

Piotr Buras

unter Mitarbeit von *Bartłomiej Nowak,*
Anna Dzieszkowska und *Jędrzej Trojanowski*

Deutschland – Polen: eine Partnerschaft für Europa?

**Interessen, Elitenmeinungen,
Zukunftsperspektiven**

Warschau 2013

Vorliegende Publikation entstand im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts des Zentrums für Internationale Beziehungen, der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit.



Konrad
Adenauer
Stiftung



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Diese Publikation ist im Internet in mehreren Sprachversionen verfügbar (www.csm.org.pl – www.kas.pl).

Der Inhalt der Publikation spiegelt ausschließlich die Meinung der Autoren wider.

© Copyright by Centrum Stosunków Międzynarodowych 2013

Alle Rechte vorbehalten

Centrum Stosunków Międzynarodowych (*Zentrum für Internationale Beziehungen*)

ul. Emilii Plater 25

PL-00-688 Warszawa

Technische Redaktion und Satz: Michał Olewnik

Grafische Gestaltung: Michał Olewnik

ISBN: 978-83-88216-89-3

THESEN

Die Verwirklichung des Projekts der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa erfolgt seit der 2007 eingeleiteten „neuen Öffnung“ zwischen Polen und Deutschland unter völlig veränderten Rahmenbedingungen. Ein Jahr nach dem Regierungswechsel in Polen brach die Finanzkrise aus, die zusammen mit der darauffolgenden Schuldenkrise im Euroraum die Agenda der europäischen Politik beherrschte und dadurch auch die politische Dynamik innerhalb der Europäischen Union in den Folgejahren veränderte.

- Die neue Qualität der deutsch-polnischen Beziehungen besteht darin, dass der politische Wille zur Zusammenarbeit unter den Regierungseliten beider Länder (also auch in Deutschland) erstmals seit 20 Jahren auf der klaren Definierung der eigenen Interessen beruht. Dies ist vor allem eine Konsequenz aus der veränderten europäischen Politik infolge der Wirtschaftskrise: Berlin braucht einen starken Partner zur Rechtfertigung seiner Politik, während Warschau Unterstützung im Bestreben um die Schaffung eines politischen Entscheidungszentrums der EU benötigt.
- Die infolge der Euro-Krise veränderte Integrationslogik hat auch dazu geführt, dass auf den Beziehungen zwischen Deutschland und Polen derzeit paradoxe Herausforderungen lasten. Denn obwohl beide Seiten die besondere Bedeutung der gegenseitigen Beziehungen und den festen Willen zur Zusammenarbeit betonen, droht zugleich auch, dass sich Polen und Deutschland als Ergebnis dieses Entwicklungsprozesses in zwei verschiedenen Integrationskreisen wiederfinden, was heute zum Teil bereits Wirklichkeit geworden ist. In einer Zeit,

in der die Beziehungen zwischen beiden Ländern enger sind als je zuvor, wäre im Falle der Entstehung zweier Integrationszirkel aufgrund der Reformen im Euroraum auch das Risiko weitaus höher, dass sich die Wege beider Staaten trennen.

- Die Bilanz der engen deutsch-polnischen Zusammenarbeit – z.B. in der EU-Ost- und Sicherheitspolitik sowie im Energiebereich – ist derzeit schlechter als noch vor wenigen Jahren erwartet. Obwohl dies in hohem Maße das Ergebnis externer Faktoren ist, wird dennoch deutlich, dass es der deutsch-polnischen Partnerschaft in Europa weiterhin an Substanz und gemeinsamen Projekten mangelt.
- Trotz der Kontroversen um eine eventuelle Boykottierung der Ukraine als Mitveranstalterin der Fußball-Europameisterschaft kam es in der EU-Ostpolitik zu einer deutlichen Annäherung der polnischen und deutschen Elitenmeinungen, die sich in der Beurteilung der zukünftigen Herausforderungen in den östlichen EU-Anrainerstaaten nicht mehr wesentlich voneinander unterscheiden. Obwohl die von beiden Ländern gewählten Strategien weiterhin recht unterschiedlich sind, besteht im Vergleich zu früheren Jahren heute eine bessere Basis für die deutsch-polnische Kooperation in der EU-Russlandpolitik und der Östlichen Partnerschaft.
- Große Belastungen für das deutsch-polnische Verhältnis in der Europäischen Union bleiben weiterhin der Energiebereich und die erwarteten bzw. tatsächlichen Auswirkungen der deutschen *Energiewende* auf die Energie- und Klimapolitik der EU. Gleichzeitig besteht in der Energiepolitik aber ein erhebliches Kooperationspotential für beide Länder, das trotz der aktuellen Kontroversen nicht ignoriert werden sollte. Dies betrifft insbesondere die Erweiterung der Energieversorgungsnetze sowie Fragen der Energieeffizienz und mittel- und langfristig auch den Wandel in Richtung emissionsarme Energiewirtschaft, wobei Deutschland ein wichtiger Partner für Polen sein kann.
- Polen und Deutschland sollten vor allem nach einem Modell suchen, das die Festlegung der Beziehungen zwischen dem Euroraum und beitrittswilligen Ländern ermöglicht und zugleich möglichst viele Plattformen zwischen beiden Gruppen oder Integrationszirkeln

weiter aufrechterhält. In Hinblick auf die veränderten politisch-institutionellen Beziehungen zwischen dem Euroraum und den sog. Pre-Ins müsste dieses Modell jedoch auf sehr klaren Prinzipien beruhen. Abgesehen von einer speziellen „Roadmap“ auf dem Weg zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ bräuchte die Europäische Union noch eine zweite „Roadmap“, die konkrete Aufnahmebedingungen und Übergangsphasen in Bezug auf beitrittswillige Länder definiert.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	9
1. Ein politischer Neuaufbruch	15
2. Deutsch-polnische Ostpolitik?	30
3. Im Zeichen der <i>Energiewende</i>	60
4. Sicherheitspolitik: Mehr Europa, aber weniger Engagement (<i>Bartłomiej Nowak</i>).	82
5. Euro-Krise: <i>polnische Wirtschaft</i> – ein Verbündeter Deutschlands	101
6. Auf dem Weg zur politischen Union.	119
Chancen und Risiken der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa (<i>Piotr Buras, Janusz Reiter</i>)	141

Einführung

Wenn Politiker in Polen und in Deutschland heute behaupten, dass die Beziehungen zwischen beiden Ländern niemals besser waren als jetzt, dann sollte man solche Erklärungen mit einer gewissen Skepsis betrachten. In der Tat beruhen die Beziehungen zwischen Berlin und Warschau inzwischen auf einem Maß an gegenseitigem Vertrauen und Respekt, das noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar erschien. Nichtsdestotrotz lehrt die Erfahrung, dass die deutsch-polnische Partnerschaft in der Europäischen Union von der Dialektik überzogener Erwartungen und der damit verbundenen Enttäuschungen beherrscht wird. Aber die Divergenz oder das Missverhältnis politischer und intellektueller Entwicklungsprozesse in beiden Gesellschaften führt oft zu Konflikten, die schon lange als überwunden angesehen wurden. So war z.B. nach der Osterweiterung der Europäischen Union 2004 der Weg für die Verwirklichung der deutsch-polnischen Interessengemeinschaft offen. Polen und das vom intensiven Wiedervereinigungsprozess der 1990er Jahre geprägte Deutschland mussten mit Frankreich im Weimarer Dreieck zusammenwirken, um die Rolle der treibenden Kraft der europäischen Integration zu erfüllen. Diese Hoffnungen erwiesen sich jedoch bald als unbegründet und verfrüht, weil es anstelle der erwarteten Neubelebung der deutsch-polnischen Partnerschaft fast zeitgleich zu einer Anhäufung bilateraler Konflikte kam. Polen und Deutschland gingen in der Zeit des Irakkrieges getrennte Wege, ohne ihre Positionen abzusprechen und ihre Interessen in ausreichender Form zu artikulieren (z.B. offener Brief der acht EU-Länder zum Irakkrieg oder die von Bundeskanzler Schröder formulierte Idee „unseres deutschen Weges“). Streitigkeiten entflammten auch in Hinblick auf den europäischen Verfassungsentwurf und

den neuen Abstimmungsmodus im Europäischen Rat, der nach Meinung polnischer Regierungseliten zur Schwächung der Position Polens zugunsten einer stärkeren Stellung Deutschlands führen würde. Die zur gleichen Zeit in Betrieb genommene Ostsee-Gaspipeline wurde zum Symbol der deutsch-russischen Verständigung über die Köpfe der Polen hinweg. Aufgrund der geplanten Gedenkstätte für die deutschen Heimatvertriebenen brach ein Konflikt aus, der die gegenseitigen Beziehungen jahrelang überschattete.

Diese spezifischen Konflikte beschränken sich nicht nur auf unterschiedliche Ansichten und Interessen. Wenn beide Seiten zur Definierung der Differenzen auf wertphilosophische Argumente zurückgreifen würden, käme die hohe Emotionalität derartiger Konflikte zum Vorschein. Die von den polnischen Medien einhellig unterstützte Militärintervention im Irak war nicht einfach eine bestimmte außenpolitische Entscheidung Warschaus, sondern in den Augen vieler Deutscher der Ausdruck von blindem Amerikanismus. Umgekehrt hatte das deutsche „Nein“ laut zahlreichen polnischen Pressekommentaren keinen rationalen Hintergrund, sondern spiegelte vielmehr die traditionelle deutsch-amerikanische Feindschaft wieder. Einen wertphilosophischen Charakter hatte wohl auch der Konflikt um das Zentrum gegen Vertreibungen. Denn laut vieler Stimmen aus der Medienwelt ging es bei diesem Projekt entweder um Erinnerung oder Amnesie, Wahrheit oder Lüge, Nationalismus oder Weltoffenheit. Ähnliche Emotionen zeigten sich auch in Hinblick auf die geplante EU-Verfassung und die Ostsee-Gaspipeline. Darüber hinaus resultierten die vielfältigen Irritationen auf der Linie Berlin-Warschau in den vergangenen Jahren weder aus konkreten Handlungsstrategien noch aus der Konfrontation klar definierter Interessen. Zu einem gewissen Grad waren sie die Folge einer unabsehbaren Kumulation von politischen Ereignissen und Begleitumständen (z.B. Irakkrieg, Regierungswechsel in Polen 2005), die unabhängig von den öffentlichen Diskursen in beiden Ländern auftraten (Problem der Vergangenheitsbewältigung, Emanzipierung der nationalen Außenpolitik usw.) und eher versehentlich zur Verschärfung der gegenseitigen Missverständnisse geführt haben¹. Weil unvorhersehbare Ereignisse

1 Vgl. P. Buras, Fatalizm nierównoczesności: elity Polski i Niemiec po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód (Fatalismus der Ungleichzeitigkeit:

aber das Salz in der Politik sind, ist die Beständigkeit gegen deren plötzliches Auftreten der Prüfstein für die Tragfähigkeit der politischen Partnerschaft einzelner Staaten.

Sind die deutsch-polnischen Beziehungen des Jahres 2012 gegen einen solchen Schlag aber schon resistent? Zweifellos wurden in den letzten Jahren von beiden Seiten viele Anstrengungen unternommen, um diesen Beziehungen ein festes Fundament zu geben. Nach dem Wahlsieg im Herbst 2007 proklamierte Premierminister Donald Tusk einen „Neuaufbruch“ in den beiderseitigen Beziehungen, die sich unter der Regierung Kaczyński festgefahren hatten. Als der neue Außenminister Radosław Sikorski die außenpolitischen Prioritäten Polens skizzierte, wies er auch darauf hin, dass Polen von Deutschland einen „partnerschaftlichen Dialog strategischer Art nach dem Muster der deutsch-französischen Beziehungen“ erwarte, und brachte die Bereitschaft zur engen Zusammenarbeit bei der Aufarbeitung historischer Lasten zum Ausdruck. Dass dies kein bloßes Lippenbekenntnis war, sondern Ausdruck einer strategischen Neuausrichtung, bezeugten die darauffolgenden öffentlichen Auftritte und Amtshandlungen polnischer Regierungsvertreter. Kurz nach seiner programmatischen Rede in Posen legte Minister Sikorski unter dem ambitionierten Leitmotiv „Partnerschaft für Europa“² ein detailliertes Angebot für die weitere Zusammenarbeit mit Deutschland vor. In der Folgezeit ersetzte er die Anfang der 1990-er Jahre geprägte Formel der „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft“ im Wortgebrauch der Vertreter. Diese Änderung war nicht nur lexikalischer Natur. Sikorski betonte, dass Partnerschaft nicht bedeute, dass es keine unterschiedlichen Ansichten oder Interessen geben dürfe, die stets Gegenstand eines sachlichen Dialogs sein sollten. Vielmehr gehe es darum, sich „von der auf beiden Seiten vorhandenen stereotypen Philosophie der deutsch-polnischen Beziehungen zu lösen,

die Eliten Polens und Deutschlands nach der Osterweiterung der Europäischen Union), in: Polska-Niemcy-Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE (Polen-Deutschland-Frankreich. Gegenseitige Wahrnehmung nach der EU-Erweiterung), red. L. Kolarska-Bobińska / M. Falkowski, Warszawa 2008, S. 68-100.

- 2** Zit. R. Sikorski, Polska-Niemcy. Partnerstwo dla Europy (Polen-Deutschland. Partnerschaft für Europa), in: „Przegląd Zachodni“. Nr. 3, 2008, S. 3-10.

in deren Mittelpunkt ungelöste Fragen der Vergangenheit stehen, die wie unüberwindliche Hindernisse bei der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Deutschen betrachtet werden⁴. Der gemeinsame Handlungsschwerpunkt der „Partnerschaft“ müsse daher auf Projekten zur Vertiefung der Integration liegen, ohne auf die Verwirklichung spezifisch polnischer Interessen zu verzichten, die oftmals nicht mit den deutschen Interessen identisch seien. Sikorski steckte konkrete Bereiche ab, in denen eine solche Zusammenarbeit wünschenswert wäre: 1) die Europäische Nachbarschaftspolitik (gerade damals entwickelte Polen zusammen mit Schweden die Konzeption der Östlichen Partnerschaft), 2) die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, 3) die EU-Energiepolitik. Ferner erwähnte Außenminister Sikorski Fragen des EU-Haushalts sowie der wissenschaftlichen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die Idee der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa fand in Berlin wohlwollende Zustimmung. Der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Werner Hoyer, nannte den Wandel in den Beziehungen mit Polen das „erfreulichste außenpolitische Ereignis der letzten Monate“.³ Nach den Präsidentschaftswahlen in Frankreich im Frühjahr 2012, aus denen François Hollande als Sieger hervorging, unterbreitete das „Wall Street Journal“ den Vorschlag, das bewährte Führungsduo Merkel-Sarkozy („Merkozy“) durch „Mertusk“⁴ zu ersetzen. Obwohl man solche Prognosen in Polen als übertrieben ansah⁵, stieß die Idee der europäischen Achse Berlin-Warschau⁶ und die etwaige vorrangige politische Ausrichtung auf Deutschland⁷ in Regierungskreisen und in den Medien auf große Sympathie.

Der vorliegende Bericht analysiert den aktuellen Stand der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa und die diesbezüglichen Meinungen

3 Zit. Hoyer anlässlich eines Meetings mit ausländischen Journalisten im September 2010.

4 Zit. K. Tchorek, A German-Polish Partnership? In: „The Wall Street Journal“ v. 23.05.2011.

5 Vgl. B. Wieliński, Merkotusk, in: „Gazeta Wyborcza“ v. 28.05.2012.

6 J. Pawilcki, Oś Warszawa-Berlin (die Achse Berlin-Warschau), in: „Gazeta Wyborcza“ v. 07.05.2011.

7 Vgl. M. Nowicki, Stawiamy na Niemcy (Wir setzen auf Deutschland), <http://polska.newsweek.pl/stawiamy-na-niemcy,85628,1,1.html> v. 12.12.2011.

der politischen Eliten beider Länder sowie die Interessen Polens und Deutschlands in Kernbereichen der beiderseitigen Zusammenarbeit. Kapitel 1 wird sich dem „Neuaufbruch“ in den deutsch-polnischen Beziehungen sowie deren politisch-gesellschaftlichen Grundlagen widmen. In drei weiteren Kapiteln (2-4) werden die drei wichtigsten Bereiche der Politik untersucht, in denen – gemäß der Posener Rede von Außenminister Sikorski – die Zusammenarbeit beider Länder von besonderer Bedeutung ist: Ostpolitik, Energiepolitik und Sicherheitspolitik. Die aktuelle Debatte über den Euroraum und die zukünftigen Reformen in der Europäischen Union werden ein wichtiger Prüfstein für die gemeinsame Gestaltung Europas durch Polen und Deutschland sein. Diese Dimension wird in den Kapiteln 5 und 6 erörtert. Die vorliegende Analyse stützt sich auf Meinungen, Einschätzungen und Situationsbeschreibungen zahlreicher deutscher und polnischer Politiker, Beamten und Experten, die aus den im Sommer und Herbst 2012 durchgeführten Gesprächen mit den Autoren dieser Studie – Piotr Buras, Anna Dzieszowska, Bartłomiej Nowak und Jędrzej Trojanowski – resultieren.

1. Ein politischer Neuaufbruch

Das Projekt der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa vollzieht sich derzeit unter völlig anderen politischen Rahmenbedingungen als zur Zeit der Entstehung dieser Idee. Denn bereits ein Jahr nach dem Antritt der Regierung Tusk in Polen und nur wenige Monate nach der von ihr formulierten neuen Politik gegenüber Deutschland brach die Finanzkrise aus, die – zusammen mit der darauffolgenden Schuldenkrise im Euroraum – die Agenda der Europapolitik in der Folgezeit fast völlig lähmte und die politische Dynamik in der Europäischen Union veränderte. Denn vom weiteren Schicksal des Euroraumes wird nicht nur die Zukunft neuer politischer Konstellationen innerhalb der EU, sondern auch die Zukunft der EU selbst abhängen. Für die deutsch-polnischen Beziehungen ist diese Situation von wesentlicher Bedeutung. Dabei stellt sich die Frage, in welchem strukturellen Rahmen die Idee der deutsch-polnischen Partnerschaft derzeit verwirklicht werden kann. Die Dynamik der Veränderungen im Euroraum und die von der Krise erzwungenen institutionellen Reformen lassen sich von den politischen Entscheidungsträgern nur begrenzt steuern und schlagen inzwischen eine Richtung ein, die vor einigen Jahren noch unvorstellbar gewesen wäre. Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, wo der Entwurf einer Europäischen Verfassung auf klare Ablehnung stieß, wird die weitere Vertiefung der europäischen Integration als unrealistisch erachtet. Der 2009 verabschiedete Vertrag von Lissabon ist auf absehbare Zeit wohl die letzte institutionelle Reform der EU. Die um die jüngste Jahrtausendwende so lebhaft diskutierte *Finalité* der europäischen Integration beschäftigt die europäischen Eliten von heute kaum noch. Unter dem Einfluss der Krise

der letzten Jahre, hat sich die Situation auf dramatische Weise verändert. Das im Vertrag von Maastricht entworfene Modell der Währungsunion erwies sich als instabil. Die Notwendigkeit einer engeren wirtschaftlichen und finanzpolitischen Zusammenarbeit der Euroländer zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung steht jedoch außer Zweifel und ist Gegenstand eines immer breiteren Konsenses unter den politischen Eliten Europas. An der laufenden Diskussion über die „echte Wirtschafts- und Währungsunion“ und politische Integration beteiligen sich Polen und Deutschland mit völlig unterschiedlichen Positionen. Deutschland erwies sich (wenn auch eher widerwillig) als der Hauptakteur im Kampf um die Zukunft der gemeinsamen Währung, während Polen natürlich keine zentrale Rolle in diesen Auseinandersetzungen spielt. Sowohl polnische als auch deutsche Experten weisen auf den Wandel in der Integrationsphilosophie hin, der sich in den Krisenjahren vollzogen hat: Die Stabilisierung und Stärkung des Euroraumes wurde für die EU zur absoluten Priorität, während andere Integrationsziele – etwa die Aufrechterhaltung der strukturellen Kohärenz in der gesamten EU – in den Hintergrund gedrängt wurden. Die Option der differenzierten Integration (Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten bzw. Integrationszirkel) gewinnt dabei in politischen und intellektuellen Debatten zunehmend an Bedeutung.

Allerdings lag es nicht nur an der Eurokrise, dass die Entwicklung in und außerhalb der EU anders verlief, wie man es zu Beginn der Regierungszeit von Donald Tusk erwarten konnte, als das Konzept der „Partnerschaft für Europa“ formuliert wurde. Betrachtet man heute die damals als sehr wichtig definierten Bereiche der deutsch-polnischen Kooperation, so sind die inzwischen erzielten Ergebnisse und derzeitigen Zukunftsperspektiven weniger erfreulich, als man zum Zeitpunkt der offiziellen Proklamierung der „Achse Berlin-Warschau“ gedacht hatte. Insgesamt sieht die Situation in jedem Einzelbereich – Nachbarschaftspolitik, Sicherheitspolitik und Zusammenarbeit im Energiesektor – heute schlechter aus als noch vor wenigen Jahren erwartet.

Erstens ist die politische Situation in den östlichen Anrainerstaaten der Europäischen Union in hohem Maße unbefriedigend. Als Polen mit deutscher Unterstützung die Östliche Partnerschaft initiierte, konzentrierte man sich auf die Verstärkung demokratischer Transformationsprozesse

und die Modernisierung des Staates in den von diesem Programm erfassten Ländern. Nach einhelliger Meinung der meisten Beobachter sind (abgesehen von Moldawien) in den letzten Jahren jedoch eher Rückschritte in der Östlichen Partnerschaft zu beobachten.¹ Dies gilt insbesondere für die Ukraine, die nicht nur das wichtigste Land in diesem Raum ist, sondern im EU-Annäherungsprozess bislang auch die größten Fortschritte verzeichnen könnte. Obwohl im März 2012 das Assoziierungsabkommen bereits vorab paraphiert wurde, was insbesondere in Polen als Erfolg gewertet wurde, hat Präsident Janukowitsch das Abkommen letztlich nicht unterzeichnet. Darüber hinaus hatte der „arabische Frühling“ zur Folge, dass die politischen Entscheidungsträger in Europa auf die südlichen Nachbarstaaten der EU aufmerksam wurden. Aufgrund der Eurokrise traten die zwischenstaatlichen Beziehungen innerhalb der EU generell in den Hintergrund. Auch in Bezug auf die deutsch-polnische Zusammenarbeit und das Vorzeigeprojekt der Östlichen Partnerschaft wurden keine spektakulären Fortschritte erzielt.

Zweitens wird über den beabsichtigten Ausbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die zu den entscheidenden Antriebsrädern der deutsch-polnischen Partnerschaft gehören sollte, bislang lediglich diskutiert. Die während des polnischen EU-Ratsvorsitzes zu diesem Zweck unternommenen Anstrengungen (z.B. Schaffung eines gemeinsamen EU-Hauptquartiers) fanden letztlich weder auf französischer noch auf deutscher Seite Akzeptanz (trotz der in gemeinsamen Dokumenten ausgedrückten Unterstützung). Während sich Großbritannien und Frankreich dazu entschieden haben, ihre militärische Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene und außerhalb der EU zu stärken, erwiesen sich Polen und Deutschland bislang noch nicht als zuverlässige Partner in der Debatte um die strukturelle Erweiterung der EU-Sicherheitspolitik. Die Haltung beider Länder im Libyen-Konflikt ließ sogar Zweifel daran aufkommen, ob Berlin und Warschau überhaupt in der Lage sind, eine solche Rolle zu übernehmen.

1 Vgl. European Integration Index for Eastern Partnership Countries, Renaissance Foundation, May 2012, [http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP %20 Index %202012_0.pdf](http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202012_0.pdf)

Drittens ist in den letzten Jahren auch die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Energiepolitik erheblich schwieriger geworden. Noch zu Beginn des Jahres 2011 appellierten Premierminister Tusk und Bundeskanzlerin Merkel in einer gemeinsamen offiziellen Erklärung für eine stärkere Integration der Strommärkte als zentrales Element der Wirtschaftspolitik und der energiepolitischen Beziehungen mit anderen Partnerländern². Nach den Auseinandersetzungen über die Ostsee-Pipeline hätte diese gemeinsame Initiative einen Neuaufbruch in den deutsch-polnischen Beziehungen symbolisieren und damit auch zur Neudefinierung der bilateralen Interessen führen können. Nach der Atomkatastrophe in Fukushima und unter dem Einfluss der daraufhin in Deutschland getroffenen energiepolitischen Entscheidungen wurde die damals zumindest in Ansätzen herrschende deutsch-polnische Harmonie in Energiefragen bis auf weiteres nachhaltig gestört. Im Juni 2011 entschied sich die Bundesrepublik für den endgültigen Ausstieg aus der Atomenergie bis zum Jahre 2022 und deren Ersetzung durch erneuerbare Energiequellen. Diese nationale Entscheidung hat wichtige Implikationen für die Position Deutschlands in der EU und schafft eher neue Konfliktfelder, was für die Zusammenarbeit mit Polen nicht förderlich ist. Die *Energiewende* in Deutschland wird in Polen nicht nur als Risikofaktor, sondern auch als Gefahr für die polnischen Wirtschaftsinteressen wahrgenommen. Laut Ansicht zahlreicher polnischer Experten stellt der Bereich der Energiepolitik derzeit das größte Problem in den beiderseitigen Beziehungen dar.³

Ist etwa die „Partnerschaft für Europa“ demselben Schicksal ausgeliefert wie die „deutsch-polnische Interessengemeinschaft“, die seit 2004 zunehmend an Bedeutung zu verlieren scheint? Derartige Befürchtungen sind wohl verfrüht. Denn im Unterschied zu den Jahren 2002-2004 sind die heutigen deutsch-polnischen Beziehungen von der festen Überzeugung geprägt, dass diese Beziehungen für die langfristige Strategie der Europapolitik beider Länder viel bedeutsamer sind wie oftmals vermutet

2 Vgl. „Gazeta Wyborcza“ v. 03.02.2011.

3 Vgl. Stanowisko grupy eksperckiej „Polsko-niemieckie impulsy dla Europy“ (Standpunkt der Expertengruppe „Deutsch-Polnische Impulse für Europa“); https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf

wird. Ein ehemaliger Außenminister betonte unlängst, dass das „gemeinsame europäische Projekt Polen und Deutschland stärker miteinander verbindet als je zuvor“.

Die gegenwärtige Krise hat ferner einen anderen paradoxen Effekt, dessen Dynamik aus anderen, oben beschriebenen Aspekten für die deutsch-polnische Partnerschaft ein erhebliches Risiko bedeutet. Denn es zeigt sich eine neue Dialektik in den Beziehungen zwischen Warschau und Berlin, d.h. es herrscht eine eigentümliche Spannung zwischen dem beiderseitigen Willen zur Kooperation in tagespolitischen Fragen und zentralistischen Tendenzen in der Europäischen Union. Daher wird der Erfolg der deutsch-polnischen Partnerschaft letztlich von vielen Zufallsfaktoren abhängen, die nicht von der Strategie der politischen Entscheidungsträger in Berlin und Warschau abhängen. Fragt man nach denderzeitigen Chancen der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa unter den veränderten Rahmenbedingungen, so sollte zunächst feststehen, wo die strategischen Interessen beider Länder bei der Forcierung dieses Projekts liegen.

Aus deutscher Sicht resultiert die Attraktivität Polens vor allem aus der neuen politischen Situation, in der sich das Land infolge der Krise heute befindet. In den letzten Jahren spielte Deutschland gewissermaßen die Rolle einer europäischen Hegemonialmacht. Die deutschen Regierungseliten zeigten sich zur Erfüllung dieser Rolle zwar gewillt, waren aber kaum entsprechend vorbereitet. Einige polnische Experten meinen, dass „die Deutschen heute nicht hegemonial sein wollen, weil dies eher problematisch als prestigeträchtig ist“. Vom verheerenden Jahr 2009 abgesehen, als das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik um 5 % schrumpfte, erwies sich die deutsche Wirtschaft als resistent gegen äußere Erschütterungen, wodurch sich die ökonomischen Ungleichgewichte in der EU dramatisch vertieften. Während der Außenhandel Deutschlands zu immer höheren Exportumsätzen führte, brachten Staatsverschuldung und drastische Reformmaßnahmen die Länder Südeuropas in eine zunehmend prekäre Lage. Im Sommer 2012 sanken die Zinsen auf deutsche Staatsanleihen fast auf den Nullwert, so dass deutsche Bürger fast kostenlose Staatsanleihen erwerben konnten, wobei ihre Wertpapiere in den ökonomisch unsicheren Zeiten als Sicherheitsgarantien wahrgenommen wurden. Diese finanz- und wirtschaftspolitischen Indikatoren hatten auch politische

Folgen. Denn nun ruhte das wirtschaftliche und politische Schwergewicht auf Berlin, den gesamten Euroraum vor einer weiteren Vertiefung der Krise, geschweige denn vor dem Kollaps der Staatsfinanzen zu bewahren. Die Deutschen mussten dabei nicht nur tief in die Tasche greifen (vorläufig in Form von Bürgschaften und nicht über tatsächliche Geldtransfers), sondern Europa auch den Weg aus der Krise weisen. Aufgrund des fehlenden wirtschaftlichen und politischen Potentials war kein anderes EU-Land in der Lage, diese Aufgabe anstelle Deutschlands zu übernehmen. Aus der Sicht Berlins war diese Situation keineswegs komfortabel. Denn einerseits fanden die deutschen Rezepte zur Krisenbekämpfung (Sparpolitik nach verschärften Regeln unter strenger Einhaltungspflicht) bei der Mehrheit der EU-Staaten kaum Zuspruch – insbesondere nicht bei denjenigen Staaten, die durch die Inanspruchnahme der EU-Finanzhilfen gezwungen waren, sich an die dabei auferlegten Auflagen zu halten (drastische Verringerung des Haushaltsdefizits, Strukturreformen). Das politische Führungsmodell der Bundesregierung wurde daher von der europäischen Öffentlichkeit bald stark angeprangert, und zwar nicht nur wegen der dabei angewandten Methoden, sondern auch aufgrund des Bundeskanzlerin Merkel vorgeworfenen trägen Handlungsstils und der vermeintlich zögerlichen Ausrichtung ihrer Europapolitik. Daher befand sich Deutschland gleichsam zwischen Hammer und Amboss. Das Land musste also einerseits den Vorwurf hegemonialer Bestrebungen ertragen, während es zugleich aufgefordert wurde, mehr zum proeuropäischen Geist beizutragen.

Abgesehen davon entstand erstmals eine neue Situation. Denn in früheren Jahrzehnten hatte die Bundesrepublik eingedenk der Lehren aus der NS-Vergangenheit es kaum gewagt, in der Europapolitik im nationalen Alleingang aus der Reihe zu treten. Ansonsten handelte Berlin stets in politischem Einklang mit Paris. Diesmal warfen nicht nur die anfängliche Meinungsunterschiede zwischen Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy erste Schatten auf die deutsch-französische Zusammenarbeit, sondern vor allem die schlechte wirtschaftliche Lage Frankreichs, das von vielen Wirtschaftsexperten als möglicher Bail-Out-Kandidat gehandelt wurde. Im Duo „Merkozy“ gab eindeutig Berlin den Ton an. Ein polni-

scher Beobachter wies vor diesem Hintergrund darauf hin, dass „die Rolle Frankreichs in Europa vor der Erweiterung eindeutig größer war. Der Beitritt neuer Länder zur EU hat die Position Deutschlands deutlich gestärkt. Während Deutschland sich früher eher auf den hinteren Plätzen befand, hat die Krise der letzten Jahre inzwischen gezeigt, wer wirklich das Sagen hat“. Auf diese Weise wurde Deutschland unfreiwillig zur Hegemonialmacht in Europa. Die deutschen Eliten waren auf die sich durch diese Rolle ergebende Verantwortung kaum vorbereitet. Darüber hinaus musste mandie der eigenen Bevölkerung abverlangten finanziellen Bürden rechtfertigen und sich zugleich mit der zunehmend antieuropäischen Stimmung auseinandersetzen. Nicht weniger wichtig war das Problem der relativen Isolation Deutschlands auf europäischer Bühne. Denn die dominierende Rolle Berlins weckte in vielen Hauptstädten Europas ein gewisses Misstrauen, das die Legitimation der Außenpolitik Angelika Merkels gefährdete. Angesichts dessen war eine weitere Vertiefung der deutsch-polnischen Beziehungen bzw. die forcierte Annäherung an Polen für Berlin sicherlich nicht unbedeutsam. Als großes und angesehenes Land in der EU, das der wichtigste Repräsentant der 2004 in die EU aufgenommenen Staaten Ostmitteleuropas ist und zudem gute ökonomische Indikatoren und eine proeuropäische Wirtschaft aufweist sowie von einer europafreundlichen Gesellschaft zusätzlich legitimiert wird, könnte Polen dem deutschen Nachbarn bei einer noch engeren Zusammenarbeit das bieten, was diesem besonders fehlt: eine wichtige Stimme zur Legitimierung der europapolitischen Aktivitäten, um die Stellung Deutschlands als „Hegemon wider Willen“⁴ gleichsam zu sanktionieren. „Deutschland braucht Polen, um seinen Führungsanspruch in Europa zu legitimieren – es kann keine einsame Führungsrolle in der EU übernehmen, obwohl dies wirtschaftlich möglich erscheint“ – betonte unlängst ein prominenter Vertreter der politischen Linken in Polen. Diese Ambivalenz – einerseits die Zurückhaltung bei der Übernahme der Führungsrolle in der EU, aber andererseits

4 Zit. W. E. Paterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, JCMS: Journal of Common Market Studies Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2010, Volume 49, Issue Supplement s1, S. 57–75, September 2011.

die Notwendigkeit, die Ausübung dieser Rolle de facto zu unterstützen – ist charakteristisch für die gegenwärtige Europapolitik Deutschlands. Mit der Aussage, dass Polen sich eher vor deutscher Untätigkeit fürchte als vor deutscher Hegemonie, brachte Radosław Sikorski bei seiner Berliner Rede im November 2011 diesen Zwiespalt auf den Punkt. Denn hinter diesen Worten verbirgt sich sowohl die polnische Forderung nach einem stärkeren europapolitischen Engagement Deutschlands als auch ein großer Vertrauensvorschuss an den westlichen Nachbarn. Noch aus einem anderen Grund wird Polen als ein Land wahrgenommen, das Deutschland heute mehr denn je benötigt. Denn die ökonomische Krisenresistenz und das Wirtschaftswachstum Polens in einer Zeit, in der andere EU-Länder empfindliche Verluste hinnehmen mussten, hat Berlin nicht nur überrascht, sondern auch positiv beeindruckt. Für die deutschen Eliten sind die Erfolgsdaten und das Modell der polnischen Wirtschaft inzwischen zum Beleg dafür geworden, dass gerade Polen für Deutschland ein wichtiger Verbündeter in dem sich abzeichnenden Streit um das beste Modell für die zukünftige Wirtschafts- und Fiskalpolitik der EU sein kann (siehe auch Kapitel 5).

Seit 2007 haben sich die deutsch-polnischen Beziehungen zu einer eminent wichtigen Säule der Außenpolitik Warschaus entwickelt. Polen erwartet von Deutschland einen „partnerschaftlichen Dialog strategischer Natur nach dem Vorbild der deutsch-französischen Beziehungen“ – sagte Außenminister Sikorski in seinem ersten Exposé im Sejm. Wenngleich diese Aussage sicherlich nicht neu war, so wurde sie doch unter anderen politischen Begleitumständen formuliert. Die ersten Jahre der polnischen EU-Mitgliedschaft wurden von Interessensunterschieden und Konflikten mit dem deutschen Nachbarn beherrscht, aufgrund derer das bilaterale Verhältnis auch zum Gegenstand innenpolitischer Streitigkeiten in Polen wurden. Den Nährboden dieser Auseinandersetzungen bildeten die europaskeptische und Deutschland ablehnend gegenüberstehende Koalitionsregierung unter der Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) sowie die vorab erwähnten Kontroversen in Bezug auf die Bewertung der jüngeren Geschichte und andere bilaterale Probleme⁵. Daher nahm die polnische

5 Siehe P. Buras, *Stosunki polsko-niemieckie: w poszukiwaniu nowego paradygmatu* (Deutsch-polnische Beziehungen: auf der Suche nach einem

Außenpolitik der Jahre 2005-2007 den deutschen Nachbarn nicht als wichtigen Partner, sondern vielmehr als Bedrohung wahr. Die politische Wahrnehmung Deutschlands änderte sich erst durch den Amtsantritt der Regierung von Donald Tusk und der damit verbundenen Umorientierung der Außenpolitik – insbesondere der Europapolitik – Warschaus. Die neue Regierung war bestrebt, Polen vom bloßen „Konsumenten“ in einen aktiven Mitgestalter der EU-Politik zu verwandeln⁶. Das Neue an dieser außenpolitischen Umorientierung bestand darin, insbesondere auf die Zusammenarbeit mit Berlin zu setzen, wobei man sich entschlossen zeigte, historische Streitfragen rasch zu beenden (z.B. Gedenkstätte für die deutschen Heimatvertriebenen) und trennende bilaterale Kontroversen nach Möglichkeit einzudämmen (z.B. Ostsee-Gaspipeline). Der von Warschau bekundete Wille zur engen Partnerschaft mit Deutschland war wohl Ausdruck der polnischen Bestrebungen, eine zentrale Rolle in der Europäischen Union zu spielen. Aufgrund der guten Beziehungen zu Deutschland machte die Regierung Tusk sozusagen einen großen Schritt nach vorn, um Polen als neues Mitglied der EU aus der Peripherie in deren politisches Zentrum zu verlegen. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und der sich stark abzeichnenden Spaltung der EU in den Euroraum (Integrationskern) und die übrigen Mitgliedsstaaten sowie angesichts der stärker werdenden Position Deutschlands gewann diese strategische Richtungsentscheidung zusätzlich an Gewicht.

Die Überzeugung, dass vertiefte Beziehungen mit Deutschland den polnischen Interessen dienen, stützt sich auch auf rein ökonomische Determinanten. Denn die Verkoppelung der Volkswirtschaften beider Länder ist derart stark, dass sich dies zwangsläufig auch auf die Definierung der politischen Interessen überträgt.

Wie der ehemalige polnische Wirtschaftsminister Waldemar Pawlak anlässlich des Besuchs seines deutschen Amtskollegen Philipp Rösler im

neuen Paradigma), in: „Stosunki Międzynarodowe“, („Internationale Beziehungen“), Nr. 1-2, 2007, S. 9-44.

- 6** Vgl. R. Formuszewicz, Na ścieżce wzrostu. Polityka Polski wobec Niemiec (Auf Wachstumskurs. Polens Politik gegenüber Deutschland), in: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej“ (Jahrbuch der polnischen Außenpolitik), 2011, S. 123-135.

August 2012 betonte, „befindet sich der Handel zwischen Polen und Deutschland mit einem Gesamtumsatz von etwa 70 M Milliarden Euro auf einem historischen Höchststand, der die Handelsumsätze der Bundesrepublik mit Russland, Japan oder Spanien übersteigt. Das zeigt, wie gut die freundschaftliche Umgestaltung in den letzten zwanzig Jahren gewesen ist.“ Weil über 26 %⁷ der polnischen Außenhandelsumsätze mit dem westlichen Nachbarland getätigt werden, ist die Bundesrepublik in der Tat der wichtigste Handelspartner Polens. Dieser Prozentsatz ist etwa viermal so hoch, wie der Anteil der polnischen Handelsumsätze mit anderen wichtigen Handelspartnern, wie z.B. Großbritannien, Frankreich oder Russland. Daher werden die seit Frühjahr 2012 kursierenden Gerüchte über eine Verlangsamung des deutschen Wirtschaftswachstums in Warschau mit besonderer Besorgnis zur Kenntnis genommen.

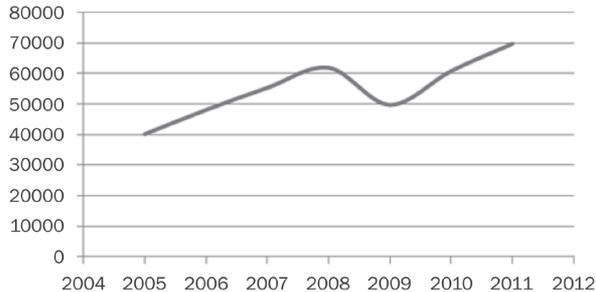
Polnischer Außenhandel mit Deutschland ¹							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Export	20141,953	23 869,70	26370,121	29124,1	25685,7	31427	35664,3
Import	20024,03	24 201,70	28947,846	32755,2	24053,2	29362,4	34042,1
Handelsumsatz	40165,98	48071,4	55317,97	61879,3	49738,9	60789,4	69706,4
Saldo	117,923	-332	-2577,73	-3631,1	1632,5	2064,6	1622,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Außenhandels 2012, Statistisches Zentralamt, 2012, S. 43 ff.

„Polen und Deutschland sind wie kommunizierende Gefäße. Die starke Verknüpfung der polnischen Wirtschaft mit Deutschland und anderen nordeuropäischen Ländern, die die Krise schnell überwunden haben, hat dazu geführt, dass Polen die Auswirkungen der Krise nicht so sehr spürt wie andere Länder. Weil das Bewusstsein der (wirtschaftlichen) Schicksalsgemeinschaft mit dem deutschen Nachbarn noch nie so stark gewesen ist wie heute, wurde dadurch auch die Haltung Polens gegenüber den Rettungsmaßnahmen für den Euroraum zweifellos beeinflusst“ – meinte unlängst ein polnischer Spitzenpolitiker.

⁷ Vgl. Statistisches Jahrbuch des Außenhandels 2012, Statistisches Zentralamt, 2012, S. 43 ff.

Höhe der bilateralen Handelsumsätze (in Mio. Euro)



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Außenhandels 2012, Statistisches Zentralamt, 2012, S. 43 ff.

