interessen Deutschlands nur eine Ebene darstellt.

In diesem Geflecht spielt die Nato und deren Osterweiterung mit den Aufnahmebemühungen der baltischen Staaten eine bedeutende Rolle. Gerade die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands hatten sich nach der Beendigung des Ost-West-Konfliktes gewandelt. Es ging nach der Beseitigung des politischen und gesellschaftlichen Antagonismus darum, die Sicherheits- und Stabilitätsgrenze weiter nach Osten zu verlagern. Neben den Interessen der Nato-Mitglieder spielte gerade bei der Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken, wie Estland, Lettland und Litauen, die Haltung von Russland eine gewichtige Rolle, da dies eine Verschiebung der Nato direkt bis an dessen Grenze bedeutete und Russland dadurch seine elementaren sicherheitspolitischen Interessen berührt sah. Das Thema des Beitrittes der baltischen Staaten zur Nato stellte einem äußerst sensiblen Tatbestand dar, der zudem die Beziehungen Deutschlands zu Estland, Lettland und Litauen beeinflusste. So war auch die Haltung der deutschen Regierung zur Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Nato zwischen 1994-1998 sehr komplex und stark von den Beziehungen zu Russland abhängig.

Nach der Erlangung der Unabhängigkeit der Balten 1991 setzte die Nato zunächst auf eine Kooperationspolitik mit Estland, Lettland und Litauen. Falls die bal-

tischen Staaten in das Bündnis aufgenommen werden sollten, dann behutsam und ohne Risiko, wobei das Verhältnis zu Russland eindeutig Priorität besaß.⁴⁹⁴ Nachdem die Konfrontation zwischen den „Blöcken“ langsam abgebaut werden konnte, trat zunehmend ein Klima der Partnerschaft in den Vordergrund. Bereits 1991 konstituierte sich der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR), deren Gründungsmitglieder die damals sechzehn Mitglieder der Nato und Bulgarien, Polen, Rumänien, Ungarn, die damalige Tschechoslowakei, die Sowjetunion, Estland, Lettland und Litauen waren. Im Mittelpunkt des NAKR sollten vor allem die Konsultation und die Kooperation in politischen und sicherheitspolitischen Fragen stehen. Zur Umsetzung wurden regelmäßige Zusammenkünfte und Treffen auf den verschiedensten Ebenen verabredet.⁴⁹⁵

Für die baltischen Staaten war wichtig, überhaupt an die Nato angegliedert zu werden, da ein schneller Beitritt zu diesem Zeitpunkt sehr unwahrscheinlich war. Man erhoffte sich neben gewissen Sicherheitsgarantien auch eine bessere Ausgangsbasis, um das Fernziel der Mitgliedschaft zu erreichen. Als erster der drei baltischen Staaten beantragte dann im Januar 1994 Litauen formell die Nato-Mitgliedschaft.⁴⁹⁶

Deutschland trat dem Wunsch der baltischen und der anderen ost- und mitteleuropäischen Staaten der Nato beizutreten noch skeptisch gegenüber. Der heftige Widerstand aus Moskau zu den Plänen einer Osterweiterung der Nato und die unklare Meinung der USA machten es der deutschen Regierung schwer, sich konsequent für die Aufnahme neuer Mitglieder einzusetzen. Es musste eine Regelung gefunden werden, die allen Positionen gerecht wurde und eine langsame Heranführung der beitriftswilligen Länder ermöglichte.

⁴⁹⁴ Vgl. u.a. Johannes Varwick/Wichard Woyke, Die Zukunft der Nato. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000, S. 110ff.

⁴⁹⁵ Vgl. Erklärung des Nordatlantischen Kooperationsrates über Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit, in: Bulletin der Bundesregierung vom 04.01.1992, S. 8f.

⁴⁹⁶ Vgl. FAZ, Litauen beantragt formell die Nato-Mitgliedschaft, 05.01.1994, S. 1

So wurde in Deutschland 1994 parteienübergreifend ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem, das Russland einbezieht, einer voreiligen Osterweiterung der Nato vorgezogen.⁴⁹⁷ Die deutsche Regierung setzte weiter auf Dialog und Kooperation mit den baltischen Staaten. Auf der Grundlage des NAKR sollte ein neues Forum zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit errichtet werden, das Programm der „Partnerschaft für den Frieden“. Ab 1994 lud die Nato die Staaten des NAKR und die KSZE-Länder ein, an diesem Programm teilzunehmen, welches über Dialog und Kooperation hinausgehen sollte.⁴⁹⁸ Obwohl Vieles von den bisherigen Mechanismen übernommen wurde, stellte die „Partnerschaft für den Frieden“ doch eine Weiterentwicklung dar. Beispielsweise konnte durch die neuen Strukturen die Interoperabilität zwischen den Streitkräften verbessert und im Falle der baltischen Staaten die operationale Zusammenarbeit durch zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten effektiver gestaltet werden. Hinzu kamen gemeinsame Übungen, Ausbildungslehrgänge, Seminare, Konferenzen und Expertenbesuche.⁴⁹⁹

Für die Teilnahme am evolutionären Prozess der Nato-Öffnung war die aktive Beteiligung an der „Partnerschaft für den Frieden“ aus der Sicht der Balten von großer Bedeutung. Sie begriffen die Mitarbeit als wichtigen weiteren Schritt hin zur Nato-Vollmitgliedschaft und traten dementsprechend schnell bei, als erstes der drei Länder Litauen am 27.01.1994⁵⁰⁰ und kurze Zeit später Estland und Lettland.⁵⁰¹

Nachdem ein grundsätzlicher Entschluss der Nato zur Aufnahme neuer Mitglieder vorlag, änderte sich auch der Ton der deutschen Regierung zur Erweiterung, obwohl weiterhin betont wurde, dass sich dieser Prozess nicht gegen

⁴⁹⁷ Vgl. FAZ, Bald Nato-Manöver mit den beitriftswilligen Osteuropäern. Suche nach einem Sicherheitssystem mit Beteiligung Russlands/Regierung und Opposition einig, 14.01.1994, S. 1

⁴⁹⁸ Vgl. Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpakts in Brüssel, 10./11.01.1994; Partnerschaft für den Frieden, in Bulletin der Bundesregierung vom 17.01.1994

⁴⁹⁹ Vgl. Gerd Föhrenbach, Die Westbindung..., a.a.O., (Anm. 426), S. 55

⁵⁰⁰ Vgl. FAZ, Litauen wird Nato-Partner, 28.01.1994, S. 2

⁵⁰¹ Vgl. u.a. FAZ, Estland vereinbart mit der Nato Umsetzung der Partnerschaft, 02.03.1995, S. 7

obwohl weiterhin betont wurde, dass sich dieser Prozess nicht gegen Russland bzw. dessen Sicherheitsinteressen richte. Im Gegenteil bemühe man sich, ein Sonderverhältnis zu Russland zu schaffen, das eine strategische Partnerschaft mit der Nato ermögliche.⁵⁰²

In der Folgezeit kam es jedoch zu missverständlichen und gegensätzlichen Äußerungen von Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühle. Bezogen auf das Baltikum äußerte sich Kinkel bei einem Besuch im April 1995 im Baltikum vorsichtig positiv, indem er betonte, dass die baltischen Staaten sich darauf verlassen könnten, „dass Deutschland ihr Anwalt bei ihrer Einbindung in die europäische Sicherheitsarchitektur sei.“⁵⁰³ Es bleibe jedoch zunächst offen, welche Länder zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen der Nato beitreten könnten. Deutschland sei jedoch daran interessiert, keine Zonen unterschiedlicher Sicherheit und keine Grauzonen in Europa entstehen zu lassen.⁵⁰⁴

Rühle machte hingegen im Juni 1995⁵⁰⁵ bei einem Treffen deutscher Minister, Parlamentarier und Diplomaten mit Politikern aus Finnland, Schweden und den baltischen Staaten in Visby klar, dass die Nato und auch Deutschland bei ihren Plänen zur Osterweiterung erst in zweiter Linie an Estland, Lettland bzw. Litauen denken. Mit einem Verweis auf die Sicherheitsinteressen Russlands empfahl er den Balten hingegen „lieber zunächst eine Sicherkooperation mit den nordischen Nachbarn zu suchen

⁵⁰² Vgl. Klaus Kinkel, Die Nato-Erweiterung: Ein Beitrag zur gesamteuropäischen Sicherheit, in: Internationale Politik 1995/4, S. 20f.

⁵⁰³ FAZ, Die baltischen Staaten wollen Nato und EU rasch beitreten. Beim Besuch Außenminister Kinkels stehen sicherheitspolitische Fragen im Vordergrund, 08.04.1995, S. 2

⁵⁰⁴ Vgl. ebd. und Süddeutsche Zeitung, Schwierige Mission für Kinkels Entstörtrupp. Der Außenminister will bei den Balten für ein entspanntes Verhältnis zu Russland werben, 07.04.1995, S. 4

⁵⁰⁵ Zur grundsätzlichen Haltung Rühles zur Nato-Osterweiterung Mitte 1995 vgl. Internationale Politik 1995/8, S. 93f.

und nicht den Weg über Europas Zentrum zu nehmen⁵⁰⁶, was vor allem im Baltikum Verwunderung auslöste.

Mit Blick auf die bevorstehende Reise von Verteidigungsminister Rühle ins Baltikum (August 1995) nahm Außenminister Kinkel den vierten Jahrestag der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zum Anlass die Entwicklung in den baltischen Staaten zu loben. Als Freund der Balten habe Deutschland erheblich dazu beigetragen, die politische und wirtschaftliche Stabilisierung in Estland, Lettland und Litauen voranzubringen.⁵⁰⁷ Er betonte auch die Annäherung der Balten an die Nato: „Wir verstehen den Wunsch unserer baltischen Nachbarn, Mitglied des Nordatlantischen Bündnisses zu werden. Sicherheitspolitische Grauzonen dürfen und werden nicht entstehen. Die Sicherheitsarchitektur im Ostseeraum darf sich nicht zu Lasten der baltischen Staaten auswirken.“⁵⁰⁸

Die unterschiedliche Haltung von Kinkel und Rühle zur Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato wurde dann beim Besuch des Verteidigungsministers im August 1995 im Baltikum deutlich. Aufbauend auf seinen Äußerungen vom Frühjahr betonte Rühle nochmals, dass die Balten nicht damit rechnen könnten bei der ersten Erweiterungsrunde dabei zu sein, was wiederum mit Unverständnis in den baltischen Staaten aufgenommen wurde.⁵⁰⁹ Auf die darauf folgende Kritik von Seiten der FDP reagierte Rühle mit einem Verweis auf parteipolitische Motivatio-

⁵⁰⁶ FAZ, Klare Worte an die baltischen Republiken. „Nato-Beitritt erst später“/Finnland und Schweden zögern, 20.06.1995, S. 8

⁵⁰⁷ Vgl. FAZ, Kinkel lobt die baltischen Staaten. Verständnis für den Wunsch nach Nato-Mitgliedschaft, 23.07.1995, S. 2

⁵⁰⁸ Klaus Kinkel in der FAZ vom 20.08.1995; vgl. auch ebd.

⁵⁰⁹ Vgl. FAZ, „Es gibt da schon Unterschiede“. Rühle sieht die Balten beim Beitritt zur Nato im zweiten Glied, 23.08.1995, S. 2; einen Kommentar zum Sachverhalt liefert auch die Süddeutsche Zeitung, An den Grenzen der diplomatischen Sprache. Verteidigungsminister Rühle trifft im Baltikum auf den Wunsch nach Nato-Mitgliedschaft, 24.08.1995, S. 4

nen.⁵¹⁰ Kinkel hatte nochmals betont, dass die Aufnahme der Balten in die Nato „beschlossene Sache“ sei und der Kurs in dieser Sache klar wäre.⁵¹¹

Bundeskanzler Kohl beteiligte sich an dieser Debatte kaum. Als typisch für seine Haltung ist der Versuch zu nennen, Russland auf jeden Fall in die Entwicklung mit einzubeziehen. Seine Zurückhaltung beim Thema Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato macht deutlich, dass ihm daran gelegen war die russische Führung nicht zu antagonisieren. Die Aufnahme der baltischen Staaten in die Nato war für Kohl eindeutig den Beziehungen Deutschlands und der Nato zu Russland nachgeordnet.⁵¹² Neben der Erkenntnis, dass die Diskussion um die Aufnahme der baltischen Staaten in die Nato Russlands sicherheitspolitische Interessen stark berührte sprachen noch andere Faktoren für diese Haltung des deutschen Bundeskanzlers. Zum einen waren die Balten recht kleine Staaten und militärisch schwach und zum anderen hatten sie für Deutschland strategisch keine besondere Bedeutung, was eine Ausweitung der „Nato-Sicherheitsgarantie“ (Artikel 5 NAV) nicht unbedingt logisch erscheinen ließ.⁵¹³

Kohl äußerte sich erst positiv zur Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Nato, nachdem sich die Haltung der USA ebenfalls in diese Richtung geändert hatte. Die Clinton-Administration befürwortete mit der „Partnerschaft für den Frieden“ ein Programm, das der Nato erlaubte, sich behutsam und kontrollierbar auf das Gebiet Ostmitteleuropas auszudehnen, ohne damit große Risiken eingehen zu müssen bzw.

⁵¹⁰ Vgl. Handelsblatt, Drei Länder auf dem schwierigen Weg nach Westen. Verteidigungsminister Rühle weist die FDP-Kritik an seinen Äußerungen in den baltischen Staaten zurück, 25.08.1995, S. 6

⁵¹¹ Vgl. FAZ, „Das darf Herr Rühle nicht tun“. Kritik an den Äußerungen des Verteidigungsministers zum Baltikum, 24.08.1995, S. 2

⁵¹² Vgl. Thomas Schmidt, Die Außenpolitik..., a.a.O., (Anm. 469), S. 203; vgl. auch Handelsblatt, Drei Länder..., a.a.O., (Anm. 470), ebd.

⁵¹³ Vgl. Bo Huldt, The Enlargement and the Baltic States, in: Anton A. Bebler, The Challenge of Nato Enlargement, London 1999, S. 167ff.

das Verhältnis zu Russland zu belasten.⁵¹⁴ Zudem schloss die USA den Beitritt der baltischen Staaten zur Nato nicht grundsätzlich aus, machte aber deutlich, dass mit einer raschen Entscheidung nicht zu rechnen sei.⁵¹⁵ Mit der Führungsrolle bei einer Erweiterung der Nato nach Osten verband die USA die Möglichkeit, stabilisierend auf die Sicherheitsstruktur in Europa einzuwirken.⁵¹⁶

In der Folgezeit blieb die Bundesregierung in bezug auf die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato recht unverbindlich. Kohl hatte mehrmals deutlich gemacht, wo seine „Sympathien“⁵¹⁷ lagen und unmissverständlich für ein verständnisvolles Verhalten des Westens gegenüber Russland geworben. Bei der Öffnung der Nato für neue Mitglieder müsse man mit „Sorgfalt und Umsicht“ vorgehen.⁵¹⁸ Bei einem Besuch Anfang 1996 im Kreml äußerte sich Bundeskanzler Kohl mit Rücksicht auf die ablehnende Haltung Russlands zur Aufnahme der Balten in die Nato sehr verhalten. Es sei nicht nötig zu diesem Zeitpunkt über dieses Thema zu reden, man solle hingegen das Problem aufschieben und den Menschen mehr Informationen geben.⁵¹⁹

Im Vorfeld des Besuches der drei baltischen Außenminister im August 1996 in Deutschland nannte Außenminister Kinkel das Verhältnis zu Estland, Lettland und

⁵¹⁴ Vgl. Manfred Knapp, Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der Nato aus Sicht der USA, in: August Pradetto (Hg.), Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der Nato. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen 1997, S. 227

⁵¹⁵ Vgl. FAZ, Gore schließt Nato-Beitritt der baltischen Staaten nicht aus, 14.03.1995, S. 2

⁵¹⁶ Vgl. Johannes Varwick/Wichard Woyke, Die Zukunft..., a.a.O., (Anm. 494), S. 113

⁵¹⁷ Hinter diesen Freundschaftsbekundungen gegenüber Russland verbargen sich rationale sicherheitspolitische Interessen Deutschlands. So kann als ein zentrales Anliegen der deutschen Sicherheitspolitik nach 1990 gelten, das Verhältnis zu Russland möglichst spannungsfrei zu halten. Russland hatte zudem mit seinem militärischen Potential die einzige Streitmacht in Osteuropa, von der für Deutschland eine Bedrohung ausgehen könnte.

⁵¹⁸ Vgl. FAZ, Kohl: Bei Ost-Erweiterung der Nato müssen Russlands Sicherheitsinteressen beachtet werden. Moskaus Widerstand unvermindert, 05.02.1996, S. 1

⁵¹⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Jelzin kündigt Widerstand gegen Nato-Ausdehnung an. Kohl schlägt Vertagung der Diskussion vor, 20.02.1996, S. 1; vgl. auch FAZ, Kohl und Jelzin wollen 1997 Frage der Nato-Erweiterung klären. Besuch des Bundeskanzlers/„Intensiver Dialog über das Bündnis als gemeinsames Vorhaben, 09.09.1996, S. 1

Litauen sehr konstruktiv und bekannte das deutsche Interesse auch weiterhin der „Anwalt der Balten“ zu bleiben.⁵²⁰ Kinkel relativierte auch die Äußerungen von Rühle, wonach die EU-Mitgliedschaft den Balten als eine Art Entschädigung für die versagte Nato-Aufnahme angeboten werden könne. Es sei hingegen wichtig, die baltischen Staaten bei der Planung einer Osterweiterung der Nato aktiv mit einzubeziehen.⁵²¹ Prinzipiell bemühte sich das Auswärtige Amt Estland, Lettland und Litauen positive Signale zu senden. Es blieb jedoch bei unklaren floskelhaften Äußerungen, ohne konkrete Entscheidungen voranzutreiben, die eine schnelle Aufnahme der Balten in die Nato unterstützt hätten. So blieb der reale Beitrag Deutschlands zur Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato gering.

Auf dem Gipfeltreffen zur Unterzeichnung der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation⁵²² in Paris am 27. Mai 1997 erklärte Kohl beispielsweise, dass die Nato „zum Ausbau der Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas bereit“ sei und das Bündnis „für die Mitgliedschaft anderer in Europa offen“ bleibe, ohne jedoch die baltischen Staaten zu erwähnen oder ihnen eine konkrete Beitrittsperspektive zu geben.⁵²³

Auch Kinkels rhetorische Offensive im Zuge des Nato-Gipfels Anfang Juli 1997 in Madrid hatte keine konkreten politischen Konsequenzen. Der deutsche Au-

⁵²⁰ Vgl. FAZ, Kinkel trifft in Leipzig die drei baltischen Außenminister. „Deutschland will Anwalt der Balten bleiben“/Der Wunsch nach einem Nato-Beitritt, 27.08.1996, S. 4

⁵²¹ Vgl. Handelsblatt, EU-Osterweiterung kommt frühestens im Jahr 2001. Bundesaußenminister Kinkel nennt erstmals Zeitplan für EU- und Nato-Beitritte, 25.11.1996, S. 3

⁵²² Mit der Unterzeichnung dieser „Grundakte“ wurde die entscheidende Grundlage für den Erweiterungsbeschluss von Madrid geschaffen. Die Nato sprach sogar vom Beginn grundlegend neuer Beziehungen zwischen der Nato und Russland. Vgl. Jürgen Rose, Die Osterweiterung der Nato-Stabilitätsfaktor oder Unsicherheitsmoment für die zukünftige Sicherheitsordnung Europas?, in: Paul Klein/Rolf P. Zimmermann (Hg.), Aspekte der Osterweiterung der Nato, Baden-Baden 1999, S. 54f.

⁵²³ Vgl. Erklärung von Bundeskanzler Kohl abgegeben auf dem Gipfeltreffen zur Unterzeichnung der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation in Paris am 27. Mai 1997, in: Bulletin der Bundesregierung vom 03.06.1997

Benminister hatte gefordert, auf dem Osterweiterungs-Gipfel besonders auf die Interessen der baltischen Staaten einzugehen. Er schlug vor, im Abschlusskommuniqué Formulierungen zu verankern, welche die Unterstützung der Nato für solche Länder festschreiben sollten, die „frei“ wären und die Werte der Allianz teilten. Er fügte hinzu, dass dies für die Kandidaten für den Beitritt zur Europäischen Union, „einschließlich der baltischen Staaten“ gelte.⁵²⁴ Man müsse zudem vermeiden, dass das Baltikum in eine „Grauzone“ der Sicherheit zwischen Russland und einer erweiterten Nato gerate.⁵²⁵ Die Balten bewerteten die Vorschläge Kinkels zwar als Zeichen der Wertschätzung, konnten in den Äußerungen jedoch nicht besonders viel Substanz erkennen. Vielmehr sei ihnen daran gelegen, dass die Nato eine förmliche und konkrete Verpflichtung abgeben müsse, welche die Fortsetzung der Erweiterung nach Ost- und Nordeuropa festschreibe. Dies sei wichtiger als jede andere Formulierung.⁵²⁶

In der abschließenden Erklärung zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit blieben konkrete Zusagen jedoch aus. Zwar wurde in der Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997 die positive Entwicklung im Baltikum erwähnt. Im Punkt acht heißt es: „Gleichzeitig würdigen wir die Fortschritte in Richtung größerer Stabilität und Zusammenarbeit, die die Staaten in der baltischen Region, die auch Beitrittsaspiranten sind, erzielt haben.“ Aber grundsätzlich blieb es auch hier bei generellen Aussagen wie beispielsweise die Bekenntnisse zur Offenheit der Nato und zur Fortsetzung der Bemü-

⁵²⁴ Vgl. FAZ, „Die Vorschläge Kinkels gehen nicht weit genug“. Die baltischen Staaten und die Nato-Ost-Erweiterung, 09.06.1997, S. 6

⁵²⁵ Auf dem Nato-Gipfel in Madrid wurden Polen, Ungarn und die Tschechische Republik zu Gesprächen über die Mitgliedschaft in die Allianz eingeladen. Vgl. unter anderem Peter Ro-bejsek, Plädoyer für eine sanfte Nato-Osterweiterung, Frankfurt am Main 1999, S. 199

⁵²⁶ Vgl. FAZ, „Die Vorschläge...“, a.a.O., (Anm. 524), ebd.

hungen um einen konstruktiven und intensiven Dialog mit den Staaten, welche die Nato-Mitgliedschaft anstrebten.⁵²⁷

Obwohl Kinkel in der „Welt“ im August 1997 nochmals die besondere Verantwortung Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten herausstellte,⁵²⁸ und er sich Anfang 1998 positiv über die Unterzeichnung der amerikanisch-baltischen Charta äußerte, fehlt der deutsche Wille, die „staatliche Integrität der baltischen Staaten zu garantieren.“⁵²⁹ Dass hingegen die Beziehungen zu Russland nach wie vor Priorität besaßen wurde noch einmal bei der Reise von Bundeskanzler Kohl zum Gipfeltreffen des Ostseerates im Januar 1998 nach Riga deutlich.⁵³⁰ Noch bevor es zu einer Unterredung mit Politikern aus den baltischen Staaten kam, traf sich Kohl direkt nach seiner Ankunft mit dem russischen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin zu einem „informellen Gespräch“. Dass dies die Balten als Taktlosigkeit empfanden, änderte nichts an dem Vorrang der Beziehungen Deutschlands zu Moskau und dem guten Verhältnis von Kohl zum russischen Präsidenten Boris Jelzin.

Trotz aller gegenteiligen Versicherungen der deutschen Regierung blieb das Baltikum bis zum Ende der Amtszeit von Kohl im Herbst 1998 eine sicherheitspolitische Grauzone zwischen einer erweiterten Nato und Russland. Dass Deutschland sich besonders für den Beitritt von Polen, Tschechien und Ungarn zur Nato stark machte ist evident: Es befreite Deutschland von der Lage am östlichen Rand der Allianz und lag im nationalen sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands. Mit Blick auf Russland hätte ein Beitritt der baltischen Staaten keinen ähnlichen Sicherheitsgewinn bedeutet und eher im Gegenteil das Verhältnis zur größten Macht in Osteuropa (Russland) stark belastet. So blieb es zwischen 1994 und 1998 bei einer zurück-

⁵²⁷ Vgl. die Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, hier konkret Punkt acht, in: Bulletin der Bundesregierung vom 31.07.1997

⁵²⁸ Vgl. Die Welt, das Baltikum in Europa fest verankern, 27.08.1997, S. 4

⁵²⁹ Gerd Föhrenbach, Die Westbindung..., a.a.O., (Anm. 426), S. 144

⁵³⁰ In seiner Amtszeit reiste Kohl zu keinem offiziellen Staatsbesuch nach Estland, Lettland oder Litauen.

haltend-abwartenden Sicherheitspolitik und einer auf Rhetorik ausgelegten „Nato-Politik“ Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten.

7.2.3 Ostseerat

Eine weitere multilaterale Ebene der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten, die analysiert werden soll, bildet der 1992 gegründete Ostseerat. Im Folgenden sollen außenpolitische Entscheidungen bezogen auf das Baltikum untersucht werden, welche die deutsche Regierung im Rahmen des Ostseerates fällte.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hatte sich der „Wirtschaftsraum Ostsee“ grundlegend geändert; nach vielen Jahrzehnten gesellschaftlicher und ökonomischer Abschottung bestand Anfang der neunziger Jahre nun wieder die Möglichkeit für die Ostseeanrainer sich auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet auszutauschen und zu kooperieren. Für Deutschland und den Balten bestand jetzt wieder die Chance, die Potentiale der Ostseeregion für ein erweitertes Zusammenwirken bzw. dem Entstehen neuer Synergieeffekte zwischen den Staaten zu nutzen.

Auf der ersten deutsch-dänischen Botschafterkonferenz am 22.10.1991 in Rostock machten sich der deutsche (Hans-Dietrich Genscher) und der dänische Außenminister (Uffe Ellemann-Jensen) die Initiative zu Eigen, ein neues Konsultationsforum für die Ostseeanrainer zu gründen.⁵³¹ Auf der Grundlage dieser Initiative trafen sich die Außenminister von Deutschland, Norwegen, Schweden, Finnland, Polen, Dänemark, Russland, Estland, Lettland und Litauen sowie Repräsentanten der Europäischen Kommission am 5./6. März 1992 in Kopenhagen, um den Ostseerat als Gremium zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Ostseeraum ins Leben zu rufen.⁵³² In dem Gründungsdokument wird hervorgehoben: „The purpose of the Council will

⁵³¹ Vgl. u.a. Boris Meissner, Die Außenpolitik der baltischen Staaten und die Internationalen Beziehungen im Ostseeraum, Hamburg 1994, S. 363 f.

⁵³² Vgl. Die deutsche Bundesregierung, Der Ostseerat, in: www.bundesregierung.de/Artikel/-,-991371/dokument.print.htm, 11.06.2005

be to serve as a forum for guidance and overall coordination among the participating states.”⁵³³

Eine Fürsprecherrolle bei der zügigen Anerkennung der staatlichen Souveränität von Estland, Lettland und Litauen durch die internationale Gemeinschaft und der Beteiligung der Balten am Ostseerat, bekleidete Deutschland. Für die deutsche Regierung dürfte es bei der Gründung des Ostseerates vor allem darum gegangen sein, die Interessen im Ostseeraum generell besser koordinieren zu können und die Ambitionen der nördlichen Bundesländer effektiver zu steuern und entsprechende Initiativen in die deutsche Außenpolitik einfließen zu lassen. Zudem war für Norddeutschland wichtig, die transnationale Kooperation im Ostseeraum vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung und den kulturellen Austausch zu nutzen.⁵³⁴ Für die baltischen Staaten war von Bedeutung, die neu errungene Unabhängigkeit von Russland zu festigen und sich in multilateralen Zusammenschlüssen zu etablieren.

Ein vorrangiges Ziel bei der Gründung des Ostseerates war, dem Wohl der gesamten Region zu dienen, wobei die Kooperation auf einer breiten Palette intensiviert werden sollte. Neben der generellen Verbesserung der Zusammenarbeit im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich, wurden auch Randbereiche wie der Tourismus, die Verkehrsinfrastruktur oder der umweltpolitische Sektor verstärkt in die Konsultationen einbezogen. Das besondere Merkmal des Ostseerates bestand darin, an der früheren Grenze zwischen Ost und West ein Forum für Konsultation und Koordination zu schaffen, um so das friedliche Nebeneinander der Staaten in Europa zu fördern. Der Ostseerat sollte auch dazu dienen, vor allem im Bereich von nichtmilitärischen Problemen im Gefüge von sich überlappenden Institutionen (z.B.

⁵³³ Terms of Reference of the Council of the Baltic Sea States. Conference of the Foreign Ministers of the Baltic Sea States, Copenhagen, 5-6 March 1992, Pkt. 2, in: www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile752.html?1=1&print=true, 05.03.2004

⁵³⁴ Vgl. u.a. Andrew Cottey, *Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security; Prosperity from the Barents to the Black Sea*, New York 2000, S. 55

Nato, EU, OSZE, Europarat) als Bindeglied zu fungieren.⁵³⁵ Da auch Russland dem Ostseerat von Beginn an angehörte, bestand nun noch eine weitere Möglichkeit auf multilateraler Ebene mit Moskau zu kommunizieren und zu kooperieren. Als Konsultationsforum bot der Ostseerat die Gelegenheit zur Behandlung von Problemen, „die andernfalls zu ernststen Sicherheitsfragen“ hätten werden können.⁵³⁶ Die Organe des Ostseerates sind u.a. der Rat der Außenminister, der einmal jährlich tagt, der Ausschuss Hoher Beamter, drei Arbeitsgruppen und die seit 1996 stattfindenden Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs.

Die Bundesregierung machte auch deutlich, dass das Hauptziel der deutschen Regierung bei der Gestaltung der Zusammenarbeit mit dem Baltikum im Rahmen der Ostseekooperation darin bestehe, neben der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Handel, Infrastruktur, Energie und Tourismus vor allem die politische Stabilität und die Demokratisierung zu sichern. Die deutsche Regierung war zudem der Meinung, dass durch die geplante Osterweiterung der Europäischen Union die Ostsee als Region noch an Bedeutung gewinne und sich das Engagement der EU in diesem Raum noch ausdehnen würde. So sollte aus deutscher Sicht der Ostseerat auch dazu beitragen, Staaten wie Estland, Lettland und Litauen enger an die EU zu binden. Durch die Schaffung subregionaler Organisationen wie des Ostseerates sollten beispielsweise für die baltischen Staaten bessere Voraussetzungen für einen späteren Beitritt zur Europäischen Union hergestellt werden.⁵³⁷ Dahingehend war sinnvoll, bei der Konzeptionalisierung eines kooperativen Regimes an der Peripherie der EU, auch die EU mit einzubeziehen. Die deutsche Regierung war der Meinung, dass die Ost-

⁵³⁵ Vgl. Helmut Hubel/Stefan Gänzle, Der Ostseerat: Neue Funktionen subregionaler Zusammenarbeit im Kontext der EU-Osterweiterung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 19-20/2002); auch in: www.bpb.de/publikationen/TRFOKZ/4,0,Der_Ostseerat.htm, 12.09.2004, hier S. 13

⁵³⁶ Vgl. ebd., S. 15

⁵³⁷ Vgl. Helmut Hubel/Stefan Gänzle, *Der Ostseerat: Neue Funktionen...*, a.a.O., (Anm. 535), S. 3

see-Kooperation eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Aufnahme der Balten in die Europäische Union spielen werde.⁵³⁸

Dementsprechend setzte sich Deutschland erfolgreich dafür ein, dass schon bei der Gründung des Ostseerates die EU eine aktive Rolle bei der Ostseekooperation spielen sollte. So wurde beispielsweise die Europäische Kommission Mitglied des Ostseerates und nahm an dessen Ausschuss Hoher Beamter und den Arbeitsgruppen teil⁵³⁹ und es entstand eine weitere Kommunikationsebene, auf der auch Probleme einer EU-Erweiterung diskutiert werden konnten.

Die deutsche Regierung nutzte diese neuen Konsultationsmöglichkeiten des Ostseerates auch, um die eigenen Positionen über die EU-Beitrittsperspektive von Estland, Lettland und Litauen deutlich zu machen. Auf dem 6. Außenministertreffen des Ostseerates in Riga im Juli 1997 sagte der deutsche Außenminister Kinkel u.a., dass sich die Karten für die Balten im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft verbessert hätten, er aber weder Estland, Lettland noch Litauen Versprechungen machen wolle.⁵⁴⁰ In seiner Rede hob Kinkel vor den Außenministern des Ostseerates aber besonders wirtschaftliche Aspekte der bisherigen und zukünftigen Zusammenarbeit im Ostseeraum hervor. Das Potential der Ostseeanrainer sei beeindruckend und müsse durch einer vermehrten Zusammenarbeit besser genutzt werden.⁵⁴¹ Er betonte aber auch wiederholt das deutsche Interesse an Sicherheit und Stabilität in der baltischen Region: „Der Weg nach Europa bleibt offen. Das ist nicht nur eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit. Ausbau und Festigung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Wohlstand in ganz Europa liegt in unserem eigenen vitalen Interesse“, so Kinkel 1997 in Riga. Einige Wochen später machte der deutsche Außenminister

⁵³⁸ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Die Ostsee als Mittelmeer des Nordens, 28.11.1997, S. 2

⁵³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung zur „Wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraumes“, in: Drucksache 13/10140, S. 2, 21

⁵⁴⁰ Vgl. FAZ, Kinkel beim Ostseerat: Bessere Karten für die Balten. Diskussion über EU-Erweiterung, 04.07.1997, S. 7

⁵⁴¹ Vgl. Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel beim 6. Außenministertreffen des Ostseerates am 2. Juli 1997 in Riga, Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr.61 vom 17. Juli 1997

zudem darauf aufmerksam, dass das besondere deutsche Interesse an einer verlässlichen Stabilität in den baltischen Staaten vor allem durch die geographische Nähe bedingt sei. Auch deshalb setzte sich Deutschland für eine schnelle Anbindung von Estland, Lettland und Litauen an die euro-atlantischen Strukturen ein.⁵⁴²

Um die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stärken und die Stabilisierung im Baltikum voranzutreiben war Anfang 1998 nach Meinung deutscher Wirtschaftsvertreter eine schnelle Verbesserung der Infrastruktur und der rechtlichen Lage unentbehrlich.⁵⁴³ Zölle, Unklarheiten in Steuerfragen, Korruption und vor allem die Rechtsunsicherheit würden es Investoren schwer machen im Baltikum Fuß zu fassen.⁵⁴⁴

So wurde dann dementsprechend auf dem zweiten Ostsee-Gipfeltreffen in der lettischen Hauptstadt Riga Ende Januar 1998 vereinbart, gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, um Seehäfen, Grenzübergänge und Transitsrecken auszubauen, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, sowie konkrete Schritte zur Errichtung eines Stromverbundnetzes zu befördern.⁵⁴⁵ In der abschließenden Pressekonferenz erklärte Bundeskanzler Kohl, „dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Ostseeraum weiter ausgebaut werden muss, um vor allem das destabilisierende Wohlstandsgefälle in dieser Region zu überwinden.“⁵⁴⁶ Es wird nochmals die Absicht deutlich, dass neben der Intensivierung der ökonomischen Kooperation, der deutschen Regierung an der Stabilisierung und Demokratisierung im Baltikum sehr gelegen war. Schon im Vorfeld des Gipfels war aus dem Auswärtigen Amt in Berlin zu vernehmen, dass abgesehen von wirtschaftlichen Aspekten und Interessen, für die deutsche Regierung ebenso die partnerschaftlichen Verbindungen zu Estland, Lettland und Litauen und die

⁵⁴² Vgl. Die Welt, Das Baltikum in Europa fest verankern, 27.08.1997, S. 4

⁵⁴³ Vgl. Handelsblatt, Die Ostsee-Kooperation ist ins Stocken geraten, 20.01.1998, S. 10

⁵⁴⁴ Vgl. Handelsblatt, Aus der Raupe soll bald ein Schmetterling werden, 18.06.1998, S. 10

⁵⁴⁵ Vgl. Handelsblatt, Ostseeländer vertiefen Wirtschaftskooperation, 26.01.1998, S. 8

⁵⁴⁶ Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Ostseegipfeltreffens in Riga am 23. Januar 1998, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 10 vom 9. Februar 1998

Stabilität in diesen Ländern von großer Bedeutung waren.⁵⁴⁷ Als wichtige Argumente wurden in diesem Zusammenhang wiederholt die Funktion der baltischen Staaten als Bindeglieder nach Russland und die vorhandene geographische Nähe zu Deutschland angeführt.⁵⁴⁸

Der Ostseerat entwickelte sich von 1994-1998 als ein Bindeglied im System der europäischen Sicherheitsarchitektur, welches neben Institutionen wie der Nato mit einer gegenseitigen Verteidigungsverpflichtung, weitere Formen der Sicherheitsvorsorge initiiert hatte. Er bot für die deutsche Regierung eine Möglichkeit Sicherheit und Stabilität zu befördern, ohne sicherheitspolitische bzw. verteidigungstechnische Verpflichtungen gegenüber Estland, Lettland und Litauen eingehen zu müssen.

Trotz aller Vorteile bei der Kooperation im Ostseeraum, sind die Möglichkeiten des Ostseerates jedoch beschränkt. Als multilaterales Forum zwischenstaatlicher Kooperation, mit (vor allem im Vergleich mit der Europäischen Union) geringem wirtschaftlichen Rang und kaum einer militärischen Bedeutung, besitzen die Beschlüsse des Ostseerates beispielsweise lediglich eine politische aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Für die deutsche Außenpolitikgestaltung bot der Ostseerat zwischen 1994 und 1998 vorrangig die Möglichkeit für Konsultationen mit den anderen Ostseeanrainern; wichtige wirtschaftliche und sicherheitspolitische Fragen wurden jedoch im Rahmen der EU bzw. der Nato entschieden. Die deutsche Regierung machte deutlich, dass sich daran auch nichts Entscheidendes ändern sollte, wobei sie vor allem den regionalen Charakter des Ostseerates als besonderes erhaltenswert erachtete. In der Antwort der Bundesregierung zur „Wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraumes“ bekräftigte die Kohl-Regierung dazu: „Die Funktion des Ostseerates als ein koordinierendes und beratendes Gremium hat sich bewährt und bedarf aus Sicht der Bundesregierung keiner wesentlichen Veränderung.“⁵⁴⁹ Es ist dementsprechend

⁵⁴⁷ Vgl. Kieler Nachrichten, Der große Aufbruch in Riga, 22.01. 1998, S.2

⁵⁴⁸ Vgl. Tagesspiegel, Baltikum nicht Hinterhof Europas. Deutschland nutzt seine Chancen im Ostseeraum nicht genügend, 17.06.1998, S. 6

⁵⁴⁹ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung zur..., a.a.O., (Anm. 539), S. 20

nur ansatzweise von einer aktiven Rolle der Regierung Kohl bei der Entfaltung der Zusammenarbeit im Ostseeraum zu sprechen. Die Politik im Ostseerat war eher abwartend und richtete sich vor allem an die großen Partner im Westen und an den Befürchtungen Russlands aus.

Unterhalb der offiziellen Ebene des Ostseerates hatte sich zwischen 1994 und 1998 auch eine Vielzahl an Initiativen und Projekten entwickelt; in ca. siebzig Initiativen und Organisationen der Ostseekooperation wurde auf den verschiedensten Ebenen zusammengearbeitet.⁵⁵⁰ Als Beispiele für die Entstehung von subregionalen Organisationen an der Peripherie der Europäischen Union lassen sich die „Zentraleuropäische Initiative“, die „Schwarzmeerkoooperation“, der „Barents-Euro-Arktische Rat“ und der „Arktische Rat“ benennen.⁵⁵¹

7.3 Förderinstrumente für die deutsche Wirtschaft

Bei der Entwicklung des Außenhandels Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen und bei der Unterstützung deutscher Investitionen im Baltikum stellten Beratungs- und Förderinstrumente (bilaterale und multilaterale) bedeutende Bestandteile dar. Auf der Grundlage dieser Instrumente konnte die wirtschaftliche Zusammenarbeit in ausdifferenzierter Form getragen und vorangetrieben werden. Einige dieser unterstützenden Maßnahmen der deutschen Regierung und der Europäischen Union, die für deutsche Unternehmen bzw. der Entwicklung der ökonomischen Kooperation zwischen Deutschland und dem Baltikum von 1994 bis 1998 generell bedeutend waren, sollen im Folgenden umrissen werden. Bei der Außenwirtschaftsförderung und der damit implizierten Unterstützung der Entfaltung des Waren- und Kapitalverkehrs zwischen Deutschland und den baltischen Staaten bzw. von Investitionen im Balti-

⁵⁵⁰ Vgl. ebd., S. 2

⁵⁵¹ Vgl. Helmut Hubel/Stefan Gänzle, Der Ostseerat: neue Funktionen subregionaler..., a.a.O., (Anm. 535), S. 15

kum, waren Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien die wichtigsten Instrumente.

