

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Carsten Schymik, Peer Krumrey

EU-Strategie für den Ostseeraum

Kerneuropa in der nördlichen Peripherie?

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

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

**Diskussionspapier der FG 1, 2009/ 05
März 2009
Berlin**

Inhalt

Problemstellung und Diskussionsempfehlungen	3
1. Einleitung	5
2. Öffentliche Konsultation	6
2.1 Politikfelder (<i>policy</i>)	6
2.1.1 Umwelt	7
2.1.2 Wirtschaft	7
2.1.3 Infrastruktur	8
2.1.4 Sicherheit	9
2.2 Politische Steuerung (<i>governance</i>)	10
2.2.1 Aktionsplan	10
2.2.2 Institutionelle Fragen	11
2.2.3 Nördliche Dimension	12
2.2.4 Finanzierung	14
3. Fazit	15
Abkürzungsverzeichnis	18
Liste der ausgewerteten Dokumente	19

Problemstellung und Diskussionsempfehlungen

Erstmals in ihrer Geschichte strebt die Europäische Union eine Strategie auf makroregionaler Ebene an – für den Ostseeraum. Die Europäische Kommission ist beauftragt, bis Juni 2009 den Entwurf für eine Ostseestrategie vorzulegen, die während der schwedischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr verabschiedet werden soll. Die Strategie soll dazu dienen, die dringlichsten Probleme der Ostseeregion auf den Gebieten Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit zu erkennen und zu bewältigen.

Die Bedeutung der EU-Ostseestrategie liegt in ihrem innovativen und experimentellen Charakter. Innovativ ist die Strategie, weil sie auf transnationaler Ebene entwickelt wird, also einerseits über den Rahmen klassischer EU-Regionalpolitik hinausweist (Stichwort: „Europa der Regionen“), aber andererseits nicht vorrangig auf Drittstaaten zielt (Stichwort: „Europäische Nachbarschaftspolitik“). Vielmehr signalisiert die Ostseestrategie die Entstehung einer neuen Politikebene innerhalb der EU, die zwischen Nationalstaat und supranationaler Gemeinschaft angesiedelt ist.

Experimentell ist das Vorhaben zugleich wegen einer geopolitischen Besonderheit der Ostseeregion. Seit Vollendung der Osterweiterung 2004 ist die Ostsee zwar weitgehend ein Binnenmeer der EU, doch mit Russland existiert ein Anrainerland, das selbst perspektivisch nicht der EU beitreten wird. Obwohl die Strategie in erster Linie auf die EU-Mitgliedstaaten rund um die Ostsee ausgerichtet ist, kann Russland nicht ausgeblendet werden. Die Ostseestrategie besitzt folglich nicht nur das Potential einer neuen Dimension europäischer Innenpolitik, sondern ist ebenso eine Herausforderung für die Weiterentwicklung der EU-Russland-Beziehungen.

Mit der EU-Strategie ist die Ostseeregion dabei, einen transnationalen Raum der verstärkten Zusammenarbeit in der EU zu gestalten, ohne freilich diesen Begriff im Sinne der europäischen Verträge zu verwenden. Sollte die Strategie jedoch erfolgreich sein, wird ihr Vorbildcharakter für die Entwicklung weiterer Regionalstrategien der EU zukommen, wie sie beispielsweise für die Donauregion bereits in Aussicht gestellt worden sind. Damit könnte sich die Ostseeregion letztlich zu einer Art Kerneuropa in der nördlichen Peripherie entwickeln.

Auf dem Weg dorthin sind allerdings noch eine Reihe schwieriger Fragen bezüglich der sachpolitischen Inhalte (*policy*) und der politischen Steuerung (*governance*) der Strategie zu beantworten. Das vorliegende Diskussionspapier soll einen Beitrag dazu leisten, indem es die Ergebnisse der im Februar 2009 abgeschlossenen öffentlichen Konsultation über die Strategie zusammenfasst und im Vergleich zu dem von der Kommission inzwischen vorgelegten vorläufigen Aktionsplan analysiert. In die Auswertung sind insgesamt 47 Stellungnahmen eingeflossen, darunter die der Regierungen von allen acht EU-Mitgliedstaaten der Ostseeregion sowie von zahlreichen subnationalen oder transnationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie von verschiedenen EU-Institutionen. Im Ergebnis führt die Auswertung in der Hauptsache zu zwei Schlussfolgerungen und damit verbundenen Diskussionsempfehlungen:

In sachpolitischer Hinsicht greift die Kommission die in der Konsultation vorgebrachten Wünsche und Anregungen zu einem großen Teil auf. Die Prioritäten des vorläufigen Aktionsplans spiegeln das Meinungsbild in der Region gut wider – vielleicht zu gut, denn der Aktionsplan erscheint in dieser Form noch sehr breit angelegt, komplex und wenig fokussiert. In dem Bemühen, allen Interessen und Interessenten der Ostseekooperation gerecht zu werden, läuft die Kommission Gefahr, einer etablierten Zusammenarbeit lediglich ein neues Etikett aufzuleben und dabei das ursprüngliche Motiv des Vorhabens aus dem Auge zu verlieren, nämlich die zuletzt vermisste Dynamik der Ostseekooperation durch eine klar konturierte, koordinierte und aktionsorientierte Strategie wiederzubeleben. Die daraus resultierende Empfehlung, über eine Verschlinkung der Strategie und eine stärkere

Selektion echter „Flaggschiffprojekte“ nachzudenken, richtet sich wiederum nicht nur an die Kommission, sondern mehr noch an die Akteure in der Region und ihre Bereitschaft, auf die Repräsentation ihres Partikularinteresses im Zweifel zu verzichten. Aus deutscher Sicht muss es dabei darum gehen, sowohl Länder- als auch Bundesinteressen, transnationale ebenso wie gesamteuropäische Überlegungen in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen. Dahinter steht letztlich die Frage, was mit der EU-Ostseestrategie erreicht werden soll: Soll sie die Ostseekooperation so weit wie möglich unter den Schirm und in die Regie der EU bringen? Oder soll sie einen Impuls liefern für eine europäische Großregion, die sich im übrigen nach wie vor als eigenständiger Kooperationsraum jenseits der EU versteht?

Hinsichtlich der Steuerung der Ostseestrategie ist das aus der Konsultation erwachsene Meinungsbild uneinheitlich. Weitgehender Konsens herrscht bezüglich der geplanten Durchführung der Strategie mittels eines dynamischen Aktionsplans und dessen Finanzierungsgrundlagen. Uneinigkeit herrscht dagegen über die Schaffung bzw. Anpassung institutioneller Strukturen zur Umsetzung der Strategie sowie über die Nördliche Dimension als Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, insbesondere Russland. Hier besteht noch erheblicher Klärungsbedarf sowohl von Seiten der Kommission als auch der Akteure in der Region. Dabei sollte die Diskussion nicht länger nach dem Ob, sondern dem Wie institutioneller Reformen fragen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Nördliche Dimension, die in ihrer gegenwärtigen Struktur ungeeignet ist, die Funktion eines externen Pfeilers der Ostseestrategie zu erfüllen. Überlegenswert wäre in diesem Kontext beispielsweise eine institutionelle Fusion der Nördlichen Dimension mit dem Ostseerat (CBSS).

1. Einleitung

Die Entwicklung des Ostseeraums seit dem Ende des Kalten Krieges ist eine Erfolgsgeschichte europäischer Integration. Als 1989 die Berliner Mauer fiel, lag die Ostsee noch weitgehend außerhalb des Horizonts der EU. Von damals sieben Anrainerstaaten waren lediglich Dänemark und (West-)Deutschland Mitglieder der Union. Zwei Jahrzehnte später hat sich die geopolitische Situation grundlegend gewandelt. Acht von neun Ostseeländern sind heute EU-Mitglieder: neben Dänemark und Deutschland auch Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen und Polen. Andere Teilnehmer der Ostseekooperation wie Norwegen und Island sind teilweise in die EU integriert (Binnenmarkt, Schengen u.a.). Die Ostsee ist fast zu einem Binnenmeer der EU geworden, aber eben nur fast: Die Russische Föderation, einschließlich der Exklave Kaliningrad, steht außerhalb der EU, ist aber ein natürlicher Bestandteil der Ostseeregion. Russlands einzigartige Zwitterrolle als Teilnehmer der Ostseekooperation und zugleich Nachbar der EU positioniert die Region dauerhaft im Grenzbereich zwischen europäischer Innen- und Außenpolitik.