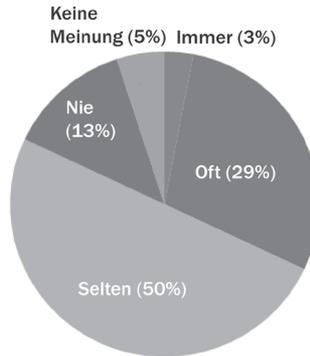
Die Partnerschaft mit Deutschland muss auch im Kontext anderer Ziele der polnischen Außenpolitik betrachtet werden. Schon unter der Regierung Kaczyński hatte Polen seine Ambitionen bezüglich einer Führungsrolle in Ostmitteleuropa zum Ausdruck gebracht und eine stärkere Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten angestrebt. Die Regierung Tusk intensivierte diese Anstrengungen, indem sie die Kooperation mit Tschechien, der Slowakei und Ungarn (auch mit Rumänien und Bulgarien im „Visegrád-Plus“-Rahmen) in Fragen der europäischen Integration forcierte. Aus dem Blickwinkel der Beziehungen mit Deutschland ist die Zusammenarbeit mit der Visegrád-Gruppe für Polen von zweifacher Bedeutung. Einerseits ist diese Zusammenarbeit Ausdruck einer „Multi-vektoren-Europapolitik“, die sich nicht nur auf einen ständigen Bündnispartner beschränkt. Ein weiteres Beispiel für diese mehrgleisige Strategie ist die gemeinsam mit Schweden (nicht mit Deutschland) initiierte Östliche Partnerschaft. Die auf bestimmte Regionen Europas konzentrierten Ambitionen Polens zeugen somit von außenpolitischer Selbstständigkeit auf der europäischen Bühne. Warschau zeigt dadurch, dass es sich von seinen einstigen Protektoren durchaus zu emanzipieren vermag und beweist zugleich Flexibilität bei der stetigen Verwirklichung polnischer Interessen, die Vorrang vor politischen Ad-hoc-Bündnissen haben. Man kann daran bestimmte Lehren aus der jüngeren Geschichte erkennen, wenn die

polnische Europapolitik derzeit im Gegensatz zu vergangenen Jahren weniger Hoffnungen auf den dauerhaften Ausbau der Achse Berlin-Warschau bzw. des Weimarer Dreiecks setzt. Andererseits kann die Position Polens in Europa gerade durch gute Beziehungen zum deutschen Nachbarn effektiv gestärkt werden. Die Partnerschaft mit Deutschland darf daher keinen exklusiven Charakter haben, sondern muss eher ein pragmatisches Mittel zur Verwirklichung anderer polnischer Ziele in der Europapolitik sein. Unter den politischen Eliten und den Vertretern der öffentlichen Meinungsbildung in Polen ist allerdings umstritten, ob Warschau nicht zu sehr auf der Seite Berlins steht und ob das „auf Deutschland setzen“ nicht eher ein Substitut für eine langfristige strategische Ausrichtung der polnischen Außenpolitik ist. Polnische Oppositionspolitiker haben die Politik gegenüber Deutschland allerdings mitunter auch als *Bandwagoning* bezeichnet. Davon zeugen z.B. die Reaktionen auf die Berliner Rede von Außenminister Sikorski, nach der Opposition und konservative Medien beklagten, dass Warschau bereits an der Leine Berlins gehe und dabei seine nationalen Interessen verkaufe⁸. Die von Premierminister Tusk gezeigte Unterstützung für den deutschen Kurs in der Frage der Militärintervention in Libyen (Stimmhaltung Deutschlands im UN-Sicherheitsrat) wurde in der polnischen Öffentlichkeit als besondere Hilfeleistung für die allseits kritisierte Angela Merkel empfunden und von nicht wenigen politischen Beobachtern als eine etwas zu weitgehende Solidarität mit dem deutschen Partner erachtet⁹.

8 Vgl. P. Harczuk / M. Marosz, Na klęczkach przed Merkel (Auf den Knien vor Merkel), in: „Gazeta Polska Codziennie“ v. 30.11.2012.

9 Vgl. Auffassung von Aleksander Smolar, nach: J. Bielecki, „Pokerowa zagrywka Sikorskiego na Niemcy (Sikorskis Poker mit Deutschland), in: „Dziennik. Gazeta Prawna“ v. 04.06.2012.

Behandelt Deutschland Polen als gleichrangigen Partner

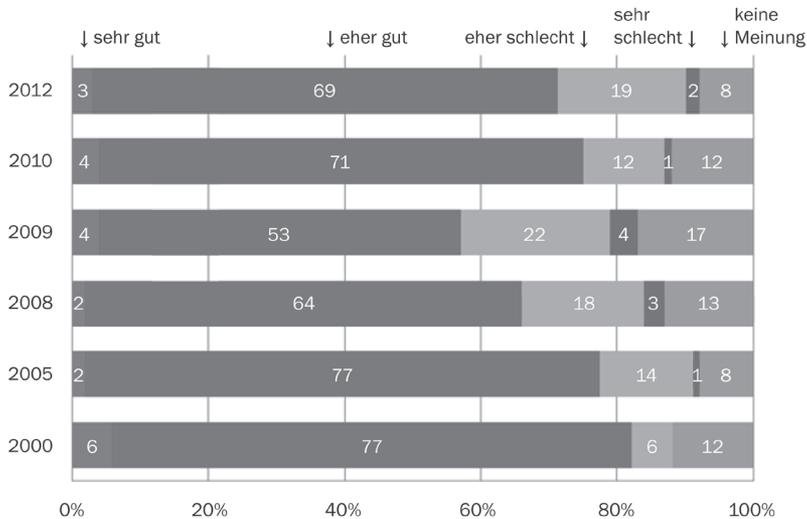


Quelle: Agnieszka Łada, Deutsch-Polnisches Barometer 2012. Polnische Ansichten zur Rolle Deutschlands in Europa und zu den deutsch-polnischen Beziehungen, hg. v. Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten), Warszawa 2012.

Die gesellschaftliche Stimmung in Polen hat sich im Vergleich zu früheren Jahren grundlegend verändert. Denn während viele Polen im Jahre 1990 die von der Bundesrepublik unternommenen Schritte auf dem Weg zur Wiederherstellung der nationalen Einheit noch eher ängstlich beobachteten, haben derartige Befürchtungen heute so gut wie keine Spuren zurückgelassen. Jüngste Meinungsumfragen weisen vielmehr darauf hin, dass sich seit längerer Zeit sowohl das stereotype Bild des Deutschen in Polen als auch die Einstellung der Gesellschaft zum westlichen Nachbarn deutlich verbessern. Heute betrachtet die Mehrheit der polnischen Bevölkerung die deutsche Wiedervereinigung in eindeutig positiven Kategorien. 68 % der Polen meinen, dass die Wiederherstellung der deutschen Einheit zur Stabilität in Europa beigetragen hat, während 61 % der Überzeugung sind, dass Polen daraus direkten Nutzen ziehen konnte. Zahlreiche polnische Bürger vertrauen Deutschland und wissen dessen Beitrag zur Integration Europas zu schätzen (65 % meinen, dass Deutschland weiterhin eine Vertiefung der europäischen Integration anstrebt). Dabei sieht man die noch bestehenden trennenden Fragen als Probleme der jüngeren Vergangen-

heit an (Ansprüche der Heimatvertriebenen und Gedenken an die deutschen Opfer von Aussiedlung und Vertreibung). Polen und Deutschland sind heute durch ein Beziehungsgeflecht verbunden, das derart tragfähig erscheint, dass die Gefahr eines plötzlichen Stimmungsumschwungs, wie etwa in den Beziehungen Polens zu den USA¹⁰, höchst unwahrscheinlich ist.

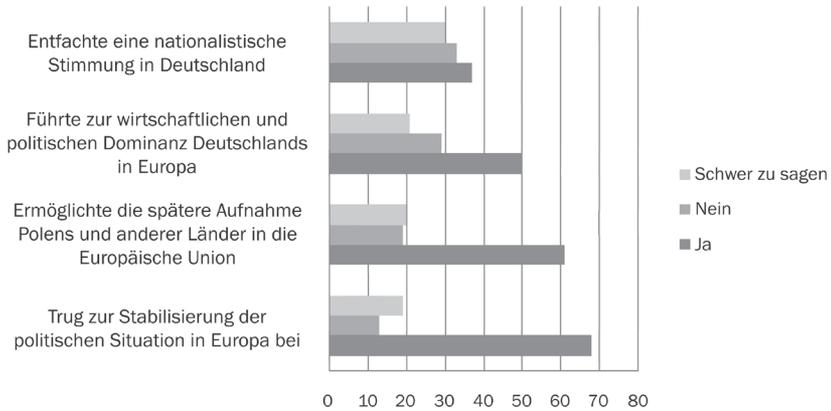
Einschätzung der deutsch-polnischen Beziehungen von polnischer Seite



Quelle: Agnieszka Łada, 20 Jahre später. Das Meinungsbild in Polen über die Vereinigung Deutschlands und die deutsch-polnischen Beziehungen 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, hg. v. Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten), Warszawa 2010.

10 Vgl. <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/key-findings/>

Wie hat sich die Wiedervereinigung Deutschlands auf Europa ausgewirkt?



Quelle: Agnieszka Łada, Deutsch-Polnisches Barometer 2012. Polnische Ansichten zur Rolle Deutschlands in Europa und zu den deutsch-polnischen Beziehungen, hg. v. Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten), Warszawa 2012.

2. Deutsch-polnische „Ostpolitik“?

Die deutsch-polnische Zusammenarbeit im Bereich der EU-Ostpolitik resultiert vor allem aus einem gewissen geopolitischen Determinismus und nicht aus identischen Ansichten oder Interessen. In den letzten Jahren wichen diese Ansichten und Interessen vielfach voneinander ab. Dennoch herrscht in den Eliten beider Länder seit dem polnischen EU-Beitritt und der Orangen Revolution in der Ukraine sowie seit dem polnisch-russischen „Fleischstreit“ von 2007 zunehmend die Überzeugung, dass Polen und Deutschland verpflichtet sind, in der EU-Ostpolitik eine gemeinsame Sprache zu finden. Laut den Worten eines hochrangigen polnischen Diplomaten ist „Deutschland der einzige Staat in der Europäischen Union, der am Bereich der östlichen Nachbarschaft der EU ernsthaft interessiert ist“, obwohl das Vorzeigeprojekt der polnischen Außenpolitik – die Östliche Partnerschaft – in Zusammenarbeit mit Schweden initiiert wurde. Aus diesem Grund gilt Deutschland auch aufgrund seines politischen Potentials und langfristigen Engagements weiterhin als wichtiger Partner Polens. Das schwedische Interesse (von anderen westeuropäischen Ländern ganz zu schweigen) am postsowjetischen, außerrussischen Raum wird bestenfalls als „oberflächlich“ betrachtet. Andererseits blockieren einige unterschiedliche Standpunkte bezüglich dieser Problematik die deutsch-polnische Zusammenarbeit und hemmen die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Politik gegenüber den Nachbarstaaten im Osten. „Unsere Länder sind insbesondere dazu aufgerufen, neue Trennlinien in Europa zu verhindern, im Osten des Kontinents eine sichere, stabile und demokratische Nachbarschaft zu stärken und für Millionen von Europäern die Aussicht auf europäische Standards im politischen, wirtschaftlichen und

sozialen Leben zu wahren“ – betonte Außenminister Sikorski in seiner Rede auf der internationalen Konferenz an der Universität Viadrina am 3. November 2010.

Die Tatsache, dass die EU-Ostpolitik heute zu den am stärksten diskutierten Themen zwischen Berlin und Warschau gehört, resultiert aus der Überzeugung, dass beide Länder keine gemeinsame Verantwortung in diesem Bereich besitzen¹. Diese Überzeugung kam in einer Reihe von deutsch-polnischen Gemeinschaftsinitiativen in den letzten Jahren konkret zum Ausdruck. Im Oktober 2010 z.B. reisten die Außenminister Polens und Deutschlands gemeinsam nach Minsk, um mit dem weißrussischen Präsidenten Alexander Lukaschenko in einen Meinungsaustausch zu treten. Die Idee für diese diplomatische Mission, die den Stillstand in den Beziehungen zwischen Berlin, Warschau und Minsk überwinden sollte, stammte von Außenminister Sikorski. Trotz der erheblichen Bedenken zahlreicher deutscher Diplomaten, die den Gesprächen mit dem weißrussischen Diktator keine Erfolgchancen einräumten, entschied sich Außenminister Westerwelle für die Reise nach Minsk. Damals stellten beide Außenminister dem weißrussischen Präsidenten u.a. eine finanzielle Unterstützung Weißrusslands in Höhe von 3 Milliarden Euro unter der Bedingung demokratisch durchgeführter Wahlen in Aussicht. Diese Skepsis war nicht unbegründet, da die Mission beider Minister schließlich in einem Fiasko endete. Nichtsdestotrotz kam es fortan zu einer engen Zusammenarbeit und zum regelmäßigen bilateralen Meinungsaustausch in Fragen der EU-Ostpolitik. Westerwelles Minsk-Reise wurde daher im nachhinein von den deutschen Diplomaten als Durchbruch in den deutsch-polnischen Beziehungen in diesem Bereich angesehen. Im November 2011 veröffentlichten beide Außenminister einen gemeinsamen Brief über das Verhältnis der EU zu Russland. Im März 2012 erschien in der „International Herald Tribune“ eine gemeinsame offizielle Stellungnahme der Außenminister Deutschlands, Polens, Tschechiens, Großbritanniens und Schwedens zur Ukraine-Politik der EU.

1 A. Łada / E. Kaca / K.-O. Lang / J. Peters, Russland heute und morgen. Meinungen deutscher und polnischer Experten, hg. v. Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten), Warszawa 2010.

Der sich in solchen Initiativen widerspiegelnde gegenwärtige Konsens besteht noch nicht allzu lange. Denn in den letzten Jahren war dieser Konsens noch durch grundsätzliche Differenzen hinsichtlich der Interessen Polens und Deutschlands erheblich erschwert worden. Diese Differenzen betrafen zumeist die Einschätzung Russlands, das nicht nur innerhalb der deutschen Ostpolitik, sondern in der gesamten Außenpolitik Berlins als wichtiger („strategischer“) Partner gilt. Dagegen sieht Polen im russischen Nachbarland eher eine ständige Gefahrenquelle als eine Chance für gute bilaterale Zusammenarbeit. In Deutschland wird Russland als schwaches Land wahrgenommen, dem geholfen werden muss (Idee der sog. „Partnerschaft zur Modernisierung“). Dagegen betrachtet man Russland in Polen als Großmacht, die bestrebt ist, mit politischen und wirtschaftlichen Mitteln ihren geopolitischen Einflussbereich zu erweitern. Während sich die deutsche Russlandpolitik vor allem von der Strategie des „Wandels durch Annäherung (oder durch Handel)“ gemäß der alten Devise der Ostpolitik Willy Brandts leiten lässt, setzt man in Polen eher auf die defensive Strategie der „Zurückhaltung“. Der bilaterale Streit um die Ostsee-Gaspipeline ist vielleicht das auffälligste Beispiel für diese Unterschiede, das die deutsch-polnischen Beziehungen auch in anderen Bereichen bis heute überschattet.

Das divergierende Verhältnis zu Russland färbte auch auf die Beziehungen Deutschlands und Polens zu anderen östlichen Nachbarstaaten der EU ab. Als das Auswärtige Amt unter Frank-Walter Steinmeier im Jahre 2007 das Konzept einer „neuen Ostpolitik“ präsentierte, war dieses Konzept mit Warschauer Regierungskreisen zuvor nicht näher abgesprochen worden und stieß auch in der polnischen Öffentlichkeit auf wenig Begeisterung. Und das obwohl dieses Konzept u.a. Vorschläge zur Intensivierung der Beziehungen zur Ukraine enthielt, die für Polen von besonderer strategischer Bedeutung ist. Auf Ablehnung stieß vor allem die Tatsache, dass die drei Säulen der neuen deutschen Ostpolitik – Russlandpolitik („Partnerschaft zur Modernisierung“), EU-Nachbarschaftspolitik (sog. „ENP-Plus-Strategie“) in Osteuropa sowie Zentralasienpolitik – als komplementäres Ganzes behandelt wurden. In Warschau sah man darin die Gefahr, dass Berlin sämtliche außenpolitische Aktivitäten dem Osten Europas unterordnete, um den Anforderungen der deutschen Russland-

politik gemäß der Strategie „Russia first“ zu genügen. Aus polnischer Sicht tragen die Beziehungen zu Weißrussland und der Ukraine hingegen autonomen Charakter und dürfen nicht zur bloßen Funktion der Russlandpolitik reduziert werden. Nach der Orangen Revolution forderte Polen eine „europäische Zukunftsperspektive“ für die Ukraine (also eine offizielle Erklärung der EU über die Möglichkeit eines zukünftigen EU-Beitritts der Ukraine). In Deutschland, wo nach der Osterweiterung im Mai 2004 die Skepsis gegenüber den neuen EU-Mitgliedsstaaten weiter anstieg, opponierte man wirksam gegen solche Ideen. Die Zweifel Warschaws an der deutschen Variante der Ostpolitik ließen die Idee der „gemeinsamen Nachbarschaft“ reifen, die sich auf das Bindeglied zwischen der Europäischen Union und Russland, also auf den postsowjetischen Raum, bezog. Aus deutscher Sicht sollte die Diplomatie der EU und Russlands in diesem Raum unbedingt kooperieren, weil sich die dort im Sicherheits- oder Energiebereich vorhandenen Probleme andernfalls nicht lösen lassen. Polen lehnte dies mit dem Hinweis ab, dass eine derartige Kooperation zur Ergreifung von Maßnahmen unter Ausschluss der betroffenen Staaten – Ukraine und Weißrussland – führen könnte.

Angesichts der vorab skizzierten wichtigsten deutsch-polnischen Differenzen in der EU-Ostpolitik zeigen sich zwei verschiedene, fast mustergültige Denkweisen und Wahrnehmungen der derzeitigen Realitäten in Europa, die in die politischen Konzeptionen und Handlungen einfließen. Die derzeitige bilaterale Annäherung in der EU-Ostpolitik wird davon bestimmt, dass bedeutende Voraussetzungen dieser Meinungsunterschiede heute zwar immer noch bestehen, diese aber keinen Modellcharakter mehr aufweisen. Diese Konstellation resultiert vor allem aus der Weiterentwicklung der polnischen und deutschen Ansichten, zum Teil auch aus dem Wandel der politischen Strategien beider Länder gegenüber den östlichen Nachbarstaaten der EU. Daher sind sich die polnischen und deutschen Standpunkte derzeit ähnlicher als je zuvor. Der Annäherung der beiderseitigen Ansichten diene auch die bewusste Beilegung des Streits über die Ostsee-Gaspipeline (deren Bedeutung als wichtigster „Zankapfel“ zwischen Polen und Deutschland schwand auch aus anderen Gründen) vor dem Hintergrund der damaligen politischen Veränderungen in Russland, der Ukraine und Weißrussland.

Diplomaten in Warschau und Berlin werden heute nicht müde zu betonen, dass sich die polnischen und deutschen Meinungen über die Situation und die Zukunftsperspektiven dieser Länder in den wichtigsten Punkten decken. Dies ist wahrscheinlich die wichtigste Basis des deutsch-polnischen Ostdialogs. Das war vor einigen Jahren noch anders. Ähnliche Lageanalysen führen jedoch nicht zwangsläufig zu einer ähnlichen Außenpolitik. Denn die Schlüsse, die in Berlin und Warschau aus diesen Analysen gezogen werden, sind oft unterschiedlich und machen die Formulierung gemeinsamer Maßnahmen in der Europäischen Union schwierig.

Annäherung der Ansichten

Für die allmähliche Annäherung der polnischen und deutschen Ostpolitik in den letzten Jahren ist eine Reihe von Einzelfaktoren verantwortlich. Obwohl dieser Prozess schrittweise erfolgte, kann man drei Ereignisse als Wendepunkte bezeichnen, weil sie Hintergrund und Charakter des sich vollziehenden Wandels am deutlichsten zeigen.

Der erste Wendepunkt bestand in der *Neuausrichtung der polnischen Ostpolitik* durch die Machtübernahme der Regierung Tusk nach dem Wahlsieg der Bürgerplattform (PO) im Jahre 2007. Unübersehbarer Ausdruck dieser Neuausrichtung war der sog. „Reset“ der polnischen Beziehungen zu Russland, was sich erstmals an Tusks Moskareise im Dezember 2007 (vor dem Besuch in Kiew) deutlich zeigte. Einen Höhepunkt dieser Umorientierung bildete die Anwesenheit des russischen Premierministers Wladimir Putin auf der Danziger Westerplatte bei den Feierlichkeiten zum 70. Jahrestag des Ausbruchs des 2. Weltkrieges. Das diplomatische Tauwetter im polnisch-russischen Verhältnis resultierte vor allem aus dem Wandel der internationalen Lage (Amtsantritt von US-Präsident Barack Obama und Kehrtwende der amerikanischen Europa- und Russlandpolitik) und aus einer gewissen Umorientierung der Kreml-Politik, die anscheinend auch die Beziehungen zu bestimmten EU-Ländern – Deutschland und Frankreich – als „strategischen“ Partnern mehr wie bisher zu schätzen wusste². Im Zuge der forcierten Annäherung an Russland griff die polnische

2 Vgl. J. Ćwiek-Karpowicz, Reset w stosunkach z Rosją (Reset in den Beziehungen zu Russland), in: „Polski Przegląd Dyplomatyczny“, Nr. 3 (61), 2011, S. 73-84.

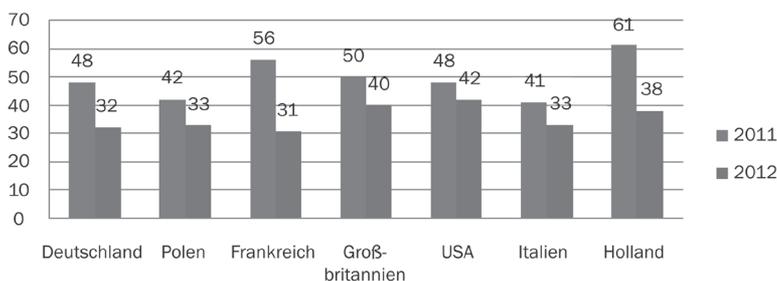
Seite auch einige sensible Themen aus der jüngeren Vergangenheit auf (Rehabilitierung der Katyn-Opfer) und erneuerte den beiderseitigen Dialog auf verschiedenen Ebenen („Polnisch-Russische Kommission für schwierige Angelegenheiten“, „Komitee für die Strategie der polnisch-russischen Zusammenarbeit“). Überschattet wurde dieser neue Kooperationswille jedoch durch die Flugzeugkatastrophe von Smolensk und die in der Folgezeit auftauchenden starken Kontroversen bei der Aufklärung der näheren Ursachen und Begleitumstände dieser Tragödie. Allerdings beschränkt sich der „Reset mit Russland“ nicht nur auf das bilaterale Verhältnis. Dahinter steht vielmehr ein radikaler Umdenkungsprozess in Bezug auf die polnische Ostpolitik und die dabei anzuwendenden Methoden zur Realisierung polnischer Interessen unter der Regierung Tusk.

Nach Ansicht des derzeitigen politischen Direktors im polnischen Außenministerium, Jarosław Bratkiewicz, existieren gegenwärtig zwei konkurrierende Leitmodelle in der polnischen Ostpolitik. Gemäß ersterem Modell ist die Ostpolitik in geopolitischer Hinsicht gleichsam eine autonome Säule der Außenpolitik Polens. Laut Bratkiewicz war dieser Ansatz für die von der PiS geführte Regierungskoalition der Jahre 2005-2007 und insbesondere auch für den damaligen Präsidenten Lech Kaczyński geradezu charakteristisch. Einige der damaligen polnischen Initiativen, wie z.B. die Unterstützung für den georgischen Staatspräsidenten Michail Saakaschwili im Sommer 2008, standen in Einklang mit diesem geopolitischen Denken, das sich nach dem historischen Vorbild der sog. „jagiellonischen Idee“ orientierte. Der alternative außenpolitische Neuansatz der Regierung Tusk fußt indessen auf dem Grundsatz, dass die Europäische Union absolute Priorität für die Politik Warschaus genießt, während die polnische Ostpolitik lediglich eine Funktion der EU-Politik ist. Weil es also derzeit noch keine eigenständige polnische Strategie gegenüber dem Osten Europas gibt, sondern die bisherige Ostpolitik Warschaus lediglich ein Hauptaspekt des Nachdenkens über den Ort Polens in Europa ist, muss die polnische Ostpolitik auch die Prioritäten und Interessen Polens in anderen Bereichen berücksichtigen³.

3 Siehe die Ergebnisse der am 5. November 2012 in Warschau abgehaltenen Konferenz des European Council on Foreign Relations (ECFR) und der Heinrich-Böll-Stiftung zur „deutsch-polnischen Ostpolitik“.

Die Verlagerung des Schwergewichts der außenpolitischen Interessen Warschaus auf die Stärkung der Stellung Polens in der Europäischen Union – unter anderem durch möglichst gute Beziehungen mit Deutschland – hatte erhebliche Folgen. Eine Folge war das „Reset mit Russland“. Abgesehen davon wurde auch die bisherige Politik Warschaus gegenüber anderen Nachbarstaaten im Osten Europas korrigiert. Obwohl die polnischen Oppositionsparteien der Regierung Tusk vorwarfen, die Priorität der Beziehungen zur Ukraine und wichtige Grundprämissen der polnischen Ostpolitik gleichsam über Bord zu werfen, konnte von einer dramatischen Kehrtwende dieser Politik keine Rede sein. Auf dem NATO-Gipfel im Frühjahr 2008 unterstützte Warschau im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Ländern die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit

Positive Ansichten über Russland in den Jahren 2011 und 2012 in ausgesuchten Ländern der Europäischen Union und in den USA



Positive Ansichten über Russland in den Jahren 2011 und 2012 in ausgesuchten Ländern der Europäischen Union und in den USA

Quelle: eigene Untersuchung anhand der statistischen Angaben von „Transatlantic Trends“ 2011

der Ukraine und Georgien. Allerdings war die Verlagerung des politischen Schwerpunkts inzwischen offensichtlich. Die Idee der Östlichen Partnerschaft, die Polen gemeinsam mit Schweden in der EU im Jahre 2008 forcierte, erwuchs aus der Überzeugung, dass die Ziele der polnischen Ostpolitik ausschließlich in Zusammenarbeit mit anderen EU-Partnern und

innerhalb des institutionellen Rahmens der EU umgesetzt werden können. Ostpolitik und Europapolitik Warschaws hatten zwangsläufig gegenseitige Rückwirkungen: Eine stärkere Position Polens in der EU sollte der Garant für effektivere politische Aktivitäten Warschaws im Osten Europas sein, während die höhere Flexibilität der polnischen Ostpolitik als Instrument zur Verbesserung der politischen Glaubwürdigkeit Polens in der EU betrachtet wurde.

Aus dem Blickwinkel der deutsch-polnischen Partnerschaft ist der Wandel in der Ostpolitik Warschaws von erheblicher Bedeutung. Denn dahinter stand die Erkenntnis, dass Deutschland für Polen ein wichtiger Partner und kein Konkurrent oder Gegner in der Russlandpolitik ist (trotz aller Differenzen zwischen beiden Ländern). „Nur wenn wir mit Berlin zusammenarbeiten, sind wir in der Lage, Einfluss auf die Beziehungen der EU zu Russland zu nehmen“ – betonte unlängst einer der Architekten der polnischen Ostpolitik.

In Berlin wurde das „Reset mit Russland“ mit unverhohlener Erleichterung aufgenommen, weil es Deutschland aus der unangenehmen Position eines Vermittlers zwischen den Konfliktpartnern in Moskau und Warschau befreite (während der deutschen EU-Präsidentschaft im Jahre 2007 war es für die Regierung Merkel besonders schwierig, dabei die Balance zu halten). Dieses Reset eröffnete auch den Weg für eine trilaterale Zusammenarbeit der Außenminister Polens, Deutschlands und Russlands im Rahmen des sog. „Kaliningrader Dreiecks“. Auch wenn die diesbezüglichen Begegnungen im Mai 2011 in Kaliningrad und im März 2012 in Berlin nur Foren des freien Meinungsaustausches und der Vertrauensbildung waren, galten sie insbesondere in Berlin als sichtbares Zeichen eines großen Fortschritts in der deutsch-polnischen Kooperation mit Russland. Diese deutsche Sichtweise bestätigt in der Tat die polnischen Erwartungen. Denn der Wandel im polnischen Verhältnis zu Russland ist nicht nur Ausdruck der Hoffnung Warschaws auf eine Kehrtwende in den bilateralen Beziehungen zum größten östlichen Nachbarn, sondern bringt zweifellos auch gewisse Vorteile bei der Gestaltung der politischen Partnerschaft mit Deutschland mit sich. Je mehr sich – infolge der Komplikationen nach der Tragödie von Smolensk und aufgrund des schärferen innenpolitischen Kurses des Kremls nach der Rückkehr Wladimir Putins

ins Präsidentenamt – die Aussichten auf eine nachhaltige Intensivierung der polnisch-russischen Beziehungen (auch auf der Ebene EU-Russland) verschlechtern, desto mehr gewinnt letzterer Aspekt an Bedeutung.

Die Umorientierung der polnischen Ostpolitik hatte noch andere Beweggründe. Denn sie resultierte auch aus der Enttäuschung über die Entwicklung der politischen Lage im postsowjetischen Raum, vor allem in der (insbesondere nach der Orangen Revolution) jahrelang als Kerngebiet der Ostpolitik angesehenen Ukraine. Die Schaffung von Freihandelszonen und eines visafreien Personenverkehrs bildeten wesentliche Ziele der polnischen Politik gegenüber diesen Ländern. Dabei sollte vor allem die Östliche Partnerschaft der schrittweisen Umsetzung dieser Ziele und der Verankerung dieser politischen Maßnahmen auf EU-Ebene dienen. Die Zusammenarbeit mit den in diesem Programm eingebundenen Staaten sollte ferner durch spezielle Fonds gefördert werden, um dieser Dimension der europäischen Außenpolitik eine höhere Bedeutung zu verschaffen.

Allerdings machte sich spätestens 2010 nach den von Wiktor Janukowitsch verlorenen Präsidentschaftswahlen eher Ernüchterung unter den polnischen Eliten breit. Denn die damaligen Ereignisse in der Ukraine wurden als Rückschlag für die demokratische Entwicklung des Landes wahrgenommen. Zur gleichen Zeit wurde der diktatorische Charakter des Regimes in Weißrussland noch deutlicher (das Fiasko beim Besuch der Außenminister Westerwelle und Sikorski in Minsk hatte bewiesen, dass man von Präsident Lukaschenko trotz der politischen und finanziellen Hilfsbereitschaft der EU keine grundlegenden Veränderungen erwarten durfte). Auch der georgische Staatspräsident Saakaschwili erfüllte nicht die in ihn gesetzten polnischen Hoffnungen. Abgesehen von Moldawien gab die Situation in den Ländern der Östlichen Partnerschaft kaum Anlass zu Optimismus. Daher wiesen einige Politikexperten darauf hin, dass die Wirkmöglichkeiten Polens und der EU in Hinblick auf die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Ländern der Östlichen Partnerschaft wohl erheblich überschätzt wurden: „Natürlich hat die polnische Regierung beschränkte Einflussmöglichkeiten in Hinblick auf die Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs der postsowjetischen Staaten. Dennoch wären diverse pessimistische Szenarien durchaus absehbar gewesen. Mittlerweile ist jedoch der Eindruck entstanden, dass die jüngsten

Entwicklungen in der Ukraine und in Weißrussland ziemlich überraschend waren⁴. Die osteuropäischen Länder gehören daher weiter zum Kernbereich der polnischen Außenpolitik, auch wenn der politische Ehrgeiz verloren ging, sie rasch in die Europäische Union einzugliedern. „Derzeit gibt es keine EU-Beitrittsperspektiven für die Ukraine. Denn unter solchen Regierungen kann dieses Land kein Beitrittskandidat werden“ – meinte unlängst ein hochrangiger polnischer Diplomat. Bis vor kurzem gehörte diese Frage noch zu den wesentlichen Punkten, die die polnische und deutsche Position in der EU-Ostpolitik trennten.

Ein weiterer Auslöser für den Wandel, der zur erneuten Annäherung der Standpunkte Deutschlands und Polens geführt hat, war die Rückkehr Wladimir Putins als russischer Staatspräsident und die sich daraufhin verschärfende innenpolitische Lage des Landes, wobei insbesondere die die Verfolgung der demokratischen Opposition große Befürchtungen weckt. Die jüngste Entwicklung der Ereignisse in Russland beeinflusst insbesondere die deutsche öffentliche Debatte über die Ostpolitik. Obwohl die weitere Evolution dieser Politik – größere Distanz und Kritikbereitschaft gegenüber Moskau – sich bereits früher abgezeichnet hat, ist die Wiederwahl Putins wohl ein symbolischer Wendepunkt. Denn die Übernahme des Präsidentenamtes durch Dmitri Medwedew im Jahre 2008 wurde von den deutschen Eliten mit großen Hoffnungen zur Kenntnis genommen. Sie wurde nämlich nicht als bloße Machtrochade unter den russischen Regierungseliten wahrgenommen, sondern tatsächlich als langersehnter politischer Neuaufbruch. Die Erklärungen des neuen Staatsoberhauptes im Kreml, der die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sowie eine schrittweise Liberalisierung und Modernisierung des Landes ankündigte, wurden weitgehend für bare Münze genommen. Obwohl in der damaligen Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD unterschiedliche Ansätze in der Russlandpolitik existierten, zeigte man sich im Bundeskanzleramt im Gegensatz zum Auswärtigen Amt eher skeptisch in Bezug auf eine noch engere politische Zusammenarbeit mit Moskau. Dennoch überwog die

4 Zit. aus: Ł. Adamski u.a., *Praca u podstaw na wschodzie* (Grundlagenarbeit im Osten), in: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej“ („Jahrbuch der polnischen Außenpolitik“), 2011, S. 92.

Überzeugung, dass Deutschland (und die EU) alle Chancen nützen sollte, die schrittweise Umgestaltung der Russischen Föderation nach dem Modell der westlichen Demokratie und Volkswirtschaft zu unterstützen. Bereits 2007 – noch vor dem Amtsantritt von Präsident Medwedew – hatte der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier das Konzept „Wandel durch Verflechtung“ vertreten, dem zufolge ein weitreichendes Netz der gegenseitigen Kooperation zur Einleitung nachhaltiger demokratischer Reformen in Russland führen sollte. „Manche Beobachter befürchteten, dass ein erstarktes und selbstsicheres Russland den Weg der Abgrenzung von der EU einschlagen könnte. Ich hingegen habe den Eindruck, dass sich insbesondere in der jungen Generation, die jetzt, 15 Jahre nach dem Niedergang der Sowjetunion, die Verantwortung für Russland übernommen hat, viele – nicht nur Präsident Putin – eine starke Verknüpfung Russlands mit Europa wünschen“ – betonte Außenminister Steinmeier in Hinblick auf die von ihm proklamierte „neue Ostpolitik“⁵. Ein Jahr später – nach der Machtübernahme durch Medwedew – führte diese Politik zur erwähnten „Partnerschaft zur Modernisierung“, die eine breitangelegte Zusammenarbeit in der Energie-, Gesundheits-, Wissenschafts- und Bildungspolitik sowie den Ausbau der Kontakte unter den Staatsverwaltungen beider Länder vorsah. Dieses überaus ehrgeizige Kooperationsprogramm sollte über die sich seit Jahren gut entwickelnden deutsch-russischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen weit hinausreichen. Nicht ohne Grund wurden die Beziehungen zwischen Moskau und Berlin in damals offiziell als „strategische Partnerschaft“ bezeichnet. Teil dieser russlandpolitischen Strategie war die sog. „Meseberg-Initiative“ vom Juni 2010, durch die Berlin in enger Absprache mit Moskau versuchte, das Transnistrien-Problem zu lösen. Die damals recht kooperative Haltung des Kremls hätte zum Ausgangspunkt einer vertieften Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland in der europäischen Sicherheitspolitik werden können (was unter den EU-Partnern allerdings nicht näher konsultiert wurde)⁶.

5 Zit. F.-W. Steinmeier, Verflechtung und Integration, in: „Internationale Politik“, Nr. 3, 2007, S. 8.

6 Vgl. S. Meister, An Allienated Partnership. German-Russian Relations after Putin's Return, in: FIIA Briefing Paper 105, 10 May 2012.

Der Verlauf der russischen Parlamentswahlen von 2011 und die darauffolgenden Massenproteste unter der Bevölkerung sowie die Haltung Moskaus in der Syrien-Krise, aber auch der Pussy-Riot-Prozess und die erneute Machtrochade im höchsten Staatsamt sind nur die wichtigsten Elemente der (nicht nur) aus der Sicht Berlins insgesamt enttäuschenden Bilanz der Regierung Medwedew. Dass der 2008 im Kreml vollzogene Machtwechsel nicht nur politische Heuchelei, sondern tatsächlich der Auftakt zu einer tatsächlichen Modernisierung und Demokratisierung des Landes gewesen war, glaubt nach der Rückkehr Putins ins Präsidentenamt derzeit niemand mehr. Zahlreiche deutsche Politikexperten räumen heute ein, dass Medwedew und Putin offensichtlich ein recht harmonisches Tandem bilden, dessen Differenzen sich eher auf persönliche Charaktereigenschaften als auf politische Strategien beziehen. Diese unter polnischen Eliten von Anfang an vorherrschende Interpretationsweise hat in der Bundesrepublik erst im Laufe des letzten Jahres zunehmend an Popularität gewonnen. „Viele deutsche Entscheidungsträger machen sich keine Illusionen mehr über die heutige Lage in Russland“ – betonte eine renommierte Politikberaterin der Stiftung Wissenschaft und Politik im August 2012. Denn die damalige deutsch-russische Annäherung habe sich an drei Prämissen angelehnt, die nicht mehr aktuell seien: 1) „mehr ist besser“ (Zusammenarbeit muss in allen möglichen Bereichen forciert werden); 2) „einseitige Annäherung“ (Russland nähert sich von sich aus – auch auf Wunsch der russischen Eliten – westlichen Standards an); 3) „schwieriger Weg“ (langwieriger Reformprozess in Russland erfordert Geduld). Nach Ansicht der Politikexpertin sollten diese Grundannahmen neu überprüft werden, wobei man nicht den Fehler begehen dürfe zu glauben, dass „sich russische Entscheidungsträger an die in Deutschland gültige Handlungslogik halten. Diese Entscheidungsträger orientieren sich an völlig anderen politischen und wirtschaftlichen Koordinaten“⁷.

„Nicht die deutsche Haltung gegenüber Russland hat sich verändert, sondern Russland selbst hat sich verändert. Die Hoffnung darauf,

7 Zit. S. Stewart, Prämissen hinterfragen. Plädoyer für eine Neugestaltung der deutschen Russlandpolitik, in: SWP-Aktuell, August 2012, S. 2-3.

dass sich nach Medwedew etwas verändert, war nicht naiv, und die Herangehensweise Russlands in Bezug auf das Konzept der Partnerschaft zur Modernisierung war richtig. Tatsache ist jedoch, dass die Bilanz nicht befriedigend ist“ – konstatierte unlängst der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Ruprecht Polenz (CDU)⁸. Auch hochrangige deutsche Diplomaten betonen zwar einerseits, dass die seit Jahren praktizierte kooperative Haltung Berlins gegenüber Moskau eigentlich immer noch alternativlos ist, weisen aber zugleich darauf hin, dass deren positive Auswirkungen aufgrund des mangelnden russischen Interesses mehr als dürftig sind. Denn obwohl der deutsch-russische Dialog über die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die gezielte Unterstützung für Klein- und Mittelunternehmen im Rahmen der „Partnerschaft zur Modernisierung“ längst im Gange ist, bleibt deren politische Bedeutung bislang weit hinter den anfangs gehegten Erwartungen zurück.

Die kritischen Auffassungen deutscher Think Tanks zur Russlandproblematik und der bisherigen Politik Berlins gegenüber Moskau sind natürlich nicht repräsentativ für die Gesamtheit der wirtschaftlichen und politischen Eliten Deutschlands. Dennoch herrscht weiterhin die Überzeugung, dass die bilateralen ökonomischen Interessen unabhängig von der aktuellen politischen Entwicklung in Russland von grundlegender Bedeutung sind. Ranghohe Vertreter des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft bezeichneten die jüngsten Duma-Wahlen vom Dezember 2011 öffentlich als „das demokratischste seit dem Niedergang der Sowjetunion“, wofür sie starke Kritik ernteten. Nichtsdestotrotz ist der deutsche Russlanddiskurs heute weitaus lebhafter und kritischer als vor 20 Jahren, wobei oftmals davon die Rede ist, dass die bisherige deutsche Ostpolitik eher gescheitert sei.⁹ Diese Einschätzung kam in der kurz vor den deutsch-russischen Regierungskonsultationen im November 2012 (auf Antrag

8 Zit. Polenz aus dessen am 22.11.2012 geführten Gespräch mit dem Autor dieser Studie.

9 Vgl. z.B. C. Neef, Niederlage der Nachsicht, in: „Spiegel Online“ v. 17.11.2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/deutschlands-ostpolitik-ist-gescheitert-a-867725.html>

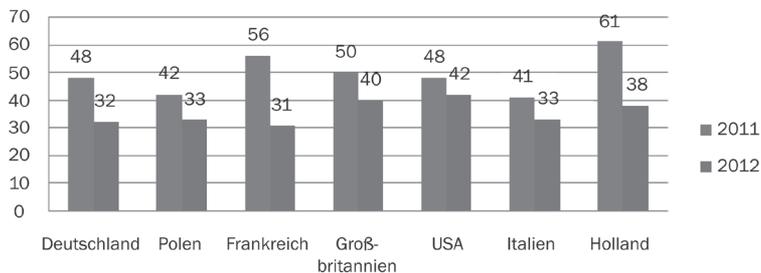
der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP) verabschiedeten Bundestagsresolution klar zum Ausdruck. Obwohl die Resolution sich anerkennend über die von vielen russischen Bürgern und der Mittelklasse unternommenen Anstrengungen zur Modernisierung ihres Landes äußert, wird zugleich kritisiert, dass „die russische Führung derzeit ein anderes Modernisierungskonzept umsetzt. Politisch aktive Bürger werden von der Regierung nicht als Partner wahrgenommen. Der Dialog mit der Zivilgesellschaft, insbesondere mit der wachsenden Mittelschicht als wichtigster Partner des Staates, ist für die Modernisierung des Landes unentbehrlich“. In der Resolution ist ferner von „repressiven Tendenzen“ in Russland die Rede, wobei zahlreiche Beispiele für Verstöße gegen das Rechtsstaatslichkeitsprinzip genannt werden. Die dabei an die Bundesregierung gerichtete Liste mit 13 Postulaten enthält auch die Aufforderung, dringende bilaterale Fragen aufzugreifen, sich für die Rechte der Opposition bzw. der politischen Gefangenen in Russland einzusetzen und nicht nur mit den Regierungseliten, sondern auch mit der Zivilgesellschaft verstärkt Kontakte zu knüpfen¹⁰. Der kritische Tonfall der deutschen Medien und teilweise auch des Bundeskanzleramtes gegenüber der russischen Staatsführung wurde noch schärfer, als Moskau den Hauptautor der Resolution und Russlandbeauftragten der Bundesregierung, Andreas Schockenhoff, in harscher Form rügte. Auch der von der SPD vorbereitete Resolutionsentwurf enthielt eine in früheren Dokumenten dieser Art noch nie dagewesene kritische Beschreibung der Situation in Russland¹¹. Bemerkenswert ist auch, wie rasch sich das Erscheinungsbild Russlands in der deutschen Öffentlichkeit verschlechterte. Denn laut einschlägigen Umfragen von „Transatlantic Trends“ hatten im Jahre 2012 lediglich 32 % der Deutschen und 33 % der Polen eine positive Meinung zu Russland. 2011 schwankte dieser Anteil in beiden Gesellschaften noch bei 48 %. Unter allen befragten

10 Siehe Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP v. 06.11.2012. Durch Zusammenarbeit Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit in Russland stärken, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11327.

