



Dr. Tobias Etzold ist Projektleiter für Nordische und Ostseeregionstudien in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

IN DER PERIPHERIE? DEUTSCHLANDS POLITIK IN DER OSTSEEREGION

Tobias Etzold

Welches Interesse hat Deutschland an der Ostseeregion und einer regionalen Zusammenarbeit? Welche Beweggründe und Anreize gibt es dafür? Offenbar sind diese Fragen nicht so leicht zu beantworten, da Deutschlands Haltung diesbezüglich immer gewisse Widersprüche aufwies und auch die verschiedenen deutschen Akteure und Beobachter die Region jahrelang widersprüchlich sahen.

Zum einen gibt es starke Anzeichen dafür, dass Deutschland als ein Land im Zentrum Europas niemals ein herausragendes politisches Interesse an einem – aus seiner Perspektive gesehen – Randgebiet hatte und, was regionale Zusammenarbeit betrifft, schon immer ein recht zurückhaltender Partner war. Aus dem gleichen Grund war und ist die Region für Berlin nur einer von vielen Bereichen innerhalb der auswärtigen Beziehungen. In der Außenpolitik werden eben andere Prioritäten gesetzt. Zum anderen hat die Ostseeregion eine große Bedeutung für die deutschen Bundesländer, die an die Ostsee angrenzen. Mehr noch als die deutsche Bundesregierung spielten und spielen sie eine wichtige Rolle bei der regionalen Zusammenarbeit auf Landes- bzw. kommunaler Ebene und sogar darüber hinaus. Die Bundesländer konnten und können als unverzichtbares Bindeglied zwischen Bonn/Berlin und dem Ostseeraum angesehen werden. Das wirtschaftlich gesehen nachhaltig in die Region eingebundene Deutschland ist der bedeutendste Handelspartner für die meisten Länder

der Ostseeregion.¹ Gewissermaßen hat Deutschland auch zur Entwicklung der Ostseeregion sowie der regionalen Zusammenarbeit beigetragen. Beispielsweise hat der ehemalige Außenminister Hans-Dietrich Genscher zusammen mit seinem dänischen Amtskollegen Uffe Elleman-Jensen im Jahr 1992 den Anstoß zur Gründung des Ostseerats gegeben.

Auch wenn Deutschland derzeit zum zweiten Mal nach 2000/2001 den Ratsvorsitz des Ostseerats innehat, gibt es gegenwärtig in Deutschland, zumindest auf Bundesebene, kaum Diskussionen über die Ostseeregion. Im Großen und Ganzen lässt sich die Position Deutschlands recht gut durch die Annahme charakterisieren, dass das Land „zwar eine Rolle in der Ostseeregion spielt, jedoch bevorzugt, keine allzu große Aufmerksamkeit auf seine Aktionen zu lenken“.² Zeitweise waren Deutschlands Handlungen in der Region in ihrem Umfang sehr begrenzt. Als großes Land mit zweifelsohne vielen relevanten Beziehungen zum Ostseeraum „ist Deutschland zwar präsent – jedoch nicht sichtbar“.³

DEUTSCHE REGIONALE INTERESSEN ZWISCHEN 1989 UND 2004

Ende der 1980er Jahre begannen in Deutschland grundlegende Veränderungen, die im November 1989 im Fall der Berliner Mauer und 1990 in der Wiedervereinigung gipfelten. In jenen ersten Jahren unterstützten verschiedene deutsche Akteure eine Mitwirkung in der Ostseeregion – einem Gebiet, das nach einer Trennung von 40 Jahren gerade dabei war, sich wieder zu vereinigen – sowie ein starkes deutsches Engagement und eine bindende Verpflichtung in diesem Prozess. In der Anfangsphase der Gestaltung des praktischen Zusammenwirkens fungierten

Nach der deutschen Wiedervereinigung unterstützten verschiedene Akteure eine Mitwirkung in der Ostseeregion sowie eine bindende Verpflichtung in diesem Prozess.

- 1 | Carsten Schymik, „Germany“, in: Bernd Henningsen und Tobias Etzold (Hrsg.), *Political State of the Region Report 2011*, Kopenhagen, Baltic Development Forum, 2011, 29, <http://bdforum.org/activities/reports-publications/thematic-reports> [12.04.2012].
- 2 | Bernd Henningsen, zitiert in: Tom Schumacher, *Documentation of the seminar Mare Nostrum – Economy and Communication in the Baltic Sea Region*, 30.10. bis 03.11.2006, Forschungsgruppe Nordeuropäische Politik, 01/2007, 8, <http://for-n.de/details/mare%20nostrum.pdf> [14.05.2012].
- 3 | Ebd.

regionale Akteure als treibende Kräfte, z.B. einzelne Landkreise und Einzelpersonlichkeiten. In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren hatten Ideenfabriken die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit in der Ostseeregion er-

Björn Engholms Konzept einer „neuen Hanse“ zielte darauf ab, einen subregionalen nichtstaatlichen Ostseerat zu etablieren.