Die Europäisierung des Ostseeraums ist in erster Linie das Resultat einer regionalen Zusammenarbeit, die jenseits der EU entstanden ist und sich lange Zeit unabhängig von der EU entwickelt hat. Aus dieser Zusammenarbeit ist eine Fülle transnationaler Netzwerke, Organisationen und Institutionen hervorgegangen, die selbst für Experten nicht leicht zu überschauen ist. Diese Vielfalt macht einerseits eine Stärke der Region aus und trägt zu ihrer Reputation als Laboratorium und Vorbild transnationaler Kooperation bei. Andererseits wird sie in der Region selbst zunehmend als Schwäche empfunden, weil der Zusammenarbeit ein übergreifendes Ziel, eine verbindende Mission fehlt. In den 1990er Jahren war eine solche Mission noch vorhanden. Sie bestand in der aktiven Begleitung der östlichen Anrainerstaaten im doppelten Übergang von der Diktatur zur Demokratie und von der Plan- zur Marktwirtschaft. Mit dem Beitritt der drei baltischen Staaten und Polens zur NATO und EU wurde diese Mission im wesentlichen erfüllt. Die Ostseekooperation war auf ihrem Höhepunkt angelangt, doch ging ihr damit zugleich der entscheidende Impuls verloren. Sie wurde zum Opfer ihres eigenen Erfolges. Auf der Suche nach einer neuen Vision verfiel die regionale Zusammenarbeit in Stagnation.

Vor diesem Hintergrund konnte die Idee einer EU-Strategie für den Ostseeraum auf fruchtbaren Boden fallen. Aufgebracht wurde sie ursprünglich im Herbst 2005 vom Europäischen Parlament, namentlich von der Interfraktionellen Arbeitsgruppe für die Ostseeregion (*Europe Baltic Intergroup*) unter Vorsitz des konservativen britischen Abgeordneten Christopher Beazley. Zunächst blieb der Vorstoß ohne Widerhall, obwohl er vom Europaparlament in einer Resolution im November 2006 noch einmal ausdrücklich bekräftigt wurde. Doch weder Finnland noch Deutschland wollten die Initiative während ihrer Ratspräsidentschaft 2006 und 2007 aufgreifen. Erst die schwedische Regierung machte sich die Ostseestrategie mit Blick auf ihren EU-Vorsitz im zweiten Halbjahr 2009 zu eigen und erwirkte im Europäischen Rat im Dezember 2007 den folgenden Mandatsbeschluss:

„Unbeschadet der integrierten Meerespolitik ersucht der Europäische Rat die Kommission, bis spätestens Juni 2009 eine EU-Strategie für den Ostseeraum vorzulegen. Diese Strategie sollte unter anderem dazu beitragen, die dringenden Umweltprobleme in Bezug auf die Ostsee zu bewältigen. Der Rahmen der Nördlichen Dimension bietet die Grundlage für die externen Aspekte der Zusammenarbeit im Ostseeraum.“

Innerhalb der Kommission wurde die Federführung zur Ausarbeitung der Strategie der Generaldirektion Regionalpolitik (DG REGIO) übertragen, die zusammen mit den Direktionen für Maritime Angelegenheiten (DG MARE), Umwelt (DG ENV) und Außenbeziehungen (DG RELEX) einen Lenkungsausschuss eingerichtet hat. Insgesamt sind 19 verschiedene Generaldirektionen beteiligt, womit sich die Ostseestrategie auch für die Kommission als eine sehr anspruchsvolle Aufgabe erweist. Eine sogenannte Stakeholder-Konferenz in Stockholm eröffnete am 30.9.2008 das öffentliche Konsultationsverfahren über die Ostseestrategie. Die Kommission veröffentlichte aus diesem Anlass ein Arbeitspapier, in dem erstmals die thematische Struktur der Strategie vorgezeichnet wurde. Vier Schwerpunkte sollen danach im Mittelpunkt stehen: Umwelt (»To make the BSR an environmentally sustainable place«), Wirtschaft (»To make the BSR a prosperous place«), Infrastruktur (»To make the BSR an accessible and attractive place«) und Sicherheit (»To make the BSR a safe and secure place«). Zu jedem dieser vier Themenbereiche veranstaltete die Kommission in den folgenden Monaten einen Runden Tisch, und mit einer weiteren Stakeholder-Konferenz in Rostock wurde die Konsultation am 5.-6. Februar 2009 offiziell beendet. Gleichzeitig legte die Kommission in Rostock erste Vorschläge für einen Aktionsplan zur Umsetzung der Ostseestrategie vor. Dieser vorläufige Aktionsplan soll noch im Laufe des März weiter präzisiert und vervollständigt werden, bevor im April und Mai die kommissionsinterne Ressortabstimmung erfolgt. Voraussichtlich am 19. Juni soll der Entwurf der Ostseestrategie dann in der Kommission beschlossen und in Form einer Mitteilung an den Rat weitergeleitet werden. Die endgültige Verabschiedung der Strategie im Europäischen Rat ist für das Treffen im Dezember 2009 vorgesehen.

2. Öffentliche Konsultation

Die öffentliche Konsultation über die EU-Ostseestrategie stieß auf ein breites Echo. Nach Angaben der Kommission gingen rund 110 schriftliche Beiträge ein, von denen 47 bisher öffentlich zugänglich gemacht worden sind. Diese 47 Dokumente bilden die Quellengrundlage für das vorliegende Diskussionspapier und sind als repräsentative Auswahl einzustufen, da sie die Beiträge der meisten relevanten Akteure umfasst. Eingeschlossen sind die Stellungnahmen der Regierungen aller acht EU-Mitgliedsstaaten der Ostseeregion sowie von 12 subnationalen Regierungen oder Regierungszusammenschlüssen (Länder, Woiwodschaften, Gemeindeausschüsse etc.). Darüber hinaus sind die Beiträge von 11 Organisationen der Ostseekooperation in die Auswertung eingeflossen, 6 Positionspapiere von Nichtregierungsorganisationen bzw. NGO-Netzwerken sowie die Stellungnahmen aus dem Europaparlament und dem Ausschuss der Regionen. Auch die Berichte und Protokolle der verschiedenen Konsultationsveranstaltungen wurden, soweit vorhanden, berücksichtigt. Insgesamt belaufen sich die ausgewerteten Dokumente auf einen Textkorpus von über 120.000 Wörtern.

2.1. Politikfelder (*policy*)

Aus den 47 ausgewerteten Dokumenten der Konsultation lassen sich ca. 750 Vorschläge mit sachpolitischem Inhalt (*policy*) ermitteln. Systematisiert nach den Themenbereichen Umwelt (2.1.1), Wirtschaft (2.1.2), Infrastruktur (2.1.3) und Sicherheit (2.1.4) stellt die folgende Ergebniszusammenfassung jeweils die von der Kommission in Rostock vorgeschlagenen Prioritäten des vorläufigen Aktionsplan voran, die anschließend mit dem Meinungsbild der Konsultation verglichen werden.

2.1.1 Umwelt

»To make the BSR an environmentally sustainable place«

Vorläufige Themenschwerpunkte der Kommission:

- Verminderung des Nährstoffeintrages in die Ostsee
- Erhalt von Ökosystemen und Biodiversität (einschl. Bekämpfung von Überfischung)
- Reduzierung gefährlicher Substanzen und ihrer Auswirkungen
- Reduzierung der Verschmutzung durch Schiffsverkehr
- Minimierung von Ölverschmutzungsrisiken
- Abschwächungs- und Anpassungsstrategien für den Klimawandel

Die beiden dominierenden Themen des Konsultationsprozesses sind zum einen der von der Helsinki-Kommission (HELCOM) 2007 beschlossene Ostsee-Aktionsplan (BSAP) und zum anderen die integrierte Meerespolitik EU. Beides greift die Kommission auf. Die ersten fünf Prioritäten ihres vorläufigen Aktionsplans korrespondieren mit den Hauptzielen des BSAP: Reduzierung des Nährstoffeintrags, Erhalt der Biodiversität, Bekämpfung gefährlicher Substanzen und der Verschmutzung durch maritime Aktivitäten. Auch die in der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie gestellten Anforderungen an die Mitgliedsstaaten, gemeinsame Standards zu entwickeln und durchzusetzen, konvergiert weitestgehend mit den Zielen des BSAP, nicht zuletzt weil beide einen sektorenübergreifenden Ökosystemansatz verfolgen. Die in der Konsultation einhellig gewünschte Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Politiken ist in den Kommissionsvorschlägen implizit berücksichtigt, wenn auch nicht explizit formuliert. Dies gilt auch für Konsultationsvorschläge, wonach die Ostseeregion von der EU im Rahmen der Meeresstrategie-Richtlinie (Abs. 14) zu einem „Pilotprojekt“ erklärt und besonders unterstützt werden sollte. Die Vertreter der DG MARE haben diesbezüglich bislang Signale der Aufgeschlossenheit gegeben, aber keine Zusagen.

