

Deutsche Ostseepolitik im Zeichen der europäischen Schuldenkrise

Deutschland kann von einer engen Zusammenarbeit in der Ostseeregion profitieren

Tobias Etzold

Am 1. Juli 2011 übernahm Deutschland für zwölf Monate den Vorsitz des von ihm mitbegründeten Ostseerats, im 20. Jahr seines Bestehens und inmitten der europäischen Schuldenkrise. Nach einem Jahr relativ aktiver und sichtbarer deutscher Ostseepolitik stellt sich die Frage, wie sich diese Politik in europapolitisch vermutlich weiterhin turbulenten Zeiten gestalten wird. Eine Fortsetzung des regionalpolitischen Engagements der Bundesregierung wäre wünschenswert, da die Ostseeregion für Deutschland politisch wie wirtschaftlich von nicht geringer Bedeutung ist. Zumal die Länder der Region Deutschland nahestehen und teils ähnliche Interessen und Vorstellungen haben. Diese Affinität könnte sich die Bundesregierung bei der Bewältigung der europäischen Schuldenkrise stärker zunutze machen. Mit dem Rückenwind aus dem kürzlich beendeten Ostseeratsvorsitz sind gute Voraussetzungen dafür gegeben, dass die Bundesregierung in Kooperation mit den Bundesländern eine kohärente und nachhaltige deutsche Ostseepolitik entwickelt.

Der Ostseerat ist eine intergouvernementale Organisation, der neben Norwegen, Island und der Europäischen Kommission sämtliche neun Ostseeanrainerstaaten angehören: Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Russland und Schweden. Seit März 1992 koordiniert der Rat die Bemühungen der Regierungen, die Ostseezusammenarbeit voranzubringen und Lösungen für gemeinsame regionale Probleme und Herausforderungen zu erarbeiten. Mit seinen Beiträgen zur Heranführung von Mitgliedstaaten an die EU hat der Ostseerat zur EU-Erweite-

rung 2004 und damit zur Stabilisierung der Region beigetragen. In der Folge geriet er jedoch in eine Legitimationskrise und verlor zusehends an ohnehin schon überschaubarer politischer Relevanz. In dem anschließend eingeleiteten Reformprozess (2007–2010) hat sich der Rat neue Ziele und Schwerpunkte gesetzt und seine Strukturen und Ausrichtung zumindest im Ansatz den neuen Gegebenheiten angepasst. Die Bundesregierung verhielt sich dabei weitgehend konstruktiv, in puncto Zukunft des Rates aber eher neutral. Dessen Suche nach neuen Aufgaben, frischer Legitimität

und politischer Relevanz ist allerdings noch nicht beendet. Der deutsche Ratsvorsitz hatte es sich zur Aufgabe gemacht, diesen Prozess fortzuführen und dem Rat, insbesondere im europäischen Kontext, ein neues, geschärftes Profil zu verleihen.

Die Ostseeregion hat für Deutschland politische wie wirtschaftliche Bedeutung und ist für die meisten Länder der Region wichtigster Handelspartner. Insbesondere die in der regionalen Zusammenarbeit aktiven norddeutschen Bundesländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg sind direkt betroffen von positiven wie negativen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der Region (u. a. Umweltverschmutzung, Energieversorgung und -sicherheit, grenzüberschreitende Kriminalität, Ausbau der Verkehrsverbindungen). Insofern bedarf es einer kohärenten und langfristigen deutschen Ostseepolitik.

Themen und Ziele der deutschen Ostseeratspräsidentschaft

Da die Ostseeregion auf bundesdeutscher Ebene bis dahin vergleichsweise geringen Stellenwert hatte, zeigte der deutsche Ostseeratsvorsitz anfangs kaum Ambitionen, seine Themen und Ziele waren wenig konkret. Die europäische Banken- und Schuldenkrise stand im Fokus der politischen Aufmerksamkeit. Das Arbeitsprogramm spiegelte im Wesentlichen die Langzeitschwerpunkte des Ostseerates wider – konjunkturelle Entwicklung, Umwelt und Energie – und listete sämtliche Themen der bestehenden Zusammenarbeit auf. Eigene thematische und politische Akzente wurden kaum gesetzt. In der Tradition der Agenden vorhergehender Ratspräsidentschaften sollte die Fähigkeit des Ostseerats und seines Sekretariats weiterentwickelt werden, konkrete Projekte zu entwerfen und umzusetzen. Deutschland wollte den Ostseerat für die Zukunft stärken, damit er »ein Pionier der regionalen Kooperation« und ein »Symbol für die regionale Identität« bleiben könne. Wie der Ostseerat seine Pio-

nierrolle, die er nach 2004 im Prinzip verloren hat, wiedererlangen und ausfüllen kann und was die regionale Identität genau ausmacht, darauf blieb das Programm jedoch Antworten schuldig. Einen Akzent setzte die deutsche Ratspräsidentschaft immerhin mit der Initiative zur Modernisierung durch verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der südöstlichen Ostseeregion, einschließlich Kaliningrads. Außerdem griff der deutsche Ostseeratsvorsitz die Idee eines »kohärenten Rahmenkonzepts für die regionale Zusammenarbeit« wieder auf. Diese Idee sieht eine engere Verknüpfung der verschiedenen regionalen Kooperationsstrukturen – neben dem Ostseerat sind dies insbesondere die EU-Ostseestrategie und die Nördliche Dimension – und eine effizientere Arbeitsteilung vor. Beides ist aufgrund von Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen erforderlich.