11 Vgl. Antrag der Fraktion der SPD v. 16.10.2012. Gemeinsam die Modernisierung Russlands voranbringen – Rückschläge überwinden – Neue Impulse für die Partnerschaft setzen, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11005.

Ländern machte sich dabei in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden das stärkste Sympathiegefälle bemerkbar¹².

Positive Ansichten über Russland in den Jahren 2011 und 2012 in ausgesuchten Ländern der Europäischen Union und in den USA



Quelle: eigene Untersuchung anhand der statistischen Angaben von „Transatlantic Trends“ 2011

Ein dritter wichtiger Faktor, der die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der EU-Ostpolitik modifizierte, war die öffentliche Diskussion über einen etwaigen Boykott der Ukraine als Gastgeberland der Fußball-EM im Juni 2012. In Deutschland entwickelte sich die Gefängnishaft von Julia Timoschenko unmittelbar vor Beginn der EM zum Gegenstand erregter politischer Debatten. Zahlreiche Politiker der Regierungskoalition (einschließlich Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich) erklärten, dass sie aus Protest gegen die Verurteilung und Inhaftierung der ehemaligen ukrainischen Premierministerin sowie aufgrund anderer Verstöße gegen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine von einem Besuch dieses Landes während der EM Abstand nehmen werden. Zum EM-Boykott rief auch Bundeskanzlerin Merkel auf. In Polen hingegen stieß diese Debatte auf Überraschung und Kritik. „Das wichtigste Problem aber war, dass während des ganzen Geredes über Janukowitsch und die EM

¹² Vgl. Transatlantic Trends 2012, <http://trends.gmfus.org/survey-respondents-views-on-other-countries-shift-or-remain-static/>

niemand daran dachte, sich mit Warschau in Verbindung zu setzen¹³. Die Tatsache, dass führende deutsche Politiker mit ihren polnischen Amtskollegen trotz der polnischen Gastgeberschaft bei der EM keine gemeinsame Strategie in der Frage des EM-Boykotts gegen die Ukraine entwickelten, wurde von vielen polnischen Beobachtern als Beweis dafür gewertet, dass die deutsch-polnische Ostpolitik (geschweige denn die enge Zusammenarbeit zwischen Berlin und Warschau) letztlich eine Fiktion war. In diplomatischen Kreisen war zu hören, dass man Warschau über die von der Bundesregierung erwogenen Optionen durchaus informiert hatte. Nichtsdestotrotz entstand in weiten Teilen der Öffentlichkeit und unter den politischen Eliten Polens der Eindruck, dass die Wege beider Länder in der EU-Ostpolitik im Regelfall eher auseinanderdriften.

Dieser Eindruck wurde durch eine kommentierende Äußerung von Bundeskanzlerin Merkel nur noch verstärkt. Denn Merkel stellte in einer Bundestagsrede u.a. fest, dass die „Menschen in der Ukraine und in Weißrussland noch immer unter Diktatur und Unterdrückung leiden“¹⁴. Während man diese Worte in deutschen diplomatischen Kreisen als unglückliche gedankliche Entgleisung interpretierte, galt in Polen die pauschale Einstufung der Ukraine und Weißrusslands als „Diktaturen“ als Beleg für die Degradierung Kiews in der Prioritätenhierarchie der deutschen Außenpolitik. Insbesondere die harsche deutsche Kritik an Janukowitsch und die unverhohlene Boykottandrohung trafen in der polnischen auf Unverständnis. Denn die Motive und Interessen, von denen sich die deutschen Regierungseliten in ihrem Bemühen um eine „Bestrafung“ der ukrainischen Machthaber leiten ließen, konnte man sich in Warschau kaum erklären. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die demokratischen Standards in anderen Ländern, wie z.B. in Russland, Libyen oder Ägypten vor dem „arabischen Völkerfrühling“ viel schlimmer gewesen seien als in der heutigen Ukraine. Dennoch seien diese Staaten von Deutschland bis-

13 Zit. K. Gebert, nach: Niemcy a Ukraina. Bojkot Euro i co dalej? (Deutschland und die Ukraine. Der EM-Boykott und was nun?), hg. v. Fundacja Stefana Batorego (Stefan-Batory-Stiftung), Juli 2012, S. 6.

14 Zit. A. Merkel, nach: Merkel dubs Ukraine a „dictatorship“ like Belarus, Reuters, 10 May 2012, <http://uk.reuters.com/article/2012/05/10/uk-germany-ukraine-belarus-idUKBRE84910M20120510>

her nie boykottiert worden. Die der deutschen Sichtweise von polnischer Seite unterstellte Doppelbödigkeit wog vor allem wegen des Vergleichs mit Russland schwer. Denn die Boykottierung der Ukraine – die trotz aller rechtsstaatlichen Unzulänglichkeiten eine bessere demokratische Bilanz vorweisen kann – wurde aufgrund der gleichzeitigen Aufrechterhaltung des engen deutsch-russischen Verhältnisses als klarer Beweis dafür angesehen, dass die „Russia first“-Strategie der deutschen Ostpolitik noch nichts an Bedeutung verloren hat. Außerdem hielt man das deutsche Vorgehen für ein sichtbares Signal, dass das Interesse der deutschen Außenpolitik an den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion (u.a. im Rahmen der Östlichen Partnerschaft) weitgehend erloschen war.

Der in Polen entstandene Eindruck eines geringeren deutschen Engagements in der EU-Ostpolitik war sicherlich nicht unbegründet. Denn hinter der deutschen Haltung standen ähnliche Motive wie beim Wandel der polnischen Ostpolitik: Enttäuschung über die mangelnden Fortschritte bei der Demokratisierung der Länder der Östlichen Partnerschaft und die Überzeugung, dass deren Eliten nicht besonders viel an einer stärkeren Annäherung an die Europäische Union liegt. Eine wichtige Rolle spielte auch die Euro-Krise, zu deren Überwindung die Bundesregierung gezwungen war, den Großteil ihrer politischen Macht einzusetzen, was zwangsläufig dazu führte, dass viele andere Probleme der deutschen Außenpolitik (nicht nur der Ostpolitik) auf die lange Bank geschoben wurden. Laut einem hochrangigen Vertreter der Bundesregierung herrschte damals „in Bezug auf die osteuropäischen Staaten eine gewisse Ratlosigkeit. Es gibt keine Idee, auf welche Weise man auf die Situation in diesem Raum Einfluss nehmen könnte“. Dabei hat insbesondere die jüngste politische Entwicklung in der Ukraine – nach Russland der wichtigste Staat in der „neuen Ostpolitik“ Berlins – große Enttäuschung geweckt. Die Meinungen über Präsident Janukowitsch und sein politisches Umfeld fallen derzeit in Deutschland eindeutig negativ aus. Ferner hält man Janukowitsch in Berlin nicht für einen politischen Partner, mit dem eine langfristige Zusammenarbeit denkbar wäre. Denn unter seiner Führung hat sich die Ukraine als Land ohne Zukunftsperspektiven erwiesen. Darüber hinaus ist in Deutschland die Ansicht weit verbreitet, dass Russland ein schwaches und hauptsächlich mit sich selbst beschäftigtes Land ist, wobei die Erfolgs-

chancen von Putins Projekt einer Eurasischen Union skeptisch beurteilt werden. Während man in Polen die Gefahr der Reintegration Russlands und der postsowjetischen Staaten als realistisches Szenario¹⁵ betrachtet, hält man dies in Deutschland für einen Bluff der ukrainischen Eliten, um auf diese Weise einen EU-Beitritt zu erzwingen. „Die russische Option ist für Kiew keine echte Alternative, sondern nur ein Schreckgespenst für die EU“ – meinte unlängst ein Vertreter einer deutschen politischen Stiftung.

Vor diesem Hintergrund war die „Bestrafung“ Janukowitschs durch einen politischen Boykott der Fußball-EM aus der Sicht vieler Teile der deutschen Eliten und Medien mit keinem nennenswerten Risiko verbunden. Abgesehen davon erfreute sich die inhaftierte ehemalige Premierministerin Julia Timoschenko als Ikone der „Orangen Revolution“ immer noch großer öffentlicher Wertschätzung in Deutschland (kritische Meinungen über ihre geschäftlichen und politischen Aktivitäten sowie die ablehnende Haltung zahlreicher ukrainischer Bürger waren in Deutschland weitaus weniger bekannt als in Polen). Außerdem konnte Frau Timoschenko mit dem politischen Rückhalt seitens der CDU rechnen, mit der Timoschenkos Allukrainische Vereinigung „Vaterland“ innerhalb der Europäischen Volkspartei kooperiert. Der öffentliche Aufruf zur Freilassung von Frau Timoschenko fand in den deutschen Medien großes Echo. Die deutsche Boykottidee ist vielleicht als plausibler Versuch zur Erzwingung demokratischer Standards in der Ukraine zu werten. Ein Versuch, der von der einheimischen Bevölkerung durchaus positiv aufgenommen worden wäre¹⁶.

Wenn die Boykottdebatte für die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der EU-Ostpolitik überhaupt von Bedeutung war, dann sicherlich nicht wegen der diplomatischen Spannungen, die sich auf der Linie Berlin-Warschau im unmittelbaren Vorfeld der Fußball-EM aufbauten. Denn die damals auftauchenden bilateralen Missverständnisse resultierten

15 Vgl. A. Wierzbowska-Miazga, *Przyjaźń mimo woli* (Freundschaft wider Willen), in: „Nowa Europa Wschodnia“ (Das neue Osteuropa), Nr. 6, 2012, S. 81-87.

16 Vgl. zur deutschen Boykott-Debatte näherhin die Anmerkungen von Jörg Lau, in: *Niemcy a Ukraina. Bojkot Euro i co dalej?* (Deutschland und die Ukraine. Der EM-Boykott und was nun?), hg. v. Fundacja Stefana Batorego (Stefan-Batory-Stiftung), Juli 2012.

(nicht zum ersten Mal) aufgrund der unterschiedlichen politischen Herangehensweise in Bezug auf die osteuropäischen Staaten. Polnische und deutsche Diplomaten betonen allerdings, dass sich die Haltungen beider Länder gegenüber der Ukraine ab einem gewissen Zeitpunkt eher positiv ergänzten. Ein gutes Beispiel für diese Rollenverteilung bildete das Gipfeltreffen in Jalta im Juni 2012, auf dem Präsident Bronisław Komorowski anwesend war, während sein deutscher Amtskollege Joachim Gauck den beabsichtigten Besuch aus Protest gegen die Politik Janukowitschs kurzfristig absagte. „Gauck konnte es sich deshalb erlauben, nicht nach Jalta zu reisen, weil er eben die Gewissheit hatte, dass sich Komorowski dorthin begeben wird“ – meinen hochrangige Diplomaten in Berlin und Warschau. Nach der Flut kritischer Kommentare aus Polen über die deutsche Boykottdebatte bemühte man sich im Auswärtigen Amt und im Bundeskanzleramt rasch um politische Schadensbegrenzung und suchte das Gespräch mit polnischen Regierungsvertretern. Aber eigentlich hatte die Boykottfrage – trotz ursprünglicher Misstöne – keine ernsthafte Verstimmung zwischen Berlin und Warschau in der EU-Ostpolitik hervorgerufen. Vielmehr stellte sich heraus, dass man sich in Wirklichkeit sogar einen Schritt näher gekommen war. „Die Deutschen haben bemerkt, dass die ganze Boykottdebatte ein Fehler war, der in eine Sackgasse führte. Sie sind zur Einsicht gekommen, dass Polen starke und vernünftige Argumente gegen eine blinde Isolierung Janukowitschs vorgebracht hat. Seither stehen regelmäßige Konsultationen zwischen Warschau und Berlin auf der Tagesordnung“ – meinte ein hochrangiger polnischer Diplomat. Dass die Ereignisse des Frühjahres 2012 ein „Schock“ gewesen sind, der der deutschen Politik zu denken gegeben hat, hat auch ein hoher Beamter des Auswärtigen Amtes eingeräumt. Seiner Meinung nach war es ein Fehler, die öffentliche Aufmerksamkeit alleine auf Julia Timoschenko zu konzentrieren und zur politischen Isolierung Janukowitschs als autoritäres Staatsoberhaupt zu tendieren. Heute unterscheiden sich die Meinungen polnischer und deutscher Politikexperten und Diplomaten kaum noch voneinander. Beide Seiten sind vielmehr davon überzeugt, dass die demokratischen Verhältnisse in Kiew völlig anders zu beurteilen sind als in Moskau oder Minsk. Auch die daraus gezogene Schlussfolgerung ist in Berlin und Warschau überaus ähnlich: Trotz der nachvollziehbaren

Probleme bei der Weiterentwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hat eine politische Isolierung der Ukraine keinen Sinn, da ihre feste Verwurzelung mit Europa auch im Interesse der EU liegt.

Unterschiedliche Strategien

Allerdings hat die vorab skizzierte schrittweise Annäherung der polnischen und deutschen Ansätze in der EU-Ostpolitik immer noch nicht zur Formulierung einer diesbezüglichen gemeinsamen Strategie geführt. „Die Mehrheit der deutschen politischen und diplomatischen Eliten ist sich darüber einig, dass die bisherige Politik Berlins gegenüber dem Osten Europas einer deutlichen Korrektur bedarf. Aber diese wachsende Überzeugung findet keinen Niederschlag im Regierungshandeln“ – betonte unlängst ein deutscher Ostpolitikexperte. Im Februar 2012 veröffentlichte eine Gruppe hochrangiger deutscher Politikexperten und ehemaliger Politiker (u.a. Rita Süssmuth, Günter Verheugen, Rainer Steenblock, Markus Meckel) ein Memorandum zur Östlichen Partnerschaft. „Die Östliche Partnerschaft ist mehr als nur ein Instrument der EU-Außenpolitik. Denn Stabilisierung und Demokratisierung sind sowohl für die europäische als auch die deutsche Außenpolitik von fundamentalem Interesse. Allerdings verhält sich die von der Finanz- und Währungskrise völlig absorbierte deutsche Politik gegenüber den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu passiv. Außerdem fehlt es dieser Politik an Zielstrebigkeit, strategischem Denken, Konzentriertheit, Kohärenz und Beständigkeit“ – mahnten die Autoren des Memorandums.

Sie kritisierten ferner, dass der deutsche Diskurs über die Außenpolitik die Erörterung geostrategischer Aspekte eher vermeidet: „Man sollte aber die Realitäten sehen. Denn wenn Russland von Stabilität spricht, denkt man dabei an Kategorien wie Kräfteverhältnis und Einflussphären. Aber es ist ebenso legitim, die Östliche Partnerschaft aus einer geostrategischen Perspektive zu betrachten“. Außerdem forderte man die Liberalisierung der Visapolitik gegenüber den östlichen EU-Nachbarstaaten, den weiteren Ausbau zivilgesellschaftlicher Kontakte und eine Abkehr von der Überzeugung, dass Druckausübung zur Demokratisierung führen könne. „Deutschland und die Europäische Union dürfen nicht als „Moralapostel“ auftreten, sondern sollten Autonomie bei der Suche nach politischen

Konzepten akzeptieren, die Kooperation durch Festlegung von Mindeststandards flexibel gestalten und eine weitere Zusammenarbeit nicht blockieren“. Die Autoren des Memorandums betonten darüber hinaus die Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnerländern in Osteuropa (was auch im Interesse der gesamten EU liege) und riefen zu einer engen Zusammenarbeit mit Polen als wichtigem Partner der deutschen Ostpolitik auf¹⁷. Unter den deutschen Regierungseliten löste das Memorandum sehr positive Reaktionen aus. Aber einige Monate nach seiner Veröffentlichung entbrannte die Diskussion um die Boykottierung der Ukraine als EM-Gastgeberland, in deren Verlauf zahlreiche deutsche Politiker Standpunkte vertraten, die mit den Zielsetzungen des Memorandums kaum etwas gemein hatten.

Die trotz der engen Kontakte und Beratungen auftauchenden Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung eines deutsch-polnischen Konzepts für die EU-Nachbarschaftspolitik haben jedoch tiefere Gründe als nur eine Art *path dependency* der deutschen Ostpolitik. Sie resultieren vielmehr aus unterschiedlichen Interessen und innenpolitischen Erwägungen sowie aus hartnäckig aufrechterhaltenen divergenten Schlussfolgerungen auf beiden Seiten – trotz der immer ähnlicheren Einschätzung der politischen Lage in Berlin und Warschau. Diese Unterschiede betreffen insbesondere die Beziehungen zu Russland, die Bewertung des Konditionalitätsprinzips in der EU-Nachbarschaftspolitik, und letztlich auch den Stellenwert des EU-Assoziierungsabkommens mit der Ukraine sowie die EU-Visapolitik gegenüber den osteuropäischen Nachbarstaaten.

In der Russlandpolitik haben der deutsch-polnische Dialog und die gewandelten Einstellungen unter den Eliten beider Länder inzwischen zu einer Annäherung geführt, die allerdings weder bilaterale Interessensunterschiede (Schwerpunkt auf Wirtschaftsbeziehungen in Deutschland versus geopolitisch motivierte Distanz Polens zu Russland) ausgleichen noch das generelle Misstrauen Warschaus gegenüber der Russlandpolitik Berlins beseitigen konnte. Zusätzlich genährt wurde dieses Misstrauen z.B. von der Nachricht, dass die deutsche Firma Rheinmetall derzeit ein

17 Vgl. dazu: Deutsche Außenpolitik und die Ostpartnerschaft. Standpunkt der Expertengruppe Ostpartnerschaft, DGAP-Standpunkt, Februar 2012.

Ausbildungszentrum für die russische Armee in Nischni Nowograd errichtet¹⁸. Russland hat Polen mittlerweile mehrmals mit Präventivmaßnahmen aufgrund des auf polnischem Hoheitsgebiet geplanten Raketenabwehrschilts gedroht¹⁹. Obwohl die Skepsis Warschaws in Bezug auf die deutsch-russische Gaspartnerschaft und deren politische Konsequenzen keineswegs gewichen ist, spielt das Projekt der Ostsee-Gaspipeline für den deutsch-polnischen Dialog mittlerweile nur noch eine untergeordnete Rolle. „Die Abhängigkeit Deutschlands von den Gaslieferungen aus Russland hat sich infolge des Wandels der deutschen Energiepolitik nur noch verstärkt. Die Stilllegung der Atomkraftwerke bewirkt, dass Deutschland diese Lücke mit dem Bau von Gaskraftwerken schließen und den Import dieses Rohstoffs aus Russland steigern muss“ – betonte jüngst ein Energieexperte, was eine in Deutschland derzeit weit verbreitete Auffassung widerspiegelt. Ähnliche Warnungen äußerte inzwischen auch EU-Energiekommissar Günter Oettinger²⁰. Auch die Investitionen der russischen Gasprom auf dem europäischen Energiemarkt mit Hilfe deutscher Unternehmen (z.B. Wintershall), dank denen dieser russische Konzern einen lukrativen Zugang zu den Endverbrauchern in der EU gewinnt, werden in Polen mit erheblicher Skepsis betrachtet²¹. Obwohl die Bundesregierung bereits angedroht hat, diese Energievereinbarung zu torpedieren, passen die Verträge deutscher Unternehmen mit Gasprom gut zur langfristigen Strategie einer engen deutsch-russischen Zusammenarbeit im Energiesektor, zu der auch der Bau der Ostsee-Gaspipeline gehört. Die eventuelle

-
- 18** Vgl. Rheinmetall AG baut Übungszentrum für russische Soldaten mit, 21.02.2012, http://de.rian.ru/security_and_military/20120221/262733282.html
- 19** Vgl. Tarcza w Polsce? Rosja grozi rakietowym uderzeniem (Raketenabwehrschild in Polen? Russland droht mit Raketenangriff), 11.05.2012, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/390126,rosja-znow-grozi-zniszczeniem-obiektow-tarczy-antyrakietowej-w-europie.html>
- 20** Vgl. Oettinger warnt vor Folgen der Energiewende, 17.06.2012, <http://www.tagesspiegel.de/zeitung/oettinger-warnt-vor-folgen-der-energiewende-eu-kommissar-strom-wird-fuer-viele-unbezahlbar/6760964.html>
- 21** Vgl. Brisanter Tausch zwischen BASF und Gazprom, 14.11.2012, <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/energie-brisanter-tausch-zwischen-basf-und-gazprom/70117990.html>

Verlegung eines weiteren Leitungsstrangs dieser Gas-Pipeline als Reaktion auf den erwarteten Anstieg der Nachfrage nach russischem Erdgas wurde auch in Polen aufmerksam zur Kenntnis genommen. Eine derartige Investition hätte jedoch nach Ansicht zahlreicher deutscher Energieexperten keinen Sinn.

Allerdings kann man aufgrund der weiterhin recht unterschiedlichen Wahrnehmung der beiderseitigen Interessen – abgesehen vom Kalinin-grader Dreieck – derzeit kaum von deutsch-polnischen Initiativen für eine gemeinsame EU-Politik gegenüber Russland sprechen. Auch wegen der jüngsten innenpolitischen Entwicklung in Russland sind die Spielräume für derartige Maßnahmen eher beschränkt. Laut Ansicht deutscher Diplomaten geht es im heutigen deutsch-polnischen Dialog nicht so sehr um die Ausarbeitung eines gemeinsamen Konzepts für die EU-Russlandpolitik, da ein fundamentaler Durchbruch in diesem Bereich derzeit kaum möglich erscheint. Dieser Dialog ist vielmehr für die bilateralen Beziehungen von noch größerer Bedeutung, da er das beiderseitige Verhältnis insgesamt stabilisiert und zunehmend Vertrauen zwischen beiden Ländern schafft. Während die Handlungsfelder des deutsch-polnischen Tandems in Bezug auf Russland heute eher begrenzt sind, bleibt die Politik gegenüber der Ukraine und anderen Ländern der Östlichen Partnerschaft auch weiterhin der wichtigste Prüfstein für die bilaterale Zusammenarbeit in Osteuropa. Daher ist die Haltung Berlins und Warschaus zur Frage der Demokratieförderung und der Konditionalität der EU-Nachbarschaftspolitik von ganz besonderer Bedeutung²². Diese Frage hat im Zuge des „arabischen Völkerfrühlings“ immer größeres Gewicht. Die revolutionäre Ausmaße annehmende Demokratie-Welle in den südlichen Anrainerstaaten der EU hat letztere dazu gezwungen, die gesamte Strategie der Nachbarschaftspolitik neu zu überdenken. Durch das im Frühjahr 2011 vereinbarte Belohnungsprinzip in Bezug auf Länder mit größeren Demokratisierungsfortschritten entstand in diesem Bereich ein recht attraktives Angebot („more for more“). Im Gegenzug dürfen Staaten, die ihren Verpflichtungen in Hinblick auf die Stärkung

22 Vgl. K. Raik, *Between Conditionality and Engagement. Revisiting the EU's Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood*, FIIA Briefing Paper 80, April 2011.

von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht nachkommen, nicht mehr mit einer engeren Zusammenarbeit mit der EU rechnen. Die stärkere Konditionalität in den Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern ermöglicht es, eine differenziertere politische Haltung gegenüber diesen Staaten einzunehmen und sie zu größerer gegenseitiger Konkurrenz zu bewegen.

Die deutsche Außenpolitik neigt dazu, das Konditionalitätsprinzip weitaus konsequenter anzuwenden als die polnische Regierung. Die Abkühlung der deutsch-ukrainischen Beziehungen (bis hin zur Bereitschaft, die politischen Eliten Kiews gemäß dem *less for less*-Prinzip zu „bestrafen“ und Janukowitsch politisch zu isolieren) zeugte nicht nur von einem schwächeren deutschen Engagement an der EU-Ostpolitik, sondern offenbarte auch die in Berlin gehegte Überzeugung, dass sich die Ukraine derzeit kein besseres Angebot seitens der EU verdient hatte. Im polnischen Denkansatz zeigt sich hingegen eine größere Distanz zum Konditionalitätsprinzip. Aus der Sicht Warschaws sind daher wirtschaftliche Integration und liberalere Visaregelungen die wichtigsten Stimulatoren für den Prozess der Modernisierung, Europäisierung und Demokratisierung in den östlichen EU-Nachbarstaaten. Diese Stimulatoren sollten nach der in polnischen Regierungskreisen herrschenden Meinung nicht an ein bestimmtes Niveau der demokratischen Entwicklung in einem Staat geknüpft sein. Oder anders ausgedrückt: Die Europäische Union sollte mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft von vorneherein möglichst enge Handelskontakte entwickeln und die eigenen Grenzen für deren Bürger im Bewusstsein öffnen, dass gerade diese Offenheit geeignete Voraussetzungen für eine nachhaltige Demokratisierung der politischen Systeme dieser Staaten schafft. Eine solche Herangehensweise schließt die politische Isolierung oder „Bestrafung“ der Regierungseliten dieser Länder sogar dann aus, wenn es sich um halbautoritäre Regime handelt. Nach Ansicht einiger polnischer Politiker sollte die EU sogar den Dialog mit ukrainischen Oligarchen ausbauen, falls sich dadurch die Möglichkeit böte, auf die Verhältnisse vor Ort positiv Einfluss zu nehmen²³. Gemäß

23 Vgl. z.B. die Äußerungen des polnischen Europaabgeordneten Paweł Kowal (Partei „Polen ist am wichtigsten“ – PJN) auf der am 5. November 2012 in Warschau abgehaltenen ECFR-Konferenz zur „deutsch-polnischen Ostpolitik“.

diesem Politikverständnis sind Zivilbevölkerung, demokratische Opposition und Wirtschaftsunternehmen die wichtigsten Kooperationspartner. In diesem Punkt unterscheidet sich die polnische Denkart in der Außenpolitik grundlegend von der früheren Ostpolitik der Bundesrepublik, die sich auf den Ausbau der Kontakte zu den Führungseliten der kommunistischen Staaten Osteuropas im Sinne der Maxime „Wandel durch Annäherung“ beschränkte.

Die von Warschau vertretene Grundannahme, dass die Politik der Konditionalität ihre Grenzen hat, lässt sich auf zwei Motive zurückführen. Erstens führte dieses Prinzip in der Osterweiterungspolitik der EU zu den besten Resultaten, da die Aussicht auf eine baldige EU-Mitgliedschaft die Beitrittskandidaten zu entschiedeneren politischen Maßnahmen und Reformen drängte. Zweitens wäre wichtig, dass die bei der Annäherung in Wirtschafts- und Migrationsfragen bzw. der Demokratisierung erzielten Fortschritte nur dann effiziente Druckmittel sind, wenn auf beiden Seiten genügend politischer Wille und Interesse an einer EU-Integration bestehen. Für Berlin und Warschau war es in den letzten Jahren besonders enttäuschend festzustellen, dass die politischen Eliten der Ukraine (und anderer Länder der Östlichen Partnerschaft mit Ausnahme Moldawiens) eigentlich eher unentschlossen sind, einen einheitlichen EU-Kurs einzuschlagen. Vor diesem Hintergrund geriet die polnische Ostpolitik in eine konzeptionelle Krise, während sich die deutsche Außenpolitik zur Boykottierung der Ukraine im Vorfeld der Fußball-EM zusätzlich ermutigt fühlte. Dies wiederum bestärkt die politischen Entscheidungsträger in Warschau in ihrer Überzeugung, dass die Ukraine größtenteils selbst daran schuld ist, dass sie auf absehbare Zeit keine Chance für eine EU-Mitgliedschaft besitzt und dass die politische Herangehensweise gegenüber diesem Land neu überdacht werden muss. „Der Assoziierungsprozess darf nicht wortwörtlich genommen werden. Wir tappen selbst in eine Falle, wenn wir die Politik der Unnachgiebigkeit fortführen und nur noch Bedingungen stellen“ – mahnte unlängst ein polnischer Politikexperte.

Wie weitreichend die Schlussfolgerungen sind, die man in Berlin und Warschau aus dieser Situation zieht, zeigt sich an der Haltung zur endgültigen Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine. Denn Deutschland herrschte lange die Überzeugung vor, dass das Abkommen

erst dann unterzeichnet (paraphiert wurde es bereits im März 2012) werden kann, wenn drei Bedingungen der EU erfüllt werden: demokratischer Ablauf der Parlamentswahlen im Oktober 2012, Durchführung einer Justizreform und Freilassung der politischen Gefangenen. „Andernfalls würde die Unterzeichnung des Abkommens in völligem Widerspruch zum *more for more*-Prinzip stehen und wäre ein fatales Signal an alle anderen Staaten der EU-Nachbarschaftspolitik. Eigentlich wäre es das Ende dieser Politik in ihrer jetzigen Form“ – argumentierten einige deutsche Politiker vor den Wahlen in der Ukraine. Gemäß der inneren Logik der EU-Nachbarschaftspolitik bildet das Assoziierungsabkommen eine Belohnung für die Ukraine, die den politischen Eliten des Landes allerdings nicht gewährt werden darf, wenn sie zu träge für deutliche Schritte in Richtung Europäische Union sind. „Es gibt kein Argument dafür, der Ukraine entgegenzukommen, wenn sie keine Fortschritte macht. Darüber hinaus ist die Annahme falsch, dass die Unterzeichnung des Abkommens sofort zu seiner Umsetzung führen wird“ – meinte unlängst der Vertreter einer politischen Stiftung in Deutschland.

Gerade der deutsche Ansatz, das Assoziierungsabkommen als einseitige Geste der EU gegenüber Kiew zu sehen, wird in Polen kritisiert. „Das Abkommen [über eine vertiefte Freihandelszone] als Geschenk zu behandeln, ist ein Missverständnis“ – betonte jüngst ein hochrangiger polnischer Diplomat. Obwohl nach groben Schätzungen auf lange Sicht eine Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands um 4 bis 11 % infolge des freien Handels mit EU-Staaten eintreten dürfte, werden für die ersten Jahre der Umsetzung des Abkommens erhebliche wirtschaftliche und soziale Folgekosten für die ukrainische Bevölkerung erwartet. Seitens der EU werden jedoch kaum Vorschläge laut, wie diese Kosten verringert werden könnten. Nach Ansicht eines polnischen Politikexperten zeigen sich „erhebliche Unterschiede, was die Erwartungen und Interessen Kiews und Brüssels angeht. Die Implementierung des DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*) kann der Ukraine langfristig potentiellen Nutzen einbringen. Dies erfordert jedoch, zunächst erhebliche Kosten zu tragen. Für die politischen Eliten der Ukraine sind aber kurzfristige politische und wirtschaftliche Gewinne das wichtigste. Diese Gewinne sind jedoch bei

der Umsetzung dieses Abkommens nicht gegeben“²⁴. Außerdem besitzen die ukrainischen Oligarchen eher ein ambivalentes Verhältnis zur vertieften Integration mit der EU. Denn mit der Übernahme der europäischen Rechtsordnung würden sie viele Privilegien verlieren, während die Öffnung des EU-Markts andererseits auch die Chance für lukrative Interessen böte. Nach Ansicht zahlreicher polnischer Diplomaten und Politikexperten liegen die tatsächlichen Interessen der politischen und wirtschaftlichen Eliten der Ukraine aber in der Beibehaltung des Status quo. Denn weder eine Integration mit der EU noch eine Reintegration mit Russland im Rahmen einer Eurasischen Union wäre für sie die bessere Option. Inzwischen hat die EU selbst erhebliches Interesse am Assoziierungsabkommen mit der Ukraine und an deren proeuropäisch gesinnten Bevölkerungsteilen, da das Land dadurch stark an Europa gebunden würde. Janukowitsch hingegen mit einer Nichtunterzeichnung des Abkommens zu „bestrafen“, kann sich als politischer Fehler erweisen, die sich auf die strategischen Ziele der EU-Politik gegenüber der Ukraine störend auswirken würde. Die derzeitige Tendenz zur raschen Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens einschließlich des DCFTA (ohne strikte Einhaltung der von der EU vorgegebenen Rahmenbedingungen) fusst auf der Überzeugung Warschaws, dass die EU nur dann ein wichtiger Akteur für die ukrainische Politik bleiben kann, wenn dabei die Interessen der Befürworter und Gegner einer stärkeren Anbindung an die EU zusammenprallen. „Die Unterzeichnung und anspruchsvolle Umsetzung des Abkommens ist das einzige Druckmittel, das uns zur Verfügung steht“ – sagte kürzlich ein polnischer Diplomat. Obwohl der deutsche Standpunkt hinsichtlich der Unterzeichnung des Abkommens eher zurückhaltend ist (der Verlauf der jüngsten ukrainischen Parlamentswahlen war für Deutschland und Polen gleichermaßen eine negative Überraschung), werden die polnischen Argumente im Vergleich zu früher mit deutlich größerem Verständnis zur Kenntnis genommen. In politischen Kreisen mangelt es auch nicht an Stimmen, die anstatt des auf Kriterienerfüllung fixierten technokratischen Ansatzes mehr Flexibilität

24 Zit. R. Sadowski, *Perspektywy umowy o wolnym handlu UE-Ukraina* (Perspektiven des EU-Freihandelsabkommens mit der Ukraine), in: *Komentarze OSW* (Zentrum für Oststudien – Kommentare), Nr. 94, 15.10.2012, S. 5-6.

und strategisches Denken fordern. „Das sklavisches Festhalten am *more for more*-Prinzip erschwert proaktives Handeln in der Ostpolitik“ – betonte der ehemalige Grünenpolitiker Rainer Steenblock²⁵. „Sich nur auf Druck zu beschränken, wäre einseitig und könnte gegenüber der Ukraine als bequemer Vorwand zur Marginalisierung der Diskussion und der Aktivitäten dienen“ – heißt es u.a. im jüngsten Arbeitspapier der Kopernikus-Gruppe unter dem Titel „Die Ukraine – strategischer Partner“²⁶. Deutsche Diplomaten betonen, dass der kommende Gipfel der Staaten der Östlichen Partnerschaft im November 2013 in Vilnius unbedingt mit einem Erfolg abgeschlossen werden sollte. Dabei gilt die Unterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens mit der Ukraine bis zu diesem Zeitpunkt (wobei man davon ausgeht, dass Kiew sich gemäß den Erwartungen der EU zumindest im Bereich der Justizreform und/oder in der Frage der politischen Gefangenen bewegt) in Berlin als das wahrscheinlichste Szenario.

Grundlegende Unterschiede zwischen Polen und Deutschland in der Visumsfrage bleiben weiterhin bestehen. Warschau ist der Ansicht, dass eine Liberalisierung der Visaregelungen (Abschaffung der Visapflicht bzw. weitreichende Erleichterungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen) das wichtigste Instrument einer „engagierten Politik“ gegenüber den Ländern der Östlichen Partnerschaft ist (vor allem für die Ukraine und Moldawien, wo der Liberalisierungsprozess bislang am weitesten gediehen ist). Auf deutscher Seite ist man dabei eher geteilter Meinung. Denn während das Auswärtige Amt die polnische Argumentation unterstützt, spricht sich das Bundesinnenministerium bislang gegen eine Abschaffung der Visapflicht aus. Diese festgefahrene Situation resultiert aus einer jahrelangen inneren Blockade der deutschen Politik. Hintergrund ist die vor etwa zehn Jahren ausgebrochene „Visaaffäre“, die langwierige politische Kontroversen ausgelöst hat und von einem speziellen parlamentarischen Untersuchungsausschuss geprüft wurde. In einem im Jahre 2000 vom

25 Zit. aus der Stellungnahme Steenblocks auf der Warschauer ECFR-Konferenz zur „deutsch-polnischen Ostpolitik“ am 5. November 2012.

26 Zit. aus: Kopernikus-Gruppe, Arbeitspapier Nr. 22: Die Ukraine – strategischer Partner, November 2012, <http://www.deutsches-polen-institut.de/Projekte/Projekte-Aktuell/Kopernikus-Gruppe/wersja-polska22.php>

Auswärtigen Amt an die deutschen Auslandskonsulate verteilten Rundschreiben wurde vorgeschlagen, sich in der Praxis bei der Visavergabe am Prinzip *in dubio pro libertate* („im Zweifelsfall für die Freiheit“) zu orientieren und nicht in jedem Fall bei geringfügigen Zweifeln an den lauterer Absichten des Antragstellers die Visaerteilung zu verweigern. Infolge dieser amtsinternen Weisung kam es zu zahlreichen Missbräuchen bei der Visavergabe (insbesondere in Kiew, wo organisierte Tätergruppen agieren). Heute ist die Prüfung der Rückkehrabsichten in deutschen diplomatischen Vertretungen außerordentlich streng und führt zu vielen Ablehnungen. 2011 vergab Deutschland in der Ukraine 110000 Schengen-Visa, während alleine in Polen über eine Million Visumsgenehmigungen erteilt wurden. „Im Denken der EU über Visumsfragen in Osteuropa dominiert das Paradigma der Sicherheitspolitik, aber nicht das Paradigma der Außenpolitik“ – kritisieren polnische Experten²⁷. Dieser Vorwurf richtet sich vor allem an Deutschland. Seit 2012 hat sich jedoch die skeptische Haltung deutscher Regierungskreise gegenüber der derzeitigen Visapolitik vor dem Hintergrund neuer illegaler Einwanderungsströme aus Südosteuropa weiter verstärkt. Die daraufhin einsetzende öffentliche Diskussion über eine Wiedereinführung der Visumpflicht für die westlichen Balkanländer hat die Liberalisierungspläne der EU in Bezug auf die Staaten der Östlichen Partnerschaft sicherlich nicht begünstigt²⁸. In Polen plädiert man inzwischen für eine „Entmystifizierung“ der Diskussion um Visafreiheit für diese Länder: „Angesichts des gegenwärtigen Niveaus der zwischenmenschlichen, geschäftlichen und politischen Mobilität bzw. Kontakte zwischen der EU und den osteuropäischen Ländern ist die Abschaffung der Visapflicht nur eine natürliche Folge der seit Jahren andauernden Liberalisierungsprozesse und wird den derzeitigen Migrationsdruck nicht wesentlich beeinflussen, da die größte Welle von Erwerbsmigranten schon

27 Zit. M. Jaroszewicz, *Niemżliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami* (Das Unmögliche möglich machen. Perspektiven des visafreien Verkehrs zwischen der EU und ihren östlichen Partnerstaaten), *Punkt widzenia OSW* (Standpunkt des Zentrums für Oststudien), Nr. 27, Warschau, Mai 2012, S. 22.

28 Vgl. B. Fox, *Germany and France demand reintroduction of Balkan visas*, in: *EuObserver* v. 15.10.2012.

vor einem Jahrzehnt in die EU schwappte²⁹. Politisch heikel bleibt aber die zeitliche Reihenfolge der Visumsbefreiung für einzelne Staaten. Dabei überwiegt in Polen die Überzeugung, dass die Öffnung der Grenzen für ukrainische Bürger nicht später erfolgen darf als für russische Staatsangehörige. In Deutschland wird die Liberalisierungsforderung vor allem vom Ostausschuss der deutschen Wirtschaft unterstützt, der als einflussreicher Vertreter der deutschen Industrie um den stetigen Ausbau der Handelskontakte mit Osteuropa bemüht ist. Im April 2012 richtete der Ostausschuss einen öffentlichen Appell an die zuständigen Behörden, in dem er zu einer beschleunigten Liberalisierung der Visumsregelung³⁰ aufrief. An anderer Stelle setzte sich der Ostausschuss mit Nachdruck für die Einführung eines visafreien Reiseverkehrs bis zum Jahre 2018 – bis zur den Olympischen Spielen in Sotschi – ein³¹.

29 Zit. M. Jaroszewicz, op. cit., S. 47.

30 Vgl. Wirtschaftswachstum durch Visa-Liberalisierung, 23.04.2012, <http://www.ost-ausschuss.de/wirtschaftswachstum-durch-visa-liberalisierung>

31 Vgl. Wege zur Visa-Freiheit, Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, November 2011, [http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Positionspapier %20Wege %20zur %20Visa-Freiheit %20Nov2011.pdf](http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Positionspapier%20Wege%20zur%20Visa-Freiheit%20Nov2011.pdf)

3. Im Zeichen der *Energiewende*¹

Im Bereich der Energiepolitik sind die deutsch-polnischen Beziehungen jahrelang von Konflikten, Missverständnissen und gegensätzlichen Interessen geprägt gewesen. Denn gerade in der Energiepolitik beider Länder kommen divergierende geopolitische Interessen, historische Empfindlichkeiten und die Ungleichgewichte der bilateralen Beziehungen zum Ausdruck. Konkrete Reibungspunkte bot vor allem die Frage der Versorgungssicherheit sowie der aus den Transitlieferungen gezogene Nutzen und die Unabhängigkeit der Gasprom. Die vielfältigen Einflussfaktoren im Energiebereich erklären auch das hohe Maß an Emotionen, von denen die Diskussion über die Sicherheit der Energieversorgung in beiden Ländern in den letzten Jahren begleitet gewesen ist, wobei der Ostsee-Gaspipeline geradezu symbolische Bedeutung zukommt. Bis heute zählt der von Außenminister Sikorski geprägte Vergleich der Gaspipeline mit dem Ribbentrop-Molotow-Pakt zu den meistzitierten Aussagen polnischer Politiker. Derzeit hat sich die Situation jedoch etwas verändert. Denn die Errichtung der Ostsee-Gaspipeline relativiert die Veränderungen auf den globalen Energiemärkten – die rasante Entwicklung des Flüssiggashandels und die „Revolution des Schiefergases“. Die Frage der Lockerung der energiepolitischen Abhängigkeit von Russland und die Diversifizierung der Energieversorgung erscheinen dabei in einem neuen Licht.