Insgesamt findet sich der weit überwiegende Teil der eingereichten Vorschläge im vorläufigen Aktionsplan der Kommission wieder, einschließlich des Themas Klimawandel. Ignoriert werden hingegen Forderungen nach Anpassung der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik der EU an die Ziele der Ostseestrategie. Vielfach gewünscht, aber nicht berücksichtigt werden zudem Vorschläge für Maßnahmen zur Umweltbildung und zur Steigerung des Umweltbewusstseins.

2.1.2 Wirtschaft

»To make the BSR a prosperous place«

Vorläufige Themenschwerpunkte der Kommission

- Verstärkte Zusammenarbeit der für die Implementierung des EU-Binnenmarktes zuständigen Behörden
- Förderung der Innovationsfähigkeit
- Förderung von Unternehmertum
- Nachhaltige Fischerei-, Land- und Forstwirtschaft
- Integration des Arbeitsmarktes und Arbeitnehmerfreizügigkeit

Im Mittelpunkt der Konsultation zum Thema Wirtschaft stehen Forderungen zur vorbehaltlosen Implementierung des EU-Binnenmarkts und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Ostseeregion. Diese beiden Komplexe werden von der Kommission als Leitlinien übernommen. Allerdings geschieht dies beim Thema Binnenmarkt bisher eher auf einer abstrakten Ebene. Abgesehen von der Priorität eines integrierten Arbeitsmarkts, wo ein kohärenter Ansatz bei Arbeitsvermittlung, Arbeitsbedingungen und Austausch von Studierenden in der Region angestrebt wird, sind die von der Kommission benannten Schwerpunkte noch nicht mit konkreten Aktionsvorschlägen unterfüttert. Anders sieht der Befund im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung von Innovation und Unternehmertum aus. Hier hat die Kommission mehrere Vorschläge der Konsultation direkt aufgegriffen. Der von Schweden und der Bundesregierung geforderte *think small first*-Ansatz und die damit verbundene Priorität für kleine und mittlere Unternehmen sind ebenso übernommen worden wie Polens Vorschlag für eine engere Zusammenarbeit im Bereich (Industrie-)Design. Eingang gefunden haben auch Anregungen im Kontext des Leitbilds einer wissensbasierten Gesellschaft, wie zum Beispiel eine gemeinsame Innovationsstrategie oder ein Cluster-Programm für die Ostseeregion.

Nicht berücksichtigt wird von der Kommission vor allem das Thema Dienstleistungsrichtlinie, obwohl mehrere Konsultationsbeiträge Beschränkungen des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs beklagen und einen ganzheitlichen Ansatz bei der administrativen Umsetzung der Richtlinie fordern. Auch andere den Binnenmarkt betreffende Projekte wie das SOLVIT-Programm oder das *Baltic Sea Market Surveillance Network* sind von der Kommission (noch) nicht aufgegriffen worden.

2.1.3 Infrastruktur

»To make the BSR an accessible and attractive place«

Vorläufige Themenschwerpunkte der Kommission:

- Beendigung der Energie-Isolation der baltischen Staaten
- Schaffung eines funktionierenden Energiemarkts
- Verbesserung der internen und externen Transportverbindungen
- Ausbau von Tourismus und Erhalt des kulturellen Erbes

Beim Thema Infrastruktur zielen die meisten Vorschläge der Konsultation auf den Ausbau der Energie- und Transportinfrastruktur. Die Wünsche und Forderungen betreffen sowohl den physischen Infrastrukturausbau als auch die Schaffung wechselseitiger Kompatibilität bzw. Intermodalität. Die Kommission nimmt beide Schwerpunkte im vorläufigen Aktionsplan auf und fügt ihnen noch die Prioritäten Tourismusförderung und Ausbau eines gemeinsamen Energiemarktes hinzu. Auch die letztgenannten Prioritäten finden sich in den Beiträgen der Konsultation, wenngleich das Thema Tourismus und Erhalt des kulturellen Erbes selten als Infrastruktur-Maßnahme angesprochen wird. Im Unterschied zum Schwerpunktbereich Wirtschaft benennt die Kommission im Bereich Infrastruktur eine Reihe konkreter Projekte. Dazu gehören die unter der Überschrift „Beendigung der Energie-Isolation der baltischen Staaten“ aufgeführten drei Bauvorhaben des *Baltic Ring*-Programms, mit denen die Starkstromnetze innerhalb des Baltikums und mit denen in Schweden, Polen und Finnland verbunden werden sollen. Zu nennen sind außerdem die *Skanelled*-Gaspipeline und der Bau eines Flüssiggas-Terminals in Swinemünde. Ergänzt werden diese Baumaßnahmen durch die auch in der Konsultation immer wieder eingebrachten Projekte zur Förderung von sauberer Energie durch Wind, Sonne und Biomasse sowie zur Steigerung von Energieeffizienz in Haushalten. Hinsichtlich der Verbesserung der internen und externen Transportverbindungen der Ostseeregion beschränkt sich die Kommission dagegen auf allgemeine Zielvorgaben wie die bessere Koordinierung von Investitionen und Planungen, die Implementierung der Meeresautobahnen und der Transport- und Logistikpartnerschaft der Nördlichen

Dimension (NDPTL) oder die unter dem Stichwort *Green Corridors* laufende Entwicklung effizienter Warenströme und Logistik.

Die in mehreren Konsultationsbeiträgen wiederkehrenden Anregungen zugunsten der Bauvorhaben *Rail Baltica* und *Via Baltica* sowie des *Nordic Triangle* finden im vorläufigen Aktionsplan keine ausdrückliche Erwähnung, sind aber zum Teil in bereits beschlossenen Projekten des TEN-T enthalten. Komplette Übergänge werden allerdings alle Vorschläge zum Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologiekapazitäten (ICT).

2.1.4 Sicherheit

»To make the BSR a safe and secure place«

Vorläufige Themenschwerpunkte der Kommission:

- Gemeinsame Schiffs- und Seeverkehrsüberwachung
- Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität
- Maritime Sicherheit
- Schaffung ausreichender Krisenreaktionskapazitäten bei Unfällen auf See
- Schaffung ausreichender Krisenreaktionskapazitäten gegen schwere Stürme
- Präventive Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Gesundheitsrisiken

Im Themenbereich Sicherheit zeigen die Konsultationsbeiträge weitgehende Einmütigkeit. Neben der allgemeinen Schifffahrtssicherheit und -überwachung werden in vielen Beiträgen Maßnahmen zu Katastrophenschutz und -prävention angeregt. Auch eine verstärkte Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird angesprochen, deutlich seltener hingegen ein gemeinsames Handeln gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsrisiken. Alle vier Prioritäten sind von der Kommission aufgegriffen worden. Die Priorität Katastrophenschutz/Prävention wird um den Aspekt Krisenreaktionsfähigkeit bei schweren Stürmen erweitert. Das Ziel einer besseren Seeverkehrsüberwachung soll durch horizontale Maßnahmen erreicht werden, die auf gemeinschaftliche Überwachung, Management und Informationsaustausch gerichtet sind. Hierzu gehören obligatorische Kontrollsysteme auf Schiffen, einheitliche Überwachungsinstrumente und -standards sowie entsprechende Pilotprojekte. Diese Maßnahmen entsprechen im wesentlichen dem Meinungsbild der Konsultation. Auch die Priorität Bekämpfung der organisierten Kriminalität deckt sich mit den Konsultationsvorschlägen zur verstärkten Kooperation von Zoll, Grenzschutz, Polizei und Justiz. Bezüglich des Ziels einer verbesserten Krisenreaktion bei größeren Umweltkatastrophen und grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen bleiben die Kommissionsvorschläge noch recht vage. Auch im Bereich der maritimen Sicherheit gehen die Vorschläge der Kommission nicht sonderlich ins Detail. Angeführt werden die Einrichtung einer einzelnen nationalen Instanz für die Koordinierung von maritimen Operationen, der Austausch von Daten mittels des *SafeSeaNet*-Systems und das Ziel, eine Pilotregion für elektronische Navigation aufzubauen.

Nicht berücksichtigt werden verschiedene mehrfach geäußerte Vorschläge wie die Einführung einer Lotsenpflicht zumindest in Teilbereichen der Ostsee oder verstärkte Bildungsbemühungen, wie zum Beispiel mit Hilfe des *Baltic Master II*-Programms oder durch die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Ausbildung für sicherheitsrelevante Personen im maritimen Sektor.