Die Exportkreditgarantien dienten vor allem in der ersten Phase der wirtschaftlichen Umgestaltung im Baltikum zum Aufbau bzw. der Aufrechterhaltung der ökonomischen Kooperation mit deutschen Unternehmen. Diese „Hermesdeckungen“⁵⁵² schützten deutsche Exporteure gegen ein Ausfallrisiko aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen. Politische Ursachen können beispielsweise „Devisenknappheit des Bestellerlandes... aber auch kriegerische Ereignisse, Unruhen oder Zahlungsverbote sein.“ Unter wirtschaftlichen Anlässen versteht die AGA (Auslands-Geschäfts-Absicherung der Bundesrepublik Deutschland) in der Regel die Nichtzahlung des Kunden bzw. dessen Insolvenz aus mannigfachen Gründen.⁵⁵³

Gerade in dem hier zu untersuchenden Zeitraum zwischen 1994 und 1998 waren die Risiken der Nichtzahlung baltischer Kunden bzw. Insolvenztatbestände wie Konkurs, amtlicher oder außeramtlicher Vergleich, erfolglose Zwangsvollstreckung sowie ungünstige ökonomische Verhältnisse des Schuldners, erheblich.⁵⁵⁴ Eine bewilligte Exportkreditgarantie wurde dann in dem Fall wirksam, wenn ein Ausfall von Zahlungen für geleistete Lieferungen durch den baltischen Geschäftspartner aus den bereits erwähnten politischen oder wirtschaftlichen Gründen nachweislich vorlag. Exporte in die baltischen Staaten ließen sich oft überhaupt nur mit

⁵⁵² Die Bearbeitung der Ausfuhrleistungsgewährleistungen hat die Bundesregierung einem Mandatar-Konsortium übertragen, das aus der Hermes Kreditversicherungs-AG und der Princewaterhouse Coppers Aktiengesellschaft besteht. Sie wurden ermächtigt, „im Auftrag und für Rechnung der Bundesrepublik Deutschland“ jene Erklärungen abzugeben, welche die Ausfuhrleistungsgewährleistungen betreffen. Vgl. u.a. Stephanie Nell/Volker Sach, Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 2000, S. 43; vgl. auch: Petra Ines Meister, Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 1994, S. 24ff. und vgl. auch: www.agaportal.de/pages/aga/index.html, 05.11.2005

⁵⁵³ Vgl. Auslands-Geschäfts-Absicherung der Bundesrepublik Deutschland (AGA), Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, in: www.agaportal.de/pages/aga/grundzuege/-grundzuege_exportkredit.html, 12. 08.2006

⁵⁵⁴ Vgl. Hermesdeckungen spezial, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Dezember 2004, S. 2

Hilfe der staatlichen Exportkreditversicherung realisieren. Ohne die Unterstützung der einheimischen deutschen Wirtschaft durch den deutschen Staat wäre in vielen Fällen ein Export nach Estland, Lettland oder Litauen kaum möglich gewesen. In einem Positionspapier spricht der BDI davon, „dass für zwei Drittel... der engagierten deutschen Unternehmen die Aufnahme des Exportgeschäfts ohne Hermes-Deckungen nicht erfolgt wäre.“⁵⁵⁵

Die Entscheidung über eine Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen wird in der Regel vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen getroffen.⁵⁵⁶ Grundlage für jede Garantie- bzw. Bürgschaftsübernahme ist die vollständige Darlegung des geplanten Exportgeschäftes in Form eines Antrages, der an die Hermes Kreditversicherungs-AG zu richten ist und auch dort bearbeitet wird.⁵⁵⁷ Die Ausfuhrleistungsgewährleistungen dürfen nur gegenüber deutschen Exporteuren übernommen werden bzw. gegenüber Kreditinstituten, „wenn sie Geschäfte deutscher Exporteure finanzieren und keine Zweifel an einer ordnungsgemäßen Durchführung der betreffenden Kreditverträge bestehen.“⁵⁵⁸ Das heißt, die „Hermes-Bürgschaften“ sollen vornehmlich zur Minimierung bzw. Deckung auslandsbezogener Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Kreditinstitute dienen.

Da sich die Bonität der Geschäftspartner in den baltischen Staaten zunächst nicht zuverlässig beurteilen ließ⁵⁵⁹, waren für die Förderung von Exportgeschäften

⁵⁵⁵ BDI, Positionspapier: Exportkreditgarantien – ein Instrument der Ausfuhrförderung, Berlin 10. September 2003, S. 4

⁵⁵⁶ Die Richtlinien für die Exportgarantien traten bereits im Januar 1984 in Kraft. Vgl. Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen, in: Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Richtlinien, Januar 2002, Pkt. 3.1 u. 7

⁵⁵⁷ Vgl. Stephanie Nell/Volker Sach, Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 2000, S. 45

⁵⁵⁸ Ein Anspruch auf eine Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen besteht nach Pkt. 1.3. der Übernahmeentscheidung jedoch nicht. Zur Auswahl der „Deckungsnehmer“ vgl. hier: Pkt. 1.4. der Richtlinien zur Übernahme..., ebd., S. 2

⁵⁵⁹ Vgl. Petra Ines Meister/Volker Sach, Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 1996, S. 49

mit baltischen Unternehmen zunächst Staatsgarantien erforderlich. Eine Ausnahme bildete anfangs Litauen: Bei kleineren Geschäften mit Kreditlaufzeiten von bis zu 6 Monaten konnten alternativ auch Akkreditive der „Vilniaus Bankas“, Vilnius, anerkannt werden.⁵⁶⁰ Als Garanten und Darlehensnehmer wurden dann ab 1996 auch Banken in Estland und Lettland für das kurz- und mittelfristige Geschäft einbezogen.⁵⁶¹ Im Jahr 1997 zählten darunter drei estnische und zwei lettische Banken; in Litauen blieb es zunächst bei der erwähnten einen.⁵⁶²

Die Regelung, dass für alle Geschäfte mit Estland, Lettland und Litauen grundsätzlich eine Staatsgarantie oder Sicherheiten von anerkannten Banken notwendig waren, wurde Ende 1997 relativiert. Nun konnte bei Geschäften mit privaten baltischen Unternehmen und Laufzeiten bis zu einem Jahr prinzipiell auf Garantien verzichtet werden, vorausgesetzt dass:

- „es sich beim Abnehmer um ein verbundenes Unternehmen handelt,
- das Unternehmen einem internationalen Konzern angehört, dessen Bonität außer Zweifel steht,
- und über den Abnehmer aussagefähiges Auskunftsmaterial vorliegt, das eine Deckungsübernahme ohne Sicherheiten rechtfertigt.“⁵⁶³

Die Höhe der gewährten Exportkreditgarantien gestaltete sich zwischen 1994 und 1998 in den einzelnen baltischen Staaten recht unterschiedlich. Es ist festzustellen, dass in Litauen mit Abstand die höchsten Deckungsvolumina zu verzeichnen waren.

⁵⁶⁰ Vgl. Litauen, Estland, Lettland, AGA-Report, Nr. 57, 8/1995, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/leander/litauen.html, 12.08.2005

⁵⁶¹ Als erste Institution in Estland wurde 1996 die „Estonian Investment Bank) anerkannt. In Lettland war es die „Latvijas Unibanka“ in Riga. Vgl. AGA-Report, Nr. 59, 2/1996 und Nr. 63, 11/1996, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/leander/estland.html, 12.08.2005

⁵⁶² Vgl. AGA-Report, Nr. 67, 6/1997, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/ar76.html, 12.10.2005

⁵⁶³ Vgl. AGA-Report, Nr. 65, 2/1997, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/ar65.html, 12.10.2005

So wurden 1994 in Litauen Exporte im Wert von 30,0 Mio. Euro⁵⁶⁴ versichert; in Lettland waren es 11,9 Mio. Euro und in Estland nur 0,4 Mio. Euro. Für die Folgejahre hielt dieser Trend unvermindert an. 1995 konnten deutsche Unternehmen für Ausfuhren nach Estland beispielsweise keine Deckungen in Anspruch nehmen; für Lettland verringerte sich die Summe auf 6,7 Mio. Euro und für Exporte nach Litauen blieb das Volumen der Garantien mit 29,2 Mio. Euro unvermindert hoch. 1996 blieben sogar für Estland und Lettland die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik so gut wie aus (Estland 0,1 Mio. Euro; Lettland 0,0 Mio. Euro). Exporte nach Litauen wurden mit 10,5 Mio. Euro versichert. Bis 1998 erhöhten sich die Deckungswerte für Exporte nach Estland auf 11,2 Mio. Euro, nach Lettland auf 11,6 Mio. Euro und nach Litauen auf 49,1 Mio. Euro.⁵⁶⁵

Verglichen mit der Höhe der Deckungsvolumina für die Staaten Mittel- und Osteuropas insgesamt, fielen die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik für die baltischen Staaten doch eher niedrig aus. Beispielsweise betrug das Gesamtvolumen der gedeckten Exporte nach Mittel- und Osteuropa für das Jahr 1997 3,1 Mrd. Euro.⁵⁶⁶ Auf das Baltikum entfielen dabei gerade einmal 30,8 Mio. Euro. Dies lag einerseits an der vergleichsweise geringen Bedeutung des Baltikums für Exporte deutscher Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa und andererseits an der relativ sicheren politisch-wirtschaftlichen Situation in Estland, Lettland und Litauen.

Ein weiteres wichtiges Standbein der wirtschaftlichen Kooperation Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen zwischen 1994 und 1998 stellte die Investitionsförderung dar. Im Prinzip unterstützte die deutsche Bundesregierung Direktinvestitionen der deutschen Wirtschaft, indem sie eventuelle Risiken absicherte und dadurch Unternehmen beim Gang ins Baltikum auf lange Sicht flankierenden Schutz

⁵⁶⁴ Die Werte wurden von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG von der zwischen 1994 und 1998 noch existierenden DM bereits in Euro umgerechnet.

⁵⁶⁵ Alle Werte persönlich von Telschke Kruse von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG, Exportgarantien des Bundes, Friedensallee 254, Hamburg

⁵⁶⁶ Vgl. Jahresbericht des AGA (Auslands-Geschäfts-Absicherung) 2005, in: www.agaportal.de, 20.04.2006

bot. Diese Bundesgarantien zur Absicherung von Direktinvestitionen im Ausland gegen politische Risiken haben gerade unter Risiko- und Finanzierungsaspekten für Unternehmen eine große Bedeutung. Sie erleichtern die Kreditaufnahme bei Banken zur Refinanzierung der Auslandsinvestition und sind somit ein bedeutender Baustein des Risikomanagements und damit Teil der Risikosteuerung im Unternehmen. Denn auch in Krisensituationen wollen Unternehmer in der Regel an ihrem Engagement im Ausland festhalten, jedoch dabei möglichst Schäden vermeiden bzw. begrenzen. Die Investitions Garantien des Bundes sind deshalb in Krisenfällen besonders gewichtig, weil die Bundesregierung schon im Vorfeld eines eventuell eintretenden politischen Schadenfalls interveniert, indem sie zugunsten des deutschen Investors im Ausland eintritt.⁵⁶⁷

Bei der Gewährung von Garantien ging es der Bundesregierung vornehmlich darum, „Kapital, Technologie und unternehmerische Erfahrung“ in die baltischen Staaten zu transferieren, um den Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen zu unterstützen und um deutschen Firmen bei der Konsolidierung ihrer Unternehmungen in Estland, Lettland und Litauen dienlich zu sein.⁵⁶⁸ Für „Direktinvestitionen im Baltikum zur Sicherung gegen politische Risiken..., deren Übernahme für den Unternehmer schwer zumutbar“ war, konnten nur Unternehmer mit Sitz oder Wohnsitz in Deutschland Garantien bewilligt werden.⁵⁶⁹ Die Investitionen sollten zudem förderungswürdig sein und vorzugsweise zur Vertiefung der Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten beitragen. Der Garantiennehmer hatte dafür zu sorgen, dass die für Kapitalanlagen im Ausland erlassenen Vorschriften beachtet,

⁵⁶⁷ Vgl. Auslands-Geschäfts-Absicherung der Bundesrepublik Deutschland (AGA), Investitions Garantien der Bundesrepublik Deutschland – Nutzen der Absicherung, in: www.aga-portal.de/pages/dia/index.html, 12. 08.2006

⁵⁶⁸ Vgl. BMWI (Hg.), Maßnahmen zur Förderung deutscher Direktinvestitionen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) und in den neuen Unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (NUS). 1994, S. 28f.

⁵⁶⁹ Für die Zeit zwischen 1994 und 1998 galten für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland die Richtlinien in der Fassung vom 7. Oktober 1993 (BAnz. S. 9589).

notwendige Genehmigungen eingeholt und eventuell vorhandene Bedingungen, Auflagen und Verpflichtungen erfüllt wurden.⁵⁷⁰

Die Höhe der Gewährung von Investitionsgarantien des Bundes war zwischen 1994 und 1998 für die Länder Estland, Lettland und Litauen recht unterschiedlich. Wie bei der Exportkreditversicherung lag bei der Gewährung von Investitionsgarantien durch den Bund auch Litauen vor Estland und Lettland. Bei einer Zahl von fünf Garantien betrug der Wert der verbürgten Investitionen in Litauen im Jahr 1994 4,7 Mio. Euro⁵⁷¹; in Lettland hingegen waren es nur 31900 Euro und für Estland wurden keine Bürgschaften ausgesprochen. 1995 versicherte der Bund Investitionen in Lettland und Litauen in einer Höhe von 3,8 Mio. Euro, in Estland waren es bei einer genehmigten Investition 35400 Euro. Bis 1998 richtete sich die Verteilung und Höhe der bewilligten Investitionsgarantien für die baltischen Staaten punktuell nach dem Volumen der einzelnen Investitionen in Estland, Lettland bzw. Litauen. So wurde durch den Bund beispielsweise 1997 für Estland eine einzelne Haftung in Höhe von 7 Mio. Euro übernommen.⁵⁷²

Neben der direkten Export- und Investitionsförderung deutscher Unternehmen durch Maßnahmen der Bundesrepublik (z.B. Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien des Bundes) wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten auch durch Instrumente der Europäischen Union unterstützt. So konnten deutsche Unternehmen zwischen 1994 und 1998 auch Programme der EU nutzen, um das Kooperationsniveau mit Estland, Lettland und Litauen zu verbessern. Mit der Unterstützung der Aktivitäten auf europäischer Ebene verband die deutsche Regierung vor allem das Ziel der Verfestigung der ökonomi-

⁵⁷⁰ Vgl. Richtlinien für Direktinvestitionen im Ausland, in: Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Zweck und Voraussetzung der Garantien, 2004, Pkt. I. (1-3)

⁵⁷¹ Die Werte wurden von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG von DM in Euro umgerechnet.

⁵⁷² Wie die Werte der Exportkreditgarantien basieren auch die Zahlen für die Investitionsgarantien auf persönliche Informationen von Telschke Kruse von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG, Exportgarantien des Bundes, Friedensallee 254, Hamburg

schen Kontakte zum Baltikum und die Konsolidierung von marktwirtschaftlichen Strukturen und der Demokratie in Estland, Lettland und Litauen. Für die deutsche Regierung stellte dies ein probates Mittel dar, um Nationalitätenkonflikte, innenpolitischen Spannungen und sozialen Antagonismen bzw. einer zunehmenden Verelendung breiter Bevölkerungsschichten in Estland, Lettland und Litauen entgegenzuwirken.⁵⁷³ Für einen verstärkten Ausbau der ökonomischen Kontakte zum Baltikum, war für die deutsche Wirtschaft wichtig, dass ihre Partner im Baltikum in einem stabilen rechtstaatlich-demokratischen Umfeld agieren und Geschäfte zuverlässig abgewickelt werden konnten.⁵⁷⁴

Nach 1990 nahm die Zahl der EU-Förderprogramme für die baltischen Staaten bzw. für die mittel- und osteuropäischen Staaten generell, stetig zu.⁵⁷⁵ Auf die detaillierte Benennung und Analyse der Vielzahl der vorhandenen Programme der Europäischen Union soll an dieser Stelle verzichtet werden.

Zwischen 1994 und 1998 stellte die Regierung Kohl auch für das Baltikum die üblichen Mittel zur Außenwirtschaftsförderung bereit. Zwar wurden diese von der deutschen Wirtschaft auch partiell in Anspruch genommen – eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung der zwischenstaatlichen bzw. ökonomischen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten besaßen diese jedoch nicht. Vielmehr waren es bilaterale bzw. multilaterale Abkommen und Verträge, welche die Entfaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit entscheidend beeinflussten.

⁵⁷³ Vgl. Karin Rezlaff/Onno Simons, EG-Wegweiser Osteuropa. Brüsseler Förderprogramme: Ansprechpartner, Auftragvergabe; Antragswege, Berlin 1992, S. 10

⁵⁷⁴ Vgl. BDI, Positionspapier: Exportkreditgarantien..., a.aO., (Anm. 555), S. 1ff.

⁵⁷⁵ Vgl. u.a. Ost-West Wissenschaftszentrum, EU-Förderprogramme für Ostmittel- und Osteuropa, Universität Kassel, Oktober 2004; Petra Ines Meister, Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 1994; DIHK, EU-Förderprogramme von A-Z. Ratgeber für den Mittelstand, Berlin 2000

7.4 Konflikte und Probleme

Obwohl die Entwicklung der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf bilateraler und auch multilateraler Ebene innerhalb der 13. Legislaturperiode (1994-1998) als insgesamt positiv gewertet werden kann, waren auch Probleme, Interessengegensätze bzw. Diskrepanzen existent. Diese basierten u.a. auf Hinterlassenschaften des zweiten Weltkrieges, Missverständnissen, generellen Interessenkonflikten im regionalen bzw. internationalen Bereich oder Unzulänglichkeiten bei der Umgestaltung der sozialistischen Strukturen vor allem in den Gebieten Wirtschaft, Verwaltung und Rechtssicherheit.

Beispielsweise entwickelten sich einige Diskrepanzen und Interessenkonflikte zwischen den baltischen Staaten und Deutschland, als es um sicherheitspolitische Probleme wie etwa bei der Aufnahme der Balten in die Nato ging. Obwohl sich Deutschland auch in dieser Frage in offiziellen Verlautbarungen als Anwalt der Balten präsentierte, rangierte die baltische Region in ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung für Deutschland klar hinter der Russlands, Polens oder der von Tschechien. Für die nationalen sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands war wichtiger, sich zunächst für den Beitritt von Polen, Tschechien und Ungarn zur Nato stark zu machen, weil dies Deutschland u.a. von der Lage am östlichen Rand der Allianz befreien würde. Ein schneller Beitritt von Estland, Lettland und Litauen zur Nato hätte hingegen keinen ähnlichen Sicherheitsgewinn bedeutet und eher im Gegenteil das Verhältnis zur größten „Macht“ in Osteuropa (Russland) stark belastet. Denn Russland reagierte beim „Thema Baltikum“ äußerst sensibel, forderte bei der Einbeziehung der drei baltischen Staaten in die europäische Sicherheitsarchitektur ein Mitspracherecht und interpretierte die Hinwendung von Estland, Lettland und Litauen zur Nato als Bedrohung eigener Interessen.⁵⁷⁶

Die deutsche Politik war nunmehr darauf angelegt, die Balten zwar an die Strukturen der Nato anzubinden, ohne jedoch verbindliche Versprechungen bzw.

⁵⁷⁶ Vgl. Daina Bleiere (Hg.), *The Baltic States. Search for Security*, Riga 1996, S. 12ff.

Verteidigungszusagen zu machen. Trotz aller gegenteiligen Versicherungen der deutschen Regierung blieb das Baltikum bis zum Ende der Amtszeit von Kohl im Herbst 1998 eine sicherheitspolitische Grauzone zwischen einer erweiterten Nato und Russland. Es war evident, dass die guten Beziehungen zu Russland der deutschen Regierung elementarer waren, als die Vertretung baltischer Interessen. Die Regierungen der baltischen Staaten reagierten daraufhin mehrmals recht ungehalten über die offensichtliche deutsche Prioritätenverteilung, was zwar wiederum eine angepasste Rhetorik der deutschen Seite bewirkte, aber an der realen Außenpolitikgestaltung Deutschlands wenig änderte.

Die deutsche Regierung hatte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes intensiv an der Verbesserung der Beziehungen mit Russland gearbeitet. So wurden von deutscher Seite bei überstaatlichen Fragen und der Neugestaltung der Beziehungen Moskaus mit einer Reihe internationaler Institutionen, die russischen Interessen und Ansichten nicht nur berücksichtigt, sondern diese auch in relevanten westlichen Gremien vertreten.⁵⁷⁷ Dies galt beispielsweise bei Fragen wie der Entwicklung des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU, der graduellen Einbindung Russlands in die G7-Gruppe oder bei Problemen zur Erweiterung der Nato bis an die russische Grenze heran, was besonders im Fall der Balten ein ausnehmend sensiblen Punkt darstellte.⁵⁷⁸

Exemplarisch für die Privilegierung der russischen Interessen war das Verhalten von Bundeskanzler Kohl bei seiner Reise zum Ostsee-Gipfeltreffen Anfang 1998 nach Riga. Hier stellte er das besondere Verhältnis zu Russland noch einmal heraus, indem er sich direkt nach seiner Ankunft mit dem russischen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin zu einem „informellen Gespräch“ traf, noch bevor es zu einer Un-

⁵⁷⁷ Im Gegenzug forderte Deutschland das russische Verständnis und Entgegenkommen für westliche Interessen und Positionen ein. Vgl. Andrei Zagorski, Russlands Erwartungen an Deutschland (Deutschland als Anwalt russischer Interessen), in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2/1997, S.

⁵⁷⁸ Vgl. ebd., S. 51

terredung mit Politikern aus den baltischen Staaten kam, was von den baltischen Vertretern als Taktlosigkeit bezeichnet wurde.⁵⁷⁹ Diese Unstimmigkeiten bei den sicherheitspolitischen Interessenlagen boten jedoch keinen Anlass für gewichtige politische Auseinandersetzungen und beeinträchtigten die Qualität der bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten nie ernsthaft.

Im wirtschaftlichen Bereich erschwerte vor allem die Umgestaltung der sozialistischen Strukturen in den baltischen Staaten die Zusammenarbeit mit Deutschland.⁵⁸⁰ So war die Ausgangslage für den Aufbau eigener und effizienter marktwirtschaftlicher Strukturen und die Entfaltung intakter außenwirtschaftlicher Verflechtungen nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit der Balten im Jahr 1991 äußerst kompliziert und komplex.⁵⁸¹ Beim Umbau einer Planwirtschaft zu einer funktionierenden Marktwirtschaft konnten die baltischen Staaten zudem weder auf Modelle noch auf tragbare theoretische Konzepte zurückgreifen. Hemmend kam hinzu, dass die Balten bis 1991 völlig in das Wirtschaftssystem der ehemaligen Sowjetunion integriert, und auch nach der Erlangung der Unabhängigkeit gänzlich von den sowjetischen Rohstofflieferungen abhängig waren. Mit der beginnenden Systemtransformation war eine große wirtschaftliche Rezession in Estland, Lettland und Litauen verbunden; die wichtigsten Wirtschaftsindikatoren fielen drastisch und damit auch der Lebensstandard der Bevölkerung. Es folgten gravierende Produktionseinbrüche in der Landwirtschaft und der Industrie und es kam zu einer „Hyperinflation“.⁵⁸² So war die jährliche Inflationsrate mindestens zweistellig, das reale Sozial-

⁵⁷⁹ Vgl. Handelsblatt, Die Ostsee-Kooperation ist ins Stocken geraten, 20.01.1998, S. 10

⁵⁸⁰ Vgl. Johannes Stephan, Strukturwandel, Spezialisierungsmuster und die Produktivitätslücke zwischen Mittel- und Osteuropa und der Europäischen Union, in: *Wirtschaft im Wandel* 13/2000, S. 378f.

⁵⁸¹ Vgl. Michael Dauderstädt, Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5-6/2004, S. 15ff.

⁵⁸² Vgl. Thomas Schmidt, Die wirtschaftliche Transformation in den baltischen Staaten (Pkt. 3.5.), in: Ders., *Die Außenpolitik der baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West*, Wiesbaden 2003, S. 120

produkt schrumpfte mit hohen Raten, das Außenhandelsvolumen dezimierte sich signifikant und der Rationalisierungsbedarf war riesig.⁵⁸³

Verbunden mit der Einführung nationaler Währungen und der zunehmenden Stabilisierung der Volkswirtschaften Estlands, Lettlands und Litauens war die Umorientierung des baltischen Außenhandels in Richtung Westen. Mit dieser neuen Ausrichtung traten aber auch viele neue Probleme zutage, die den deutsch-baltischen Handel bzw. deutsche Investitionen im Baltikum tangierten.⁵⁸⁴ Beispielsweise blieben längerfristige Investitionen nach Meinung der deutschen Wirtschaftsverbände zunächst die Ausnahme, da in der Wahrnehmung der Unternehmen die Schwelle hin zu sicheren, lukrativen Investitionsstandorten noch nicht überschritten war.⁵⁸⁵ Die Kritik der deutschen Wirtschaftsverbände bezog sich vor allem auf die mangelnde Umsetzung der marktwirtschaftlichen Regelungen und der zögerlichen Privatisierung der Staatsbetriebe.⁵⁸⁶ Es müsse vor allem auf die Ausweitung der Rechtssicherheit, der Verbesserung der Investitionsmöglichkeiten und der Vereinfachung der bürokratischen Werdegänge hingearbeitet werden.⁵⁸⁷

Auch die Anbindung der baltischen Staaten an die Strukturen der Europäischen Union brachte etliche Schwierigkeiten mit sich. Laut der „Offiziellen Position“ des Europäischen Parlaments (1997) gab es genügend Probleme und Missstände in den baltischen Staaten, die es vor einer weiteren Integration zu beseitigen galt.⁵⁸⁸ Beispielsweise wurde die unzulängliche wirtschaftliche Situation in Lettland und

⁵⁸³ Vgl. Horst Siebert (Hg.), Kieler Studien: Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa. Lehren aus der Süderweiterung der EG, Tübingen 1994, S. 19

⁵⁸⁴ Vgl. Klaus Werner, Ungelöste Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa, in: Wirtschaft im Wandel, 16/1997, S. 3ff.

⁵⁸⁵ Vgl. Hans-Peter Stihl, Präsident des DIHT am 15.07.1992, veröffentlicht in: Fernseh- und Hörfunkspiegel, 16.07.1992; ähnlich Klaus Murmann, Präsident des Bundesverbandes der deutschen Arbeitgeberverbände, in: Fernseh- und Hörfunkspiegel, 29.09. 1992

⁵⁸⁶ Vgl. zur Problematik der Privatisierung ausführlich: Georg Brunner, Privatisierung in Osteuropa - eine typologische Skizze, in: Osteuropa 1999, S. 3f.

⁵⁸⁷ Vgl. Handelsblatt, Deutsche Investoren halten sich zurück, 26.11.1992, S. 4

⁵⁸⁸ Vgl. Offizielle Position des Europäischen Parlaments – Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“, in: www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/resolutions/041297a_de.htm?textMode=on, 03.02.2004

Litauen kritisiert, vor einer „Überhitzung der Konjunktur“ in Estland gewarnt⁵⁸⁹ und das schlechte Verhältnis der Balten zu Russland bemängelt.⁵⁹⁰ Die deutsche Wirtschaft beanstandete auch, dass Investoren aus der EU „so bald wie möglich das Niederlassungsrecht und Inländerbehandlung eingeräumt werden.“⁵⁹¹ Denn es gebe bei der Übernahme und auch bei der Anwendung von EU-Recht in den Reformländern teilweise noch große Defizite.⁵⁹²

Als Beispiel für anhaltende Behinderungen im Wirtschaftsverkehr zwischen Deutschland und den baltischen Staaten nannten deutsche Wirtschaftsverbände wiederholt die von den Reformländern eingeführten unterschiedlichen Zertifizierungspflichten, welche für die Dynamik der Wirtschaftsbeziehungen außerordentlich unvorteilhaft seien. Und zwar deshalb, weil sie nicht dem „Geist der Europaabkommen“ entsprechen würden: Mit einseitigen Liberalisierungsschritten und vollständigem Zollabbau hätte die Industrie Deutschlands und der anderen EU-Staaten Vorleistungen erbracht, die den Aufbau moderner Strukturen in den Staaten Mittel- und Osteuropas zugute kommen. Demzufolge müsse die Einhaltung der Europaabkommen gerade für Länder gelten, mit denen die EU Beitrittsverhandlungen aufnimmt, bzw. es sollte für diese selbstverständlich sein. Konkret benennen BDI und BDA als hinderliche Faktoren die „noch existierenden mengenmäßigen Beschränkungen für Einfuhren in die Reformländer, die zahlreichen nichttarifären Handelshemmnisse, Lizenzen für Ein- und Ausfuhren, Exportverbote sowie handelsbilanzmotivierte Importzuschläge für Konsumgüter.“ Damit die Beitrittsverhandlungen nicht erheblich

⁵⁸⁹ Vgl. Tagesspiegel, Baltikum nicht Hinterhof Europas. Deutschland nutzt seine Chancen im Ostseeraum bisher nicht genügend, 17.06.1998, S. 6

⁵⁹⁰ Vgl. Europäisches Parlament, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Fragen und die Erweiterung der Europäischen Union, Themenpapier Nr. 13/1998, S. 4f., in: www.europa-parl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/31a1_de.pdf, 06.10.2002

⁵⁹¹ BDI/BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln, 14.11.1997, S. 2, Archiv des BDI (2004), Berlin

⁵⁹² Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu den Interessen der Wirtschaftsverbände; Ebd. und Pkt. 4.2 u. 5.2 der vorliegenden Arbeit.

erschwert werden, müssten eben jene Behinderungen im Wirtschaftsverkehr so schnell wie möglich beseitigt werden.⁵⁹³

Auf der Grundlage der vorhandenen Defizite und der internationalen Lage war der deutschen Regierung unter Bundeskanzler Kohl daran gelegen nicht voreilig Zusagen in Bezug auf eine volle EU-Mitgliedschaft der Balten zu treffen, aber andererseits die bestehenden Kooperationsverträge zu nutzen und auszubauen, um vor allem den Handel und die Investitionen zu erleichtern. Die russischen Probleme mit der Einbindung der ehemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen in westliche Kooperationen, der deutsche Wille die guten Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden und die noch vorhandenen strukturellen und wirtschaftlichen Hindernisse, machten es der deutschen Regierung schwer, sich uneingeschränkt für den schnellen Beitritt der Balten in die Europäische Union einzusetzen. Die baltischen Interventionen zur deutschen Vorgehensweise in dieser Thematik waren zwar teilweise sehr nachdrücklich und kritisch, aber eine ernsthafte diplomatische Krise oder gar die Beeinflussung der wirtschaftlichen Kooperationen folgte daraus nicht.

8 Entscheidungen in der deutschen Baltikumpolitik von 1998 bis 2002

8.1 Entscheidungen auf bilateraler Ebene

8.1.1 Verträge und Abkommen

Die von der Regierung Kohl betriebene Vertragspolitik Deutschlands gegenüber Estland, Lettland und Litauen setzte nach 1998 auch die Regierung Schröder fort. Allerdings waren die zwischen 1998 und 2002 geschlossenen Abkommen und Verträge in ihrer Substanz weniger bedeutsam, da die wichtigsten Vereinbarungen der Zusammenarbeit in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen zwischen

⁵⁹³ Vgl. ebd., S. 3

Deutschland und den baltischen Staaten ihrer Dringlichkeit wegen bereits in den ersten Jahren nach ihrer Unabhängigkeit (1991) abgeschlossen wurden.

Im Bereich der Visumpflicht, konnte Deutschland mit den baltischen Staaten allerdings erst im Jahr 1999 zu Übereinkünften kommen. Die Aufhebung des Visumszwangs für Bürger aus den baltischen Staaten hatte sich verzögert, weil Deutschland „die drei Ostseerepubliken wiederholt als Schleuse für organisierte Kriminalität, Drogen- und Menschenhandel sowie illegale Einwanderung“ bezeichnet hatte und auf die unzureichenden Grenzkontrollen der Balten verwies. Mit der Unterzeichnung der Rückführungsabkommen für illegale Einwanderer im Dezember 1998 wurden die letzten Hindernisse für die Visumsfreiheit beseitigt.⁵⁹⁴ Demnach muss ein Übernahmearbeitgeber einer Vertragspartei unverzüglich, längstens innerhalb von 14 Tagen beantwortet werden und die Überstellung der betreffenden Person soll in der Regel innerhalb einer Woche erfolgen.⁵⁹⁵

Die Abkommen zur Aufhebung der Visumpflicht unterzeichnete Deutschland dann mit Litauen am 15. Februar 1999 in Wilna, am 16. Februar 1999 mit Lettland und ebenfalls am 16. Februar 1999 mit Estland.⁵⁹⁶ Die Bundesrepublik hob damit als einer der letzten Staaten der EU die Visumpflicht für Estland, Lettland und Litauen auf.⁵⁹⁷

Zwischen 1998 und 2001 unterzeichnete Deutschland mit den drei baltischen Staaten auch Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlusssachen, in denen Regelungen über die Sicherheit von geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen aufgeführt sind, „die für alle zwischen den Vertragsparteien zu schließenden Abkommen über Zusammenarbeit und zu vergebende

⁵⁹⁴ Vgl. Thomas Schmidt, Die Außenpolitik der baltischen..., a.a.O., (Anm. 469), S. 202

⁵⁹⁵ Vgl. stellvertretend für die baltischen Staaten: Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Lettland über die Rückübergabe/Rückübernahme von Personen (Rücknahmeabkommen), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2000, Teil II, S. 579-581

⁵⁹⁶ Vgl. die Abkommen über die Aufhebung der Visumpflicht zwischen Deutschland und Estland, Lettland und Litauen, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2000, Teil II, S. 612f.

⁵⁹⁷ Vgl. Thomas Schmidt, Die Außenpolitik der baltischen..., a.a.O., (Anm. 469), ebd.

Aufträge... gelten soll.“ Die hauptsächlichen Unterschiede der drei geschlossenen Abkommen bestehen in den Verständigungen über Sprachregelungen der entsprechenden Verschlussachengrade. Ansonsten werden vor allem technische Fragen, wie die Durchführung, die Übermittlung von Verschlussachenaufträgen, Konsultationen bzw. Regelungen zur Kostenübernahme behandelt.⁵⁹⁸

Zudem wurden von 1998-2002 zwischen Deutschland und den baltischen Staaten u.a. Abkommen und Übereinkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, über den Luftverkehr und über die gegenseitige Steuerbefreiung von Straßenfahrzeugen im internationalen Verkehr geschlossen.⁵⁹⁹

8.1.2 Handel und Investitionen

Handel

Der Handel Deutschlands mit den baltischen Staaten war auch nach 1998 von einem generellen Wachstum gekennzeichnet. Einbrüche bei den Wachstumsraten gab es in Folge der Wirtschaftskrise Russlands im Jahr 1998 vor allem bei den deutschen Umsätzen im Handel mit Estland. Auch die Zuwachsraten im deutschen Außenhandel mit Lettland dezimierten sich im Vergleich zum Vorjahr von 41% auf 10%. Im Falle von Litauen verringerten sich die Zuwächse ebenfalls merklich von 41% im Jahr 1997 auf 8,5% im Jahr 1998.⁶⁰⁰ Obwohl dieser Trend auch 1999 anhielt, bestätigte sich diese Schwäche bei den Wachstumsraten in den Folgejahren nicht und die Ent-

⁵⁹⁸ Vgl. die Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlussachen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Republiken Litauen (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1999, Teil II, S. 570-572), Lettland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1999, Teil II, S. 420-423) und Estland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2001, Teil II, S. 472-474)

⁵⁹⁹ Siehe die Bundesgesetzblätter Teil II der Jahrgänge 1998 (S. 2630, 2962, 2947), 1999 (S. 84) und 2000 (S. 1287)

⁶⁰⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, in: Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/9497 vom 19.06.2002, S. 29

wicklung des deutsch-baltischen Handels erreichte ab dem Jahr 2000 wieder die gewohnte Dynamik.

So konnte Deutschland im Jahr 2000 Waren im Wert von ca. 846 Mio. DM nach Estland exportieren, was einer Steigerung zum Jahr 1999 um 40% entspricht. Deutschland bezog im gleichen Zeitraum Waren im Wert von 683 Mio. DM aus Estland, was mit einer Steigerungsrate zum Vorjahr von 63% gleichzusetzen ist. Der wiedererlangte dynamische Aufwärtstrend ist auf die guten konjunkturellen Situationen in Estland und Deutschland und dem Nachholbedarf nach den schwachen Vorjahren zurückzuführen.⁶⁰¹ Positiv war aber auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Estland, worauf der generelle Anstieg des estnischen Außenhandels hindeutet.⁶⁰² Diese Entwicklung setzte sich im zu untersuchenden Zeitraum fort, wobei sich die deutschen Exporte nach Estland im Jahr 2002 auf 621 Mio. Euro und die Importe auf 382 Mio. Euro erhöhten. Damit lag Estland unter den drei baltischen Staaten nach Litauen und Lettland an dritter Position beim Außenhandel mit Deutschland. Die Handelsbilanz zwischen 1998 und 2002 war aus deutscher Sicht positiv.⁶⁰³

In der bilateralen Handelsstruktur zwischen Deutschland und Estland dominierten bei den deutschen Exporten vor allem Enderzeugnisse wie Kraftfahrzeuge, Maschinen und Elektrotechnik. Wichtig waren zudem Erzeugnisse der Vorerzeugerindustrie und der Ernährungswirtschaft. Bei den deutschen Importen aus Estland ist in der Handelsstruktur zwischen 1998 und 2002 ebenfalls ein konstantes Bild vorhanden. Vorrangig wurden aus Estland Erzeugnisse aus der Warengruppe Holz und

⁶⁰¹ Vgl. FAZ, Das Baltikum ist noch immer der „Lackmustest“ der Epochenwende. Estland profitiert von radikalen Reformen/Stabilitätsfaktor Litauen/Lettland sucht den Anschluss, 11.02.2000, S. 11

⁶⁰² Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Estland, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven. Jahrbuch 2001/2002 (FAZ), Hamburg 2001, S. 75

⁶⁰³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Zuwächse im Außenhandel mit den baltischen Staaten, Pressemitteilung, 09.03.2004, S. 1

Bekleidung eingeführt. Nennenswert sind weiterhin Halbwaren, Vorerzeugnisse und Rohstoffe.⁶⁰⁴

Nach 1998 rangierte Deutschland zwischen Platz drei und vier der wichtigsten Außenhandelspartner Estlands mit einem Anteil von 5,5% im Jahr 1998, 7,5% im Jahr 1999 und 8,6% im Jahr 2000 bei den estnischen Exporten und kaum veränderten 10% bei den Einfuhren. Die beiden wichtigsten Handelspartner Estlands waren in diesen Jahren Finnland und Schweden.

Ebenso wie die deutsch-estnischen intensivierten sich auch die deutsch-lettischen Handelsbeziehungen nach 1999 wieder merklich.⁶⁰⁵ Für das Jahr 2000 war ein Wachstumsschub zu verzeichnen, der das Volumen im Handel zwischen Deutschland und Lettland um über ein Viertel ausdehnte. Deutschland konnte im Jahr 2000 Waren im Wert von 1214 Mio. DM nach Lettland exportieren und führte im Gegenzug Waren im Wert von 788 Mio. DM aus Lettland ein. Die Ursachen für die wiedererlangte Dynamik im deutschen Handel mit Lettland sind ähnlich wie im deutschen Estlandhandel der niedrige Vergleichswert zum Vorjahr, die günstige Konjunkturlage in beiden Ländern und die sich weiter vertiefenden Geschäftsverbindungen.⁶⁰⁶ Die positive Entwicklung setzte sich auch in den Jahren 2001 und 2002 fort und Lettland konnte seinen zweiten Platz im Handel zwischen Deutschland und dem Baltikum hinter Litauen und vor Estland behaupten. Die Handelsbilanz zwischen 1998 und 2002 war aus deutscher Sicht wie beim Handel mit Estland positiv.⁶⁰⁷

Wie im Falle Estlands, waren die deutschen Exporte nach Lettland von einem hohen Anteil an Endprodukten geprägt, wobei hierbei Maschinen, Kraftfahrzeuge

⁶⁰⁴ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Estland..., a.a.O., (Anm. 602), S. 76

⁶⁰⁵ Vgl. FAZ, Lettland spielt die Folgen der Krise in Russland herunter. Aber für einzelne Branchen sind sie ein harter Schlag/Deutschland bald größter Handelspartner, 09.11.1998, S. 20

⁶⁰⁶ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Lettland, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven,... a.a.O., (Anm. 602), S. 103

⁶⁰⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Steigender Außenhandel mit dem Baltikum, Pressemitteilung vom 07.11.2001, S. 1f.

und chemische Erzeugnisse die Hauptanteile ausmachten. Deutschland importierte im Gegenzug vor allem Bekleidung und Güter aus der Gruppe Holzwaren.⁶⁰⁸

Im Vergleich zu den anderen baltischen Staaten hatte Deutschland von 1998-2002 in Lettland die meisten Marktanteile.⁶⁰⁹ Mit einem Anteil der Gesamtexporte Lettlands von 19% war Deutschland beispielsweise im Jahr 2000 der wichtigste Handelspartner der lettischen Wirtschaft. Auch bei den Importen Lettlands lag Deutschland mit 13,3% an erster Stelle.⁶¹⁰

In der Außenhandelsstatistik Litauens bewegte sich Deutschland zwischen 1998 und 2002 auf den Plätzen eins und zwei der wichtigsten Abnehmer litauischer Waren. Bei den Einfuhren ausländischer Waren nach Lettland war die Struktur ähnlich. Beispielsweise konnte Deutschland nach den schwächeren Jahren 1998 und 1999 wieder einen Zuwachs im Export nach Litauen von über 20% verzeichnen.⁶¹¹ Mit 1790 Mio. DM lieferte Deutschland im Jahr 2000 soviel Waren nach Litauen, wie in kein anderes baltisches Land. Deutschland importierte im Vergleich Waren im Wert von 1172 Mio. DM aus Litauen. Diese positive Entwicklung im deutsch-litauischen Handel bestätigte sich in den darauffolgenden Jahren.⁶¹²

Der größte Teil der deutschen Exporte nach Litauen waren von 1998-2002 Enderzeugnisse, wie beispielsweise Güter aus den Gruppen Kraftfahrzeuge, Maschinen, elektronische sowie chemische Erzeugnisse. Deutschland importierte aus Litauen vor allen Dingen Produkte der Bekleidungsindustrie und der Holzwirtschaft.⁶¹³

⁶⁰⁸ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Lettland, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven,... a.a.O., (Anm. 602), ebd.