1 Die nachfolgenden Überlegungen zu den deutsch-polnischen Reibungsflächen in der Energiepolitik stützen sich nicht zuletzt auf einen einschlägigen Forschungsaufenthalt im Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Die Energiewirtschaft bleibt für Berlin und Warschau weiterhin ein strittiges Thema. Aber heute stehen dabei nicht mehr die unterschiedliche Betrachtung der Rolle Russlands und die konflikträchtige Diskussion um Versorgungssicherheit im Mittelpunkt, sondern harte wirtschaftliche Interessen und unterschiedliche Strategien der Energieversorgung. Im Frühjahr 2011 hat die Bundesrepublik eine radikale Kehrtwende in der Energiepolitik beschlossen, die bis 2022 einen völligen Ausstieg aus der Atomenergie und bis 2050 eine 80 %-ige Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen vorsieht. In Polen ist die Denkrichtung genau umgekehrt. Denn die Regierung Tusk hat inzwischen den Bau von Atomkraftwerken forciert und setzt darüber hinaus große Hoffnungen auf den zukünftigen Abbau von einheimischem Schiefergas, wobei die Kohleförderung weiterhin eine große Rolle bei der Energieversorgung spielt. Diese unterschiedlichen Energiestrategien haben erhebliche Folgen für die Europapolitik beider Staaten, was nicht nur auf bilateraler Ebene zu Spannungen führt. „Nachdem sich die Kontroversen um die schwierige gemeinsame Vergangenheit und die Ostsee-Gaspipeline beruhigt haben und zunehmend in den Hintergrund rücken, werden nun die Konsequenzen der deutschen *Energiewende* allmählich zum größten Zankapfel zwischen Polen und Deutschland – betonte unlängst einpolnischer Regierungsberater.

Der klassische Interessenkonflikt – einerseits ein Land, das völlig von Kohleenergie abhängig ist und andererseits ein Staat, der gewillt ist, komplett auf Ökostrom zu setzen – ist allerdings nur eine Dimension des Problems. Denn die vor diesem Hintergrund entstehenden bilateralen Spannungen resultieren vor allem auch aus politisch-kulturellen Missverständnissen und beruhen auf einer tiefen Ungewissheit über den weiteren Verlauf der *Energiewende* und der langfristigen Konsequenzen dieses Prozesses für die gesamte Europäische Union.

Deutschland: eine Quelle der Ungewissheit

Die Unterschiede in der deutschen und polnischen Energiepolitik sind in hohem Maße auf voneinander abweichende politische Kulturen zurückzuführen. In Deutschland wird nämlich der Kurs der Energiepolitik nicht nur von wirtschaftlichen Interessen bestimmt, sondern auch von in der Bevölkerung vorherrschenden Grundüberzeugungen, die das Ergebnis

einer langjährigen Evolution sind. Die Entscheidung für den im Juni 2011 beschlossenen totalen Rückzug aus der Atomenergie, die das Antriebsrad für die radikale *Energiewende* bildet, ist gleichsam nur der Schlussakkord eines Prozesses, zu dessen Zwischenstationen die Verabschiedung des bahnbrechenden Gesetzes zur Förderung erneuerbarer Energien (EEG), der 2001 von der damaligen Rot-Grün-Regierung beschlossene Atomausstieg sowie die Revidierung dieser Entscheidung durch die Regierung Merkel im Herbst 2010 gehören. Der Streit über die Atomenergie, der zu scharfen Kontroversen über den Kurs der nationalen Energiepolitik führte, wurde rasch zu einem Konflikt, der die deutsche Nachkriegsgesellschaft jahrzehntelang extrem spaltete.

Schon in den 1950er Jahren war die Kernenergie in der Bundesrepublik ein faszinierendes Thema. 1955 entstand das Bundesministerium für Kernenergie, an dessen Spitze der herausragende bayerische Politiker Franz Josef Strauß stand. Die Kernenergie sollte nicht nur der Stromerzeugung dienen, sondern ein Mittel für alles sein: Heilmittel gegen Krebs, Antriebsenergie von Pkws, Instrument zur sozialen Integration. „Bleib für immer unser Freund!“ – mit diesem Appell endete damals ein deutscher Schulkindern vorgeführter Werbefilm für Kernenergie. Ende der 1960er Jahre ging man davon aus, dass bis Ende des 20. Jahrhunderts ca. 80 % des erzeugten Stroms aus der Kernenergie kommen werde. Aber nach diesem anfänglich noch unbeschwerten Glauben an die Atomenergie kam es zu ersten Kontroversen. Daher lassen sich die heutigen Stimmungen und Ansichten in der deutschen Gesellschaft in Bezug auf die Kernenergie nur schwer ohne den Rückblick auf die „Revolution von 1968“ erklären. In Deutschland war diese kulturelle Wende von besonderer Bedeutung. Eines ihrer Hauptelemente bildete der abnehmende Glaube an technischen Fortschritt und eine sichere Zukunft, was in der Bundesrepublik dramatischer als in anderen Ländern Europas zum Ausdruck kam. Für viele deutsche Intellektuelle war der Verlust des Vertrauens in eine gedeihliche Zukunft vor allem eine Spätfolge der NS-Vergangenheit. Die Sozialisierung der Nachkriegsgeneration vollzog sich daher in der Überzeugung, dass die unbekümmerte Fortschrittserwartung die eigentliche Hybris ist, die

Deutschland im Januar 1933 in den Abgrund getrieben hatte². Kritische Stimmen charakterisieren diese Grundhaltung als typisch deutschen irrationalen Hang zu apokalyptischen Unheilsvisionen. Zweifellos kam dieses allgemeine Misstrauen gegenüber kühnen Zukunftsprojekten in der „68er-Generation“ ebenso zum Vorschein wie eine andere Bewusstseinshaltung: die Sensibilität für die Probleme von Klimawandel und Umweltschutz sowie die Gefahren eines schrankenlosen Glaubens an die Unfehlbarkeit der Technik. Für viele pazifistisch eingestellte Vertreter der 68er-Generation bestand ein wichtiges Argument gegen die Nutzung der Atomenergie auch in der Gefahr ihres Einsatzes in der Rüstungsindustrie. Auf diesem gesellschaftlichen Nährboden entstand die Bewegung und spätere Partei der Grünen, die bisher nirgendwo so erfolgreich ist wie in Deutschland.

Vor dem Hintergrund dieses gewandelten kulturellen Bewusstseins kam es immer wieder zu hitzigen öffentlichen Auseinandersetzungen um die Energiepolitik, die die Gesellschaft der Bonner Republik vier Jahrzehnte lang spalteten. Integraler Bestandteil dieser Auseinandersetzungen waren gewaltsame Proteste, Sitzblockaden und Zusammenstöße mit der Polizei, die im ganzen Land auf ein breites Echo stießen. Mitte der 1970er Jahre verhinderte z.B. eine kleine Gruppe von Winzern aus der Kleinstadt Wyhl in Baden-Württemberg durch scharfen Protest gegen den RWE-Konzern und die zuständigen Landesbehörden den geplanten Bau eines Kernkraftwerks am Rande des malerischen Schwarzwalds. Der Sieg dieser Winzergruppe veranschaulichte die Stärke des sozialen Protests gegen die Atomenergie und ermutigte andere zu ähnlichen Formen des Widerstands. Wyhl wurde zum Mythos einer Bewegung, die sich rasch über ganz Deutschland ausbreitete. 1976 kam es in Brokdorf bei Hamburg zu ernststen Ausschreitungen zwischen der Polizei und Atomkraftgegnern, bei denen es etwa 100 Verletzte gab. Diese Auseinandersetzungen lösten einen Schock in der Bevölkerung aus und weckten die Befürchtung, dass dem Land früher oder später ein ökologischer Bürgerkrieg bevorstand. Die von zunehmendem RAF-Terror geprägten 1970er Jahre kennzeichnete ein allgemeines Misstrauen der Bürger gegenüber dem Staat und die Furcht vor der Revitalisierung autoritärer Regierungsformen. In dieser gesell-

2 Vgl. Interview mit Paul Nolte, in: „Gazeta Wyborcza“ v. 25.07.2009.

schaftlichen Atmosphäre stieß der „Wühl“-Mythos auf fruchtbaren Boden. Der Streit um die Nutzung der Kernenergie war jahrzehntelang fester Bestandteil des politischen Lebens in der Bundesrepublik. Obwohl die ökologische Idee und die allgemeine Abneigung gegen die Atomenergie im Laufe der Zeit immer tiefer in den gesellschaftlichen Mainstream eingedrungen waren, blieben die traditionellen Trennlinien in der Energiepolitik bis zum Jahre 2011 größtenteils bestehen. Als die rot-grüne Regierung 2001 den stufenweisen Rückzug aus der Atomenergie beschloss, sträubte sich die konservative und liberale Opposition gegen diese Entscheidung. Zehn Jahre später sprachen sich bereits alle politischen Kräfte im Lande für einen umfassenden Ausstieg aus der Kernenergie aus. Heute herrscht in Deutschland die parteienübergreifende Überzeugung, dass es bei dieser Entscheidung kein Zurück mehr gibt. Der gesellschaftliche Grundkonsens über den generellen Verzicht auf Atomkraft wird auch im Bericht der aus Vertretern verschiedener politischer und sozialer Gruppen zusammengesetzten Ethikkommission vom Mai 2011 ausdrücklich erwähnt. Dieser Bericht diente als Grundlage für die von der Bundesregierung bald darauf beschlossene nationale *Energiewende*, die als Gemeinschaftsleistung der gesamten Gesellschaft definiert wurde³. Als das Atomkraftwerk in Fukushima explodierte, sprachen sich laut einer Befragung des Forsa-Instituts 63 % der Deutschen für die Abschaltung aller Atomkraftwerke innerhalb von fünf Jahren aus. Ein Jahr später, im Sommer 2012, wurde der stufenweise Rückzug aus der Atomenergie (bis 2022) von der deutschen Bevölkerung immer noch stark unterstützt. Nach aktuellen Angaben des Allensbach-Instituts halten derzeit 73 % der Deutschen einen solchen Ausstieg für sinnvoll, nur 16 % meinen, dass dies eine falsche Entscheidung ist. Die gesellschaftliche Unterstützung für die *Energiewende* ist nur in geringem Maße von parteipolitischen Sympathien abhängig. Sie wird nämlich von 79 % der SPD-Wähler und 64 % der CDU-Wähler befürwortet⁴.

Dieser soziokulturelle Hintergrund der jüngsten *Energiewende* in der Bundesrepublik ist in Polen kaum bekannt. Unter den polnischen Eliten

3 Vgl. Deutschlands *Energiewende* – ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Ethikkommission Sichere Energieversorgung, Berlin, 30.05.2011.

4 Vgl. R. Köcher, Schwierige Wende, in: FAZ v. 21.06.2012.

herrscht vielfach die Überzeugung, dass die Entscheidung für den totalen Ausstieg aus der Atomenergie „unter dem Einfluss von Emotionen“ getroffen wurde, die der tiefe Schock nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima ausgelöst hat. Die *Energiewende* wird oftmals als völlig „unlogische“ ad-hoc-Entscheidung angesehen, die in Widerspruch zu den deutschen Wirtschaftsinteressen stehe und lediglich einem kurzfristigen Wahlkalkül von Bundeskanzlerin Merkel entsprungen sei (Baden-Württemberg-Wahl im Mai 2011). Darüber hinaus sei die *Energiewende* ein auf falschen Grundannahmen beruhendes Projekt, wobei es lediglich eine Frage der Zeit sei, bis Deutschland den dabei eingeschlagenen Weg verlässt. Diese von polnischer Seite geäußerte Skepsis wird von der negativen Einstellung gegenüber der deutschen Klimapolitik begleitet, die teilweise aus der Entwicklung „grüner“ Umwelttechnologien erwuchs und mit den staatlich geförderten Investitionen in erneuerbare Energien verknüpft ist. Die näheren Beweggründe dieser Skepsis sind unterschiedlich. Sie reichen vom fragwürdigen anthropogenen Charakter des Klimawandels bis zu besonders oft ins Spiel gebrachten ökonomischen Erwägungen, wonach die hohen Kosten der deutschen Klimapolitik die Wettbewerbsfähigkeit Europas und insbesondere auch die polnische Wirtschaft stark belasten. Im Gegensatz zu den deutschen Eliten sehen polnische Politiker die Klimapolitik (zumindest mittelfristig) zumeist nicht als herausragende Chance zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, sondern als Risikoquelle an, die es zu minimieren gilt. Infolgedessen hält sich in Polen der Glaube an die Dauerhaftigkeit des deutschen Kurses in Richtung „grüne“ *Energiewende* auf EU-Ebene eher in Grenzen. Gerade angesichts der gegenwärtigen Krise werden immer mehr Zweifel über die Rationalität dieser Energiepolitik laut. „Heute können wir sehen, dass selbst die eifrigsten Befürworter dieser Politik nachgeben. Angesichts der zu beobachtenden Stagnation oder sogar Rezession entbehren zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft jeglicher Logik“ – meinte unlängst ein für Energiepolitik zuständiger hochrangiger polnischer Ministerialbeamter. Die distanzierte Haltung Warschaws gegenüber dem *Energiewende*-Projekt resultiert also nicht nur aus den für Polen absehbaren, negativ eingeschätzten Folgen, sondern auch aus den in der polnischen Wirtschafts- und Klimapolitik herrschenden Grundüberzeugungen.

Betrachtet man den bisherigen Verlauf der *Energiewende* näher, so scheint der zukünftige Kurs der deutschen Energiepolitik immer noch unklar zu sein. Über ein Jahr nach dem energiepolitischen Paradigmenwechsel in Deutschland ist nach Meinung polnischer Energieexperten eine befriedigende Antwort über die Zukunft der *Energiewende* immer noch nicht in Sicht. Denn anstatt eine solide Grundlage für eine neue Energiepolitik zu schaffen, die das Vertrauen der Gesellschaft und der Wirtschaft genießt, habe dieser Richtungswechsel eher „zu enormer Verunsicherung und Chaos geführt. [...] Die Verwirklichung der zentralen Ziele der neuen Strategie, wie z.B. die Erweiterung der Energieleitungsnetze und der Bau neuer konventioneller Kraftwerke, stößt auf immer größere Schwierigkeiten wirtschaftlicher und rechtlicher Natur. Probleme gibt es auch bei der Entwicklung des grünen Technologiesektors, der im Bereich der Solarenergie übersubventioniert ist, während z.B. der Bau von Windkraftanlagen auf hoher See zu wenig bezuschusst wird. Auch die mangelhafte Gesamtkoordination bei der Umsetzung sowie die damit verbundenen finanziellen Mehrbelastungen für Wirtschaft und Gesellschaft sind eine Gefahr für den Erfolg der Strategie“⁵.

Laut einem für Energiepolitik zuständigen polnischen Ministerialbeamten ist es bezeichnend, dass „wir nicht wissen, mit welchem Partner wir es zu tun haben“. Deutschland wird in Warschau nicht als stabilisierendes Element der europäischen bzw. nationalen Energiepolitik, sondern als schwer einschätzbarer Risikofaktor gesehen, der die ohnehin nicht einfache Planung der polnischen Energieversorgungspolitik in den kommenden Jahrzehnten zusätzlich erschwert. Dabei geht es nicht in erster Linie um den deutschen Energiewandel an sich, sondern um seine nicht näher festgelegte Zielrichtung. Daher bleibt bis auf weiteres unklar, welche konkreten Ansätze in der deutschen Energiepolitik realistisch sind und auf welche Weise bzw. wie rasch diese umgesetzt werden. Nach polnischer Einschätzung wird diese Unsicherheit zumindest bis zu

5 Zit. nach: Niemiecka transformacja energetyczna. Trudne początki (Die Energiewende in Deutschland. Schwierige Anfänge), red. A. Kwiatkowska-Drożdż, Raport OSW (Bericht des Zentrums für Oststudien), Warschau, Dezember 2012, S. 9.

den Bundestagswahlen im Herbst 2013 bestehen bleiben. Die zukünftige Realisierung der *Energiewende* sieht man in Polen eher als gefährdet an. Die diesbezüglichen politischen Kompetenzstreitigkeiten werden daher in Warschau mit wachsender Skepsis betrachtet⁶. Negativ bewertet man vor allem die Kommunikationspolitik der Bundesregierung in Fragen der *Energiewende*, da ein kohärenter Zukunftsplan für die deutsche Energiepolitik immer noch fehlt. Mittlerweile sind die von Deutschland getroffenen Entscheidungen von fundamentaler Bedeutung für wichtige Bereiche der EU-weiten Energiepolitik: Errichtung von Energieleitungsnetzen, Emissionshandel, Entwicklung erneuerbarer Energiequellen und Dekarbonisierungspolitik. Bis Herbst 2012 fand lediglich ein einziges Treffen der EU-Energieminister statt (September 2011 in Breslau), bei dem die möglichen Folgen der *Energiewende* für die gesamte EU erörtert wurden. Unter polnischen Regierungsvertretern wurde inzwischen beklagt, dass man nicht wisse, in welchem Stadium sich die einzelnen Energievorhaben befinden und welche konkreten Aussichten für deren weitere Realisierung bestehen. Denn die von der Bundesregierung auf EU-Ebene eingeleiteten Maßnahmen zur schrittweisen Umsetzung der nationalen *Energiewende* stehen aus der Sicht vieler Teile der polnischen Eliten in erheblichem Widerspruch zu den energiepolitischen Interessen Polens. „Deutschland möchte den eigenen Transformationsprozess in der Energiepolitik in der Europäischen Union verankern, d.h. die Gemeinschaftsmechanismen zur Durchführung von Reformen einsetzen, mit denen man auf nationaler Ebene nicht zurechtkommt. Auf diese Weise möchte man mit Hilfe von EU-Mechanismen das eigene Energiesystem stabilisieren. Aber das, was für Deutschland die Stabilisierung des Systems ist, bedeutet für Polen Destabilisierung. Darin liegt der Kern des Streits“ – betonte jüngst ein hochrangiger polnischer Ministerialbeamter. Oder anders gesagt: Die Europäische Union soll die Folgerisiken der deutschen *Energiewende* abdecken. Nach Meinung politischer Beobachter in Polen fungiert EU-Kommissar Günther Oettinger bei diesen Bestrebungen gleichsam als Sekundant der Bundesregierung: „Deutschland sollte den Prozess der *Energiewende* jedoch zunächst im eigenen Land in geordnete Bahnen leiten, bevor es

6 Vgl. op. cit.

andere Länder ermutigt, den gleichen Kurs zu verfolgen. Vorläufig scheint man das Gegenteil zu tun, nämlich das eigene in Gefahr geratene Projekt mit Unterstützung der EU zu retten“.

Die EU-weite Bedeutung der deutschen Energiewende aus polnischer Sicht

Die gemeinsame Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union ist sicherlich ein Bereich, in dem die deutsch-polnischen Kontroversen (und Verständigungsmöglichkeiten) vor dem Hintergrund der *Energiewende* besonders deutlich sichtbar werden. Paradoxerweise geben die seit einigen Jahren entstehende EU-Energiepolitik und der sich formierende gemeinsame EU-Energiemarkt (sog. „drittes Energiepaket“), aber auch die vielen Querverbindungen unter den Energiesystemen der EU-Mitgliedsstaaten zunehmend Anlass zu politischen Spannungen. „Noch vor zehn Jahren hätte es bei uns keine Diskussion um die *Energiewende* gegeben“ – betonte jüngst ein leitender Beamter des polnischen Wirtschaftsministeriums. Denn erst seit der forcierten Errichtung von Energieleitungsnetzen und der zunehmenden Liberalisierung nationaler Energiemärkte sowie infolge des grenzübergreifenden Energieflusses sind Veränderungen der Energiebilanz eines Landes auch für andere Staaten von Bedeutung. Deutschland kommt als einem der größten Energieerzeuger in der EU ein besonderes Gewicht zu. Die Unzulänglichkeiten auf dem europäischen Energiemarkt, der weiterhin reformbedürftig ist, bekommt Polen stark zu spüren, da dort weitaus weniger Strom produziert wird. Der in Polen weitverbreitete Vorwurf an den deutschen Nachbarn betrifft genau dieses Problem: „Deutschland rechnet nicht mit den sich aus dem gemeinsamen Energiemarkt ergebenden Auswirkungen der *Energiewende* auf seine Nachbarn“.

Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten kam es in der Zwischenzeit bereits zu sog. „Ringflüssen“ (*loop-flows*), aufgrund derer die in deutschen Windkraft- und Solaranlagen produzierten Stromüberschüsse, die das deutsche Energieleitungssystem nicht absorbieren konnte, ungewollt ins polnische Netz flossen und dessen Funktionsweise störten, was den polnischen Energieproduzenten finanzielle Verluste einbrachte. Nach Auffassung polnischer Regierungsvertreter hat Deutschland damit zumindest

indirekt gegen einschlägige EU-Bestimmungen verstoßen, obwohl diese für den EU-Binnenmarkt geltenden Regelungen nicht für derartige Störfälle „zugeschnitten“ sind. Aufgrund dieser Rechtslücke kann Polen für die entstandenen Verluste keine Entschädigung von Deutschland fordern. Die daher in Warschau derzeit erwogene Einführung von sog. „Phasenschiebern“ zur Absicherung des einheimischen Energienetzes gegen unerwartete externe Leitungsflüsse, die das eigene System destabilisieren, sind lediglich ein administrativer „Verzweiflungsschrei in einer Situation in der die nationale Gesetzgebung mit der raschen Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur der Stromübertragung nicht mithalten kann“. Nach Ansicht eines zuständigen Ministerialbeamten des polnischen Energieministeriums verzögert sich die beabsichtigte Montage der „Phasenschieber“ nicht nur aufgrund der dabei zu erwartenden Kosten (380 Millionen PLN), sondern auch wegen der Befürchtung, dass dies zu einer „Störung der guten Beziehungen zu Deutschland“ führen könne.

Während die Frage der Energiekreisflüsse vor allem ein technisches Problem ist, beziehen sich die anderen Aspekte der *Energiewende* auf EU-Ebene auf rein politische und wirtschaftliche Fragen. Erstens geht es um die Ziele und Methoden zur **Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am gesamten Energiemix** der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Bis 2020 ist dabei die Vorgabe zu erfüllen, dass zumindest 20 % der in der EU verbrauchten Energie aus erneuerbaren Energiequellen stammen muss. Vor diesem Hintergrund existieren bereits konkrete Ziele einzelner Staaten hinsichtlich des Anteils „grüner“ Energiequellen am nationalen Energieverbrauch (Polen – 15 %, Deutschland – 19,6 %⁷). Gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Juni 2012 sollte der Anteil der erneuerbaren Energien am Energiemix weiter erhöht werden. Dennoch stehen die Instrumente zur Förderung dieser Energiearten innerhalb der Europäischen Union immer noch zur Debatte. In polnischen Regierungskreisen herrscht derzeit die Überzeugung, dass Polen und Deutschland dabei unterschiedliche Ansichten und Interessen vertreten. Die zuständigen ministeriellen Fachreferenten sind ferner der Ansicht,

7 2012 betrug der Anteil erneuerbarer Energien am deutschen Gesamtenergieverbrauch bereits 25 %.

dass die Bundesregierung die Festlegung von auch nach 2020 geltenden, gesamteuropäischen Zielvorgaben und die Einführung eines zentralen Förderungssystems für erneuerbare Energien wünscht. Denn bisher regelt dies jedes Land in eigener Regie – Deutschland z.B. durch das EEG-Gesetz, das die nationalen Endverbraucher mit einer festen Gebühr pro Kilowattstunde belastet, die den Produzenten erneuerbarer Energien gutgeschrieben wird, um den höheren Erzeugungsaufwand zu rekompensieren. Dies ist nur eine der von der EU-Kommission derzeit geprüften Optionen. Bei einem solchen System würden die Energieverbraucher aller EU-Mitgliedsstaaten die Förderung erneuerbarer Energiequellen jeweils mitfinanzieren, ungeachtet dessen, wie groß dieser Sektor im eigenen Land ist. Für Polen wäre ein solches Verbundssystem wegen der schwächeren Entwicklung dieses vom Staat noch höchst unzureichend geförderten Sektors äußerst ungünstig. Als „Diskussionsgrundlage“ für Polen müsste man laut einigen Regierungsexperten in Warschau eine andere Lösung in Betracht ziehen – die Beibehaltung der nationalen Fördersysteme für erneuerbare Energie, aber in stärkerer gegenseitiger Kooperation, die zur Senkung der Produktionskosten beitragen könnte (z.B. durch den Austausch sog. „grüner Zertifikate“).

Befürchtungen, dass sich Deutschland um eine Vereinheitlichung oder um eine höhere Kohärenz der Fördersysteme für „grüne Energie“ in Europa bemüht, werden von deutschen Experten zurückgewiesen. Diese weisen vielmehr darauf hin, dass die Bundesrepublik an der darüber in Europa geführten Debatte gar nicht teilnimmt und dass derart weitreichende Veränderungen in der EU-Energiepolitik nicht unbedingt im deutschen Interesse liegen. Nichtsdestotrotz verfügt Deutschland derzeit über das großzügigste Finanzierungssystem für erneuerbare Energie in Europa (siehe EEG-Gesetz). Dieses System wurde in anderen EU-Ländern (z.B. in Tschechien oder Spanien) zeitweise sogar als Musterbeispiel angesehen. Dennoch erwies sich das deutsche System inzwischen als recht kostspielig, was die vorab erwähnten Länder bewog, sich von dieser Art der Energiesubventionierung zurückzuziehen. Daher fußt die unlängst beschlossene gesamteuropäische Regelung auf der Annahme, dass die Förderung erneuerbarer Energien nach deutschem Muster letztlich unrealistisch wäre. Die von EU-Energiekommissar Günther Oettinger im

November 2012 vorgestellten Pläne würden hingegen eine Reduzierung der staatlichen Subventionierung erneuerbarer Energien erforderlich machen⁸. In Deutschland hat diese Subventionierung tatsächlich zur weitaus größeren Nutzung von „grüner Energie“, aber laut EU-Kommission auch zu einem deutlichen Preisanstieg geführt, der die Bürger zusätzlich belastet. Die etwaige Schaffung separater, nationaler Modelle zur Förderung erneuerbarer Energien hindert ferner die Funktionsweise des gemeinsamen EU-Energiemarkts und widerspricht dem Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit (die beliebige Subventionierung von erneuerbaren Energiequellen ist nur aus Umweltschutzgründen zulässig). Wenn Deutschland also im Falle der Realisierung des Vorschlags der EU-Kommission auf sein nationales Energieförderungssystem zugunsten eines europäischen Gesamtmodells verzichten müsste, wäre dies für die deutschen Hersteller von „grüner Energie“ äußerst ungünstig. Nichtsdestotrotz wäre ein etwaiger Verzicht auf das teure einheimische System zumindest für einen Teil der politischen Klasse (z.B. FDP) und bestimmte Wirtschaftskreise nicht unattraktiv. Dennoch würde eine EU-weit geltende Regelung die von der Bundesregierung als Priorität betrachtete (und von der Opposition unterstützte) *Energiewende* bedeutend erschweren. Gegen Oettingers Plan protestiert auch die Lobby der Erzeuger von erneuerbarer Energie⁹, während unter deutschen Regierungsvertretern die Ansichten eher geteilt sind. Abgesehen davon diskutiert man derzeit auch über die Festlegung des Anteils erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2030, da der für 2020 vorgeschriebene Mindestanteil von 20 % teilweise schon heute fast erreicht wird. Aus polnischer Sicht sind derart ambitionierte Ziele auf EU-Ebene jedoch sehr ungünstig. Denn dadurch wären die einzelnen EU-Staaten gezwungen, unabhängig von der Auswahl des obligatorischen Fördersystems (gesamteuropäisch oder national) viel stärker auf erneuerbare Energiequellen zu setzen.

Auf EU-Ebene wird zudem verstärkt über die **weitere Reduzierung von CO-2-Emissionen** und die **Reform des europäischen Emissions-**

8 Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vertrauliche-unterlagen-stromschlag-aus-bruessel-1.1521454>

9 Vgl. z.B. die Proteste auf dem Kongress der Energiegenossenschaften in Berlin im November 2012.

handelssystem (ETS) diskutiert. Auch diese Debatte hat gravierende Auswirkungen auf die Energiepolitik Polens und Deutschlands und weckt bestimmte Missverständnisse zwischen beiden Ländern. Auch die ehrgeizigen Ziele bei der Emissionsreduzierung sind ein geeignetes Mittel zur verstärkten Förderung erneuerbarer Energiequellen. In Hinblick auf das Jahr 2030 plädiert EU-Kommissar Oettinger für eine obligatorische, stärkere Emissionsreduzierung (um über 30 % im Vergleich zu 1990), die auch verbindliche Vorgaben für eine intensivere Förderung erneuerbarer Energiequellen beinhaltet (denn andernfalls könnten die ehrgeizigen Emissionsziele ebenso zur Weiterentwicklung der Nuklearenergie beitragen, was die EU-Kommission durch die deutliche Bevorzugung erneuerbarer Energien verhindern möchte)¹⁰. Ein solcher Denkansatz wird in Polen abgelehnt, weil die einseitige Bevorzugung eines bestimmten Energieträgers als unangemessen betrachtet wird. Warschau tritt vielmehr dafür ein, dass die Konkurrenz nicht zwischen einzelnen Energieträgern (Kohle, Erdgas, erneuerbare Energien, Atomenergie), sondern zwischen den effizientesten Anwendungstechnologien ausgetragen wird. Daher sollten aus polnischer Sicht grundsätzlich die effektivsten und energiesparendsten Technologien unabhängig vom dabei verwendeten Energieträger bevorzugt werden (*fuel benchmarks*)¹¹. Deutschland unterstützt diesen Standpunkt nicht.

Abgesehen davon wird derzeit auch über die Zukunft des Emissionshandelssystems (*Emissions Trade System* – ETS) heftig debattiert. Denn je mehr die Kosten für Kohlenstoffemissionen ansteigen, desto unrentabler werden fossile und hochemittierende Brennstoffe wie Kohle, Erdöl oder Erdgas – wobei der aus diesen Energiequellen erzeugte Strom zunehmend teurer wird. Umgekehrt werden Investitionen in erneuerbare Energien deren Rentabilität steigern. Das ist jedoch eine andere Art der Unterstützung erneuerbarer Energie im Vergleich zur „Prämie für Produktion“ (wie sie u.a. im EEG-Gesetz vorgesehen ist). Der deutsche Klima- und Energiefonds, aus dem derzeit nationale und internationale Klimaschutzprojekte finan-

10 Vgl. <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/oettinger-fuer-kombi-vorgaben-zu-erneuerbaren-und-co2-emissionen-006879>

11 Diese Situationsbeschreibung stützt sich auf ein Gespräch des Autors mit einem hochrangigen Beamten des polnischen Außenministeriums.

ziert werden (darunter Wärmeisolierungen für Gebäude und Investitionen in neue Energiesparttechnologien)¹², ist eng mit dem Emissionshandel verknüpft. Der Fonds ist mit 3 Milliarden Euro (jährlich) ausgestattet, die – gemäß den Vorgaben der Bundesregierung – aus den Erträgen des Emissionshandels stammen sollen. Allerdings ist der von Berlin vorgesehene Betrag nur bei entsprechend hohen Emissionspreisen verfügbar (der Emissionspreis müsste ca. 17 Euro pro Tonne betragen). Nicht zuletzt aufgrund der europäischen Wirtschaftskrise (geringere wirtschaftliche Aktivität führte zu weniger Emissionen) sind die Preise für die auf dem Markt verfügbaren Zertifikate in den letzten Jahren jedoch auf 7 Euro pro Tonne gefallen, so dass das Emissionshandelssystem sein Ziel nicht mehr erreichte. Niedrige Marktpreise bieten nämlich keine Anreize für die Einschränkung von Emissionen. Im Falle Deutschlands hat diese Entwicklung auch zu Verlusten des Energie- und Klimafonds in Höhe von 2,3 Milliarden Euro geführt (um ihren Verpflichtungen nachzukommen, musste die Bundesregierung die fehlenden Beträge aus anderen Quellen beschaffen, was die öffentlichen Finanzen stark belastete)¹³.

In Polen hingegen ist man davon überzeugt, dass Deutschland an sämtlichen Maßnahmen zur „künstlichen“ Anhebung der Emissionspreise lebhaft interessiert ist. Dies könnte mit Hilfe des sog. *backloading* erfolgen, d.h. mit der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Rücknahme einer gewissen Menge (die Rede ist von 900 Millionen) von Emissionszertifikaten, was zu einer gesteigerten Nachfrage und damit auch zu höheren Preisen führen würde. Umstritten ist letztlich, ob der Emissionshandel auf reinen Marktprinzipien basieren oder ob nicht besser eine Intervention nötig bzw. ein Mindest- oder Höchstpreis für Emissionen festzulegen ist. Polen vertritt in dieser Diskussion dezidiert marktfreundliche Positionen, wobei darauf verwiesen wird, dass die EU die Emissionspreise im Energiebereich nicht wie auf dem Agrarmarkt gestalten sollte, der den Einflüssen verschiedener Lobby-Gruppen unterliegt. „Dass bei einer schwachen

12 Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-06-energie-klimafonds.html>

13 Vgl. P. Wittrock, Altmaier verliert Geduld mit Rösler, in: SpiegelOnline v. 11.12.2012.

Wirtschaftskonjunktur die Emissionspreise eher fallen sollten, ist ein ganz natürlicher marktwirtschaftlicher Prozess“ – betonte jüngst ein polnischer Ministerialbeamter. Darüber hinaus ist man in Polen der Meinung, dass das ETS sich auf die derzeit geltende Emissionsreduzierung um 20 % bis 2020 im Vergleich zu 1990 beschränken sollte. Dieses Ziel ist in der EU nicht gefährdet. Dennoch werden die zur Wiederbelebung des Emissionsmarkts geplanten Maßnahmen (notwendigerweise) zu größeren Reduktionen führen, die u.a. Länder wie Polen finanziell belastet werden. Außerdem stellt die polnische Regierung das Recht der Europäischen Kommission auf derartige Eingriffe in den Emissionshandel unter der Prämisse in Frage, dass diese gegen geltendes EU-Recht verstoßen. Dabei wird mit Blick auf den deutschen Nachbarn darauf verwiesen, dass ein „hoher Preis für die Emissionszertifikate für die *Energiewende* entscheidend ist“.

In Deutschland werden diesbezügliche Meinungen von Politikern, Experten und vor allem Umweltorganisationen vertreten, die eine wichtige Rolle in der öffentlichen Debatte spielen. „Ein ETS-Fiasko wäre für die geplante deutsche *Energiewende* riskant. Der enorme Überschuss an Emissionszertifikaten im ETS-Rahmen bedeutet, dass das Preissignal zu schwach ist, um die Sicherheit der Investitionen in saubere Technologien und die Energieeffizienz zu gewährleisten“ – konstatierte unlängst der sozialdemokratische Europaabgeordnete Jo Leinen¹⁴.

Allerdings wird die Reform des Emissionshandels auch in Deutschland außerordentlich kontrovers diskutiert. Angesichts dessen zeichnet sich derzeit noch kein politischer Konsens in der Frage ab, ob die Zertifikatspreise „künstlich“ zu erhöhen sind, um die Einnahmen des Energie- und Klimafonds zu steigern. In dieser Frage herrscht bislang ein Konflikt innerhalb der Bundesregierung – zwischen dem sich gegen eine Intervention auf dem Emissionsmarkt aussprechenden Wirtschaftsministerium (man befürchtet zusätzliche Kosten für die deutsche Industrie) und dem einen solchen Schritt befürwortenden Umweltministerium. Derartige Meinungsverschiedenheiten resultieren aus mangelnder Konsensbereitschaft der Beteiligten und aus dem fehlenden Interesse der Bundesregierung, sich

14 Zit. J. Leinen, Cut hot air, in: „European Voice“ v. 10.10.2012, <http://www.europeanvoice.com/article/2012/october/cut-hot-air/75338.aspx>

für ein *backloading* einzusetzen. Denn während Großbritannien, Frankreich und Belgien diese Reformen unterstützen, bleibt Deutschland weiterhin unentschlossen. Auch polnische Ministerialbeamte räumen ein, dass Polen bei der Blockierung des Vorschlags der EU-Kommission die ablehnende Haltung der Dachorganisation der deutschen Industrie unterstützte, wobei sich auch Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler öffentlich gegen derartige Maßnahmen aussprach. Ähnlich wie bei den Richtlinien zur Energieeffizienz oder den Zielvorgaben für erneuerbare Energien gibt es auch in der Frage des *backloading* noch keinen kohärenten deutschen Standpunkt (aufgrund der sich reibenden Interessen in der Innen- und Wirtschaftspolitik), was die Effizienz der deutschen Energiepolitik auf EU Ebene schwächt. In Polen wird diese innerdeutsche Konstellation selten wahrgenommen, wobei sich in Politiker- und Expertenkreisen die Tendenz zeigt, den deutschen Nachbarn als „Blackbox“ zu betrachten, d.h. als ein Land, das seine klar definierten Interessen auch erfolgreich umzusetzen versteht.

Obwohl die polnische Seite die Ansicht vertritt, dass es in der Emissionsfrage bis zum Jahre 2020 zu keinerlei Änderungen in der EU-Politik kommen dürfe (die Festlegung ambitionierterer Ziele würde man als Bruch des Kompromisses von 2008 ansehen), beteiligt sich Warschau aktiv an der Diskussion über die ETS-Reform und das nächste Energie- und Klimapaket für die Jahre 2020-2030. Die Ansätze der deutschen und polnischen Energiepolitik sind dabei unterschiedlich. Vor allem Polen möchte eine Entscheidung in dieser Angelegenheit möglichst hinausschieben, weil man für die nächsten Monate keinen derartigen Handlungsbedarf sieht. Dieser Haltung schließt sich nach Ansicht polnischer Beobachter auch Deutschland an (EU-Energiegipfel im Mai 2013 gilt als Zeithorizont). Polnische Energieexperten verweisen ferner auf die Bestimmungen von 2008, als auf EU-Ebene vereinbart wurde, dass weitere ehrgeizige Schritte in der EU-Klimapolitik von etwaigen Fortschritten in den globalen Klimaverhandlungen abhängen werden. In Warschau ist man daher der Ansicht, dass die EU-Strategie des „guten Beispiels“ bei der Umsetzung ambitionierter Ziele zur weiteren Reduzierung von CO₂-Emissionen auf internationaler Ebene nicht erfolgreich gewesen ist und daher nicht weiter fortgesetzt werden sollte. Deutschland hingegen gehört zu denjenigen Ländern, die ehrgeizigere Klimaziele favorisieren.

Die erwartete ETS-Reform hat wesentliche wirtschaftliche und finanzielle Implikationen und kann für die deutsch-polnische Zusammenarbeit in Energiewirtschaft und Klimaschutz von erheblicher Bedeutung sein. Die polnische Regierung kritisiert das derzeitige ETS-System, zwischen vom System erfassten (z.B. Schwerindustrie) und nicht erfassten Wirtschaftszweigen (z.B. Transport) unterscheidet.

Denn im Gegensatz zu Schadstoffemissionen von Fabriken oder Kraftwerken, die dem Handel mit Zertifikaten unterliegen (und aufgrund deren Reglementierung teurer sind), werden z.B. die CO₂-Emissionen des Autoverkehrs nicht allgemein berücksichtigt. Polen fühlt sich in diesem System benachteiligt, weil seine gesamten CO₂-Emissionen nicht über dem europäischen Durchschnitt liegen, aber ein Großteil dieser Emissionen aus dem vom ETS erfassten Produktionssektor stammt (60 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 40 %). „Würde man allerdings andere Schadstoffemissionen (z.B. aus dem Autoverkehr) hinzurechnen, läge der Anteil mindestens 20 % unter dem europäischen Durchschnitt, weil ein Pole viel weniger Energie verbraucht als ein Engländer. Leider hängt Europa an der Idee des Überverbrauchs“ – betonen polnische Energieexperten¹⁵. Daher befürwortet Polen im Rahmen der Reform des ETS die Erweiterung des Geltungsbereiches der Zertifikate auf sämtliche Wirtschaftszweige, so dass letztlich sämtliche CO₂-Emissionen (unabhängig von der jeweils genutzten Energiequelle) ähnlich behandelt werden würden. Dabei wird darauf hingewiesen, dass dieser Denkansatz auch aus der Sicht des Klimaschutzes nur logisch ist: Sämtliche CO₂-Emissionen erhöhen den Treibhauseffekt – ungeachtet dessen, woher sie stammen¹⁶.

In Deutschland werden die polnischen Forderungen zur ETS-Reform eher skeptisch aufgenommen. Dabei weist man in Bezug auf die vom ETS nicht erfassten Sektoren oftmals auf die technischen Schwierigkeiten bei der Messung der tatsächlich auftretenden Schadstoffemissionen hin. Aber

15 Zit. K. Żmijewski, „Deklaracja Katowicka“ świadectwem zaniepokojenia kierunkiem europejskiej polityki klimatycznej (Die „Kattowitzer Erklärung“ – ein Zeugnis der Beunruhigung über die Zielrichtung der europäischen Klimapolitik), 7.10.2011, http://www.wnp.pl/drukuj/318_4.html

16 Vgl. Polish policy paper on the future of the ETS up to 2030, Ministry of Environment [2012].

der Unterschied zwischen dem polnischen und deutschen Ansatz ist fundamental. Warschau ist nämlich der Ansicht, dass nicht das ETS sondern die Energieeffizienz das maßgebliche Instrument bei der Reduzierung von Schadstoffemissionen sein sollte. Wie sich bei der Diskussion um die EU-Richtlinie über die Energieeffizienz herausgestellt hat, gibt es in der deutschen Wirtschaft derzeit große Widerstände gegen die den EU-Mitgliedsländern von Brüssel auferlegten höheren Normen und Zielvorgaben im Bereich der Energieeffizienz. In Berlin zeigte man sich lange Zeit nicht in der Lage, einen einheitlichen Standpunkt in dieser Frage vorzulegen. Die skeptische Haltung Berlins gegenüber den Reformvorschlägen Warschaus wird von polnischen Energieexperten häufig als Element der deutschen Wirtschaftsstrategie interpretiert. „In der Tat liegt Deutschland nichts an der Reduzierung der Emissionen als solcher. Anderenfalls würde man auch auf eine Verringerung des Energiekonsums achten. Für Berlin ist inzwischen das vom Markt gegebene Signal in Form von hohen Kohlepreisen besonders wichtig, weil dies die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen rechtfertigt“ – betont ein polnischer Ministerialbeamter. Deutschland hat sich bislang strengeren Kriterien für die Emission durch Personenkraftwagen widersetzt, weil dies eine zusätzliche Belastung für diesen wichtigen Sektor der deutschen Wirtschaft bedeuten würde. Die selektive Behandlung des Klimaschutzes wird als gezielte Förderung einer spezifischen Wirtschaftspolitik angesehen, die in Ländern mit einem hohen High-Tech-Anteil üblich ist. Dagegen würden verminderte Emissionen im Produktionssektor zu Verzerrungen der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern mit energieintensiven Industrien – wie z.B. im Falle Polens – führen.