2.2 Politische Steuerung (*governance*)

Im Unterschied zu den sachpolitischen Inhalten ist bislang nur ansatzweise erkennbar, wie die EU-Ostseestrategie politisch gesteuert werden soll (*governance*). Klar ist allein die Absicht der Kommission, zur Umsetzung der Strategie einen „rollenden Aktionsplan“ (*rolling action plan*) auszuarbeiten, der sich dadurch auszeichnet, dass er keine zeitliche Begrenzung aufweist und daher in Zukunft kontinuierlich fortgeschrieben werden muss. Aus den vorliegenden Beiträgen des Konsultationsverfahrens lassen sich ca. 670 Aussagen oder Vorschläge ermitteln, die Aspekte der politischen Steuerung der Ostseestrategie ansprechen. Das daraus entstehende Meinungsbild wird im Folgenden in vier Themenbereichen zusammengefasst: Steuerung des dynamischen Aktionsplans (2.2.1), Bereitschaft zu institutionellen Reformen (2.2.2), Einbeziehung Russlands und anderer Drittstaaten im Rahmen der Nördlichen Dimension (2.2.3) sowie Finanzierung der Ostseestrategie (2.2.4).

2.2.1 Aktionsplan

Das Vorhaben der Europäischen Kommission, die Ostseestrategie mit Hilfe eines dynamischen Aktionsplans umzusetzen, stößt auf breite Zustimmung. Ungeteilten Zuspruch erfährt auch die vorgeschlagene Konzeption des Aktionsplans, der jeweils (a) Maßnahme, (b) Zeitrahmen, (c) Finanzierungsquelle und (d) die für die Umsetzung verantwortliche Körperschaft benennen soll. Darüber hinaus besteht allgemein der Wunsch, dem Aktionsplan ein fünftes Element hinzuzufügen, nämlich eine Art Erfolgskontrolle durch Messbarkeit der Aktivitäten. Um den Fortschritt bei der Realisierung des Aktionsplans transparent und nachvollziehbar zu machen, wird beispielsweise vorgeschlagen, für jedes Projekt eine Reihe von Indikatoren oder Richtwerten (*benchmarks*) zu definieren. Ein anderer Vorschlag zielt darauf ab, im Rahmen von Fortschrittsberichten zum Aktionsplan ein Ranking der Einzelprojekte nach Maßgabe der Effektivität ihrer Umsetzung aufzustellen.

Im Grundsatz herrscht Einigkeit darüber, dass der Aktionsplan laufend überwacht und in regelmäßigen Abständen überprüft werden soll. Die polnische Regierung hat bereits angeboten, die erste grundlegende Überprüfung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 vorzunehmen, das heißt etwa zwei Jahre nach dem voraussichtlichen Inkrafttreten des Aktionsplans. Diesem Rhythmus folgend könnte die nächste Überprüfung in der zweiten Jahreshälfte 2013 unter dem EU-Vorsitz Litauens stattfinden.¹ Zur Vorgehensweise bei der Überprüfung liefern die vorliegenden Konsultationsbeiträge allerdings nur wenige Hinweise. Ein wiederkehrender Vorschlag macht auf die in der Lissabon-Strategie erprobte Offene Methode der Koordinierung (OMK) aufmerksam, die in gleicher oder vergleichbarer Form zur Novellierung des Aktionsplans herangezogen werden könnte. Ein anderer mehrfach geäußerter Vorschlag läuft auf die sogenannte *best practise*-Methode hinaus, also auf die Weiterentwicklung des Aktionsplans nach Maßgabe der Erfahrung aus vorbildlichen Projekten. Allein im Beitrag der schwedischen Regierung wird 18 Mal auf *best practise* verwiesen.

Hinsichtlich der laufenden Steuerung des Aktionsplanes ist das Meinungsbild weniger eindeutig und einheitlich. Vielfach wird allgemein von „neuen“, „verbesserten“ oder „echten“ Mechanismen gesprochen, ohne dieselben näher zu erläutern. Angesichts des verbreiteten Wunsches nach Erfolgskontrolle liegt die Einführung eines

¹ Erst danach würde eine Überprüfung im Abstand von zwei Jahren nicht mehr mit der Ratspräsidentschaft eines Ostseelandes korrespondieren: Lettlands EU-Vorsitz 2015 fällt ins erste Halbjahr, Estland folgt erst 2018 (1. Hj.) und Finnland 2020 (1. Hj.). Sollte zwischenzeitlich der Lissabon-Vertrag in Kraft treten, müsste allerdings aufgrund der Abschaffung der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft ohnehin ein neuer Rahmen für die Überprüfung des Aktionsplans gefunden werden.

entsprechenden Berichtswesens nahe. Dagegen ist jedoch nicht zuletzt von seiten der Bundesländer die Sorge vor weiterer Bürokratisierung durch zusätzliche Berichtspflichten geäußert worden. Dessen ungeachtet schlägt die polnische Regierung einen jährlichen Fortschrittsbericht an den Europäischen Rat vor, der von der Europäischen Kommission auf Zuarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten zu erstellen wäre.

Die relative Zurückhaltung bei Vorschlägen zu Steuerungsmechanismen scheint durch ein grundlegendes Spannungsverhältnis bedingt zu sein. Auf der einen Seite fordern zahlreiche Beiträge eine breite gesellschaftliche Beteiligung und die Verankerung der Strategie auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Stimmen, die im Gegenteil eine „starke Führung“ für erforderlich halten. Offenbar geht der Ruf nach *strong leadership* oder *top down leadership* mit der Hoffnung auf eine effektivere Durchsetzung des Aktionsplans einher. So tritt die Union of Baltic Cities (UBC) dafür ein, die Strategie mit Instrumenten zu versehen, die geeignet sind, Druck auf die für die Implementierung verantwortlichen Stellen auszuüben. In erster Linie scheint sich der Wunsch nach Führung – wenngleich der Begriff *leadership* in diesem Kontext nicht verwendet wird – an einen Adressaten zu richten: die Europäische Kommission. Ihr wird vor allem in den Beiträgen nationaler Regierungen wahlweise eine „zentrale Stellung“ oder „Schlüsselrolle“ für die künftige Steuerung des Aktionsplans zugeschrieben, womit sowohl die inhaltliche Gestaltung, zeitgerechte Umsetzung und laufende Überwachung des Aktionsplans gemeint ist. Dabei fällt ein gewisser Kontrast zu dem Rollenverständnis auf, das die Kommission selbst von sich zeichnet. Diese betont nämlich, lediglich als „Moderator“ oder „Vermittler“ (*facilitator*) bei der Vorbereitung und Implementierung der Strategie dienen zu wollen. Anscheinend möchten viele Akteure im Ostseeraum der Kommission eine aktivere und machtvollere Rolle zuerkennen, als diese selber zu übernehmen bereit oder in der Lage ist.

2.2.2 Institutionelle Fragen

Die Konsultation lässt eine grundsätzliche Akzeptanz der existierenden Institutionen der Ostseezusammenarbeit erkennen. Abgesehen von einzelnen Stimmen wie der der UBC, die kritisch bemerkt, viele regionale Netzwerke und Institutionen hätten inzwischen „Motivation und Ausdauer verloren“, wird keine Organisation existentiell in Frage gestellt. Nahezu durchgängig wird vielmehr die Auffassung vertreten, die EU-Strategie solle an die vorhandenen institutionellen Strukturen in der Region anknüpfen. Besonders häufig werden HELCOM, der Ostseerat und VASAB hervorgehoben, die wertvolle Vorarbeit für die Strategie geleistet hätten und deshalb auch künftig eine wichtige Rolle spielen sollten. Dies schließt freilich nicht aus, dass auch den Institutionen der Ostseekooperation Reformbedarf attestiert wird. Mehrere Beiträge sehen die Ostseestrategie als Gelegenheit, das Profil verschiedener Institutionen zu schärfen, die Ziele und Aufgaben klarer zu definieren und mithin bestimmte Aktivitäten ersatzlos einzustellen, denn „nicht alle dürfen alles machen“, wie es etwa im Positionspapier der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC) heißt.