⁶⁰⁹ Vgl. FAZ, Litauen, Lettland, Estland: Baltischer Umbruch, 09.12.2002, S. 14

⁶¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, Steigender Außenhandel..., a.a.O., (Anm. 607), S. 1f.

⁶¹¹ Vgl. FAZ, In Litauen spricht man von einem wirtschaftlichen Durchbruch. Die ausländischen Investitionen sind sprunghaft gestiegen, 23.09.1997, S. 18

⁶¹² Vgl. Statistisches Bundesamt, in: : Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Auswirkungen..., Drucksache 14/9497..., a.a.O., (Anm. 600), S. 29

⁶¹³ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Litauen, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven,... a.a.O., (Anm. 602), S. 113

Bezogen auf die gesamten Exporte Deutschlands im Jahr 2000 belegte Litauen als bestplatziertes baltisches Land den 55. Rang. Lettland war hier auf Rang 56 und Estland auf Platz 66 zu finden. Bei den Einfuhren Deutschlands aus dem Ausland konnte Litauen den 55., Lettland den 64. und Estland den 66. Rang belegen.

Direktinvestitionen

Dass sich die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen als Investitionsstandorte anbieten, hatten vor allem die skandinavischen Unternehmen erkannt. Deutsche Unternehmen haben sich wie schon in der Zeitspanne von 1994-1998 auch zwischen 1998 und 2002 mit ihren Investitionen im Baltikum zurückgehalten, wobei ab dem Jahr 2000, mit Berücksichtigung der Ländergrößen und Einwohnerzahlen, eine deutliche Dynamik zu erkennen ist.⁶¹⁴

Im Jahr 1998 betragen die Direktinvestitionen in Estland 9 Mio. DM, in Lettland 14 Mio. DM und in Litauen 28 Mio. DM. Diese im Verhältnis zu anderen Staaten vergleichsweise geringen Investitionssummen spiegeln sich noch deutlicher im deutschen Anteil an der gesamten Summe ausländischer Direktinvestitionen in den baltischen Staaten wieder. Im Jahr 2000 beteiligte sich Deutschland beispielsweise nur mit 3% an den gesamten ausländischen Investitionen in Estland und belegte damit den 6. Platz.⁶¹⁵ Deutlich dominant waren die schwedischen und finnischen Investoren, wobei 41% des gesamten Direktinvestitionskapitals in Estland aus Schweden und 30% aus Finnland kamen.⁶¹⁶

Der prozentuale Anteil ausländischer Direktinvestitionen in Lettland war höher als der in Estland und betrug für das Jahr 2000 11%. Damit lag Deutschland knapp hinter Schweden (12,6%) und Estland (11,2%) und vor Dänemark (10,5%)

⁶¹⁴ Vgl. DIHK, Estland, Lettland und Litauen: Drehscheibe im Ostseeraum, Berlin 2003, S. 11

⁶¹⁵ Vgl. FAZ, Wirtschaftswunder in Estland ohne deutsche Beteiligung. Nur 3 Prozent der ausländischen Investitionen/Schweden und Finnland vorn, 06.11.2000, S. 18

⁶¹⁶ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Estland..., a.a.O., (Anm. 602), S. 76

und den USA (9,4%), was zeigt, dass die Interessen an einer Investition gleich verteilt waren und Lettland im Standortwettbewerb gut aufgeteilt ist. Mit nunmehr einem Volumen von 39 Mio. Euro an deutschen Investitionen war ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren zu verzeichnen und Lettland war damit für deutsches Kapital attraktiver als Estland und Litauen.⁶¹⁷

Im Jahr 1998 hatte Litauen im Vergleich zu den beiden anderen baltischen Staaten mit 28 Mio. DM noch die meisten Direktinvestitionen aus Deutschland zu verzeichnen, was sich in den Folgejahren relativierte.⁶¹⁸ Trotz des hohen bilateralen Handelsvolumens zwischen Deutschland und Litauen, blieben die deutschen Investoren zurückhaltend. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der deutschen Unternehmen am gesamten Direktinvestitionskapital in Litauen nur 7%. Die Länder mit den umfangreichsten Investitionen in Litauen waren Schweden, Dänemark und die USA.⁶¹⁹

Mit der Perspektive der Beitritte von Estland, Lettland und Litauen zur Europäischen Union und einer besseren logistischen Anbindung erhöhten sich auch die deutschen Anteile an den gesamten Direktinvestitionen in Litauen. Die Unsicherheiten, ausgelöst u.a. durch die Russlandkrise, verschwanden ab dem Jahr 2000 nach und nach und auch deutsche Investoren erkannten die guten Rahmenbedingungen in den baltischen Staaten.⁶²⁰

⁶¹⁷ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Lettland, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven..., a.a.O., (Anm. 602), S. 104

⁶¹⁸ Vgl. Peter Plötz/Raymond Ritter, Die Integration Litauens in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zur Europäischen Union, in: Osteuropa-Wirtschaft, 13. Jg., 1/1998, S. 19f.

⁶¹⁹ Vgl. Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Litauen, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven..., a.a.O., (Anm. 602), S. 114

⁶²⁰ Vgl. FAZ, Die kleinen Tiger im Ostseeraum. Die Marktbedingungen in den baltischen Staaten werden unverändert positiv beurteilt, 11.03.1999, S. 19

8.2 Entscheidungen auf multilateraler Ebene

8.2.1 Europäische Union

Wie bei der Analyse der deutschen EU-Politik gegenüber den baltischen Staaten von 1994 bis 1998 sollen auch bei der Betrachtung der 14. Legislaturperiode (1998-2002) vor allem die Heranführung der Balten an die europäischen Strukturen und die Entscheidungen in Hinsicht auf eine volle EU-Mitgliedschaft den Untersuchungsgegenstand darstellen.

Nach dem Regierungswechsel 1998 stellte die neue rot-grüne Bundesregierung heraus, dass sie für eine „realistische“ Erweiterungspolitik der Europäischen Union eintrete und dass die Beitrittstermine der neuen Mitgliedsländer offen seien. Im Vorfeld des Europäischen Rates in Wien am 11./12.12.1998 formulierte Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag hinsichtlich der EU-Erweiterung: „Aber wir werden keine Illusionen in die Welt setzen, sondern wir werden die Realitäten deutlich machen, an denen wir uns bei der Unterstützung der Beitrittswünsche orientieren.“ Er fügte hinzu, dass die deutsche Regierung „aus ökonomischen, aber vor allen Dingen aus politischen Gründen“ für eine realistische Erweiterung der EU eintrete.⁶²¹

Nach Amtsantritt im Herbst 1998 machte der neue deutsche Außenminister Fischer deutlich, dass Deutschland ein Anwalt aller Mittel- und Osteuropäer in der EU sein wolle, wenn es um die Erweiterung der Europäischen Union gehe. Mit Blick auf Estland, Lettland und Litauen stellte dies nun auch die offizielle Sprachregelung der neuen rot-grünen Regierung dar und es war nicht wie bei der Vorgängerregierung davon die Rede, dass Deutschland der „Anwalt der Balten“ sei. Das deutsche Außenministerium stellte zudem klar, die Erweiterung der EU um die baltischen Staaten

⁶²¹ Erklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10.12.1998 vor dem Deutschen Bundestag zum Thema „Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien...“, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 80 vom 14.12.1998

wäre sehr schwierig, äußerst kompliziert und ein langer Prozess. Deutschland wolle keine schnelle, sondern eine erfolgreiche Erweiterung.⁶²²

Nachdem Anfang 1998 die Beitrittsverhandlungen mit Estland als ersten baltischen Staat aufgenommen wurden, machten sich auch Lettland und Litauen aufgrund ihrer positiven Entwicklung verstärkt Hoffnungen, noch 1998 Aufnahmegespräche mit der Europäischen Union beginnen zu können. Obwohl die Europäische Kommission Lettland und Litauen diese erfolgreiche Entwicklung bestätigte, wurde eine Aufnahme konkreter Verhandlungen für 1998 jedoch nicht empfohlen.⁶²³ Auch auf dem Gipfeltreffen der Europäischen Union im Dezember 1998 in Wien, wurden keine neuen Kandidaten für Beitrittsverhandlungen genannt. Der deutsche Außenminister bestärkte aber Lettland und Litauen bei ihren Bestrebungen und machte den beiden baltischen Staaten Hoffnungen, noch 1999 in den Kreis der Kandidaten aufzurücken zu können. Er machte zudem klar, dass die deutsche Regierung mit ihrer neu ausgegebenen „realistischen“ Linie, die Osterweiterung der Europäischen Union keineswegs bremsen wolle. Fischer reagierte damit auf die verbreitete Kritik europäischer Regierungen, Deutschland hätte mit der neuen Blockadehaltung für Klimastörungen und Frustrationen in West- und vor allem in Osteuropa gesorgt.⁶²⁴ Aus den baltischen Staaten war zu vernehmen, dass mit dem Regierungswechsel in Deutschland, die Unsicherheit gewachsen sei, die deutsche „Anwaltsrolle“ könne sich weiter relativieren⁶²⁵, wobei schon die Verlautbarungen von Kohl und Kinkel mit wachsender Skepsis betrachtet worden waren.⁶²⁶

⁶²² Vgl. FAZ, Das Ende der Romantik, Lettland und Litauen stellen sich auf den „Realismus“ der Europäischen Union ein, 27.11.1998, S. 16

⁶²³ Vgl. u.a. Die Welt, Vergeßt die Balten nicht/von Klaus Kinkel, 12.12.1998, S. 10

⁶²⁴ Vgl. Handelsblatt, Fischer stellt die Debatte über die Osterweiterung über die Osterweiterung vom Kopf auf die Füße, 07.01.1999, S. 2

⁶²⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Zurück nach Europa. Lettland hofft auf deutsche Hilfe bei der EU-Bewerbung, 13.01.1999, S. 11

⁶²⁶ Vgl. Die Welt, Die Litauer wollen ganz besonders gute Europäer sein. Ernüchterung über die „Anwaltsrolle“ Deutschlands, 03.07.1999, S. 7

Die Hoffnungen von Lettland und Litauen auf den Beginn von Beitrittsgesprächen waren nun auf das nächste Gipfeltreffen der Europäischen Union im Dezember 1999 in Helsinki gerichtet. Eine Differenzierung zwischen den Balten war aus der lettischen und litauischen Perspektive ohnehin nicht mehr nachvollziehbar. Wie Estland befanden sie sich Mitte 1999 in den Ranglisten betreffend Wirtschaftskraft, Preis- und Währungsstabilität, Produktivität und Zahlungsbilanz im oberen Viertel der Reformstaaten und forderten deshalb eine Gleichbehandlung.⁶²⁷ Bestärkt wurden die beiden baltischen Staaten in ihrer Forderung vom deutschen Bundespräsidenten Herzog im Mai 1999 bei einer Reise ins Baltikum. Neben der Formulierung, dass Deutschland die baldige Aufnahme von Beitrittsgesprächen der Europäischen Union mit Lettland und Litauen wünsche und unterstütze, forderte er, schon auf dem Gipfeltreffen in Helsinki für Lettland und Litauen einen konkreten Fahrplan in Richtung EU zu beschließen.⁶²⁸

Im Vorfeld des Europäischen Rates in Helsinki erklärte Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag, die Bundesregierung habe die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission über die einzelnen Beitrittskandidaten analysiert und man schätze diese als sehr zutreffend und realistisch ein. Die deutsche Regierung werde deshalb „dafür eintreten, die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen auch mit Lettland, Litauen, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien zu beschließen.“ Er fügte hinzu: „Wir wollen mit einem Beschluss zur Verhandlungsaufnahme mit diesen Ländern ein klares politisches Signal geben“.⁶²⁹ In den Berichten der Kommission wurde nämlich auch klar, dass die Empfehlung, Verhandlungen mit neuen Kandidaten aufzunehmen, nicht zwingend nur auf die Reformleistungen bzw. den

⁶²⁷ Vgl. Handelsblatt, Die EU darf Lettland und Litauen nicht vor der Tür stehen lassen. Deutschland ist politisch und wirtschaftlich in der Verantwortung, 20.05.1999, S. 8

⁶²⁸ Vgl. Die Welt, „Lettland und Litauen gehören zu Europa“. Roman Herzog macht den Balten Mut, 21.05.1999, S. 7

⁶²⁹ Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Helsinki am 10./11.12.1999 vor dem Deutschen Bundestag am 3.12.1999, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 85 vom 08.12.1999

außenpolitischen Aktivitäten der Anwärter beruhte, sondern auch den Willen der EU verdeutlichte, den Erweiterungsprozess voranzutreiben.⁶³⁰ Nach dem Kosovo-Krieg hatten die Sicherheits- und Stabilitätskomponenten bei der Erstellung der Erweiterungsstrategie wieder mehr an Gewicht gewonnen. Auch die deutsche Regierung betonte nun immer deutlicher die Elemente von Stabilität und Sicherheit in der baltischen Region und erklärte diese zu den wichtigen Zielen der deutschen Außenpolitik in der Ostsee-Region.⁶³¹

Schröder blieb in seinen Aussagen weiterhin vorsichtig und dämpfte die entstandene Euphorie in den Kandidatenländern in dem er betonte, man solle beim gesamten Prozess realistisch bleiben; und dem neu ausgegebenen Realismus folgend sei die deutsche Regierung dafür, keine Illusionen zu nähren. Für die deutsche Regierung war wichtig, dass im weiteren Verlauf des Beitrittsprozesses jeder Kandidat für sich genommen beurteilt werden sollte und eine Differenzierung nach der Reformleistung vorgenommen werden müsse, um objektiven und nachvollziehbaren Kriterien Rechnung zu tragen. Dies wurde dann im Dezember 1999 in Helsinki auch so beschlossen⁶³² und die Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union wurden im Februar 2000 neben Lettland und Litauen mit Bulgarien, Malta, Rumänien und der Slowakei aufgenommen.⁶³³

Vor Beginn der Reise von Bundeskanzler Schröder in die baltischen Staaten (05.-07.06.2000) war klar, dass es von deutscher Seite keine substanziellen Veränderungen in ihren Grundansichten zur Erweiterung der Europäischen Union geben

⁶³⁰ Vgl. Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, 13.11.1999, in: www.europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/de/composite_de.doc, 24.05.2000

⁶³¹ Vgl. Handelsblatt, Im Baltikum kann Gerhard Schröder politische Punkte sammeln. Estland, Lettland und Litauen müssen weiter auf einen Termin für den EU-Beitritt warten, 05.06.2000, S. 9

⁶³² Vgl. u.a. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Helsinki vom 10./11.12.1999 vor dem Deutschen Bundestag am 16.12.1999, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 88 vom 20.12.1999

⁶³³ Diese genannten Staaten wurden somit in den schon laufenden Verhandlungsprozess mit Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien, Zypern und Estland einbezogen.

würde. Wie die anderen Westeuropäer machten auch die Deutschen „den Rücken steif“, wenn es um die Integration, der sich auf ihre europäische Identität berufenden Balten ging und diese vehement ihren Platz in den westlichen Organisationen Nato und EU einforderten.⁶³⁴ Zwar war man bereit Verhandlungen mit Estland, Lettland und Litauen aufzunehmen, fassbare Formulierungen und Entscheidungen blieben jedoch aus. Einerseits konnte die EU die baltischen Staaten so an Strukturen der EU binden und einer eventuellen Destabilisierung in dieser Region vorbeugen, andererseits musste man keine gravierenden Zugeständnisse machen und konnte die politische und wirtschaftliche Entwicklung ohne großes Risiko abwarten.

Für Deutschland war auch enorm wichtig, wie sich die Entwicklung in Polen gestaltete. Polen als riesiger Markt und großer Handelspartner sollte aus deutscher Sicht möglichst nicht nach den baltischen Staaten in die EU aufgenommen werden. Entsprechend wurde im Baltikum diskutiert, ob Deutschland nicht bewusst die Verhandlungen von Estland, Lettland und Litauen mit der Europäischen Union verzögere und erschwere, indem beispielsweise in den Gesprächen über den Besitzstand der EU von deutscher Seite immer neue Bedingungen und Details eingeführt werden würden, um den Abstand dieser Länder zu Polen nicht größer werden zu lassen.⁶³⁵ Da Polen bei den Verhandlungen zurückfiel, wurde im Baltikum weitergehend befürchtet, dass Deutschland die Verzögerungstaktik künftig noch ausdehnen könne, was Bundeskanzler Schröder mit den Argumenten zu relativieren versuchte, dass Diskussionen über die Reihenfolge der Beitrittstermine „theoretisch“ seien und eine Protektion Polens zu Ungunsten der baltischen Staaten nicht existiere. Zudem wies er

⁶³⁴ Vgl. auch Die Welt, Schröder muss Enttäuschungen ausräumen. Kanzlerreise durchs Baltikum steht im Zeichen von Versäumnissen Helmut Kohls, 05.06.2000, S. 7

⁶³⁵ Vgl. u.a. FAZ, Im Baltikum und in Skandinavien werden laute Vorwürfe gegen Deutschland erhoben. „Berlin verzögert die Erweiterung der Europäischen Union zugunsten Polens“, 03.06.2000, S. 7

die Kritik zurück, Deutschland verliere den Elan bei der Erweiterung der Europäischen Union.⁶³⁶

Ein Punkt, der besonders von den baltischen Staaten thematisiert wurde, war das aus ihrer Sicht geringe Engagement der deutschen Wirtschaft in Estland, Lettland und Litauen.⁶³⁷ Schröder versuchte diesen Punkt zu relativieren, indem er diverse Vertreter deutscher Unternehmen und Wirtschaftsverbänden mit ins Baltikum nahm und u.a. das Büro der Delegation der Deutschen Wirtschaft in Vilnius eröffnete. Nach der Finanzkrise in Russland und den entsprechend negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft der baltischen Nachbarstaaten und aufgrund der führenden Rolle der skandinavischen Länder als wichtigste Investoren im Baltikum gebe es für deutsche Interessen einen gewissen „Nachholbedarf“, so Schröder.⁶³⁸ Ansonsten blieb der deutsche Bundeskanzler beim Besuch im Baltikum bei oberflächlichen Aussagen. Wenig sagend betonte Schröder beispielsweise: „Deutschland wird seine traditionell, historisch aber auch aktuell begründeten sehr, sehr guten Beziehungen...niemals in Frage stellen lassen. Das ist die Konsequenz unserer Geschichte. Das ist unserer Auftrag für die Zukunft.“⁶³⁹

Mit der Übernahme des Vorsizes des Ostseerates durch Deutschland im Juli 2000 gab die deutsche Regierung als Kernziel aus, das bestehende Ost-West-Gefälle zu verringern, indem die Möglichkeiten der EU und des Ostseerates besser genutzt werden müssten.⁶⁴⁰ Mit dieser Aussage verbanden die baltischen Staaten die Hoffnung, dass sich nun eine neue Dynamik im EU-Beitrittsprozess ergeben würde. Besonders aus Estland wurden Forderungen an die deutsche Regierung herangetragen.

⁶³⁶ Vgl. FAZ, Schröder ermutigt Balten auf dem Weg in die EU. Hoffnung auf Nato-Beitritt gedämpft, 07.06.2000, S. 6

⁶³⁷ Vgl. FAZ, Schröder betont Interesse an der Ostsee-Region, 08.06.2000, S. 18

⁶³⁸ Vgl. u.a. FAZ, Schröder besucht die baltischen Staaten, 06.06.2000, S. 5

⁶³⁹ Vgl. FAZ, Für die Balten ein Platz an der Sonne? Schröder und die Brüsseler Theorie, 08.06.2000, S. 6

⁶⁴⁰ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Ein Meer verschiedener Interessen. Deutschland übernimmt den Vorsitz des Ostseerats und muss Balten, Russen sowie Südeuropäer zufrieden stellen, 01.07.2000, S.8

Demnach habe das estnische Bruttoinlandsprodukt das Niveau, das Irland zur Zeit seines Beitrittes zur Europäischen Union gehabt habe und Estland sei von allen Kandidatenländern am weitesten bei der Erfüllung der „Kopenhagener Aufnahmekriterien“. Auch Lettland und Litauen nahmen die Möglichkeit wahr, wiederholt ihren Willen zur schnellen Aufnahme zur EU zu bekunden. Man halte an dem Ziel fest, zur ersten Gruppe der Kandidatenländer zu gehören, die der EU beitreten. Unterstützung bekamen Estland, Lettland und Litauen vor allem von schwedischer⁶⁴¹ und dänischer Seite. Auf einer Konferenz des Baltic Development Forums im September 2000 setzten sie sich dafür ein, den Ostseeraum zu einer dynamischen Wachstumsregion zu machen, indem die baltischen Staaten so schnell wie möglich in die EU beitreten.⁶⁴²

Bei den Top-Managern der deutschen Wirtschaft herrschte im Oktober 2000 hingegen die Meinung vor, Estland, Lettland und Litauen nicht allzu schnell in die Europäische Union aufzunehmen. Obwohl sie einer Untersuchung des Psephos-Institutes für Wahlforschung und Sozialwissenschaft zufolge zwar mehrheitlich eine Erweiterung der EU für wünschenswert hielten und nützlich für deutsche Interessen ansahen, wurde eine schnelle Aufnahme der Balten eher skeptisch gesehen und sollte nicht vor 2005 erfolgen.⁶⁴³

Seitens der baltischen Staaten war trotz aller deutschen Zurückhaltung nach wie vor das Bemühen zu erkennen, die Schröder-Regierung von der EU-Beitrittsreife zu überzeugen. Exemplarisch war in diesem Zusammenhang der Besuch des estnischen Präsidenten Lennart Meri Anfang November 2000 in Berlin. Vorrangiges Ziel des Staatsbesuches war, den Beitritt Estlands zur Europäischen Union möglichst zu beschleunigen und aufgrund der wirtschaftlichen Daten die Beitrittsverhandlungen

⁶⁴¹ Vgl. hierzu auch: Financial Times Deutschland, Schweden will unter eigenem EU-Vorsitz Durchbruch bei Osterweiterung erzielen. Ministerpräsident Persson drängt Partnerstaaten zu Hilfe für Kaliningrad, 14.12.2000, S. 15

⁶⁴² Vgl. Handelsblatt, Schweden und Dänen für schnelle EU-Erweiterung. Ostseeraum soll dynamische Wachstumsregion werden, 21.09.2000, S. 9

⁶⁴³ Vgl. Handelsblatt, EU-Erweiterung stößt auch auf Skepsis. Überraschend niedrige Mehrheit unter Managern für eine Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union, 20.10.2000, S. 9

zur EU bis Ende 2001 abschließen zu können. Im Zuge des Besuches traf sich der estnische Präsident mit Bundeskanzler Schröder, Bundespräsident Rau, Außenminister Fischer und mit Bundestagspräsident Thierse. Die deutschen Repräsentanten äußerten sich jedoch nicht nur positiv über die rasanten Fortschritte in Estland und im gesamten Baltikum, sondern mahnten auch Versäumnisse an, die einen schnellen Beitritt zur EU verzögern könnten. Die deutsche Seite kritisierte vor allem die relativ geringen Fähigkeiten der estnischen Verwaltung zur Verwirklichung der getroffenen Vereinbarungen. Weitere Schwierigkeiten sah die deutsche Regierung „bei der Infrastruktur in Schlüsselbereichen wie der Normierung und der Überwachung des freien Warenverkehrs, bei der Anerkennung von Diplomen aus der Zeit, in der Estland Teil der Sowjetunion war, bei den Regelungen für den freien Personenverkehr und bei der Erstellung eines genauen Zeitplanes für die Einführung der Zollunion.“⁶⁴⁴ In einem Strategiepapier der Europäischen Kommission werden auch die Fortschritte in Lettland und Litauen kritisiert. Hier geht es vor allem um Unzulänglichkeiten in den Verwaltungs- und Justizstrukturen, Korruption, die Integration von Bevölkerungsminderheiten, Mängel in der Finanzverwaltung bzw. im öffentlichen Dienst generell.⁶⁴⁵ Auch die Vertreter der deutschen Industrie sahen bei den EU-Kandidaten noch erhebliche Probleme in Bezug auf die Beitrittsreife; zudem sei völlig unrealistisch, dass schon 2002 neue Mitglieder in die EU aufgenommen werden könnten. Selbst die Erweiterungsperspektive 2004 erfordere noch gewaltige Anstrengungen, so der BDI.⁶⁴⁶ Obwohl in den baltischen Staaten im Jahr 2001 die Wachstumskurven nach oben zeigten⁶⁴⁷ und sich der Abstand von Lettland und Litauen zum Vorreiter

⁶⁴⁴ FAZ, Staatsbesuch des estnischen Präsidenten. Gespräche mit Rau, Schröder und Fischer über EU-Erweiterung, 07.11.2000, S. 6

⁶⁴⁵ Vgl. FAZ, Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen. Spitzengruppe aus sieben Staaten, 09.11.2000, S. 9

⁶⁴⁶ Vgl. FAZ, „EU-Erweiterung erfordert gewaltige Anstrengung“. BDI: Defizite in den Beitrittsländern/Das Verhalten der Bundesregierung ist widersprüchlich, 12.02.2001, S. 17

⁶⁴⁷ Vgl. Handelsblatt, Wachstum im Baltikum bleibt sehr hoch. Polens Wirtschaftslage ist problematisch – Bisher nur Estland reif für den EU-Beitritt, 29.08.2001, S. 7

Estland verringerte,⁶⁴⁸ war sich die deutsche Regierung und die „EU-Führungsetage“ einig, dass eine überhastete Erweiterung nicht wünschenswert sei. So komme beispielsweise die Reform der Landwirtschaft in den baltischen Staaten nicht deutlich voran, es gebe kaum Fortschritte im Bereich von Energie und Verkehr und die Modernisierung der maroden Infrastruktur stocke weiterhin.⁶⁴⁹

Neben den nötigen Reformen innerhalb der Europäischen Union waren also auch noch viele Probleme in den baltischen EU-Kandidatenländern zu bewältigen und die deutsche Regierung suchte einen Mittelweg zwischen einer schnellen und einer guten Erweiterung.⁶⁵⁰ Bundeskanzler Schröder blieb bei der Benennung eines Zeitrahmens einer Aufnahme der Balten in die Europäische Union meist sehr vage. Beispielsweise äußerte sich der deutsche Bundeskanzler am 14. April 2002 so: „In den nächsten Jahren - so haben wir es beschlossen und uns vorgenommen - müssen wir die Osterweiterung schaffen.“⁶⁵¹ Von Seiten der baltischen Staaten, allen voran in Estland, wurden die Bestrebungen, die Beitrittsreife zu erlangen, konsequent vorangetrieben und führten auch zunehmend zu Erfolgen.⁶⁵² Zu kämpfen hatten die Regierungen in Estland, Lettland und Litauen mit der Zustimmung eines Beitrittes zur Europäischen Union in den eigenen Ländern. Viele Balten sahen die EU-Beitrittspläne noch sehr skeptisch und fürchteten sich vor allem vor stark steigenden Preisen und vor Regeln, die unbequem seien bzw. Geld kosten könnten.⁶⁵³

⁶⁴⁸ Vgl. Die Welt, EU-Erweiterung ist eine große Chance. Mitteleuropa könnte Wachstumslokomotive werden – Export wächst seit Anfang der neunziger Jahre dreistellig, 26.09.2001, S. B1

⁶⁴⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Die EU-Erweiterung gerät ins Stocken. Beitrittskandidaten sind wirtschaftlich schwach, 11.12.2001, S. 22

⁶⁵⁰ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Pest oder Cholera für Europa. EU vor der Wahl: Eine schnelle Erweiterung wird misslingen, eine gute Erweiterung dauert zu lang, 09.02.2002

⁶⁵¹ Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Eröffnung der Hannover-Messe am 14. April 2002, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 28-3 vom 14. April 2002

⁶⁵² Vgl. Welt am Sonntag, Neue Stars am europäischen Himmel. Hoffnung für den Westen: Die EU-Osterweiterung birgt viele Chancen, 08.12.2002, S. 3

⁶⁵³ Vgl. Handelsblatt, Viele Balten beäugen die EU-Beitrittspläne ihrer Länder noch mit Skepsis. Vor dem Gipfel von Kopenhagen kämpfen Estland, Lettland und Litauen um höhere Produktionsquoten für ihre Landwirte, 09.12.2002, S. 6

Bei der Betrachtung der Heranführung der Balten an die europäischen Strukturen lässt sich für die 14. Legislaturperiode (1998-2002) feststellen, dass die deutsche Regierung bemüht war, die Gefüge der Europäischen Union zu nutzen, um einen Beitrag für die Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung in Estland, Lettland und Litauen zu leisten. Dem Ziel, die baltischen Staaten dauerhaft im Westen zu verankern, versuchte die deutsche Regierung näher zu kommen, indem sie sich für einen sukzessiven Ausbau des Handelsverkehrs einsetzte, zahlreiche Reformprojekte finanziell unterstützte, ein dichtes Netz von Konsultationsmöglichkeiten schuf und für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den Balten votierte.

Aber trotz aller Fortschritte Estlands, Lettlands und Litauens auf dem Weg in die Europäische Union, waren viele Problemfelder unübersehbar. Trotz der wiederholten Beteuerungen der deutschen Regierungsvertreter, dass die Erweiterung der EU von großer Bedeutung für die Stabilität in Europa sei, öffnete sich das Bündnis nur sehr langsam für die baltischen Staaten. Schröder begrüßte beispielsweise mehrmals den Wunsch der Balten, schnell in die EU aufgenommen zu werden, um anschließend die Erweiterung aufs „Äußerste auf die lange Bank zu schieben.“⁶⁵⁴ Es ist evident, dass faktisch die nationalen Interessen für die deutsche Regierung einen höheren Rang einnahmen, als der Wunsch der Balten rasch der EU beitreten zu können. Gründe sind u.a. in den Bedenken vor finanziellen Mehrbelastungen und dem sinkenden nationalen Einfluss zu sehen. Zudem ist es in einer erweiterten EU sehr schwer, nationale Positionen in einer gemeinsamen Außenpolitik zu koordinieren und der Prozess der Konsensfindung gestaltet sich äußerst schwierig. Erschwerend kam bei der Integration der baltischen Staaten in die Strukturen der EU hinzu, dass hier auch Interessen Russlands berührt wurden. Für die deutsche Regierung war von Bedeutung, die Beziehungen zu Russland nicht zu belasten und gleichzeitig die Balten in die westlichen Institutionen zu verankern.

⁶⁵⁴ FAZ, Für die Balten ein Platz an der Sonne? Schröder und die Brüsseler Theorie, 08.06.2000, S. 6

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Dynamik, mit der die deutsche Regierung die EU-Integration der Balten zunächst voran getrieben hatte, einer berechnend realistisch-sachlichen Vorgehensweise gewichen war, was sich bereits in den letzten beiden Regierungsjahren der Regierung Kohl abzeichnete.

8.2.2 Nato

Wie bereits in der 13. Legislaturperiode von 1994-1998 (Kohl), kann auch in der 14. Legislaturperiode unter der Regierung Schröder die deutsche Sicherheitspolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen kaum abgeondert von den komplexen Strukturen der internationalen Politik betrachtet werden. Auch nach 1998 blieben die Beziehungen zu den baltischen Staaten in ein Geflecht bi- und multilateraler Beziehungen eingebettet, in denen die Interessen Deutschlands nur eine Komponente darstellten.

Nach wie vor war die Nato und das Thema der Aufnahme der baltischen Staaten in die Allianz ein wichtiger Gegenstand bei der Gestaltung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen, in dem auch die Interessen der Nato-Mitglieder und vor allem die von Russland eine gewichtige Rolle spielten.⁶⁵⁵ Dementsprechend war auch die Haltung der deutschen Regierung zur Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Nato zwischen 1998 bis 2002 stark von den Konstellationen in den internationalen Beziehungen abhängig.

Zunächst äußerte sich die rot-grüne Bundesregierung unter Kanzler Schröder nach dem Amtsantritt Ende 1998 nicht konkret über den Beitritt der baltischen Staaten zur Nato. In der Koalitionsvereinbarung heißt es lediglich, dass die neue Bundesregierung die Grundlinien bisheriger deutscher Außenpolitik weiterentwickeln werde und zur besonderen Verantwortung für Demokratie und Stabilität in Mittel- und Ost-

⁶⁵⁵ Vgl. u.a. Wolfgang Ischinger, nicht gegen Russland. Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostseeraum, in: Internationale Politik, 2/1998, S. 33f.

europa stehe.⁶⁵⁶ Auch im Pkt. 4 der Vereinbarung, der sich speziell mit der Nato befasst, werden die Aussagen nicht greifbarer; hier ist nur davon die Rede, dass die Tür des Bündnisses für weitere Demokratien offen bleibe.⁶⁵⁷

In seiner Regierungserklärung am 10.11.1998 erwähnte Bundeskanzler Schröder weder die Problematik der Osterweiterung der Nato und damit auch nicht die Rolle, die die baltischen Staaten darin haben könnten. Es ist lediglich davon die Rede, dass die „Erwartungen unserer Nachbarn und Partner an diese Bundesregierung“ enorm seien und die neue Bundesregierung versuchen wolle „diese Erwartungen nicht zu enttäuschen“⁶⁵⁸ und dass die deutsche Außenpolitik Friedenspolitik ist und bleibt.⁶⁵⁹

Diese Zurückhaltung beim Thema Nato und deren Erweiterung nach Osten könnte darauf hindeuten, dass die neue Regierung zunächst einmal die Folgen der Außenpolitik der Regierung Kohl abwarten und die zukünftige Politik bedenken wollte.⁶⁶⁰ Zudem scheint die Rolle des Ostseeraumes bzw. des Baltikums in den Augen der neuen Regierung nicht vordergründig diskussionswürdig gewesen zu sein. Bestätigt wird diese Argumentation in der Antwort der Schröder Regierung auf eine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, warum die Ostseeregion bzw. das Baltikum weder im Koalitionsvertrag noch in der Regierungserklärung angesprochen wurden, obwohl eine Vielzahl von politisch weniger bedeutsamen Themenkomplexen Erwähnung fanden. Hier betont die SPD-geführte Bundesregierung, dass mit dem Regierungswechsel von 1998 keine konzeptionelle Abkehr von den bis dahin geltenden Zielorientierungen verbunden sei. Vielmehr werde an einer intensiveren Nutzung vorhandener Foren und Instrumente und dem Ausbau der bilateralen Beziehungen zu Ost-

⁶⁵⁶ Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und dem Bündnis90/Die Grünen; Abschnitt XI. Europäische Einigung, internationale Partnerschaft, Sicherheit und Frieden, Pkt. 1, in: www.gruene-fraktion.de/ueberuns/k%5Fvertrag/kap11.htm, 09.06.1999

⁶⁵⁷ Vgl. ebd., Pkt. 4, Nato/Atlantische Partnerschaft

⁶⁵⁸ Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 10.11.1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, hier Nr. 74/1998 Pkt. 18

⁶⁵⁹ Vgl. ebd., hier Pkt. 16 der Erklärung

⁶⁶⁰ Vgl. Gerd Föhrenbach, Die Westbindung der baltischen..., a.a.O., (Anm. 426), S. 145

seeanrainern wie Estland, Lettland und Litauen gearbeitet. Dies bedürfe keiner gesonderten Erwähnung z.B. in der Regierungserklärung.⁶⁶¹

Nachdem auf dem Nato-Gipfel im Juli 1997 in Madrid die positive Entwicklung im Baltikum erwähnt und die Fortschritte in Richtung größerer Stabilität und Zusammenarbeit in der abschließenden Erklärung zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit gewürdigt wurden⁶⁶², waren die Erwartungen von Estland, Lettland und Litauen im Vorfeld der Nato-Gipfelkonferenz, die Ende April 1999 in Washington abgehalten wurde, recht hoch. Im Baltikum herrschte die Meinung vor, dass die Fortschritte auf dem Weg zur Nato-Mitgliedschaft sehr deutlich zu erkennen seien. Zudem wurde eine Erklärung zur weiteren Öffnung der Allianz und der Aufnahme der Balten verlangt.⁶⁶³

Umso mehr wunderten sich hochrangige Politiker⁶⁶⁴ aus den baltischen Staaten über die Aussage von Bundeskanzler Schröder im Februar 1999, wonach auf dem Gipfeltreffen in Washington „keine konkreten Entscheidungen über den Beginn neuer Verhandlungen“ zu erwarten seien. Begleitet wurden die Äußerungen des deutschen Bundeskanzlers von der Drohung Russlands, dass eine Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato zu einem „Bruch der Beziehungen Moskaus zum Westen führen werde.“⁶⁶⁵ Die daraufhin entstandenen Befürchtungen, die neue deutsche Regierung zeige kein Interesse mehr am Baltikum und wolle ihr Engagement beenden, konnte der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt (Günter Verheue-

⁶⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung, Drucksache 14/4460 vom 01.11.2000, S. 8

⁶⁶² Vgl. die Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, hier konkret Punkt acht, in: Bulletin der Bundesregierung vom 31.07.1997

⁶⁶³ Vgl. u.a. Xinhua, Lithuania Eyes Nato Membership Talks in April, 15.03.1999, zit. nach: Gerd Föhrenbach, Die Westbindung..., a.a.O., (Anm. 426), S. 64

⁶⁶⁴ Verwunderung über die Aussagen von Bundeskanzler Schröder äußerte u.a. der lettische Präsident Ulmanis. Mit der Stellungnahme sei eine große persönliche Verantwortung verbunden.