Eine etwaige Verlagerung des Schwerpunkts der Energieeffizienz und des ETS-Systems auf das Transport- und Bauwesen wäre aus der Sicht Warschaus eine echte Chance für eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit, wobei man zugleich neue gemeinsame Interessen entdecken könnte. „Die Einbindung des Transportwesens ins ETS könnte dazu führen, dass sich die Herstellung elektrischer Omnibusse rentieren würde. Denn anstatt Elektrotechnologie zu importieren, könnte Polen dann gemeinsam mit deutschen Unternehmen solche Omnibusse herstellen. Das würde beiden Seiten nutzen“ – erläutert ein polnischer Ministerialreferent. Eine derart

gestaltete Energieeffizienz böte weiteren Raum zur beiderseitigen Zusammenarbeit. Polen ist derzeit einer der größten europäischen Hersteller von energiesparenden Haushaltsgeräten und Energiesparfenstern. „Polen kann große Errungenschaften in der Forschung und Entwicklung von Technologien in diesem Bereich vorweisen und ist für eine breitere Zusammenarbeit mit Berlin offen“ – betonte unlängst ein hochrangiger Beamter des polnischen Wirtschaftsministeriums.

Weitaus einiger ist man sich in Berlin und Warschau hingegen im nicht weniger wichtigen Bereich des **gemeinsamen EU-Energiemarkts**. Denn einerseits hat sich die Position Deutschlands in Bezug auf die mit EU-Mitteln finanzierten Infrastrukturprojekte in diesem Bereich bislang nicht geändert. Die deutsche Energiepolitik setzt eine weitgehende Autonomie der Energieunternehmen voraus, die laut Gesetz für die Sicherheit der einheimischen Energieversorgung verantwortlich sind. Direkte staatliche Interventionen in Infrastrukturvorhaben (Gaspipelines, Kraftwerksbau, Stromleitungen) sind daher sehr begrenzt. Der Staat unterstützt lediglich die Maßnahmen von Konzernen, die sich zu Investitionen im Ausland entschließen, wie z.B. im Fall der Ostsee-Gaspipeline. Diese Vorgehensweise hat man in der Vergangenheit auch auf die EU-Ebene zu übertragen versucht. Dabei hat Berlin die Unterstützung derartiger Vorhaben mit EU-Mitteln lange Zeit abgelehnt (z.B. beim Bau der Nabucco-Gaspipeline). Diese strikte Haltung hat sich inzwischen gewandelt. Im Februar 2011 setzten sich Bundeskanzlerin Merkel und Premierminister Tusk in einem öffentlichen Brief an den Präsidenten der EU-Kommission für eine Ausweitung der Energieverbindungen in Europa und die Bereitstellung entsprechender öffentlicher Mittel ein¹⁷. Nach Plänen von EU-Kommissar Oettinger waren im Rahmen des sog. *Connecting Europe Facility* sogar 9 Milliarden Euro für diesen Zweck vorgesehen. Polen und Deutschland gehören bisher zu den Ländern, die die meisten Anträge auf Bezuschussung solcher Projekte stellen. Nach der Ansicht polnischer Ministerialreferenten hat die *Energiewende* das Interesse Deutschlands am weiteren Ausbau infrastruktureller Verbindungen nur noch verstärkt. Denn die

17 Vgl. Poland, Germany adopt common position ahead of EU energy summit – paper, in: BBC Monitoring International Reports, February 03, 2011.

Bundesrepublik ist heute mehr wie früher auf einen freien Energiemarkt und leistungsfähige Infrastrukturen angewiesen, um absehbare Versorgungsschwankungen im Bereich der erneuerbaren Energien ausgleichen zu können. Die gewandelte deutsche Haltung kommt dem polnischen Verständnis von Energiesicherheit auf EU-Ebene entgegen, da auch Warschau in der Liberalisierung des Energiemarkts und der Schaffung weit verzweigter internationaler Verbindungen die beste Garantie sieht. Die polnische Regierung hat auf EU-Ebene schon früher konkrete Vorschläge für die Gewährung von Finanzierungshilfen unterbreitet, u.a. für Interkonnektoren, während die Bundesregierung derartigen Ideen eher skeptisch gegenüberstand.

Ein weiteres Problem des gemeinsamen EU-Energiemarkts besteht in dessen ungenügender Liberalisierung und in der Umsetzung des „dritten Energiepakets“, das eine sog. „Eigentumstrennung“ vorsieht, d.h. die gesonderte Kontrollierung der Betreiber von Gas- und Stromnetzen einerseits und der Liefer- und Produktionsunternehmen im Energiesektor andererseits. Große Energiekonzerne dürfen demzufolge nicht zugleich Energieproduzenten oder Eigentümer der Leitungsnetze sein. Diese Trennung soll weitere Infrastrukturinvestitionen im Energiebereich stimulieren. Die derzeitige Diskussion betrifft die möglichen Formen dieser Trennung. Dabei wurden im „dritten Energiepaket“ drei verschiedene Optionen formuliert – von der strikten Eigentumstrennung bis zu integrierten Formen der Energieerzeugung und des Energietransports, allerdings unter Einhaltung strenger Regelungen, die ein unabhängiges Handeln der für diese beiden Felder verantwortlichen Unternehmen gewährleisten sollen. Derzeit wird analysiert, ob die „dritte Option“ funktionstauglich genug ist, um längerfristig die Basis für einen ausgewogenen Energiemarkt mit vollständiger Eigentumstrennung zu schaffen. Diese Frage betrifft u.a. auch den russischen Gasprom-Konzern, der schon seit langem auf dem deutschen Energiemarkt agiert und sich mit dem Gasverkauf an die dortigen Endverbraucher befasst. Die Perspektive eines infolge der obligatorischen Eigentumstrennung notwendigen Verzichts auf den deutschen Absatzmarkt (im Falle der mangelnden Effizienz der „dritten Option“) bildet für die Geschäftsinteressen des russischen Energiekonzerns eine ernste Gefahr. Eben diese Frage ist Gegenstand eines Streits mit der EU-

Kommission und – wie ein Vertreter des Verbands der deutschen Industrie betont – derzeit das wirtschaftliche Kernproblem der deutsch-russischen Verhandlungen.

In Polen werden die deutsch-russischen Kontakte im Energiebereich in der Regel mit erheblichem Argwohn betrachtet. In den Verhandlungen zum „dritten Energiepaket“ wehrte sich Deutschland gegen die Einführung der sog. „Drittlandklausel“ („Gasprom-Klausel“), die eine Übernahme von Energieleitungsnetzen durch ausländische Energieunternehmen verhindern sollte, die die Bedingung der Trennung von Transport und Absatz nicht erfüllen bzw. die Versorgungssicherheit des Energiemarkts eines EU-Staates gefährden könnten¹⁸. Dabei kamen auch die Interessen deutscher Energiekonzerne ins Spiel, die ihre enge Zusammenarbeit mit der Gasprom nicht durch zusätzliche Hindernisse für die Öffnung der europäischen Energiemärkte gefährden wollen. Bis heute werden in Polen immer wieder Bedenken laut, dass sich Deutschland aufgrund seines vorrangigen Interesses an einer strategischen Partnerschaft mit Russland gegen die vollständige Eigentumstrennung ausspreche (aufgrund der Jamal-Gaspipeline unterstützt die „dritte Option“ nicht). Nach Ansicht zahlreicher polnischer Experten wird die deutsche Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen infolge der *Energiewende* noch weiter zunehmen, da Erdgas als Energieträger für den „Notfall“ in Deutschland zukünftig gebraucht werde, falls erneuerbare Energien aufgrund natürlicher Ursachen nicht ausreichend zur Verfügung stünden.

Dieses Szenario einer vertieften deutsch-russischen Energiepartnerschaft mit negativen Folgen für den gemeinsamen Energiemarkt der EU liegt jedoch keineswegs auf der Hand. Denn einerseits bleibt ungewiss, ob es auch wirklich zur möglichen Steigerung des deutschen Gasimports aus Russland kommt. Denn die in diesem Falle zu errichtenden deutschen Gaskraftwerke wären sicherlich keine rentable Investition, da (sogar das von Russland nach Deutschland geleitete) Erdgas relativ teuer ist. Außer-

18 Vgl. P. Buras, Między europeizacją a Gazpromem. Niemcy, Rosja i bezpieczeństwo energetyczne (Zwischen Europäisierung und Gasprom. Deutschland, Russland und die Energiesicherheit), in: Raporty i Analizy (Berichte und Analysen), Nr. 7/2008, hg. v. Centrum Stosunków Międzynarodowych (Zentrum für Internationale Beziehungen), Warszawa 2008.

dem könnte der durch Gas erzeugte Strom aufgrund der Priorität erneuerbarer Energien im deutschen System in Deutschland nur zu gewissen Tageszeiten (vor allem nachts aufgrund der niedrigeren Preise) verkauft werden, was den Investoren nicht den erhofften Nutzen bringen würde. Andererseits wird die Aussicht auf eine mögliche Expansion der Gasprom auf dem deutschen Markt (im Falle einer inkonsequenten Umsetzung des „dritten Pakets“ bzw. der Eigentumstrennung) angesichts der vorab skizzierten jüngsten Entwicklung des deutschen Russlanddiskurses von Berlin nicht gerade mit Begeisterung aufgenommen. Auch wenn Energieunternehmen wie etwa BASF unlängst dazu neigen, bestimmte Verkaufsanteile am lukrativen Zugang zu den deutschen Kunden an die Gasprom abzutreten, um im Gegenzug von dieser Anteile an der Erdgasförderung in den sibirischen Steppen (Urengoi) zu erwerben¹⁹. Allerdings sieht man in deutschen Regierungskreisen zunehmend auch die Gefahr einer eventuellen Übernahme deutscher Energieleitungsnetze durch den russischen Gaskonzern, der damit eine dominante Position auf dem deutschen Energiemarkt gewönne. In Bezug auf das „dritte Paket“ vollführt Deutschland derzeit einen eigentümlichen Spagat – einerseits motiviert man Russland zur „maximalen Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten“, während man andererseits der Ansicht ist, dass die Gasprom auf dem europäischen Erdgasmarkt dennoch keinen Sonderstatus besitzen dürfe²⁰.

19 Vgl. Gazprom sichert sich Zugang zu deutschen Kunden, in: SpiegelOnline v. 14.11.2012.

20 Vgl. die Stellungnahme von Bundeskanzlerin Merkel auf der Pressekonferenz nach den deutsch-russischen Regierungskonsultationen in Moskau, 16.11.2012, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/11/2012-11-16-merkel-moskau.html>

4. Sicherheitspolitik: mehr Europa, aber weniger Engagement

(Bartłomiej Nowak)

In den letzten zehn Jahren gab es zumindest einige Anlässe, die Polen und Deutschland im Bereich der Sicherheitspolitik trennten:

- Die Unterzeichnung des sog. „Briefs der Acht“ durch Premierminister Leszek Miller im Jahre 2003 und der Beitritt Polens zur Koalition derjenigen Staaten, die unter amerikanischer Führung zu einer Militärintervention im Irak „willens und fähig“ sind. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland (wenn auch in geringerem Ausmaß), wurde Polen damals als „Trojanisches Pferd“ der USA in Europa wahrgenommen.
- Der Bukarester NATO-Gipfel von 2008, auf dem Polen zusammen mit den USA starke Lobbyarbeit für die Festlegung eines sog. „Fahrplans für Georgien und die Ukraine“ leistete, um diesen beiden Staaten eine reale Beitrittsoption im Zuge einer weiteren NATO-Osterweiterung zu verschaffen. Diese Option wurde u.a. von Deutschland blockiert. Dabei wurden die teilweise abweichenden Visionen Polens und Deutschlands in der europäischen Sicherheitspolitik in Bezug auf Russland deutlich.
- Die politischen Bestrebungen Warschaus bezüglich der Installierung eines US-Raketenabwehrsystems auf polnischem Boden in den Jahren 2007-2008. Deutschland lehnte dieses Projekt u.a. wegen des demonstrativen russischen Widerstands entschieden ab.

In den obengenannten Fällen übte die amerikanische und russische Außenpolitik erheblichen Einfluss auf die deutsch-polnischen Beziehungen und die EU-Sicherheitspolitik aus. Beim Blick auf die heutige sicherheitspolitische Partnerschaft Berlins und Warschaus sollte man sich die Entwicklungen der letzten vier Jahre kurz in Erinnerung rufen.

Nach dem Rücktritt von US-Präsident Bush hat sich das Image der Vereinigten Staaten in der Bevölkerung der EU erheblich verbessert. Obwohl die offiziellen Beziehungen der EU-Regierungen zur neuen Regierung Barack Obama¹ keineswegs überschwänglich, sondern anfangs sogar eher kühl waren, enthielten sie dennoch ein erhebliches politisches Startkapital für eine konstruktive Zusammenarbeit. Spätere politische Entscheidungen der USA zwangen jedoch zu einer erheblich veränderten Wahrnehmung der europäischen Sicherheit in der EU: 1) die ohne Rücksprache mit den europäischen Verbündeten getroffene Entscheidung Washingtons für ein „Reset“ in den Beziehungen zu Moskau; 2) der amerikanische Verzicht auf das Raketenabwehrprojekt ohne vorherige Absprache mit Polen und Tschechien²; 3) die strategische Neuorientierung der US-Politik nach Asien (*Asian Pivot*), was sich in der damals gewählten Strategie einer „verhaltenen Führung vom Rücksitz“ (*leading from behind*) im Georgien- bzw. Libyenkonflikt widerspiegelte, in denen die Europäer eine federführende Rolle spielten.

Weniger Atlantizismus und ein kühleres Verhältnis zu Russland

Das „Reset“ in den Beziehungen zu Russland basierte auf den großen Hoffnungen, die der Westen in den liberal erscheinenden neuen Staatspräsidenten Dmitri Medwedew setzte. Auch Deutschland initiierte damals auf EU-Ebene das Projekt „Partnerschaft zur Modernisierung“, das der Nutzung des russischen Reformpotentials dienen sollte. Aber das politische Tauwetter in den Beziehungen zu Russland setzte nicht nur auf amerikanischer und deutscher Seite ein, sondern erfasste auch Polen. Der russische Außenminister Sergej Lawrow nahm nicht nur am Außenministertreffen zur politischen Neubelebung des Weimarer Dreiecks in Paris und zweimal an Begegnungen mit seinen deutschen und polnischen Amtskollegen im Rahmen des neu gebildeten „Kaliningrader Dreiecks“ teil, sondern war

-
- 1 Weil Obama die Notwendigkeit eines jährlichen Gipfels EU-USA während der spanischen EU-Ratspräsidentschaft in Frage stellte, wurde dieser Gipfel abgesagt.
 - 2 Das Projekt wird in völlig anderer Form realisiert: Die USA stellen bodengestützte Abfangraketen (SM-3) bereit.

auch Gast bei der Jahresversammlung der Botschafter der Republik Polen in Warschau. Die Welt begann daraufhin von einer polnisch-russischen Versöhnung zu sprechen, was aber definitiv eine verfrühte Beurteilung war. Tatsache ist allerdings, dass die polnische Außenpolitik nach der Regierungübernahme durch Donald Tusk eine radikale Metamorphose erlebte, die auf pragmatische Beziehungen zu den russischen Nachbarn – „so, wie sie eben sind“ – und auf eine möglichst enge Partnerschaft mit Deutschland abzielte. Erstmals seit 1989 sollte die internationale Lage Polens nicht mehr von geopolitischem Fatalismus gekennzeichnet sein.

Auch in Polen begann man zunehmend zu bemerken, dass die früheren privilegierten Beziehungen mit den Vereinigten Staaten aus den spezifischen Konstellationen in Zusammenhang mit der Teilnahme am Irakkrieg resultierten, während die Beziehungen der USA sowohl zu Deutschland als auch Frankreich außerordentlich gespannt waren. Polen stieg damals für kurze Zeit in den Rang eines wichtigen außenpolitischen Partners der Vereinigten Staaten auf. Die Regierung Tusk kam bald zum Schluss, dass die Beziehungen zu Polen für die USA vor allem die Funktion hatten, die Verwirklichung eigener außenpolitischer Ziele in Europa zu erleichtern. Und die amerikanischen Prioritäten haben sich in letzter Zeit deutlich geändert.

Geändert hat sich aber auch die Fähigkeit der USA, auf die Geschehnisse der Weltpolitik maßgeblichen Einfluss zu nehmen³. Die alte Doktrin, zur gleichzeitigen Führung zweier Kriege in verschiedenen Teilen der Welt fähig sein zu müssen, gilt nicht mehr. In Washington ist man vielmehr überzeugt, dass Europa nun wieder vereinigt und frei ist und in friedlicher Sicherheit lebt (*Europe whole, free and at peace*). Europa hat allerdings zunehmende Schwierigkeiten bei der Erfüllung seiner Funktion als Partner der USA in der globalen Sicherheitspolitik. Infolge der Wirtschaftskrise hat sich in diesem Bereich eine völlig ungünstige Kehrtwende vollzogen, weil die EU-Staaten die Sicherheitspolitik zunehmend als höchst problematischen Bereich wahrnehmen, der mit erheblichen finanziellen

3 Der amerikanische Historiker Paul Kennedy würde sagen, dass dies ein Ergebnis der zu großen „strategischen Ausdehnung“ der USA bei einer sich gleichzeitig verschlechternden einheimischen Wirtschaftslage war.

Einschnitten verbunden ist. Nach einschlägigen Berechnungen von Experten haben die EU-Staaten in den Jahren 2008-2011 ihre Verteidigungsausgaben um einen Betrag gekürzt, dessen Höhe dem gesamten Verteidigungshaushalt der Bundesrepublik entspricht (ca. 45 Milliarden US-Dollar) – weitere Budgeteinschnitte sind bereits geplant⁴. Ein deutliches Warnsignal seitens der USA war der Auftritt des 2011 zurückgetretenen US-Verteidigungsministers Robert Gates, der bei seiner Amtsniederlegung schlicht darauf hinwies, dass sein Land große Probleme mit der Aufrechterhaltung der Unterstützungszahlungen für die NATO bekommen werde, „falls die amerikanischen Steuerzahler weiterhin den Großteil der Kosten tragen müssen“⁵. Gates betonte auch, dass die heutigen Führungsschichten in den Vereinigten Staaten, für die der Kalte Krieg keine prägende Erfahrung gewesen sei, leicht zur Auffassung gelangen könnten, „dass sich die zu erwartende Rendite für das Engagement in der NATO angesichts der dafür getragenen Kosten gar nicht lohnt“⁶. Sowohl die polnischen als auch deutschen Eliten verstehen diese Situation sehr gut, artikulieren aber ihre Bedenken zumeist nicht öffentlich. Dennoch scheint man sich bewusst zu sein, dass die bisherige NATO, auf die sich die polnische Sicherheitspolitik stützt, nicht der perfekte Verbündete ist, den sich die Amerikaner wünschen, und dass die USA selbst keine „europäische Macht“ mehr sind.

Dieser Perspektivenwandel ist auch in Bezug auf die NATO erkennbar. Nach dem russischen Angriff auf Georgien warnte Außenminister Sikorski die NATO-Verbündeten davor, zum „politischen Klub ohne Biss“ zu degenerieren. Unter den politischen Eliten Polens ist der Glaube an die Wirksamkeit des Prinzips der transatlantischen Solidarität keineswegs selbstverständlich. Schon in den Jahren 2005-2007 war Warschau daher um zusätzliche bilaterale Sicherheitsgarantien seitens den USA bemüht (z.B. Raketenabwehrschild). Die polnische Regierung pocht zudem konsequent auf eine klare Interpretation der Bedeutung von Art. 5 des

4 Vgl. T. Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, hg. v. Center for European Reform, London 2011.

5 Zit. R. Gates, *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*, Speech at the Security and Defence Agenda seminar, Brussels, 10.06.2011.

6 Zit. *ibid.*

Washingtoner Vertrages. Außerdem fragt man nach der eigentlichen Bedeutung der in der Diplomatensprache als notwendig bezeichneten „Suche nach dem Gleichgewicht zwischen den für das Verteidigungspotential der NATO ergriffenen Maßnahmen und externen Missionen“. Warschau definiert die direkte Aggression nicht als Hauptgefahr, sofern die Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Krieges liegen, aber dennoch schwerwiegende Folgen haben können. Es geht also um diejenigen Fälle, in denen die Anwendung von Art. 5 des NATO-Vertrages höchst zweifelhaft ist (z.B. kurzfristige Luftangriffe oder Cyber-Attacken). Um dieser Bedrohung entgegenzuwirken, hat Polen in der NATO eine sehr aktive Haltung eingenommen. Dies manifestierte sich nicht nur im Engagement bei der Vorbereitung des auf dem Lissabonner Gipfel bestätigten neuen strategischen NATO-Konzepts, sondern auch bei der Modernisierung der eigenen Armee sowie in der polnischen Teilnahme an Militärexpeditionen, der Mitwirkung an der Ausdehnung der NATO-Infrastrukturen auf die neuen Mitgliedsstaaten oder in der Lobbyarbeit für die Erstellung sog. Notfallpläne zur Verteidigung der Staatsgebiete neuer Mitglieder. Diese Bemühungen stießen allerdings nicht auf allgemeine Zustimmung innerhalb der NATO⁷, wobei sich auch Deutschland eher zurückhaltend zeigte.

Die deutsche Außenpolitik beschränkte ihre transatlantischen Aktivitäten dabei recht deutlich. Im Prinzip gab Berlin offen zu, dass die deutschen Mittel zur Gestaltung einer aktiveren Außenpolitik sehr bescheiden seien, was einige Kommentatoren in Polen sarkastisch als „Verwaltung der eigenen Passivität“ bezeichneten⁸. Eine ganz ähnliche strategische Orientierung verfolgte Deutschland auch in den Konflikten in Afghanistan und im Nahen Osten sowie bei den auf UNO-Ebene durchgeführten Vorhaben.

7 Vgl. B. Górka-Winter, NATO po Lizbonie: strategia dobra dla wszystkich? (die *NATO nach Lissabon: eine gute Strategie für alle?*), in: *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* (Jahrbuch für polnische Außenpolitik) 2011, hg. v. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (Polnisches Institut für Internationale Angelegenheiten), Warszawa 2012, S. 162.

8 Vgl. Niemcy: lider mimo woli? (*Deutschland: Leader wider Willen?*), in: „*Rocznik Strategiczny*“ (Strategisches Jahrbuch) 2011/12, hg. v. Fundacja Studiów Międzynarodowych (Stiftung für Internationale Studien), Warszawa 2012, S. 166-172.

Bis zum Rückzug der NATO-Truppen blieb die deutsche Präsenz in Afghanistan lediglich auf polizeiliche Aufgaben und Schulungsmaßnahmen beschränkt. Auch Polen gestaltete seine Afghanistanmission um, erlegte aber vorher – im Gegensatz zu Deutschland – seinem dort stationierten Heereskontingent keine größere Beschränkungen auf, so dass polnische Soldaten auch an Kampfhandlungen teilnehmen dürfen.

Aus der Sicht der polnischen Regierungseliten ist das amerikanische Engagement in Mittel- und Osteuropa nicht weit von den auf dieses Engagement gesetzten Erwartungen entfernt. Dennoch zahlte Polen für seine Teilnahme an der Militärintervention im Irak und für die Bereitschaft zur Installation amerikanischer Raketenabwehrschilder auf eigenem Hoheitsgebiet einen hohen politischen Preis innerhalb der EU. Und in beiden Fällen fällt die Beurteilung der Konsequenzen der amerikanischen Maßnahmen eindeutig negativ aus. Die polnische Unterstützung für die US-Politik und deren transatlantische Dimension ist in den letzten vier Jahren sukzessive zusammengebrochen, was nicht nur auf die oben erwähnten Faktoren zurückzuführen ist. Zugleich hat sich in Polen ein intensiver Europäisierungsprozess vollzogen. Die Europäische Union impliziert in der Tat eine umfassende strategische Sicherheit des polnischen Staates. Infolge dessen sehen heute nur noch 45 % der Polen die NATO als wichtige Organisation für die Sicherheit des eigenen Landes an, was das niedrigste Ergebnis unter allen Staaten der gesamten Europäischen Union ist⁹.

Soweit sich die Eliten Polens und Deutschlands zumindest in deklarativer Form weiterhin zum Vorrang der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik (*NATO first*) bekennen, sind sie auch von der Notwendigkeit eines starken europäischen Pfeilers der Nordatlantischen Allianz überzeugt. Insbesondere für Polen ist in der Situation eines mangelnden strategischen Sicherheitsgefühls durch die NATO die Investition in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU eine logische Folge, der man sich bis vor kurzem noch verdächtig stark angenähert hat. Das jüngste polnische Dilemma ist also verschwunden: EU oder NATO? Denn die Politik der NATO ist inzwischen nicht mehr Bestandteil der öffentlichen Debatte in Polen.

9 Vgl. *Transatlantic Trends*, German Marshall Fund of the United States, Washington 2012.

Europäisierung der Sicherheitspolitik

In den letzten Jahren – insbesondere aber zur Zeit des EU-Ratsvorsitzes in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 – unternahm Polen erhebliche Anstrengungen zur Revitalisierung der GSVP. Dabei erachtete man das erneuerte Weimarer Dreieck als wirksames Instrument zur Erreichung dieses Ziels. Warschau leitete die diesbezüglichen Aktivitäten gemeinsam mit Frankreich ein. Bei einem Treffen mit dem damaligen französischen Außenminister Bernard Kouchner stellte Minister Sikorski sein sog. *non-paper* zum Thema GSVP vor (sog. „Chobielin-Initiative“). Darin wird u.a. eine Stärkung des institutionellen Rahmens der GSVP einschließlich der Sicherstellung der Entscheidungsfreiheit der EU befürwortet, einschließlich der Schaffung einer von der NATO unabhängigen operativen Führung für EU Missionen, die längerfristig sogar europäische Führungsstrukturen ermöglicht. Darüber hinaus war im *non-paper* von folgenden Maßnahmen die Rede: Schaffung der Position eines Stellvertreters für Militär- und Verteidigungsangelegenheiten beim Hohen Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik; Bildung von „Europäischen Stabilisierungsstreitkräften“ (u.a. aus Kampfgruppen, die den Kern einer zukünftigen europäischen Armee bilden); Entwicklung eines integrierten Logistiksystems zur Unterstützung von GSVP-Missionen; Ablösung der EU-NATO-Kooperation durch neue sicherheitspolitische Formel mit dem Ziel, das bisherige „Berlin Plus“ zu ersetzen.

Kurz danach fand in Paris der französisch-polnische Sicherheits- und Verteidigungsgipfel statt, auf dem u.a. eine erhöhte finanzielle Solidarität bei GSVP-Operationen, die Unterstützung der Programme der Europäischen Verteidigungsagentur sowie die Schaffung und Nutzung gemeinsamer Ressourcen durch die EU, aber auch der gemeinsame Erwerb von militärischer Ausrüstung und Verpflegung und eine Verbesserung der operativen Kooperationsfähigkeit der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten vereinbart wurde¹⁰. Im Dezember 2010 wandten sich die Außen- und Verteidigungsminister Polens, Deutschlands und Frankreichs in einem Brief an die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicher-

10 Vgl. *Offizielle Erklärung des französisch-polnischen Sicherheits- und Verteidigungsgipfel*, Paris, 5.11.2009.

heitspolitik, Catherine Ashton, in dem sie offiziell die Weiterentwicklung ziviler und militärischer Fähigkeiten für das Krisenmanagement in der Europäischen Union forderten¹¹.

Während seiner EU-Präsidentschaft bemühte sich Polen, eine möglichst rasche Einigung in der Frage eines ständigen Operationskommandos auf EU-Ebene herbeizuführen. Die polnische Initiative wurde mit dem Hinweis kritisiert, dass der Umfang des geplanten Kommandos für den Bedarf kleinerer EU-Missionen unverhältnismäßig groß sei. Diese Bestrebungen scheiterten letztlich am Veto Großbritanniens. Dabei erhielt Polen keine Unterstützung von seinen „Weimarer“ Partnern, da insbesondere Paris seine bilaterale Zusammenarbeit mit London im Verteidigungsbereich nicht gefährden wollte. Deutschland bot hingegen überraschend die Einquartierung des EU-Kommandos in der Militärbasis seines nationalen Kommandos in Ulm an. Die Internationalisierung des eigenen Kommandos hätte für Deutschland sicherlich zusätzliche Einsparungen für den nationalen Verteidigungshaushalt bedeutet. Polen engagierte sich auch bei der Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten der EU durch die Bildung besonderer Kampftruppen. Die erste Kampfformation sollten neben Polen auch Deutschland, die Slowakei, Litauen und Lettland stellen. Für 2013 ist die Schaffung der sog. „Weimarer Kampfgruppe“ geplant, bei der Polen die Funktion eines sog. „Rahmenstaats“ übernehmen soll.

Sowohl unter polnischen als auch deutschen Regierungseliten werden gegenwärtig föderalistische Konzepte vertreten, in denen auch die politische Sicherheit berücksichtigt ist: die Schaffung gemeinsamer europäischer Truppen bzw. einer gesamteuropäischen Armee¹². Laut führenden polnischen Politikern liegt dabei das Hauptproblem jedoch nicht in militärischen Kategorien, sondern eher in politischen Erwägungen.

11 Vgl. M. Alliot-Marie / K.-T. zu Guttenberg / A. Juppé / B. Klich / R. Sikorski / G. Westerwelle, *Letter to Ms. Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Paris-Berlin-Warsaw, 06.12.2010.

12 Vgl. z.B. A. Schockenhoff / R. Kiesewetter, *Impetus for Europe's Security Policy. The time to act has come*, in: „German Bundestag“ v. 31.08.2012; *Jak Jarosław Kaczyński zbroił Europę*, (*Wie Jarosław Kaczyński Europa bewaffnete*), in: „Gazeta Wyborcza“ v. 30.06.2010.

Denn in besonderen Krisensituationen, in denen der Einsatz einer solchen Kampfdivision dringend geboten wäre, müsse zweifelsfrei feststehen, ob Polen zu einer militärischen Mitwirkung wirklich imstande ist und ob dabei auch die rasche Verfügbarkeit der teilnehmenden polnischen Truppen gewährleistet ist. Gewisse föderalistische Aspekte des internationalen militärischen Engagements Polens tauchen u.a. in den Aussagen von Verteidigungsminister Sikorski auf¹³. Die deutsche Argumentation orientiert sich dagegen vor allem an konkreten Zeithorizonten und favorisiert eher das Konzept der Kostenreduzierung in der Verteidigungspolitik durch Bündelung und gemeinsame Nutzung der Streitkräfte (*pooling and sharing*). Sowohl Polen als auch Deutschland haben inzwischen erkannt, dass eine strukturierte Zusammenarbeit in einem engeren Kreis von Ländern der einzige reale Weg für die Weiterentwicklung der GSVP ist. In der innerdeutschen Diskussion tauchten unter prominenten CDU/CSU-Politikern einige Vorschläge für eine enge militärische Zusammenarbeit in einer Fünfergruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen, Italien) oder im Rahmen von sechs Staaten ("5+Spanien") auf¹⁴. Polen hat vor diesem Hintergrund vor allem die Formel eines erweiterten Weimarer Dreiecks vertreten (z.B. mit einzelnen Staaten der Visegrád-Gruppe, und nach Möglichkeit auch mit Großbritannien). Gewisse Irritationen in Berlin und Warschau riefen die 2010 verlautbarten Pläne für eine engere bilaterale Zusammenarbeit Frankreichs und Großbritanniens im Verteidigungsbereich hervor.

Warschau hat in der europäischen Sicherheitspolitik inzwischen sicherlich einen tiefgreifenden strategischen Denkprozess durchlaufen, da man noch vor wenigen Jahren die Möglichkeit einer strukturellen militärischen Zusammenarbeit innerhalb der EU als Bedrohung der transatlantischen Solidarität und Kohärenz betrachtet hat. Dagegen fordert Außenminister Sikorski derzeit, dass eine bestimmte Gruppe von EU-Ländern

13 "Wir müssen die Fehler der NATO vermeiden. Wenn es in einem Land zu einer verstärkten Zusammenarbeit kommt, dann stellt es seine Armee im Falle einer Militäroperation unter deren Oberkommando und versucht nicht, die Armee aus der Hauptstadt zu lenken" – Interview von Radosław Sikorski für den polnischen Rundfunksender Radio TOK FM, 18.05.2012.

14 Vgl. A. Schockenhoff / R. Kiesewetter, op. cit.

die Vorhut im Verteidigungsbereich bilden sollte: „Im Kreise aller 27 Staaten ist das nicht machbar, weil einige dies ablehnen. Das wissen wir schon – unsere Präsidentschaft war der Test“¹⁵. Eine ähnliche strategische Denkweise spiegelt sich auch im offiziellen Schreiben der Regierungsvertreter Polens, Deutschlands, Frankreichs, Spaniens und Italiens an Catherine Ashton deutlich wieder, das eine Antwort auf das britische Veto gegen ein gemeinsames EU-Oberkommando sein sollte. Denn das Schreiben enthält die Forderung nach der „Wahrung der institutionellen und rechtlichen Optionen, einschließlich der ständigen strukturellen Zusammenarbeit aller zur Verfügung stehenden Mitgliedsstaaten, um die Weiterentwicklung der Fähigkeit zur Krisenreaktion innerhalb der GSVP, und insbesondere stabile Planungs- und Führungsfähigkeiten zu entwickeln“¹⁶. Die strukturelle Zusammenarbeit muss natürlich innerhalb der EU-Strukturen stattfinden und auf den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon basieren, einschließlich den diskutierten Möglichkeiten zur Festlegung einer Reihe von Kriterien (z.B. der Prozentanteil der Bruttoinlandprodukts, der die diesbezüglichen Ausgaben im Rahmen des nationalen Verteidigungshaushalts definiert) für diejenigen Staaten, die sich dieser Zusammenarbeit anschließen wollen. Ferner wurde in diesem Brief die gemeinsame Überzeugung der Unterzeichnerstaaten betont, dass die „eigentliche Macht der GSVP im Gesamtansatz zum Krisenmanagement liegt, daher muss die EU [...] geeignete zivile und militärische Strukturen zur Planung und Ausführung von Missionen und Operationen schaffen“¹⁷.

Doch nach dem Scheitern der polnischen Initiativen während der EU-Ratspräsidentschaft wird eine eventuelle institutionelle Weiterentwicklung der GSVP in Warschau äußerst skeptisch betrachtet. Auch in Berlin herrscht die Überzeugung, dass der Aufbau neuer Strukturen und Institutionen keine realistische Option zur Stärkung der Fähigkeiten der

15 Zit Sikorski, *V4 ist also ein Zeichen*, op. cit.

16 Zit. F. Frattini / T. Jimenez / A. Juppé / R. Sikorski / G. Westerwelle, *Letter to Baroness Catherine Ashton, EU High Representative for Foreign and Security Policy*, Sopot, 02.09.2011.

17 Zit. nach: *Joint Communiqué. Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain*, Paris, 15.11.2012.

EU im Sicherheits- und Verteidigungsbereich ist. „Ein echter Test für eine mögliche verstärkte Zusammenarbeit sollte anderswo gesucht werden – bei eventuellen gemeinsamen Interventionen oder bei der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich. Erst wenn in diesen Bereichen ein Durchbruch eintritt (einer der Prüfsteine könnte Mali sein), wird man von einem echten Fortschritt sprechen können“ – betonte ein hochrangiger deutscher Diplomat.

Die libysche Lektion

Aus der Sicht Polens und Deutschlands wurde die Möglichkeit einer etwaigen Revitalisierung der GSVP durch die gegensätzliche Haltung beider Länder zum Militäreinsatz in Libyen auf eine harte Probe gestellt. Da Libyen ein südliches Nachbarland der EU ist, hielten Frankreich, Großbritannien und die USA die im Vorfeld umstrittene militärische Intervention in diesem nordafrikanischen Staat für einen willkommenen Testfall für die europäische Handlungsfähigkeit in Krisensituationen. Deutschland hingegen enthielt sich im UN-Sicherheitsrat bei der Resolution über die Schaffung einer Flugverbotszone über Libyen als einziges westliches Land der Stimme. Auch die BRIC-Staaten folgten diesem Beispiel. Dagegen sprach sich Polen gegen eine Militärintervention aus. Obwohl die Motive im Einzelnen recht unterschiedlich gewesen sein mögen, äußerten sich damals sowohl Polen als auch Deutschland kritisch über das Fehlen einer Gesamtstrategie und eines übergeordneten Operationsziels, wobei man auch die anprangerte, dass die etwaige Fortsetzung des Militäreinsatzes in Libyen durch eine stabilisierende, längerfristige Mission ganz außer Acht gelassen wurde. In Hinblick auf die offiziellen Beweggründe für die Durchführung dieser Intervention¹⁸ sprach Premierminister Tusk sogar von einer „europäischen Heuchelei“, während bei deutschen Politikern mehr oder weniger offen von einer wirtschaftlich motivierten Intervention die Rede war. Außerdem wurde der Bundesregierung unterstellt, dass Bundeskanzlerin Merkel angesichts der unmittelbar bevorstehenden

18 Vgl. die Äußerungen von Premierminister Tusk in einem Interview für fünf große Tageszeitungen, z.B. *Europa na ciężkie czasy* (Ein Europa für schwere Zeiten), in: „Gazeta Wyborcza“ v. 09.04.2011.

Landtagswahl in Baden-Württemberg kein Risiko durch einen erneuten – in der Bevölkerung stark verpönten – Auslandseinsatz der Bundeswehr eingehen wollte.

Die neutrale Haltung der Bundesregierung rief selbst im eigenen Lande Diskussionen hervor. Dabei wurden kritische Stimmen laut, dass „Deutschland seine enge Allianz mit dem Westen aufgegeben habe, die über Jahrzehnte die Grundlage der deutschen Außenpolitik gewesen war“¹⁹. Joschka Fischer meinte, dass „Deutschland seine Glaubwürdigkeit eingebüßt hat. [...] Auch die Idee einer gemeinsamen EU-Außenpolitik ist zur Farce geworden“²⁰. Später musste auch die gesamte Regierungskoalition harsche Kritik ertragen²¹. Die Haltung der SPD war hingegen sehr uneinheitlich. Denn zunächst hielten sowohl Frank-Walter Steinmeier als auch Sigmar Gabriel derartige kritische Stimmen für gerechtfertigt, später änderten sie aber ihren Ton mit dem Argument, das die dadurch in Kauf genommene außenpolitische Isolation Deutschlands ein Fehler gewesen sei.

Der von polnischer Seite manifestierte Widerwille, sich der Intervention in Libyen anzuschließen, wurde in Europa weitgehend der Tatsache zugeschrieben, dass Polen sich selbst als Staat präsentiere, dem an einer starken GSVP gelegen ist. Die polnischen Motive waren den deutschen recht ähnlich: mangelndes nationales Interesse, starke Zweifel über die eigenen Fähigkeiten der Erfüllung einer solchen Mission und die bevorstehenden Parlamentswahlen in Polen (für Warschau war aufgrund der damaligen polnischen EU-Präsidentschaft zusätzliche Vorsicht geboten!)²². Eine auf polnischer Seite in den Entscheidungsprozess eingebundene Person erwähnte zwei wichtige Faktoren, die für die damalige Haltung Warschaws von Bedeutung waren: „Zunächst achteten wir auf die Reaktion

19 Zit. R. Neukirch, *Germany's Dangerous New Foreign Policy Doctrine*, in: Spiegel Online v. 29.03.2011.

20 Zit. nach: *Fischer joins criticism of German Security Council abstention*, in: Spiegel Online v. 22.03.2011.

21 Vgl. A. Schockenhoff / R. Kieseewetter, *Impetus*, op. cit.

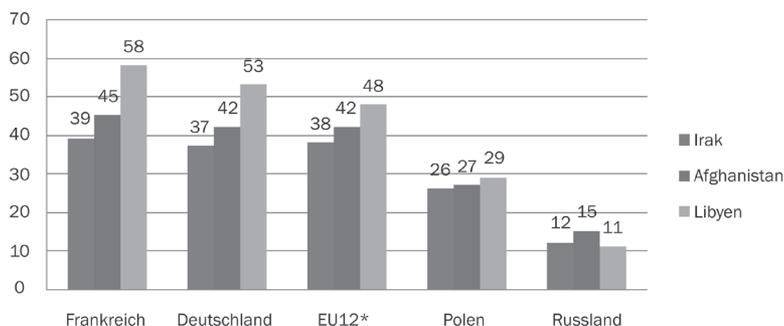
22 „Ich bin unfähig, sauer auf Angela Merkel zu sein“ – Zit. Premierminister Tusk, Spiegel-Interview v. 09.04.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/polens-ministerpraesident-tusk-im-interview-ich-bin-unfaehig-sauer-auf-angela-merkel-zu-sein-a-755826-2.html>

Deutschlands. Danach auf die in der polnischen Öffentlichkeit durchgeführten Meinungsumfragen, die eindeutig waren“. Der Unterschied zwischen Polen und Deutschland lag hingegen darin, dass das mangelnde polnische Engagement durch keine der politischen Parteien in irgendeiner Weise in Frage gestellt wurde. Es gab auch keine Debatte auf öffentlicher Ebene. In privaten Gesprächen nahmen polnische Politiker direkt auf die Tatsache Bezug, dass Polen kein Interesse daran habe, sich dem Libyen-einsatz anzuschließen. Sie unterstrichen auch, dass eigentlich „nicht klar ist, wer hinter dem ganzen Krieg steht, und wen wir in dieser Situation tatsächlich unterstützen würden“. Nur wenige Politiker gaben zu, dass diese Entscheidung falsch war, ohne aber ihre Ansichten öffentlich zu artikulieren: „Libyen war in Hinblick auf unsere Glaubwürdigkeit fatal. Man hätte doch sagen können, dass wir voll hinter der ganzen Aktion stehen, ohne selbst daran teilzunehmen. Die Botschaft aber war ganz anders. Polen hat sich mit dieser Intervention bewusst nicht einverstanden erklärt“. Ein hoher polnischer Verwaltungsbeamter bestätigte diese Auffassung: „Noch einmal dürfen wir uns ein Verhalten wie im Falle Libyens nicht mehr erlauben. Denn eine solche Renationalisierung des Denkens liegt nicht in unserer Staatsräson. Es ist notwendig, ein Mindestmaß an Solidarität zu zeigen. Wir müssen auch bereit sein, auf umfassendere Interessen zu achten“. Unabhängig von der Legitimität der Gründe, von denen sich beide Deutschland und Polen in ihrer Zurückhaltung bei der Militärintervention in Libyen leiten ließen, trug ihre defensive Einstellung gegenüber dem sich in direkter EU-Nachbarschaft abspielenden Konflikt nicht unbedingt zu einer Stärkung ihrer internationalen Position in Bezug auf EU-Sicherheitsfragen bei.