Ergebnisse und Erfolge

Nach anfänglicher Zurückhaltung war die bundesdeutsche Ostseepolitik während der Ostseeratspräsidentschaft aktiv und sichtbar wie lange nicht. Dass sich in dieser Zeit eine große Zahl von deutschen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf regionaler Ebene engagierten und an zahlreichen Veranstaltungen teilnahmen, ist ein Beleg dafür, wie relevant die Ostseeregion für Deutschland ist.

Politisch am bedeutsamsten war die von Deutschland lancierte Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung zur Energiesicherheit: Bei einer außerordentlichen Sitzung in Plön im Februar 2012 betonten die Außenminister der Ostseeratsmitgliedstaaten, dass Energiesicherheit von allen Ostseeanrainern als gemeinsame Herausforderung betrachtet wird. Dass sich auch die Regierungschefs beim Ostseegipfel in Stralsund mit diesem Thema befassten, unterstreicht dessen Relevanz. Hiermit konnte Deutschland neue wichtige politische Akzente setzen und damit auch seine regionalen Eigeninteressen im Energiebereich zur Geltung bringen.

Als politischen Erfolg kann die Bundesregierung verbuchen, dass zur Finanzierung der Modernisierungsinitiative für den südlichen Ostseeraum ein gemeinsamer Projektfonds aller Ostseeratsmitgliedstaaten sowie eine Kreditlinie von 100 Millionen Euro eingerichtet werden konnten, die von der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau und ihrer russischen Partnerbank bereitgestellt wird. Aus diesen Mitteln können innovative Projekte kleiner und mittlerer Unternehmen sowie öffentlich-privater Partnerschaften unterstützt werden. Eine solche konkrete Finanzierungszusage ist insofern von Bedeutung, als es der Ostseezusammenarbeit oftmals nicht an guten Projektideen, sondern vor allem an Geld mangelt.

Im Bemühen um mehr Kohärenz und eine effizientere Aufgabenteilung unter den verschiedenen Strukturen der Ostseezusammenarbeit ist es unter der deutschen Ratspräsidentschaft zumindest gelungen, einen Dialog- und Denkprozess zu initiieren. Damit wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, insbesondere Ostseerat, EU-Ostseestrategie und Nördliche Dimension besser miteinander zu verknüpfen. Noch ist allerdings unklar, ob konkretere Ergebnisse erzielt werden konnten bzw. können und wie sich etwaige Empfehlungen umsetzen lassen. Nachhaltige Veränderungen und Verbesserungen sind nur zu erzielen, wenn das Kohärenzthema auf der Agenda der Ostseeanrainer und ihrer Kooperationsstrukturen fest verankert wird.

Im Zuge der vielen Jubiläumsaktivitäten, die mit gutem Grund im Mittelpunkt des Interesses standen, hat die deutsche Ostseeratspräsidentschaft vor allem zurückgeblickt. Aber es ging auch um die Zukunft der Ostseezusammenarbeit. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat sich in erster Linie darauf konzentriert, einen offenen und konstruktiven politischen Dialog zu organisieren und aufrechtzuerhalten, der zweifellos wichtig ist. Dabei hat sie insbesondere die Einbindung Russlands in die regionale Zusammenarbeit vorangetrieben.

Perspektiven für eine zukünftige deutsche Ostseepolitik

Zwischen Deutschland und den anderen Staaten der Ostseeregion bestehen zahlreiche Verknüpfungen, Abhängigkeiten und Ähnlichkeiten. Vor diesem Hintergrund sollte es im deutschen Interesse liegen, dass die Bundesregierung die während ihres Ratsvorsitzes entstandene Dynamik nutzt und sich weiterhin aktiv an der Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Strukturen und Gremien beteiligt und diese stärkt. Mit seinen Möglichkeiten und Ressourcen kann Deutschland in enger Abstimmung mit den Partnerländern die Ostseezusammenarbeit voranbringen. Hilfreich wäre die Formulierung einer nachhaltigen, langfristigen und kohärenten deutschen Ostseepolitik. Sie sollte alle Teilbereiche und Strukturen der Ostseezusammenarbeit innerhalb wie außerhalb der EU umfassen und adäquat berücksichtigen. Dabei wäre es Aufgabe der Bundesregierung, den allgemeinen Rahmen der deutschen Ostseepolitik abzustecken, den politischen Dialog mit den Partnerländern zu organisieren, in den einzelnen Themenfeldern (außen-)politische Impulse zu geben und die deutschen regionalen Aktivitäten zu koordinieren. Sie sollte insbesondere die wichtige Arbeit im Energiebereich fortsetzen und die Modernisierungsinitiative für den südöstlichen Ostseeraum mit vorantreiben. Bei der Finanzierung von Projekten in diesen und anderen Bereichen steht die Bundesregierung aufgrund ihrer Zusagen in der Pflicht. Auf Basis der bereits geleisteten Arbeit sollte sie sich darum bemühen, Kohärenz zu steigern und Koordination zu verbessern. Zudem wäre es ein wichtiges Signal an die Partnerländer, wenn die Bundesregierung nach wie vor bei hochrangigen Treffen der Ostseekooperationsstrukturen adäquat vertreten wird.