⁶⁶⁵ FAZ, Balten wundern sich über Schröder. Erwartungen für Nato-Beitritt gedämpft/Erweiterung fortsetzen, 09.02.1999, S. 8

gen) bei einem Besuch im Baltikum Mitte Februar 1999 abschwächen.⁶⁶⁶ Auf der Basis der „Politik der offenen Tür“, welche auch für die baltischen Staaten gelte, komme es nun in Madrid darauf an, „ein attraktives ‚Madrid-plus‘-Paket für die Beitrittsaspiranten zu schüren. Allerdings benötige das Bündnis mit der nun erfolgenden Aufnahme Polens, Ungarns und Tschechiens auch eine Konsolidierungsphase, bevor weitere Einladungen zu Beitritten erfolgen könnten“ so Verheugen.⁶⁶⁷

Der Gipfel von Washington brachte für die baltischen Staaten keine greifbaren Ergebnisse. Es wurde seitens der Nato zwar die Politik der offenen Tür bekräftigt, aber andererseits gab es keine konkreten Festlegungen für einen Zeitpunkt oder auf eventuelle Kandidaten einer nächsten Erweiterungsrunde. In der Erklärung von Washington wurde jedoch definiert, dass alle europäischen Demokratien „ungeachtet ihrer geographischen Lage“ der Nato beitreten können.⁶⁶⁸

Positiv bewertet wurde von den Vertretern der baltischen Staaten, dass nicht wie in Madrid von einer Region die Rede war, sondern dass die Balten namentlich erwähnt wurden. Im Abschlusskommuniqué der Staats- und Regierungschefs heißt es u.a.: „Wir würdigen und begrüßen ebenfalls fortwährende Anstrengungen und Fortschritte in Estland, Lettland und Litauen...(und)...die erzielten Resultate und erwarten weitere Fortschritte...“. Weiterhin wurde festgestellt: „Die Allianz erwartet, dass sie in den kommenden Jahren weitere Einladungen an Staaten aussprechen wird, die willens und fähig sind, die Verantwortlichkeiten und Pflichten der Mitgliedschaft zu übernehmen, insofern die NATO feststellt, dass die Aufnahme dieser Staaten den allgemeinen politischen und strategischen Interessen des Bündnisses dienen und die

⁶⁶⁶ Vgl. Thomas Schmidt, Die Außenpolitik der baltischen..., a.a.O., (Anm. 469), S. 203

⁶⁶⁷ Auswärtiges Amt, Verheugen zu politischen Gesprächen in Lettland, Pressemitteilung vom 16.02.1999, in: www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=418, 03.03.2004

⁶⁶⁸ Erklärung von Washington, Pkt. 6, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 24 vom 03.05.1999

europäische Sicherheit und Stabilität insgesamt verbessern.“⁶⁶⁹ Die Chancen von Estland, Lettland und Litauen auf einen baldigen Beitritt zur Nato hatten sich dadurch allerdings nicht verbessert. Weiterhin galt es die Sensibilitäten Russlands⁶⁷⁰ zu beachten, welches die baltische Region nach wie vor als „nahes Ausland“ und russische Einflusszone betrachtete.⁶⁷¹

Als Kompromiss zwischen Anhängern eines schnellen bzw. langsameren Erweiterungsprozesses⁶⁷² kann das in Washington verabschiedete MAP-Programm (Membership Action Plan) gewertet werden. Demnach können beitriftswillige Staaten mit der Nato individuelle nationale Jahresprogramme beschließen, welche in einem Rückkoppelungsmechanismus eingebettet sind. Die Ergebnisse werden demnach von der Nato bewertet, jedoch resultiere daraus keinerlei Kriterienliste für einen Beitritt zur Allianz; d.h. eine gute Zusammenarbeit stellt keine Garantie für eine zukünftige Mitgliedschaft dar.⁶⁷³ Der Nato-Rat übergab beispielsweise Estland im Rahmen des „Aktionsplans“ zu Beginn des Jahres 2000 eine Liste von Forderungen, welche vor einem Beitritt zur Allianz zu erfüllen seien, was nach Ansicht der Nato bis 2006 geschehen könnte.⁶⁷⁴

Die deutsche Haltung zur Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato war auch zu diesem Zeitpunkt eng mit den Beziehungen zu Russland verknüpft. Russland hatte mehrfach gedroht, die Beziehungen zum Westen abubrechen, falls

⁶⁶⁹ Gipfelkonferenz der Nato in Washington, Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs, Pkt. 6, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 24 vom 03.05.1999

⁶⁷⁰ Vgl. Bo Hultdt, *The Enlargement and the Baltic States*, in: Anton Bebler, *The Challenge of Nato Enlargement*, London 1999, S. 173

⁶⁷¹ Vgl. Johannes Varwick/Wichard Woyke, *Die Zukunft der Nato. Transatlantische Sicherheit im Wandel*, Opladen 2000, S. 116

⁶⁷² Die Haltungen der einzelnen Nato-Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen zur Allianz bzw. zur Erweiterungsproblematik generell, hier vor allem die von den USA, von Frankreich und Großbritannien, werden im Verlauf der Analyse punktuell eingearbeitet. Eine ausdifferenzierte Aufarbeitung der verschiedenen Interessen in Hinblick auf eine Nato-Erweiterung soll hier nicht erfolgen.

⁶⁷³ Vgl. Nato, *Membership Action Plan*, 24.04.1999, zit. Nach: Gerd Föhrenbach, *Die Westbindung...*, a.a.O., (Anm. 426), S. 66

⁶⁷⁴ Vgl. FAZ, *Nato nennt Balten Bedingungen*, 13.01.2000, S. 5

die drei baltischen Staaten in die Nato aufgenommen würden.⁶⁷⁵ Eine Woche vor dem Besuch des russischen Präsidenten Wladimir Putin⁶⁷⁶ Mitte Juni 2000 in der deutschen Hauptstadt dämpfte der deutsche Bundeskanzler bei seiner Reise ins Baltikum (Anfang Juni 2000) dann auch die Hoffnungen der baltischen Staaten schon bald in die Allianz aufgenommen zu werden. „Unser vorrangiges Ziel bleibt die Erhöhung der Sicherheit und Stabilität in Mittel- und Osteuropa insgesamt. Wir wollen keine neuen Gräben, sondern eine Ordnung, die sicherheitspolitische Grau- und Trennzonen vermeidet“, betonte Schröder vor dem estnischen Parlament am 06.06.2000 in Tallin.⁶⁷⁷ Es sei aber wichtig, dass dieser Prozess sich nicht gegen Russland richtet und man bedenken müsse, dass dessen Rolle in Europa strategische Bedeutung habe.⁶⁷⁸ Bei der Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato müsse man deshalb behutsam vorgehen und an das Verständnis der baltischen Staaten appellieren.⁶⁷⁹

Diese abwartende Haltung der „deutschen Politik“ änderte sich auch in der Folgezeit kaum und war keinesfalls nur auf die außenpolitischen Entscheidungsträger in der rot-grünen Regierung beschränkt. So äußerte sich beispielsweise auch die Opposition in Form des CDU-Vorstandes im März 2001 skeptisch über einen schnellen Beitritt der drei baltischen Staaten zur Nato. Nach deren Auffassung sollten zunächst die Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien der Nato beitreten können. Estland, Lettland und Litauen hingegen sollte vorerst nur „eine zeitliche Perspektive für

⁶⁷⁵ Vgl. ebd.

⁶⁷⁶ Schröder wolle bei dieser Gelegenheit die Beziehungen zu Russland vertiefen und „vor allem Grundlagen und Perspektiven für eine verstärkte Einbeziehung Russlands in Europa ...erörtern.“, in: Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallin, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 37-1 vom 07.06.2000

⁶⁷⁷ Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland..., vgl. ebd.

⁶⁷⁸ Vgl. Die Welt, Schröder hält in Riga ein Plädoyer für Russland. Kanzler dämpft baltische Hoffnung auf Nato-Beitritt, 07.06.2000, S. 5

⁶⁷⁹ Vgl. FAZ, Schröder ermutigt Balten auf dem Weg in die EU. Hoffnung auf Nato-Beitritt gedämpft/Behandlung der Russen in Estland eine „humane Leistung“, 07.06.2000, S. 6

einen späteren Beitritt eröffnet werden.“⁶⁸⁰ Der für die Außenpolitik zuständige und damalige stellvertretende Vorsitzende der CDU Volker Rühe, begründete diesen Standpunkt in dem er betonte, dass die baltischen Staaten - anders als die Staaten Südosteuropas - nicht in einem Krisengebiet lägen und somit keine zusätzliche Sicherheit benötigten.⁶⁸¹ Die CSU argumentierte anders: In einem Papier sprach sie sich im April 2001 für die Einbeziehung von Estland, Lettland und Litauen in die zweite Erweiterungsrunde der Nato aus und kritisierte indirekt die unbeirrte Rücksichtnahme auf russische Sensibilitäten der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Schröder. In dem CSU-Papier heißt es hierzu: „Im Hinblick auf die baltischen Staaten sollte die bekannte, aber nur ungern ausgesprochene politische Implikation der Sichtweise Russlands zwar nicht außer acht gelassen werden, aber auch nicht zu unüberwindlichen Denkvorbehalten führen.“⁶⁸²

Die deutsche Bundesregierung agierte in der Frage des Beitrittes der baltischen Staaten zur Nato weiterhin angepasst und verhalten und richtete ihre Baltikum-Politik vor allem nach den Positionen der USA und Russlands aus. In den Vereinigten Staaten entwickelte sich zusehends eine Präferenz für das Baltikum.⁶⁸³ Bei seiner Europareise Mitte Juni 2001 sagte der amerikanische Präsident Bush in Warschau, dass alle Demokratien „zwischen dem Baltikum und dem Schwarzen Meer“ die Möglichkeit zur Mitgliedschaft in europäische Institutionen haben, auch zur Nato. Eine Entscheidung welche Länder damit im Konkreten gemeint sind und recht bald der Allianz beitreten könnten, sollte nach Bush's Meinung bis zum Nato-

⁶⁸⁰ Vgl. Financial Times Deutschland, Nicht das Baltikum vergessen. Die Deutschen sollten bei der Erweiterung von EU und Nato die Interessen der kleineren Staaten stärker beachten, 14.03.2001, S. 30

⁶⁸¹ Vgl. FAZ, Wer soll demnächst der Nato beitreten dürfen? CSU widerspricht der CDU/Warten auf ein klärendes Wort aus den Vereinigten Staaten, 29.03.2001, S. 6

⁶⁸² Vgl. FAZ, CDU und CSU uneins über Nato-Erweiterung, 12.04.2001, S. 6

⁶⁸³ Auch im amerikanischen Kongress wurden die Stimmen für einen baldigen Beitritt der Balten zur Nato immer lauter und zahlreicher. Republikanische und demokratische Abgeordnete unterstützten beispielsweise in einer Erklärung die Wünsche der Nato-Aspiranten. Vgl. Handelsblatt, Die Nato soll noch 2002 erweitert werden. Slowenien und Slowakei in vorderster Reihe, 25.05.2001, S. 7

Gipfeltreffen 2002 in Prag geklärt werden.⁶⁸⁴ In diesen Prozess schloss er damit explizit auch Estland, Lettland und Litauen mit ein.⁶⁸⁵

Obwohl wie in Deutschland, auch in Frankreich befürchtete wurde, ein Engagement für einen Beitritt von Estland, Lettland und Litauen zur Nato könne die Beziehungen zu Russland belasten, plädierte der französische Präsident Chirac bei einem Staatsbesuch im Juli 2001 in Moskau für eine Mitgliedschaft. Den Balten dürfe nicht das international verbriefte Recht abgesprochen werden, sich der Allianz anzuschließen, so Chirac.⁶⁸⁶ Nach seiner dreitägigen Reise durch das Baltikum Ende Juli 2001 wurde der Präsident Frankreichs noch deutlicher: Die Zugehörigkeit zu einem Verteidigungsbündnis selbst zu bestimmen, gehöre zum Recht aller souveränen Staaten und niemand könne Estland, Lettland und Litauen dieses Recht streitig machen. Demnach sei er nicht bereit zu akzeptieren, dass Russland ein Veto gegen eine Mitgliedschaft der baltischen Staaten zur Nato einlegen könne.⁶⁸⁷

Damit hob sich Chirac deutlich von der vorsichtigen Haltung Berlins ab: Die deutsche Regierung bekannte sich Mitte 2001, trotz deutlicher Zeichen aus den USA und Frankreich, nicht eindeutig zur baldigen Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato. Nach wie vor standen für die deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger die Berücksichtigung der russischen Interessen im Baltikum und das gute Verhältnis zur „größten Macht“ in Osteuropa im Vordergrund. Zwar wurde seitens der deutschen Regierung betont, dass man sich keine „roten Linien“ vor-

⁶⁸⁴ Vgl. FAZ, Berlin blickt auf das Baltikum. Im Bundestag gibt es noch keinen einheitlichen Standpunkt zur Nato-Erweiterung, 06.07.2001, S. 7

⁶⁸⁵ Neben den wichtigen sicherheitspolitischen Erwägungen der USA soll hier auch erwähnt werden, dass Bush im Wahlkampf beispielsweise eine starke Unterstützung der großen Gruppe von Exil-Litauern erhalten hatte. Vgl. hierzu: FAZ, Litauen auf dem Weg in die Nato?, 26.05.2001

⁶⁸⁶ Vgl. FAZ, „Recht auf Nato-Beitritt“. Chirac macht sich in Moskau für die Balten stark, 04.07.2001, S. 5

⁶⁸⁷ Vgl. FAZ, Chirac setzt sich für das Baltikum ein. Rascher Nato-Beitritt gefordert/„Offener Dialog mit Moskau“, 31.07.2001, S. 5

schreiben lasse, eine offizielle Bekundung zur Mitgliedschaft der baltischen Staaten zur Nato blieb jedoch aus.⁶⁸⁸

Die ablehnende Position Russlands zu einer Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato war auch zu diesem Zeitpunkt (Mitte 2001) stringent. Die russische Regierung hielt an diesem Grundsatz fest, besonders wenn sich die Zone der unmittelbaren Berührung mit der Nato dadurch vergrößere.⁶⁸⁹ Zudem sei es aus russischer Sicht unnötig, die baltischen Staaten in die Nato aufzunehmen, da von Russland keine Bedrohung mehr ausgehe.⁶⁹⁰ Um diese starre Haltung Moskaus zu entkrampfen, sollte dem damaligen Bundesverteidigungsminister Deutschlands, Rudolph Scharping, zufolge, auf der Grundlage der Nato-Russland-Grundakte von 1997 darüber nachgedacht werden, ob man der Zusammenarbeit mit Russland nicht einen neuen Impuls geben könne. Zudem wäre die Schaffung permanenter Strukturen des Nato-Russland-Rats, wie beispielsweise ein gemeinsames Sekretariat, sehr positiv für die weitere Kooperation, so Scharping in der Süddeutschen Zeitung vom 29.09.2001.⁶⁹¹ Von amerikanischer Seite kam eine ähnliche Aussage: Im Gespräch mit mehreren europäischen Zeitungen betonte der damalige stellvertretende Außenminister der USA, Richard Armitage, mit unmittelbarem Bezug auf die geplante Entscheidung über die Erweiterung der Nato im Herbst 2002, dass Russland mit einer zunehmenden Annäherung an die Allianz, diese als „eine weniger furchterregende Sache“ betrachte. Mit dem wachsenden Selbstvertrauen Russlands hätten sich zudem

⁶⁸⁸In dieser Frage gab es zu dieser Zeit in Deutschland kaum Diskussionen: So stimmten die Ansichten des Außenministers und auch des Verteidigungsministers der Vorgängerregierung mit der offiziellen Politik der rot-grünen Regierung überein. Vgl. FAZ, Berlin blickt..., a.a.O., (Anm. 684), ebd.; Wenn sich Vertreter der deutschen Regierung zum Problem eines Nato-Beitrittes der Balten äußerten, dann geschah dies sehr diplomatisch, eher verschlüsselt und äußerst bedacht. Vgl. FAZ, Die Balten und die Nato, 31.07.2001

⁶⁸⁹ So der russische Präsident Putin in einem Interview mit der Welt am Sonntag vom 11.06.2000

⁶⁹⁰ Vgl. FAZ, Putin: Baltikum in der Nato unnötig. Staatsbesuch in Finnland/„Von Russland geht keine Bedrohung aus“, 04.09.2001, S. 8

⁶⁹¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Die Zukunft Europas mit Russland gestalten. Der Westen muss der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit mit Moskau neue Impulse geben, 29.09.2001, S. 6

viele Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit verringert. Aus diesem Grund betrachte die USA auch Estland, Lettland und Litauen als ernsthafte Kandidaten für einen baldigen Beitritt zur Allianz.⁶⁹²

Denn mit der zunehmenden Annäherung Russlands an die Nato, wurden auch die Stimmen aus Moskau versöhnlicher und damit auch ein schneller Beitritt der Balten zur Nato immer wahrscheinlicher. Im Zuge dieser Entwicklung löste sich auch die abwartend zögernde Haltung der deutschen Regierung langsam auf⁶⁹³ und im Februar 2002 plädierte erstmals ein deutscher außenpolitischer Entscheidungsträger deutlich für eine Erweiterung der Nato um die baltischen Staaten. Nach einem Treffen mit den drei baltischen Amtskollegen in Riga sagte der deutsche Außenminister Fischer, dass er fest mit einer Einladung der baltischen Staaten zur Mitgliedschaft auf dem Nato-Gipfel im November in Prag rechne.⁶⁹⁴ Die deutsche Regierung bemühte sich aber trotz dieser Zustimmung, das gute Verhältnis zu Russland nicht zu gefährden und die Positionen der größten „Macht“ in Osteuropa zu berücksichtigen. In diplomatischem Ton äußerte sich dann auch Bundeskanzler Schröder in einem Interview im März 2002 über die zukünftige Rolle Russlands in Europa: „Ich glaube, dass dauerhaft Frieden und Wohlstand in Europa nur gesichert werden können, wenn Russland eine Zuordnung sowohl zur Nato als auch in einem langen Zeitraum zur Europäischen Union findet“. Eine formale Mitgliedschaft schloss er aus wirtschaftlichen Gründen für absehbare Zeit jedoch aus.⁶⁹⁵ In Abstimmung mit den Bündnispartnern, vor allem mit den USA, wurde seitens der deutschen Regierung in der Folgezeit klar für eine schnelle Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen zur Nato votiert. Im

⁶⁹² Vgl. FAZ, Washington betrachtet die baltischen Staaten als „ernsthafte Kandidaten“ für eine Nato-Mitgliedschaft, 24.01.2002

⁶⁹³ Bei einem Besuch in Finnland im September 2001, äußerte sich der deutsche Bundespräsident Rau bereits sehr optimistisch, was den Beitritt von Estland, Lettland und Litauen zur Nato anbetraf. Über den Antrag der baltischen Staaten, so Rau, werde die Nato entscheiden, ohne sich von Dritten beeinflussen zu lassen, womit er sich klar gegen den Widerstand Moskaus richtete. Vgl. u.a. FAZ, Rau für Nato-Beitritt der Balten, 11.09.2001, S. 2

⁶⁹⁴ Vgl. FAZ, Fischer: baltische Staaten im Herbst in die Nato, 12.02.2002, S. 2

⁶⁹⁵ Vgl. FAZ, Schröder für Einbeziehung Russlands in Nato und EU, 08.03.2002, S. 1

Anschluss an Gespräche mit Regierungsvertretern der USA betonte der deutsche Verteidigungsminister Scharping⁶⁹⁶, dass seiner Prognose zufolge die Nato bald „sechszwanzig oder mehr“ Mitglieder haben und die in Prag zu beschließende Erweiterung „eher größer als kleiner ausfallen“ werde. Obwohl er keine Kandidatennamen nennen wollte, ist evident, dass sich darunter auch Estland, Lettland und Litauen befinden sollten.⁶⁹⁷

Eine offizielle fraktionsübergreifende Zustimmung zur Einladung von Estland, Lettland, Litauen und auch von Slowenien, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien zur Nato erfolgte im April 2002 im Deutschen Bundestag. Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP hatten am 19.04.2002 einen entsprechenden Antrag gestellt, in dem sie die Bundesregierung aufforderte, „sich mit Blick auf den Nato-Gipfel im Herbst 2002 ...für den Beitritt Sloweniens, der Slowakei, Bulgariens, Estlands, Litauens, Lettlands und Rumäniens einzusetzen.“⁶⁹⁸ In dem inhaltlich sehr ähnlichen Antrag der Fraktion der SPD und der von der Fraktion Bündnis90/Grüne werden noch einmal die erheblichen Reformbemühungen der Beitrittsaspiranten betont und die gute Kooperation bei Sicherheitsfragen unterstrichen. Im Antrag wird zudem „nachdrücklich die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der Nato und Russland, insbesondere durch die Initiative zu einem neu gestalteten Nato-Russland-Rat“ begrüßt.⁶⁹⁹ In der Regierungserklärung zum Nato-Gipfel in Prag (21./22.11.2002) betonte der deutsche Außenminister Fischer, ohne die vorrausgegangene Zurückhaltung und Skepsis der deutschen Regierung in Bezug auf die Mitgliedschaft der Bal-

⁶⁹⁶ Diese Gespräche fanden Ende April 2002 in Washington statt.

⁶⁹⁷ Aber auch Scharping ist wichtig zu betonen, dass dieser Prozess mit einer neuen Dynamik in den Beziehungen zu Russland zu verbinden sei. Vgl. Rede von Scharping auf der 38. Konferenz für Sicherheitspolitik am 03.02.2002 in München: „Globale Sicherheit – Neue Herausforderungen, Neue Strategien“, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 06-3 vom 04.02.2002; vgl. zu den Gesprächen in den USA: FAZ, Scharping: Bald 26 Länder in der Nato, 26.04.2002, S. 5

⁶⁹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag: Die zweite Runde der Nato-Erweiterung auch als Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas konzipieren, Drucksache 14/8835 vom 19.04.2002

⁶⁹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag: Die Nato vor der Erweiterung, Drucksache 14/8861 vom 24.04.2002

ten zur Nato zu erwähnen, dass Deutschland die Beitrittsländer aktiv bei der intensiven Vorbereitung unterstützt habe.⁷⁰⁰ Eine verbindliche Einladung der baltischen Staaten zur Nato wurde dann mit der Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs in Prag ausgesprochen. In der Erklärung heißt es in Punkt 2 u. a.: „Today, we have decided to invite Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia to begin accession talks to join our Alliance.“⁷⁰¹

Wenn der Wandel der deutschen Nato-Politik betrachtet wird, ist festzustellen, dass er sich parallel zu den Veränderungen im internationalen System bzw. der Wahrnehmungen und Äußerungen der wichtigsten Akteure in Bezug auf das Baltikum entwickelte. Eine Wende in den Argumentationen, war jedoch nicht nur in Deutschland zu beobachten. So verhielten sich beispielsweise auch Großbritannien, die Niederlande und Norwegen zunächst ablehnend und skeptisch gegenüber dem Wunsch der Balten in die Nato aufgenommen zu werden, was sich dann bis zum Jahr 2002 sukzessive änderte. Kanada bestätigte zwar immer wieder seine Sympathien für die baltischen Staaten, legte sich jedoch nicht genau fest und argumentierte verhalten. Dänemark⁷⁰², Island und (nach ihrer Aufnahme in die Nato im Jahr 1999) auch Polen, Tschechien und Ungarn waren generell für eine Aufnahme der baltischen Staaten in die Nato und äußerten sich diesbezüglich positiv.⁷⁰³ Es ist ein generelles Interesse an einer Stabilität im Ostseeraum festzustellen, die Neigung, sich auf ein

⁷⁰⁰ Vgl. Regierungserklärung zum Nato-Gipfel am 21./22. November in Prag, abgegeben durch Bundesaußenminister Fischer vor dem deutschen Bundestag am 14.11.2002, in: www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=3744, 09.02.2005

⁷⁰¹ Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002, in: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm, 13.02.2004

⁷⁰² Nach einem Gespräch mit dem deutschen Kanzler Schröder und Außenminister Fischer sagte der dänische Ministerpräsident Rasmussen im September 2001, er habe den Eindruck die deutsche Regierung sei für eine Aufnahme der Balten offen. Für die dänische Regierung sei klar, so Rasmussen weiter, dass alle drei baltischen Staaten bei der nächsten Erweiterungsrunde berücksichtigt werden sollten. Vgl. FAZ, Unterstützung für Nato-Beitritt der Balten, 08.09.2001, S. 5

⁷⁰³ Vgl. Gerd Föhrenbach, Die Westbindung..., a.a.O., (Anm. 426), S. 39

„diplomatisches Tauziehen“ mit Russland einzulassen hingegen war gering.⁷⁰⁴ Auch den USA war daran gelegen, das Verhältnis zu Russland nicht zu stark zu belasten. Die USA operierten dementsprechend vorsichtig und gaben den baltischen Staaten zunächst keine Sicherheitsgarantien, empfahlen Estland, Lettland und Litauen jedoch, weiter an den wirtschaftlichen und politischen Reformen zu arbeiten.⁷⁰⁵ Den Willen zur Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten auf politischen, wirtschaftlichen und militärischen Bereichen hatte die USA in der US-baltischen Partnerschaftscharta zwar klar zum Ausdruck gebracht, eine Zusicherung einer baldigen Mitgliedschaft der Balten in der Nato oder gar Sicherheitsgarantien gab die amerikanische Regierung auch hier nicht.⁷⁰⁶ Es ist zu erkennen, dass den USA auf dem Weg bis zur Einladung der Balten zur Nato im Jahr 2002, das Verhältnis zur militärischen Macht Russland bedeutender war, als die konkrete Bindung von Estland, Lettland und Litauen an die Nato. Mit dem „Baltic Action Plan“ und der Partnerschaftscharta zwischen den USA und den baltischen Staaten verfolgte die amerikanische Regierung eher eine „Engagement and Enlargement“-Strategie.⁷⁰⁷

Für Deutschland war eine zurückhaltende Baltikum-Politik kennzeichnend: In der Frage der Nato-Mitgliedschaft der Balten ist es nach 1998 der neuen deutschen Regierung unter Kanzler Schröder gelungen, die engen Beziehungen zu Russland zu erhalten und auszubauen, ohne dabei Estland, Lettland oder Litauen dauerhaft zu verärgern. Obwohl dieser Spagat oft zu Missverständnissen führte und Deutschland in jener Frage Unentschlossenheit vorgeworfen wurde, konnte das vielfältige deutsche Engagement in den baltischen Staaten stets ausgebaut werden. Wie schon in der vorangegangenen Legislaturperiode (1994-1998) mit Bundeskanzler Kohl an der

⁷⁰⁴ Vgl. ebd., S. 43

⁷⁰⁵ Vgl. Mathias Jopp/Sven Arnsward, *The European Union and the Baltic States. Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, Helsinki 1998, S. 227

⁷⁰⁶ Vgl. *A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania*, 1998, in: www.pub.whitehouse.gov/uri-res/12R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1998/1/20/13.text.1; zit. nach: Thomas Schmidt, *Die Außenpolitik...*, a.a.O., (Anm. 469), S. 196

⁷⁰⁷ Vgl. Thomas Schmidt, *Die Außenpolitik...*, a.a.O., (Anm. 469), S. 196

Spitze der Regierung blieb es auch unter der rot-grünen Regierung nach 1998 bei einer verhaltenen Sicherheitspolitik Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten; es wurde vermieden auf bilateraler Ebene ein klares Profil zur Nato-Erweiterung zu zeigen und meist über internationale Organisationen wie die Nato agiert. Dementsprechend waren der Ausbau der Kooperationsmechanismen zwischen Nato und den baltischen Staaten und die zunehmende Involvierung Russlands in Entscheidungen der Nato⁷⁰⁸ geeignete Instrumente für die deutsche Außenpolitik, ihre Interessen durchzusetzen. Einerseits konnten so die guten Beziehungen zu Russland erhalten und ausgebaut werden und andererseits kamen die baltischen Staaten den Strukturen der Nato näher, ohne dass die Allianz konkrete Zugeständnisse für einen Beitritt der Balten machen musste.

Die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen⁷⁰⁹ zur Nato erfolgte im Frühjahr 2004. Damit die Erweiterung der Nato um die neuen Mitglieder und die veränderte Rolle Russlands auch zu einer neuen dauerhaften multi-polaren und kooperativen Weltordnung führt, welche die Stabilität des Ost-West-Konfliktes ersetzen kann, ist für Helga Haftendorn nötig eine „Nato III „ zu schaffen, die „die Periode des Zweifels und der gegenseitigen Unzufriedenheit beenden“ könnte, um in neuer Form und mit neuen Aufgaben die Herausforderungen der Gegenwart zu meistern.⁷¹⁰

8.2.3 Ostseerat

Zwischen 1994 und 1998 hatte sich der Ostseerat als ein regionales Gremium etabliert und konnte seiner angedachten Rolle als Vermittler zwischen den Ostseeanrainern, substaatlichen Netzwerken und der Europäischen Union gerecht werden. In-

⁷⁰⁸ Auf die einzelnen Formen und dem Zustandekommen der Zusammenarbeit zwischen Nato und Russland soll hier nicht im Detail eingegangen werden; die wichtigsten Kooperationsmechanismen werden in der Analyse berücksichtigt.

⁷⁰⁹ Neben den baltischen Staaten traten zu diesem Termin auch Bulgarien, Rumänien, Slowenien und die Slowakei der Nato bei.

⁷¹⁰ Vgl. Helga Haftendorn, Das Ende der Nato, in: Internationale Politik, 4/2004, S. 49ff.

wieweit ab 1998 auch die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Schröder dieses subregionale Forum für Konsultationen und Koordinationen nutzte, um eigene außenpolitische Richtlinien umzusetzen, soll im Folgenden untersucht werden.

Ein wichtiges deutsches Interesse in der baltischen Region blieb auch nach 1998 mit Bundeskanzler Schröder an der Spitze der Regierung bestehen: Deutschland war sehr an einer Fortentwicklung der Stabilität im Ostseeraum bzw. dem Baltikum gelegen. Eine verlässliche Beständigkeit in den baltischen Staaten und im gesamten Ostseeraum war wichtig, um das Gleichgewicht in Gesamteuropa nicht zu gefährden. Ein wichtiger Schritt, um Demokratie und Stabilität im Baltikum auf Dauer zu verankern, war die Anbindung von Estland, Lettland und Litauen an euroatlantische Strukturen. Wie die Regierung Kohl waren auch die außenpolitischen Entscheidungsträger der Regierung Schröder der Ansicht, dass der Ostseerat als Bindeglied zwischen den Balten und der Europäischen Union eine wichtige integrationspolitische Funktion einnehmen könnte. Zudem bot der Ostseerat auch weiterhin die Möglichkeit als Konsultationsforum bei der Zusammenarbeit mit Russland zu dienen.⁷¹¹

Nach dem Regierungswechsel 1998 war von einer neuen Gewichtung der deutschen Politik im Ostseerat bzw. im Ostseeraum dementsprechend zunächst kaum etwas zu erkennen.⁷¹² Auf der Anfang Dezember 1998 verabschiedeten Prioritätenliste der Bundesregierung für die EU-Ratspräsidentschaft waren beispielsweise keine Ziele oder Vorhaben in Hinblick auf eine konkrete Politik im Ostseerat zu finden. In der Erklärung zum „Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999“ am 10. Dezember 1998 vor dem Deutschen Bundestag erwähnt Bundeskanzler Schröder lediglich, dass die neue deutsche Regierung „aus ökonomischen,

⁷¹¹ Vgl. FAZ, Zusammenarbeit im europäischen Binnenmeer. Warum eine erneuerte deutsche Ostseepolitik notwendig ist, 11.12.1998, S. 15

⁷¹² Vgl. Kieler Nachrichten, Von Bonn im Stich gelassen? „Eine beispiellose Erfolgsgeschichte“ – Im baltischen Raum entsteht Europas Zukunftsregion, 04.12.1998, in: www.gollnik.de/ostsee/initiati/Initi.html, 12.04.2004

aber vor allen Dingen aus politischen Gründen...“ dafür sei, eine weitere Integration der osteuropäischen Staaten voranzutreiben.⁷¹³ Zukünftige Vorstellungen für die Zusammenarbeit im Ostseerat bzw. im Ostseeraum generell werden vom Bundeskanzler nicht erwähnt.

Auch bei der Zusammenkunft des Europäischen Rates am 11./12. Dezember 1998 in Wien kamen keine neuen Hinweise auf die zukünftige Ostseepolitik der neuen Bundesregierung zutage. Für die deutsche Seite, mit Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer an der Spitze, waren vordringlich die inneren Reformen der Europäischen Union von Bedeutung.⁷¹⁴ Zur Entwicklung im Baltikum wurde in der Schlussklärung unter Punkt 60 nur sehr kurz und oberflächlich festgestellt, dass der Zusammenarbeit mit dem Baltikum „eine neue Dynamik verliehen wird, sobald Anfang nächsten Jahres bei der analytischen Prüfung des Besitzstands von der multilateralen zur bilateralen Phase übergegangen wird...“.⁷¹⁵

Im Zuge des Außenministertreffens des Ostseerates kam dann im Juni 1999 aus dem Auswärtigen Amt die Aussage, dass die wirtschaftliche Dynamik im Baltikum in der Vergangenheit zu wenig beachtet wurde und die deutsche Bundesregierung eine Verstärkung des Engagements im Ostseeraum anstrebe.⁷¹⁶ Auf dem dritten Ostseegipfeltreffen im dänischen Kolding griff der deutsche Bundeskanzler Schröder diese Argumentation auf indem er befand, dass das Baltikum und der Ostseeraum generell eine der dynamischsten Regionen Europas seien und sich zudem eine Zusammenarbeit „in engeren regionalen Zusammenschlüssen“ lohne. Aber vor allem ging es den Staats- und Regierungschefs um die Ost-Erweiterung der Europäischen

⁷¹³ Vgl. Erklärung der deutschen Bundesregierung (Abgegeben durch Bundeskanzler Schröder) in der 14. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. Dezember 1998..., in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr.80 vom 14.12.1998

⁷¹⁴ Vgl. Kieler Nachrichten, Die Balten sind in Wien enttäuscht von Deutschland, 14.12.1998, in: www.gollnik.de/Ostsee/gipfel/EUWien.html, 12.04.2004

⁷¹⁵ „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Zusammenkunft des Europäischen Rates am 11. und 12. Dezember in Wien, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr.7 vom 17.02.1999

⁷¹⁶ Vgl. Peter Gollnik, Die Küstenländer preschen vor, 14.06.1999, in: www.gollnik.de/Ostsee/o-rat/1999pala.html, 12.04.2004

Union und der Politik der EU und der Ostseeanrainerstaaten gegenüber Russland.⁷¹⁷

Mit Blick auf die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen wurden in Kolding die Programmpunkte:

- Aufbau einer selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung im Baltikum,
- die Sicherung der Energieversorgung,
- die Sicherheit von baltischen Atomkraftwerken,
- die Beseitigung von Handelshemmnissen im Baltikum und
- die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität diskutiert.⁷¹⁸

Dass die baltische Region mit Estland, Lettland und Litauen in der Einschätzung der neuen deutschen Regierung an Bedeutung gewann, könnte die Reise von Bundeskanzler Schröder im Juni 2000 ins Baltikum und die Aussage des deutschen Kanzlers, die Ostseeregion sei als Handelspartner wichtiger als die USA, belegen. Trotz des wachsenden Handelsvolumens zwischen Deutschland und den baltischen Staaten, steigender deutscher Investitionen im Baltikum und wiederholter positiver Lippenbekenntnisse von Bundeskanzler Schröder wurde jedoch kritisiert, dass besonders das Investitionsinteresse der deutschen Wirtschaft in Estland, Lettland und Litauen im Vergleich zu den skandinavischen Staaten recht schwach ausfalle.⁷¹⁹

Mit der Übernahme des Vorsitzes des Ostseerates durch Deutschland im Juni 2000 (für ein Jahr) versicherte dann Außenminister Fischer zunächst, Deutschland wolle dem Ostseerat mehr politisches Gewicht geben. In der offiziellen Prioritätenliste der deutschen Ratspräsidentschaft wurden unter anderen als Schwerpunkte der Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation, die Verbesserung der Beziehungen zwischen Ostseerat und der EU und eine verbesserte Zusammenarbeit beim Umwelt-

⁷¹⁷ Vgl. FAZ, Ostseerat berät über EU-Osterweiterung, 11.04.2000, S. 6

⁷¹⁸ Vgl. Kieler Nachrichten, Zum letzten Mal ein Ostsee-Gipfel?, 13.04.2000, S. 2

⁷¹⁹ Vgl. u.a. FAZ, Schröder betont Interesse an der Ostsee-Region, 08.08.2000, S. 18

schutz genannt.⁷²⁰ Im entsprechenden Dokument heißt es konkret: „To contribute to the achievement of the overall aim of stability, security and best use of the potential of the Baltic Sea Region for the well-being of its inhabitants the incoming German presidency of the Council of the Baltic Sea States proposes the following priority areas of cooperation in the upcoming year:

1. Economic Co-operation
2. Active Participation in the Northern Dimension of the EU
3. Environmental Protection
4. Promotion of the Baltic Sea Rim as a region of knowledge-based societies, cultural identity and active civic participation in democracy and regional exchange”.⁷²¹

Jedoch sah sich die Schröder Regierung mit einem Konglomerat aus EU- und Nicht-EU-Staaten, aus Beitrittswilligen und dem russischen Staat konfrontiert, in dem die Verschiedenheiten in Wirtschaftspotential, technischer Entwicklung, Infrastruktur und Umweltstandard beträchtlich waren. Ein erklärtes Ziel des deutschen Vorsitzes im Ostseerat war es folglich, das bestehende Ost-West-Gefälle so weit wie möglich zu reduzieren. Hilfreich sollte dabei vor allem sein, die Interessen und Möglichkeiten des Ostseerates und der Europäischen Union besser aufeinander abzustimmen.⁷²² Um ein hohes Maß an Kohärenz zwischen der Europäischen Union und des Ostseerates zu erreichen, sollte nach deutschen Vorstellungen „unter den EU-Mitgliedern im Ostseerat eine enge Koordination“ herbeigeführt und die „Teilnahme

⁷²⁰ Vgl. Kieler Nachrichten, Wie Joschka Fischer in die Pflicht gedrängt wird, 21.06.2000, S. 3

⁷²¹ Priorities of the German Presidency of the Council of the Baltic Sea States 2000-2001, in: www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/9german/priorities/?1=1&print=true, 24.11.2005

⁷²² Vgl. Süddeutsche Zeitung, Ein Meer verschiedener Interessen. Deutschland übernimmt den Vorsitz des Ostseerates..., 01.07.2000, S. 8

der Europäischen Kommission an der regionalen Zusammenarbeit“ aktiviert werden.⁷²³

Als vorrangiges Ziel der deutschen Politik im Ostseerat war die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu erkennen, wobei vor allem die Überwindung von ökonomischen Disparitäten und die Nutzung neuer Technologien von Bedeutung waren. Einen wichtigen Schritt dahingehend sah die Bundesregierung in der Verbesserung des Investitionsklimas zwischen EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern. Maßnahmen zur Umsetzung waren hier beispielsweise der Kampf gegen Korruption, die Verbesserung der Bedingungen für Klein- und Mittelbetriebe bzw. die Beschleunigung der Grenzabfertigung für Güter. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur setzte sich die Schröder-Regierung dafür ein, die gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes zu realisieren, die Entwicklung der Paneuropäischen Verkehrskorridore zu fördern und die „Arbeitsgruppe zur Ermittlung des notwendigen Infrastrukturbedarfs in den assoziierten Staaten“ zu unterstützen. Weiterhin drängte Deutschland auf die weitere Anbindung der baltischen Staaten und der anderen Ostseeanrainer in die vorhandenen west- und nordeuropäischen Energieverbundnetze bzw. -systeme. Der deutschen Regierung ging es darum, gute Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich deutsche Energieunternehmen in den Energiewirtschaften im Baltikum erfolgreich engagieren könnten.⁷²⁴

Weitere Themen, welche Deutschland zwischen 1998 und 2002 in die Beratungen des Ostseerates einbrachte, waren neben dem Umweltschutz⁷²⁵ auch die Bildung, die Wissenschaft und die Kultur. Von deutscher Seite wurde als wichtig erachtet, dem Ostseeraum eine neue Identität zu verleihen, indem die Menschen sich res-

⁷²³ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage...zur Ostseepolitik der Bundesregierung, Drucksache 14/4026 vom 30.08.2000, S. 5

⁷²⁴ Vgl. ebd., S. 7

⁷²⁵ Vgl. Helmut Hubel/Stefan Gänzle, Der Ostseerat: Neue Funktionen subregionaler Zusammenarbeit im Kontext der EU-Osterweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 19-20/2002); auch in: www.bpb.de/publikationen/TRFOKZ/4,0,Der_Ostseerat.htm, 12.09.2004, hier S. 10

pektieren, verstünden und miteinander reden. Dabei müsse auf den Informationstechnologien ein besonderes Augenmerk liegen und zudem die „regionalen, subregionalen und lokalen Akteure sowie der nichtstaatlichen Netzwerke“ gefördert werden.⁷²⁶ Zur Umsetzung hatten die deutsche und die baltischen Regierungen beispielsweise mehrere Austauschprogramme initiiert und ins Leben gerufen. Weiterführend sollte nach deutschen Vorstellungen eine „Wissensgesellschaft“ im Ostseeraum entstehen. Zur Verwirklichung sollte beitragen, spezielle Wettbewerbsvorteile der baltischen Region mit Bedacht auf besonderen Potentialen in den Gebieten Hochschulkooperation, IT-Gesellschaft und Technologietransfer herauszuarbeiten und zu nutzen.⁷²⁷

Nach 1998 setzte die neue rot-grüne Bundesregierung darauf, die Bedeutung des Ostseerates als regionales Gremium zu stärken und damit die Koordinierung der unterschiedlichen Ostseeaktivitäten und Interessen zu verbessern. Aber wie bereits Bundeskanzler Kohl, war auch Schröder daran gelegen, den regionalen Charakter des Ostseerats zu erhalten. Der Ostseerat sollte nach deutschen Vorstellungen vor allem Synergieeffekte ermöglichen, jedoch keineswegs Aufgaben übernehmen, deren Umsetzung z.B. die Europäische Union, die Nato oder die OSZE besser sicherstellen könnten. Beispielsweise war Deutschland dagegen, dass der Ostseerat ein Regionalgremium der Europäischen Union werden könnte und deutsche außenpolitische Entscheidungsträger setzten sich wiederholt für eine Eigenständigkeit und die Regionalität des Ostseerates ein.⁷²⁸ Auch nach 1998 blieben die Möglichkeiten des Ostseerates begrenzt und Ostseerats-Beschlüsse besaßen auch weiterhin mehr eine politische aber weniger eine rechtliche Relevanz.