Geteilt ist hingegen das Meinungsbild hinsichtlich der Bereitschaft zu institutionellen Reformen. Obwohl eine nicht unbedeutende Zahl von Akteuren – einschließlich Bund und Ländern – vor Doppelstrukturen warnt und von der Schaffung neuer institutioneller Strukturen abrät, spricht sich eine noch größere Zahl für institutionelle Neuerungen in der einen oder anderen Form aus. Diese Vorschläge weisen in drei Richtungen:

(i) Eine Gruppe von Vorschlägen richtet sich auf die Schaffung neuer institutioneller Strukturen in bestimmten Sektoren der regionalen Zusammenarbeit. Im Bereich Forschung und Entwicklung etwa ist die polnische Regierung für eine „Kooperationsplattform“ regionaler Wissensgemeinschaften, im Energiebereich für „neue Instrumente, Institutionen und Initiativen“ der Zusammenarbeit bei der Starkstromtechnik und im Umweltbereich für die Ernennung eines „Koordinators“ zur

Implementierung der Ostseestrategie. Ein weiterer „Koordinator“ mit Zuständigkeit für die Transeuropäischen Energienetze (TEN-E) wurde auf der Stockholmer Stakeholder-Konferenz angeregt. „Neue Strukturen“ befürworteten auch der WWF für das Integrierte Meeresnutzungsmanagement und der Regionalverband Ostnorwegen für das Integrierte Küstenzonenmanagement. Der schwedische Gemeindeausschuss plädiert ebenso wie die Euroregion Baltic für die Gründung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit. Und die gemeinsame Stellungnahme der sechs Ostseeorganisationen (BSSSC, B7, Euroregion Baltic, BDF, CPMR, UBC) spricht sich für die Schaffung eines „Jugendparlaments“ für den Ostseeraum aus.

(ii) Eine fast gleich große Anzahl von Vorschlägen nimmt die gesamte Ostseeregion in den Blick, beschränkt sich aber auf die Institutionalisierung von Verfahren. Während einige Vorschläge recht unspezifisch Bedarf für die Schaffung einer „Vermittlungsstruktur“ oder „Koordinierungsstruktur“ zur Implementierung der Ostseestrategie sehen, werden andere Vorschläge konkreter. Bereits 2006 stellte das Europaparlament in seiner Resolution zur Ostseestrategie die Idee eines jährlichen Ostseegipfels im Vorfeld des Europäischen Rats im Juni zur Diskussion, ein Vorschlag, der von mehreren Konsultationsbeiträgen aufgenommen worden ist: Sowohl die polnische Regierung als auch Teilnehmer der Stockholmer Stakeholder-Konferenz befürworteten die jährliche Einberufung eines Ostseegipfels, allerdings mit dem Zusatz, dass dieser den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Ostseeraum vorbehalten sein sollte. Die Ostseeparlamentarierkonferenz sieht zudem in Governance-Fragen einen Schwerpunkt ihrer Arbeit in den nächsten Jahren und beabsichtigt, „eine parlamentarische Dimension der Ostseestrategie zu entwickeln“.

(iii) Einige Vorschläge gehen noch weiter und zielen auf die Gründung neuer Institutionen. Den ersten Vorstoß in diese Richtung machte die Europäische Kommission selber, als sie in der Ausschreibung zur öffentlichen Konsultation über die Ostseestrategie den Gedanken aufbrachte, ein „strukturiertes und kontinuierliches Diskussionsforum“ mit eigenen „Entscheidungsmechanismen“ zu etablieren. Die Idee fand Anklang bei der polnischen Regierung, die in ihrem Konsultationsbeitrag vorschlägt, ein „Forum für die EU-Ostseestrategie“ zu institutionalisieren, wo die Ostsee-Organisationen, Vertreter kommunaler, regionaler und nationaler Behörden sowie die Sozialpartner zusammenkommen sollten. Auch der dänische Ausschuss der Gemeinden könnte sich zur Begleitung der Ostseestrategie ein „neues Diskussionsforum für Entscheidungsträger“ vorstellen. Der weitestgehende Vorschlag stammt aus dem gemeinsamen Positionspapier von BSSSC, B7, Euroregion Baltic, CPMR und UBC.² Diese fünf Organisationen empfehlen die Schaffung eines neuen „Governance-Modells“, das aus zwei Organen bestehen soll: zum einen aus einem „Ostseeforum“ (*Baltic Sea Forum*) und zum einen aus einem „Entscheidungsgremium“ (*The Decision-making Body*). Das Ostseeforum soll beratende Funktion haben und in seiner Zusammensetzung offen sein für alle Akteure mit Interesse an der Ostseeoperation, einschließlich solcher aus Nicht-EU-Staaten. Das Entscheidungsgremium soll demgegenüber aus gewählten Repräsentanten der kommunalen, regionalen und nationalen Ebene der Ostseestaaten³ bestehen und die Aufgabe haben, über die gemeinsamen Ziele und Aktivitäten im Rahmen der Ostseestrategie zu entscheiden und deren Implementierung zu beaufsichtigen. Den Vorsitz über beide Organe soll die Europäische Kommission haben.

2.2.3 Nördliche Dimension

Der Beschluss des Europäischen Rats vom Dezember 2007 macht eine einzige Vorgabe zur politischen Steuerung der EU-Ostseestrategie: „Der Rahmen der Nördlichen Dimension bietet die Grundlage für die externen Aspekte der Zusammenarbeit im

² Der sechste Unterzeichner des Positionspapiers, das Baltic Development Forum (BDF), weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es als private Organisation nicht zu den Urhebern dieses Vorschlags gehört.

³ Der Vorschlag läßt an dieser Stelle offen, ob im Entscheidungsgremium ausschließlich die EU-Mitgliedstaaten vertreten sein sollen.

Ostseeraum.“ Der Satz impliziert die Unterscheidung zwischen einer inneren und einer äußeren Dimension der Ostseekooperation, die in der Vergangenheit so nicht existierte oder doch zumindest kein politisch-institutionelles Problem darstellte. Mit Integration der Ostseekooperation in eine makroregionale Strategie der EU wird nun aber die Frage aufgeworfen, ob und wie Drittstaaten an dieser Zusammenarbeit künftig teilhaben können. Dies gilt in erster Linie für Russland, aber auch für Norwegen und Island sowie für die Ukraine und Belarus, die zumindest unter Umweltsichtspunkten zur Ostseeregion gerechnet werden müssen und teilweise in die regionale Zusammenarbeit eingebunden sind.

Die große Mehrheit der vorliegenden Konsultationsbeiträge begrüßt ausdrücklich den Plan, die Nördliche Dimension (ND) zum externen Pfeiler der Ostseestrategie zu machen. Lediglich in den Beiträgen der dänischen und der deutschen Regierung fehlt ein derartiges Bekenntnis, wenngleich auch dort der Wunsch nach fortgesetzter Einbeziehung Russlands in die regionale Zusammenarbeit betont wird. Der Beitrag des finnischen Baltic Institute hält als einziger die ND für ungeeignet, als „Russland-Dimension der Ostseepolitik der EU“ zu dienen, weil sie bei weitem nicht alle Kooperationsbereiche der geplanten Ostseestrategie umfasse. Tatsächlich erschöpft sich die ND bislang im wesentlichen in zwei Partnerschaften in den Bereichen Umwelt und Gesundheit, derweil eine dritte Partnerschaft für Transport und Logistik gerade im Aufbau ist. Die Ostseekooperation mit Russland und anderen Drittstaaten ist überwiegend entweder im Rahmen anderer Organisationen wie dem Ostseerat oder HELCOM angesiedelt oder bislang keiner bestimmten Institution zugeordnet, wie zum Beispiel der gesamte Komplex der europäischen Meerespolitik.

Die offensichtliche Diskrepanz zwischen der gegenwärtigen Struktur der ND einerseits und der ihr zugeordneten Funktion als externer Pfeiler der Ostseestrategie andererseits wird durch die Ergebnisse der Konsultation untermauert. Bis auf die Regierung Estlands nennen alle Akteure einen oder mehrere Bereiche, wo die Zusammenarbeit mit Russland ausdrücklich gewünscht oder für erforderlich gehalten wird. Insgesamt lassen sich in den ausgewerteten Dokumenten 37 verschiedene Themen der Russland-Kooperation identifizieren, die quer durch alle Schwerpunktbereiche der geplanten Ostseestrategie verlaufen. Es stellt sich daher die Frage, wie die Lücke zwischen gewünschter und tatsächlicher Zusammenarbeit mit Russland geschlossen werden kann. Obwohl die meisten Konsultationsbeiträge diesbezüglich schweigen, sind verschiedene Ansatzpunkte erkennbar:

(i) Ein Ansatz kann als Status quo-orientiert charakterisiert werden, weil er auf die Beibehaltung der flexiblen Architektur der Ostseekooperation hinausläuft, die sowohl innerhalb wie außerhalb der ND stattfindet. Der Beitrag der Bundesregierung weist beispielsweise in diese Richtung. Danach sollte die Ostseestrategie „variable geographische Grenzen anlegen, in Abhängigkeit vom jeweiligen Gegenstand“. Gleichzeitig könnte der Versuch gemacht werden, einzelne Programme der EU für eine Teilnahme von Nicht-EU-Staaten zu öffnen, so wie dies Mecklenburg-Vorpommern im Hinblick auf Russland für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ anregt. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht zum einen in dem geringen institutionellen Anpassungsbedarf im Vergleich zur heutigen Situation und zum anderen in der Möglichkeit, punktuell auch mit Ländern wie der Ukraine oder Belarus, die eigentlich nicht zur „nördlichen“ Dimension der EU gerechnet werden können, kooperieren zu können. Dies würde aber auch bedeuten, von der Idee der Nördlichen Dimension als externem Pfeiler der Ostseestrategie letztlich abzurücken.