Bei der Ausfüllung des politischen Rahmens und speziell bei der Durchführung konkreter Projekte könnten die norddeutschen Bundesländer eine noch gewichtigere Rolle spielen. Letztendlich sollte die deutsche Ostseepolitik auf einer Arbeitsteilung

zwischen Bund und Ländern beruhen, die sich noch effektiver gestalten ließe. Während im Ostseerat nur die Bundesregierung vertreten ist und infolgedessen dort eine aktive Rolle spielen muss, können bei der Umsetzung der EU-Ostseestrategie auch die Bundesländer politische und praktische Verantwortung übernehmen, zumindest in Teilbereichen. Allerdings sollte die Bundesregierung auch die Umsetzung der Ostseestrategie politisch begleiten. Insgesamt gilt es, die Rolle der Bundesländer in der deutschen Ostseepolitik zu stärken und sie im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten mit besonderen Kompetenzen auszustatten, ohne dabei die Bundesregierung aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

Ein stärkeres Engagement Deutschlands in der Ostseeregion sollte jedoch nicht so verstanden werden, als würde auf diese Weise eine deutsche Vormachtstellung reklamiert. Es geht nicht darum, als großes und wirtschaftlich wichtiges Land den anderen Ländern der Region vorzugeben, was zu tun ist. Vielmehr gilt es, einen gleichwertigen Beitrag zum Wohle der gesamten Region zu leisten. Nicht mehr, aber auch nicht weniger wird von den anderen Ländern erwartet, die eine aktive regionale Beteiligung Deutschlands im Übrigen sehr wertschätzen und die Bemühungen der deutschen Ostseeratspräsidentschaft begrüßt haben. Ebenso wenig sollte sich eine zukünftige deutsche Ostseepolitik auf einige wenige Länder konzentrieren. Während des deutschen Ratsvorsitzes war zu erkennen, dass ein Fokus stark auf Russland, dessen Interessen und dessen Einbindung in die Ostseezusammenarbeit gerichtet war, wie insbesondere die als Priorität behandelte Modernisierungsinitiative zeigte. Die Einbindung Russlands – das einzige Land der Region, das nicht unmittelbar an die EU angebunden ist – in die Zusammenarbeit speziell im Energie- und Umweltbereich und der politische Dialog mit diesem Land sind denn auch ohne Frage wichtige Elemente der Ostseezusammenarbeit. Diese sollten jedoch nicht kritiklos betrieben werden und nicht mit einem Ver-

zicht auf Gegenleistungen einhergehen, die in einem aktiven und konstruktiven Beitrag Russlands zur Zusammenarbeit und Lösung gemeinsamer Probleme bestehen sollten. Am 1. Juli 2012 hat Russland die Ostseeratspräsidentschaft übernommen. In seiner Amtszeit kann es nun zeigen, dass es willens und fähig ist, einen solchen Beitrag zu leisten. Darüber hinaus sollten aber auch die anderen Länder der Region weiterhin gleichwertig eingebunden und sollten ihre Interessen adäquat berücksichtigt werden.

Ein gewichtiges europapolitisches Argument für eine aktive deutsche Ostseepolitik ist die Tatsache, dass sich die Ostseeregion durch politische und wirtschaftliche Stabilität auszeichnet. Der Wunsch nach Solidarität, Stabilität, Wachstum, Konsolidierung und Strukturreformen verbindet die Staaten Nordeuropas. Er könnte als Anreiz dienen für eine noch engere regionale politische und wirtschaftliche Abstimmung und Zusammenarbeit. Innerhalb der EU könnten die in der Ostseeregion beheimateten EU-Länder mit gutem Beispiel vorangehen und zur Lösung der gesamteuropäischen Probleme beitragen. Dazu müssten allerdings die kleinen Länder der Region viel stärker in das europäische Krisenmanagement eingebunden werden, selbst wenn sie nicht Teil der Eurozone sind. Bislang wurde das Krisenmanagement maßgeblich von den großen EU-Mitgliedstaaten geprägt. Eine gute regionale wie europäische Zusammenarbeit erfordert das ständige Bemühen um Einbindung und Konsens. Trotz ähnlicher Interessen kann ein Konsens nicht einfach vorausgesetzt, er muss kontinuierlich erarbeitet werden. Dabei ist die Bundesregierung in besonderer Weise gefordert, denn aufgrund der wichtigen politischen Funktion der Konsenssuche kann und sollte die Verantwortung für die deutsche Ostseepolitik nicht allein den Bundesländern aufgebürdet werden. Die insgesamt gute und vertrauensvolle Kooperation der Ostseestaaten bietet einen günstigen Rahmen für Konsens und Einbindung auch über die Grenzen der Ostseeregion hinaus.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364