kundet. Die Denkfabrik Schleswig-Holstein, bestehend aus renommierten deutschen Wissenschaftlern, gab einen Überblick über das Potenzial der neuen Ostseeregion und legte dazu Hintergrundmaterial vor.⁴ Die Bemühungen der Denkfabrik führten 1991 zur Gründung von Ars Baltica. Diese Initiative fördert die kulturelle Zusammenarbeit in der Ostseeregion. Die Denkfabrik unterstützte auch die Pläne von Björn Engholm, dem ehemaligen sozialdemokratischen Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein. Sein Konzept einer „neuen Hanse“ zielte darauf ab, einen subregionalen nicht-staatlichen Ostseerat oder ein Ostseeforum zu etablieren. Darin sollten sich Akteure, die sub-staatliche Verwaltungseinheiten der Ostseeanrainerstaaten repräsentieren, Volksvertretungen, nicht-staatliche Organisationen und gesellschaftliche Gruppen versammeln können.⁵

Auch wenn der genaue Charakter eines solchen Gremiums nicht weiter definiert wurde, hätte er sich doch sehr vom herkömmlichen Konzept einer zwischenstaatlichen Kooperation unterschieden. Pläne für eine solche Zusammenarbeit wurden im Herbst 1991 offengelegt, als der damalige deutsche Außenminister Genscher und sein dänischer Kollege Ellemann-Jensen Repräsentanten der Ostseestaaten zu einer Tagung in Rostock eingeladen hatten. Dabei sollten Möglichkeiten für den Ausbau der regionalen Kooperation und eine eventuelle Gründung einer zwischenstaatlichen regionalen Organisation geprüft werden. Diese Gegenmaßnahme von staatlicher Seite kann als Antwort auf die regionalen Bestrebungen zur Förderung dieser Zusammenarbeit gedeutet werden. Die Regierungen schienen zu befürchten, dass ihnen die Kontrolle über die Einrichtung der regionalen

4 | Leena-Kaarina Williams, „Post-modern and intergovernmental paradigms of Baltic Sea co-operation between 1988 and 1992. The genesis of the Council of the Baltic Sea States (CBSS) as a historical case study“, in: Bernd Henningsen et al. (Hrsg.), *Nordeuropaforum*, 15 (1), 9-10.

5 | Ebd., 15-16; Carl-Einar Stålvant, „The Council of Baltic Sea States“, in: Andrew Cottey (Hrsg.), *Subregional cooperation in the new Europe: building security, prosperity and solidarity from the Barents to the Black Sea*, Macmillan, New York, 1999, 56.

Zusammenarbeit entgleiten könnte. Beispielsweise war Genscher gegen Engholms Plan, da dieser mit der Vorrangstellung der Bundesregierung in Sachen Außenpolitik unvereinbar gewesen wäre.⁶ Darüber hinaus war dieser Plan eng mit Sozialdemokraten verbunden, die zu jener Zeit in Dänemark, Schweden (seit 1991) und auf Bundesebene auch in Deutschland der Opposition angehörten. Folglich schienen der dänische und der deutsche liberal-demokratische Außenminister hauptsächlich wegen Rivalitäten zwischen den Parteien die Realisierung dieser Pläne zur subregionalen Zusammenarbeit unterbinden zu wollen.⁷ Es gab auch Anzeichen⁸ dafür, dass Genscher und Ellemann-Jensen eigentlich nicht persönlich an einer Kooperation in der Ostseeregion interessiert waren. Sie nahmen vielmehr an, dass eine derartige Zusammenarbeit den Interessen ihrer Länder dienlich sein könnte, die Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure aber der Kontrolle des Staates bedurften.

Daraufhin versammelten sich im März 1992 die Außenminister der neun Ostsee-Anrainerstaaten und Norwegens sowie ein Vertreter der EU-Kommission in Kopenhagen und gründeten basierend auf der Erklärung von Kopenhagen den Ostseerat. Genscher und Ellemann-Jensen erklärten, dass „angesichts der politischen Veränderungen in Europa der Wunsch bestand, ein Forum zu schaffen, das als treibende Kraft hinter der politischen und ökonomischen Stabilisierung und Zusammenarbeit in der neuen Ostseeregion fungieren könne“.⁹

Trotz der Tatsache, dass Deutschland den Ostseerat mitbegründet hatte und selbst ein Ostsee-Anrainerstaat ist, schien die Ostseeregion in den 1990er Jahren für die deutsche Bundesregierung keine (außen-)politische Priorität geworden zu sein. Stattdessen waren Deutschlands Interesse und Engagement im Hinblick auf die allgemeine Ostseezusammen-

Deutschlands Interesse und Engagement war im Hinblick auf die allgemeine Ostseezusammenarbeit sowie den Ostseerat recht begrenzt.

6 | Ebd.

7 | Williams, Fn. 4, 16.

8 | Vgl. Marko Lehti, „Possessing a Baltic Europe: Retold National Narratives in the European North“, in: Marko Lehti und David J. Smith (Hrsg.), *Post-Cold War Identity Politics. Northern and Baltic Experiences*, Portland, Frank Cass, London, 2003, 23.