Die polnischen und deutschen Regierungseliten sind sich dennoch bewusst, dass das militärische Engagement der Verbündeten in NATO und EU in absehbarer Zukunft es auch Maßnahmen außerhalb des jeweiligen vertraglichen Geltungsbereichs betreffen wird. In Warschau wird dabei betont, dass sich die operative Tätigkeit Polens seit seinem NATO-Beitritt vorwiegend auf externe Missionen bezogen hat, darunter auf die außerordentlich schwierige und kostspielige Operation in Afghanistan. Diese Mission betrachtet man in Polen heute aus einer ganz anderen Perspektive, die die historische Bezugnahme der NATO auf Art. 5 nach den Terroran-

schlagen auf die Vereinigten Staaten nicht berücksichtigt. In einschlägigen Gesprächen hört man zumeist nur selten Argumente zur Frage der transatlantischen Solidarität, geschweige denn zum Konzept einer gemeinsamen internationalen Verteidigungsverantwortung (*Responsibility to Protect*). In den Meinungsumfragen von *Transatlantic Trends* wurde nur in Russland eine niedrigere Befürwortung von Auslandsinterventionen als in Polen ermittelt²³. Auch in Deutschland ist die Intervention in Afghanistan eine Erfahrung, deren Wiederholung die politische Elite des Landes um jeden Preis vermeiden möchte.

Haltung gegenüber den Militärinterventionen im Irak, in Afghanistan und Libyen in ausgewählten EU-Ländern und in Russland (positive Einschätzungen)



* Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Italien, Holland, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Schweden, Großbritannien – von der *Transatlantic Trends* 2012 untersuchte europäische Länder.

Quelle: eigene Untersuchung anhand der Daten von *Transatlantic Trends* 2012

Diese politischen Erfahrungen und gesellschaftlichen Stimmungen hinterließen auch bei den geplanten Heeresreformen in beiden Ländern deutliche Spuren. Deutschland entschied sich für eine Berufsarmee sowie für eine Reduzierung der Soldatenanzahl von 250 000 auf 185 000 und zur Streichung der Hälfte aller Planstellen im Bundesverteidigungsministerium. Die Mittel für Aktivitäten der Armee bei friedenserhaltenden Maßnahmen

23 Vgl. *Transatlantic Trends*, op. cit.

wurden inzwischen gekürzt und ein Teil der Transportflugzeugflotte verkauft. In den Jahren 2010-2014 ist geplant, die deutschen Verteidigungsausgaben um 25 % zu kürzen. Einerseits sind derartige Maßnahmen in Zeiten der Wirtschaftskrise nichts Ungewöhnliches, aber im Falle der deutschen Reformen steht die Kostensenkung im Vordergrund und nicht die Modernisierung der Bundeswehr gemäß den Erfordernissen eines Einsatzes auf NATO- oder EU-Ebene. Obwohl Deutschland die Anzahl der zur Teilnahme an Auslandsoperationen bereitstehenden Soldaten zur Verstärkung des Expeditionskorps von 7000 auf 10000 steigern wird, um für ein breiteres Aufgabenspektrum (einschließlich Kampfeinsätze) bereit zu sein, drückt sich darin noch längst nicht eine größere Bereitschaft Berlins aus, auch mehr Verantwortung für die EU-Sicherheitspolitik zu übernehmen. Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière definiert die Ziele der Reformen folgendermaßen: „Deutschland braucht Streitkräfte, die zur Durchführung von Operationen bereit und fähig sind, und es braucht eine Armee, deren Ausrüstung und Ausbildung in qualitativer Hinsicht dem Status und der Bedeutung Deutschlands in der Welt entspricht. [...] Dies bedeutet allerdings nicht, dass wir mehr deutsche Soldaten in Auslandsmissionen entsenden. Ich sage dies in Zusammenhang mit den derzeit geführten Diskussionen: Wir werden stets eine souveräne Entscheidung treffen, bei welchen Operationen wir teilnehmen werden, und bei welchen nicht“²⁴.

Das heißt jedoch nicht, dass statt konkreter Bündnisverpflichtungen nunmehr lediglich spezifische deutsche Interessen die Hauptkriterien bei der Entscheidungsfindung über den Einsatz der Bundeswehr bei Auslandsoperationen internationaler Organisationen (EU, NATO, UNO) sein werden. Denn einer polnischen Militärexpertin „wird Deutschland im Rahmen Diskussionen in NATO und EU über eine engere militärische Zusammenarbeit nicht bereit sein, an einer Kooperation mitzuwirken, deren Folge die Schaffung einer dauerhaften Abhängigkeit zwischen den Partnern bei der Nutzung militärischer Kapazitäten bei Auslandsoperationen wäre“²⁵.

24 Zit. Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière aus der Bundestagsrede anlässlich der Haushaltsdebatte, 07.09.2011.

25 Zit. J. Gotkowska, Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy sił zbrojnych RFN (*Bundeswehr 3.0. Politische, militärische und*

Viele Experten weisen darauf hin, dass die gewandelte Haltung gegenüber Waffenexporten eher in dieser Einstellung begründet ist als in der militärischen Zurückhaltung der letzten zehn Jahre (nach der historischen Teilnahme an der Militärintervention im Kosovo 1999). In den letzten Jahren hat Deutschland die diesbezüglichen Einschränkungen zunehmend gelockert und seine Waffenexporte an Länder wie Saudi-Arabien, in denen demokratische Standards wie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte noch arg zu wünschen übrig lassen, eher noch verstärkt (in der Vergangenheit war die Waffenausfuhr in solche Länder streng reglementiert). Eine Erklärung für diese Entwicklung könnte die Bereitschaft sein, Waffen an Staaten zu liefern, die als Stabilisierungsanker in Regionen gelten, in denen Deutschland selbst kein militärisches Engagement beabsichtigt.

Polen hat ebenfalls den Umfang seiner Armee auf 100 000 Soldaten verringert, was in den letzten Jahren zur Modernisierung und Ausrüstung mit modernen Waffen geführt hat: F-16-Kampfflugzeuge, CASA-Transportflugzeuge, Rosomak-Radpanzer. Sehr wichtig war jedoch die Tatsache, dass Polen als eines von wenigen NATO-Länder das Niveau seiner Verteidigungsausgaben beibehielt – auf dem (gesetzlich garantierten) Mindestniveau von 1,95 %, was infolge des steigenden Bruttoinlandprodukts de facto eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben bedeutete. Ähnlich wie in Deutschland kam es auch in Polen – trotz der aktiven Unterstützung der GSVP – gleichzeitig zu einer Art „Renationalisierung“ der Sicherheits- und Verteidigungspolitik²⁶. Außenminister Sikorski hat in diesem Zusammenhang mehrfach betont, dass „man für die Sicherheit vor allem selbst sorgen muss. [...] Wir wissen, dass Verbündete eine Ergänzung für die nationale Verteidigungsfähigkeit sein können“²⁷. Dieser Trend

soziale Dimension der Reform der Streitkräfte Deutschlands), hg. v. Ośrodek Studiów Wschodnich (Zentrum für Oststudien), Warszawa 2012, S. 5-6.

- 26** Diese „renationalisierte“ Denkart manifestierte sich z.B. in der von Staatspräsident Bronisław Komorowski angekündigten, sich auf mehrere Etappen erstreckenden Errichtung eines polnischen Raketenabwehrsystems (in den Medien fälschlicher Weise als „Raketenabwehrschild“ bezeichnet).
- 27** Zit. Außenminister Sikorski, *V4 czyli znak jakości*. Wywiad z Ministrem Spraw Zagranicznych, Radosławem Sikorskim (*V4 als Qualitätszeichen. Interview mit Außenminister Radosław Sikorski*), in: „Rzeczpospolita“, 02.07.2012.

führt auch zu höchst selektiven Entscheidungen über ein Engagement an Auslandseinsätzen. Polen hat seine Truppen inzwischen aus den Gebieten von UNO-Friedensoperationen abgezogen. Ähnlich wie in Deutschland, zählen auch in Polen in erster Linie die eigenen nationalen Interessen und weniger die Interessen anderer Bündnispartner. Auch in Polen denkt man immer noch in vorwiegend territorialen Verteidigungskategorien, was zur Einschränkung der tatsächlichen Einsatzfähigkeit von Expeditionskorps führen kann. Ein hochrangiger polnischer Verteidigungspolitiker fasste die derzeitige Lage unlängst wie folgt zusammen: „In Polen erleben wir eine eigenartige Dualität. Wir möchten die GSVP stärken, haben aber weder die Bereitschaft noch die Möglichkeiten dazu, um uns an Auslands-Expeditionen beteiligen zu können. Die Deutschen stellen sich völlig anderen Herausforderungen als wir, die deutlich besser mit den Maßnahmen in anderen Armeen korrespondieren. Ihre Armee ist völlig anders. Sie reduzieren z.B. die Zahl ihrer Panzer auf 250, während wir 950 haben“.

Strategie der kleinen Schritte

Die Regierungseliten beider Länder sind derzeit sicherlich eher skeptisch, was die institutionellen Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik anbelangt. Aber trotzdem hat Polen eine klare Strategie für weitere breitangelegte neue Ideen präsentiert. Dabei geht man von der Annahme aus, dass es zunächst notwendig ist, eine solche Debatte anzuregen. Zweitens macht sich Polen mit solchen Initiativen als Land bemerkbar, das in gesamteuropäischen Kategorien denkt. Drittens geht man in Warschau grundsätzlich davon aus, dass sich die Atmosphäre in der EU deutlich verbessern werden wird und dann die polnischen Argumente auf fruchtbareren Boden treffen. Die Deutschen sind in dieser Frage eher skeptisch, wobei die deutsche Europadebatte derzeit völlig durch die Euro-Krise dominiert wird. Daher konzentriert man sich in Warschau eher darauf, was kurzfristig machbar ist. Polen hat sich inzwischen z.B. (gemeinsam mit Schweden) für die Neubelebung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2002 (zum 10. Jahrestag ihrer Gründung) oder sogar für die Vorbereitung eines völlig neuen Dokuments eingesetzt. Aus Berlin ist jedoch zu hören, dass derzeit keine geeignete außenpolitische Atmosphäre herrsche, um sich mit diesem Thema zu befassen. Daher würde der Ver-

sich einer ernsthaften Diskussion nur die unter den EU-Staaten bestehenden Meinungsunterschiede offenbaren. Daher plädiert man von deutscher Seite eher für eine Strategie der kleinen Schritte und in erster Linie für die Vorbereitung eines Weißbuchs der EU zum Thema Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Darüber hinaus unterstützen Berlin und Warschau die Idee eines gemeinsamen EU-Oberkommandos aus recht unterschiedlichen Motiven (in Polen eher aufgrund des gewünschten weiteren Ausbaus der GSVP, in Deutschland eher aus Gründen der Kostenbegrenzung). Außerdem hat sich nicht die deutsche, sondern die polnische Regierung mit Nachdruck für die Erweiterung der Kompetenzen des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und für eine verfeinerte Funktionsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) eingesetzt. Außerdem hat Polen darauf bestanden, für das Jahr 2013 eine ausschließlich der GSVP gewidmete Sondersitzung des Europäischen Ministerrates einzuberufen. Von deutscher Seite hat man letztere Initiative lediglich behutsam unterstützt.

Im Bewusstsein der bevorstehenden Veränderungen in der europäischen Sicherheitspolitik und der damit einhergehenden Prozesse der „Renationalisierung“ und Fragmentierung haben sich sowohl Polen als auch Deutschland bereitwillig für die Förderung verschiedenster Projekte eingesetzt, die vor diesem Hintergrund geeignet erscheinen. Der gemeinsame deutsch-polnische Beitrag zur GSVP besteht jedoch aus sehr kleinen Schritten, die nicht mit größeren Ambitionen verbunden sind. Abgesehen von der vorab bereits erwähnten strukturellen Zusammenarbeit (u.a. Kampftruppe, gemeinsames Oberkommando) geht es dabei vor allem um die Verstärkung des Krisenmanagements für zivile und militärische Operationen, Unternehmungen im Bereich der Zusammenführung und Bereitstellung von Ressourcen sowie um die sog. „intelligente Verteidigung“ (*smart defence*) – z.B. die Zusammenarbeit der Kriegsmarinen in der Ostsee – oder um eine gemeinsame Luftabwehr. Anfang März 2013 fand in Warschau ein Treffen von Regierungsvertretern der Visegrád-Gruppe und Deutschlands statt, das sich u.a. auch der Frage der *smart defence* widmete. Die deutsche Rüstungsindustrie wird ferner von polnischer Seite stark ermuntert, an dem auf etliche Jahre angelegten Projekt der Errichtung einer territorialen Raketenabwehr teilzunehmen, die Staatspräsident

100 4. Sicherheitspolitik: Mehr Europa, aber weniger Engagement

Komorowski bereits im August 2012 angekündigt hat. Sowohl Polen als auch Deutschland werden sich zudem am transatlantischen Programm zur „Gefechtsfeldaufklärung“ (AGS) beteiligen, aus dem sich Polen wegen zu hoher Folgekosten einst zurückgezogen hatte. Dagegen lehnen sowohl Frankreich (aus ideologischen Gründen – weil man meint, dass die Technologie dieses Systems europäisch und nicht amerikanisch sein sollte) als auch Großbritannien dieses Programm (aufgrund der Präferenzierung eines eigenen Systems) ab.

5. Euro-Krise: *polnische Wirtschaft* – ein Verbündeter Deutschlands

Eine der überraschendsten und wichtigsten politischen Konsequenzen der Wirtschaftskrise ist die veränderte Wahrnehmung der „neuen“ EU-Mitglieder seitens der deutschen Eliten. Denn obwohl Deutschland sich aktiv für die Osterweiterung der EU eingesetzt hatte und bis heute davon überzeugt ist, dass dieser Schritt für Deutschland und die gesamte EU von Nutzen ist, wurden die Staaten Mittel- und Osteuropas von den Eliten in der Bundesrepublik zunächst überwiegend aus dem Blickwinkel eines niedrigen Lebensstandards, einer eher schleppenden Modernisierung und des permanenten Geldtransfers aus dem EU-Haushalt wahrgenommen. In Polen hingegen war lange Zeit der Glaube weit verbreitet (nicht nur unter den Deutschland eher ablehnend gegenüberstehenden Eliten), dass das eigene Land ebenso wie andere Staaten in diesem Teil Europas von Deutschland nur als Partner zweiter Klasse behandelt wird.¹ Der ehemalige polnische Staatspräsident Aleksander Kwaśniewski brachte diese Wahrnehmung in einem Interview für den „Tagesspiegel“ auf den Punkt, als er kritisierte, dass „uns die Deutschen nicht wirklich ernst nehmen“². Durch den konservativ-nationalen Regierungswechsel in Polen im Jahre 2005 vertiefte sich der Eindruck der kulturellen Kluft zwischen beiden Ländern und Gesellschaften.

-
- 1 Vgl. Polska-Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy [Polen und Deutsche. Ihr gegenseitiges Bild und ihre Vision von Europa], red. L. Kolarska-Bobińska / A. Łada, hg. v. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
 - 2 Zit. nach: „Der Tagesspiegel“ v. 8.11.2006.

Nicht nur der Regierungswechsel in Polen, sondern vor allem die aus der Wirtschaftskrise resultierenden Erfahrungen und die neuen Probleme, mit denen sich hauptsächlich der Euroraum konfrontiert sah, haben zur Änderung dieser Wahrnehmung beigetragen. Denn im Gegensatz zu den südeuropäischen Ländern, die infolge der Banken- und Schuldenkrise am Rande des Bankrotts standen, erwiesen sich die Volkswirtschaften der „neuen“ ostmitteleuropäischen EU-Mitglieder (mit Ausnahme Ungarns) als weitaus stabiler. Insbesondere Polen stand im Vergleich mit anderen Ländern recht vorteilhaft da, da es 2009 als einziges EU-Land ein steigendes Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte (Bruttoinlandsprodukt von +1,6 % im Vergleich zu -4,4 % im gesamten Euroraum). Die positive Entwicklung der polnischen Wirtschaft machte Eindruck auf die politischen Entscheidungsträger in Berlin, was von den meisten deutschen Politikexperten und Beobachtern einhellig bestätigt wird. Darüber hinaus wurden Polen und andere Länder des „neuen Europas“ aus deutscher Sicht zu Paradebeispielen einer erfolgreichen wirtschaftlichen Transformation, die sich zwar nicht ohne materielle Opfer und zusätzliche soziale Belastungen vollzog, aber immerhin den sozialen Frieden nicht ernsthaft gefährdete und sich nicht in gesellschaftlichen Massenprotesten „entlud“. Je mehr die zunehmende Wirtschaftskrise in der EU die politischen und sozialen Spannungen in den betroffenen Ländern verstärkte, desto mehr schätzten die deutschen Eliten den sich vollziehenden Stimmungs- und Systemwandel in Polen und den übrigen neuen EU-Staaten im Osten. Für Deutschland, das bei den Maßnahmen zur Krisenbekämpfung besonderen Wert auf eine stringente Sparpolitik und Haushaltskürzungen der EU-Benefizienländer legt, bildete die jüngste Entwicklung in den ostmitteleuropäischen Staaten (insbesondere Polen) ein gutes Argument dafür, dass harte Reformmaßnahmen der einzige sinnvolle Ausweg aus der Krise sind. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandskraft der einheimischen Wirtschaft gegenüber Rückschlägen, die relative Haushaltsdisziplin, ein liberaler nationaler Arbeitsmarkt und sparsame öffentliche Sozialausgaben – dieses „polnische“ Modell, wie Berlin es nennt, könnte ein nachahmenswertes Beispiel für Griechenland, Portugal oder Spanien sein.

Laut Iwan Krastew³ besteht die Lektion der EU-Osterweiterung darin, dass die Politik der Konditionalität (finanzielle Hilfe nur im Gegenzug für tiefgreifende, nötigenfalls auch schmerzhaft Reformen) letztendlich positive Effekte hat und die von Berlin verfolgte „eiserne“ Sparpolitik und Ausgabenreduktion – trotz der harschen Kritik einiger Ökonomen und Vertreter der politischen Elite in anderen EU-Staaten – gegenüber den südeuropäischen Ländern glaubwürdig erklären kann.

So hat die sich vertiefende Wirtschaftskrise nicht nur bestimmte Gegensätze zwischen konkurrenzfähigen und relativ stabilen Volkswirtschaften wie Deutschland, Österreich oder Finnland und den südeuropäischen EUStaaten offenbart, sondern auch die zwischen dem Osten und dem Süden der EU herrschenden gravierenden Meinungsunterschiede offenbart. Für Deutschland, wo der Streit über die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in Europa zunehmend in den Hintergrund getreten war, hatte das große Bedeutung. Bereits im Jahr 2008, als die Europäische Kommission Fragebögen an alle Mitgliedsstaaten versandte, um deren Auffassung zur geplanten Reform des EU-Binnenmarkts zu erfahren, nahm Berlin überrascht zur Kenntnis, dass in den ostmitteleuropäischen Ländern hinsichtlich der notwendigen Strukturreformen oder der verschärften Budgetdisziplin als Mittel zur Unterstützung der einheimischen Wirtschaft sehr ähnliche Ansichten herrschten wie in Deutschland. Seit dieser Zeit verstärkt sich dort die Überzeugung, dass ein Land wie Polen nicht nur ein Gegner in der laufenden Debatte über den EU-Haushalt ist, sondern auch ein Verbündeter im Bereich der EU-Wirtschaftspolitik sein kann – was noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar war. Im Euroraum befindet sich Deutschland mit seinem Wirtschaftsmodell und seiner Haushaltspolitik insgesamt in einer recht schwierigen Situation. Denn während die deutschen Positionen Ländern wie Holland, Finnland oder Österreich eindeutig entgegenkommen, stoßen sie in den meisten EU-Ländern (vor allem in Südeuropa) eher auf Skepsis und Ablehnung. Die Spaltung der EU in Länder, die eine striktere Sparpolitik begrüßen (im Norden), und Staaten, deren politische Schwerpunkte in der Umsetzung von konkreten Projekten für ein gesteigertes Wirtschaftswachstum liegen (im Süden),

3 Dies ergab sich aus einem Gespräch mit dem Autor v. 31.08.2012.

hat sich inzwischen weiter vertieft. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich Polen – aus der Sicht Berlins – als gelungenes Beispiel für eine solide Volkswirtschaft mit hoher Budgetdisziplin und gesunder Wettbewerbsfähigkeit aus. Die Wirtschaft Polens scheint trotz der seit Jahrhunderten virulenten Stereotypen über die „polnische Wirtschaft“ heute in vielerlei Hinsicht mit der ökonomischen Situation in Deutschland vergleichbar zu sein.⁴ Warschau wird von Berlin daher inzwischen als potentieller Bündnispartner wahrgenommen, der nach seinem Beitritt zum Euroraum das Kräfteverhältnis zwischen den einzelnen „Lagern“ in der EU zugunsten Deutschlands verändern könnte. In der Diskussion über den Fiskalpakt im Herbst 2011 lobte Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble die polnische Version der sog. „Schuldenbremse“ als gutes Lösungsmodell für die gesamte EU. Ein Jahr darauf weckte während der Debatte über die europäische Bankenunion die polnische Form der Bankenaufsicht auch in Berlin sehr reges Interesse. Aus deutscher Sicht wird jedoch der mögliche Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit in diesem Bereich vor allem dadurch behindert, dass Polen den Euro bislang noch nicht eingeführt hat. „Erst der Beitritt Polens in den Euroraum würde eine qualitative Veränderung in den beiderseitigen Beziehungen auslösen“ – ist im Auswärtigen Amt zu vernehmen.

In Polen griff man die These der Zugehörigkeit des eigenen Landes zum wirtschaftlich gesunden „Norden“ bereitwillig auf, um die europäischen Ambitionen der polnischen Außenpolitik nachdrücklich zu unterstreichen. Ohne zum „Euro-Klub“ zu gehören, konnte sich Polen dank des ausgezeichneten internationalen Rufs seiner Volkswirtschaft bislang ausreichend Gehör in der EU verschaffen. Und dies trotz der innenpolitischen Streitigkeiten über den weiteren wirtschafts- und finanzpolitischen Kurs der Regierung Tusk und trotz der gegen den polnischen Premierminister erhobenen Vorwürfe – nicht nur seitens der politischen Opposition, sondern auch seitens prominenter Wirtschaftsfachleute (z.B.

4 Vgl. E. Follath / J. Puhl, Das Wunder von nebenan, in: Der Spiegel, Nr. 21, 2012; W. Czachur / J. Trojanowski, Obraz Polski w Niemczech – zmiany dzięki prezydencji? [Polens Image in Deutschland – Wandel dank der EU-Präsidentschaft?], Komentarze i Opinie [Kommentare und Meinungen], Nr. 4 (2012), hg. v. Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012.

Leszek Balcerowicz) –, die gute Konjunkturlage nicht für eine nachhaltige Strukturreform der öffentlichen Finanzen zu nutzen. In Deutschland hat dieser innenpolitische Streit an der Weichsel bislang keine größere Rolle gespielt und auch das positive Image Polens bei den Eliten in Politik und Medien nicht gestört. Dennoch bleiben die Antworten auf die Frage, inwieweit sich diese neu definierte bilaterale Ideengemeinschaft in ökonomischen Fragen auch auf die Definition der beiderseitigen nationalen Interessen und die Zusammenarbeit auf EU-Ebene überträgt, weiterhin recht zwiespältig. Die Positionen beider Regierungen in zentralen Fragen der Bekämpfung der Eurokrise sowie die jüngsten Aussagen von Vertretern polnischer und deutscher Eliten über die derzeit notwendigen politischen Schritte weisen auf größere Meinungsunterschiede hin, wie es die These von der gemeinsamen Zugehörigkeit zum „nördlichen“ Lager in der EU zunächst vermuten ließ.

Aus der Sicht Berlins war der Standpunkt Warschaws bezüglich der Krisenursachen und der dagegen einzuleitenden direkten Hilfsmaßnahmen wohl besonders bedeutsam. Die Kontroversen um die Hauptursache der Wirtschaftskrise, in der sich die EU seit Mai 2010 (drohender Bankrott Griechenlands) befindet, war für Deutschland eine wichtige politische Kraftprobe in der Auseinandersetzung über die geeignetste Strategie der Krisenbewältigung. Die Bundesregierung vertrat von Anfang an die Auffassung, dass die Hauptursache der dramatischen Situation in der übermäßigen Verschuldung der südeuropäischen Länder liegt, die hauptsächlich aus nationaler Misswirtschaft, mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und hohen Verwaltungs- und Sozialausgaben resultiert. Aufgrund dessen haben diese Staaten das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte eingebüßt und sahen sich gezwungen, hohe Zinsen für ihre Staatsanleihen zu gewähren, was sie rasch in eine Schuldenfalle und an den Rand des ökonomischen Ruins führte – lautete die vereinfachte Erklärung der Krisenursachen seitens deutscher Behörden. Demzufolge hat auch die inkonsequente Umsetzung des EU-Stabilitäts- und Wachstumspakts in einzelnen Mitgliedsländern zur Krise beigetragen. Daher wäre nach Ansicht Berlins die sorgfältige Einhaltung bzw. Verschärfung dieser Regelungen (in den Jahren 2003 -2004 auch durch Deutschland verletzt) derzeit ein geeignetes Rezept gegen die Krise. In diesem Zusammenhang ist die Intensivie-

rung der Aufsichtsfunktionen Brüssels hinsichtlich der Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten inzwischen zu einem prioritären Ziel der deutschen Außenpolitik geworden.

Insbesondere in Großbritannien, Frankreich und in Südeuropa widersetzt man sich jedoch der „Eindimensionalität“ der deutschen Krisenanalyse. Schon zu Beginn der Euro-Krise hatte die damalige französische Finanzministerin, Christine Lagarde, angeprangert, dass gerade die expansive Exportpolitik der Bundesrepublik zu einem wirtschaftlichen Ungleichgewicht im gesamten Euroraum geführt habe. Die deutsche Wirtschaft habe ihre Arbeitskosten gesenkt, um auf diese Weise ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, aber zugleich aufgrund der geringeren Binnennachfrage auch die Importquote niedrig halten können. 2009 betrug der Exportüberschuss in Deutschland 7,7 % des Bruttoinlandsprodukts, während dieses in Griechenland bei -14,1 % lag. Deutschlands These, dass „die Krise letztlich eine Schuldenkrise“ sei, stieß auch aus einem anderen Grund auf Widerspruch: Länder wie Irland oder Spanien hatten vor Ausbruch der Krise eine geringere öffentliche Verschuldung als Deutschland. Nach Ansicht von Kritikern ist nämlich das Schuldenproblem dieser Staaten nicht aus der „Verschwendungssucht“ ihrer Regierungen, sondern aus milliardenschweren Rettungsmaßnahmen zur Stützung des vom Bankrott bedrohten Bankensektors entstanden. Daher hält man das deutsche Rezept zur Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts in diesen Ländern – vor allem durch drastische Haushaltskürzungen – für falsch (weil private und nicht staatliche Verschuldung das eigentliche Problem ist) oder zumindest für unzureichend (weil rasche Strukturreformen zu hoher Arbeitslosigkeit führen und kein schnelles Wirtschaftswachstum generieren). Im Zuge des Amtsantritts des französischen Staatspräsidenten François Hollande im Mai 2012 hat diese gegen den deutschen Kurs gerichtete Denkweise in der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung gewonnen. Seitdem diskutiert man in Europa darüber, inwieweit das Wirtschaftswachstum z.B. durch EU-finanzierte Konjunkturprogramme stimuliert werden kann. Gegen den Widerstand Deutschlands wurde auf dem EU-Gipfel im Juni 2012 ein „Pro-Wachstumspaket“ von über 120 Milliarden Euro beschlossen.

In dieser Debatte steht Polen eindeutig auf der Seite Deutschlands. Die Auffassung politischer Entscheidungsträger in Polen, dass „dies eine hausgemachte Schuldenkrise einiger europäischer Staaten“⁵, und nicht eine Währungskrise des Euro ist, entspricht der deutschen Sichtweise und gibt der Europapolitik Berlins wichtigen Rückenwind. „Es ist notwendig, Deutschland zu unterstützen, weil es schon immer ein Problem in der EU gewesen ist, dass jeder macht, was er will. Die von Deutschland befürworteten Strukturreformen steigern hingegen die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft“ – meint ein für die Europapolitik zuständiger hochrangiger polnischer Beamter. Das in Warschau geäußerte Verständnis für den deutschen Kurs beschränkt sich nicht auf bloße politische Rhetorik. Denn die Verabschiedung des sog. „Sechserpacks“, also einer Reihe von Gesetzen zur stärkeren Einflussnahme der EU auf die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten einschließlich der Verhängung von Sanktionen bei bestimmten Regelverstößen, bildete vielleicht den größten Erfolg der polnischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2011. Der noch während dieser Präsidentschaft im Dezember 2011 beschlossene Fiskalpakt und der „Sechserpack“ schaffen neue Steuerungsmechanismen für die EU-Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die in hohem Maße auf deutschen Ideen beruhen. Polen unterzeichnete den Fiskalpakt eher widerwillig, aber die Zweifel Warschaws bezogen sich nicht auf die von vielen Ländern abgelehnten Mechanismen zur Erzwingung öffentlicher Sparmaßnahmen oder eine etwaige Beschränkung einzelstaatlicher Souveränität durch eine Machtverlagerung auf die Institutionen des „technokratischen Föderalismus“ (Jürgen Habermas). Polnische Unterstützung fand auch die sog. „Budgetbremse“ – das wichtigste Element des Fiskalpakts, auf dem Deutschland beharrlich bestand und das dazu dienen soll, das strukturelle Haushaltsdefizit der EU-Staaten nicht über 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts anwachsen zu lassen. – Die Hauptsorge Warschaws galt hingegen dem Risiko, dass man als EU-Land außerhalb des Euroraumes aus den vom

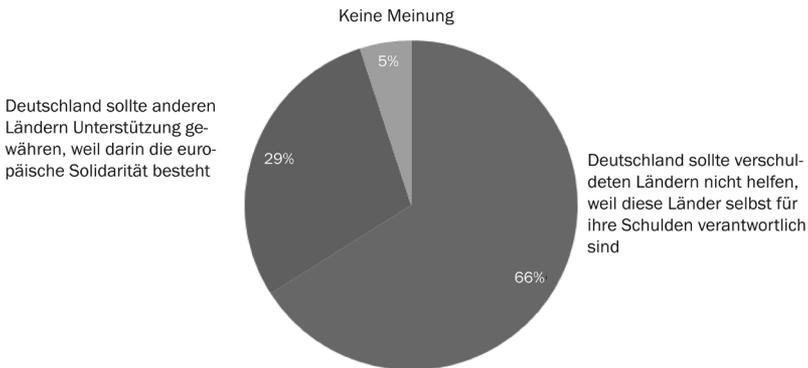
5 Zit. aus: Kryzys dwóch prędkości [Die Krise der zwei Geschwindigkeiten]. Dariusz Rosati im Gespräch mit der Krakauer Wochenzeitung „Tygodnik Powszechny“, in: : „Tygodnik Powszechny“ v. 29.05.2012, http://tygodnik.onet.pl/30,0,76084,kryzys_dwoch_predkosci,artykul.html

neuen EU-Vertrag vorgesehenen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen werden könnte. Polen drohte ursprünglich sogar, die Unterzeichnung des Fiskalpakts zu verweigern, falls damit eine offene politische Spaltung innerhalb der EU in Kauf genommen würde. „Polen sollte mit dabei sein, wenn es um wichtige Entscheidungen geht. Polen trat der Europäischen Union mit der Absicht bei, seine eigene Zukunft zu sichern und möchte diese Zukunft jetzt auch mitgestalten“ – betont ein Experte eines staatlichen Forschungszentrums in Polen. Die Vorwürfe der polnischen Oppositionsparteien (z.B. Öffnung einer „Hintertür“ zur finanziellen Beteiligung Polens bei der Rettung des Euroraumes oder der Harmonisierung im Steuerbereich) in Bezug auf den Fiskalpakt wurden von der Regierung Tusk als unbegründet zurückgewiesen. Denn im Fiskalpakt wurde festgelegt (siehe Art. 13, Abs.3), die nicht dem Euroraum angehörenden EU-Länder an allen wichtigen Diskussionen über die Architektur der EWWU oder Fragen der Wettbewerbsfähigkeit sowie mindestens einmal jährlich an Beratungen über die Umsetzung der Bestimmungen des Fiskalpakts teilnehmen zu lassen. „Der Beitritt Polens zum Fiskalpakt resultiert aus der Notwendigkeit, den eigenen Einfluss auf den Entscheidungsprozess in der EU aufrechtzuerhalten und ein Signal zu geben, dass Polen (obwohl es sich außerhalb des Euroraumes befindet) an der Zusammenarbeit im Rahmen der EU interessiert ist, um deren finanzielle Stabilität zu verbessern und die Krise erfolgreich zu überwinden.“⁶ Als zukünftiges Mitglied des Euroraumes möchte Warschau bereits jetzt Einfluss auf die konkrete Gestalt der derzeit realisierten Reformen und Lösungsmodelle nehmen. In Polen hat man mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass es gerade Angela Merkel gewesen ist, die – entgegen gewissen Widerständen aus Paris – die polnischen Bestrebungen zur Sicherung eines eigenen „Platzes am Tisch“ mit Nachdruck unterstützt hat (die Bundesregierung unterstützte auch die Forderung nach der Teilnahme des polnischen Finanzministers

6 Zit. aus: Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union, unter Berücksichtigung des Einflusses der Erweiterung zur EU-15 (1. Mai 2004 – 1. Mai 2012) – wichtige Erkenntnisse zum achten Jahrestag des EU-Beitritts Polens, www.kprm.gov.pl

an den Sitzungen der Eurogruppe).⁷ In Polen und Deutschland sieht man diese bilaterale Übereinstimmung als gelungenes Beispiel für eine harmonische Zusammenarbeit beider Länder an.

Polnische Ansichten zur Rolle Deutschlands in Krisenzeiten



Quelle: A. Łada, *Deutsch-polnisches Barometer 2012*. Polnische Ansichten zur Rolle Deutschlands in Europa und zu den deutsch-polnischen Beziehungen, hg. v. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Aber die Begleitumstände des Beitritts Polens zum Fiskalpakt haben gezeigt, dass die deutsch-polnische Übereinstimmung in mit der Rettung der europäischen Einheitswährung verbundenen Fragen keineswegs perfekt ist. Denn obwohl Polen den Fiskalpakt letztlich unterzeichnete, waren die diesbezüglichen Signale aus Warschau nicht eindeutig. In einem Interview kurz vor der Unterzeichnung des Fiskalpakts äußerte der polnische Finanzminister Jacek Rostowski bestimmte Zweifel, ob die Bestimmungen des Pakts für Polen überhaupt sinnvoll seien. Denn die polnischen Rechtsvorschriften in Bezug auf das nationale Haushaltsdefizit seien weniger rigoros, so dass die Umsetzung des Pakts größere Budgetkürzungen notwendig machen würde, zu denen die polnische Regierung kaum bereit sei. Polen ist derzeit zwar Unterzeichnerstaat des Fiskalpakts, aber dessen Bestimmungen haben für Warschau vorläufig noch keine Gültig-

7 Dies ergab sich aus einem vom Autor geführten Expertengespräch im Finanzministerium der Republik Polen.

keit. Insbesondere für Befürworter eines schnellen Beitritts Polens zum Euroraum ist diese Konstellation allerdings recht unbefriedigend. „(Die polnische Regierung) rechnet damit, dass sich die Mission des Fiskalpakts rasch überlebt und wieder in Vergessenheit gerät, und dass die guten Beziehungen zu deutschen Politikern dabei helfen werden, dass sich Polen nicht der „Zugluft“ zwischen Ost und West aussetzt. Das sind rationale, aber wenig ambitionierte Überlegungen.“⁸ Die Opposition hingegen hat sich dem Beitritt Polens zum Fiskalpakt widersetzt. Ein Sejm-Abgeordneter der PiS („Recht und Gerechtigkeit“) betonte dabei, dass Polen dem Pakt nicht beitreten dürfe, weil er eine rechtliche Vereinbarung für den Euroraum und damit eine Gefahr für die polnische Souveränität darstelle. Bei einer gemeinsamen Debatte mehrerer Sejm-Ausschüsse im Dezember 2012 bezeichnete die ehemalige polnische Außenministerin Anna Fotyga den Fiskalpakt als ein Element der „Pax Germanica“, die Europa von Angela Merkel aufgezwungen werde.

Die unterschiedliche polnische und deutsche Herangehensweise im Kampf gegen die Wirtschaftskrise zeichnet sich auch in anderen Bereichen ab. Umstritten ist zum einen die Rolle der Europäischen Zentralbank. Nach deutscher Auffassung sollte die EZB gefährdeten Ländern nicht direkt, sondern z.B. durch den Ankauf ihrer Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt helfen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank von der Politik und die strikte Beschränkung ihrer Rolle auf die Wahrung der Geldstabilität ist das Fundament des deutschen politischen Systems – und die EZB ist vor allem nach dem Vorbild der Bundesbank strukturiert. Deutschland hat seit jeher weitergehende Interpretationen des Mandats der EZB abgelehnt, denen zufolge die Politik der EZB indirekt der Stabilisierung der Gemeinschaftswährung zu dienen hat (letztere ist bei einem Bankrott eines oder mehrerer Euro-Länder gefährdet). Obwohl die Bundesregierung im Sommer 2012 nicht gegen die Politik von EZB-Chef Mario Draghi protestierte, der erklärte, „alles zu tun, um den Euro zu retten“, löste dessen Entscheidung in Deutschland eine Welle der Kritik aus, u.a. seitens des

8 Zit. Rostowski aus einem Interview mit Witold Gadomski, Pakt fiskalny, czyli ryzyko polityczne [Der Fiskalpakt – ein politisches Risiko], in: „Gazeta Wyborcza“ v. 03.03.2012.

Bundesbankpräsidenten Jens Weidmann. Die SPD kritisierte die Regierungsparteien, vor den bevorstehenden Bundestagswahlen das tatsächliche Risiko für Deutschland in Verbindung mit den durch die EZB durchgeführten Operationen verbergen zu wollen (eventuelle Kosten, mit denen die Mitgliedsstaaten je nach ihrem prozentualen Kapitalbeitrag zur EZB belastet werden sollen). Aber obwohl die Bundesregierung letztendlich zugab, dass direkte Interventionen der EZB angesichts der dramatischen Situation in einigen Ländern das am schnellsten anwendbare Mittel zur Verhütung einer Katastrophe des Euro sind, hegt man von deutscher Seite auch weiterhin gravierende Zweifel an der Legalität derartiger Schritte und in Bezug auf deren politische und finanzielle Folgen.

Anders als in der Frage der Budgetdisziplin, stand Polen in diesem Fall nicht eindeutig auf der Seite Deutschlands. Der polnische Finanzminister Jacek Rostowski steht vielmehr „angelsächsischen“ Wirtschafts-traditionen nahe, die einen anderen Blick auf die Rolle der Zentralbank nahelegen. Daher sprach sich Rostowski mehrfach dafür aus, der EZB eine aktivere Rolle in der EU-Strategie zur Rettung des Euro zu übertragen. Im Mai 2012 forderte Rostowski die Euro-Länder daher zur Verstärkung des sog. „Brandschutzwalls“ (Rettungsmaßnahme für die 17 vom Bankrott gefährdeten Staaten) auf, falls Griechenland aus der Gruppe der Euro-Länder austrete. Nach Ansicht des polnischen Finanzministers kann nur die Europäische Zentralbank diesen Schutz bieten.⁹ Auch die vielbeachtete Berliner Rede von Radosław Sikorski im November 2011 enthielt die Anregung, die EZB zu einem *lender of last resort* werden zu lassen – eine Idee, die ganz in Widerspruch zu den deutschen (nicht nur der Regierung, sondern auch der Opposition) Vorstellungen über die Funktionen dieser Institution steht. In Warschau kann man vernehmen, dass dieser Passus auf ausdrücklichen Wunsch des polnischen Finanzministeriums in die Rede aufgenommen worden war. Aber auch die Haltungen der Regierungsvertreter beider Länder in Sachen Fiskalpakt und EZB sind bis heute von einigen Unterschieden geprägt und zweifellos nicht ganz schlüssig. Denn erstens spielt der polnische Finanzminister – anders als in Deutschland –

9 Rostowski forderte unlängst dazu auf, den „Brandschutzwall“ des Euroraumes weiter zu verstärken; siehe Euractiv.pl v. 16.05.2012.

nicht die führende Rolle bei der Gestaltung der Europapolitik Warschau (Domäne des Außenministers). Zweitens hat die Stimme Polens, als nicht zum Euroraum gehörender Staat und ohne eigenen Vertreter im EZB-Rat in Sachen EZB keine wesentliche Bedeutung.

Auch in der Frage der Finanztransaktionssteuer (FTT – *Financial Transaction Tax*), die auf Betreiben von elf EU-Ländern (darunter Deutschland) im Rahmen der intensiveren Zusammenarbeit im Herbst 2012 verabschiedet wurde, nahm Polen eine eher „angelsächsische“ Haltung ein. Für die Bundesregierung besaß die Einführung dieser Steuer lange Zeit keine Priorität. Dies änderte sich erst im Frühjahr 2012 unter dem Einfluss der Oppositionsparteien, die von der Regierung im Gegenzug für die Unterstützung der EU-Politik Merkels die Zustimmung zur FTT verlangte. Polen nahm in dieser Frage eine recht ambivalente Haltung ein, die für seine grundsätzliche Haltung gegenüber der Eurokrise und der deutschen Politik charakteristisch ist: Maßnahmen zur Vertiefung der europäischen Integration sind generell zu unterstützen, aber Polen darf sich nur insoweit engagieren, soweit dies polnischen Interessen entgegenkommt. Einerseits räumte Finanzminister Rostowski ein, dass Polen „große intellektuelle Probleme mit der FTT“ habe, weil man die Einführung einer Steuer für Finanzaktivitäten für die vernünftigeren Lösung halte. Andererseits möchte Warschau sich nicht gegen eine Initiative stellen, die als wichtiger Schritt auf dem Weg zur „Schaffung eines Gemeinschaftsgefühls“ betrachtet wird. Dabei kristallisierten sich auch andere Unterschiede in der Haltung beider Länder zur FTT heraus. Denn wie aus gut informierten politischen Kreisen in Warschau verlautet, wäre Polen bereit gewesen, sich dieser Initiative unter der Bedingung anzuschließen, dass die Einnahmen aus der FTT-Steuer in den EU-Haushalt fließen. Dagegen vertritt Deutschland von Anfang an die Auffassung, dass diese Einnahmen in die nationalen Haushalte fließen sollten. Vor diesem Hintergrund zeigt sich ein sehr bedeutsamer Meinungsunterschied zwischen beiden Staaten, nämlich die Definierung der Aufgaben des EU-Haushalts und dessen Höhe in den Jahren 2014-2020.