(ii) Ein zweiter Ansatz zielt auf die regionale Dimension im Sinne der subnationalen Ebene der Ostseekooperation mit Russland und anderen Drittstaaten. Dafür plädiert allen voran das gemeinsame Positionspapier der sechs Ostseeorganisationen BSSSC, B7, Euroregion Baltic, BDF, CPMR und UBC, in dem ein besonderes „Flaggschiffprojekt“ zur „Integration der externen Dimension der Ostsee“ vorgeschlagen wird. Dem Vorschlag zu Folge sollte diese externe Dimension Russland, Ukraine und Belarus umfassen und vornehmlich mit Mitteln der Paradiplomatie durch Kommunen, Länder und andere regionale Zusammenschlüsse unterhalb der nationalstaatlichen Ebene vorangetrieben werden. Auch dieser Ansatz hat den Vorteil, weitgehend auf

institutionelle Neuerungen zu verzichten, da er der „Logik informeller Institutionen“ folgen soll. Weniger detailliert, aber mit gleicher Stoßrichtung befürwortet das Land Hamburg eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Region Nordwest-Russland, aus der ein nicht näher beschriebenes „Forum zur Behandlung kontroverser Fragen“ mit Vorbildcharakter für die Kooperation mit anderen russischen Regionen hervorgehen könnte. Die Versammlung der polnischen Marschälle spricht sich für die Entwicklung „neuer Instrumente zur Förderung der EU-Russland-Kooperation“ aus, die insbesondere auf „Nichtregierungsorganisationen, lokale und regionale Behörden sowie Bildungs- und Kulturinstitutionen“ ausgerichtet sein sollten. Unklar ist, inwieweit diese Vorschläge mit der ND in ihrer gegenwärtigen Form vereinbar sind. Zwar schlägt etwa die Region Ostnorwegen explizit die Schaffung einer „regionalen Dimension innerhalb der Nördlichen Dimension“ vor. Doch scheint andererseits der Vorschlag der sechs Ostseeorganisationen für eine „externe Dimension“ unter Einchluss der Ukraine und Belarus eher als Komplement zur ND gemeint zu sein.

(iii) Ein dritter Ansatz konzentriert sich schließlich auf die institutionelle Weiterentwicklung der Nördlichen Dimension selbst. Zunächst sind verschiedene Vorschläge zu nennen, die entweder die Anpassung bestehender Partnerschaften der ND oder die Gründung neuer Partnerschaft zur Umsetzung der Ziele der Ostseestrategie vorsehen.⁴ Des weiteren gibt es Vorschläge, die besonders auf den Ostseerat abstellen. So spricht der Beitrag der litauischen Regierung davon, dass der Ostseerat und die ND eine „solide Basis für die Implementierung der externen Aspekte der Ostseestrategie“ bereitstellten. Ähnlich sieht die lettische Regierung in beiden ein „angemessenes Gerüst“. Auch die Stellungnahmen Hamburgs sowie der sechs Ostseeorganisationen (BSSSC, B7, Euroregion Baltic, BDF, CPMR und UBC) fordern eine „Schlüsselrolle“ bzw. die „Einbeziehung des Ostseerats“ hinsichtlich der externen Aspekte der Strategie, wenngleich dies wie gesehen nicht unbedingt oder ausschließlich im Rahmen der ND erfolgen müsste. Einzig die polnische Regierung möchte nicht die Rolle des Ostseerats, sondern die der Europäischen Kommission in der ND gestärkt sehen.

2.2.4 Finanzierung

Der allgemeine Tenor der Konsultation betont zwei Forderungen: Erstens sollten zur Umsetzung der Ostseestrategie alle verfügbaren finanziellen Ressourcen genutzt werden, also Mittel der EU, der Mitgliedstaaten und internationaler Finanzinstitutionen (IFI), aber auch privatwirtschaftliches Kapital. Zweitens sollte das Augenmerk auf eine bessere, das heißt effizientere und effektivere Koordinierung der verschiedenen Finanzierungsinstrumente gerichtet werden. Der Vorschlag des Europaparlaments, die Ostseestrategie mit einem eigenen Etat im EU-Haushalt auszustatten, ist von den Regierungen Polens und Litauens positiv aufgenommen worden. Die große Mehrzahl der Konsultationsbeiträge scheint jedoch der von der Kommission ausgegebenen Prämisse zu folgen, dass die Finanzierung der Ostseestrategie im Rahmen der vorhandenen Mittel und Möglichkeiten erfolgen sollte. Die Idee einer neuen Haushaltslinie für die Strategie scheint sich damit – zumindest vorerst – erledigt zu haben. Alternativ könnte man Anregungen der schwedischen Regierung und von BaltMet, die für Visualisierung und Transparenz der Strategiefinanzierung plädieren, aufgreifen und daran anknüpfend überlegen, ob nicht eine Art "Strategiebudget" erstellt werden könnte, das zwar keinen Haushalt im eigentlichen Sinn darstellt, aber eine Bilanz, wo Mittelherkunft und Mittelverwendung im Rahmen der Strategie gegenüber gestellt werden.

Die prinzipiell akzeptierte Vorgabe, die Ostseestrategie im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten zu finanzieren, bedeutet nicht, dass nicht auch neue

⁴ Anpassungen fordert die Europe Baltic Intergroup im Bereich der Umweltkooperation, während das Europäische Parlament die Einbeziehung Kaliningrads in die Gesundheits-Partnerschaft (NDPHS) vorschlägt. Die sechs Ostseeorganisationen (BSSSC, B7, Euroregion Baltic, BDF, CPMR, UBC) regen an, einen „maritimen Strang“ in die Aktionspläne der Nördlichen Dimension einzufügen.

Finanzierungsquellen erschlossen werden könnten. Vor allem die Konsultationsbeiträge der schwedischen Regierung lassen das Bemühen erkennen, entsprechende Hinweise zu liefern. Beispielsweise macht sie auf den Beschluss der Nordischen Investitionsbank (NIB) vom Mai 2007 aufmerksam, in strategischer Abstimmung mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) einen größeren finanziellen Beitrag zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Ostseeregion zu leisten. Im Umweltbereich hat die NIB bereits eine eigene Finanzierungsfazilität bereitgestellt (*Baltic Sea Environment Financing Facility*), die insbesondere der Umsetzung des HELCOM-Aktionsplans dienen soll. Des Weiteren weist die schwedische Regierung auf den EU-Nachbarschaftsinvestitionsfond hin, mit dem in weit höherem Maß als bisher grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturprojekte finanziert werden können. Außerdem seien Kommission und EIB gegenwärtig dabei, ein neues TEN-Garantieinstrument zu entwickeln, das ebenfalls „neue Möglichkeiten in der Ostseeregion“ eröffnen könnte. Gemeinsam mit dem Europäischen Investitionsfond (EIF) prüfen die nordischen Länder zudem die Möglichkeit, zusätzliches Risikokapital für die Ostseeregion zur Verfügung zu stellen. Weitere Mittel könnten sich schließlich durch die Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten ergeben, Verantwortung für die Umsetzung bestimmter Ziele der Strategie zu übernehmen. Hier gilt es allerdings die Ergebnisse der laufenden bilateralen Gespräche zwischen den Regierungen und der Europäischen Kommission abzuwarten.

Neben den von schwedischer Seite aufgezeigten Möglichkeiten kommen auch seitens der EU finanziell relevante Signale. So schlägt die Kommission im Wirtschaftsteil ihres vorläufigen Aktionsplans die Schaffung eines Fonds für Innovation und Forschung (*Baltic Sea Fund for Innovation and Research*) vor, wenngleich dabei offen gelassen wird, wie und von wem dieser Fond ausgestattet werden soll. Gleichzeitig stellt die DG MARE Fördermittel im Bereich der integrierten Meerespolitik in Aussicht. Im übrigen wird in der EU derzeit über ein Konjunkturpaket der Kommission in Gesamthöhe von fünf Milliarden Euro verhandelt, das unter anderem die Finanzierung jener Energienetze im Baltikum vorsieht, die auch im vorläufigen Aktionsplan der Ostseestrategie einen prominenten Platz einnehmen.