⁷²⁶Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung...zur Ostseepolitik, a.a.O., (Anm.723), S. 4

⁷²⁷ Vgl. Helmut Hubel/Stefan Gänzle, Der Ostseerat: Neue..., a.a.O., (Anm. 725), S. 11

⁷²⁸ Vgl. u.a. FAZ, „Ost-Erweiterung der EU bietet Ostseeraum große Chancen“, 10.02.2001, S. 1

8.3 Förderinstrumente für die deutsche Wirtschaft

Zwischen 1998 und 2002 stellte auch die neue rot-grüne Regierung zur Unterstützung der weiteren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen deutschen und baltischen Unternehmen die bewährten Beratungs- und Förderinstrumente zur Verfügung. So konnten auch weiterhin, auf der Grundlage dieser Instrumente, deutsche Unternehmen bei Bedarf und auf Grundlage der gängigen Voraussetzungen, ihr Engagement im Baltikum absichern. Bei der Förderung der Außenwirtschaftlichen Beziehungen blieben auch zwischen 1998 und 2002 die Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien die wichtigsten Instrumente. Auch die Förderinstrumente der Europäischen Union behielten unverändert ihre Gültigkeit.

Nachdem die erste Phase der wirtschaftlichen Entwicklung in den baltischen Staaten beendet war, in der die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik vor allem dem Aufbau der ökonomischen Kooperation mit dem Baltikum dienten, konnten die Bürgschaften nun vermehrt der Konsolidierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten zu Gute kommen. Denn zwischen 1998 und 2002 nahmen vor allem die politischen Risiken wie Devisenknappheit oder kriegerische Ereignisse, Unruhen oder Zahlungsverbote stark ab. Der Tatbestand, dass Exporte in die baltischen Staaten überhaupt nur mit Hilfe der staatlichen Exportkreditversicherung zustande kommen konnten bzw. ohne Unterstützung der einheimischen deutschen Wirtschaft durch den deutschen Staat in vielen Fällen ein Export nach Estland, Lettland oder Litauen kaum möglich gewesen wäre, relativierte sich. Der Fall der Nichtzahlung des Kunden bzw. dessen Insolvenz aus mannigfachen Gründen blieb in abgeschwächter Form bestehen.

Basis für jede Garantie- bzw. Bürgschaftsübernahme blieb auch weiterhin die komplette Darstellung des geplanten Exportgeschäftes in Form eines Antrages, der an die Hermes Kreditversicherungs-AG zu richten war.⁷²⁹ Für eine Genehmigung des

⁷²⁹ Vgl. Stephanie Nell/Volker Sach, Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 2000, S. 45

Antrages durften nach wie vor keine Zweifel an einer ordnungsgemäßen Durchführung der betreffenden Kreditverträge bestehen. Des Weiteren konnten Gewährleistungen nur gegenüber deutschen Exporteuren übernommen werden bzw. gegenüber Kreditinstituten, die Geschäfte deutscher Exporteure finanzieren.

Der Umstand, dass bei der Gewährung von Garantien für Exporte deutscher Unternehmen in die baltischen Staaten Staatsgarantien oder Bürgschaften ausgewählter Kreditinstitute in Estland, Lettland bzw. Litauen nötig waren, entfiel im Jahr 2000. Dies galt jedoch nur, wenn keine erheblichen Zweifel an der Bonität des baltischen Geschäftspartners vorlagen. Grund für diesen generellen Verzicht auf Staats- oder Banksicherheiten waren die guten Zahlungserfahrungen in den drei baltischen Staaten.⁷³⁰

Zwischen 1998 und 2002 war die Höhe der gewährten Exportkreditgarantien für Ausfuhren in die baltischen Staaten recht homogen strukturiert. Für Estland lagen sie zwischen 11,2 Mio. Euro im Jahr 1998⁷³¹ und 25,6 Mio. Euro im Jahr 2002. Ähnlich gestaltete sich der Umfang der Bürgschaften für Exporte nach Lettland: Ausgehend von übernommenen Garantien im Wert von 11,6 Mio. Euro für das Jahr 1998 steigerte sich das Ausmaß der gedeckten Ausfuhren auf 28,1 Mio. Euro im Jahr 2002. Eine geringe Abweichung betrifft die verbürgten Exporte nach Litauen. Wie schon zwischen 1994 und 1998 lagen sie in ihrem Wert merklich über dem für die Länder Estland und Lettland. Deutsche Unternehmen konnten beispielsweise 1998 einen abgesicherten Warentransfer nach Litauen im Umfang von 49,1 Mio. Euro verbuchen; 2002 waren es dann noch 42,2 Mio. Euro.⁷³²

Verglichen mit dem Ausmaß der Deckungsvolumina für die mittel- und ost-europäischen Länder insgesamt, waren wie schon zwischen 1994 und 1998, auch für

⁷³⁰ Vgl. AGA-Report, Nr. 79, 1/2000, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/laender/estland.html, 12.10.2005

⁷³¹ Die Werte wurden von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG von DM in Euro umgerechnet.

⁷³² Alle Werte persönlich von Telschke Kruse von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG, Exportgarantien des Bundes, Friedensallee 254, Hamburg

den Zeitraum 1998-2002 die genehmigten Exportkreditgarantien der Bundesrepublik für die baltischen Staaten gering. Dies wird deutlich, wenn beispielsweise die Zahlen für das Jahr 2000 gegenübergestellt werden. Hier lag die Gesamtsumme der gedeckten Exporte nach Mittel- und Osteuropa bei 1,9 Mrd. Euro⁷³³ – für die baltischen Staaten waren es im Jahr 2000 zusammen hingegen nur 72,9 Mio. Euro. Gründe für diesen Kontrast sind u.a. in der fortschreitenden Konsolidierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Estland, Lettland und Litauen, der verbesserten Rechtssicherheit bzw. der zunehmenden Anbindung der baltischen Staaten an westliche Strukturen wie die der Europäischen Union und der Nato zu sehen. Bürgschaften der Bundesrepublik für Exporte deutscher Unternehmen ins Baltikum wurden somit zusehends unnötig. Bei der niedrigen Höhe der Deckungsvolumina für die baltischen Staaten ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich bei Estland, Lettland und Litauen um relativ kleine Staaten mit einem vergleichsweise niedrigen Handelsvolumen handelt.

Auch zwischen 1998 und 2002 stellte neben der Exportkreditversicherung die Investitionsförderung der Bundesregierung eine wichtige Komponente bei der Unterstützung deutscher Investoren bei Vorhaben in den baltischen Staaten dar. Sie sicherte eventuelle Risiken ab und bot den deutschen Unternehmen punktuelle Hilfe und flankierenden Schutz beim Gang nach Estland, Lettland oder Litauen. Zur Absicherung von Direktinvestitionen im Ausland gegen politische Risiken hatten diese Bundesgarantien zwar unter Risiko- und Finanzierungsaspekten nach wie vor für einzelne Vorhaben eine große Bedeutung, zunehmend wurden Investitionen jedoch ohne Bürgschaften der Bundesregierung abgewickelt.⁷³⁴

Generell ging es der Bundesregierung bei der Gewährung von Investitions Garantien nach 1998 darum, den Aufbau von marktwirtschaftlichen Strukturen in Est-

⁷³³ Vgl. Jahresbericht des AGA (Auslands-Geschäfts-Absicherung) 2005, in: www.aga-portal.de, 20.04.2006

⁷³⁴ Vgl. Auslands-Geschäfts-Absicherung der Bundesrepublik Deutschland (AGA), Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland – Nutzen der Absicherung, in: www.aga-portal.de/pages/dia/index.html, 12. 08.2006

land, Lettland und Litauen zu unterstützen und deutschen Firmen bei der Verankerung ihrer Unternehmungen im Baltikum zu helfen.⁷³⁵ Wie schon vor 1998 konnten nur Anträge von Firmen mit Sitz oder Wohnsitz in Deutschland bewilligt werden, die förderungswürdig und für die bilateralen Beziehungen positiv waren.⁷³⁶ Es galten weiterhin die Grundsätze, dass die Garantienehmer die für Kapitalanlagen im Ausland erlassenen Vorschriften berücksichtigen, notwendige Genehmigungen eingeholt und eventuell vorhandene Bedingungen, Auflagen und Verpflichtungen erfüllen mussten.⁷³⁷

Die Gewährung von Investitions Garantien für die baltischen Staaten fluktuierte zwischen 1998 und 2002 recht deutlich. So sticht beispielsweise für das Jahr 1999 eine einzelne Investition in Lettland von 27,03 Mio. Euro⁷³⁸ heraus. In Estland und Litauen hingegen wurden im Jahr 1999 überhaupt keine Garantien für Investitionen genehmigt. Im Jahr 2000 waren es dann in Estland 1,2 Mio. Euro, in Lettland 639824 Euro und in Litauen null Euro. Prinzipiell wurden von 1998 bis 2002 durchgängig nur für Investitionen in Lettland Bürgschaften bewilligt. Diesen Zeitraum betreffend, waren es für Litauen insgesamt nur eine, für Estland zwei und für Lettland sechs genehmigte Investitions Garantien.⁷³⁹

Auch nach 1998 unterstützte die deutsche Bundesregierung die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten neben den direkten Fördermaßnahmen für deutsche Unternehmen auch durch die Förderung von Instrumenten der Europäischen Union. Zwischen 1998 und 2002

⁷³⁵ Vgl. BMWI (Hg.), Maßnahmen zur Förderung deutscher Direktinvestitionen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) und in den neuen Unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (NUS). 1994, S. 28f.

⁷³⁶ Für die Zeit zwischen 1994 und 1998 galten für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland die Richtlinien in der Fassung vom 7. Oktober 1993 (BAnz. S. 9589).

⁷³⁷ Vgl. Richtlinien für Direktinvestitionen im Ausland, in: Investitions Garantien der Bundesrepublik Deutschland, Zweck und Voraussetzung der Garantien, 2004, Pkt. I. (1-3)

⁷³⁸ Die Werte wurden von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG von DM in Euro umgerechnet.

⁷³⁹ Wie die Werte der Exportkreditgarantien basieren auch die Zahlen für die Investitions Garantien auf persönliche Informationen von Telschke Kruse von der Euler Hermes Kreditversicherungs-AG, Exportgarantien des Bundes, Friedensallee 254, Hamburg

Instrumenten der Europäischen Union. Zwischen 1998 und 2002 konnten deutsche Firmen Programme der EU nutzen, um das Niveau der Kooperation mit Estland, Lettland und Litauen zu verbessern. Zudem konnten die Programme der Europäischen Union dazu beitragen, die marktwirtschaftlichen Strukturen und die Demokratie im Baltikum dauerhaft zu verankern, was für die deutsche Wirtschaft den positiven Effekt hatte, ihre Geschäfte in einem vermeintlich sicheren rechtstaatlich-demokratischen Umfeld abwickeln zu können.⁷⁴⁰ Die EU-Förderprogramme für die baltischen Staaten bzw. für die mittel- und osteuropäischen Staaten generell, wurden zwischen 1998 und 2002 ständig weiterentwickelt und angepasst. Eine detaillierte Beschreibung und Untersuchung der Fülle der existenten Programme der Europäischen Union soll an dieser Stelle nicht erfolgen.

Die neue rot-grüne Regierung setzte zwischen 1998 und 2002 die Förderpolitik der Vorgängerregierung unverändert fort und nutzte dazu die bewährten Mittel zur Unterstützung der deutschen Wirtschaft im Außenhandels- und Investitionsgeschäft. Mit zunehmender Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Strukturen der Europäischen Union, der Nato und des Ostseerates und der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der baltischen Staaten verringerte sich jedoch die Notwendigkeit, Garantien für Aktivitäten im Baltikum zu beantragen bzw. zu genehmigen. Eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung der zwischenstaatlichen bzw. ökonomischen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten besaßen die Fördermaßnahmen für den Zeitraum zwischen 1998 und 2002 demzufolge nicht. Wie schon vor 1998 waren es vielmehr bilaterale bzw. multilaterale Abkommen und Verträge, welche die Richtung der Entwicklung beeinflussten.

⁷⁴⁰ Vgl. Karin Rezlaff/Onno Simons, EG-Wegweiser Osteuropa. Brüsseler Förderprogramme: Ansprechpartner, Auftragvergabe; Antragswege, Berlin 1992, S. 10

8.4 Konflikte und Probleme

Wie bereits für die Zeit von 1994-1998, kann auch nach dem Regierungswechsel 1998 davon gesprochen werden, dass sich die Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf bilateraler und auch multilateraler Ebene insgesamt produktiv entwickelten. Die stellenweise auftretenden Diskrepanzen basierten wie schon vor 1998 meist auf Erbschaften des Hitler-Regimes, einzelnen Meinungsverschiedenheiten, generellen Interessenkonflikten im regionalen bzw. internationalen Bereich oder Problemen bei der Entfaltung der wirtschaftlichen Kooperation, welche oft auf Mängel bei der Umgestaltung der sozialistischen Strukturen beruhten. Sie hatten jedoch nicht das Ausmaß bzw. den Rang, um die zwischenstaatlichen Beziehungen ernsthaft zu belasten.

Ein weiterhin schwieriges Thema stellte jedoch auch nach 1998 die Aufnahme der Balten in die Nato dar. Es galt nach wie vor das deutsche Credo, beim Prozess zum Nato-Beitritt von Estland, Lettland und Litauen auch die gewichtigen Interessen Russlands zu berücksichtigen, die Balten gleichzeitig sukzessive an die Strukturen der Allianz zu binden, ohne jedoch verbindliche Zusagen zu treffen. Obwohl von deutscher Seite oft betont wurde sich für die schnelle Aufnahme der Balten in die Nato einzusetzen, lief die reale Politik der deutschen Regierung damit nicht immer konform, was des Öfteren mit heftiger Kritik der baltischen Regierungen quittiert wurde. Die deutsche Bundesregierung agierte daraufhin angepasst und verhalten, richtete seine Baltikum-Politik jedoch weiterhin maßgeblich an den Positionen der westlichen Staaten, vor allem der USA, Frankreich, Großbritannien, Italien und Russlands aus.⁷⁴¹ Der deutschen Regierung gelang es die bilateralen Beziehungen zu den baltischen Staaten mit der Frage des Nato-Beitritts nicht ernsthaft zu belasten, die engen Beziehungen zu Russland dabei zu erhalten und sogar auszubauen. Obwohl dieser Spagat oft zu Missverständnissen führte und Deutschland in jener Frage

⁷⁴¹ Vgl. Handelsblatt, Die Nato soll noch 2002 erweitert werden. Slowenien und Slowakei in vorderster Reihe, 25.05.2001, S. 7

Unentschlossenheit vorgeworfen wurde, konnte das vielfältige deutsche Engagement in den baltischen Staaten stets ausgebaut werden.

Auch bei der Frage der Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Europäische Union⁷⁴² blieb die deutsche Regierung in ihrer Politik sehr angepasst und versuchte Auseinandersetzungen mit den baltischen Regierungen zu vermeiden. Vorsichtig stellte das deutsche Außenministerium unter der neuen rot-grünen Regierung fest, dass die Erweiterung der EU um die baltischen Staaten sehr schwierig bzw. äußerst kompliziert wäre und einen langen Prozess darstelle.⁷⁴³ Auch hier wurden wie beim Prozess der Nato-Erweiterung die Interessen Russlands intensiv mit einbezogen. Für die deutsche Regierung war von Bedeutung, die Beziehungen zu Russland nicht zu belasten und gleichzeitig die Balten in die westlichen Institutionen zu verankern.

Gleichzeitig waren viele Probleme zu lösen: Die deutsche Regierung kritisierte auf der baltischen Seite beispielsweise Unzulänglichkeiten in den Verwaltungs- und Justizstrukturen, bei der Bekämpfung der Korruption, in der Integration von Bevölkerungsminderheiten und bei der Beseitigung von Mängeln in der Finanzverwaltung bzw. im öffentlichen Dienst generell.⁷⁴⁴ Auch die Vertreter der deutschen Wirtschaft sahen in den baltischen Staaten noch erhebliche Probleme.⁷⁴⁵ Bedeutsam war für die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft, die rasche Übernahme der Wettbewerbsregeln, Beihilfekontrollen und des gewerblichen Rechtsschutzes der Europäischen Union von den baltischen Volkswirtschaften, und dass die Europa-Abkommen in allen Punkten fristgerecht zu erfüllen seien. Mengenmäßige Be-

⁷⁴² Vgl. zu den europapolitischen Vorstellungen der neuen rot-grünen Regierung: Wolfram Hilz, Neue deutsche Europapolitik? Deutsche Führungsambitionen und deutsch-französische Verstimmungen, in: Politische Studien, 2002/1, S. 117f.

⁷⁴³ Vgl. FAZ, Das Ende der Romantik, Lettland und Litauen stellen sich auf den „Realismus“ der Europäischen Union ein, 27.11.1998, S. 16

⁷⁴⁴ Vgl. FAZ, Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen. Spitzengruppe aus sieben Staaten, 09.11.2000, S. 9

⁷⁴⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Die EU-Erweiterung gerät ins Stocken. Beitrittskandidaten sind wirtschaftlich schwach, 11.12.2001, S. 22

schränkungen für Einfuhren, nichttarifäre Handelshemmnisse, auch einseitige Zertifizierungsaufgaben, Lizenzen für Ein- und Ausfuhren und weitere Maßnahmen, die den Wirtschaftsverkehr behinderten, müssten schnellstens beseitigt werden; jedoch nicht erst am Ende der Beitrittsverhandlungen.⁷⁴⁶

Zudem existierten generelle Bedenken und Befürchtungen, die mit einer Erweiterung der Europäischen Union nach Osten zusammenhingen. Dazu zählten Fragen nach den Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt, dem Lohnniveau, den Sozialausgaben oder der inneren Sicherheit.⁷⁴⁷ Auch die zusätzlichen befürchteten Kosten einer Osterweiterung der Europäischen Union für Deutschland brachten Probleme mit sich, welche die Beziehungen Deutschlands zu den Balten tangierten.⁷⁴⁸ Es war außerdem abzusehen, dass bei einem Beitritt der baltischen Staaten zur Europäischen Union, diese Länder auf Grund ihrer ökonomischen Schwäche weitgehend in die oberste Stufe der EU-Strukturförderung eingestuft werden würden, was wiederum unmittelbare Auswirkungen auf die Fördersituation in den ostdeutschen Bundesländer beinhaltete.⁷⁴⁹

Obwohl bei der Debatte über Sicherheitsfragen der Fokus auf die Erweiterung der Nato lag, beinhaltete auch die Diskussion um die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die EU Sicherheitsaspekte. So förderte der Prozess der Integration der Balten in die Strukturen der Europäischen Union z.B. die Stabilisierung der Demokratisierung und das Fortschreiten der Reformen in politischen und wirtschaft-

⁷⁴⁶ Vgl. BDI, EU-Erweiterung: BDI fordert zügigen Beitrittsprozess mit realistischen Perspektiven, Pressemitteilung 135/98 vom 09.11.1998, S. 1; vgl. auch FAZ, Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen, 09.11.2000, S. 9

⁷⁴⁷ Vgl. Albrecht Rothacher, Vom Nutzen und Nachteil der Osterweiterung für die EU, in: Politische Studien, 2001/2, S. 78f.

⁷⁴⁸ Zu den Kosten und der Finanzierung einer Osterweiterung vgl. u.a. Juergen B. Donges, Finanzierung und Transfers – Die Kosten der EU-Osterweiterung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Die Osterweiterung der EU und ihre Folgen für Deutschland, Berlin 2001, S. 61f

⁷⁴⁹ Vgl. Gerd Müller, Die Erweiterung der EU – die große Herausforderung des Kontinents. Chance und Risiko zugleich, in: Politische Studien, 2001/5, S. 38

lichen Bereichen.⁷⁵⁰ Wenngleich diese Entwicklung von Deutschland unterstützt und begrüßt wurde, implizierte sie jedoch nicht unbedingt die volle EU-Mitgliedschaft der Balten. Es wurden hingegen schon mit der Involvierung der baltischen Staaten durch die Europaabkommen entsprechende Ergebnisse erzielt, ohne sie jedoch an substantiellen Entscheidungen der Europäischen Union beteiligen zu müssen. Aus sicherheitspolitischem Blickwinkel war es demnach nicht zwingend notwendig, die Balten übereilt in die EU aufzunehmen.⁷⁵¹ Zudem lag der Schlüssel zu einer Verbesserung der generellen strategischen Sicherheit für Deutschland nicht im Baltikum, sondern in Moskau. Auch aus diesem Grund agierte die deutsche Bundesregierung in der Frage der vollen Mitgliedschaft der Balten in die EU recht zurückhaltend, was häufig dazu führte, dass die baltischen Regierungen Deutschland eine Verschleppung bzw. eine Verzögerung der Beitrittsverhandlungen unterstellten.

Trotz aller Probleme konsolidierten Estland, Lettland und Litauen kontinuierlich demokratische und marktwirtschaftliche Strukturen⁷⁵² und die zwischenstaatliche Kooperation mit Deutschland entwickelte sich ebenfalls beständig positiv. Gründe für diese positive Entwicklung waren u.a. das niedrige Konfliktpotential zwischen Deutschland und den Balten und der stetige Reformwille, verbunden mit der Wandlung der Außenhandelsstrukturen im Baltikum.⁷⁵³ Als wichtige Komponenten kamen hinzu, dass die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Bedrohung des Baltikums durch Russland immer mehr gegen Null tendierte⁷⁵⁴, die russische Regierung sich

⁷⁵⁰ Vgl. Hans-Jürgen Wagener, Transformation-Integration-Vertiefung. Zur politischen Ökonomie der EU-Osterweiterung, Frankfurt 2001, S. 20

⁷⁵¹ Vgl. Monika Wohlfeld, Sicherheit, in: Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998, S. 41

⁷⁵² Vgl. Martin Brusis, Stand und Steuerung der Transformation. Südosteuropa im Vergleich mit Ostmitteleuropa, in: Europäische Rundschau, 2003/3, S. 131f.

⁷⁵³ Vgl. Die baltischen Staaten, in: der Bürger im Staat, 2004/2-3, S. 2

⁷⁵⁴ Vgl. Peer H. Lange, Europäische Sicherheit im Ostseeraum – Zwischen Russland und Westeuropa, in: Boris Meissner (Hg.), Die Außenpolitik der baltischen Staaten und die internationalen Beziehungen im Ostseeraum, Hamburg 1994, S. 236f.

zunehmend gesprächs- und kompromissbereit zeigte⁷⁵⁵ und im Gegenzug Russland in die Kooperationsstrukturen der Nato und der Europäischen Union zunehmend eingebunden wurde.⁷⁵⁶

9 Die Entscheidungen der deutschen Baltikumpolitik von 1994-1998 und von 1998-2002 im Vergleich⁷⁵⁷

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die für die deutsche Außenpolitik (1994-1998 und 1998-2002) gegenüber den baltischen Staaten relevanten Entscheidungen analysiert. Auf der bilateralen Ebene lag der Focus der Untersuchung vor allem auf Natur und Inhalt der im Untersuchungszeitraum ratifizierten zwischenstaatlichen Verträge und Abkommen und der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen. Bei der Betrachtung der multilateralen Dimension der Beziehungen Deutschlands zum Baltikum richtete sich der Blick vorrangig auf die Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Strukturen der Europäischen Union und der Nato und auf die deutsche Haltung zu dieser Problematik. Die Rolle des Ostseerates bei der Gestaltung der deutschen Außenpolitik gegenüber dem Baltikum wurde ebenso erarbeitet. Darüber hinaus war wichtig, wie sich die deutsche Förderpolitik der Bundesregierung gestaltete und welche Problemlagen und Konfliktfelder in der deutschen Baltikumpolitik von Bedeutung waren. Dem Analyseschema der Arbeit folgend sollen die Untersuchungsergebnisse für die 13. (1994-1998) und 14. Legislaturperiode (1998-2002) miteinander verglichen werden.

⁷⁵⁵ Vgl. Werner Weidenfeld (Hg.), *Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung*, Gütersloh 1997, S. 47

⁷⁵⁶ Vgl. u.a. Deutscher Bundestag, *Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung*, Drucksache 14/4460 vom 01.11.2000, Pkt. IX

⁷⁵⁷ Konkrete Zahlen und Belege sind in den entsprechenden Kapiteln detailliert aufgeführt und sollen bei diesem Vergleich nicht nochmalig zugewiesen werden.

9.1. Bilateral

Nachdem 1991 die Unabhängigkeit von Estland, Lettland und Litauen durch Deutschland anerkannt wurde und die diplomatischen Vertretungen aufgebaut waren, kam es zu einem hochrangigen Besucheraustausch zwischen Deutschland und den baltischen Staaten, in dessen Folge sich der deutsche Außenminister Klaus Kinkel und seine Amtskollegen aus dem Baltikum mehrmals trafen. Ein Ergebnis dieser Zusammenkünfte waren unter anderem „Gemeinsame Erklärungen über die Grundlagen der bilateralen Beziehungen“, die mit Estland, Lettland und mit Litauen unterzeichnet wurden. Die Inhalte der Gegenseitigen Erklärungen haben zu großen Teilen sicherheitspolitischen Charakter, beziehen jedoch auch viele andere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit mit ein.

Zwischen 1994 und 1998 ging es der Regierung Kohl u.a. darum, durch Abkommen und Verträge, die für die zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit angemessenen Rahmenbedingungen zu schaffen. Wichtige Vereinbarungen hatten beispielsweise den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße zum Inhalt. Mit den erweiterten ökonomischen Verflechtungen zwischen Deutschland und dem Baltikum wurde notwendig, verbindliche Rechtsgrundlagen für den Personen- und Güterverkehr zu schaffen und feste Sanktionsmöglichkeiten zu vereinbaren. Damit erhöhten sich die Transportsicherheiten der Unternehmen und die generelle Rechtssicherheit. Auch Fragen des Umweltschutzes, der Gastarbeiterproblematik, des grenzüberschreitenden Personenverkehrs und der jugendpolitischen Zusammenarbeit wurden vertraglich geregelt. Weitere Abkommen beziehen sich vor allem auf die wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Bereiche der Kooperation. Deutschland setzte auf wirtschaftliche Beratung bzw. Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung von Führungskräften und entsendete Fachkräfte, Berater, Ausbilder, Gutachter, Sachverständige und wissenschaftliches und technisches Personal in die baltischen Staaten. Zudem formulierte die Kohl-Regierung 1998 in der „Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten“ Leitsätze für die künftige

Zusammenarbeit mit Estland, Lettland und Litauen. Hier wird Deutschland als „Anwalt der Balten“ bezeichnet, der intensiv bei der Heranführung der baltischen Staaten an die Europäische Union hilft. Auch der NATO-Beschluss über die Osterweiterung des Bündnisses wird nochmals als sehr wichtig für die Sicherheit in der baltischen Region bezeichnet.

Als Ziel der deutschen Vertragspolitik zwischen 1994 und 1998 ist neben der Entfaltung der ökonomischen Kooperation auch der Aufbau demokratischer Strukturen und die Schaffung marktwirtschaftlicher Ordnungen in Estland, Lettland und Litauen zu erkennen. Diese von der Regierung Kohl betriebene Vertragspolitik Deutschlands gegenüber Estland, Lettland und Litauen setzte nach 1998 auch die Regierung Schröder fort. Zwischen 1998 und 2001 unterzeichnete Deutschland mit den drei baltischen Staaten Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlussachen und zur Aufhebung der Visumpflicht. Zudem wurden von 1998 bis 2002 zwischen Deutschland und den baltischen Staaten Abkommen und Übereinkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung, über den Luftverkehr und über die gegenseitige Steuerbefreiung von Straßenfahrzeugen im internationalen Verkehr geschlossen.

Die unter der Regierung Schröder nach 1998 geschlossenen Abkommen und Verträge waren generell in ihrer Substanz weniger bedeutsam als diejenigen, die zwischen 1994 und 1998 unterzeichnet wurden. Dies lag nicht an einem prinzipiellen Bedeutungsverlust der baltischen Staaten für die Außenpolitikgestaltung der deutschen Regierung, sondern vielmehr daran, dass die wichtigsten Vereinbarungen der Zusammenarbeit in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen bereits abgeschlossen waren. So ist von 1994 bis 1998 zwar eine regere Vertragspolitik zwischen Deutschland und den baltischen Staaten als nach 1998 festzustellen, aber eine grundsätzliche Änderung in den außenpolitischen Prioritäten Deutschlands war damit nicht verbunden. In ihrer Gesamtheit ist die Entwicklung von 1994 bis 2002 in dieser Frage konstant.

Ein weiterer Analysegegenstand, der für die 13. und 14. Legislaturperiode untersucht wurde, war die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen. Dieser Punkt war bedeutsam, da Handel und wirtschaftliche Verbindungen als ein elementares Standbein der zwischenstaatlichen Beziehungen angesehen werden können. Durch ökonomische Kooperation wird Vertrauen geschaffen und gleichzeitig entfalten sich nötige Potenziale und Spielräume auch für politische Verhandlungen, wodurch die außenwirtschaftlichen Verflechtungen auch zum Indikator für die Qualität der zwischenstaatlichen Beziehungen generell werden.

Zwischen 1994 und 1998 entwickelte sich der Außenhandel Deutschlands mit den baltischen Staaten kontinuierlich und es waren vergleichsweise hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. Deutschland war in dieser Zeit einer der wichtigsten Handelspartner der Balten. Eine große Bedeutung für den deutschen Außenhandel besaß das Baltikum aber nicht. Das Handelsvolumen war im Verhältnis zu anderen mittel- und osteuropäischen Staaten wie z.B. Polen oder Tschechien vergleichsweise gering. Die Reihenfolge der wichtigsten Handelspartner Deutschlands in Mittel- und Osteuropa war seit 1993 fast unverändert: Polen lag auf Rang eins, gefolgt von Tschechien und Ungarn. So exportierte Deutschland 1994 Waren im Wert von 10126 Mio. DM nach Polen, nach Estland waren es hingegen nur Ausfuhren im Wert von 267 Mio. DM, nach Lettland 508 Mio. DM und Litauen 784 Mio. DM.

Der Handel Deutschlands mit den baltischen Staaten war auch nach 1998 von einem generellen Wachstum gekennzeichnet. Nach 1998 rangierte Deutschland wechselnd auf den obersten Plätzen der wichtigsten Außenhandelspartner der baltischen Staaten. Aber auch für die Zeit von 1998 bis 2002 ist anzumerken, dass Estland, Lettland und Litauen eine relativ geringe Bedeutung für die deutsche Exportwirtschaft besaßen.

Die Warenstruktur im Handel zwischen Deutschland und den Balten blieb in der 13. und 14. Legislaturperiode größtenteils unverändert. Hauptsächlich exportierte

Deutschland ins Baltikum Güter der Ernährungswirtschaft, Fahrzeuge, Maschinen sowie chemische Erzeugnisse. Wichtige deutsche Haupteinfuhrgüter aus Estland, Lettland und Litauen waren Textilien, Holzwaren, Erdölprodukte und pharmazeutische Erzeugnisse.

Ein Vergleich der untersuchten Handelsstruktur für die benannten Analysezeiträume ergibt, dass sich zwar ein unverändertes kontinuierliches Wachstum verzeichnen lässt und Deutschland für die baltischen Staaten einer der wichtigsten Handelspartner war, diese Entwicklung aber für die deutsche Seite aus ökonomischer Perspektive eine relativ geringe Bedeutung besaß. Generell ist eine Veränderung im Außenhandel mit dem Baltikum nach dem Regierungswechsel in Deutschland 1998, nicht zu erkennen.

Bei der Betrachtung und Analyse der deutschen Direktinvestitionen im Baltikum ist festzustellen, dass der Umfang zwischen 1994 und 1998 und von 1998 bis 2002 im Vergleich zu Investitionen aus anderen Ländern, besonders aus Skandinavien, relativ gering war. Grundsätzlich erhöhte sich das deutsche Investitionsvolumen in den baltischen Staaten für die genannten Zeitabschnitte kaum und lag auch deutlich unter der Höhe der Summen, die deutsche Unternehmen in anderen ost- und mitteleuropäischen Ländern investierten. Ab dem Jahr 2000 ist dennoch eine gewisse Dynamik zu erkennen, was u.a. anderem auf die Perspektive der Beitritte von Estland, Lettland und Litauen zur Europäischen Union und einer besseren logistischen Anbindung zurückzuführen ist. Diese erhöhte Bereitschaft deutscher Unternehmen im Baltikum zu investieren wurde noch bestärkt, als auf der russische Seite mehr Kooperationsbereitschaft in der „baltischen Frage“ zu erkennen war und sich vorhandene Vorbehalte und Unsicherheiten verringerten. Ein prinzipieller Wandel in der Einstellung der deutschen Wirtschaft bezüglich der Direktinvestitionen in Estland, Lettland und Litauen ist jedoch mit dem Regierungswechsel in Deutschland nicht zu verbinden. Die bessere Investitionsstimmung beruht vielmehr auf einer kontinuierlichen Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen

Staaten, der wachsenden Rechtssicherheit (Stabilisierung der Demokratie) im Baltikum und der veränderten Rolle Russlands im internationalen System.

9.2. Multilateral

Bei der Untersuchung der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten auf multilateraler Ebene wurden vor allem der Prozess der Heranführung der Balten an die Strukturen der Europäischen Union und die Entscheidungen in Hinsicht auf eine volle EU-Mitgliedschaft analysiert. Für die Zeit von 1994 bis 1998 lassen sich zwei Ziele in der Gestaltung der deutschen EU-Politik, bezogen auf die baltischen Staaten, lokalisieren: Die Interessen, die seitens der deutschen Regierung bestanden, waren vor allem sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Natur. Aus sicherheitspolitischer Perspektive war wichtig, die Möglichkeiten der Europäischen Union zu nutzen, um die innere Stabilität in Estland, Lettland und Litauen zu fördern und die Demokratisierung der Gesellschaften zu unterstützen. Auf ökonomischem Gebiet galt es, die europäischen Strukturen optimal zu nutzen, um die bestehenden Formen der Kooperation zu erhalten, zu fördern und auszubauen.

Ein erster Schritt der Zusammenarbeit der EU mit den Balten waren die Handels- und Kooperationsabkommen (1992), welche ab dem 1. Januar 1995 durch Freihandelsabkommen ersetzt wurden. Eine weitere Annäherung an die Europäische Union stellte der Abschluss der Europaverträge mit den baltischen Staaten dar. Die deutsche Regierung setzte sich stark für das zügige Zustandekommen dieser Verträge ein und stilisierte dieses Vorhaben gar als „Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft“ in der EU hoch. Mit der Unterzeichnung der Europa-Abkommen im Juni 1995 standen nun Estland, Lettland und Litauen mit den anderen beitragswilligen Staaten auf einer Stufe und zudem besaßen sie nun offiziell die politisch entscheidende Perspektive zu einer Vollmitgliedschaft zur Europäischen Union. Damit waren die baltischen Staaten zwar an die Strukturen der Europäischen Union gebunden, ohne jedoch die Möglichkeit der politischen Mitsprache innerhalb der EU zu besit-

zen. Für die deutsche Regierung schien dies zunächst die ideale Lösung darzustellen. Bei der Frage der angestrebten Vollmitgliedschaft der Balten in der Europäischen Union blieb die Regierung Kohl dementsprechend zurückhaltend. Obwohl in offiziellen Verlautbarungen immer wieder von deutschen Regierungsvertretern verkündet wurde, der Anwalt der Balten zu sein, war der reale Einsatz der deutschen Regierung für einen schnellen Beitritt doch eher bescheiden.

Gründe dafür waren u.a. die Befürchtung, dass ein Beitritt der Balten zur EU von diesen als Eintrittskarte zur Nato gewertet werden könnte und sich eine Mitgliedschaft negativ auf die Beziehungen zu Russland auswirken würde. Zudem hatten für die deutsche Regierung bei der Erweiterung der Europäischen Union nach Osten, vor allem die Nachbarländer Polen und Tschechien Vorrang. Erstens weil sich durch eine Mitgliedschaft dieser Länder die Stabilitätsgrenze nach Osten verschieben würde und zweitens waren die russischen Widerstände in diesem Fall nicht so ausdrücklich vorgetragen worden, wie im Fall der baltischen Staaten. Die russischen Probleme mit der Einbindung der ehemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen in westliche Kooperationen, der deutsche Wille, die guten Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden und die noch vorhandenen strukturellen und wirtschaftlichen Hindernisse machten es der deutschen Regierung schwer, sich uneingeschränkt für den schnellen Beitritt der Balten in die Europäische Union stark zu machen. Prinzipiell kann für die Zeit zwischen 1994 und 1998 festgestellt werden, dass die Bereitschaft der deutschen Regierung, sich für einen schnellen Beitritt der Balten in die EU einzusetzen, mit dem Zustandekommen der Europaabkommen abflaute.

Diese Richtung in der Erweiterungsproblematik setzte sich auch nach dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland fort. Die neue rot-grüne Bundesregierung stellte heraus, dass sie für eine „realistische“ Erweiterungspolitik der Europäischen Union eintrete, was auch für Estland, Lettland und Litauen gelte. Zudem wäre die

Erweiterung der EU um die baltischen Staaten sehr schwierig, äußerst kompliziert und ein langer Prozess.

Das deutsche Bekenntnis zur Anwaltschaft der baltischen Staaten verblieb zwischen 1998 und 2002 größtenteils auf der rhetorischen Ebene. Trotz der wiederholten Beteuerungen der deutschen Regierungsvertreter, dass die Erweiterung der EU von großer Bedeutung für die Stabilität in Europa sei, öffnete sich das Bündnis nur sehr langsam für die baltischen Staaten. Es ist festzustellen, dass de facto die nationalen Interessen für die deutsche Regierung einen höheren Rang einnahmen, als der Wunsch der Balten rasch der EU beitreten zu können.

Für die deutsche EU-Politik bezogen auf die baltischen Staaten kann für die 13. und 14. Legislaturperiode als richtungsweisend erkannt werden, dass die deutschen Regierungen einerseits die Beziehungen zu Russland nicht belasten und andererseits die Balten an die westlichen Institutionen heranführen und binden wollten. Abschließend lässt sich für den gesamten Zeitraum von 1994 bis 2002 feststellen, dass die Dynamik, mit der die deutschen Regierungen die EU-Integration der Balten zunächst vorangetrieben hatten, einer berechnend realistisch-sachlichen Vorgehensweise gewichen war. Aber generell blieb die EU-Politik Deutschlands bezogen auf das Baltikum auch nach dem Regierungswechsel in Deutschland 1998 konstant positiv. Der Regierung Kohl und auch der Regierung Schröder war daran gelegen, die Gefüge der Europäischen Union zu nutzen, um die Stabilität in Estland, Lettland und Litauen zu festigen und die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen.

Wichtige Komponenten bei der Außenpolitikgestaltung Deutschlands gegenüber dem Baltikum waren aus sicherheitspolitischer Sicht die Heranführung der baltischen Staaten an die Nato und die entsprechende Rolle Russlands in dieser Frage. Dies galt für beide der miteinander zu vergleichenden Regierungsperioden. Von 1994-1998 und von 2002-2008 ging es den deutschen Regierungen grundsätzlich darum, die Sicherheits- und Stabilitätsgrenze weiter nach Osten zu verlagern, ohne

dabei größere Spannungen und Diskrepanzen zu befördern bzw. erst aufkommen zu lassen.

Neben den Interessen der Nato-Mitglieder spielte gerade bei der Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken wie Estland, Lettland und Litauen, wie erwähnt, die Haltung von Russland eine gewichtige Rolle. Durch eine Verschiebung der Nato direkt bis an seine Grenze, sah Russland die eigenen elementaren sicherheitspolitischen Interessen berührt. Auch dadurch war das Thema des Beitrittes der baltischen Staaten zur Nato ein äußerst sensibler Tatbestand, der zudem die Beziehungen Deutschlands zu Estland, Lettland und Litauen beeinflusste. So war auch die Haltung der deutschen Regierungen zur Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Nato zwischen 1994-1998 und auch von 1998-2002 sehr komplex und von den strukturellen Veränderungen im internationalen System und von den Beziehungen zu Russland abhängig.

In beiden Zeiträumen setzten die deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger auf eine Kooperationspolitik der Nato mit Estland, Lettland und Litauen. Dabei stand im Vordergrund, die baltischen Staaten behutsam und ohne Risiko an die Nato heranzuführen, wobei das Verhältnis zu Russland eindeutig Priorität besaß. So versuchte die Regierung Kohl nach 1994 zunächst Regelungen zu finden, die allen Positionen gerecht wurden und eine langsame Heranführung der Balten an die Nato ermöglichte. In Deutschland wurde ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem favorisiert, das Russland einbezog und eine voreilige Osterweiterung der Nato zurücksetzte.