Diese Kontroversen und Interessensunterschiede zeigen, dass Polen sich nicht vollständig dem prodeutschen Lager der Anhänger einer strikten Sparpolitik „verschrieben“ hat und seine Unterstützung für

Deutschland mit der Wahrung eigener Interessen verknüpft. Im polnischen Finanzministerium herrscht die Auffassung, dass es in der Finanzpolitik kaum strittige Fragen zwischen beiden Ländern gibt. „Wenn eine bestimmte Angelegenheit für Polen zweitrangig ist, dann helfen wir den Deutschen. Andererseits ist es auch unser Ziel, die aus der Sicht der Europäischen Union günstigsten Lösungen zu unterstützen, was nicht immer im politischen Interesse Deutschlands liegt, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezeugt.“ Warschau hat sich die deutsche Interpretation der Krisenursachen wiederholt zu eigen gemacht, weil man darin eine Chance sah, sich als enger Verbündeter Berlins in der EU zu profilieren und eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik zu realisieren als die „Nachzügler“ in Südeuropa. In bestimmten Angelegenheiten war es jedoch nicht immer möglich, mit Deutschland ganz auf einer Linie zu sein, wie z.B. im europäischen Streit über die zu wählenden Methoden zur Krisenbewältigung. Denn im Gegensatz zu Deutschland, das eine konsequente öffentliche Sparpolitik befürwortet, plädiert Frankreich unter Präsident Hollande für staatliche Interventionen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Dieser Streit entflammte erstmals im Frühjahr 2012, als sich die wirtschaftliche und soziale Lage in den vom Sparkurs betroffenen EU-Ländern allmählich zuspitzte. Laut Kai-Olaf Lang befindet sich Polen dabei – ähnlich wie andere Länder Ostmitteleuropas – zwischen den Fronten „neoetatistischer Keynesianer“ und „allein auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bedachter Fiskalkonservativer“. Trotz ihrer internen Unterschiede teilen die Länder dieses „dritten Lagers“ die „Ansichten über die Notwendigkeit der Gesundung der öffentlichen Finanzen bei gleichzeitiger Betonung der Frage des ‚Wachstums mit Hilfe von EU-Mitteln‘“¹⁰.

„Meiner Meinung nach ist der Fiskalpakt in jeder Hinsicht vergleichbar [...] mit dem wichtigen mechanischen Sicherheitssystem eines Fahrzeugs. Wichtig sind Sicherheitsgurte, wichtig sind Bremsen, wichtig ist das Schleuderschutzsystem – aber trotzdem ist der Motor das wichtigste. Daran sollte man immer denken, weil die wahre Gefahr im Stillstand oder in der Verlangsamung des Wachstums liegt“ – sagte Staatspräsident

10 Zit. K.-O. Lang, Wachstum durch Kohäsion, in: SWP-Aktuell (Juli 2012) S. 4.

Bronisław Komorowski im Februar 2012.¹¹ Noch deutlicher drückte sich Außenminister Sikorski im Herbst 2012 aus: „Der Druck Berlins auf Sparsamkeit und Reformen ist verständlich. Aber wenn er zu groß wird, dämpft er das Wirtschaftswachstum, was diesen Ländern den Ausweg aus der Verschuldung versperrt. Gerade hier wurden schwerwiegende Fehler begangen. Zum Beispiel wurde Griechenland als Gegenleistung für das erste Hilfspaket zu sehr drastischen Kürzungen gezwungen und mit sehr hohen Darlehenszinsen belastet, obwohl es eigentlich bevorzugt werden sollte. Die Korrektur dieser Fehler wird Europa einiges kosten.“¹²

Vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen über die zukünftigen finanziellen Perspektiven der EU haben die Differenzen zwischen Warschau und Berlin an Bedeutung gewonnen. Diese Differenzen resultieren aus einer recht unterschiedlichen Sichtweise beider Länder in Bezug auf diesen Aspekt der EU-Wirtschaftspolitik.

Unter dem Druck der angespannten wirtschaftlichen und politischen Situation in Europa nahm Deutschland im Frühjahr 2012 gewisse Kurskorrekturen vor und hielt erstmals auch wachstumsfördernde Maßnahmen in der EU für dringend erforderlich. Die deutsche Außenpolitik fusst bis heute auf der Grundannahme, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur ein Element der notwendigen Anstrengungen zur Krisenbewältigung ist. Neben der Fiskaldisziplin wird daher die Wachstumspolitik als zweite wichtige Säule angesehen, auf die sich eine starke europäische Wirtschaft stützen sollte. Dennoch hat sich das Instrumentarium dieser Politik bislang auf die „traditionellen“ deutschen Postulate beschränkt. Die vielversprechendsten Aussichten für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sind nach Meinung deutscher Regierungsexperten strukturelle Reformen zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Länder: Liberalisierung des Arbeitsmarkts, Flexibilisierung der Lohnsysteme, Reform der Sozialversicherungssysteme sowie Investitionen in For-

11 Zit. Bronisław Komorowski aus: Resümee des polnischen Staatspräsidenten nach der Debatte „Die wirtschaftliche Zukunft angesichts der Euro-Krise“ v. 15.02.2012, www.prezydent.pl

12 Zit. Sikorski in einem Interview für die „Gazeta Wyborcza“ v.18.10.2012, http://wyborcza.pl/1,76842,12691307,Sikorski_dla_Gazety_Mamy_Unie_teraz_trzeba_stworzyc.html

schung und Entwicklung. Berlin lenkt dabei die Aufmerksamkeit auf die ungenügende Nutzung der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds (Verschwendung von 50 Milliarden Euro jährlich!) und weist darauf hin, dass Gelder aus dem EU-Haushalt in erfolgsversprechendere Vorhaben umgeleitet werden sollten (*better spending*), d.h. vor allem in Forschung und moderne Technologien. Deutschland betont auch die Notwendigkeit von infrastrukturellen Investitionen (nach der Entscheidung für die *Energie-wende* zeigt sich Berlin weitaus mehr an einer Verbindung der Energienetze interessiert). Aber die finanziellen Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele sollten hauptsächlich aus privaten bzw. öffentlich-privaten Partnerschaften kommen und nicht aus der gemeinsamen EU-Kasse. In den Beschlüssen des EU-Gipfel vom Juni 2012 spiegeln sich die deutschen Prioritäten deutlich wieder: Die EU hat ein wachstumsfreundliches Maßnahmenpaket beschlossen, das hauptsächlich aus Mitteln bislang ungenutzter Quellen des EU-Haushalts der Jahre 2007-2013 und aus einem erleichterten Zugang zu Krediten der Europäischen Investitionsbank besteht.

Die ebenfalls auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete europapolitische Agenda Polens setzt dennoch etwas andere Prioritäten. Denn für dieses Land, das über zwei Jahrzehnte nach der demokratischen Wende immer noch auf seine materielle Existenzsicherung bedacht ist, spielt das durch externe finanzielle Impulse (und nicht nur innere Strukturreformen) stimulierte Wirtschaftswachstum eine entscheidende Rolle. Dabei ist es nicht unerheblich, dass Polen in den Jahren 2007-2013 der größte Nettoempfänger von EU-Haushaltsgeldern war und allein im Jahre 2012 10,5 Milliarden Euro erhielt, was 3 % des Bruttoinlandseinkommens darstellte. Bis März 2012 betrug der Zustrom von finanziellen Mitteln aus der EU insgesamt 40,3 Milliarden Euro netto. Polen gehört bis heute zu denjenigen EU-Ländern, die auf eine relativ hohe Nutzung von EU-Geldern stolz sein dürfen (70 % gemäß Angaben vom Dezember 2011).¹³ Diese enorme externe Finanzspritze bildete in den vergangenen Jahren – neben dem Export – einen der wichtigsten Antriebsmotoren des polnischen Wirtschaftswachstums, das jährlich zwischen 2 % (2008) und 6 % (2007) des Bruttoinlandsprodukts schwankt. Zahlreiche polnische Experten äußern

13 Siehe Daten nach: 8 Jahre Mitgliedschaft, S. 8.

jedoch die Befürchtung, dass sich das Wachstumstempo der einheimischen Volkswirtschaft deutlich verlangsamen wird, wenn die Geldflüsse aus Brüssel erheblich abnehmen. Deshalb spielt die EU in der polnischen Haushaltspolitik eine zentrale Rolle – nicht nur als Wirkmechanismus der europäischen Solidarität, sondern auch als Quelle eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Durch diese Investitionen in den inneren Zusammenhalt der EU und in den aus EU-Mitteln finanzierten Ausbau der Infrastrukturen sollte es gelingen, die Wirtschaft Europas wieder auf die Beine zu stellen. „Länder, die wie Deutschland EU-Nettozahler sind, ziehen ebenfalls beachtlichen Nutzen aus der Kohäsionspolitik“ – meint ein hochrangiger, für die Regionalpolitik zuständiger polnischer Ministerialbeamter. Laut einer von der polnischen Regierung in Auftrag gegebenen (und von der Europäischen Kommission inzwischen bestätigten) Studie, bringt jeder Euro, den Deutschland in die Umsetzung der Kohäsionspolitik in den Visegrád-Ländern investiert, der deutschen Wirtschaft einen Mehrwert von 125 Eurocent in Form von zusätzlichen Exporten und Verträgen für deutsche Unternehmen bei der Realisierung von teilweise aus EU-Fonds finanzierten Projekten. Ein großer Teil dieses Güter- und Dienstleistungsexports kommt nach Auffassung der polnischen Regierung dem Mittel- und Hochtechnologiesektor zugute, während mehr als die Hälfte der aufgrund der gut initiierten Kohäsionspolitik generierten „zusätzlichen“ Exporte nach Polen geht. Neben Deutschland profitieren zwei weitere Länder – Irland und Luxemburg – von der positiven Kosten- und Nutzenbilanz nach der Einführung der Kohäsionspolitik im Visegrád-Raum.¹⁴ Auf diese statistischen Angaben stützte sich die hauptsächlich auf Deutschland ausgerichtete diplomatische Offensive Polens während der jüngsten EU-Haushaltsberatungen. Die bilateralen Standpunkte blieben dabei jedoch weiterhin recht gegensätzlich. Dennoch betonten einige hochrangige Beamte beider Länder, dass die deutschen Positionen dank der sehr regelmäßigen Kontakte zwischen Warschau und Berlin für Polen

14 Vgl. Rede der polnischen Ministerin für Regionalförderung, Ewa Bieńkowska, in der Niederlassung der Europäischen Kommission in Berlin am 26. April 2012; siehe auch: Bewertung des von den EU-15-Ländern erzielten Nutzens aus der Realisierung der Kohäsionspolitik in den Ländern der Visegrád-Gruppe, www.mrr.gov.pl

von vorneherein absehbar waren und nicht Deutschland, sondern eindeutig Großbritannien für Polen der schwierigste Verhandlungspartner sei.

Der unter den EU-Staaten geführte Budgetstreit weist nicht nur auf der Linie Berlin-Warschau auf eine grundlegendere Debatte über die die Zukunft der EU und die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses hin. Aus polnischer Sicht steht die von der Bundesregierung befürwortete engere wirtschafts- und steuerpolitische Kooperation unter den Mitgliedsstaaten in Widerspruch zu den gleichzeitig erkennbaren Bestrebungen Berlins, die Ausgaben des EU-Budgets eher einzugrenzen. „Es darf nicht mehr Europa für weniger Geld geben!“ – betonen Politiker und Experten in Polen. Mehr Europa bedeute nämlich nicht nur mehr supranationale Kontrolle, sondern auch größeren innereuropäischen Zusammenhalt und verstärkte Solidarität unter den Mitgliedsländern. In ungewöhnlich klarer Weise drückte Premierminister Donald Tusk diesen Standpunkt auf dem Kongress der Europäischen Volkspartei in Bukarest im Oktober 2012 aus: „Wisst ihr, was in der Politik Heuchelei bedeutet? Es ist Heuchelei, wenn ein Politiker von ‚mehr Europa‘ spricht, und einen Tag darauf an anderer Stelle von einem ‚niedrigeren EU-Budget‘ spricht. Lasst es nicht dazu kommen, dass in Europa die Heuchelei triumphiert.“¹⁵ Auf dem jüngsten EU-Gipfel im November 2012 konnten die Verhandlungen über die nächste Haushaltsperiode nicht endgültig abgeschlossen werden. Ausschlaggebend für diese Verzögerung war wohl der Standpunkt der Bundesregierung, die sich aus Rücksicht auf Großbritannien, das für eine bedeutende Reduzierung der Budgetausgaben plädierte, für eine Verschiebung der entscheidenden Gespräche auf Anfang 2013 einsetzte. Beunruhigung auf polnischer Seite löste dabei nicht nur die Gefahr der Streichung von Mitteln für die EU-Strukturfonds aus, sondern auch die mögliche Zusammenlegung der EU-Budgetverhandlungen mit Gesprächen über die von Deutschland angekündigte und (u.a. durch Frankreich enthusiastisch unterstützte) Idee eines separaten EU-Haushalts („Finanzmechanismus“) für den Euroraum (die Durchsetzung eines solchen Budgets könnte das Interesse der Euro-Staaten an der Verabschiedung eines EU-Gesamthaushalts

15 Zit. Tusk in einem Interview für den privaten polnischen Nachrichtensender „Tok FM“, www.tokfm.pl

weiter schwächen). Obwohl der Vorschlag eines auf den Euroraum beschränkten Budgets auf dem EU-Gipfel im Dezember 2012 letztlich keine Akzeptanz fand (was sich im ersten Halbjahr 2013 noch ändern könnte), ist dies ein gutes Beispiel für die – auch für die deutsch-polnischen Beziehungen bestehenden – Gefahren, die sich aus der zukunftsweisenden Debatte über institutionelle Reformen und die Schaffung einer politischen Union (abgesehen von Fragen des Krisenmanagements) ergeben können.

6. Deutschland und die politische Union

Der in der deutschen Öffentlichkeit geführte Diskurs über die notwendigen Reformen in der EU hat sich in den letzten Jahren erheblich gewandelt. Denn in den Anfangsjahren der Euro-Krise dominierte unter den politischen Eliten der Bundesrepublik die Überzeugung, dass die Rückkehr zu den im Maastricht-Vertrag festgelegten Prinzipien (Budgetdisziplin, innerstaatliche Strukturreformen) auch in den von hoher Staatsverschuldung betroffenen EU-Ländern die beste Lösung für die aktuellen Herausforderungen ist. Auf die Forderung nach mehr deutscher Solidarität – also großzügigerer „Finanzspritzen“ aus Berlin – für die vom Bankrott gefährdeten Staaten sowie auf den Vorwurf der Hilfsmaßnahmen reagierte die Bundesregierung eher nüchtern. Die gesellschaftliche Stimmung in Deutschland ließ die politischen Entscheidungsträger in Berlin eher vorsichtig agieren, da man über die Vision der „Transferunion“ und der dabei vorgesehenen Subventionen für „Nachzügler“-Staaten in Südeuropa beunruhigt war. Aus deutscher Sicht bedeutete die Euro-Krise aber nicht nur ein hohes finanzielles Risiko, sondern machte es auch notwendig, sich von einer Reihe europapolitischer Prämissen verabschieden zu müssen. Dabei waren sich die politischen Eliten in der Bundesrepublik bewusst, dass eine bestimmte Etappe des europäischen Integrationsprozesses bzw. der Beziehungen zwischen Deutschland und der EU unwiderruflich abgeschlossen war, so dass man ernsthaft über die Neudefinierung der politisch-rechtlichen Grundlagen der EU nachzudenken begann.

Erstens hat die Euro-Krise gezeigt, dass die gemeinsame Währung und der gemeinsame Markt für die wirtschaftliche Konvergenz der EU-Länder nicht ausreichend sind und der Währungsunion keine stabile lang-

fristige Existenz garantieren können. Bei der Einführung des Euro ging man davon aus, dass eben diese Konvergenz und monetäre Stabilität kennzeichnend für den Euroraum sein werden. Deutschland hat sich schon immer gegen eine europäische „Wirtschaftsregierung“ ausgesprochen, die ein politisches Steckenpferd Frankreichs ist. Denn Berlin befürchtet etatistische Tendenzen der französischen Europapolitik, die die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank untergraben und eine inflationäre Entwicklung fördern könnten. Die Bundesregierung ist vielmehr der Ansicht, dass strikt kontrollierte öffentliche Ausgaben und eine größtmögliche Budgetdisziplin (Stabilitäts- und Wachstumspakt) ausreichende Garantien für die Funktionsfähigkeit des europäischen Wirtschaftssystems sind. Über ein Jahrzehnt lang fußte die Währungsunion überwiegend auf der Geldpolitik, woraus die Bundesrepublik erheblichen Nutzen zog, indem sie ihre Produkte hochverschuldeten Euro-Ländern verkaufte. Aber der dadurch beschleunigte wirtschaftliche Kollaps des Euroraumes hat gezeigt, dass diese Konstellation auf Dauer nicht tragbar ist.

Zweitens steht derzeit das von Deutschland favorisierte Modell der politischen Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, deren alleiniges Ziel die Inflationsbekämpfung sein sollte, unter einem Fragezeichen. Denn nur durch die direkten Interventionen der EZB konnten die Krisensituationen für eine gewisse Zeit eingedämmt werden, um den vom Bankrott bedrohten Ländern eine Atempause zu gewähren. Die Bundesrepublik musste die Maßnahmen letztlich – trotz anfänglicher Widerstände – alternativlos akzeptieren.

Drittens stand nicht nur die deutsche Ordnungs- und Sparpolitik als Antwort auf die Krise in der Kritik, sondern auch das auf dem Export basierende Wirtschaftsmodell der Bundesrepublik. Nach der Meinung vieler Ökonomen hat die außerordentliche Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der unvollkommenen Währungsunion zu einem dramatischen Ungleichgewicht in den Handelsbilanzen der Mitgliedsländer – Deutschlands Überschüsse gegenüber gravierenden Defizitender südeuropäischen Länder – geführt und die Euro-Krise mitausgelöst. Gemäß dieser Interpretation hat sich die Überlegenheit Deutschlands, dessen Wirtschaftsdaten gerade im letzten Jahrzehnt aufgrund des Euro, der EU-Osterweiterung und der innerstaatlichen Strukturreformen immer besser

wurden, keineswegs als Segen für Europa, was der These vom Gleichklang deutscher und europäischer Interessen widerspricht. In Deutschland lehnt man diese Kritik als unbegründet ab, weil man sonst in logischer Konsequenz Maßnahmen zur Schwächung der deutschen Wirtschaft einleiten müsste, womit niemandem gedient wäre. Dennoch sind sich viele deutsche Experten darüber einig, dass das gegenwärtige Modell der europäischen Währungsunion, das zu einem derart großen Ungleichgewicht geführt hat, stark reformbedürftig ist.

Viertens hat sich inzwischen auch deutlich gezeigt, dass die EU keine „Transferunion“ ist und jedes Mitgliedsland selbst auf seine Haushaltsausgaben und Schulden achten muss. In der Tat hat die politische Entscheidung, den Euro ohne ein weiteres wirtschaftliches Standbein einzuführen zur irreversiblen gegenseitigen Verknüpfung der Mitgliedsstaaten geführt. Daher bildete das Dilemma, in dem sich Länder wie Griechenland oder Spanien befanden (u.a. wegen der mangelhaften Konstruktion des Systems), eine gigantische Gefahr für die gesamte EU. Deutschland musste sich im eigenen Interesse an den Rettungsaktionen für die bankrottgefährdeten Länder beteiligen und zugunsten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus' (ESM) mehrfach Milliardenbeträge zur Verfügung stellen.

Diese Begleitumstände prägten die deutsche Wahrnehmung der Euro-Krise und die Richtung, in die sich die Europäische Union unter dem Einfluss der Krise bewegte. Während in anderen EU-Ländern Befürchtungen hinsichtlich einer deutschen Dominanz in Europa laut wurden, machte sich unter den politischen Eliten der Bundesrepublik ein ganz anderer Eindruck breit. Denn aus der Sicht Berlins spiegelt die heutige Gestalt der Europäischen Union keineswegs ein „deutsches Europa“ wieder. Die Euro-Krise wird vielmehr als dramatische Krise eines Europamodells angesehen, das großteils auf der Grundlage deutscher Ideen und Einflüsse geformt wurde. Die Logik der zur Überwindung der Krise notwendigen Veränderungen in der EU geht nach deutscher Auffassung in eine Richtung, die in deutlichem Gegensatz zu in Deutschland lange Zeit gehegten Überzeugungen steht. „Die neue Finanzarchitektur der EU sieht nicht nur anders aus als in den Plänen Berlins vorgesehen, sondern bedeutet auch, dass viele deutsche Prinzipien begraben werden müssen“ – betonte un-

längst ein Publizist der „Zeit“. Die Schaffung weiterer EU-Rettungsfonds, die Diskussion über Euro-Anleihen, die enge Koordination der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der EU-Staaten (und nicht nur die gemeinsame Kontrolle der Budgetpolitik) und schließlich die Elemente der „Transferunion“ – bildeten für die deutsche Europapolitik bis vor kurzem ein Tabu. Inzwischen sind auch in Deutschland die meisten Experten der Meinung, dass alle diese Schritte notwendig sind, um die Währungsunion auf Dauer zu stabilisieren und ihre langfristige Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.

Gerade weil das bisherige Europamodell auf das politische Abstellgleis geraten ist, blicken die politischen Eliten der Bundesrepublik eher beunruhigt in die Zukunft. Daher blieb die deutsche Politik gegenüber der Euro-Krise bislang eher defensiv und konzentrierte sich weitgehend auf Schadensbegrenzung und nicht auf aktive Maßnahmen zur nachhaltigen Neugestaltung der EU. Deutschland versuchte vielmehr um jeden Preis, möglichst viele Elemente des jahrelang aktiv mitgestalteten Europamodells zu erhalten. Denn dieses Modell lag lange Zeit sowohl im Interesse Deutschlands als auch der gesamten EU. Daher zeigte sich Berlin in den Anfangsjahren der Euro-Krise, als die Währungsunion bis an die Grenzen ihrer finanziellen Belastbarkeit gestoßen war, nicht zu raschen und tiefgreifenden Reformen bereit und wählte eher die Strategie der kleinen Schritte. Dabei wurden wichtige Zukunftsentscheidungen im Gegensatz zur bisherigen deutschen Europapolitik („bail-out“, Bankenhilfe, Maßnahmen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums) eher auf die lange Bank geschoben.

Aber vielleicht sorgte gerade die in Deutschland während der Euro-Krise zunehmende Überzeugung, dass die unternommenen Rettungsmaßnahmen unzureichend demokratisch legitimiert waren, für eine intensivere Debatte über die Reform des Lissabonner Vertrages und die etwaige Bildung einer politischen Union. Der Demokratieaspekt spielt in der Bundesrepublik nicht ohne Grund eine größere Rolle als in anderen EU-Ländern (z.B. Frankreich). Denn aus den tragischen Erfahrungen des Dritten Reiches zog bereits die Bonner Republik zwei fundamentale Schlussfolgerungen, die seit Jahrzehnten wegweisend für die politische Kultur Deutschlands sind: Erstens muss die Demokratie um jeden Preis geschützt werden, sogar vor den eigenen Bürgern. Zweitens sind die feste

Verankerung Deutschlands in Europa und der Erfolg des europäischen Integrationsprozesses unverzichtbare Grundpfeiler der deutschen Staatsräson. Beide Lektionen aus der jüngeren Geschichte werden vom Grundgesetz eigens hochgehalten und mit verfassungsrechtlichen Sicherungen versehen, die es in anderen EU-Ländern nicht gibt. Denn zur Wahrung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schufen die Gründungsväter der Bundesrepublik ein starkes Verfassungsgericht und verankerten die sog. „Ewigkeitsklausel“ im Grundgesetz (Art. 79 Abs.3 GG), um die Verletzung dieser beiden Grundprinzipien durch spätere Verfassungsänderungen möglichst auszuschließen. Außerdem drückt die Präambel des Grundgesetzes den festen Willen des deutschen Volkes aus, als „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Die unauflösbare Bindung an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bildete die Garantie für den Erfolg der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit und die in Europa und der Welt erworbene politische Glaubwürdigkeit. Die Stärke beider Grundprinzipien lag u.a. darin, dass sie ein unzertrennliches Tandem bildeten und sich gegenseitig unterstützten. Die strikte Einhaltung demokratischer Regeln verschuf der Bundesrepublik Zugang zur Europäischen Gemeinschaft, wobei umgekehrt die europäische Integration die beste Versicherungspolice für die Wahrung der demokratischen Identität des eigenen Staates bildete. Das gesamte Projekt „Europa“ soll aus deutscher Sicht also vorrangig der Demokratieförderung dienen, wofür die Osterweiterung der EU das beste Beispiel ist.

Die Besorgnis über den weiteren Kurs der deutschen Europapolitik resultiert u.a. aus den zunehmenden Zweifeln an der demokratischen Rückbindung von auf EU-Ebene ad hoc gefällten politischen Entscheidungen. Denn infolge der Euro-Krise sind Demokratieprinzip und europäische Einigung keine siamesischen Zwillinge mehr. Die unter enormem Zeitdruck geschaffenen Krisenbekämpfungsmechanismen, bei denen z.B. die EU-Haushaltspolitik demokratisch nicht ganz legitimierten Gremien anvertraut wurde, haben die nationalen Souveränitätsrechte und demokratischen Grundregeln der Mitgliedsstaaten teilweise eingeschränkt. Der EU-Beschluss über milliardenschwere Unterstützungsleistungen für Griechenland im Mai 2010 oder die folgenschweren Vereinbarungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Euroraum kamen gleichsam Hals über

Kopf ohne vorherige parlamentarische Debatten in den Mitgliedsstaaten zustande. Nichtsdestotrotz beinhalten die zur Unterstützung der vom Bankrott bedrohten Länder bereitgestellten „Finanzspritzen“ ein Risiko, das kein Parlamentsabgeordneter oder Regierungspolitiker voll einschätzen kann. Aber ohne diese Schritte gäbe es mit Sicherheit keine gemeinsame europäische Währung mehr, wobei die Europäische Union am Abgrund ihrer Existenz stünde. Anders als in früheren Jahren dienten die zur inneren Festigung der EU geplanten Maßnahmen jedoch nicht der Stärkung der Demokratie. Sie wurden vielmehr zu einer Quelle der zunehmenden Krisensituation.

Nicht nur Deutschland war von der Wirtschaftskrise betroffen, aber wegen der ökonomischen Spezifik dieses Landes war sie dort besonders stark spürbar. Erstens ruhte in den Wirren der Krise auf Berlin die größte politische und finanzielle Verantwortung für die Suche nach guten Lösungen für alle EU-Staaten. Zweitens berührte der Konflikt um die demokratische Rückbindung gesamteuropäischer Entscheidungen den Kern der politischen Kultur und des Regierungssystems der Bundesrepublik. Dieser Konflikt bewirkte, dass die einst als Garanten einer demokratischen und proeuropäischen Entwicklung angesehenen Institutionen und Prinzipien nunmehr paradoxerweise die Befürchtung auslösten, dass Deutschland in eine völlig unerwünschte politische Richtung abdriften könnte. Im Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik stand dabei vor allem das Bundesverfassungsgericht, obwohl dessen starke Position und gesellschaftliche Autorität die deutsche Demokratie schon seit Jahrzehnten vor potentiellen und realen Gefahren zuverlässig schützt. Die konsequente – für viele Beobachter fast obsessive – Verteidigung des Grundgesetzes und die enge verfassungsrechtliche Auslegung in Bezug auf das Wesen des demokratischen Rechtsstaates führten jedoch dazu, dass die Zukunft der Europäischen Union zeitweise an einem seidenen Faden hing. Bereits 2009 legte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zum Lissabonner Vertrag, der die Handlungsgrundlagen der EU regelt, gewisse Grenzen fest, die die deutschen Volksvertreter bei der Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten auf die EU nicht überschreiten dürfen. Dabei wiesen die Verfassungsrichter darauf hin, dass „die Einigung Europas aufgrund von zwischen souveränen Staaten geschlossenen Verträgen nicht in

einer Weise geschehen darf, die den Mitgliedsstaaten nicht genug Raum für die politische Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensbedingungen der Bürger lässt.“ Weitere Urteile des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere das Urteil vom 12. September 2012) haben gezeigt, dass die Grenze der verfassungsrechtlich für zulässig erachteten Änderungen des EU-Regierungssystem in Deutschland fast erreicht wurden. Die Abtretung von Souveränitätsrechten an EU-Behörden wird jedenfalls bestimmte Grundgesetzänderungen erforderlich machen.

Vor diesem Hintergrund ist die *finalité* des europäischen Integrationsprozesses seit Mitte 2012 eines der Hauptthemen der öffentlichen Debatte in Deutschland, an der sich zahlreiche Intellektuelle, Wissenschaftler und Politiker beteiligen. Das heißt jedoch nicht, dass in Deutschland ein eindeutiger Konsens über die zukünftige Gestalt der Europäischen Union bzw. klar definierte Modelle existieren, wie eine europäische politische Union aussehen könnte. Im politischen Diskurs verläuft die wichtigste Trennlinie zwischen den Befürwortern der „Union der Stabilität“ und den Anhängern der „europäischen Föderation“, die für eine bestimmte Form der Vergemeinschaftung der Schulden der Mitgliedsstaaten plädieren. Die „Union der Stabilität“ basiert auf der vorab erwähnten Grundannahme, dass eine strengere Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten durch die Einhaltung der im Maastricht-Vertrag festgelegten Kriterien und deren Verschärfung die wichtigsten Voraussetzungen für die Wiederherstellung des Gleichgewichts im Euroraum sind. Die in den letzten Monaten und Jahren beschlossenen Reformen – z.B. Fiskalpakt oder „Sechserpack“ – weisen genau in diese Richtung. Aber aufgrund des sich dabei verstärkenden Demokratiedefizits wächst unter den politischen Eliten der Bundesrepublik die Überzeugung, dass diese Reformen auch politische Ausmaße annehmen müssen. Anders als z.B. in Frankreich, wird in Deutschland mehr Wert auf die legitimitätsstiftende Funktion des Parlaments gelegt, so dass dessen Bedeutungsschwund in der nationalen Europapolitik mit großer Besorgnis zur Kenntnis genommen wurde. Weitere Urteile des Bundesverfassungsgerichts zwangen die Bundesregierung, derartige Meinungen mehr als bisher zu berücksichtigen und den Bundestag über das konkrete Regierungshandeln besser zu informieren. Im deutschen Diskurs resultiert die Idee der „politischen Union“ als Ergänzung zur „Union der Stabilität“

letztlich aus dem Problem der mangelnden demokratischen Legitimation von intergouvernementalen Beschlüssen. Wolfgang Schäuble, der wohl bedeutendste Architekt der deutschen Europapolitik und Verfechter einer engeren politischen Integration skizzierte seine Europavision in einer Rede anlässlich der Entgegennahme des Aachener Karlspreises im Mai 2012: „Wir müssen die politische Union jetzt aufbauen. Wir brauchen starke europäische Institutionen.“ Dabei suggerierte Schäuble allgemeine und direkte Wahlen des Kommissionspräsidenten und die Umwandlung der Europäischen Kommission in eine europäische Regierung. Nach Schäubles Auffassung sollte der Ministerrat der EU die Rolle einer zweiten Parlamentskammer einnehmen, während das Europäische Parlament fortan ein Gesetzesinitiativrecht erhalten müsse.¹

Ähnliche Ideen tauchten bereits in einem Beschluss des CDU-Parteitag im November 2011 auf.² Dort wurden die Grundsätze einer zukünftigen „Stabilitätsunion“ formuliert: 1) die Erkenntnis, dass die Euro-Krise eine Folge der Schuldenkrise und der Verletzungen der Maastricht-Bestimmungen ist, und 2) die Notwendigkeit, das Gleichgewicht zwischen der Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten und der Solidarität unter den EU-Ländern aufrechtzuerhalten sowie 3) die Forderung der Angleichung an die Staaten mit der erfolgreichsten Wirtschaftspolitik (mehr Integration darf nicht Schwächung der leistungsstärksten Staaten bedeuten). Im Entwurf für eine politische Union als Ergänzung zur bestehenden Wirtschafts- und Währungsunion schlug die CDU verstärkte Kontrollmechanismen für die nationalen Haushalte mit Hilfe eines „Spar-Kommissars“ sowie die vorab erwähnte Zwei-Kammer-Konstruktion (direkt gewählte „Bürgerkammer“ und EU-Rat als Vertretungsorgan der Mitgliedsstaaten) im Europäischen Parlament vor. „Stabilitätsunion“ und – in einem weiteren Schritt – auch eine politische Union (wenngleich mit auf ein Minimum beschränkten Transfermechanismen) sind die hauptsächlich von der CDU

-
- 1 Siehe Rede von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble anlässlich der Verleihung des Aachener Karlspreises im Mai 2012.
 - 2 Vgl. Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland. Antrag des CDU-Bundesvorstands an den 24. Parteitag der CDU Deutschlands am 14./15. November 2011 in Leipzig.

und der Regierungskoalition favorisierten Modelle für die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Aber auch in diesem Kreis wird das Ausmaß der als notwendig erachteten Reformen und die Vertiefung der Integration recht kontrovers diskutiert. Denn sowohl in CDU (z.B. Wolfgang Bosbach) und CSU (z.B. Horst Seehofer, Markus Söder) als auch in der FDP (z.B. Frank Schäffler) gibt es einflussreiche Stimmen, die nicht nur vor einer übermäßigen finanziellen Belastung Deutschlands, sondern auch vor der riskanten Übertragung weiterer nationaler Kompetenzen auf die EU und vor der Schwächung der parlamentarischen Kontrollfunktion der Einzelstaaten warnen. Auch in der öffentlichen Debatte wird mitunter bezweifelt, ob die Bildung einer politischen Union überhaupt notwendig ist.³

Die Befürworter einer „europäischen Föderation“ legen ebenfalls Wert auf eine gesteigerte demokratische Kontrolle innerhalb des EU-Regierungssystems, das zunehmend in Kompetenzbereiche eingreift, die bisher allein den Mitgliedsstaaten vorbehalten waren. Im Rahmen der innerhalb der SPD geführten Diskussion zur deutschen Europapolitik präsentierten die drei prominenten Intellektuellen Jürgen Habermas, Julian Nida-Rümelin und Peter Bofinger eine gemeinsame Stellungnahme, die von den diesbezüglichen Vorschlägen der CDU kaum abweicht. Unterschiede zwischen beiden Parteien herrschen vor allem hinsichtlich des Umfangs der geforderten finanziellen Solidarität unter den Euro-Ländern. Während die CDU die Idee der „Transferunion“ weiterhin konsequent ablehnt, hat sich die Haltung der SPD, die eine etwaige Vergemeinschaftung der nationalen Schulden lange Zeit mit großer Skepsis betrachtet hatte, im Sommer 2012 erheblich gewandelt. Denn der Parteivorsitzende Sigmar Gabriel sprach sich damals erstmals für die Bildung eines Schuldentilgungsfonds aus – eine Idee, die ein unabhängiger Expertenrat der Bundesregierung schon ein Jahr zuvor verlautbart hatte. Ein solcher Fonds würde tatsächlich eine zusätzliche Belastung Deutschlands aufgrund der teilweisen Übernahme der von anderen Euro-Ländern angehäuften Schulden bedeuten. Während SPD und Grüne von den Regierungsparteien dafür kritisiert werden, der „Transferunion“ grünes Licht gegeben zu haben, was

3 Vgl. z.B. die seit 2012 über die Schaffung einer politischen Union geführte Debatte in der FAZ.

ein moralisches Vabanque-Spiel und ein enormes Risiko für die deutschen Steuerzahler bedeute, kommt die Einführung solcher Solidaritätsmechanismen nach Ansicht der SPD in Wirklichkeit nur der nachträglichen offiziellen Regelung einer de facto bereits bestehenden Praxis gleich. Die Sozialdemokraten werfen Bundeskanzlerin Merkel ferner vor, dass ihre Politik letztlich zur Vergemeinschaftung einzelstaatlicher Schulden führe (indirekt durch Interventionen der Europäischen Zentralbank auf den Finanzmärkten), was der deutschen Bevölkerung tunlichst verschwiegen werde. Laut Carsten Schneider, dem Haushaltssprecher der SPD-Bundestagsfraktion sind die durch die EU-Rettungsmaßnahmen entstehenden zusätzlichen Verbindlichkeiten Deutschlands um ein Vielfaches höher als die Regierung verlautbart. Die Einführung eines Schuldentilgungsfonds für den Euroraum würde hingegen nach Auffassung der SPD in transparenter, unmittelbarer Form bestimmte Mechanismen regeln, für deren Funktionsfähigkeit derzeit einige dafür nicht vorgesehene Institutionen (z.B. EZB) verantwortlich seien, was das Risiko einer unkontrollierten Schuldenspirale nur noch erhöht.

Zahlreiche deutsche Politiker sind sich dessen bewusst, dass die Erfolgchancen einer tiefgreifenden Reform der EU gering sind. Denn eine solche Reform würde einen umfassenden Konsens innerhalb der EU und entsprechende Ratifizierungen in den Mitgliedsstaaten erfordern. „Obwohl heute die Stimmung in Deutschland eher skeptisch ist, wenn es um die Vertiefung der Integration geht, bin ich doch der Meinung, dass man die deutsche Bevölkerung davon überzeugen könnte, einen solchen Schritt zu tun. Heute sind alle politischen Parteien der Ansicht, dass der derzeitige Zustand untragbar ist. Ein solcher Grundkonsens ist sehr wichtig. Aber in anderen Ländern, vor allem in Großbritannien, aber auch in Frankreich, ebenfalls. Es ist kaum zu erwarten, dass sich dies in Kürze ändern wird“ – betonte unlängst ein führender SPD-Politiker. Derartige Auffassungen sind unter den politischen Eliten der Bundesrepublik weit verbreitet. Sie stützen sich auf die Annahme, dass der proeuropäische Konsens in der Gesellschaft stabil ist – auch wenn der Euro kritisch betrachtet wird und man zusätzliche Kosten aufgrund seiner Rettung befürchtet. In Regierungskreisen ist zu hören, dass die deutsche Offensive für den Europäischen Konvent, die Reform der EU-Verträge und die Bildung einer politischen

Union darauf zurückzuführen ist, dass die Ankündigung der Erneuerung des gesamten Projekts Europa bei der Bevölkerung besser ankommt als eine ausschließlich auf die Verteidigung des Euro konzentrierte Argumentation. „Die Leute mögen den Euro nicht, aber ihnen liegt etwas an Europa“ – meinte dazu ein hoher Beamter des Auswärtigen Amtes. Die positive Idee der politischen Union vermag also eher zu überzeugen als die einstige Warnung von Bundeskanzlerin Merkel, dass im Falle eines Zusammenbruchs des Euro auch Europa zusammenbrechen würde. Geht man davon aus, dass die für die Schaffung einer echten politischen Union notwendige tiefgreifende Reform des Lissabonner Vertrags zur Zeit kaum realistisch ist, dann erscheinen die deutschen Vorschläge zur Einberufung des Europäischen Konvents und zum Vollzug weiterer Integrationsschritte eher als Faustpfand in der aktuellen Diskussion über weniger weitreichende Reformprojekte. Die grundlegende Reform der EU-Verträge, die zu einer politischen Union führt, ist ein langfristiges Projekt. Bundesfinanzminister Schäuble sprach in Aachen diesbezüglich von einer fünfjährigen Perspektive. In der SPD dominiert hingegen die Ansicht, dass der Konvent bereits unmittelbar nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2014 einberufen werden sollte.⁴ Aufgrund der im Herbst 2013 stattfindenden Bundestagswahlen wird sich die Bundesregierung mit weitreichenden europapolitischen Weichenstellungen derzeit sicherlich nicht beeilen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass der Wandel, der 2012 in der deutschen Europapolitik eingetreten ist – die Überzeugung, dass auf lange Sicht tiefgreifende institutionelle Reformen im Euroraum sowie die Übertragung weiterer nationaler Kompetenzen auf die EU unvermeidlich sind – weiterhin anhalten wird. Zweifellos ist der auf dem jüngsten EU-Gipfel im Dezember 2012 gefasste Beschluss zur Schaffung einer zentralen Bankenaufsicht (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) in der EU – der erste Schritt auf dem Weg zur sog. „Bankenunion“ – eine wichtige Zäsur. Deutschland war kein begeisterter Verfechter dieses Projekts und wehrte sich u. a. gegen die Aufsicht durch die Europäische Zentralbank (die Rolle der EZB sollte sich nach Meinung Berlins allein auf die Geldpolitik

4 Vgl. A. Schäfer, Sieben Schritte für ein hoffnungsvolles Europa, SPD-Bundestagsfraktion (2012).

beschränken), deren Kontrolle auch lokale Banken und Sparkassen einbezieht und eine direkte Rekapitalisierung der Banken im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus' ermöglicht. Die deutsche Seite kritisierte auch – als wichtigster EU-Nettozahler und Garant des Systems – den mangelnden Einfluss Berlins auf die Entscheidungsgremien (im Rat der EZB hat Deutschland wie alle anderen Länder nur eine Stimme). Die Bundesregierung konnte dabei einen Teil ihrer Forderungen durchsetzen (Beschränkung der EZB-Aufsicht auf Großbanken mit einem Eigenkapital von über 30 Milliarden Euro, Trennung von Aufsichtsfunktion und Geldpolitik in der EZB, Verschiebung des Beginns der Bankenaufsicht auf den 1. März 2014). Die auf diese Weise entstehende „Bankenunion“ bedeutet einen großen Schritt auf dem Weg zur finanziellen Integration der EU, der noch weitere Schritte nach sich ziehen wird – gemäß dem von Herman van Rompuy entworfenen „Fahrplan“ in Richtung „echte Wirtschafts- und Währungsunion“. Dieser Fahrplan kann durchaus die Bildung eines eigenen Budgets für den Euroraum beinhalten, dem dann ein integriertes wirtschaftspolitisches System und politische Reformen folgen, um in dem auf diese Weise veränderten Euroraum für mehr demokratische Legitimation zu sorgen.⁵ Nicht alle in diesem Dokument (insbesondere jene in Bezug auf den eigenen Haushalt des Euroraumes) enthaltenen Vorschläge sind für Berlin in der derzeitigen Form akzeptabel. Allerdings ist Deutschland zweifellos fest entschlossen, die Integration des Euroraumes in den nächsten Jahren wesentlich zu vertiefen, wobei die entstehende „Bankenunion“ ein wichtiger Katalysator in diesem Prozess ist.

Polen: Innere Spaltung der EU vermeiden!