9 | Hans-Dietrich Genscher und Uffe Ellemann-Jensen, „True Partnership and Co-operation Can Make the Baltic Sea Region a Winner“, *Baltinfo – The Official Journal of the Council of the Baltic Sea States*, 45, Stockholm, 02/2002, 2.

arbeit sowie den Ostseerat recht begrenzt. Dies bestätigte die Annahme, dass nicht echtes Interesse, sondern hauptsächlich andere Beweggründe hinter der Gründung des Ostseerats standen. Deutschland konzentrierte sich vielmehr auf die Entwicklung der EU, den EU-Erweiterungsprozess, seine Verbindungen zu anderen großen Ländern sowie auf gute bilaterale Beziehungen mit seinen direkten Nachbarn im Osten, insbesondere mit Polen. Auch wenn Deutschland den Ostseerat im Allgemeinen befürwortete, so sah das Land ihn in erster Linie weniger als Motor für die regionale Zusammenarbeit, sondern eher als Symbol für die Veränderungen im Ostseeraum sowie für den Aufbau von Beziehungen zwischen den Ländern der Region an.¹⁰ Folglich hatte die Bundesregierung keine Absicht, ein in hohem Maße institutionalisiertes und bürokratisiertes Gremium¹¹ ins Leben zu rufen. Sie unterstützte daher keine weitere Institutionalisierung des Ostseerats, beispielsweise in Form eines ständigen Sekretariats¹², welches einige andere Länder einzuführen beabsichtigten. Deutschland übernahm in diesen ersten Jahren auch nicht den Vorsitz des Ostseerats, da es sich als einer der größten Mitgliedstaaten nicht den anderen Ländern des Ostseeraums aufzwingen wollte.¹³

Die Bundesregierung hatte keine Absicht, ein in hohem Maße bürokratisiertes Gremium ins Leben zu rufen. Sie unterstützte daher keine weitere Institutionalisierung des Ostseerats.

Die Zurückhaltung, sich noch eindringlicher im Ostseeraum zu engagieren, war auch an Deutschlands besondere Beziehung zu Russland gekoppelt. Deutschland versuchte Aktionen zu vermeiden, beispielsweise ein starkes Engagement im Baltikum und in Kaliningrad¹⁴, das Russland als deutsches

10 | Stålvant, Fn. 5, 58.

11 | Ole Wæver, „The Baltic Sea: A Region after Post-Modernity?“, in: Pertti Joenniemi (Hrsg.), *Neo-Nationalism or Regionalism: The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Nordiska Institutet för Regionalpolitisk Forskning, Stockholm, 1997, 305.

12 | Axel Krohn, „Schleswig-Holstein goes international“, Working Papers, Nr. 30, Copenhagen Peace Research Institute, Kopenhagen, 1998, 12.

13 | Wolfgang Schultheiß, „Wie weit liegt Bonn von der Ostsee entfernt? Der Stellenwert Nordosteuropas und des Ostseerates im Rahmen deutscher Außenpolitik“, in: Christian Wellmann (Hrsg.), *Kooperation und Konflikt in der Ostseeregion, Gegenwartsfragen*, 81, Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein, Kiel, 1999, 30.

14 | Bernd Henningsen, „At the Dawn of German CBSS Presidency: Hopes vs. Doubts“, *Baltinfo – The Official Journal of the Council of the Baltic Sea States*, 32, Stockholm, 10/2000, 4-5.

Streben nach einer dominanten Rolle im Ostseeraum hätte auffassen können. Die noch lebhaften Erinnerungen an die deutsche Vergangenheit wären wieder wachgerüttelt worden. Eingedenk dieser Tatsache vermied Deutschland, irgendwelche „Großmachtambitionen“ in der Ostseeregion oder deren Umgebung zu bekunden.¹⁵

Andererseits waren die norddeutschen Bundesländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein rege an einer Zusammenarbeit mit der Ostseeregion interessiert und engagierten sich dementsprechend, da sie ihr Potenzial als Bindeglied zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene erkannten.¹⁶ Obwohl die Landesregierung von Schleswig-Holstein nicht im Ostseerat vertreten war, unterstützte sie diesen und förderte die Einführung eines permanenten Sekretariats.¹⁷ Die drei Bundesländer wirken aktiv in der Kooperation der Subregionen des Ostseeraumes (Baltic Sea States Subregional Cooperation, BSSSC) mit. Viele deutsche Städte an der Ostseeküste sind Mitglied der Union der Ostseestädte (Union of the Baltic Cities, UBC).

Erst vom Jahr 2000 an nahmen auch Interesse und Engagement der Bundesregierung für die regionale Zusammenarbeit zu, möglicherweise ausgelöst durch die konkrete Aussicht, dass vier Ostsee-Anrainerstaaten (Estland, Lettland, Litauen und Polen) der EU beitreten.

