

Polnischer EU-Poker

„Quadratwurzel oder Tod“: Mit einer harten Verhandlungslinie versucht die polnische Regierung ihre Forderungen durchzusetzen

von
Stephan Raabe
Leiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen
Warschau, 11. Juni 2007

Noch am Pfingstsonntag beklagte der führende Europapolitiker der oppositionellen Bürgerplattform (PO), **Jacek Saryusz-Wolski**, bei einem Gespräch am Rande der Programmkonferenz der Partei in Warschau, dass die Opposition und die Öffentlichkeit über die polnische Position bei den Verhandlungen über den europäischen Verfassungsvertrag nicht informiert werde. Allerdings sei der Vorschlag der Regierung bekannt, die Stimmgewichtung der Länder im Europäischen Rat durch die Quadratwurzel-Formel zu bestimmen. Dies sei auch in den Augen der Opposition ein fairer Kompromiss, der Erfolg versprechend sei, da der Ausgangspunkt für Verhandlungen der Status quo aus dem Vertrag von Nizza sein müsse.

Die **Quadratwurzel-Formel** sieht vor, dass aus der jeweiligen Bevölkerungszahl die Wurzel gezogen wird und danach die Stimmen im Rat gewichtet werden. Dies hätte zur Folge, dass Deutschland ein Stimmgewicht von 9,1 % erhielte, wohingegen es nach dem Verfassungsvertrag 17,2 % hätte. Großbritannien und Frankreich bekämen 7,7 % statt 12,4 bzw. 12,3 %, Polen 6,2 statt 8 % und Tschechien 3,2 statt 2,2 %. Insgesamt läuft das Verfahren darauf hinaus, das Gewicht der größeren Staaten, wie es sich aus dem System der doppelten Mehrheit im Verfassungsvertrag ergibt, zu verringern und das der kleineren zu vergrößern. Polen hätte danach zwar absolut gesehen ein etwas kleineres Stimmgewicht, aber zwei Drittel des Stimmgewichts von Deutschland, obgleich es weniger als die Hälfte an Bevölkerung hat. Tschechien hätte ein Drittel des deutschen Gewichts bei einem Achtel an Bevölkerung. Der Vorschlag wurde bereits vor der Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag 2004 diskutiert, fand aber in der Folge keine weitere Beachtung (vgl. Europa, nachgerechnet, in: Die Zeit vom 9.6.2004, Nr. 25). Nun wurde er als eine zentrale Bedingung von Polen in die gegenwärtigen Verhandlungen um den Verfassungsvertrag eingebracht.

Nachdem es in jüngster Zeit in den polnischen Medien Mutmaßungen darüber gab, dass Polen sich flexibler und kompromissbereiter bei der Lösungssuche für die Verfassungskrise einbringen werde, stellte Premierminister **Jaroslav Kaczynski** am 31. Mai in einem Interview der polnischen Presseagentur PAP klar, dass seine Regierung am Vorschlag der Quadratwurzel-Formel zur Gestaltung der Stimmgewichtung im EU-Rat unnachgiebig festhalten werde. In Anklang an die populistische Formel „Nizza oder Tod“ fügte er hinzu: „Wir sind bereit dafür zu sterben“. Der polnische Verhandlungsführer und Präsidentenberater, **Marek Cichocki**,

hatte bereits am 14. März in einem Beitrag für die regierungsnahen Tageszeitung Rzeczpospolita geschrieben: Polen werde nie auf seinen politischen Status verzichten, den es durch das Nizza-Abstimmungssystem erlangt habe, denn dies sei das grundlegende Instrument seines realen Einflusses in der EU. Auf die Frage, ob es der Regierung bei der Forderung nach Änderung des Abstimmungssystems mehr darum gehe, die Rolle Deutschlands zu schwächen oder mehr Gerechtigkeit bei der Stimmverteilung zu erreichen, antwortete die polnische Außenministerin **Anna Fotyga** ebenfalls in der Rzeczpospolita vom 18. Mai ganz klar dahingehend, dass es gelte, die Hegemonie Deutschlands in Europa zu verhindern. Sie befürchtet, dass schon heute eine Vorherrschaft Deutschlands zum Vorschein kommen könne und spricht von Deutschland als „nahezu einem Hegemon in Europa“.

In einem Interview in der liberalen Tageszeitung Gazeta Wyborcza vom 1. Juni erläuterte **Cichocki** jetzt erstmals in der Öffentlichkeit die polnische Verhandlungsposition und Strategie. Er nennt vier Punkte, die für Polen von entscheidender Bedeutung seien:

1. Am wichtigsten seien die institutionellen Fragen, insbesondere die **Entscheidungsfindung im Rat**. Polen sei hier mit seiner Forderung nach Änderung des Abstimmungssystems nicht alleine, sein Vorschlag der Quadratwurzel-Formel „überaus gerecht“.
2. Mehr **Kontrolle des Abfließens von politischer Macht** aus den Mitgliedstaaten auf die Unionsebene; Eingrenzung der Bereiche, in denen die Mehrheitsabstimmung gilt.
3. **Dekontitutionalisierung**, das heißt: Verzicht auf quasi staatliche Embleme wie Flagge und Hymne, auf die Institution eines Präsidenten und Außenministers der EU sowie auf die Festschreibung der Rechtspersönlichkeit der EU oder der Vorrangigkeit von EU-Recht.
4. Fokussierung der neuen Herausforderungen, insbesondere der Frage der Solidarität der EU bei der **Energiesicherheit**.