Von 1994 bis 1998 blieb die Bundesregierung in Bezug auf die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato recht unverbindlich. Kohl hatte mehrmals deutlich gemacht, wo seine Sympathien lagen und unmissverständlich für ein verständnisvolles Verhalten des Westens gegenüber Russland geworben. Trotz aller gegenteiligen Versicherungen der deutschen Regierung blieb das Baltikum bis zum Ende der Amtszeit von Kohl im Herbst 1998 eine sicherheitspolitische Grauzone

zwischen einer erweiterten Nato und Russland. Die immer wieder vorgetragenen rhetorischen Offensiven der Kohl-Regierung für eine Mitgliedschaft der Balten in der Nato, hatten keine konkreten politischen Konsequenzen. So blieb es zwischen 1994 und 1998 bei einer zurückhaltend-abwartenden Sicherheitspolitik und einer auf Rhetorik ausgelegten „Nato-Politik“ Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten.

Wie schon in der vorangegangenen Legislaturperiode (1994-1998) mit Bundeskanzler Kohl an der Spitze der Regierung, blieb es auch unter der rot-grünen Regierung nach 1998 zunächst bei einer verhaltenen Sicherheitspolitik Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten. Wichtig für die deutsche Regierung waren weiterhin der Ausbau der Kooperationsmechanismen zwischen Nato und den baltischen Staaten und eine zunehmende Annäherung Russlands an die Nato. So konnten einerseits so die guten Beziehungen zu Russland erhalten und ausgebaut werden und andererseits kamen die baltischen Staaten den Strukturen der Nato näher, ohne dass die Allianz konkrete Zugeständnisse für einen Beitritt der Balten machen musste.

Mit der zunehmenden Annäherung Russlands an die Nato, wurde ab 2001 auch die Stimmen aus Moskau versöhnlicher und damit auch ein schneller Beitritt der Balten zur Nato immer wahrscheinlicher. Im Zuge dieser Entwicklung löste sich auch die abwartend zögernde Haltung der deutschen Regierung langsam auf und ab dem Jahr 2002 wurde in Abstimmung mit den Bündnispartnern, vor allem mit den USA, klar für eine schnelle Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen zur Nato votiert.

Wenn diese Richtungsänderung der deutschen Haltung betrachtet wird, ist festzustellen, dass diese sich parallel zu den gewandelten Einstellungen der wichtigsten Akteure in Bezug auf das Baltikum entwickelte und kein Ergebnis des Regierungswechsels im Jahre 1998 darstellt. Als Ergebnis eines Vergleichs der deutschen Politik bezogen auf die Nato-Politik gegenüber den baltischen Staaten sind durch-

gängig von 1994 bis 2002 konstante Einstellungs- und Handlungsmuster der deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger zu erkennen.

Weitere Analyseergebnisse, welche für die 13. und 14. Legislaturperiode verglichen werden sollen, basieren auf Entscheidungen der deutschen Regierungen, die im Rahmen des Ostseerates getroffen wurden. Ausgehend von den Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und den damit verbundenen neuen Kooperationsmöglichkeiten für die Ostseeanrainer auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, wurde am 5./6. März 1992 in Kopenhagen der Ostseerat als Gremium zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Ostseeraum ins Leben gerufen. Als Hauptziele der deutschen Regierung (1994 bis 1998) bei der Gestaltung der Zusammenarbeit mit dem Baltikum im Rahmen der Ostseekooperation sind neben der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, der besseren Zusammenarbeit in Fragen der Infrastruktur, der Energie und des Tourismus, vor allem die Sicherung der politischen Stabilität und Fortentwicklung der Demokratisierung in den baltischen Staaten zu erkennen.

Der Ostseerat entwickelte sich von 1994 bis 1998 als ein Bindeglied im System der europäischen Sicherheitsarchitektur, welches weitere Formen der Sicherheitsvorsorge initiiert hatte. Der Ostseerat bot für die deutsche Regierung eine Möglichkeit, Sicherheit und Stabilität zu befördern, ohne sicherheitspolitische bzw. verteidigungstechnische Verpflichtungen gegenüber Estland, Lettland und Litauen eingehen zu müssen.

Aber ungeachtet aller Vorteile bei der Kooperation im Ostseeraum, blieben die Möglichkeiten des Ostseerates jedoch beschränkt. Als multilaterales Forum zwischenstaatlicher Kooperation, mit (vor allem im Vergleich mit der Europäischen Union) geringem wirtschaftlichen Rang und kaum einer militärischen Bedeutung, besaßen die Beschlüsse des Ostseerates lediglich eine politische aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Für die deutsche Außenpolitikgestaltung bot der Ostseerat zwischen 1994 und 1998 vorrangig die Möglichkeit für Konsultationen mit den anderen Ost-

seeanrainern; Wichtige wirtschaftliche und sicherheitspolitische Fragen wurden jedoch im Rahmen der EU bzw. der Nato entschieden. Die deutsche Politikgestaltung im Ostseerat war zwischen 1994 und 1998 eher abwartend und richtete sich vor allem an den Haltungen der großen Partner im Westen und an den Befürchtungen Russlands aus.

Auch nach 1998 unter der neuen rot-grünen Regierung blieben die deutschen Interessen im Ostseeraum bestehen. Weiterhin war Deutschland sehr an einer Fortentwicklung der Stabilität im Ostseeraum bzw. dem Baltikum gelegen. Wie die Regierung Kohl waren auch die außenpolitischen Entscheidungsträger der Regierung Schröder der Ansicht, dass der Ostseerat als Bindeglied zwischen den Balten und der Europäischen Union eine wichtige integrationspolitische Funktion einnehmen könnte.

Allerdings setzte die rot-grüne Bundesregierung, im Vergleich zu der Zeit zwischen 1994 und 1998 mit Kanzler Kohl an der Spitze der Regierung, mehr darauf, die Bedeutung des Ostseerates als regionales Gremium zu stärken und damit die Koordinierung der unterschiedlichen Ostseeaktivitäten und Interessen zu verbessern. Aber wie bereits Bundeskanzler Kohl, setzte sich auch Schröder dafür ein, den regionalen Charakter des Ostseerats zu erhalten. Der Ostseerat sollte nach deutschen Vorstellungen vor allem Synergieeffekte ermöglichen, jedoch keineswegs Aufgaben übernehmen, deren Umsetzung z.B. die Europäische Union, die Nato oder die OSZE besser sicherstellen könnten. Beispielsweise war Deutschland dagegen, dass der Ostseerat ein Regionalgremium der Europäischen Union werden könnte und deutsche außenpolitische Entscheidungsträger setzten sich wiederholt für eine Eigenständigkeit und die Regionalität des Ostseerates ein.

Die Unterstützung des Außenhandels Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen und die Förderung deutscher Investitionen im Baltikum durch die bundesdeutschen Regierungen wurden für die Regierungsperioden von 1994-1998 und 1998-2002 in die Analyse einbezogen. Es ist festzustellen, dass für beide Untersu-

chungszeiträume Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien bereitgestellt wurden, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten voran zu bringen.

Die Beratungs- und Förderinstrumente dienten vor allem in der ersten Phase der wirtschaftlichen Umgestaltung im Baltikum dem Aufbau bzw. der Aufrechterhaltung der ökonomischen Kooperation mit deutschen Unternehmen. Obwohl ein genereller Nutzen dieser Absicherungen für deutsche Unternehmen zu registrieren ist, kann von einer entscheidenden Bedeutung für die Entwicklung der zwischenstaatlichen bzw. ökonomischen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten nicht gesprochen werden. Vielmehr waren es zwischen 1994 und 1998 bilaterale bzw. multilaterale Abkommen und Verträge, welche die Entfaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit entscheidend beeinflussten.

Nach 1998 dienten die Bürgschaften der Bundesregierung nun vermehrt der Konsolidierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten. Denn zwischen 1998 und 2002 nahmen vor allem die politischen Risiken, wie Devisenknappheit oder kriegerische Ereignisse, Unruhen oder Zahlungsverbote stark ab. Der Tatbestand, dass Exporte in die baltischen Staaten überhaupt nur mit Hilfe der staatlichen Exportkreditversicherung zustande kommen konnten bzw. ohne Unterstützung der einheimischen deutschen Wirtschaft durch den deutschen Staat in vielen Fällen ein Export nach Estland, Lettland oder Litauen kaum möglich gewesen wäre, relativierte sich. Prinzipiell setzte die neue rot-grüne Regierung zwischen 1998 und 2002 die Förderpolitik der Vorgängerregierung unverändert fort und nutzte dazu die bewährten Mittel zur Unterstützung der deutschen Wirtschaft im Außenhandels- und Investitionsgeschäft. Mit zunehmender Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Strukturen der Europäischen Union, der Nato und des Ostseerates und der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der baltischen Staaten verringerte sich jedoch die Notwendigkeit, Garantien für Aktivitäten im Baltikum zu beantragen bzw. zu genehmigen. Eine entscheidende

Bedeutung für die Entwicklung der zwischenstaatlichen bzw. ökonomischen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten besaßen die Fördermaßnahmen für den Zeitraum zwischen 1998 und 2002 demzufolge nicht. Wie schon vor 1998 waren es vielmehr bilaterale bzw. multilaterale Abkommen und Verträge, welche die Richtung der Entwicklung beeinflussten.

Zudem trugen die Programme der Europäischen Union dazu bei, die marktwirtschaftlichen Strukturen und die Demokratie im Baltikum dauerhaft zu verankern, was für die deutsche Wirtschaft den positiven Effekt hatte, ihre Geschäfte in einem vermeintlich sicheren rechtstaatlich-demokratischen Umfeld abwickeln zu können. Die EU-Förderprogramme für die baltischen Staaten bzw. für die mittel- und osteuropäischen Staaten generell, wurden zwischen 1994 und 2002 ständig weiterentwickelt und angepasst.

Obwohl sich die Entwicklung der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf bilateraler und auch multilateraler Ebene zwischen 1994 und 2002 positiv, konstruktiv und freundschaftlich gestaltete, waren auch Probleme, Interessengegensätze bzw. Diskrepanzen existent. Diese basierten u.a. auf Hinterlassenschaften des zweiten Weltkrieges, Missverständnissen, generellen Interessenkonflikten im bilateralen bzw. internationalen Bereich oder Unzulänglichkeiten bei der Umgestaltung der sozialistischen Strukturen im Baltikum vor allem in den Gebieten Wirtschaft, Verwaltung und Rechtssicherheit.

Beispielsweise entwickelten sich einige Diskrepanzen und Interessenkonflikte zwischen den baltischen Staaten und Deutschland, als es um sicherheitspolitische Probleme wie etwa der Aufnahme der Balten in die Nato ging. Obwohl sich Deutschland auch in dieser Frage in offiziellen Verlautbarungen als Anwalt der Balten präsentierte, rangierte die baltische Region in ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung für Deutschland klar hinter der Russlands, Polens oder der von Tschechien. Die deutschen Regierungen taten sich zudem schwer, sich uneingeschränkt für den schnellen Beitritt der Balten in die Europäische Union einzusetzen. Die Gründe dafür waren

die russischen Probleme mit der Einbindung der ehemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen in westliche Kooperationen, der deutsche Wille die guten Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden und die noch vorhandenen strukturellen und wirtschaftlichen Hindernisse. Die baltischen Interventionen zur deutschen Vorgehensweise in dieser Thematik waren zwar teilweise sehr nachdrücklich und kritisch, aber eine ernsthafte diplomatische Krise oder gar die Beeinflussung der wirtschaftlichen Kooperationen folgte daraus nicht.

Aufgrund des generell vorhandenen niedrigen Konfliktpotentials zwischen Deutschland und den baltischen Staaten entwickelten sich die zwischenstaatlichen Beziehungen von 1994-1998 und auch von 1998-2002 kontinuierlich positiv und sehr konstruktiv. Eine Wandlung in den außenpolitischen Einstellungen der deutschen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten ist nach dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland bezogen auf Estland, Lettland und Litauen nicht zu erkennen.

10 Bewertung⁷⁵⁸

Die Vision eines freien, demokratischen Europas hatte nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Ostblocks neue Dimensionen bekommen. Die westlichen Demokratien träumten von einer neuen europäischen Sphäre der Harmonie und Gerechtigkeit bis hin zum Ural. Aber oft sind idealisierte Ansprüche und die Notwendigkeiten und Zwänge der realen Politik nicht gänzlich miteinander vereinbar. Die vorangegangene Untersuchung hat gezeigt, wie schwierig und facettenreich sich die Integration ehemaliger Ostblockgebiete in die Strukturen bestehender, westlicher Institutionen darstellte. Die Staaten Estland, Lettland und Litauen sind heute Vollmitglieder der Europäischen Union und der Nato und haben den Pfad zu Stabilität, wirtschaftlichem Erfolg und Demokratie gefunden.

Die vorliegende Arbeit machte sich zum Ziel, diesen Weg aus der Perspektive der deutschen Außenpolitik nachzuzeichnen. Der konkrete Gegenstand war die Analyse der deutschen Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten zwischen 1994 und 2002. Auf der Basis eines Input-Output-Modells wurde theoriegeleitet geklärt, ob zwei unterschiedliche Regierungen auch eine voneinander abweichende Außenpolitik betreiben bzw. inwieweit die deutsche Außenpolitikgestaltung generell machstaatlichen, handelsstaatlichen oder ideellen Handlungsmustern folgt.

Bevor nun die Einordnung und Bewertung der deutschen Außenpolitikgestaltung anhand der Aspekte des Realismus, des Liberalismus und des Konstruktivismus erfolgt, werden zunächst die Untersuchungsergebnisse aus vergleichender Perspektive dargelegt und anschließend ergründet, inwieweit eine Wechselwirkung von Interessen und außenpolitischen Entscheidungen vorliegt. Die Bewertung beschränkt sich auf die zusammenfassende Darlegung der Untersuchungsergebnisse und der entsprechenden theoretischen Zuordnungen. Eine differenzierte Darstellung der ana-

⁷⁵⁸ In diesem bewertenden, abschließenden Kapitel wird auf ein nochmaliges Anfügen der entsprechenden Fußnoten verzichtet, da diese in der vorangegangenen empirischen Untersuchung ausführlich dargelegt sind.

lytischen Teilaspekte, ist in den einzelnen Analyseeinheiten der Arbeit bereits eingearbeitet und wird hier nicht erneut im Detail aufgezeigt. Bereits im Text enthaltene bewertende Argumentationen werden jedoch nochmals zusammenhängend dargestellt.

Die außenpolitisch relevanten Strukturen administrativer Zuständigkeiten und der Charakter der Entscheidungsprozesse selbst, unterlagen in den gesamten Untersuchungszeiträumen keiner wesentlichen Veränderung. Stattgefundene Umstrukturierungen von Ministerien bzw. Institutionen, hatten keinen maßgeblichen Einfluss auf die Gewichtung der relevanten Entscheidungskompetenzen und auch die zum Handeln befähigten Verfassungsorgane blieben in ihrer Bedeutung unverändert.

Auch die in die Analyse einzubeziehenden Akteure, wie die Parteien oder die Wirtschaftsverbände, blieben in ihrer Bedeutung als relevante Einflussgrößen im politischen System Deutschlands gleich. Allerdings änderten sich, wie schon zu Beginn der Arbeit festgestellt, die Möglichkeiten der Einflussnahme der einzelnen Parteien bei außenpolitischen Entscheidungen: Waren die CDU/CSU und die FDP von 1994 bis 1998 noch in der Regierungsverantwortung, so mussten sie ihre Argumentationen nach 1998 der Oppositionsrolle anpassen. In umgekehrter Form gilt dies auch für die SPD und dem Bündnis90/Die Grünen: Zunächst von 1994-1998 in der Rolle der Opposition mussten bzw. konnten sie ab 1998 die Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten selbst gestalten, und sie waren nicht darauf beschränkt, Forderungen an die Regierung zu stellen.

Wie sich die Interessenlagen der einzelnen Parteien in wichtigen außenpolitischen Sachlagen gestalteten bzw. ob Veränderungen zu beobachten waren wird nun dargelegt. Die vergleichende Betrachtung der Interessen und Forderungen der CDU-/CSU-Fraktion in den untersuchten Legislaturperioden zeigt eine prinzipiell konstante Einstellung in wichtigen Fragen der Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen mit dem Baltikum: Wie schon von 1994 bis 1998 war der CDU/CSU auch nach 1998 an einem Erfolg der wirtschaftlichen Kooperation und der kulturellen und

politischen Zusammenarbeit Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen gelegen. Diese positive Grundeinstellung galt auch für die Prozesse der Integration der baltischen Staaten in die Europäische Union und der Nato. Die Aufnahme der baltischen Staaten in die Nato wurde als Teil eines evolutionären Prozesses wahrgenommen, in dem die Beziehungen zu Russland und die prinzipielle Gestalt einer Sicherheitsstruktur in Europa eine große Rolle spielten. Die Haltung der CDU und der CSU zu einer Mitgliedschaft von Estland, Lettland und Litauen in der Europäischen Union war ähnlich gelagert. Von 1994-1998 und auch von 1998-2002 wurde die konstante Meinung vertreten, dass es im Interesse Deutschlands liegen müsse, die Teilung Europas zu überwinden und schrittweise das Wohlstandsgefälle zwischen Ost und West zu reduzieren; Deutschland trage dabei eine besondere historische Verantwortung. Es lässt sich festhalten dass es der CDU/CSU von 1994-1998 und auch von 1998-2002 vor allem darum ging die Stabilität in den baltischen Staaten zu festigen, ihren Transformationsprozesses zu unterstützen und die Heranführung von Estland, Lettland und Litauen an die Europäische Union voranzutreiben. Nicht zu vergessen ist das Interesse an einer engen ökonomischen Kooperation und der Zusammenarbeit auf den Ebenen der Wirtschaft, der Verbände und der Regionalkörperschaften. Ein prinzipieller Unterschied, welcher sich aus der veränderten Rolle (Regierung - Opposition) ergeben könnte, war nicht festzustellen.

Auch bei dem Vergleich der konkreten Interessen der SPD in den untersuchten Legislaturperioden kann von einer grundsätzlichen Konstanz gesprochen werden. Die SPD betonte explizit, dass mit dem Regierungswechsel von 1998 keine konzeptionelle Abkehr von den bis dahin geltenden Zielorientierungen verbunden sei. Aus sicherheitspolitischer Perspektive war für die SPD die Nato-Osterweiterung von großer Bedeutung. Nach Abwägung von Risiken und Möglichkeiten war 1997 für die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag die Osterweiterung des Bündnisses mit vielen Chancen verbunden und die Einladung von beitragswilligen Staaten wie Estland, Lettland und Litauen wurde begrüßt. Auch nach der Regierungsübernahme 1998 war

die prinzipielle Haltung der SPD zur Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen in die Nato positiv. Es ist festzustellen, dass sich die SPD für eine kooperative Sicherheitsarchitektur stark machte und den Beziehungen zu Russland ein großes Gewicht beimaß. Auch die Erweiterung der Europäischen Union durch die baltischen Staaten wurde von der SPD durchgängig unterstützt. Grundsätzlich waren die Ziele der SPD in beiden untersuchten Zeiträumen gleichbleibend. Vor allen Dingen ging es der SPD darum, die Stabilität in den baltischen Staaten zu festigen und weiter auszubauen. Dazu sah es die SPD als notwendig an, den Transformationsprozess in den baltischen Staaten zu unterstützen und sie an die Europäische Union und die Nato heranzuführen.

Gleichbleibende Interessenlagen, sind auch der FDP und dem Bündnis90/Die Grünen vorhanden. In beiden untersuchten Legislaturperioden setzten sie sich für den Beitritt der baltischen Staaten zur EU ein und befürworteten die Aufnahme dieser Staaten in die Nato. Der Fokus der FDP-Argumente lag dabei mehr auf ökonomische Aspekte, der der Grünen mehr auf friedenspolitische und umwelttechnische Problemfelder. Ein Vergleich der Interessen der PDS in den untersuchten Zeiträumen erscheint nicht notwendig, weil die PDS nur in der 14. Legislaturperiode im Deutschen Bundestag als Fraktion vertreten war.

Im Ergebnis der Untersuchung der Interessen der Parteien zu den wichtigsten Politikbereichen ist eine parteiübergreifende Übereinstimmung vorhanden. Die öffentlichen Statements von Parteieliten waren meist sehr oberflächlich, idealistisch beladen und diplomatisch formuliert. Stellungnahmen zu Problemlagen waren deutlich unterrepräsentiert.

Dem vergleichenden Analyseschema folgend sollen nun die Interessen, Forderungen und Maßnahmen der wichtigsten Wirtschaftsverbände in den Regierungsperioden von 1994-1998 und von 1998-2002 gegenüberstellend bewertet werden. Die wichtigsten Dachverbände der bundesrepublikanischen Wirtschaft besaßen in den gesamten beiden Untersuchungszeiträumen ein unvermindertes Legitimationspo-

tenzial; sie waren durchgängig ein wichtiges wirtschaftspolitisches Vermittlungsinstrument. Durch ihre Organisationsmacht konnten die Wirtschaftsverbände ihre Interessen effizient an außenpolitische Entscheidungsträger und an das politisch-administrative System herantragen. Betrachtet man die die Reihe der untersuchten Wirtschaftsakteure von 1998-2002, so ist festzustellen, dass sich die Zusammensetzung und die Relevanz im Vergleich zum Untersuchungszeitraum von 1994-1998 kaum unterscheidet. Die über Jahrzehnte gewachsenen Strukturen und Kompetenzen wirkten unabhängig vom Regierungswechsel weiter.

Der Vergleich von Interessen, Forderungen und Maßnahmen der untersuchten Wirtschaftsakteure für die Jahre von 1994-1998 und 1998-2002 bringt Unterschiede und Gemeinsamkeiten zutage. Beispielsweise konnte erarbeitet werden, dass die Anliegen des Ost-Ausschusses, des BDI und des DIHK im Baltikum in beiden Regierungsperioden inhaltlich meist sehr nahe beieinander lagen und Forderungen an außenpolitischen Entscheidungsträgern oft auch gemeinsam formuliert wurden. Bezogen auf die Problematik der EU-Erweiterung, war eine unveränderte Forderung der Wirtschaftsakteure, die Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen voranzutreiben, hierbei jedoch realistische Perspektiven anzulegen. Die deutschen Wirtschaftsakteure waren durchgängig interessiert an einem zügigen und zugleich geordneten Beitrittsprozess der Balten in die EU und der Nato, der Vergrößerung des europäischen Binnenmarktes und einer Zunahme des Wahreinaustausches mit den baltischen Staaten. Kritikpunkte, die mit dem Beitritt von Estland, Lettland und Litauen zur EU zusammenhängen, veränderten sich nach der Bundestagswahl 1998 kaum. So forderten die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft beständig, dass die baltischen Staaten die Wettbewerbsregeln, die Beihilfekontrollen und den gewerbliche Rechtsschutz der EU rasch übernehmen sollten und sie die Europa-Abkommen in allen Punkten fristgerecht zu erfüllen hätten. Zudem müssten mengenmäßige Beschränkungen für Einfuhren, nichttarifäre Handelshemmnisse, auch einseitige Zertifizierungsaufgaben,

Lizenzen für Ein- und Ausfuhren und weitere Maßnahmen, die den Wirtschaftsverkehr behinderten, schnellstens beseitigt werden.

Als gleichbleibend sind auch die Interessen der Wirtschaftsakteure bezüglich der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung zu betrachten. Es war in beiden Untersuchungszeiträumen eine konstante Forderung, den Unternehmen eine bessere Möglichkeit zu geben, die für ihre Ziele geeigneten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in Anspruch zu nehmen, d.h. mehr Transparenz zu schaffen. Die Forderung nach einem Gesamtkonzept der Außenwirtschaftsförderung ist von 1994 bis 2002 unabhängig vom Regierungswechsel durchgängig feststellbar.

Eine Veränderung in der Art und Weise der Argumentation der Wirtschaftsverbände ist ab 1999 festzustellen. Die bis dahin in Reden, Berichten und Mitteilungen vorherrschende Begeisterung über die Einbeziehung der Balten in die euroatlantischen Strukturen, wich nun nach und nach einer realistischen und kritischen Betrachtung dieser Problematik. Die Argumentation, wonach die Erweiterung der EU um kostengünstige Standorte wie Estland, Lettland und Litauen zwangsläufig eine neue wirtschaftliche Dynamik bringe, wurde merklich verhaltener. Nun wurde nicht mehr vom garantierten Gewinn einer EU-Erweiterung gesprochen, sondern vielmehr davon, dass die EU-Staaten und die Beitrittsländer von einem erweiterten Binnenmarkt profitieren könnten, und auch nur dann, wenn die notwendigen Voraussetzungen hierfür geschaffen werden würden. Im Vergleich zum Regierungszeitraum von 1994-1998 wurde ab dem Jahr 2000 auch deutlicher darauf hingewiesen, dass die Kandidatenländer an ihren individuellen Fortschritten bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und nicht an politischen Wünschen gemessen werden müssten.

Eine Interpretation dieser Veränderungen könnte implizieren, dass zunächst auf eine Sicherung und Konsolidierung der neuen Märkte hin gearbeitet wurde, ohne jedoch die Forderungen in den öffentlichen Diskussionen zu überziehen und so Unsicherheiten zu bestärken. Mit zunehmender Integration von Estland, Lettland und

Litauen in die Strukturen der EU und die Ausweitung der bilateralen Handelsverflechtungen, war bei den deutschen Wirtschaftsvertretern zunehmend der Wille zu erkennen, unbequeme Probleme eloquenter vorzutragen und Forderungen deutlicher zu formulieren. Utilitaristische Argumentationsmuster traten nach 1998 stärker zu Tage als dies vorher der Fall war. Diese Veränderungen können jedoch nicht auf den Regierungswechsel von 1998 zurückgeführt werden; sie sind vielmehr als ein Teil des gesamten integrativen Prozesses anzusehen, der nach dem Zusammenbruch des Sozialismus bzw. der Unabhängigkeit der baltischen Staaten 1991 begann.

Auch die Maßnahmen der Wirtschaftsakteure zur Durchsetzung ihrer Interessen und zur Vermittlung ihrer Forderungen sind von 1994 bis 2002 von einer prinzipiellen Kontinuität gekennzeichnet. Da es zur Verwirklichung der Ziele guter Kontakte zu Regierungen und Behörden bedarf, war die Kooperation der Wirtschaftsvertreter sowohl mit der Regierung Kohl als auch mit der Regierung Schröder eng und intensiv und manifestierte sich durchgängig in den verschiedensten Formen der Zusammenarbeit. Dazu zählten zahlreiche informelle Treffen, gemeinsamen Reisen und Konferenzen. Ein Beispiel hierfür war die 1992 begonnene Hilfestellung des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, bei der wirtschaftlichen Kooperation zwischen deutschen und baltischen Unternehmen. Unabhängig vom Regierungswechsel wurden Veranstaltungen mit Lettland (1997), mit Litauen (1998) und mit Estland (1999) im Rahmen der „Hannover Messe“ durchgeführt. In diesem Zusammenhang sind auch die 1996 ins Leben gerufenen „Berliner Finanzierungskonferenzen“ zu nennen. Über das Jahr 1998 hinweg und unabhängig von der Regierungskonstellation wurden diese Jahr für Jahr kontinuierlich veranstaltet. Beständig war ebenfalls die Arbeit des DIHK im Baltikum, mit dem Aufbau von Delegiertenbüros und der Vertiefung der Kontakte zu den Behörden Estlands, Lettlands und Litauens. Die Interessenvertreter der deutschen Wirtschaft suchten im gesamten Untersuchungszeitraum den engen Kontakt und Dialog mit den Partnerverbänden im Baltikum. Sie beharrten

unabhängig vom Regierungswechsel auf eine enge Kooperation mit den relevanten Institutionen in Deutschland, dem Baltikum und bei der Europäischen Union.

Es ist weiterhin zu beobachten, dass zwischen 1994 und 2002 durchgängig eine wirksame Artikulation der deutschen wirtschaftlichen Interessen im Baltikum durch die deutschen Wirtschaftsverbände angestrebt wurde. Dazu dienten u.a. das Zusammenwirken vieler Institutionen und Instrumente (BDI, Ost-Ausschuss, DIHT, BDA, im Rahmen von Kooperationsräten); die Förderung und Begleitung von Firmenkooperationen durch das Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft; die Mitgestaltung von Förderprogrammen und deren Rahmenbedingungen; die Teilnahme von Beratungen der Bundesministerien, BDI-Symposien mit Vertretern der Industrie, des BMWi und der EU-Kommission; Bestandsaufnahmen der Erfahrungen deutscher Investoren im Baltikum und daraus resultierende Empfehlungen an die Bundesregierung.

Ein Unterschied ist in der Intensität bei Kontakten deutscher Wirtschaftsvertreter mit den Staats- und Regierungschefs von Estland, Lettland und Litauen zu erkennen. So begleitete eine Wirtschaftsdelegation Bundeskanzler Schröder Mitte 2000 in die Hauptstädte der baltischen Staaten wo sie auf höchster Ebene für ihre Interessen werben konnten. Diese Kontakte wurden nochmals verstärkt, als die Staats- und Regierungschefs der baltischen Staaten im Herbst 2000 dann im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin zu Gast waren. Diese Intensität der Beziehungen hatte es in der Regierungszeit von Kohl nicht gegeben.

Die Grundinteressen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) blieben in beiden untersuchten Zeitabschnitten unverändert. Dem DBV ging es vornehmlich um die Probleme auf dem Agrarsektor, die bei einer zunehmenden Integration der baltischen Staaten in die Europäische Union auftauchten. Die Argumentationen des DGB waren hauptsächlich, der eigenen Berufung folgend, in ihrer Logik darauf gerichtet, die Interessen der deutschen Beschäftigten zu vertreten. Dies galt, in Bezug auf die Außenpolitikgestaltung gegen-

über den baltischen Staaten, vor allem für die Erweiterungsproblematik der Europäischen Union. Prinzipiell ist festzustellen, dass kaum ein Unterschied zwischen den außenpolitischen Interessen des DGB und denen der deutschen Unternehmen besteht.

Die Untersuchung der relevanten Entscheidungsbereiche für die Regierungsperioden von 1994-1998 und von 1998-2002 ergab viele Gemeinsamkeiten. Nachfolgend werden auf der Grundlage der Analyseergebnisse diese Übereinstimmungen und auch die Unterschiede für die verschiedenen Teilgebiete bewertet. Berücksichtigung dabei finden vorrangig die im Untersuchungszeitraum ratifizierten zwischenstaatlichen Verträge und Abkommen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen, die deutsche Haltung zur Integration der baltischen Staaten in die EU und die Nato und die Kooperation im Ostseerat. Darüber hinaus werden die deutsche Förderpolitik der Bundesregierung und wichtige Problemlagen und Konfliktfelder in die Bewertung einbezogen.

Als Ziel der deutschen Vertragspolitik zwischen 1994 und 1998 ist neben der Entfaltung der ökonomischen Kooperation auch der Aufbau demokratischer Strukturen und die Schaffung marktwirtschaftlicher Ordnungen in Estland, Lettland und Litauen zu erkennen. Diese von der Regierung Kohl betriebene Vertragspolitik Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten setzte auch die Regierung Schröder fort. Die nach 1998 geschlossenen Abkommen und Verträge waren generell in ihrer Substanz weniger bedeutsam als diejenigen, die zwischen 1994 und 1998 unterzeichnet wurden. Dies lag nicht an einem prinzipiellen Bedeutungsverlust der baltischen Staaten für die Außenpolitikgestaltung der deutschen Regierung, sondern vielmehr daran, dass die wichtigsten Vereinbarungen der Zusammenarbeit in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen bereits abgeschlossen waren. So ist von 1994 bis 1998 zwar eine regere Vertragspolitik zwischen Deutschland und den baltischen Staaten als nach 1998 festzustellen, aber eine grundsätzliche Änderung in den außenpolitischen Prioritäten Deutschlands war damit nicht verbunden. In ihrer Gesamtheit ist die Entwicklung von 1994 bis 2002 in dieser Frage konstant.

In Hinblick auf die Handelsstruktur zwischen Deutschland und dem Baltikum lässt sich für die benannten Analysezeiträume feststellen, dass zwar ein unverändertes kontinuierliches Wachstum zu verzeichnen war und Deutschland für die baltischen Staaten einen bedeutenden Handelspartner darstellte, diese Entwicklung aber für die deutsche Seite aus ökonomischer Perspektive eine relativ geringe Bedeutung besaß. Generell ist eine Veränderung im Außenhandel mit dem Baltikum nach dem Regierungswechsel in Deutschland (1998) nicht zu erkennen. Die Warenstruktur im Handel zwischen Deutschland und den Balten blieb in der 13. und 14. Legislaturperiode ebenfalls vorwiegend unverändert. Hauptsächlich exportierte Deutschland ins Baltikum Güter der Ernährungswirtschaft, Fahrzeuge, Maschinen sowie chemische Erzeugnisse. Wichtige deutsche Haupteinfuhrgüter aus Estland, Lettland und Litauen waren Textilien, Holzwaren, Erdölprodukte und pharmazeutische Erzeugnisse.

Die Betrachtung und Analyse der deutschen Direktinvestitionen im Baltikum zeigt, dass der Umfang zwischen 1994 und 1998 und von 1998 bis 2002 im Vergleich zu Investitionen aus anderen Ländern, besonders aus Skandinavien, relativ gering war. Grundsätzlich erhöhte sich das deutsche Investitionsvolumen in den baltischen Staaten für die genannten Zeitabschnitte kaum und lag auch deutlich unter der Höhe der Summen, die deutsche Unternehmen in anderen ost- und mitteleuropäischen Ländern investierten. Ab dem Jahr 2000 ist dennoch eine gewisse Dynamik zu erkennen, was u.a. anderem auf die Perspektive der Beitritte von Estland, Lettland und Litauen zur Europäischen Union und einer besseren logistischen Anbindung zurückzuführen ist. Diese erhöhte Bereitschaft deutscher Unternehmen im Baltikum zu investieren wurde noch bestärkt, als auf der russische Seite mehr Kooperationsbereitschaft in der „baltischen Frage“ zu erkennen war und sich vorhandene Vorbehalte und Unsicherheiten verringerten. Ein prinzipieller Wandel in der Einstellung der deutschen Wirtschaft bezüglich der Direktinvestitionen in Estland, Lettland und Litauen ist jedoch mit dem Regierungswechsel in Deutschland nicht zu verbinden. Die bessere Investitionsstimmung beruht vielmehr auf einer kontinuierlichen Entwick-

lung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten, der wachsenden Rechtssicherheit (Stabilisierung der Demokratie) im Baltikum und der veränderten Rolle Russlands im internationalen System.

Mit der Integration der baltischen Staaten in die Europäische Union verbanden die beiden deutschen Regierungen zwischen 1994 und 2002 durchgängig zwei wichtige Ziele: Einerseits wurde angestrebt, die Europäische Union zu nutzen, um die innere Stabilität in Estland, Lettland und Litauen zu fördern und die Demokratisierung der Gesellschaften zu unterstützen. Andererseits sollten auf ökonomischem Gebiet die Strukturen der Europäischen Union dienlich gemacht werden, um die bestehenden Formen der Kooperation zu erhalten, zu fördern und auszubauen. Dazu diente zunächst der Abschluss der Europaverträge mit den baltischen Staaten. Die deutsche Regierung setzte sich stark für das zügige Zustandekommen dieser Verträge ein und stilisierte dieses Vorhaben gar als „Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft“ in der EU hoch. Mit der Unterzeichnung der Europa-Abkommen im Juni 1995 standen nun Estland, Lettland und Litauen mit den anderen beitrittswilligen Staaten auf einer Stufe und zudem besaßen sie nun offiziell die politisch entscheidende Perspektive zu einer Vollmitgliedschaft zur Europäischen Union. Damit waren die baltischen Staaten zwar an die Strukturen der Europäischen Union gebunden, ohne jedoch die Möglichkeit der politischen Mitsprache innerhalb der EU zu besitzen. Für die deutsche Regierung schien dies zunächst die ideale Lösung darzustellen. Bei der Frage der angestrebten EU-Vollmitgliedschaft der Balten blieb die Regierung Kohl zurückhaltend. Obwohl in offiziellen Verlautbarungen immer wieder von deutscher Regierungsvertretern verkündet wurde, der Anwalt der Balten zu sein, war der reale Einsatz der deutschen Regierung für einen schnellen Beitritt doch eher bescheiden.

Gründe dafür waren u.a. die Befürchtung dass ein Beitritt der Balten zur EU von diesen als Eintrittskarte zur Nato gewertet werden könnte und sich eine in Mitgliedschaft negativ auf die Beziehungen zu Russland auswirken würde. Zudem hat-

ten für die deutsche Regierung, bezogen auf die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten, vor allem die Nachbarländer Polen und Tschechien vorrang. Erstens weil sich durch eine Mitgliedschaft dieser Länder die Stabilitätsgrenze für Deutschland nach Osten verschieben würde und zweitens waren die russischen Widerstände in diesem Fall nicht so ausdrücklich vorgetragen worden, wie im Fall der baltischen Staaten. Die russischen Probleme mit der Einbindung der ehemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen in westliche Kooperationen, der deutsche Wille die guten Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden und die noch vorhandenen strukturellen und wirtschaftlichen Hindernisse machten es der deutschen Regierung schwer, sich uneingeschränkt für den schnellen Beitritt der Balten in die Europäische Union stark zu machen. Prinzipiell kann für die Zeit zwischen 1994 und 1998 festgestellt werden, dass die Bereitschaft der deutschen Regierung, sich für einen schnellen Beitritt der Balten in die EU einzusetzen, mit dem Zustandekommen der Europaabkommen abflaute.

Diese Richtung in der Erweiterungsproblematik setzte sich auch nach dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland fort. Die neue rot-grüne Bundesregierung stellte heraus, dass sie für eine „realistische“ Erweiterungspolitik der Europäischen Union eintrete, was auch für Estland, Lettland und Litauen gelte. Zudem wäre die Erweiterung der EU um die baltischen Staaten sehr schwierig, äußerst kompliziert und ein langer Prozess. Das deutsche Bekenntnis zur Anwaltschaft der baltischen Staaten verblieb zwischen 1998 und 2002 größtenteils auf der rhetorischen Ebene: Trotz der wiederholten Beteuerungen der deutschen Regierungsvertreter, dass die Erweiterung der EU von großer Bedeutung für die Stabilität in Europa sei, öffnete sich das Bündnis nur sehr langsam für die baltischen Staaten. Es ist festzustellen, dass de facto die sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen für die deutsche Regierung einen höheren Rang einnahmen, als der Wunsch der Balten rasch der EU beitreten zu können.

Für die deutsche EU-Politik bezogen auf die baltischen Staaten kann für die 13. und 14. Legislaturperiode als richtungsweisend erkannt werden, dass die deutschen Regierungen einerseits die Beziehungen zu Russland nicht belasten und andererseits die Balten an die westlichen Institutionen heranführen und binden wollten. Abschließend lässt sich für den gesamten Zeitraum von 1994 bis 2002 feststellen, dass die Dynamik, mit der die deutschen Regierungen die EU-Integration der Balten zunächst voran getrieben hatte, einer berechnend realistisch-sachlichen Vorgehensweise gewichen war. Aber generell blieb die EU-Politik Deutschlands bezogen auf das Baltikum auch nach dem Regierungswechsel in Deutschland 1998 konstant positiv. Der Regierung Kohl und auch der Regierung Schröder war daran gelegen, die Gefüge der Europäischen Union zu nutzen, um die Stabilität in Estland, Lettland und Litauen zu festigen und die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen.

Wichtige Komponenten bei der Außenpolitikgestaltung Deutschlands gegenüber dem Baltikum waren aus sicherheitspolitischer Sicht die Heranführung der baltischen Staaten an die Nato und die entsprechende Rolle Russlands in dieser Frage. Dies galt für beide der miteinander zu vergleichenden Regierungsperioden. Von 1994-1998 und von 1998-2002 ging es den deutschen Regierungen grundsätzlich darum, die Sicherheits- und Stabilitätsgrenze weiter nach Osten zu verlagern, ohne dabei größere Spannungen und Diskrepanzen zu befördern bzw. erst aufkommen zu lassen. Neben den Interessen der Nato-Mitglieder spielte gerade bei der Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken wie Estland, Lettland und Litauen, die Haltung von Russland eine gewichtige Rolle. Durch eine Verschiebung der Nato direkt bis an seine Grenze, sah Russland die eigenen elementaren sicherheitspolitischen Interessen berührt. Auch dadurch war das Thema des Beitrittes der baltischen Staaten zur Nato ein äußerst sensibler Tatbestand, der zudem die Beziehungen Deutschlands zu Estland, Lettland und Litauen beeinflusste. So war auch die Haltung der deutschen Regierungen zur Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Nato zwischen 1994-1998

und auch von 1998-2002 sehr komplex und von den strukturellen Veränderungen im internationalen System und von den Beziehungen zu Russland abhängig.

In beiden Zeiträumen setzten die deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger auf eine Kooperationspolitik der Nato mit Estland, Lettland und Litauen. Dabei stand im Vordergrund, die baltischen Staaten behutsam und ohne Risiko an die Nato heranzuführen, wobei das Verhältnis zu Russland eindeutig Priorität besaß. So versuchte die Regierung Kohl nach 1994 zunächst Regelungen zu finden, die allen Positionen gerecht wurden und eine langsame Heranführung der Balten an die Nato ermöglichte. In Deutschland wurde ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem favorisiert, das Russland einbezog und eine voreilige Osterweiterung der Nato zurücksetzte.