Der Regierungswechsel 1998 hatte ebenfalls zu dieser Entwicklung beigetragen. Die *Süddeutsche Zeitung*¹⁸ berichtete, dass der neue sozialdemokratische Bundeskanzler Gerhard Schröder den Ostseeländern und dem Ostseerat mehr Bedeutung beimaß als sein konservativer Vorgänger Helmut Kohl. Obgleich ein kohärentes deutsches Konzept für die Ostseeregion weiterhin fehlte, signalisierte Deutschlands Ratsvorsitz (2000-2001) ein gewisses

Obgleich ein kohärentes deutsches Konzept für die Ostseeregion weiterhin fehlte, signalisierte Deutschlands Ratsvorsitz ein gewisses Wohlwollen und eine engagiertere Einstellung.

15 | Axel Krohn, „Germany“, in: ders. (Hrsg.), *The Baltic Sea Region: National and International Security Perspectives*, Nomos, Baden-Baden, 1996, 96.

16 | Krohn, Fn. 12, 13.

17 | Ebd., 12.

18 | „Ein Meer verschiedener Interessen. Deutschland übernimmt den Vorsitz des Ostseerates und muss Balten, Russen und Südeuropäer zufrieden stellen“, *Süddeutsche Zeitung*, 01./02.07.2000.

Wohlwollen und eine engagiertere Einstellung.¹⁹ Diese aktive Herangehensweise wurde anhand einer Vielzahl von durch den Ratsvorsitz organisierten Regierungstreffen, Konferenzen und kulturellen Ereignissen bekundet. Der deutsche Ratsvorsitz griff die Bestrebungen Norwegens wieder auf, den Ostseerat zum Hauptkoordinator der Kooperationsbemühungen in der Ostseeregion herauszubilden. Er unterstrich den Charakter der sich gegenseitig ergänzenden EU- und Ostseerat-Aktivitäten und präziserte die Rolle des Ostseerats innerhalb der Nördlichen Dimension (ND).²⁰ Das EU-Konzept der Nördlichen Dimension entstand durch eine finnische Initiative im Jahr 1997. Geografisch gesehen deckt die ND den Ostseeraum, Nordwestrussland, die Barentsseeeregion und die arktischen Gebiete ab. Die ND konzentrierte sich auf wirtschaftliche Fragen sowie Themen „weicher Sicherheit“. Sie rief ein politisches Rahmenkonzept für eine grenzüberschreitende Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten, EU-Beitrittskandidaten, Nicht-EU-Staaten und Nicht-Beitrittskandidaten ins Leben. Deutschland unterstrich auch, dass es von großer Bedeutung ist, Akteure aus der Zivilgesellschaft in die Ostseezusammenarbeit einzubeziehen. Im Mai 2001 initiierte und koorganisierte Deutschland in Lübeck das erste offizielle NGO-Ostseeforum unter der Schirmherrschaft des Ostseerats.

Im Mai 2001 initiierte und koorganisierte Deutschland in Lübeck das erste offizielle NGO-Ostseeforum unter der Schirmherrschaft des Ostseerats.

Etwa zum Zeitpunkt des deutschen Vorsitz im Ostseerat debattierte der Bundestag über die regionale Zusammenarbeit, zeigte ein gewisses Interesse am Ostseeraum und betonte die Verdienste des Ostseerats bei der Förderung der regionalen Kooperation.²¹ Die Oppositionsparteien wendeten sich mit Fragen zu dieser Thematik an die Regierung. Diese antwortete ausführlich und präzise.

Doch selbst damals wurde die deutsche Regierung immer noch wegen zu geringer Ambitionen und zu wenig Enthusiasmus und Engagement kritisiert. Die meisten Ministertreffen des Ostseerats wurden nicht vom Außenminister selbst, son-

19 | Leena-Kaarina Williams, *The Baltic Sea Region: Forms and Functions of Regional Co-operation*, Gdańsk, Berlin, 2001, 31.

20 | Hans-Jürgen Heimsoeth, „A look back on the German CBSS Presidency“, *Baltinfo – The Official Journal of the Council of the Baltic Sea States*, 38, Stockholm, 05/2001, 2.

21 | Deutscher Bundestag, 111. Sitzung, Berlin, 29.06.2000, 14. Wahlperiode, 10504 und 10514, <http://dip.bundestag.de/btp/14/14111.pdf> [12.04.2012].

dern von Staatssekretären des Auswärtigen Amts besucht. Nicht der Bundeskanzler, sondern Minister des Kabinetts besuchten die meisten Gipfeltreffen der Ostseeanrainerstaaten. Die Schwerpunktliste des deutschen Vorsitzes im Ostseerat enthielt lediglich die üblichen Themen ohne sichtliche Wirkung, größere Überraschungen, Innovationen und Inspiration. Trotz der guten deutschen Vorsätze und Ambitionen hinsichtlich der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Ostseeregion gab es zwar viel Rhetorik, jedoch wenig Taten.²² Dieselben Kritiker räumen jedoch auch ein, dass die Ostseeregion im Gegensatz zu heute in stärkerem Maße ein Thema war und etliche prominente Politiker ihre Gedanken und Ansichten zum Ostseeraum äußerten.²³