In der Debatte über weitere Reformen in der Europäischen Union nimmt Polen eine völlig andere Ausgangsposition ein als sein westlicher Nachbar. Polnische Politiker und Diplomaten räumen dabei ein, dass es nur natürlich ist, dass gerade die Euro-Staaten die Verantwortung für die angemessene Reaktion auf die Wirtschaftskrise und für die vorgeschlagenen strukturellen Veränderungen innerhalb der EU übernommen haben. Allerdings wurde in Warschau mit Besorgnis zur Kenntnis genommen,

5 Vgl. Towards a genuine economic and monetary union, 5 December 2012.

dass dies inzwischen zu erheblichen Verschiebungen im Machtgefüge der EU geführt hat: „Die Methode der EU zur Bekämpfung der Finanzkrise hat zur Schwächung der sog. Gemeinschaftsmethode geführt (Entscheidungsfindungsprozess in der EU ist nach den klaren Prinzipien der EU-Verträge festgelegt, die auch den handelnden supranationalen Institutionen eine entsprechende Beteiligung gewährleisten – in der Grundannahme, dass diese im Interesse der gesamten EU agieren, vor allem im Interesse des Europäischen Parlaments und der Kommission).“⁶ Die Bedeutung des Europäischen Rats ist inzwischen gewachsen, wobei die Stimmen der größten Staaten (insbesondere Deutschlands) vergleichsweise höheres Gewicht haben, während in finanziellen Angelegenheiten die ohne formelle Kompetenzen ausgestatteten Euro-Länder eine immer größere Rolle spielen (regelmäßige Treffen der Finanzminister des Euroraumes).

Großes Echo hat in Polen die Rede Angela Merkels am Europakolleg in Brügge im November 2010 hervorgerufen, in der die Bundeskanzlerin sich zum Übergang der Gemeinschaftsmethode zur sog. „Unionsmethode“ äußerte. Merkel bezeichnete letztere Methode als „eine Kombination aus Gemeinschaftsmethode und koordinierten Maßnahmen der Mitgliedsstaaten“. Demzufolge sei die frühere Unterteilung in Gemeinschaftsmethode und intergouvernementale Integration heute nicht mehr aktuell. Denn einerseits ist laut Merkel die Verabsolutierung der Gemeinschaftsmethode keineswegs gerechtfertigt. Nicht jede Initiative der Europäischen Kommission sei nämlich richtig, wobei der Europäische Rat ebenfalls ein wichtiges und demokratisch legitimes EU-Organ sei. Die Mitgliedsstaaten fungieren nach Ansicht der Bundeskanzlerin nicht als Gegner der EU, sondern bilden ein wesentliches Element ihrer inneren Konstruktion. Andererseits funktioniere die Gemeinschaftsmethode nur in Bereichen, die bereits einer Vergemeinschaftung unterliegen. Diese Methode sei daher kein Instrument zur Vertiefung der europäischen Integration, sondern lediglich eine technische Handlungsweise im Rahmen ihrer bereits jetzt geltenden Grenzen. Jeder weitere Integrationsschritt liege demzufolge in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, die mit der Übertragung weiterer

6 Zit. M. Szpunar, Czym jest Traktat fiskalny [Was ist der Fiskalpakt], in: „Gazeta Wyborcza“ v. 07.04.2012.

nationaler Befugnisse auf die EU einverstanden sein müssen. „Es ist nicht wichtig, wie wir zu einer Einigung kommen, sondern dass wir in wichtigen Fragen einer Meinung sind. Koordinierte europäische Standpunkte sind nicht nur mit Hilfe der Gemeinschaftsmethode erreichbar, sondern können manchmal auch unter Einsatz der intergouvernementalen Methode herausgearbeitet werden“ – betonte Merkel in Hinblick auf die Energiepolitik, in der Fortschritte nur durch die enge Zusammenarbeit der einzelnen EU-Regierungen erreichbar sind.⁷

In Berlin betrachtet man die „Unionsmethode“ als Lektion aus der Euro-Krise, in der die Mitgliedsstaaten zwangsläufig die Hauptrolle bei der Krisenüberwindung spielten sowie als Methode für die Vertiefung der Integration in von dieser bisher nicht erfassten Bereichen. In Warschau hingegen wird die politische Aufwertung des Europäischen Rates auf Kosten der Kommission und des Parlaments eher misstrauisch beäugt. Die von deutscher Seite vorgenommene Relativierung der Gemeinschaftsmethode könnte laut Kritikern ein Anzeichen dafür sein, dass Berlin vom bisherigen Denken in gesamteuropäischen Interessenskategorien abbrückt und einer egoistischen nationalen Haltung zuneigt bzw. ein „Konzert der Mächtigen“ in der EU präferiert. Diese mögliche Gefahr (ohne direkte Bezugnahme auf Deutschland) wurde in dem im Frühjahr 2012 verfassten Regierungsdokument erwähnt, das die Prioritäten der polnischen Außenpolitik für die Jahre 2012-2016 definiert.⁸ Bundeskanzlerin Merkel hielt ihre Brüggener Rede nur wenige Tage nach dem vielbeachteten Treffen mit dem damaligen französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy in Deauville im Oktober 2012, wo sich beide Seiten vor den Beratungen im im Kreis des gesamten Europäischen Rat vorab über die im Kampf gegen die Euro-Krise zu unternehmenden wichtigsten Schritte geeinigt und für ihre „Duumvirats“-Politik eine Welle der Kritik geerntet hatten. Merkels Rede in Brügge wurde als intellektuelle Rechtfertigung dieser Handlungsweise betrachtet. Insbesondere die Schwächung der Europäischen Kommission wird in Polen als riskant eingeschätzt. Denn gerade die Kommission, die nicht nur die Hüterin der geltenden EU-

7 Vgl. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel während der Feierlichkeiten zum 61. Akademischen Jahr am Europakolleg in Brügge am 2. November 2010, in: „Nowa Europa. Przegląd Natoliński“. Nr. 1 (12), 2012, S. 138 ff.

8 Vgl. Prioritäten der polnischen Außenpolitik 2012-2016, Warszawa, März 2012

Verträge, sondern auch die Garantin des Zusammenhalts und der Solidarität innerhalb der EU ist, hatte sich als wichtigster Verbündeter Polens und anderer die Kohäsionspolitik befürwortender EU-Länder bei den Verhandlungen über die finanziellen Perspektiven der EU für die Jahre 2014-2020 erwiesen.

Doch trotz seiner eher peripheren Position in der Europäischen Union ist Polen inzwischen zu einem der aktivsten Teilnehmer der Debatte über die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses geworden. Die Berliner Rede von Außenminister Radosław Sikorski im November 2011 fand ein breites und positives Echo in Deutschland, ebenso wie Sikorskis Beteiligung an der von Bundesaußenminister Guido Westerwelle gebildeten „Reflexionsgruppe“ zur Erörterung weiterer institutioneller Reformen in der EU. Die polnischen und deutschen Positionen weisen in dieser Frage nicht wesentlich voneinander ab. Natürlich stieß Sikorskis Hinweis auf die USA, deren wichtigstes Element die gemeinsame Verantwortung für die Schulden in den einzelnen Bundesstaaten ist, auf skeptische Reaktionen unter den deutschen Zuhörern, weil die amerikanische Praxis allzu sehr an die „Transferunion“ erinnert. Allerdings korrespondiert die grundlegende Botschaft des polnischen Außenministers – „wenn wir die Renationalisierung oder den Zusammenbruch der EU als inakzeptabel erachten, dann bleibt uns nur übrig dafür zu sorgen, dass Europa zu funktionieren beginnt und dadurch glaubwürdiger wird“ – mit der unter den politischen Eliten Deutschlands weit verbreiteten Überzeugung, dass die Antwort auf die Krise „mehr Europa“ sein muss. „Die neue Verständigung muss Verantwortung, Solidarität und Demokratie als unsere Eckpfeiler der politischen Union ausbalancieren“ – betonte Sikorski und skizzierte damit die Vision einer reformierten EU, die den von Berlin vorgeschlagenen institutionellen Änderungen ähnlich ist: Einführung allgemeiner Wahlen für das Amt des Kommissionspräsidenten und Verbindung dieses Postens mit der EU-Präsidentschaft, verstärkte Aufsicht der EU über die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten, Stärkung der Kommission und Reduzierung der Zahl der Kommissare, teilweise Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament aus europäischen Listen.⁹ Diese Vorschläge wurden in dem am 17. September 2012 verlautbarten Schlussbericht der „Reflexionsgruppe“ über

9 Vgl. R. Sikorski / G. Westerwelle, A New Vision of Europe, in: „New York Times“ v. 17.09.2012.

die Zukunft Europas weiterentwickelt und ergänzt.¹⁰ Dass Westerwelle und Sikorski bei der Vorbereitung dieses Arbeitspapiers eine sehr wichtige Rolle spielten und die überwiegende Mehrheit der darin enthaltenen Forderungen unterstützten, bezeugt ihr gemeinsamer, auch in der „New York Times“ veröffentlichte Artikel. Die Außenminister Deutschlands und Polens sprachen sich darin nicht nur für eine veränderte Funktionsweise der EU-Institutionen aus, sondern auch für die Stärkung anderer Politikbereiche der EU, u.a. durch Mehrheitsentscheidungen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Schaffung einer europäischen „Grenzpatrouille“.¹¹ Offen bleibt dabei jedoch, inwieweit die von Sikorski vorgestellten Konzepte einen neuen europapolitischen Konsens der gesamten polnischen Regierung widerspiegeln, oder ob sie nicht eher ganz eigenen Ideen des polnischen Außenministers entspringen. In der Frage der europäischen „Grenzpatrouille“ und der zukünftigen Rolle der Europäischen Zentralbank bestehen wohl auch weiterhin bestimmte Meinungsverschiedenheiten unter den interessierten Ministerien in Warschau. Die von den Regierungsparteien in Polen verfolgte Linie hinsichtlich der politischen Union steht in Widerspruch zu den Vorstellungen der stärksten Oppositionspartei – PiS – und der ihr ideologisch nahestehenden Eliten.

Wichtiger als diese konkreten Vorschläge, deren Umsetzung ohnehin erst in nicht absehbarer Zukunft aktuell werden dürfte, ist jedoch das in den gemeinsamen Initiativen und offiziellen Erklärungen sichtbare politische Signal. Denn die aktive Beteiligung Warschaus am der Debatte über die Zukunft der EU und die enge Zusammenarbeit mit Berlin, sind ein Ausdruck einer ganz bewussten Wahlentscheidung. Erstens sollen nämlich auf diese Weise die polnischen Ambitionen betont werden, eine wichtige politische Rolle in der EU zu spielen und Einfluss bei der Umsetzung ihrer Reformen zu gewinnen. „Durch das Verbleiben außerhalb des Euroraumes hat Polen nur beschränkten Einfluss. Der laute Ton in der Diskussion über die Zukunft der EU mag vielleicht etwas übertrieben erscheinen,

10 Vgl. *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17th September 2012.*

11 Vgl. R. Sikorski / G. Westerwelle, *A New Vision of Europe.*

aber es bleibt uns nichts anderes übrig“ – gab unlängst ein hochrangiger polnischer Diplomat zu bedenken. Zweitens hält Warschau die politische Nähe zum deutschen Nachbarn für den besten Weg, um diesen Einfluss zu erreichen, wobei beide Länder auch starke wirtschaftliche Interessen verbinden. Die größte Vertrauenserklärung gegenüber dem deutschen Partner gab Außenminister Sikorski in seiner Berliner Rede ab, als er darauf hinwies, dass „er eine deutsche Hegemonie weniger fürchte als deutsche Untätigkeit“. Drittens kommt im Festhalten Polens an der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses die eigene Staatsräson zum Ausdruck, die vor allem die feste Verankerung in der EU und die Zugehörigkeit zum Integrationskern beinhaltet.

Polen hat für Deutschland durch die zunehmende Krise der Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU an politischer Bedeutung gewonnen. Im Dezember 2011 lehnte London die Unterzeichnung des Fiskalpakts ab. Im Sommer 2012 sprach sich Premierminister David Cameron unter dem Druck des euroskeptischen Flügels der Konservativen Partei dafür aus, in noch unbestimmter Zukunft eine Volksabstimmung über den Verbleib des Landes in der Europäischen Union durchzuführen. Im Herbst 2012 verlautbarte die britische Regierung den vollständigen Rückzug des nationalen Justiz- und Innenministeriums aus der Zusammenarbeit mit der EU. Die fortschreitende (Auto-)Marginalisierung Großbritanniens – eines Landes, das einst als Hüter der freien Marktwirtschaft und des ungehinderten Wettbewerbs galt – schwächt eine für Berlin wichtige Strömung in der europäischen Wirtschaftspolitik. „Großbritannien hört auf, das Gegengewicht für die südlichen Länder mit dem etatistischen Frankreich an der Spitze zu sein. Diese Rolle könnte bis zu einem gewissen Grad nun Polen übernehmen“ – meinte unlängst ein hoher Beamter des Auswärtigen Amtes.

Dass dieses Ziel trotz der guten Beziehungen zu Deutschland vielleicht dennoch nicht erreichbar sein wird, bereitet den politischen Entscheidungsträgern in Warschau derzeit wohl die größten Sorgen. „Wir lehnen die Schaffung von Spaltungen in der EU ab. Wir lassen uns nicht auf das Abstellgleis der europäischen Integration schieben“ – betonte jüngst

der stellvertretende polnische Außenminister Maciej Szpunar.¹² Die Idee eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ wurde von Premierminister Donald Tusk auf dem Bukarester EVP-Kongress im Oktober 2012 stark kritisiert: „Es ist Heuchelei, wenn ein Politiker von „mehr Europa“ spricht und einen Tag später sagt, dass man das schwer zu integrierende Europa in zwei separate Organismen aufteilen müsse. In einen Euroraum und einen Raum für diejenigen, die dem Euroraum erst noch beitreten werden. Es ist Heuchelei – und daran erinnert man sich hier in Bukarest ganz besonders –, wenn derselbe Politiker von „mehr Europa“ spricht und anschließend betont, dass nicht alle europäischen Staaten der Schengener Zone angehören sollten. Das ist der Gipfel der Heuchelei.“ Letzterer Vorwurf richtete sich gegen die deutschen und französischen Ideen einer Aussetzung der Schengener Bestimmungen in Bezug auf Mitgliedsstaaten der EU und ihrer Beitrittskandidaten, die mit der Implementierung des EU-Rechts in den Bereichen Justiz und Inneres nicht zurechtkommen. Tusks Mahnung, für alle EU-Mitglieder die gleichen Standards anzuwenden, war typischer Ausdruck für die Haltung Polens, das sich als Anwalt des Zusammenhalts und der Solidarität in der EU versteht – nötigenfalls auch in Opposition zu Deutschland. Anfang 2012 verteidigte Premierminister Tusk den (hauptsächlich in Westeuropa) für angebliche Verstöße gegen demokratische Grundrechte kritisierten ungarischen Premierminister Viktor Orbán. Neben der Solidarität der polnischen und ungarischen Regierungspartei (PO und Fidesz sind Mitglieder der Europäischen Volkspartei) spielten dabei auch Überlegungen der regionalen Solidarität sowie der Widerstand Warschaws gegen die doppelbödige Interpretation politischer Standards in der EU (z.B. im Fall Berlusconi) eine erhebliche Rolle.

Nichtsdestotrotz hängt das Europamodell „der zwei Geschwindigkeiten“ stärker mit der Funktionsweise der EU-Institutionen infolge der Reformen im Euroraum zusammen als mit der von Tusk in Bukarest angeprangerten „politischen Heuchelei“. In Polen wird durchaus wahrgenommen, dass sich die Funktionsweise der EU in den letzten beiden Jahren erheblich verändert hat. Die Euro-Krise und die Notwendigkeit eines schnellen politischen Eingreifens haben die Euro-Länder oftmals

12 Zit. Szpunar, op. cit.

dazu gezwungen, dringende Rettungsmaßnahmen im eigenen Kreis zu vereinbaren. Die sog. „Eurogruppe“, also die informellen Treffen der Finanzminister des Euroraumes, wurde dabei zum Ort, an dem wichtige Entscheidungen getroffen werden, die nicht selten auch für die übrigen EU-Länder weitreichende Folgen haben. Die Auseinandersetzungen darüber, ob etwa der polnische Finanzminister Jacek Rostowski als Vertreter der polnischen EU-Ratspräsidentschaft (in der zweiten Jahreshälfte 2011) an den Sitzungen der Eurogruppe teilnehmen darf, spiegelten die durch diese Entwicklung generierten politischen Spannungen innerhalb der EU deutlich wider. Von ähnlicher Natur waren die Kontroversen um die europäische Bankenaufsicht unter der Teilnahme Polens. Denn einerseits wäre dessen Verbleib außerhalb der sich bildenden Bankenunion aus polnischer Sicht ungünstig, weil Polen dadurch in den „äußeren Integrationszirkel“ abgedrängt werden würde. Andererseits würde eine Konzentration der Aufsichtsfunktionen in der EZB, in der Polen als nicht Euro-Land nicht repräsentiert ist, dazu führen, dass Warschau keinen Einfluss auf wichtige europäische Entscheidungen hätte. Bei der Kritik dieses Modells sind Polen und Deutschland nicht zum ersten Mal getrennte Wege gegangen. Durch die Schaffung eines von der EZB unabhängigen, zusätzlichen Aufsichtsgremiums wurde inzwischen eine von allen EU-Regierungen nominierte Lösung gefunden, die den Befürchtungen Warschaus weitgehend entgegenkommt. Polen hat jedoch bislang noch keine endgültige Entscheidung über einen etwaigen Beitritt zur Bankenunion getroffen.¹³

Als im Oktober 2012 die öffentliche Debatte über die politische Union in die entscheidende Phase trat, entfachte in Polen der vorab erwähnte deutsche Vorschlag der Bildung eines separaten Haushalts für den Euroraum (*fiscal capacity*), der – gemäß den Anregungen Berlins – aus Steuereinnahmen aus Finanztransaktionen gespeist werden könnte, große Kontroversen. Die verstärkte Zusammenarbeit in Finanzangelegenheiten hätte also der Schaffung separater Haushaltsmechanismen für den Euroraum dienen sollen. In Polen wurde dieser Vorschlag mit unverhoh-

13 Vgl. M. Samcik, Zwycięstwo Niemców. Unijny nadzór bankowy tylko dla duzych (Sieg der Deutschen. EU-Bankenaufsicht nur für die Großen), in: „Gazeta Wyborcza“ v. 14.12.2012.

lener Besorgnis aufgenommen. Einerseits wiesen zahlreiche Stimmen in der polnischen Presse darauf hin, dass sich diese Idee negativ auf die laufenden Budgetverhandlungen auswirken und die ohnehin ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber einem „großen EU-Haushalt“ unnötig verhärten könnte. Andererseits war aus Warschauer Regierungskreisen zu hören, dass dieser Vorschlag die weitreichendste Idee der Bildung eines „harten Kerns“ der Europäischen Union sei, was die Realisierung eines von Polen bereits verworfenen und gegen seine nationalen Interessen gerichteten politischen Szenarios bedeuten würde.

Laut einem hochrangigen deutschen Diplomaten ist die Idee eines solchen Sonderhaushalts aus der Sicht Berlins ein Element der Verhandlungen über eine umfassende Reform des Euroraumes. Während andere Länder (u.a. Frankreich) Deutschland zur Einführung einer Gemeinschaftshaftung für die Schulden der Mitgliedsstaaten (Euro-Anleihen oder zumindest ein Fonds zur Tilgung der bisherigen Staatsverschuldung) bewegen wollen, lehnt Berlin eine solche Lösung bisher konsequent ab. Ein separates „Budget“ für den Euroraum, das sich z.B. auf die Steuereinnahmen aus Finanztransaktionen stützt, würde den Erwartungen der Partnerländer etwas entgegenkommen, ohne die eigenen Prinzipien aufzugeben. Denn ein Fonds mit begrenzter finanzieller Ausstattung wäre nur für eine konkrete Maßnahme bestimmt, wie z.B. die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in den südeuropäischen Ländern. Ein solcher Fonds würde allerdings nicht den Weg für die „Transferunion“ öffnen, auf die sich Deutschland auch weiterhin nicht einlassen will. In einem Interview für mehrere europäische Tageszeitungen stellte der französische Staatspräsident Hollande im Oktober 2012 folgendes klar: „Ich bin für ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten, mit mehreren verschiedenen Zirkeln. Daher bin ich dafür, die Eurogruppe zu stärken und deren Präsidenten mit einem klaren und ausreichend langen Mandat auszustatten.“ Hollande sprach sich dabei für die Schaffung einer europäischen Avantgarde aus, ohne Rücksicht auf die übrigen EU-Staaten. „Derartige Stimmen nehmen wir mit großer Besorgnis wahr, weil sie zu einem dauerhaften Bruch innerhalb der EU führen können“ – warnte unlängst ein hochrangiger polnischer Diplomat.

Die Bedenken Warschaus resultieren aus der Überzeugung, dass die sich derzeit in der EU vollziehenden institutionellen und politischen

Entscheidungsprozesse eine Eigendynamik entwickelt haben, die nicht ganz steuerbar ist. Die Einführung von nur dem Euroraum vorbehaltenen Verfahrensweisen und Institutionen könnten daher zu einer Schwächung des ohnehin stark überstrapazierten Solidaritätsgefühls innerhalb der gesamten EU führen. Im Zuge einer stärkeren fiskalischen Integration könnte es unter günstigeren Rahmenbedingungen nach der überstandenen Wirtschaftskrise auch zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Steuer- oder Sozialpolitik kommen. Weitere derartige Änderungen werden sicherlich die Hürden für Polens Eintritt in den Euroraum weiter anheben. „Es steht bereits fest, dass die Beitrittsbedingungen für Polen zum Euro anders sind, als im Vertrag von Lissabon ursprünglich vorgesehen. Polen muss nicht nur den Fiskalpakt akzeptieren, sondern auch dem Europäischen Stabilitätsmechanismus beitreten. Die Ratifizierung dieser intergouvernementalen Verträge wird eine qualifizierte Mehrheit im Parlament erfordern. In Abhängigkeit davon, wie dessen politisches Gefüge zum gegebenen Zeitpunkt aussehen wird, kann dies den Weg für innenpolitische Streitigkeiten eröffnen und diesen Prozess sogar stoppen“ – warnte unlängst ein polnischer Experte für Europarecht. „Die Krise hat die Frage aufgeworfen, ob die Euro-Staaten, die unter anderen rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaften und in anderen wirtschaftlichen Realitäten funktionieren als die übrigen EU-Länder, sich nicht auf andere Weise integrieren sollten. Es lässt sich nicht leugnen, dass ein solches Szenario zu einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ führen würde, wobei Polen sich dann eher im „äußeren Zirkel“ befände. Man muss kein Hellseher sein, um vorauszusagen, dass ein derartiges Szenario zu einer wesentlichen Schwächung der für uns am bedeutsamsten Felder der EU-Politik führen würde: Binnenmarkt und Kohäsionspolitik. Denn diese beiden Bereiche gehören zu den wichtigsten Zugpferden des derzeitigen Wirtschaftswachstums in Polen.“¹⁴

Deutsche Politiker und Diplomaten betonen, dass ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ keineswegs im deutschen Interesse liegt. Nach Ansicht eines hochrangigen Beamten des Auswärtigen Amtes sorgt insbesondere das allmähliche Abdriften Großbritanniens von der EU dafür, dass

14 Zit. Szpunar, op. cit.

der Wert von Bündnispartnern wie Polen (großes Land, das modellhaft für die freie Marktwirtschaft steht) aus deutscher Sicht steigt. Gleichzeitig hat gerade das „britische Problem“ eine beschleunigende Wirkung für die derzeitige Debatte über die Notwendigkeit einer noch engeren Integration des Euroraumes, seitdem eine stärkere Integration im Rahmen der EU-27 aufgrund der europapolitischen Hinhaltenaktik Londons unmöglich erscheint. Änderungen (z.B. Fiskalpakt) können daher gegenwärtig nur auf dem Wege intergouvernementaler Vereinbarungen erfolgen und nicht mehr im Rahmen bestehender EU-Verträge, was zwangsläufig zur Schwächung der rechtlichen Konstruktion der gesamten EU führt.

Chancen und Risiken der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa

(Piotr Buras, Janusz Reiter)

Die politischen Beziehungen zwischen Berlin und Warschau sind kein Selbstzweck, sondern ein wichtiges Element der europapolitischen Strategie beider Länder, das vor dem Hintergrund der jüngsten Wirtschaftskrise an Bedeutung zugenommen hat. Allerdings wäre es verfrüht anzunehmen, dass der ehrgeizige Plan einer stabilen Partnerschaft Polens und Deutschlands in der EU kurz vor seiner Realisierung steht. Es besteht kein Zweifel, dass es seit der Formulierung dieses bilateralen Konzepts in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene inzwischen zu fast revolutionären Veränderungen gekommen ist. Die gewandelte Integrationslogik infolge der Euro-Krise hat bewirkt, dass die deutsch-polnischen Beziehungen vor einer geradezu paradoxen Herausforderung stehen. Denn obwohl beide Seiten die außerordentliche Bedeutung der bilateralen Beziehungen und ihre Bereitschaft zur politischen Zusammenarbeit immer wieder neu betonen, herrscht inzwischen das reale Risiko, dass sich Polen und Deutschland infolge der jüngsten Entwicklungsprozesse in zwei unterschiedlichen Integrationszirkeln wiederfinden könnten. Oder anders gesagt: Obwohl die Beziehungen zwischen Polen und Deutschland derzeit enger sind als je zuvor, besteht zugleich die Gefahr, dass sich die Wege beider Länder langfristig trennen – falls die aktuellen Reformen im Euroraum zur Bildung zweier Integrationszirkel führen sollten. Die Bewältigung dieses Risikos und die Bereitschaft, alle nur möglichen Anstrengungen zu unternehmen, damit dieses pessimistische Szenario nicht eintritt, wird in den Folgejahren der wichtigste Prüfstein für die tatsächliche Qualität der deutsch-polnischen Partnerschaft sein. Aber die einzelnen Dimensionen dieser Aufgabe reichen weit über die bilateralen Beziehun-

gen zwischen Warschau und Berlin hinaus. Denn es geht auch darum, wie die gesamte Europäische Union in Hinblick auf die fortschreitende Mehrleisigkeit des Integrationsprozesses überhaupt funktionieren soll. Soll der Euroraum wirklich einen harten, nach außen geschlossenen Kern der EU bilden, oder soll er nur eine Art Avantgarde sein, der sich die übrigen EU-Staaten je nach politischem Willen und wirtschaftlichen Möglichkeiten anschließen? Deutschland ist heute nicht nur das mächtigste Land in der EU, ohne das kein Integrationsprojekt denkbar wäre, sondern auch der entschiedenste Befürworter einer weiteren Vertiefung der Integration und Annäherung an das Modell einer politischen Union. Polen ist – dank seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, seines politischen Potentials und der europäischen Ambitionen, aber *last but not least* auch aufgrund der guten Beziehungen zu Deutschland – der wichtigste EU-Akteur außerhalb des Euroraumes. Daher wird es in hohem Maße (wenngleich nicht ausschließlich) von der Zusammenarbeit dieser Länder abhängen, wie die Beziehungen zwischen EU-17 und EU-28 nach den derzeit intensiv diskutierten Reformen aussehen werden.

Bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014 werden höchstwahrscheinlich die wichtigsten Entscheidungen über die Zukunft des Euroraumes und der gesamten Europäischen Union fallen. Auf dem kommenden EU-Gipfel im Juni 2013 sollen die im Lagebericht von Herman van Rompuy Anfang Dezember 2012 präsentierten Vorschläge zu weiteren institutionellen Reformen eingehend diskutiert werden. Unmittelbar nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 wird nicht nur in Deutschland bereits der Wahlkampf für die Europawahl 2014 einsetzen. Diese zeitlichen Perspektiven markieren auch die wichtigsten Eckpunkte der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in der Folgezeit, wobei die Frage der Weiterentwicklung der EU einen zentralen Platz einnehmen wird. Zweifellos wird der Zustand der bilateralen Beziehungen für die Ausrichtung dieses Entwicklungsprozesses von Bedeutung sein. Umgekehrt werden sich die europapolitischen Debatten und die auf EU-Ebene gefällten Beschlüsse auch auf die Kooperation zwischen Warschau und Berlin auswirken. Angesichts dieser Verkoppelung ergeben sich für Polen und Deutschland folgende Rückschlüsse:

Erstens wird das „Europa der zwei (oder mehrerer) Geschwindigkeiten“ früher oder später Wirklichkeit werden, wobei nicht zu erwarten

ist, dass dieser Prozess noch gestoppt werden kann (bzw. sollte). Denn dies ergibt sich aus der gegenwärtigen Situation, in der die Euro-Länder entschlossen sind, ihre bisherigen Errungenschaften mit Hilfe einer vertieften Integration zu retten und sich damit selbst eine stabile Zukunft zu sichern. Diese Entwicklung liegt sicherlich im Interesse Deutschlands als dem wichtigsten Euro-Land, das zugleich der bedeutendste Förderer zahlreicher Reformen auf EU-Ebene ist. Die weitere Stärkung des Euroraumes liegt aber auch im polnischen Interesse, weil die größtmögliche Integration dieses Raumes der beste Garant für die wirtschaftliche Stabilität und Modernisierung Polens ist. Berlin und Warschau sind jedoch in gleicher Weise daran interessiert, dass die institutionellen Veränderungen nicht zu einer dauerhaften Spaltung unter den Mitgliedsstaaten oder zur Verletzung der Kohäsionspolitik der EU führen, was denjenigen Ländern den Beitritt zum Euroraum erschweren würde, die einen solchen Integrationsschritt ernsthaft in Betracht ziehen. Die bisher realisierten Reformen, wie Fiskalpakt, Europäischer Stabilitätsmechanismus oder Bankenunion bzw. die Pläne zur Schaffung eines Sonderhaushalts für den Euroraum sind zwar sicherlich notwendig, verringern aber zugleich die Transparenz der EU-Strukturen und schaffen für Staaten außerhalb des Euroraumes neue Zugangsbarrieren. Obwohl die Voraussetzungen für die Euro-Mitgliedschaft offiziell unverändert geblieben sind (Maastricht-Kriterien weiterhin gültig), sieht die politische Realität heute anders aus als noch einige Jahre zuvor – und es wäre leichtsinnig, dies zu ignorieren. Daher muss der „Weg zum Euro“ unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung der EU in der Wirtschaftskrise neu festgelegt werden. **Die Hauptaufgabe für Polen und Deutschland sollte in den nächsten Monaten darin bestehen, nach einem Modell zu suchen, das die Beziehungen zwischen den Euro-Ländern und den beitragswilligen Staaten in sinnvoller Weise ordnet und dabei auch möglichst viele Brücken zwischen beiden Staaten-gruppen oder Integrationszirkeln aufrecht erhält. Unter den veränderten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen sollten die Beziehungen zwischen Euro-Ländern und „Pre-ins“ auf möglichst großer gegenseitiger Transparenz beruhen. Neben der „roadmap“, die eine „echte Wirtschafts- und Währungsunion“ anvisiert, braucht die Europäische Union auch eine zweite „roadmap“, in der**

die politischen Voraussetzungen und zeitlichen Etappen des Beitritts zum Euroraum auch für andere beitrittswillige EU-Länder definiert sind. Ein solcher „Euro-Fahrplan“ wäre eine politische Garantie für beide Seiten (zwischen den Mitgliedern der Währungsunion und den übrigen EU-Staaten), dass dieses Projekt weiterhin offen bleibt. Zugleich würde man damit auch der Gefahr vorbeugen, dass sich die EU auf Dauer nach innen aufspaltet, wobei zwei oder mehrere Integrationszirkel entstünden.¹

Zweitens werden die proeuropäische Stimmung in Polen und die vertrauensvolle Atmosphäre in den deutsch-polnischen Beziehungen sicherlich kein Dauerzustand sein. Ähnlich unsicher dürften auf lange Sicht auch die derzeit guten polnischen Wirtschaftsdaten sein, auf denen die europapolitischen Ambitionen Warschaus basieren. Auch das Interesse Berlins an einer möglichst engen bilateralen Partnerschaft könnte in Zukunft schwächer werden. **Die Zeit bis zu den Parlamentswahlen in Polen im Jahr 2015 sollte dafür genutzt werden, um den Kurs der polnischen Politik in Fragen des Beitritts zum Euroraum eindeutig als strategische, politische und zivilisatorische Richtungsentscheidung festzulegen.** Diesbezügliche vorläufige Erklärungen gab Premierminister Tusk nach dem jüngsten EU-Gipfel im Dezember 2012 ab. Die klare Definition der polnischen „roadmap“ für den Beitritt zum Euroraum ist ein notwendiges Argument bei den Verhandlungen über die institutionellen Reformen in der EU und die früher postulierten „Fahrpläne“ für beitrittswillige Staaten. Die deutsche Bereitschaft zur Erstellung eines Euro-„Fahrplans“ und die politische Entschlossenheit Polens zu einem beschleunigten Beitritt könnten die Säulen für die deutsch-polnische Verständigung und Zusammenarbeit auf EU-Ebene sein. Die von Warschau gewährte intensive Unterstützung für den derzeit bei den polnischen Bürgern wenig belieb-

1 Einen konkreten Vorschlag zur Gestaltung der Beziehungen zwischen Euro-Ländern und „Pre-ins“ hat jüngst der polnische Think tank *demosEuropa* vorgelegt, der den Status „assoziertes Mitglied des Euroraumes“ für diejenigen Länder vorsieht, die dem Euroraum in absehbarer Zeit beitreten möchten; siehe P. Świeboda / R. Petru, „Associate membership“. Anchoring the pre-ins in the eurozone, 5 December 2012, http://demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1219%3A-associated-membership-anchoring-the-pre-ins-in-the-eurozone&catid=135%3A2012kom&Itemid=159&lang=en

ten Euro ist die Voraussetzung für seine gesellschaftliche Legitimierung. Nutzt man die günstige gegenwärtige Konstellation – dynamische institutionelle Veränderungen in der EU, gute Wirtschaftssituation in Polen und gute deutsch-polnische Beziehungen – jedoch nicht, um die oben beschriebenen Integrationsschritte auszuführen, könnte sich dies auf die polnische Europapolitik (periphere Lage bzw. steiniger Weg zum Euro in den Folgejahren), die innenpolitische Debatte in Polen (Verfestigung der negativen Einstellung zum Euro) und die deutsch-polnischen Beziehungen negativ auswirken. In letzterem Fall wäre der langfristige Verbleib Polens außerhalb des Euroraumes mit einem **Risiko für die bilateralen Beziehungen mit Deutschland und mit dem Verzicht auf die ehrgeizige Idee der beiderseitigen Partnerschaft für Europa** verbunden. Heute sind diese Beziehungen stark im europäischen Kontext verwurzelt, was die Folgen der unterschiedlichen Potentiale beider Länder erheblich mildert.

Drittens ist die Agenda der deutsch-polnischen Beziehungen noch breiter, obwohl die neuen institutionellen Strukturen der EU und die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Euro-Staaten und übrigen EU-Ländern diese Beziehungen weitgehend dominieren wird. Das größte Konfliktpotential für die bilaterale Zusammenarbeit lauert allerdings in der Energiepolitik. Insbesondere in Polen werden Befürchtungen laut, dass die deutsche Energiewende die europäische Energiepolitik langfristig derart negativ verändern wird, dass davon auch die polnische Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Solange beide Länder eine grundsätzlich unterschiedliche Energieversorgungsstrategie verfolgen, werden diese Interessensunterschiede auch auf europäischer Ebene erhalten bleiben. Nach dem Abschluss der EU-Haushaltsverhandlungen im Frühjahr 2013 ist die Energie- und Klimapolitik weiterhin der Kernbereich, in dem deutsche und polnische Lösungsansätze miteinander kollidieren. Doch trotz der unterschiedlichen Auffassungen im Energiebereich, die sich nicht nur auf Mechanismen und Regelungen in der EU beziehen, besteht auch hier das Potential für eine bessere bilaterale Zusammenarbeit. Gerade wegen der Energiewende ist Deutschland an einer Erweiterung der internationalen Verbindungen (traditionelles polnisches Postulat!) und an größeren ausländischen Stromimporten zur Stabilisierung

des eigenen Energiesystems interessiert. Das Programm des *Connecting Europe* könnte zur Stärkung des gemeinsamen Energiemarkts im deutsch-polnischen Kontext zum Vorteil beider Seiten genutzt werden. Deutschland und Polen haben ein vitales Interesse an der Steigerung der Energieeffizienz (Deutschland – weil die Verringerung des Energieverbrauchs auf diese Weise am einfachsten ist; Polen – wegen der notwendigen Reduzierung von Schadstoffemissionen), was ein natürliches Feld für die technologische und wirtschaftliche Kooperation ist. **Auf mittel- und langfristige Sicht sollte die Niedrigemissionswirtschaft der gemeinsame Nenner der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im Energiebereich sein.** Wegen seiner Energieressourcen und der thematischen Ausrichtung seiner öffentlichen Debatten wird Polen in den kommenden Jahren nicht zu den „Energiewendestaaten“ gehören, mit denen die Bundesregierung (Bundesumweltminister Peter Altmaier) ein festes Bündnis für erneuerbare Energien in der EU schließen möchte. Dennoch erscheint aufgrund der angestrebten Modernisierung der polnischen Wirtschaft eine Entwicklung in Richtung Niedrigemissionswirtschaft (auch unter Einsatz der CCS-Technologie, Schiefergas oder Atomenergie) wünschenswert.² Dies könnte positive Auswirkungen für die gesamte Wirtschaft Polens haben³, auch wenn damit hohe Kosten für den Energiesektor und die Schwerindustrie verbunden sind. Deutschland verfügt als größtes Nachbarland über das nötige Know-how und wertvolle Erfahrungen auf diesem Gebiet, so dass es für Polen zu einem wichtigen Partner auf dem Weg einer schrittweisen Transformation im Energiesektor werden könnte.

Viertens wird das Jahr 2013 aufgrund der von der Ukraine eingeschlagenen politischen Entwicklung eine Schlüsselbedeutung für die strategischen Herausforderungen der EU-Ostpolitik besitzen. Die Enttäuschung über die derzeitige politische Situation in Kiew und den Verlauf

-
- 2 Vgl. K. Brzeziński / M. Bukowski, *Niskoemisyjne dylematy. Jak ograniczyć emisje gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki* [Dilemmata niedriger Emissionen. Wie können die Treibhausgasemissionen eingeschränkt werden und was bedeutet dies für die polnische Wirtschaft?], hg. v. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011.
 - 3 Vgl. *The Cost of Meeting A 30 % Reduction Target in Europe*, Bloomberg New Energy Finance, 16 March 2012.

der jüngsten ukrainischen Parlamentswahlendarf nicht zu einem geringeren Engagement Polens und Deutschlands für dieses Land führen. Die Stagnation in den Beziehungen zu den Staaten der Östlichen Partnerschaft (u.a. die Entwicklung in den nordafrikanischen Ländern nach dem „arabischen Völkerfrühling“) hat die EU ein weiteres Mal vor die Notwendigkeit gestellt, die bisherigen Instrumente und Strategien ihrer Nachbarschaftspolitik neu zu überdenken. Die 2011 beschlossene, auf dem „more for more“-Prinzip basierende Strategie stößt jedoch immer dann an ihre Grenzen, wenn (wie in der Ukraine) die Regierungseliten nicht zu einer weitreichenden Kooperation nach den von der EU bestimmten Prinzipien bereit sind. In der EU-Nachbarschaftspolitik sollte eine strategische Herangehensweise – die stärker auf eigenen Interessen (weniger auf technokratischen Kriterien) und die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst basiert – auch das Ziel der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in diesem Bereich bilden. Auf kurze Sicht wäre eine enge Kooperation zwischen Polen und Deutschland überaus geboten, um diese Möglichkeiten für die Beziehungen zu den östlichen Nachbarstaaten der EU möglichst stark zu nützen, was der Erhaltung und Festigung dieser Beziehungen dienen würde. Dies betrifft insbesondere die Handelskontakte und die Visapolitik. Die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der Ukraine und Moldawien anlässlich des bevorstehenden Gipfeltreffens der Staaten der Östlichen Partnerschaft in Wilna wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Fünftens sollten Polen und Deutschland ihre Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik fortsetzen, um diese Komponente der EU-Politik weiter zu stärken. Eine Durchführung kühner institutioneller Reformen, wie sie in den letzten Jahren diskutiert wurden, ist in nächster Zeit wenig wahrscheinlich. Beide Länder werden sich also in größerer Zurückhaltung üben müssen, was die Teilnahme an ausländischen Militäroperationen anbelangt. In der Verteidigungspolitik hingegen sollten Berlin und Warschau eine möglichst enge Zusammenarbeit gemäß dem Prinzip des *pooling & sharing* anstreben. Ausgangspunkt für solche Gespräche könnte das deutsche Konzept der sog. „Anlehnungspartnerschaft“ sein, die ein Angebot an Nachbarstaaten ist, ihre jeweiligen Militärpotentiale gegenseitig anzupassen. Zweifellos wäre eine deutsch-

polnische Zusammenarbeit auf diesem Feld nicht nur ein wichtiges Projekt für die bilaterale Partnerschaft dieser Länder, sondern auch ein wichtiges politisches Signal zugunsten einer nachhaltigen Stärkung der Verteidigungsbereitschaft Europas und einer Einschränkung der Ausgaben für Rüstungsprojekte in einer Zeit sinkender Ressourcen.

Sechstens kann die deutsch-polnische Partnerschaft nur dann ein Mehrwert in der europäischen Politik sein, wenn sie keine exklusive Partnerschaft ist. Sie kann ein wichtiges Element des politischen Puzzles in Europa sein, ohne die Zusammenarbeit beider Länder mit der EU zu stören bzw. durch andere Formen der supranationalen Kooperation zu ersetzen (insbesondere Beziehungen zu Frankreich oder die Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten). Wegen der bestehenden Asymmetrie zwischen Deutschland und Polen, die auch nach dem polnischen Beitritt zum Euroraum nicht verschwinden wird. Trotz des in den letzten Jahren auf beiden Seiten gewachsenen Interesses an einer beiderseitigen Zusammenarbeit wird diese auch weiterhin strukturellen Einschränkungen unterliegen. Eine realistische Einschätzung des Potentials dieser Zusammenarbeit ist jedoch die Voraussetzung, um das aus der Vergangenheit bekannte Szenario übermäßiger Erwartungen und unangenehmer Enttäuschungen zu vermeiden.

Piotr Buras – Ab Januar 2013 Direktor des Warschauer Büros des European Council on Foreign Relations (ECFR), ehemaliger Journalist der „Gazeta Wyborcza“; Deutschlandexperte. U.a. Autor des Buches „Muzułmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo“ („Muslime und andere Deutsche. Die Berliner Republik erfindet sich neu“, Warszawa, 2011).

Bartłomiej Nowak – Exekutivdirektor des Zentrums für Internationale Beziehungen und Hochschullehrer an der Warschauer Vistula-Universität. Er spezialisiert sich auf internationale Organisationen und Global Governance. Er ist Absolvent der Harvard Kennedy School of Government.

Anna Dzieszowska – Sie studierte European Studies an der Universität Maastricht und Internationale Beziehungen an der Universität Genf. Seit 2010 arbeitet sie als Expertin am Zentrum für Internationale Beziehungen.

Jędrzej Trojanowski – Er studierte Jura und Internationale Beziehungen an der Universität Warschau und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Warsaw School of Economics. Seit 2010 ist er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Internationale Beziehungen tätig.