Wie schon in der vorangegangenen Legislaturperiode (1994-1998) mit Bundeskanzler Kohl an der Spitze der Regierung, blieb es auch unter der rot-grünen Regierung nach 1998 zunächst bei einer verhaltenen Sicherheitspolitik Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten. Wichtig für die deutsche Regierung waren weiterhin der Ausbau der Kooperationsmechanismen zwischen Nato und den baltischen Staaten und eine zunehmende Annäherung Russlands an die Nato. So konnten einerseits so die guten Beziehungen zu Russland erhalten und ausgebaut werden und andererseits kamen die baltischen Staaten den Strukturen der Nato näher, ohne dass die Allianz konkrete Zugeständnisse für einen Beitritt der Balten machen musste. Mit der zunehmenden Annäherung Russlands an die Nato, wurde ab 2001 auch die Stimmen aus Moskau versöhnlicher und damit auch ein schneller Beitritt der Balten zur Nato immer wahrscheinlicher. Im Zuge dieser Entwicklung löste sich auch die abwartend zögernde Haltung der deutschen Regierung langsam auf und ab dem Jahr 2002 wurde in Abstimmung mit den Bündnispartnern, vor allem mit den USA, klar für eine schnelle Aufnahme von Estland, Lettland und Litauen zur Nato votiert.

Wenn diese Richtungsänderung der deutschen Haltung betrachtet wird, ist festzustellen, dass diese sich parallel zu den gewandelten Einstellungen der wichtig-

ten Akteure in Bezug auf das Baltikum entwickelte und kein Ergebnis des Regierungswechsels im Jahre 1998 darstellt. Als Ergebnis eines Vergleichs der Nato-Politik gegenüber den baltischen Staaten sind durchgängig von 1994 bis 2002 konstante Einstellungs- und Handlungsmuster der deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger zu erkennen.

Weitere Analyseergebnisse, welche für die 13. und 14. Legislaturperiode bewertet werden sollen, basieren auf Entscheidungen der deutschen Regierungen, die im Rahmen des Ostseerates getroffen wurden. Ungeachtet aller Vorteile bei der Kooperation im Ostseeraum, blieben die Möglichkeiten des Ostseerates im gesamten Untersuchungszeitraum beschränkt. Als multilaterales Forum zwischenstaatlicher Kooperation, mit (vor allem im Vergleich mit der Europäischen Union) geringem wirtschaftlichen Rang und kaum einer militärischen Bedeutung, besaßen die Beschlüsse des Ostseerates beispielsweise lediglich eine politische aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Für die deutsche Außenpolitikgestaltung bot der Ostseerat vorrangig die Möglichkeit für Konsultationen mit den anderen Ostseeanrainern; wichtige wirtschaftliche und sicherheitspolitische Fragen wurden jedoch im Rahmen der EU bzw. der Nato entschieden. Wie bereits Bundeskanzler Kohl, war auch Schröder daran gelegen, den regionalen Charakter des Ostseerats zu erhalten. Der Ostseerat sollte nach deutschen Vorstellungen vor allem Synergieeffekte ermöglichen, jedoch keineswegs Aufgaben übernehmen, deren Umsetzung z.B. die Europäische Union, die Nato oder die OSZE besser sicherstellen könnten.

Die Unterstützung des Außenhandels Deutschlands mit Estland, Lettland und Litauen und die Förderung deutscher Investitionen im Baltikum durch die bundesdeutsche Regierung, blieben für die Regierungsperioden von 1994-1998 und 1998-2002 Instrumente, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den baltischen Staaten voran zu bringen. Diese Beratungs- und Förderinstrumente dienten vor allem in der ersten Phase der wirtschaftlichen Umgestaltung im Baltikum zum Aufbau bzw. der Aufrechterhaltung der ökonomischen Kooperation mit

deutschen Unternehmen. Obwohl ein genereller Nutzen dieser Absicherungen für deutsche Unternehmen zu registrieren ist, kann von einer entscheidenden Bedeutung für die Entwicklung der zwischenstaatlichen bzw. ökonomischen Beziehungen zwischen Deutschland und den baltischen Staaten nicht gesprochen werden. Vielmehr waren es von 1994-1998 und auch von 1998-2002 bilaterale bzw. multilaterale Abkommen und Verträge, welche die Entfaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit entscheidend beeinflussten. Mit zunehmender Integration von Estland, Lettland und Litauen in die Strukturen der Europäischen Union, der Nato und des Ostseerates und der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der baltischen Staaten verringerte sich zunehmend die Notwendigkeit, Garantien für Aktivitäten im Baltikum zu beantragen bzw. zu genehmigen.

Obwohl sich die Entwicklung der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf bilateraler und auch multilateraler Ebene zwischen 1994 und 2002 positiv, konstruktiv und freundschaftlich gestaltete, waren auch Probleme, Interessengegensätze bzw. Diskrepanzen existent. Diese basierten u.a. auf Hinterlassenschaften des zweiten Weltkrieges, Missverständnissen, generellen Interessenkonflikten im bilateralen bzw. internationalen Bereich oder Unzulänglichkeiten bei der Umgestaltung der sozialistischen Strukturen im Baltikum vor allem in den Gebieten Wirtschaft, Verwaltung und Rechtssicherheit.

Beispielsweise entwickelten sich einige Diskrepanzen und Interessenkonflikte zwischen den baltischen Staaten und Deutschland, als es um sicherheitspolitische Probleme wie etwa der Aufnahme der Balten in die Nato ging. Obwohl sich Deutschland auch in dieser Frage in offiziellen Verlautbarungen als Anwalt der Balten präsentierte, rangierte die baltische Region in ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung für Deutschland klar hinter der Russlands, Polens oder der von Tschechien. Die deutschen Regierungen taten sich zudem schwer, sich uneingeschränkt für den schnellen Beitritt der Balten in die Europäische Union einzusetzen. Die Gründe lagen auf der Hand: Es waren beispielsweise die russischen Probleme mit der Einbindung der e-

hemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen in westliche Kooperationen, der deutsche Wille die guten Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden und die noch vorhandenen strukturellen und wirtschaftlichen Hindernisse. Die baltischen Interventionen zur deutschen Vorgehensweise in dieser Thematik waren zwar teilweise sehr nachdrücklich und kritisch, aber eine ernsthafte diplomatische Krise oder gar die Beeinflussung der wirtschaftlichen Kooperationen folgte daraus nicht.

Aufgrund des generell vorhandenen niedrigen Konfliktpotentials zwischen Deutschland und den baltischen Staaten entwickelten sich die zwischenstaatlichen Beziehungen von 1994-1998 und auch von 1998-2002 kontinuierlich positiv und sehr konstruktiv. Eine Wandlung in den außenpolitischen Einstellungen der deutschen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten ist nach dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland bezogen auf Estland, Lettland und Litauen nicht zu erkennen.

Die Interessen der relevanten außenpolitischer Akteure und die wichtigsten Entscheidungen in der deutschen Baltikumpolitik wurden herausgearbeitet, um einerseits die Unterschiede und Gemeinsamkeiten für die beiden Untersuchungszeiträume lokalisieren zu können und andererseits die Wirkung der vorherrschenden Interessen auf die getroffenen Entscheidungen zu ergründen. Zum zweiten Punkt ist zu konstatieren, dass eine prinzipielle Harmonie von gesellschaftlichen Interessen und außenpolitischen Entscheidungen vorliegt. Die deutsche Außenpolitik gegenüber Estland, Lettland und Litauen passte sich den gesellschaftlichen Grundinteressen an, bzw. sie stand den Forderungen nicht widerstrebend entgegen. In beiden Untersuchungszeiträumen war es beispielsweise den deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger wichtig, ideale Voraussetzungen zu schaffen, damit die deutsche Wirtschaft günstige Bedingungen beim Handel mit den baltischen Staaten hatte. Sie griffen u.a. Forderungen der Wirtschaftsverbände auf, die sich vor allem auf die Ausweitung der Rechtssicherheit, die Verbesserung der Investitionsmöglichkeiten und die Vereinfachung

chung der bürokratischen Werdegänge im Baltikum bezogen. Auch den wiederholten Appellen der deutschen Wirtschaft, den Beitrittswunsch der baltischen Staaten zur Europäischen Union realistisch und nach wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen bzw. ihn nicht vorrangig politisch zu determinieren, wurde allgemein Rechnung getragen. Zudem setzte die deutsche Bundesregierung auf die Bereitstellung günstiger institutioneller Voraussetzungen und auf die bewährten Instrumente der Außenhandelsförderung. Den deutschen Wirtschaftsvertretern und auch den außenpolitischen Entscheidungsträgern war daran gelegen, möglichst schnell den Aufbau marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den baltischen Staaten voranzubringen und dort Investitionsanreize für deutsche Unternehmen zu schaffen. Die daraus resultierende intensive Kooperation zwischen Bundesregierung und deutscher Wirtschaft in außenwirtschaftlichen Fragen manifestierte sich in den verschiedensten Formen der Zusammenarbeit. Als institutionalisierte Form fand sie in "Gemischten Regierungskommissionen" und informell in zahlreichen Treffen, gemeinsamen Reisen und Konferenzen ihren Ausdruck.

Obwohl hier eine grundlegende Gleichartigkeit der Interessen vorliegt, kann kaum von einer Instrumentalisierung der deutschen Regierung durch deutsche Wirtschaftsakteure bzw. anderen gesellschaftlichen Akteuren gesprochen werden. Vielmehr deuten die Ergebnisse der Arbeit explizit darauf hin, dass eine allgemeine Normenvorgabe in Deutschland existiert, die sich auf Prinzipien wie Wohlfahrtsmehrung, Aussöhnung und Konfliktvermeidung gründet. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Außenpolitik Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten in den beiden untersuchten Zeitabschnitten, die eines liberaldemokratischen Wohlfahrtsstaates war, der fest in das Netz komplexer Interdependenzbeziehungen eingebunden ist. Entscheidungselemente wurden mehr gewichtet, die in der Ergebnisermittlung dem Wohlfahrtsgewinn und der Konfliktvermeidung am ehesten dienlich erschienen. Die institutionellen und instrumentellen Merkmale der deutschen Entscheidungsinstanzen

sind dem System eines demokratischen, liberalen Wohlfahrtsstaates angepasst und begünstigen eine auf handelsstaatliche Grundlagen basierende Außenpolitik.

Wie festgestellt werden konnte, ging es den Regierungen Kohl und Schröder bei der Außenpolitikgestaltung in Bezug auf das Baltikum darum, neben der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch die Stabilisierung der politischen Verhältnisse in Estland, Lettland und Litauen zu befördern. Simultan dazu, waren die Interessen der westlichen Verbündeten und die von Russland zu beachten. Russland war in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht der wichtigste Partner in Mittel- und Osteuropa und das Baltikum stand in seiner Bedeutung für Deutschland hinten an. Warum die deutschen außenpolitischen Entscheidungsträger sich schwer taten dies auch deutlich zu formulieren und im Gegenteil ständig davon sprachen, die Interessen der Balten als dessen Anwalt vertreten zu wollen, ist nur auf der Grundlage verfestigter moralischer Werthaltungen zu erklären. Begründet könnten diese Haltungen auf historisch-moralische und idealistisch-politische Grundeinstellungen sein, welche sich im Laufe der Zeit als allgemein gültige Verhaltensnormen etabliert haben.

Augenscheinlich fiel es den deutschen Eliten leicht, auf Termini wie Dankbarkeit, Schuld und Gemeinschaftlichkeit zurückzugreifen. Gerade in der Problematik der EU- und Nato-Osterweiterung wurden ständig Begrifflichkeiten und Redewendungen herangenommen, die Europa als Idee von kultureller Gemeinschaft in den Mittelpunkt setzten. Eine Osterweiterung der EU beispielsweise, gewinnt somit bereits normative Richtigkeit in der Idee eines gleichsam natürlichen Europas, das einer politischen Einigung bereits logisch vorgängig ist.⁷⁵⁹ Äußerungen jenseits dieser konstruierten essenziellen gemeinsamen Identität waren unpopulär, äußerst selten und galten als unsensibel. Es bestand eine reale Diskrepanz zwischen dem sprachlichen Vordergrund und dem kognitiven Hintergrund bei Äußerungen deutscher außenpolitischer Entscheidungsträger und dem rhetorischen Gehalt geäußerter Präfe-

⁷⁵⁹ Vgl. Matthias Ecker-Ehrhardt, *Alles nur...*, a.a.O., (Anm. 79), S. 238

renzen, wurde selten Rechnung getragen. Dementsprechend war die deutsche Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten ein Balanceakt zwischen den öffentlichen Versprechungen und Beteuerungen und der tatsächlichen Interessenwahrnehmung. Aber letztendlich richtete sich die reale Außenpolitikgestaltung mehr an handelsstaatlichen Interessen und weniger an Lippenbekenntnissen aus und die Grenzen des deutschen Engagements für die baltischen Staaten wurden zunehmend deutlicher.

Bei einer Plausibilitätsprüfung der verwendeten Theorien der internationalen Beziehungen, erscheint der Liberalismus für die Erklärung der deutschen Außenpolitikgestaltung am besten geeignet. Darauf deutet u.a. die harmonische, friedliche Kooperation zwischen Deutschland und den baltischen Staaten hin. Zudem sind die Absichten der entscheidenden gesellschaftlichen Interessengruppen kompatibel oder sie lassen sich zumindest für alle Seiten sinnvoll vereinbaren. Die Einsicht in die Erfahrung, dass Deutschland ohne Großmachtstreben und mit einer auf freundschaftlicher Zusammenarbeit gegründeten Außenpolitik in den letzten Jahrzehnten erfolgreich agiert hat, bestimmte die Wahrnehmung und das Handeln der deutschen außenpolitischen Akteure.

Realistische Erklärungsmuster lassen sich hingegen schwer oder überhaupt nicht auf die deutsche Außenpolitikgestaltung projizieren. Ein am Eigeninteresse orientiertes Machtstreben bzw. eine daraus resultierende machtstaatlich geleitete Außenpolitik Deutschlands gegenüber den baltischen Staaten ist für den untersuchten Zeitabschnitt und mit den verwendeten Forschungsvariablen nicht zwangsläufig herzuleiten. Das schließt allerdings nicht aus, dass in bestimmten Entscheidungssituationen durchaus „realistisch“ interpretierbare Handlungspräferenzen vorlagen. Nachweise für eine fassbare, analytisch einwandfrei belegbare, machtstaatliche deutsche Außenpolitik lieferte die vorliegende Analyse jedoch nicht. Die deutsche Außenpolitik war nicht darauf ausgerichtet, Estland, Lettland und Litauen in Abhängigkeiten zu bringen, um die Einflussmöglichkeiten in der baltischen Region zu stärken.

Auch Versuche, die baltischen Staaten mehr und mehr zu isolieren, um sie von deutschen Begünstigungen abhängig zu machen, sind nicht existent.

Konstruktivistisch erklärbares Verhalten deutscher außenpolitischer Entscheidungsträger beschränkte sich auf eine vordergründig idealisierte, sprachlich-akrobatische Ebene. Die Analyse brachte keine konkreten historisch-moralisch geleiteten bzw. ausschließlich politisch determinierten Entscheidungen zutage. D.h. außenpolitische Entscheidungen deutscher Eliten, die ausschließlich auf individuelle und sozialpsychologische Elemente basieren, sind nicht vorhanden bzw. faktisch nicht greifbar.

Aufgrund des generell vorhandenen niedrigen Konfliktpotentials zwischen Deutschland und den baltischen Staaten und einer handelsstaatlich geprägten Grundeinstellung der deutschen Außenpolitikgestaltung, entwickelten sich die zwischenstaatlichen Beziehungen von 1994-1998 und auch von 1998-2002 kontinuierlich positiv und konstruktiv. Eine Wandlung in den außenpolitischen Einstellungen der deutschen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten ist nach dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland bezogen auf Estland, Lettland und Litauen nicht zu erkennen. Auch in den Entscheidungsfindungen waren keine bedeutenden Veränderungen feststellbar. Die außenpolitischen Entscheidungen waren liberal-handelsstaatlich geprägt, nicht machtstaatlich determiniert und wurden umrahmt von einem idealisierten Sprachbild deutscher Eliten.

Literatur

- Aarebrot, Frank H/Bakka, Pal. H.: Die Vergleichende Methode in der Politikwissenschaft, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel, Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, Opladen 1997
- Ackermann, Paul: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Bd. 27, Tübingen 1970
- Ackermann, Paul: Landwirtschaftliche Interessenpolitik in der Bundesrepublik, in: Der Bürger im Staat 1977, Jg. 27
- AGA, (Auslands-Geschäfts-Absicherung der Bundesrepublik Deutschland): Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, in: www.agaportal.de/pages/aga/grundzuege/grundzuege_exportkredit.html, 12. 08.2006
- AGA, (Auslands-Geschäfts-Absicherung der Bundesrepublik Deutschland): Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland – Nutzen der Absicherung, in: www.agaportal.de/pages/dia/index.html, 12. 08.2006
- AGA (Auslands-Geschäfts-Absicherung): Jahresbericht des AGA 2005, in: www.agaportal.de, 20.04.2006
- AGA: Hermesdeckungen spezial, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Dezember 2004
- AGA: Jahresbericht des AGA (Auslands-Geschäfts-Absicherung) 2005, in: www.agaportal.de, 20.04.2006
- AGA: Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrleistungsgarantien, in: Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Richtlinien, Januar 2002, Pkt. 3.1 u. 7
- AGA: Richtlinien für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland, Fassung vom 7. Oktober 1993 (BAnz. S. 9589)

- AGA: Richtlinien für Direktinvestitionen im Ausland, in: Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Zweck und Voraussetzung der Garantien, 2004, Pkt. I. (1-3)
- AGA-Report: Nr. 59, 2/1996 und Nr. 63, 11/1996, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/leander/estland.html, 12.08.2005
- AGA-Report: Nr. 65, 2/1997, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/ar65.html, 12.10.2005
- AGA-Report: Nr. 67, 6/1997, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/ar76.html, 12.10.2005
- AGA-Report: Nr. 79, 1/2000, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/laender/estland.html, 12.10.2005
- AGA-Report: Litauen, Estland, Lettland, Nr. 57, 8/1995, in: www.agaportal.de/pages/portal/aga-report/leander/litauen.html, 12.08.2005
- Allison, Graham T.: The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston 1971
- Allison, Graham/Zelikow, Philip: Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, New York 1999
- Amerongen, Otto Wolf von: Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft, München 1992
- Armingeon, Klaus: Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1985: Mitglieder, Organisation und Außenbeziehungen, in: PVS 1993, Heft 1
- Atkinson, Michael M./Coleman, William D.: Strong States and Weak States. Sectorial Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, in: British Journal of Political Science 1989
- Auswärtiges Amt: Agenda der Beziehungen Deutschlands zu den baltischen Staaten, Auswärtiges Amt 1998

- Auswärtiges Amt: Verheugen zu politischen Gesprächen in Lettland, Pressemitteilung vom 16.02.1999, in: www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=418, (03.03.2004)
- Auswärtiges Amt: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Leitung/Uebersicht.html>, 21.09.2006
- Auswärtiges Amt: Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, www.auswaertiges-amt.de, 12.05.2001
- Auswärtiges Amt: Regierungserklärung zum Nato-Gipfel am 21./22. November in Prag, abgegeben durch Bundesaußenminister Fischer vor dem deutschen Bundestag am 14.11.2002, in: www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=3744, (09.02.2005)
- Baltisches Informationszentrum: Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen, Pkt. Delegationen der Deutschen Wirtschaft im Baltikum, in: www.baltinfo.de, 18.03.2004
- Baumann, Rainer/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang: Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Tübingen 1998
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie): Aufgaben der Politik in der 14. Legislaturperiode–Empfehlungen des BDI für die Außenwirtschaftspolitik, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI Positionspapier: EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben, Berlin, 15. Februar 2001
- BDI: Beitrittsländer gut vorangekommen, weitere Anstrengungen erforderlich, Pressemitteilung 167/01 vom 13.11.2001
- BDI: BDI fordert zügige EU-Beitrittsverhandlungen mit realistischen Perspektiven aber auch fristgerechte institutionelle Reformen der EU, Pressemitteilung 42/00 vom 02.05.2000
- BDI: BDI in Brüssel: Ost-Erweiterung der EU als Chance begreifen, Pressemitteilung 130/96 vom 05.12.1996

- BDI: Bilanz der BDI-Arbeit in der 13. Legislaturperiode–Elemente für ein BDI-Arbeitsprogramm. Interne Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Themen und Forderungen, Köln, 21.12.1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Deutsche Außenwirtschaftsförderung im Vergleich mit Wettbewerbsländern verbesserungsfähig, Pressemitteilung 132/98 vom 03.11.1998
- BDI: Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas – Stand und Perspektiven. Ein Leitfaden aus Sicht der deutschen Industrie, Dokumentation, Köln 1996
- BDI: EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben; Chancen für dynamischen Wettbewerb in der EU nicht verbauen, Pressemitteilung 140/99 vom 29.11.1999
- BDI: EU-Erweiterung zügig, aber mit realistischen Perspektiven vorantreiben, Pressemitteilung 16/00 vom 15.02.2000
- BDI: EU-Erweiterung: BDI fordert zügigen Beitrittsprozess mit realistischen Perspektiven, Pressemitteilung 135/98 vom 09.11.1998
- BDI: Für ein attraktives Deutschland, Statusbericht 2002: Nach vier Jahren rot-grüner Bundesregierung, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Interne Bewertung des Bundeswahlprogramms 1994 von Bündnis90/Die Grünen, Köln, 05.08.1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Interne Bewertung des CDU/CSU-Regierungsprogramms 1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Interne Bewertung des FDP-Wahlprogramms 1994, Köln, 18.08.1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Interne Bewertung des PDS-Wahlprogramms 1994, Köln, 27.07.1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Interne Bewertung des SPD-Regierungsprogramms 1994, Köln, 04.07.1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Internes Papier des BDI, Kernthemen der BDI-Arbeit (März 1997), Archiv des BDI (2004) Berlin

- BDI: Internes Rundschreiben des BDI, Beitrittsvorbereitungen und Geschäftsinformationen vom 30.07.2001, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin
- BDI: Leitlinien einer unternehmensorientierten Wirtschaftspolitik mit Mittel- und Osteuropa zur Jahrtausendwende, Entwurf vom Dezember 1995, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Positionspapier: Eine neue Strategie für den europäischen Binnenmarkt–Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission vom 5. Oktober 1999, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Positionspapier: Exportkreditgarantien – ein Instrument der Ausfuhrförderung, Berlin 10. September 2003
- BDI: Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI - im Zeitraum Juni bis September 1994, Berlin 2004
- BDI: Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI, vorgelegt zur Sitzung des Präsidiums am 10. März 1997, Nr. 1/97, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI, vorgelegt zur Sitzung des Präsidiums am 16. Juni 1997, Nr. 2/97, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: V. Berliner Finanzierungskonferenz: „Risk sharing“ erleichtert Handel und Investitionen in Osteuropa, Pressemitteilung 88/00 vom 06.07. 2000
- BDI: VI. Berliner Finanzierungskonferenz: Osteuropa ist ein dynamischer Wachstumsmarkt, Pressemitteilung 106/01 vom 21.06.2001
- BDI: Wirtschaftspolitische Prioritäten in der 13. Legislaturperiode–Elemente für ein BDI-Arbeitsprogramm. Interne Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Themen und Forderungen, Köln, 21.12.1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Zukunftsprojekt EU-Erweiterung braucht mehr Öffentlichkeit, Pressemitteilung 116/00 vom 04.11.2000
- BDI/ BDA/DIHT: „Was bringt die EU-Erweiterung der Wirtschaft“, gemeinsames Papier, in: www.bdi.de, 18.03.2004

- BDI/BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände): Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln, 14.11.1997, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI/BDA: Prioritäten für eine wettbewerbsfähige Europäische Union-Handlungsempfehlungen für die Europapolitik der kommenden Jahre, Köln 1999
- BDI/BDA/DIHT: „Die Erweiterung der EU ist ein Wachstumsprogramm für ganz Europa“, Pressemitteilung 35/01 vom 15.02.2001
- BDI/CBI: Gemeinsame Presseerklärung von BDI und CBI (Confederation of British Industry) anlässlich des Treffens am 12. September 1996 in Köln, Presseerklärung 90/96 vom 12.09.1996
- BDI/DIHT: BDI und DIHT fordern Verbesserung der Hermesdeckung, Pressemitteilung 64/94 vom 25.07.1994
- BDI: Eine gute Verbindung, in: www.bdi-online.de, 16.03.2004
- BDI: http://www.bdi-online.de/reddot/ost_ausschuss.htm, 09.03.2004
- BDI: Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI – Ende September bis Ende November 1994. Vorgelegt zur Sitzung von Präsidium, Vorstand und Mitgliederversammlung am 28. November 1994, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Wachstumsregion Osteuropa – Deutsche Industrie sucht stärkere Zusammenarbeit mit Internationalen Finanzinstitutionen, Pressemitteilung vom 12.06.1997
- BDI-Dokumentation, Fördermaßnahmen für Mittel- und Osteuropa, Köln 1994
- BDI-Dokumentation: Die Beziehungen der EU zu den Reformländern Mittel- und Osteuropas-Stand und Perspektiven. Ein Leitfaden aus Sicht der deutschen Industrie, Köln 1996
- BDI: BDI-Jahresberichte 1993-2002

- BDI: BDI-Schwerpunkte der politischen Arbeit des BDI – Ende September bis Mitte November 1995. Vorgelegt zur Mitgliederversammlung und Präsidium/Vorstand am 20. November 1995, Archiv des BDI (2004), Berlin
- BDI: Bilanz der BDI-Arbeit in der 13. Legislaturperiode, Februar 1998, Archiv des BDI (2004), Berlin
- Bellers, Jürgen: Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 2, Münster 1990
- Bergem, Wolfgang et al.: Friedenspolitik in und für Europa, Opladen, Leske+Budrich 1999
- Beyme, Klaus von: Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München 1988
- Bienen, Derk/Freund, Corinna/Rittberger, Volker: Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus, Tübingen 1999
- Bierling, Stephan: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen, München 1999
- Billing, Werner: Die Rolle des Bundespräsidenten im Bereich der Außenpolitik, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975
- Bingen, Dieter: Der lange Weg der „Normalisierung“, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen, in: Wolf-Dieter Eberwein/Basil Kerski (Hg.), Die deutsch-polnischen Beziehungen 1949-2000. Eine Werte- und Interessengemeinschaft?, Opladen 2001
- Bleiere, Daina (Hg.): The Baltic States. Search for Security, Riga 1996
- Blommestein, Hans J.: Developing Competitive Markets, in: Paul Marer, The Transition to a Market Economy, Paris 1991
- BMWI (Hg.), Maßnahmen zur Förderung deutscher Direktinvestitionen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) und in den neuen Unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (NUS). 1994

- Boekle, Henning: et. al, Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie, Tübingen 1999, S.3
- Brunner, Georg: Privatisierung in Osteuropa - eine typologische Skizze, in: Osteuropa 1999
- Brusis, Martin: Stand und Steuerung der Transformation. Südosteuropa im Vergleich mit Ostmitteleuropa, in: Europäische Rundschau, 2003/3
- Bulletin der Bundesregierung: „Globale Sicherheit – Neue Herausforderungen, Neue Strategien“, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 06-3 vom 04.02.2002
- Bulletin der Bundesregierung: „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Zusammenkunft des Europäischen Rates am 11. und 12. Dezember in Wien, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr.7 vom 17. Februar 1999
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag von Amsterdam und zum bevorstehenden Europäischen Rat am 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 100 vom 15.12.1997
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung der deutschen Bundesregierung (Abgegeben durch Bundeskanzler Schröder) in der 14. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. Dezember 1998..., in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr.80 vom 14. Dezember 1998
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung des Nordatlantischen Kooperationsrates über Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit, in: Bulletin der Bundesregierung vom 04.01.1992
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung vom Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, anlässlich der Eröffnung des EU-Beitrittsprozesses am 30. März 1998 in Brüssel, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 23 vom 01.04.1998
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Sondergipfels der Europäischen Rates in Luxemburg am 21. November 1997, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 102 vom 17.12.1997

- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Ostseegipfeltreffens in Riga am 23. Januar 1998, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 10 vom 09.02.1998
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss der Europakonferenz in London am 12. März 1998, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 22 vom 30.03.1998
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10.12.1998 vor dem Deutschen Bundestag zum Thema „Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien...“, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 80 vom 14.12.1998
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl auf der Pressekonferenz zum Abschluss des Ostseegipfeltreffens in Riga am 23. Januar 1998, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 10 vom 9. Februar 1998
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Bundeskanzler Kohl abgegeben auf dem Gipfeltreffen zur Unterzeichnung der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation in Paris am 27. Mai 1997, in: Bulletin der Bundesregierung vom 03.06.1997
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, in: Bulletin der Bundesregierung vom 31.07.1997
- Bulletin der Bundesregierung: Erklärung von Washington, Pkt. 6, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 24 vom 03.05.1999
- Bulletin der Bundesregierung: Gipfelkonferenz der Nato in Washington, Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs, Pkt. 6, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 24 vom 03.05.1999
- Bulletin der Bundesregierung: Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel beim 6. Außenministertreffen des Ostseerates am 2. Juli 1997 in Riga, Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr.61 vom 17. Juli 1997

- Bulletin der Bundesregierung: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Eröffnung der Hannover-Messe am 14. April 2002, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 28-3 vom 14. April 2002
- Bulletin der Bundesregierung: Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallin, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 37-1 vom 07.06.2000
- Bulletin der Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Helsinki vom 10./11.12.1999 vor dem Deutschen Bundestag am 16.12.1999, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 88 vom 20.12.1999
- Bulletin der Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Helsinki am 10./11.12.1999 vor dem Deutschen Bundestag am 3.12.1999, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 85 vom 08.12.1999
- Bulletin der Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 10.11.1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin der Bundesregierung 1996-2002, Nr. 74/1998
- Bulletin der Bundesregierung: Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpakts in Brüssel, 10./11.01.1994; Partnerschaft für den Frieden, in: Bulletin der Bundesregierung vom 17.01.1994
- Bundesgesetzblatt: Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlusssachen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Republiken Litauen, Jahrgang 1999, Teil II, S. 570-572), Lettland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1999, Teil II, S. 420-423) und Estland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2001, Teil II, S. 472-474)
- Bundesgesetzblatt: Abkommen über die Aufhebung der Visumpflicht zwischen Deutschlands und Estland, Lettland und Litauen, Jahrgang 2000, Teil II, S. 612f.
- Bundesgesetzblatt: Abkommen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Department für Umweltschutz der Republik Litauen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Jahrgang 1993, Teil II, S. 899-900

- Bundesgesetzblatt: Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Lettland über die Rückübergabe/Rückübernahme von Personen (Rücknahmeabkommen), Jahrgang 2000, Teil II, S. 579-581
- Bundesgesetzblatt: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Litauen über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße, Jahrgang 1995, Teil II, S. 876-879
- Bundesgesetzblatt: Bekanntmachungen: Estland: Jahrgang 1997, Teil II, S. 1076; Lettland: Jahrgang 1997, Teil II, S. 1612 und Litauen: Jahrgang 1997, Teil II, S. 1776
- Bundesgesetzblatt: Rahmenabkommen über Beratung und Zusammenarbeit zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Republiken Lettland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1996, Teil II, S. 1233-1235), Litauen (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1996, Teil II, S. 1236-1238) und Estland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1997, Teil II, S. 1393-1396)
- Bundesgesetzblatt: Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Verkehr und Kommunikation der Republik Estland über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 872-875
- Bundesgesetzblatt: Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Verkehr der Republik Lettland über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil II, S. 1202-1205
- Bundesgesetzblatt: Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Estland über die Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse (Gastarbeiter-Vereinbarung), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 981-982
- Bundesgesetzblatt: Vereinbarungen über jugendpolitische Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Frauen und Jugend der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Kultur und Bildung der Republik Estland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 191-192), dem Ministeri-

um für Erziehung, Kultur und Bildung der Republik Lettland (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1995, Teil II, S. 1005-1007) und dem Ministerium für Kultur und Bildung der Republik Litauen (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1996, Teil II, S. 853-855)

- Bundesgesetzblätter: Teil II der Jahrgänge 1998 (S. 2630, 2962, 2947), 1999 (S. 84) und 2000 (S. 1287)
- Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien: Probleme der Integration der baltischen Staaten in westliche Strukturen, Köln 1999, 40/1999
- Bundeszentrale für politische Bildung: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990
- Bündnis90/Die Grünen: Bundestagswahlprogramm 1998 von Bündnis90/Die Grünen. Außenpolitischer Aufbruch ins 21. Jahrhundert, 1998
- Bündnis90/Die Grünen: Politische Grundsätze, in: www.gruene.de/index2.-htm, 12.12.2000
- Burmer, Inge Maria: Die Zukunft der Wirtschaftsverbände. Am Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V., Bonn 1999
- Caspari, Albert: Ostseekooperation von Mensch zu Mensch. 12 Leitsätze der Beziehungen zu den baltischen Staaten, Infobalt 2004, in: www.infobalt.de, 12.03.2004
- CDU: Grundsatzprogramm der CDU, Kap. Deutschlands Rolle in der Welt, 1994
- CDU: Grundsatzprogramm der CSU in Bayern, Kap. 18, München 1993
- Cottey, Andrew: Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security; Prosperity from the Barents to the Black Sea, New York 2000
- Czempiel, Ernst-Otto: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen, Stuttgart 1979
- Dauderstädt, Michael: Das differenzierte Europa differenziert erweitern, in: *International Politics and Society*, 3/1998

- Dauderstädt, Michael: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004
- DBV: Deutscher Bauernverband inside, in: http://www.Bauernverband.de/verband_111.html, 19.03. 2004
- DBV: EU-Erweiterung eher Chance oder Risiko für deutsche Bauern?, Pressemitteilung vom 27.03.2003, in: www.bauernverband.de/pressemitteilung_421.html, 19.03.2004
- Deutsch, Karl W. et al.: France, Germany and the Western Alliance: A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics, New York 1967
- Deutsche Bundesregierung: Der Ostseerat, in: www.bundesregierung.de/Artikel/-991371/dokument.print.htm, (11.06.2005)
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/22 vom 25.02.1999
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/26 vom 17. März 1999
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/35 vom 22.04.1999
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/43 vom 11.06. 1999
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/150 vom 09.02.2001
- Deutscher Bundestag: Antrag: Die Entwicklung der Ostseeregion nachhaltig stärken, Drucksache 14/5226 vom 07.02.2001
- Deutscher Bundestag: Antrag: Die Nato vor der Erweiterung, Drucksache 14/8861 vom 24.04.2002
- Deutscher Bundestag: Antrag: Die zweite Runde der Nato-Erweiterung auch als Beitrag zur Stabilisierung Südosteuropas konzipieren, Drucksache 14/8835 vom 19.04.2002
- Deutscher Bundestag: Antrag: Visumfreiheit für die baltischen Staaten, Drucksache 13/9390 vom 09.12.1997

- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage...zur Ostseepolitik der Bundesregierung, Drucksache 14/4026 vom 30.08.2000
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung zur „Wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraumes“, in: Drucksache 13/10140
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Ausländer- und asylpolitische Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten, Drucksache 14/362 vom 05.02.1999
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Bundesregierung und NATO-Osterweiterung, Drucksache 13/3112 vom 27.11.1995
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung, Drucksache 14/4460 vom 01.11.2000
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Die Reform der NATO und die Osterweiterung der Allianz, Drucksache 13/9693 vom 21.01.1998
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Ostsee-Politik der Bundesregierung, Drucksache 14/4026 vom 30.08.2000
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum, Drucksache 13/10140 vom 18.03.1998
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/9497 vom 19.06.2002
- Deutscher Bundestag: Die Europäische Union demokratisch erweitern - eine historische Aufgabe, Plenarprotokoll 13/210 vom 11.12.1997
- Deutscher Bundestag: Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender weltweiter Bedeutung, Drucksache 14/4460 vom 01.11.2000
- Deutscher Bundestag: Große Anfrage: Die Ostseeregion – Chancen und Risiken einer Wachstumsregion von zunehmender Bedeutung, Drucksache 14/2293 vom 01.12.1999

- Deutscher Bundestag: Große Anfrage: Ostsee-Politik der Bundesregierung, Drucksache 14/3424
- Deutscher Bundestag: Große Anfrage: Wirtschaftliche Entwicklung des Ostseeraumes, Drucksache 13/8674 vom 01.10.1997
- Deutscher Bundestag: Große Anfrage: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/8316 vom 19.02.2002
- Deutscher Bundestag: <http://www.bundestag.de/info/wahlen/154/1543.html>, 15.12.2000
- Deutscher Bundestag: Nato-Osterweiterung und Europäische Friedensordnung, Plenarprotokoll 13/184 vom 16.06.1997
- Deutscher Bundestag: Wirtschaftliche Entwicklung im Ostseeraum, Plenarprotokoll 13/236 vom 08.05.1998
- Deutschland/Estland: Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Estland, in: Europa-Archiv 1993/17
- Deutschland/Litauen: Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Litauen, in: Europa-Archiv 1993/17
- DGB: Die Aufgaben von DGB und Gewerkschaften, in: <http://www.dgb.de/dgb/aufgaben/aufgaben.htm>, 16.03.2004
- DGB: Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte, Papier vom 07.11.2000, in: www.suche.dgb.de/s.cgi, 20.03.2004
- DGB: Europapolitik, in: http://www.dgb.de/themen/europa/index_html, 16.-03.2004
- DGB: Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes; verabschiedet auf dem 5. Außerordentlichen Bundeskongress am 13.-16. November 1996 in Dresden, in: <http://www.dgb.de/wir/grundsatzprogramm/gs-programm.htm>, (13.02.2001)

- Die baltischen Staaten, in: der Bürger im Staat, 2004/2-3
- Die Welt: „Lettland und Litauen gehören zu Europa“. Roman Herzog macht den Balten Mut, 21.05.1999
- Die Welt, Das Baltikum in Europa fest verankern, 27.08.1997
- Die Welt: Die EU öffnet dem Osten ihre Tore. Warum, mit wem und wann?, 12.12.1997
- Die Welt: Die Litauer wollen ganz besonders gute Europäer sein. Ernüchterung über die „Anwaltsrolle“ Deutschlands, 03.07.1999
- Die Welt: EU-Erweiterung ist eine große Chance. Mitteleuropa könnte Wachstumslokomotive werden – Export wächst seit Anfang der neunziger Jahre dreistellig, 26.09.2001
- Die Welt: Schröder hält in Riga ein Plädoyer für Russland. Kanzler dämpft baltische Hoffnung auf Nato-Beitritt, 07.06.2000
- Die Welt: Schröder muss Enttäuschungen ausräumen. Kanzlerreise durchs Baltikum steht im Zeichen von Versäumnissen Helmut Kohls, 05.06.2000
- Die Welt: Streit um die Türkei droht Gipfel zu überschatten, 12.12.1997
- Die Welt: Vergeßt die Balten nicht/von Klaus Kinkel, 12.12.1998
- Dieckheuer, Gustav: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, München 1995
- DIHK: Deutsche Direktinvestitionen in Estland, Lettland und Litauen. Geschäftssituation und Standortfaktoren im Vergleich, Tallinn 2001
- DIHK: Estland, Lettland und Litauen: Drehscheibe im Ostseeraum, Berlin 2003
- DIHK: Estland, Lettland und Litauen-Drehscheibe im Ostseeraum, Archiv des BDI (2004), Berlin
- DIHK: EU-Förderprogramme von A-Z. Ratgeber für den Mittelstand, Berlin 2000