DEUTSCHLAND UND DIE OSTSEEREGION NACH DER ERWEITERUNG

Die EU- und die NATO-Erweiterung waren von zentraler Bedeutung für Deutschland und beeinflussten auch den Standpunkt und das Interesse Deutschlands gegenüber der Ostseeregion. Die Bundesregierung erkannte in den Erweiterungen auch neue Möglichkeiten für die regionale Ostseee-zusammenarbeit. Der damalige deutsche Außenminister Fischer vertrat die Auffassung, dass die Zusammenarbeit mit den Ostseeanrainerstaaten erst richtig nach der EU-Erweiterung in Gang kommen könne.²⁴ Er konkretisierte jedoch nicht, ob dies im Rahmen des Ostseerats oder eher in einem EU-Kontext geschehen würde. Amtsträger der deutschen Regierung bestätigten Deutschlands Interesse und Engagement in offiziellen Stellungnahmen: „Deutschland ermutigt den Ostseerat, all seine vergleichsweisen Vorteile zu nutzen, neue Initiativen zu ergreifen sowie die Umsetzung der EU-Regionalpolitik zu unterstützen. [...] Deutschland glaubt an das Potenzial der Ostseeregion und möchte sich so viel wie möglich an ihrer zukünftigen Entwicklung beteiligen und dabei die

Außenminister Fischer vertrat die Auffassung, dass die Zusammenarbeit mit den Ostseeanrainerstaaten erst richtig nach der EU-Erweiterung in Gang kommen könne.

22 | Henningsen, Fn. 14, 4-5.

23 | Bernd Henningsen, „Germany and the Baltic Sea region“, *Baltic Rim Economies*, 01/2012, Pan-European Institute Turku, 29.02.2012, 35, <http://www.tse.fi/EN/units/specialunits/pei/economicmonitoring/bre/Pages/default.aspx> [12.04.2012].

24 | Deutscher Bundestag, 150. Sitzung, Berlin, 09.02.2001, 14. Wahlperiode, 14713, <http://dip.bundestag.de/btp/14/14150.pdf> [12.04.2012].

ökonomische und politische Zusammenarbeit ausbauen.²⁵ Amtsträger der deutschen Regierung hoben auch mehrmals hervor, dass die Strukturen des Ostseerats unkompliziert, wandlungsfähig und bedarfsorientiert bleiben sollten.²⁶ Der Ostseerat sollte weiterhin der aktive Koordinator der regionalen Kooperation sein und für deren Ausbau sorgen.²⁷ Der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier verkündete explizit, dass der Ostseerat ein einzigartiges Forum für den Austausch zwischen den Ostsee-

Beim Reformprozess des Ostseerats unterbreitete die deutsche Regierung einige konkrete Vorschläge für den Inhalt der zukünftigen Zusammenarbeit.

anrainerstaaten bleiben soll.²⁸ Auf einer Visite beim Sekretariat des Ostseerats im Sommer 2008 bekräftigte Steinmeier Deutschlands Interesse an der Ostseeregion, der Tätigkeit des Ostseerats sowie der Herausbildung von Netzwerken.²⁹ Beim Reformprozess des Ostseerats, der nach den grundlegenden Änderungen in der Region erforderlich wurde, da sich durch diese auch die Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten des Rats geändert hatten, unterbreitete die deutsche Regierung einige konkrete Vorschläge für den Inhalt der zukünftigen Zusammenarbeit. Die Regierung, unterstützt durch Schleswig-Holstein, war insbesondere an der Ausarbeitung einer Meerespolitik interessiert. Diese sollte eine voll funktionsfähige regionale Meereswirtschaft als potenzielle Wachstumsbranche³⁰ sowie die Einrichtung zugehöriger Arbeits- und Expertengruppen umfassen.

Es gab jedoch unter den Regierungsbeamten auch einige Skepsis hinsichtlich der regionalen Kooperation nach der Erweiterung sowie bezüglich der Frage, welche Rolle Deutschland dabei spielt. Einige nahmen den Ostseeraum nicht als Region wahr, auf die sich die deutsche Außenpolitik

25 | Busso von Alvensleben, „Germany and the Baltic Sea Region after EU enlargement“, *Baltinfo – The Official Journal of the Council of the Baltic Sea States*, 69, 11/2004, Stockholm, 11.

26 | Ebd.; Hans Martin Bury, *A sea which connects*, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt auf der 12. Ministerkonferenz des Ostseerats in Pori/Finnland, 11.06.2003.

27 | Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten: Ostseekooperation weiter stärken und Chancen nutzen, Drucksache 16/5910, 04.07.2007, 2 und 4, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/059/1605910.pdf> [12.04.2012].

28 | Auswärtiges Amt, *Enge deutsch-baltische Beziehungen*, 2008.

29 | „Aus dem Hause Strömsborg“, *Balticness – The Official Journal of the Council of the Baltic Sea States*, Herbst 2008, Stockholm, 7.