Schließlich wirft die Konsultation noch ein anderes Problem auf. Der allgemeine Wunsch, die Finanzierungsinstrumente der EU für die Zwecke der Ostseestrategie zu nutzen, stößt insofern auf rechtliche Grenzen, als die Prioritäten der Strategie nicht ohne weiteres die Auswahlkriterien existierender Förderprogramme wie INTERREG beiseite schieben können. Wie aber lässt sich dann eine zielgenaue Verwendung von EU-Fördermitteln sicherstellen? Der dänische Gemeindeausschuss schlägt dazu vor, Anträge an das INTERREG-Programm bei der Prüfung ihrer Förderungswürdigkeit mit „einem Plus“ zu versehen, wenn sie den Prioritäten der Ostseestrategie entsprechen. Die lettische Regierung geht noch einen Schritt weiter und plädiert für ein „Streamlining“ der finanziellen Ressourcen der EU im Sinne der Strategie. Die rechtliche und praktische Realisierbarkeit solcher Vorschläge wird zu prüfen sein. Die Erwartungen richten sich dabei besonders auf die Verwaltungsbehörden der operationellen Programme im Ostseeraum, wenn sie sich bei ihrem nächsten Treffen im Juni 2009 auf Gotland in Schweden mit diesen Fragen auseinandersetzen werden.

3. Fazit

Der Zweiteilung der Analyse entsprechend liegt eine doppelte Schlussfolgerung zum einen bezogen auf den sachpolitischen Gehalt und zum anderen auf die politische Steuerung der EU-Ostseestrategie nahe.

Sachpolitisch kann ein Aktionsplan selbstverständlich nicht alle Vorschläge aufgreifen, die im Rahmen einer so umfangreichen Konsultation wie der zur Ostseestrategie aufgebracht werden. Unter dieser Voraussetzung ist es der Kommission in bemerkenswert hohem Maße gelungen, das Meinungsbild innerhalb der Region einzufangen und im vorläufigen Aktionsplan widerzuspiegeln. Gleichwohl sind zwei Themenkomplexe anzusprechen, die kaum oder gar nicht von der Kommission

gewürdigt worden sind, obwohl sie eine durchaus prominente Rolle im Konsultationsprozess gespielt haben:

(i) Raumplanung: Dieser Bereich taucht in fast allen Konsultationsbeiträgen auf, und zwar sowohl im Sinne der Landes- als auch der Meeresraumplanung. Auch bei den Konsultationsveranstaltungen bildete die Raumplanung ein wiederkehrendes Diskussionsthema, nicht zuletzt auf Anregung von Kommissionsvertretern. Um so erstaunlicher ist die vollständige Abwesenheit entsprechender Vorschläge im vorläufigen Aktionsplan.

(ii) Bildung, Forschung und Kultur: Einige Maßnahmen in diesem Bereich haben Eingang in den Wirtschaftsteil des vorläufigen Aktionsplans gefunden, werden aber in den Konsultationsbeiträgen noch viel häufiger und quer durch alle Schwerpunktbereiche gewünscht, sei es zur Erhöhung des Umweltbewusstseins, im Bereich maritimer Sicherheit und zur Imagebildung der Ostseeregion (*branding*). Im Lichte der Konsultation wäre es gerechtfertigt, Bildung, Forschung und Kultur zu einem eigenständigen fünften Schwerpunkt der Ostseestrategie zu erheben, so wie dies ursprünglich vom Europaparlament angeregt worden war und auch von Seiten des Ostseerats im Reformbeschluss vom Juni 2008 bekräftigt wurde.

Den Hinweisen auf zusätzliche Themen für die Ostseestrategie zum Trotz sollte sich die weitere Diskussion aber eher in die entgegengesetzte Richtung orientieren. Der vorläufige Aktionsplan der Kommission gibt das Meinungsbild in der Region gut wieder – vielleicht zu gut, denn er läuft damit Gefahr, über das eigentliche Ziel der Strategie hinauszuschließen, nämlich der zuletzt erlahmenden Ostseekooperation wieder Richtung und Fokus zu geben. Angesichts des Umfangs und der Komplexität des sich abzeichnenden Aktionsplans erscheint es jedoch fraglich, ob die Ostseestrategie in dieser Weise zur Wirkung kommen kann. Zu überlegen wäre daher, die Strategie noch stärker als bisher zuzuspitzen und den Aktionsplan auf einige wenige Projekte zu beschränken, die dann wirklich die Bezeichnung „Flaggschiffe“ verdienen. Möglicherweise wäre hier also weniger mehr. Im Grunde geht es dabei um die Frage, was mit der EU-Ostseestrategie erreicht werden soll: Soll sie die Ostseekooperation so weit wie möglich unter den Schirm und in die Regie der EU bringen? Oder soll sie einen Impuls liefern für eine europäische Großregion, die sich im übrigen nach wie vor als eigenständiger Kooperationsraum jenseits der EU versteht?

Bezüglich der *politischen Steuerung* der Strategie stehen die Ergebnisse der Konsultation im Widerspruch zum allgemeinen Vorsatz, die Unübersichtlichkeit institutioneller Strukturen in der Region nicht weiter zu erhöhen, sondern durch verbesserte Koordinierung und Konzentrierung nachhaltig abzubauen. Keine neuen Institutionen, keine Doppelung von Strukturen und Aktivitäten, lautete ursprünglich die Devise. Selbst das Nachdenken über die Abschaffung einzelner Organisationen sollte nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Im Ergebnis der Konsultation zeigt sich jedoch eine erstaunliche Aufgeschlossenheit gegenüber institutionellen Experimenten. Berechtigt und mithin notwendig ist diese Aufgeschlossenheit zumindest im Hinblick auf die Nördliche Dimension, die in ihrer gegenwärtigen Form nicht geeignet ist, als externer Pfeiler der Ostseestrategie zu dienen. Hier muss weiter nachgedacht werden, und zwar nicht länger über das Ob, sondern das Wie institutioneller Neuerungen. Die Konsultation liefert dazu eine erstaunliche Zahl von Vorschlägen. Bedenkenswert wäre vor allem die Idee einer engeren institutionellen Verzahnung zwischen dem Ostseerat und der Nördlichen Dimension, denn prinzipiell bietet der Ostseerat aufgrund seiner Zusammensetzung und Struktur alle Voraussetzungen, um zum Hauptforum der EU-Russland-Kooperation im Ostseeraum weiterentwickelt zu werden.

Abgesehen von der Nördlichen Dimension sollte bei der Frage nach institutionellen Veränderungen aber bedacht werden, dass Russland und andere Drittstaaten in den existierenden Foren und Organisationen der Ostseekooperation bereits mit am Tisch sitzen. Soweit also überhaupt Reformbedarf zur Implementierung der EU-Ostseestrategie besteht, dann allenfalls zur Schaffung einer institutionellen Struktur für die EU-Mitgliedstaaten in der Region – ohne (gleichberechtigte)

Einbeziehung von Drittstaaten. Ansonsten wäre die Gefahr einer Doppelung von oder Überlappung mit vorhandenen Institutionen tatsächlich sehr groß.

Im Blick nach vorn ist schließlich noch auf eine gute und eine schlechte Aussicht aufmerksam zu machen. Die schlechte Aussicht betrifft die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die inzwischen auch auf die Staaten der Region, insbesondere das Baltikum, durchschlägt und die EU-Ostseestrategie nachhaltig überschatten und in den Hintergrund drängen könnte. Die gute Aussicht setzt bei der Empfehlung an, Geduld und langen Atem für die weitere Arbeit mit der Ostseestrategie mitzubringen. Der Erfolg der Strategie wird kaum innerhalb von ein oder zwei Jahren sichtbar werden können, sondern frühestens in mittelfristiger Perspektive. Dies liegt vor allem daran, dass die Ostseestrategie im ersten Anlauf nur in dem Rahmen wirksam werden kann, der ihr durch die gegenwärtige Programmperiode der EU bis 2013 vorgegeben ist. Andererseits werden sich in den nächsten Jahren aber eine Reihe von Möglichkeiten ergeben, im Zuge der Überprüfung und Novellierung von EU-Politik (Finanzvorschau, Transeuropäische Netze, Struktur- und Kohäsionspolitik, Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik etc.) gemeinsame Interessen und Standpunkte der Ostseeregion zu formulieren und im Hinblick auf eine effektive und effiziente Implementierung der EU-Ostseestrategie in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubringen. Dann erst wird das durchaus große Potential der EU-Ostseestrategie voll zur Entfaltung kommen können.