- DIHK-Sonderdienst: Die neuen kommen. Estland, Lettland und Litauen: Drehscheibe im Ostseeraum, Berlin 2004, S. 11, in: www.ahk-est.ee, 07.03.-2004
- DIHT (Hg.): Sprecher der Wirtschaft: Der deutsche Industrie- und Handelstag, Bonn 1996
- DIHT: Europa 2000, DIHT-Positionspapier zur Regierungskonferenz 2000 und zur Erweiterung der Europäischen Union, Berlin 2000
- DIHT: Deutsche Unternehmen behaupten sich im Ausland. Eine Umfrage des DIHT, 20.07.1994
- Donges, Juergen B.: Finanzierung und Transfers – Die Kosten der EU-Osterweiterung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Die Osterweiterung der EU und ihre Folgen für Deutschland, Berlin 2001
- Easton, David: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J. 1965
- Easton, David: A Systems Analysis of Political Life, New York 1965
- Ecker-Ehrhardt, Matthias: Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU-Osterweiterung, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 2002/2
- Elman, Colin: Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy?, in: Security Studies 1996 6/1
- Engels, Silvia: Deutsche Wirtschaft-Gestalter der Ostpolitik? Die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen für die Regierungspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland und Polen, Ungarn sowie die Tschechoslowakei 1985-1992, Köln 1998
- Europäisches Parlament: Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“, in: www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/resolutions/041297a_de.htm?textMode=on, 03.02.2004
- Europäisches Parlament: Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“, in: www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/resolutions/041297a_de.htm?textMode=on

eu.int/enlargement/positionep/resolutions/041297a_de.htm?textMode=on,
03.02.2004

- Europäisches Parlament: Sicherheits- und Verteidigungspolitische Fragen und die Erweiterung der Europäischen Union, Themenpapier Nr. 13/1998, in: www.europaparl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/31a1_de.pdf, 06.10.2000
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung): „Das darf Herr Rühle nicht tun“. Kritik an den Äußerungen des Verteidigungsministers zum Baltikum, 24.08.1995
- FAZ: „Die Vorschläge Kinkels gehen nicht weit genug“. Die baltischen Staaten und die Nato-Ost-Erweiterung, 09.06.1997
- FAZ: Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen. Spitzengruppe aus sieben Staaten/Politische und wirtschaftliche Kriterien/Fortschrittsberichte über jedes einzelne Land, 09.11.2000
- FAZ: „Es gibt da schon Unterschiede“. Rühle sieht die Balten beim Beitritt zur Nato im zweiten Glied, 23.08.1995
- FAZ: „EU-Erweiterung erfordert gewaltige Anstrengung“. BDI: Defizite in den Beitrittsländern/Das Verhalten der Bundesregierung ist widersprüchlich, 12.02.2001
- FAZ: „Ost-Erweiterung der EU bietet Ostseeraum große Chancen“, 10.02.2001
- FAZ: „Recht auf Nato-Beitritt“. Chirac macht sich in Moskau für die Balten stark, 04.07.2001
- FAZ: „Was bringt die Erweiterung“, 06.02.2001
- FAZ: Alle Optionen bleiben offen. Eine Momentaufnahme der Beitrittsverhandlungen, 09.11.2000
- FAZ: Bald Nato-Manöver mit den beitriftswilligen Osteuropäern. Suche nach einem Sicherheitssystem mit Beteiligung Russlands/Regierung und Opposition einig, 14.01.1994
- FAZ: Balten wundern sich über Schröder. Erwartungen für Nato-Beitritt gedämpft/Erweiterung fortsetzen, 09.02.1999

- FAZ, Baltikum: Lettland und Litauen als Sprungbrett nach Osteuropa, 08.07.2002
- FAZ: Berlin blickt auf das Baltikum. Im Bundestag gibt es noch keinen einheitlichen Standpunkt zur Nato-Erweiterung, 06.07.2001
- FAZ: CDU und CSU uneins über Nato-Erweiterung, 12.04.2001
- FAZ: Chirac setzt sich für das Baltikum ein. Rascher Nato-Beitritt gefordert/„Offener Dialog mit Moskau“, 31.07.2001
- FAZ: Das Baltikum ist nach der Russland-Krise wieder auf Wachstumskurs. Estland erholt sich am schnellsten/Drastische Steuersenkung/Litauen steht möglicherweise vor Litas-Abwertung, 01.09.1999
- FAZ: Das Baltikum ist noch immer der „Lackmustest“ der Epochenwende. Estland profitiert von radikalen Reformen/Stabilitätsfaktor Litauen/Lettland sucht den Anschluss, 11.02.2000
- FAZ: Das Baltikum rückt der Gemeinschaft näher. Papier der EU-Kommission/Assoziierungsverhandlungen werden vorbereitet, 27.10.1994
- FAZ: Das Ende der Romantik, Lettland und Litauen stellen sich auf den „Realismus“ der Europäischen Union ein, 27.11.1998
- FAZ: Der deutsche Handel mit Osteuropa hat zugenommen. Ost-Ausschuss: Eindrucksvoller Anstieg um 19 Prozent auf 85 Milliarden DM, 14.01.1998
- FAZ: DGB: Soziale Grundrechte in EU-Vertrag aufnehmen. Engelen-Kiefer: Beschäftigungsförderung koordinieren/„Sozialstaatlicher Konsens gefährdet“, 08.01.1997
- FAZ: Die Balten und die Nato, 31.07.2001
- FAZ: Die baltischen Staaten wollen Nato und EU rasch beitreten. Beim Besuch Außenminister Kinkels stehen sicherheitspolitische Fragen im Vordergrund, 08.04.1995

- FAZ: Die deutsche Wirtschaft setzt auf Osteuropa. Gesetze sollen schneller an die Europäische Union angepasst werden/Wachsende Handelsbeziehungen, 26.11.1997
- FAZ: Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen. Spitzengruppe aus sieben Staaten, 09.11.2000
- FAZ: Die kleinen Tiger im Ostseeraum. Die Marktbedingungen in den baltischen Staaten werden unverändert positiv beurteilt, 11.03.1999
- FAZ: DIHT: Die Ost-Erweiterung der EU ist eine einmalige Chance, 21.11.1997
- FAZ: DIW: Wandel im Baltikum, 09.06.1998
- FAZ: Ein Staatspräsident auf Kindheitsspuren, 09.11.2000
- FAZ: Eine letzte Chance für die Koalition. Schröder stellt die Vertrauensfrage, 14.11.2001
- FAZ: Einigung auf neue Nato-Kommandostruktur nicht absehbar, 13.06.1997
- FAZ: Estland vereinbart mit der Nato Umsetzung der Partnerschaft, 02.03.1995
- FAZ: EU-Freihandelsabkommen mit dem Baltikum, 19.07.1994
- FAZ: EU-Freihandelsabkommen mit dem Baltikum. Ausgenommen bleiben Agrarerzeugnisse, Stahl und Textilien, 19.07.1994
- FAZ: Fischer: baltische Staaten im Herbst in die Nato, 12.02.2002
- FAZ, Für die Balten ein Platz an der Sonne? Schröder und die Brüsseler Theorie, 08.06.2000
- FAZ: Gore schließt Nato-Beitritt der baltischen Staaten nicht aus, 14.03.1995
- FAZ: Im Baltikum und in Skandinavien werden laute Vorwürfe gegen Deutschland erhoben. „Berlin verzögert die Erweiterung der Europäischen Union zugunsten Polens“, 03.06.2000

- FAZ: In Litauen spricht man von einem wirtschaftlichen Durchbruch. Die ausländischen Investitionen sind sprunghaft gestiegen, 23.09.1997
- FAZ: In Mittel- und Osteuropa werden die Unterschiede größer. Fortschritte in Mitteleuropa und dem Baltikum/In Russland Tiefpunkt überwunden/Tagung der Weltbank und des BDI, 21.06.1996
- FAZ: Kinkel beim Ostseerat: Bessere Karten für die Balten. Diskussion über EU-Erweiterung, 04.07.1997
- FAZ: Kinkel lobt die baltischen Staaten. Verständnis für den Wunsch nach Nato-Mitgliedschaft, 20.08.1995
- FAZ: Kinkel trifft in Leipzig die drei baltischen Außenminister. „Deutschland will Anwalt der Balten bleiben“. Der Wunsch nach einem Nato-Beitritt, 27.08.1996
- FAZ: Klare Worte an die baltischen Republiken. „Nato-Beitritt erst später“/Finnland und Schweden zögern, 20.06.1995
- FAZ: Kluge Selbstbeschränkung, multilaterale Interessenvertretung. Überlegungen zu einer Neujustierung der deutschen Außenpolitik/Von Außenminister Joseph Fischer, 26.11.1999
- FAZ: Kohl und Jelzin wollen 1997 Frage der Nato-Erweiterung klären. Besuch des Bundeskanzlers/„Intensiver Dialog über das Bündnis als gemeinsames Vorhaben, 09.09.1996
- FAZ: Kohl: Bei Ost-Erweiterung der Nato müssen Russlands Sicherheitsinteressen beachtet werden. Moskaus Widerstand unvermindert, 05.02.1996
- FAZ: Lettland spielt die Folgen der Krise in Russland herunter. Aber für einzelne Branchen sind sie ein harter Schlag/Deutschland bald größter Handelspartner, 09.11.1998
- FAZ: Litauen auf dem Weg in die Nato?, 26.05.2001
- FAZ: Litauen beantragt formell die Nato-Mitgliedschaft, 05.01.1994
- FAZ: Litauen wird Nato-Partner, 28.01.1994

- FAZ: Litauen, Lettland, Estland: Baltischer Umbruch, 09.12.2002
- FAZ: Mangold Vorsitzender des Ost-Ausschusses, 02.03.2000
- FAZ, Nach Gruppen- und Startlinien- jetzt ein Stadionmodell, 18.10.1997
- FAZ: Nato nennt Balten Bedingungen, 13.01.2000
- FAZ: Ost-Ausschuss ohne Wolff von Amerongen, 01.04.2000
- FAZ: Ost-Erweiterung der EU erst in zehn Jahren. Deutscher Bauernverband: Beitritt bringt kein Überschussproblem, 04.12.1995
- FAZ: Ostseerat berät über EU-Osterweiterung, 11.04.2000
- FAZ: Pioniere der Reformen und Scharniere der Diplomatie, 02.07.1993
- FAZ: Putin: Baltikum in der Nato unnötig. Staatsbesuch in Finnland/“Von Russland geht keine Bedrohung aus“, 04.09.2001
- FAZ: Rau für Nato-Beitritt der Balten, 11.09.2001
- FAZ: Scharping: Bald 26 Länder in der Nato, 26.04.2002
- FAZ: Schröder besucht die baltischen Staaten, 06.06.2000
- FAZ: Schröder betont Interesse an der Ostsee-Region, 08.08.2000
- FAZ: Schröder ermutigt Balten auf dem Weg in die EU. Hoffnung auf Nato-Beitritt gedämpft, 07.06.2000
- FAZ: Schröder für Einbeziehung Russlands in Nato und EU, 08.03.2002
- FAZ: Staatsbesuch des estnischen Präsidenten. Gespräche mit Rau, Schröder und Fischer über EU-Erweiterung, 07.11.2000
- FAZ: Unterstützung für Nato-Beitritt der Balten, 08.09.2001
- FAZ: Wandel durch Handel, 02.12.2002

- FAZ: Washington betrachtet die baltischen Staaten als „ernsthafte Kandidaten“ für eine Nato-Mitgliedschaft, 24.01.2002
- FAZ: Wer soll demnächst der Nato beitreten dürfen? CSU widerspricht der CDU/Warten auf ein klärendes Wort aus den Vereinigten Staaten, 29.03.2001
- FAZ: Wirtschaftswunder in Estland ohne deutsche Beteiligung. Nur 3 Prozent der ausländischen Investitionen/Schweden und Finnland vorn, 06.11.2000
- FAZ: Zusammenarbeit im europäischen Binnenmeer. Warum eine erneuerte deutsche Ostseepolitik notwendig ist, 11.12.1998
- FDP: FDP-Die Liberalen. Das Liberale Manifest 1985
- Financial Times Deutschland: Nicht das Baltikum vergessen. Die Deutschen sollten bei der Erweiterung von EU und Nato die Interessen der kleineren Staaten stärker beachten, 14.03.2001
- Financial Times Deutschland: Schweden will unter eigenem EU-Vorsitz Durchbruch bei Osterweiterung erzielen. Ministerpräsident Persson drängt Partnerstaaten zu Hilfe für Kaliningrad, 14.12.2000
- Finnemore, Martha: National Interests in International Society, New York 1996
- Finnemore, Martha: Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, in: International Organization 1996/2
- Fischer, Joschka: Interview des deutschen Außenministers, Joschka Fischer, zur deutschen Ostsee-Rat-Präsidentschaft mit der „Berliner Zeitung“ vom 03.07.2000, in: Internationale Politik 9/2000
- Föhrenbach, Gerd: Die Westbindung der baltischen Staaten. Zur Integration Estlands, Lettlands und Litauens in die bi- und multilateralen europäischen und transnationalen Sicherheitsstrukturen während der 1990er Jahre, Baden-Baden 2000
- Frank Schimmelpfennig, International Socialization in the New Europe. Rational Action in an Institutional Environment, in: European Journal of International Relations 2000/1

- Fudenberg, Drew/Tirole, Jean: Game Theory, Cambridge 1991
- Gilpin, Robert G.: War and Change in World Politics, Cambridge 1981
- Gilpin, Robert: The Political Economy of International Relations, Princeton 1987
- Glaser, Charles L.: The Security Dilemma Revisited, in: World Politics 1997 50/1
- Glastetter, Werner: Außenwirtschaftspolitik, Köln 1975
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert: Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca 1993
- Gollnik, Peter: Die Küstenländer preschen vor, 14.06.1999, in: www.gollnik.de/Ostsee/o-rat/1999pala.html
- Grieco, Joseph M.: Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the newest Liberal Institutionalism, in: David Baldwin (Hrsg.), Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate, New York 1993
- Grieco, Joseph M.: The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme, in: Review of International Studies 1995 21/1
- Haas, Peter: Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 1992/1
- Hacke, Christian: Die Bedeutung des Nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik, in: Gottfried Neidhard/Detlef Junker/Michael W. Richter, Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim 1997
- Haftdorn, Helga: Das Ende der Nato, in: Internationale Politik, 4/2004
- Haftdorn, Helga: Kontinuität und Wandel des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, in: Militärgeschichte 4/1999

- Haftdorn, Helga: Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS Sonderheft 21, Opladen 1990
- Handelsblatt: Aus der Raupe soll bald ein Schmetterling werden, 18.06.1998
- Handelsblatt: Baltikum, Drei Länder auf dem schwierigen Weg nach Westen, 25.08.1995
- Handelsblatt: Deutsche Investoren halten sich zurück, 26.11.1992
- Handelsblatt: Die EU darf Lettland und Litauen nicht vor der Tür stehen lassen. Deutschland ist politisch und wirtschaftlich in der Verantwortung, 20.05.1999
- Handelsblatt: Die Nato soll noch 2002 erweitert werden. Slowenien und Slowakei in vorderster Reihe, 25.05.2001
- Handelsblatt: Die Ostsee-Kooperation ist ins Stocken geraten, 20.01.1998
- Handelsblatt: Drei Länder auf dem schwierigen Weg nach Westen. Verteidigungsminister Rühle weist die FDP-Kritik an seinen Äußerungen in den baltischen Staaten zurück, 25.08.1995
- Handelsblatt: EU-Erweiterung stößt auch auf Skepsis. Überraschend niedrige Mehrheit unter Managern für eine Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union, 20.10.2000
- Handelsblatt: EU-Osterweiterung kommt frühestens im Jahr 2001. Bundesaußenminister Kinkel nennt erstmals Zeitplan für EU- und Nato-Beitritte, 25.11.1996
- Handelsblatt: Fischer stellt die Debatte über die Osterweiterung über die Osterweiterung vom Kopf auf die Füße, 07.01.1999
- Handelsblatt: Im Baltikum kann Gerhard Schröder politische Punkte sammeln. Estland, Lettland und Litauen müssen weiter auf einen Termin für den EU-Beitritt warten, 05.06.2000
- Handelsblatt: Kinkel macht den Balten Hoffnung auf raschen Beitritt zur EU, 29.08.1996

- Handelsblatt: Ost-Erweiterung der EU/Agrarkredit soll marktfähigen Betrieben eine Chance geben, 05.01.1995
- Handelsblatt: Ostseeländer vertiefen Wirtschaftskooperation, 26.01.1998
- Handelsblatt: Schweden und Dänen für schnelle EU-Erweiterung. Ostseeraum soll dynamische Wachstumsregion werden, 21.09.2000
- Handelsblatt: Viele Balten beäugen die EU-Beitrittspläne ihrer Länder noch mit Skepsis. Vor dem Gipfel von Kopenhagen kämpfen Estland, Lettland und Litauen um höhere Produktionsquoten für ihre Landwirte, 09.12.2002
- Handelsblatt: Wachstum im Baltikum bleibt sehr hoch. Polens Wirtschaftslage ist problematisch – Bisher nur Estland reif für den EU-Beitritt, 29.08.2001
- Handelsblatt: Gespräch des Handelsblattes mit dem estnischen Präsidenten Meri, in: Handelsblatt, Tallin enttäuscht von Kohls Unterstützung, 05.05.1997
- Hartmann, Jürgen: Vergleichende Politikwissenschaft, Frankfurt/Main 1995
- Hellmann, Gunther: Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, Frankfurt 2005
- Helsper, Werner: Sozialisation, in: Heinz-Hermann Krüger/Werner Helsper, Einführung in Grundbegriffe und Grundfragen der Erziehungswissenschaft, Opladen 2000
- Henneberger, Fred: Transferstaat: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmerverbände. Aktuelle Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung des Aufbauprogramms in Sachsen und Thüringen (PVS Jg. 34, S. 640-673) hier in: Josef Schmid, Verbände: Interessenvermittlung und Interessenorganisation, München 1998
- Herz, John : "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", in: World Politics 1950 2/2
- Herz, John: Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter, Hamburg 1974

- Hilz, Wolfram: Neue deutsche Europapolitik? Deutsche Führungsambitionen und deutsch.französische Verstimmungen, in: Politische Studien, 2002/1
- Hoffmann, Claudia: Entscheidungs-Gestaltung. Neue Perspektiven außenpolitischer Entscheidungstheorie und Planung, München 1992
- Hohlt, Andreas: Die Erweiterung der Europäischen Union. Die Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas, um Zypern, Malta und um die Türkei: geschichtlicher Überblick, Vorgehensweise und Akteure, in: www.weltpolitik.net/print/1252.html, 17.08.2005
- Hubel, Helmut/Gänzle, Stefan: Der Ostseerat: Neue Funktionen subregionaler Zusammenarbeit im Kontext der EU-Osterweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 19-20/2002); auch in: www.bpb.de/publikationen/-TRFOKZ/4,0,Der_Ostseerat.htm, 12.09.2004
- Hübner, Kurt: Strategische Interessen deutscher Direktinvestoren, in: ders., Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie - grenzenlose Politik, Berlin 1999
- Huld, Bo: The Enlargement and the Baltic States, in: Anton A. Bebler, The Challenge of Nato Enlargement, London 1999
- Ischinger, Wolfgang: nicht gegen Russland. Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostseeraum, in: Internationale Politik, 2/1998
- Jaeger, Hans-Martin: Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1996/2
- Jahrbuch, Mittel- und Osteuropa Perspektiven: Wirtschaftsbeziehungen Deutschland-Estland, in: Mittel- und Osteuropa Perspektiven. Jahrbuch 2001-/2002 (FAZ), Hamburg 2001
- Jakobi, Otto: Ein Europa und die Welt. Anmerkungen zum internationalen Abschnitt im Regierungsprogramm 1994 der SPD, in: Klaus-Jürgen Scherrer/Heinrich Tiemann (Hg.), Wechsel '94, Das Regierungsprogramm der SPD: Stellungnahmen aus der Wissenschaft, Marburg 1994
- Jervis, Robert: Cooperation under the Security Dilemma, in: World Politics 1978 30/2

- Jervis, Robert: Perception and Misperception in International Politics, New York 1976
- Jopp, Mathias/ Arnswald, Sven: The European Union and the Baltic States. Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region, Helsinki 1998
- Katzenstein, Peter: International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, in: International Organization 1976 30/1
- Keck, Margaret/Sikkink, Kathryn: Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, New York 1998
- Keohane, Robert O.: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton 1984
- Keohane, Robert: International liberalism reconsidered, in: John Dunn, The economic limits to modern politics, Cambridge 1990
- Kieler Nachrichten: Der große Aufbruch in Riga, 22.01. 1998
- Kieler Nachrichten: Die Balten sind in Wien enttäuscht von Deutschland, 14.12.1998, in: www.gollnik.de/Ostsee/gipfel/EUWien.html
-
- Kieler Nachrichten: Von Bonn im Stich gelassen? „Eine beispiellose Erfolgsgeschichte“ – Im baltischen Raum entsteht Europas Zukunftsregion, 04.12.-1998, in: www.gollnik.de/ostsee/initiati/Initi.html
- Kieler Nachrichten: Wie Joschka Fischer in die Pflicht gedrängt wird, 21.06.2000
- Kieler Nachrichten: Zum letzten Mal ein Ostsee-Gipfel?, 13.04.2000
- Kinkel, Klaus: Die Nato-Erweiterung: Ein Beitrag zur gesamteuropäischen Sicherheit, in: Internationale Politik 1995/4
- Kinkel, Klaus: Interview mit dem deutschen Außenminister Kinkel, in: Welt am Sonntag, „Der Solidarzuschlag muss in drei Jahren weg“, 16.04.1995

- Kittel, Gabriele/Rittberger, Volker/Schimmelpfennig, Frank: Staatenmerkmale und Außenpolitik: Untersuchungsdesign und Hypothesen, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beitrag zur vergleichenden Außenpolitikforschung, Berlin 1995
- Klaus Murmann, Präsident des Bundesverbandes der deutschen Arbeitgeberverbände, in: Fernseh- und Hörfunkspiegel, 29.09. 1992
- Knapp, Manfred: Europäische Sicherheit und die Osterweiterung der Nato aus Sicht der USA, in: August Pradetto (Hg.), Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der Nato. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen 1997
- Knobel, Heiko: Die Wirkung von Normen im Prozess der Erweiterung der westlichen Staatengemeinschaft. Die baltischen Staaten, die EU und Aspekte der internationalen Sozialisation des Minderheitenschutzes, in: www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/regorgs/regorgh.htm (28.08. 2002)
- Korte, Karl-Rudolf: Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000
- Krasner, Stephen D.: Power, Polarity, and the Challenge of Disintegration, in: Helga Haftendorn und Christian Tuschhoff, America and Europe in an Era of Change, Westview Press 1993
- Krell, Gert: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. Baden-Baden 2000
- Kruse, Alfred: Außenwirtschaft, Berlin 1965
- Kühne, Winrich. Deutschland vor neuen Herausforderungen in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1991 41/46
- Lange, Peer H.: Europäische Sicherheit im Ostseeraum – Zwischen Russland und Westeuropa, in: Boris Meissner (Hg.), Die Außenpolitik der baltischen Staaten und die internationalen Beziehungen im Ostseeraum, Hamburg 1994
- Lijphart, Arend: Comparative Politics and the Comparative Method, in: American Political Science Review, 1971/3
- Lindemann, Mechthild: Anfänge einer neuen Ostpolitik ? Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-

Staaten, in: Rainer A. Blasius (Hrsg.), Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, München 1963

- Lithuania, Xinhua: Eyes Nato Membership Talks in April, 15.03.1999
- Lohse, Eckard: Das sicherheitspolitische Engagement Deutschlands in Osteuropa, Sankt Augustin 1996 in <http://www1.kas.de/publikationen/1996/-sicherheit/osteurop.doc>, 12.09.2004
- Lübke, Herrmann: Staatliche Souveränität, internationale Organisation und Regionalisierung, in: Karl Kaiser / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995
- Mann, Siegfried: Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden 1994
- March, James/Olsen, Johan: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989
- Mearsheimer, John J.: Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War, in: International Security 1990 15/1
- Mearsheimer, John J.: The False Promise of International Institutions, in: International Security 1995 19/3
- Meissner, Boris: Die Außenpolitik der baltischen Staaten und die Internationalen Beziehungen im Ostseeraum, Hamburg 1994
- Meißner, Thomas: Wachsende deutsche Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa und deren Unterstützung durch den deutschen Staat, in: IWH Halle, Wirtschaft im Wandel 14/1997
- Meister, Petra: Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 1994: www.agaportal.de/pages/aga-/index.html, 05.11.2005
- Meister, Petra Ines: Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 1994

- Meister, Petra Ines/Sach, Volker: Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 1996
- Milner, Helen: Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations, Princeton 1997
- Moravcsik, Andrew: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization 1997 51/4
- Moravcsik, Andrew: Liberalism and International Relations Theory, Harvard University, Working Paper Nr. 92/6, Cambridge 1992
- Moravcsik, Andrew: The choice for Europe. Social purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998
- Morgenthau, Hans J.: Common Sense and Theories of International Relations, in: John C. Farrell / Asa P. Smith, Theory and Reality in International Relations, New York 1968
- Morgenthau, Hans J.: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Beziehungen, Gütersloh 1963
- Morgenthau, Hans J.: Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace, New York 1993
- Morgenthau, Hans J.: Politics Among Nations. The struggle for power and peace, New York 1985
- Müller, Gerd: Die Erweiterung der EU – die große Herausforderung des Kontinents. Chance und Risiko zugleich, in: Politische Studien, 2001/5
- Müller, Harald: German Foreign Policy after Reunification, in: Paul B. Stares (Hrsg.), The New Germany and the New Europe, Washington, D.C. 1992
- Murmann, Klaus: Präsident des Bundesverbandes der deutschen Arbeitgeberverbände, in: Fernseh- und Hörfunkspiegel, 29.09. 1992
- Nato: Membership Action Plan, 24.04.1999
- Nato: Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on

21 November 2002, in: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm, 13.02.-2004

- Nell, Stephanie/Sach, Volker. Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa, Frankfurt am Main 2000
- Ohneis, Gerhard: Wandel in den Zielsetzungen der Deutschen Unternehmerverbände. Eine systemtheoretische Analyse am Beispiel von BDI und BDA, Stuttgart 1990
- Olson, Mancur: A theory of Incentives facing political organizations, in: International Political Science 1986/3
- Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968
- Onuf, Nicholas Greenwood: World of Our Making. Rules and Rule in Social Theorie and Internaional Relations, Columbia 1989
- Osborne, Martin J./ Rubinstein, Ariel: A Course in Game Theory, MIT Press 1994
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Ausgewählte deutsch-baltische Veranstaltungen aus den letzten Jahren, internes Papier, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Deutsch-Baltische Fachkonferenz zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit vom 07.-11.2001 in München, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Forschungs- und Technologiepotentiale in Osteuropa für die deutsche Wirtschaft besser nutzen, Pressemitteilung 25/1995 vom 02.03.1995
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum Realität. Zweistelliges Wachstum im Handel mit Mittel- und Osteuropa, Pressemitteilung 95/97 vom 19.09.1997

- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Osteuropa bleibt Wachstumsmarkt – Russlandgeschäft besser als sein Ruf, Pressemitteilung 48/96 vom 03.06.1996
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Osthandel übertrifft alle Erwartungen, Pressemitteilung 39/98 vom 27.03.1998
- Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft: Starkes Wachstum im deutschen Osthandel – Osteuropa auf dem Weg zur Konsolidierung, Pressemitteilung 45/95 vom 07.04.1995
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Ungebrochenes Wachstum des deutschen Außenhandels mit den neuen Partnern im Osten, Pressemitteilung 2/98 vom 13.01.1998
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Wachstumsmarkt Mittel- und Osteuropa, Pressemitteilung 2/98, 13.01.1998
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Zuwächse im Osthandel – Ermutigende Trends, Pressemitteilung 40/94 vom 10.05.1994
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft/Gesellschaft zur Förderung des Schutzes von Auslandsinvestitionen: Tagungsbericht November 1995. Pressemitteilung 121/95 vom 21.11.1995
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Redemanuskript zur Eröffnung des Deutsch-Estnischen Wirtschaftstages am 20. April 1999 in Hannover, persönlich erhalten von Dr. Hoffman, Referatsleiter baltische Staaten des Ost-Ausschusses am 24.06.2004 in Berlin
- Ostseerat: Priorities of the German Presidency of the Council of the Baltic Sea States 2000-2001 in: www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/9german/priorities/?1=1&print=true, 24.11.2005
- Ostseerat: Terms of Reference of the Council of the Baltic Sea States. Conference of the Foreign Ministers of the Baltic Sea States, Copenhagen, 5-6 March 1992, Pkt. 2, in: www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile752.-html?1=1&print=true, 05.03.2004
- Ost-West Wissenschaftszentrum, EU-Förderprogramme für Ostmittel- und Osteuropa, Universität Kassel, Oktober 2004

- PDS: Presseinformation der PDS, Zur Außenpolitik – Europa, Nr. 3 vom 16.01.1998
- PDS: Wahlprogramm für die Europawahlen 1999
- PDS: Zeit für eine soziale und ökologische Wende der internationalen Wirtschaft - Zeit für eine entschiedene Demokratisierung der deutschen Außenpolitik. Programmatisches Diskussionspapier der PDS vom 02.02. 2001
- Pfetsch, Frank R.: Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine systematisch-theoretische Grundlegung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1981
- Pies, Ingo/Leschke: Martin (Hg.), Mancur Olsons Logik kollektiven Handelns, Tübingen 1997
- Pilz, Frank/ Ortwein, Heike: Das politische System Deutschlands. Prinzipien, Institutionen und Politikfelder, München 2000
- Plötz, Peter/ Ritter, Raymond: Die Integration Litauens in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zur Europäischen Union, in: Osteuropa-Wirtschaft, 13. Jg., 1/1998
- Pradetto, August/Linz, Oliver: Der europäischen Integrationsprozesses in der Wahrnehmung und Beurteilung deutscher politischer Eliten, in: dies. Ostmitteleuropa zwischen regionaler Kooperation und europäischer Integration, Hamburg 2002
- Quaisser, W.: Ausländische Direktinvestitionen im polnischen Transformationsprozess (Osteuropa-Institut München Nr. 184) München 1995
- Rapoport, Anatol/Chammah, Albert: Prisoner's dilemma: a study in conflict and cooperation, University of Michigan Press, 1965
- Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, 13.11.1999, in: www.europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/de/composite_de.doc, 24.05.2000

- Reutter, Werner: Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26 - 27, 23. Juni 2000
- Rezlaff, Karin/Simons, Onno: EG-Wegweiser Osteuropa. Brüsseler Förderprogramme: Ansprechpartner, Auftragvergabe; Antragswege, Berlin 1992
- Risse, Thomas: Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Monika Medick-Krakau, Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999
- Rittberger, Volker: Weltmacht oder Handelsstaat? Zur Außenpolitik des Vereinigten Deutschland, in: Paul Mog (Hrsg.), Die Deutschen in ihrer Welt, Berlin 1992
- Rittberger, Volker/Schimmelpfennig, Frank: Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Realistische Prognosen auf dem Prüfstand, Tübingen 1997, in: www.uni-tuebingen.de/uni/spi/tabs/tab28.htm, 12.11.2006
- Robejsek, Peter: Plädoyer für eine sanfte Nato-Osterweiterung, Frankfurt am Main 1999
- Rode, Reinhard (Hg.): Die Integration Mittelosteuropas in die Weltwirtschaft, Fakultas, Amsterdam 1998
- Rode, Reinhard: Deutsche Außenpolitik, Amsterdam 1996
- Rode, Reinhard: Deutschland: Weltwirtschaftsmacht oder überforderter Euro-Hegemon?, in: Leviathan, 1991 19/2
- Rode, Reinhard: Handelsstaat Bundesrepublik und Exportkontrolle, in: Spektrum der Wissenschaft, März 1990
- Rode, Reinhard: Handelsstaat oder Republik für Todeskrämer?, in: Friedensforschung Aktuell, 1989/22
- Rode, Reinhard: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Halle 2000

- Rode, Reinhard: Strukturen und Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft, in: Manfred Knapp/Gert Krell(Hg.): Einführung in die Internationale Politik, München 1990
- Rode, Reinhard: Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Halle 2001
- Rose, Jürgen: Die Osterweiterung der Nato-Stabilitätsfaktor oder Unsicherheitsmoment für die zukünftige Sicherheitsordnung Europas?, in: Paul Klein/Rolf P. Zimmermann (Hg.), Aspekte der Osterweiterung der Nato, Baden-Baden 1999
- Rosecrance, Richard: Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft, Frankfurt a. M., 1987
- Rosecrance, Richard: The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World, New York 1986
- Rothacher, Albrecht: Vom Nutzen und Nachteil der Osterweiterung für die EU, in: Politische Studien, 2001/2
- Rudolf, Ottomar: (Ost-Ausschuss), Ost-West-Unternehmenskooperation: Sand im Getriebe, in: Industrieanzeiger, 1984/45
- Schaber, Thomas/Ulbert, Cornelia: Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1994/1
- Schimmelpfennig, Frank: Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1994/2
- Schimmelpfennig, Frank: The Double Puzzle of EU Enlargement, Arena Working Papers, Oslo 1999/15
- Schlarp, Karl-Heinz: Das Dilemma des westdeutschen Osthandels und die Entstehung des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft 1950-52, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1993, 41.Jg.

- Schmid, Josef: Verbände: Interessenvermittlung und Interessenorganisation, München 1998
- Schmidt, Thomas: Die Außenpolitik der baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West, Wiesbaden 2000
- Schmidt, Thomas: Die Außenpolitik der baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West, Wiesbaden 2003
- Schneider, Gerald: Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse: Das Erbe Allison im Licht der gegenwärtigen Forschungspraxis, in: ZIB, 1/1997
- Schoppe, Siegfried: Kompendium der Internationalen Betriebswirtschaftslehre, Oldenbourg 1992 (Staatliche Agentur für Auslandsinvestitionen 1995)
- Schrade, Christina: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1997/2
- Schröder, Gerhard: Bundeskanzler Gerhard Schröder, Rede vor dem estnischen Parlament am 06.06.2000 in Tallin, in: Internationale Politik 9/2000
- Schwarz, Hans-Peter: Die Bundesregierung und die auswärtigen Beziehungen, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975
- Sebald, Martin: Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen 1997
- Seidelmann, Raimund: Kontinuität, Rückbesinnung und Anpassung: Die deutsche Europapolitik der 1990er Jahre, in: Monika Medick-Krakau, Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999
- Siebert, Horst (Hg.): Kieler Studien: Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa. Lehren aus der Süderweiterung der EG, Tübingen 1994
- Siedschlag, Alexander: Neorealismus in der Theorie internationaler Politik, IFIR Tutorial 2004, in: www.ifir.at/pdf/Tutorial/Siedschlag_Neorealismus.pdf, 12.03.2005

- SPD/Bündnis90/Die Grünen: Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und dem Bündnis90/Die Grünen; Abschnitt XI. Europäische Einigung, internationale Partnerschaft, Sicherheit und Frieden, Pkt. 1, in: www.gruene-fraktion.de/ueberuns/k%5Fvertrag/kap11.htm, 09.06.1999
- SPD/Die Grünen: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung der SPD und Bündnis/Die Grünen; Kapitel XI. Europäische Einigung, internationale Partnerschaft, Sicherheit und Frieden, Bonn 1998
- SPD: Perspektiven einer neuen Außen- und Sicherheitspolitik, Beschluss des SPD-Parteitag, Wiesbaden, November 1993
- SPD: Sozialdemokratische Außenpolitik im Übergang zum 21. Jahrhundert, Diskussionspapier der Schwerpunktkommission Außen- und Sicherheitspolitik für den Kongress am 18. Juni 1997 in Bonn
- SPD: SPD-Pressemeldung der Bundestagsfraktion vom 12.12. 1995
- Staak, Michael: Großmacht oder Handelsstaat. Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/98
- Staak, Michael: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, München 2000
- Stankovsky, J.: Direktinvestitionen in Osteuropa - Bestimmungsgründe, Umfang, Branchenstruktur, Wien 1995
- Statistisches Bundesamt: in: Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftspolitische Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Drucksache 14/9497 vom 19.06.2002
- Statistisches Bundesamt; Steigender Außenhandel mit dem Baltikum, Pressemitteilung vom 07.11.2001
- Statistisches Bundesamt: Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel, Fachserie 7, Reihe 1, in: Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Wirtschaftliche Entwicklung des Ostseeraumes, Drucksache 13/10140 vom 18.03.1998

- Statistisches Bundesamt: Zuwächse im Außenhandel mit den baltischen Staaten, Pressemitteilung, 09.03.2004
- Steinbruner, John D.: The Cybernetic Theorie of Decision. New Dimensions of Political Analyses, Priceton 1974
- Stephan, Johannes: Strukturwandel, Spezialisierungsmuster und die Produktivitätslücke zwischen Mittel- und Osteuropa und der Europäischen Union, in: Wirtschaft im Wandel 13/2000
- Stihl, Hans-Peter: Präsident des DIHT am 15.07.1992, veröffentlicht in: Fernseh- und Hörfunkspiegel, 16.07.1992
- Strauch, Manfred: Lobbying – Wirtschaft und Politik im Wechselspiel, Frankfurt/Main 1993
- Sturm, Michael: Stabilität und Geschäft. Deutsche Außenwirtschaftspolitik in Osteuropa nach 1990, Amsterdam 1998
- Süddeutsche Zeitung: An den Grenzen der diplomatischen Sprache. Verteidigungsminister Rühle trifft im Baltikum auf den Wunsch nach Nato-Mitgliedschaft, 24.08.1995
- Süddeutsche Zeitung: Die EU-Erweiterung gerät ins Stocken. Beitrittskandidaten sind wirtschaftlich schwach, 11.12.2001
- Süddeutsche Zeitung: Die Ostsee als Mittelmeer des Nordens, 28.11.1997
- Süddeutsche Zeitung: Die Zukunft Europas mit Russland gestalten. Der Westen muss der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit mit Moskau neue Impulse geben, 29.09.2001
- Süddeutsche Zeitung: Ein Meer verschiedener Interessen. Deutschland übernimmt den Vorsitz des Ostseerats und muss Balten, Russen sowie Südeuropäer zufrieden stellen, 01.07.2000
- Süddeutsche Zeitung: Jelzin kündigt Widerstand gegen Nato-Ausdehnung an. Kohl schlägt Vertagung der Diskussion vor, 20.02.1996

- Süddeutsche Zeitung: Pest oder Cholera für Europa. EU vor der Wahl: Eine schnelle Erweiterung wird misslingen, eine gute Erweiterung dauert zu lang, 09.02.2002
- Süddeutsche Zeitung: Schwierige Mission für Kinkels Entstörrupp. Der Außenminister will bei den Balten für ein entspanntes Verhältnis zu Russland werben, 07.04.1995
- Süddeutsche Zeitung: Zurück nach Europa. Lettland hofft auf deutsche Hilfe bei der EU-Bewerbung, 13.01.1999
- Tagesspiegel: Baltikum nicht Hinterhof Europas. Deutschland nutzt seine Chancen im Ostseeraum bisher nicht genügend, 17.06.1998
- Teltschik, Horst: 329 Tage. Innenansichten der Einigung, Berlin 1991
- The Financial Times: Kohl Snubs the Baltics, 15.12.1995
- The World Bank/BDI/Ost-Ausschuss, Der Wandel in Osteuropa: Aktuelle Entwicklungen und künftige Trends und Chancen für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Pressemitteilung vom 21.06.1996
- Thiel, Elke: Die Europäische Union, München 2002
- Thomas, Caroline: Friedenspolitische Positionen der Parteien, Gegenüberstellung der Wahlprogrammaussagen, in: Wissenschaft und Frieden, 12 Jg. 1/1994
- USA/Estonia/Latvia/Lithuania: A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania, 1998, in: www.pub.whitehouse.gov/urires/12R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1998/1/20/13.text.1, 07.06.2006
- Varwick, Johannes/Woyke,Wichard: Die Zukunft der Nato. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000
- Wagener, Hans-Jürgen: Transformation-Integration-Vertiefung. Zur politischen Ökonomie der EU-Osterweiterung, Frankfurt 2001
- Wagner, Peter M.: Außenpolitik in der "Koalitionsdemokratie". Entscheidungsprozesse in Deutschland, in: Internationale Politik 1998/4

- Walpuski, Dirk: Lettland auf dem Wege zur Marktwirtschaft-die wirtschaftliche Situation im 4. Jahr der Unabhängigkeit, in: Osteuropa-Wirtschaft, 40.Jg., 1/1995
- Waltz, Kenneth N.: International Politics is not Foreign Policy, in: Security Studies 1996 6/1
- Waltz, Kenneth N.: Man, the State, and War. A Theoretical Analysis, New York 1959
- Waltz, Kenneth N.: Theory of International Politics, New York 1979
- Waltz, Kenneth N.: The Emerging Structure of International Politics, in: International Security 1993 18/2
- Weber, Jürgen: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977
- Weber, Max : Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie, Tübingen 1976
- Weidenfeld, Werner (Hg.): Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung, Gütersloh 1997
- Weidenfeld, Werner: Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Strategien für Europa, Gütersloh 1995
- Weiß, Wolfgang: Sozialisation, in: Grundbegriffe der Sozialisation, Opladen 1986
- Welt am Sonntag: Neue Stars am europäischen Himmel. Hoffnung für den Westen: Die EU-Osterweiterung birgt viele Chancen, 08.12.2002
- Wendt, Alexander: Collective Identity Formation and the International State, in: American Political Science Review 1994/2
- Wendt, Alexander: The Agent-Structure Problem in International Relations Theorie, in: International Organization 1987/3

- Werner, Klaus: Ungelöste Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa, in: *Wirtschaft im Wandel*, 16/1997
- Wohlfeld, Monika: Sicherheit, in: *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*, Gütersloh 1998
- Wolf, Reinhard: Partnerschaft oder Rivalität? Verbündete Großmächte nach Hegemonialkonflikten, Manuskript, Halle / Saale 1998
- Zagorski, Andrei: Russlands Erwartungen an Deutschland (Deutschland als Anwalt russischer Interessen), in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2/1997