30 | „Reforming and Strengthening the Baltic Sea Region“, *Balticness – The Official Journal of the Council of the Baltic Sea States*, Herbst 2008, Stockholm, 13.

besonders konzentrieren sollte. Ein eigenes deutsches Ostseekonzept sei nicht erforderlich, da alle Anforderungen an eine regionale Kooperation hinlänglich innerhalb der EU und der NATO erfüllt werden könnten.³¹ Laut der *Süddeutschen Zeitung* sah die deutsche Regierung den Ostseerat seit der EU-Erweiterung als bedeutungslos an.³² Dementsprechend spiegelten die deutschen Medien, die der Ostseeregion im Allgemeinen nicht viel Aufmerksamkeit widmeten, die von der Regierung ausgehende Skepsis wider. Selbst der gegenwärtige deutsche Vorsitz im Ostseerat und damit in Beziehung stehende Ereignisse in Deutschland, wie z.B. das außerordentliche Treffen der Außenminister auf Schloss Plön (siehe unten) blieben von den Medien weithin unbeachtet. Lediglich ein paar lokale und regionale Zeitungen und Fernsehsender berichteten darüber.

Mit der Ausarbeitung der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) ab 2008 schien das deutsche Interesse und Engagement für die Ostseeregion wieder etwas gestiegen zu sein. Im Rahmen der Strategie hat Deutschland die Verantwortung für drei Schwerpunktbereiche übernommen: Naturräume und Artenvielfalt, Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie Bildung und Tourismus. Verglichen insbesondere mit den nordischen Ländern ist das deutsche Engagement in der EUSBSR jedoch eher zurückhaltend.³³

Trotz alledem trugen die drei Bundesländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg aktiv zur Ausgestaltung der EUSBSR bei und sind an der Umsetzung dieser Strategie beteiligt. Die Koordination der Strategie-Schwerpunktbereiche Bildung und Tourismus wurde den Landesregierungen von Hamburg bzw. Mecklenburg-Vorpommern übertragen. Im Zusammenhang mit der Strategie wurde Mecklenburg-Vorpommern in der Ostseeregion politisch sichtbarer und aktiver.³⁴ Eine der bedeutenden Stakeholder-Konferenzen

Die Koordination der Strategie-Schwerpunktbereiche Bildung und Tourismus wurde den Landesregierungen von Hamburg bzw. Mecklenburg-Vorpommern übertragen.

31 | Schumacher, *Documentation of the seminar Mare Nostrum*, Fn. 2, 8.

32 | „Merkel und Sarkozy in Hannover – Abendessen mit Krisenstimmung“, *Süddeutsche Zeitung*, 02.03.2008, <http://sueddeutsche.de/politik/77/434824/text> [12.04.2012].

33 | Schymik, Fn. 1, 30.

34 | Ebd., 31.

zu dieser Strategie, die im Rahmen eines umfangreichen Beratungsprozesses stattfanden, wurde im Februar 2009 in Warnemünde von der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern mitorganisiert. Hamburg hat eine proaktive Haltung zum Ostseeraum entwickelt und sieht sich als integralen Bestandteil der Region, indem dieses Bundesland die Funktion einer wichtigen Seeverkehrsdrehscheibe zwischen der Ostsee und anderen Meeren erfüllt. Hamburg richtet seine Aufmerksamkeit selbstverständlich auf Handel und Verkehr im Ostseeraum, jedoch auch auf den kulturellen Austausch.³⁵ Während Interesse und Engagement für den Ostseeraum in Schleswig-Holstein unter früheren SPD-geführten Landesregierungen sehr fortgeschritten waren, ließ das Engagement unter der CDU-geführten Landesregierung ab 2005 etwas nach. Dennoch trug auch Schleswig-Holstein aktiv zur EU-Ostseestrategie bei und ist an der Umsetzung verschiedener Vorzeigeprojekte beteiligt, auch wenn das Bundesland dabei keinen Schwerpunktbereich koordiniert.³⁶

DEUTSCHLANDS RATSVORSITZ 2011-2012 UND DAS STREBEN NACH ZUSAMMENHALT

Am 1. Juli 2011 übernahm Deutschland zum zweiten Mal nach 2000/2001 den Vorsitz des Ostseerats. Es ist eine erfreuliche Fügung, dass Deutschland als Mitbegründer des Ostseerats dessen Vorsitz im 20. Jahr seines Bestehens wieder übernahm. Der erste Höhepunkt des deutschen Ratsvorsitzes ein Festakt in Verbindung mit einer außerordentlichen Sitzung der Ostseerats-Außenminister, der am 5. Februar 2012 in Schleswig-Holstein auf Schloss Plön stattfand. Vom 23. bis 25. April 2012 fanden in Berlin die Ostseetage statt, unter anderem mit dem NGO-Ostseeforum und verschiedenen hochrangigen Treffen. Der Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs in Stralsund am 30. und 31. Mai 2012 wird folgen. Mit diesen Veranstaltungen soll das Bewusstsein für den Ostseeraum in der deutschen Öffentlichkeit erhöht werden. Zu den Prioritäten des deutschen Ratsvorsitzes gehören die fünf langfristigen Schwerpunktbereiche des Ostseerats laut Beschluss des CBBS-Reformgipfels von 2008 in Riga: konjunkturelle

Zu den Prioritäten des deutschen Ratsvorsitzes gehören die fünf langfristigen Schwerpunktbereiche des Ostseerats laut Beschluss des CBBS-Reformgipfels von 2008 in Riga.