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
B7	Baltic Islands Network
BaltMet	Baltic Metropolises
BASTUN	Baltic Sea Trade Union Network
BDF	Baltic Development Forum
BSAP	Baltic Sea Action Plan
BSPC	Baltic Sea Parliamentary Conference (Ostseeparlamentarierkonferenz)
BSR	Baltic Sea Region (Ostseeregion)
BSSSC	Baltic Sea States Subregional Co-operation
CBSS	Council of the Baltic Sea States (Ostseerat)
CCB	Coalition Clean Baltic
CPMR	Conference of Peripheral Maritime Regions
DG ENV	Directorate-General for the Environment (Generaldirektion Umwelt)
DG MARE	Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei)
DG REGIO	Directorate-General for Regional Policy (Generaldirektion Regionalpolitik)
DG RELEX	Directorate-General for External Relations (Generaldirektion Außenbeziehungen)
EIB	European Investment Bank (Europäische Investitionsbank)
EIF	European Investment Fund (Europäischer Investitionsfond)
HELCOM	Baltic Marine Environment Protection Commission
ICT	Information and Communication Technologies
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
ND	Northern Dimension (Nördliche Dimension)
NDPTL	Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics
NGO	Non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NIB	Nordische Investitionsbank
OMK	Open Method of Coordination (Offene Methode der Koordinierung)
SME	Small and Medium enterprises (KMU - kleine und mittlere Unternehmen)
TEN-E	Trans-European Energy Networks
TEN-T	Trans-European Transport Networks
UBC	Union of the Baltic Cities (Union der Ostseestädte)
VASAB	Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010
WWF	World Wide Fund for Nature

Liste der ausgewerteten Dokumente

Nationale Regierungen

<i>Land</i>	<i>Titel des Dokuments</i>	<i>Datum</i>
Dänemark	Danish thoughts on the EU strategy for the Baltic Sea Region	24.09.2008
Deutschland	Preparing an EU Strategy for the Baltic Sea Region - A Contribution from Germany	25.09.2008
Estland	Ideas For the Baltic Sea Region Strategy	k.A. [Juli 2008]
Finnland	Preparation of the EU's Baltic Sea Strategy: Finland's objectives for the priorities of the Strategy	25.02.2008
Lettland	The EU Strategy for the Baltic Sea Region - A Latvian Version	14.07.2008
Litauen	Lithuanian proposals for the EU Baltic Sea Strategy	30.05.2008
Polen ¹	Cohesion and competitiveness of the Baltic Sea Region - Contribution from the Government of the Republic of Poland into the works on the EU Strategy for the Baltic Sea Region	01.06.2008
Polen ²	Cohesion and competitiveness of the Baltic Sea region – from vision to actions: The second contribution of the government of Poland into the works on the EU Strategy for the Baltic Sea region	28.11.2008
Schweden ¹	A Healthy and Prosperous Baltic Sea Region- A Swedish contribution to the preparation of an EU Strategy for the Baltic Sea Region	14.05.2008
Schweden ²	A European Strategy for the Baltic Sea Region Food For Thought	06.09.2007

Subnationale Regierungen

<i>Region</i>	<i>Titel des Dokuments</i>	<i>Datum</i>
Ausschuß der Gemeinden, Dänemark	Consultation – EU Strategy for the Baltic Sea Region Contribution from Local Government Denmark	23.12.2008
Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern	Zusammenfassung der Diskussionen und der Ergebnisse des Workshops EU-Strategie für die Ostseeregion, Positionsbestimmung für Mecklenburg-Vorpommern	02.06.2008
Landesregierung Hamburg	Contribution by the Free and Hanseatic City of Hamburg to the EU Baltic Sea Strategy	01.09.2008
Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern ¹	Contribution of the state of Mecklenburg-Vorpommern to the EU Strategy for the Baltic Sea Region	25.09.2008
Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern ²	Entwurf Stand 10.12.08: Beitrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen des Konsultationsverfahrens der Europäischen Kommission zur EU-Ostseestrategie	10.12.2008

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern	Zusammenfassung der Diskussionen und der wesentlichen Ergebnisse des Workshops „Die EU-Ostseestrategie und Mecklenburg-Vorpommern“ in Rostock	11.12.2008
Region Helsinki, Finnland	Perspectives of the Helsinki Region on Major Baltic Sea Policy Challenges in the European Union	14.04.2008
Region Ostnorwegen	INNSPILL TIL EU - EU Strategy for the Baltic Sea Region	05.12.2008
Regierung der Woiwodschaft Ermland-Masuren, Polen	Future EU Baltic Sea Strategy - Position of Warminsko-Mazurskie Voivodeship - Assumptions to EU Baltic Sea Strategy	k.A. [2008]
Regierung der Woiwodschaft Westpommern, Polen	Position of the Government of the Zachodniopomorskie Voivodship concerning the Strategy of the European Union for the Baltic Sea Region	k.A. [2008]
Versammlung der Marschälle, Polen	2 nd Position of the Convent of Marshals of the Republic of Poland on the EU's Baltic Sea Region Strategy	18.12.2008
Ausschuß der Gemeinden, Schweden	EU strategy for the Baltic Sea region – position of the Swedish Association of Local Authorities and Regions	08.02.2008
Region Blekinge, Schweden	Position paper and input of Region Blekinge to the EU Strategy for the Baltic Sea region	04.06.2008
Region Schonen, Schweden	Outline for an EU Baltic Sea Strategy	13.08.2008
Region Südschweden (Sydsam)	Outline for an EU Baltic Sea Strategy	10.09.2008

Organisationen der Ostseekooperation

<i>Organisation</i>	<i>Titel des Dokuments</i>	<i>Datum</i>
Union of Baltic Cities (UBC)	Contribution of the Union of Baltic Cities to the Baltic Sea Strategy of the European Union	k.A. [2008]
B7 Islands	B7 Bornholm Position Paper Notes EU Strategy for the Baltic Sea Region	27.08.2008
Baltic Metropolises (BaltMet)	Baltic Metropolises Position Paper On The EU Strategy For The Baltic Sea Region	Sep. 2008
Mid Nordic Committee (Norwegen, Schweden, Finnland)	EU Strategy for the Baltic Sea Region – the views of the Mid Nordic Committee	11.09.2008
Öresundskomiteen (Dänemark, Schweden)	EU:s Östersjöstrategi	29.09.2008
Euroregion Baltic	Resolution adopted on 20th November 2008 by Euroregion Baltic Council expressing position towards an EU Strategy for the Baltic Sea Region	20.11.2008

Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC), B7, Euroregion Baltic, Baltic Development Forum (BDF), Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), Union of Baltic Cities (UBC)	A competitive region in a globalized world	01.12.2008
Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC), B7, Euroregion Baltic, Baltic Development Forum (BDF), Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), Union of Baltic Cities (UBC)	A competitive region in a globalized world - Appendix	01.12.2008
Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC) Youth Network / BSSSC Working Group on youth policy	Let's shape the future of our BSR together!	01.12.2008
Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC)	European Commission Consultation on the EU Strategy for the Baltic Sea Region - Views of the Baltic Sea Parliamentary Conference	17.12.2008
Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC) Youth Conference	Let's shape the future of our BSR together!	04.02.2009

Nichtregierungsorganisationen

<i>Organisation</i>	<i>Titel des Dokuments</i>	<i>Datum</i>
Fährhafen Sassnitz	Fährhafen Sassnitz - „Workshop – EU-Strategie für die Ostseeregion“	02.06.2008
Coalition Clean Baltic (CCB)	Proposals for components for the Action Plan of the objective “To make the Baltic Sea Region an environmentally sustainable place”	30.09.2008
Baltic Sea Trade Union Network (BASTUN)	The Baltic Sea Strategy for Fair and Functional Labour Markets - Trade Union Standpoints on the Baltic Sea Strategy	24.11.2008
World Wildlife Fund (WWF)	Public consultation on the EU strategy for the Baltic Sea region	15.12.2008
BalticSea2020	Baltic Sea 2020 Position Paper: To the European Commission on the EU Strategy for the Baltic Sea Region	22.12.2008
Baltic Institute, Finnland	Contribution of the Baltic Institute of Finland to the preparation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region	29.12.2008

Europäische Union

<i>Institution</i>	<i>Titel des Dokuments</i>	<i>Datum</i>
Europe Baltic Intergroup (EP)	Europe's Strategy for the Baltic Sea Region	k.A. [15.11.2005]
Europäisches Parlament (EP)	A Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension	16.11.2006
Ausschuß der Regionen (AdR)	Position Paper of the Interregional Group „Baltic Sea Regions“ of the Committee of the Regions on an EU Strategy for the Baltic Sea Region	10.04.2008
Europäische Kommission	Summary stakeholder conference Stockholm	30.09.2008
Europäische Kommission	Roundtable on environmental issues organised in Gdansk on 13 November 2008	13.11.2008