35 | Ebd., 30.

36 | Ebd., 30-31.

Entwicklung, Umwelt und Nachhaltigkeit, Energie (in Plön verabschiedeten die Außenminister eine Deklaration zur Energiesicherheit in der Ostseeregion), Bildung und Kultur sowie die menschliche Dimension und zivile Sicherheit. Darüber hinaus setzt Deutschland einen Schwerpunkt auf die Modernisierung der südöstlichen Ostseeregion, einschließlich Kaliningrad, durch Zusammenarbeit. Außerdem soll die Fähigkeit des Ostseerats und seines Sekretariats, konkrete Projekte zu entwerfen und umzusetzen, weiter entwickelt werden.³⁷ Deutschland beabsichtigt, den Ostseerat für die Zukunft zu stärken und für die Zukunft vorzubereiten, damit er „ein Pionier der regionalen Kooperation“ und ein „Symbol für die regionale Identität“ bleiben kann.³⁸

Ein weiterer Schwerpunkt des deutschen Vorsitzes im Ostseerat ist die Schaffung eines „kohärenten Rahmenkonzepts für die Zusammenarbeit“ in der Region.

Dies beinhaltet eine engere Verknüpfung der verschiedenen Kooperationsstrukturen, insbesondere von Ostseerat, ND und EUSBSR, sowie die Zielstellung einer effizienteren Arbeitsaufteilung zwischen den Hauptakteuren der regionalen Kooperation.³⁹ In diesem Zusammenhang ist die deutsche Präsidentschaft bestrebt, das Potenzial des Ostseerats stärker bei der Umsetzung der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) zu nutzen.⁴⁰ Die Bestrebungen nach mehr Kohärenz in der Ostseeezusammenarbeit sind darin begründet, dass das institutionelle Rahmenkonzept der Ostseeregion sehr komplex ist und viele verschiedene Schichten, Formate, Konstellationen und Ebenen einbezieht. Zu den relevanten regionalen Kooperationsstrukturen gehören neben dem Ostseerat, der Nördlichen Dimension (ND) der EU, Russlands, Norwegens und Islands und der EUSBSR die Nordische Zusammenarbeit, die Baltische Zusammenarbeit, die Nordisch-Baltische Zusammenarbeit (Nordic-Baltic 8) sowie die informelle Kooperation zwischen den

Die deutsche Präsidentschaft ist bestrebt, das Potenzial des Ostseerats stärker bei der Umsetzung der EU-Strategie für den Ostseeraum zu nutzen.

37 | Auswärtiges Amt, *Deutsche Ostseeratspräsidentschaft 2011/2012. Arbeitsprogramm*, 3, <http://auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581894/publicationFile/155644> [18.04.2012].

38 | Auswärtiges Amt, Rede von Staatsminister Werner Hoyer bei der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC), Helsinki, 29.08.2011, http://auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110829-ST_Hoyer_BSPC.html [12.04.2012].

39 | Auswärtiges Amt, Fn. 37, 3 und 9.

40 | Ebd., 3.

EU-Mitgliedstaaten der Region (Nordic Baltic 6/NB 6 und NB 6 zuzüglich Polen und Deutschland). Verschiedene Gremien agieren auf parlamentarischer und sub-staatlicher Ebene. Dazu gehören die Parlamentarische Konferenz der Ostseestaaten (BSPC), die Kooperation der Subregionen des Ostseeraumes (BSSSC) und die Union der Ostseestädte (UBC). Etliche Fachorganisationen runden das Bild ab, wie z.B. die Zusammenarbeit im Ostseeraum im Energiebereich (BAS-REC) und die Helsinki-Kommission (HELCOM), welche die Zusammenarbeit hinsichtlich des Schutzes der Meeresumwelt fördert. Bisweilen kommt es bei diesem komplexen System zu Überschneidungen, was negative Auswirkungen und Koordinationsprobleme nach sich zieht und zu einer ineffizienten und ineffektiven Zusammenarbeit führt.

Es ist nichts Neues, dass Koordination und Kohärenz verbessert werden müssen. Forderungen danach wurden schon mehr oder weniger seit Gründung der verschiedenen Formate der Zusammenarbeit im Ostseeraum verlautbart. Bereits während seiner ersten Ostseeratspräsidentschaft unternahm Deutschland Bestrebungen zur Verbesserung der Koordination von Aktivitäten innerhalb der verschiedenen Rahmenkonzepte sowie zur Entwicklung des Ostseerats

Konkrete Ideen und Vorschläge zur Verbesserung des Ostseerats stecken derzeit gerade einmal in der Diskussions- und Ausarbeitungsphase.

als Hauptkoordinator im Ostseeraum (siehe oben). Es ist begrüßenswert, dass Deutschland dieses Thema wieder aufgriff. Allerdings zeigt dies auch, dass in den letzten Jahren in dieser Hinsicht nur wenig erreicht wurde. Konkrete Ideen und Vorschläge zur Verbesserung des Systems, zur Schaffung von mehr Kohärenz sowie besserer und intelligenterer Arbeitsaufteilung stecken derzeit gerade einmal in der Diskussions- und Ausarbeitungsphase. Die ND ist aus deutscher Sicht nicht als Rahmenkonzept für die regionale Kooperation im Ostseeraum geeignet, da ihr geografischer Aktionsradius über den Ostseeraum hinausgeht. Außerdem betrachten Deutschland und Polen sich nicht als „nördlich“. Für eine Kooperation in den einzelnen Problembereichen könnten verschiedene übergreifende und koordinierende Strukturen verwendet werden, deren Wahl davon abhinge, welche Struktur für die Übernahme einer derartigen Rolle im jeweiligen Bereich der Zusammenarbeit am besten geeignet ist. Für Deutschland ist die adäquate Einbindung von Russland von besonderer Bedeutung. Das lässt darauf schließen, dass nicht alle regionalen Kooperationsbemü-

hungen unter EU-Schirmherrschaft durchgeführt werden können und sollen, da Russland kein EU-Mitgliedstaat ist.

FAZIT UND PROGNOSE

Aufgrund unterschiedlicher Ansichten ist Deutschlands wirkliches Interesse nur schwer feststellbar. Insgesamt war Deutschlands Engagement für Ostseeregion und Ostseerat in der Vergangenheit nicht besonders groß. Kritikern zufolge gab es schon früher nur ein geringes Engagement, heute jedoch eher noch weniger. Für einige ist die derzeitige deutsche Präsidentschaft im Ostseerat durch wenig Ehrgeiz charakterisiert.⁴¹ Jedoch kann Deutschland als einer der größten Ostseeanrainerstaaten immer noch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Region sowie der regionalen Kooperation spielen. Durch die Präsidentschaft ist der Ostseeraum momentan auf der deutschen außenpolitischen Tagesordnung präsenter als sonst. Es besteht das Risiko, dass die Ostseeregion wieder von der politischen Tagesordnung verschwindet, wenn am 1. Juli 2012 der Vorsitz des Ostseerats an Russland abgetreten wird. Aufgrund seiner engen Verbindungen wäre es jedoch auch in Deutschlands eigenem Interesse, eine nachhaltigere und einheitlichere politische Linie gegenüber der Ostseeregion zu entwickeln.

Es ist nicht nur ein typisch deutsches Phänomen, dass derzeit das Interesse am Ostseeraum und das Engagement für gemeinsame regionale Bestrebungen nicht besonders ausgeprägt sind. In ähnlichem Ausmaß trifft dies auch auf die meisten anderen Länder des Ostseeraums

zu. Kaum ein Land verfügt über ein explizites und kohärentes nationales Konzept für die Ostseeregion. Damit verbundene Themen werden auf der politischen Tagesordnung oft

nicht als grundsätzlich notwendig und vorrangig erachtet. In den europäischen und internationalen Beziehungen dominieren andere Diskussionsstoffe die politischen Debatten. Dazu gehören die europäische Finanz-, Schulden- und Wirtschaftskrise sowie die Veränderungen in der arabischen Welt. Die Weiterentwicklung der EUSBSR unterstreicht diese Tendenz. Anfänglich wurde diese Strategie von den meisten Ländern als neuer Meilenstein der regionalen Zusammenarbeit wahrgenommen, durch den neue Anreize,

Kaum ein Land verfügt über ein explizites und kohärentes nationales Konzept für die Ostseeregion.

41 | Schymik, Fn. 1, 30.

ein frischer Aufschwung und Initiativen entstehen könnten. Die meisten Länder schienen sehr an der Strategie interessiert zu sein. Sie sahen sie als neues Instrument an, mit dem man die regionalen Herausforderungen meistern und das Potenzial der Region ausnutzen könnte. Nach einer kurzen Hoch-Phase schienen andere Probleme jedoch dringender zu sein als beispielsweise die Umweltprobleme der Ostseeregion. Aus diesem Grunde wurden bei der Umsetzung der Strategie bislang keine großen Fortschritte erzielt. Generell ist es immer noch fraglich, inwiefern die meistens positiven nationalen und internationalen Meinungsäußerungen zum Nutzen der regionalen Zusammenarbeit das „wahrhafte“ Interesse und Engagement der Länder widerspiegeln, bekunden sie doch in erster Linie ein „diplomatisches“ Interesse – schöne Worte, aber wenige Taten. Deutschland ist dafür durchaus ein gutes Beispiel. Die Bundesrepublik hat ein gewisses Interesse an der Ostseeregion, es scheint aber nicht sonderlich ausgeprägt zu sein. Deutschland erfüllt seine Pflichten in der Region; aber auch nicht viel mehr.