Die polnische Regierung wolle, dass sich diese Punkte in einem Verhandlungsmandat für eine Regierungskonferenz wieder fänden. Sie setze taktisch darauf, dass die Chancen zur Durchsetzung der polnischen Postulate desto größer werden, je mehr man sich einer gemeinsamen Lösung annähert. Denn dann würden Deutschland und andere Staaten schon nachgeben, um nicht kurz vor dem Ziel zu scheitern, so das Kalkül. Ein Kompromiss sei möglich, denn Polen vertrete rationale Argumente. Es werde aber keinem Kompromiss zustimmen, der darauf beruhe, „dass ein Land mit einem mit Pflaster zugeklebten Mund in der Ecke sitzen muss. Polen werde zeigen, dass es versteht, sich um seine Interessen zu kümmern und sich nicht in die Ecke drängen lasse. Kritisch äußert sich Cichocki gegenüber allzu schnellen Verhandlungen: „Schnell heißt nicht immer gut“.

Zur Frage der Stimmengewichtung führt er aus: Durch den Verfassungsvertrag erhielten die größten Länder der Union „das absolute politische Übergewicht“. Das politische Gleichgewicht der Mitgliedsstaaten sei jedoch die Basis der EU. Werde es angetastet, so könne es passieren, „dass das Projekt für einige Staaten uninteressant wird“. Das neue Kräfteverhältnis könne Polen „in eine Situation bringen, in der das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft schwindet“. Es sei auch im Interesse Deutschlands, dass Polen in der EU ein politisch starker Staat sei. Zudem glaube er nicht, dass die großen Staaten der EU bereit wären, sich zugunsten

des stärksten Staates in der EU, also Deutschlands, von ihrer politischen Rolle zu verabschieden.

Es ist aufschlussreich, dass die polnische Regierung nach langem Schweigen und restriktiver Informationspolitik gerade vor der heißen Phase der Verhandlungen vor dem EU-Ratsgipfel am 21./22. Juni ihre Karten auf den Tisch legt. Sie pokert hoch. Die Äußerungen Chichockis deuten darauf hin, dass sich Polen tatsächlich in eine Ecke gedrängt, in seinen Forderungen nicht recht Ernst genommen sieht. Das forderte anscheinend eine trotzige öffentliche Reaktion von ihrer Seite heraus. Die Behauptung, die größten Länder hätten nach dem Verfassungsvertrag „das absolute Übergewicht“ in der EU, ist polemisch und stimmt so nicht, da das nach langen Verhandlungen genau austarierte System der doppelten Mehrheit auf Konsens und Gemeinsamkeit der Großen und Kleinen angelegt ist. Die sibyllinische Bemerkung, die EU könnte für Polen uninteressant werden, das Zugehörigkeitsgefühl schwinden, mag das Denken der national-konservativen und populistischen Regierungsparteien spiegeln. Die Bevölkerung denkt darüber nach allen vorliegenden Umfragen ganz gegenteilig.

Es wäre fatal, würde die Regierung mit der Parole „**Quadratwurzel oder Tod**“ Polen in Europa marginalisieren und den von der großen Mehrheit der Staaten, kleineren wie größeren, gewünschten Fortschritt blockieren wollen. Brisant ist der deutlich zum Ausdruck gebrachte Anti-Deutsche Affekt in der Argumentation der polnischen Regierung. Dass die großen Staaten sich mit dem Verfassungsvertrag von ihrer eigenen politischen Rolle zugunsten Deutschlands verabschiedeten, wie Cichocki insinuiert, trifft nicht zu, da das Prinzip der Einstimmigkeit in wichtigen Bereichen wie der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Finanz- und Sozialpolitik weiter gilt. Zudem wird das Gewicht der großen Staaten entsprechend ihrer Bevölkerungszahl durch den neuen Vertrag gerade gestärkt. Dem liegt das Prinzip zugrunde, dass Staaten, die 60 oder 80 Millionen Menschen repräsentieren, auf die die Beschlüsse des Rates Auswirkungen haben, entsprechend mehr Stimmgewicht erhalten, als Staaten die 10, 20 oder 40 Millionen Menschen vertreten. Deshalb findet Polen mit seinem Vorschlag bei den großen Staaten bisher keine Unterstützung. Andererseits ist es für die kleineren Staaten nicht entscheidend, ob sie ein Prozent mehr oder weniger Stimmgewicht haben. Für sie ist das Quorum der Staatenmehrheit von 15 Ländern entscheidend für ihren Einfluss. Selbst Polens ehemaliger Verbündeter im Kampf gegen die doppelte Mehrheit, Spanien, hat die Reform akzeptiert und den Verfassungsvertrag nach einem erfolgreichen Referendum ratifiziert. So steht Polen mit seiner Forderung nach Revision des Abstimmungssystems weitgehend alleine da, bisher öffentlich nur von Tschechien unterstützt. Dennoch beharrt es auf einer Revision und setzt damit den Preis für einen Kompromiss hoch. Wahrscheinlich verspricht man sich dadurch zumindest weitgehende Zugeständnisse bei anderen Forderungen zu erreichen, immer mit der Drohung im Hintergrund, sonst den Reformprozess scheitern zu lassen.

Letztendlich ist es ein **politischer Zielkonflikt und das Misstrauen gegenüber Deutschland**, die der kritischen Distanz und Ablehnung der Regierung gegenüber dem Verfassungsvertrag zugrunde liegen. Sie lehnt eine politische Föderation ab und möchte die EU als Staatenbund erhalten. Das System der doppelten Mehrheit des Verfassungsvertrages trägt jedoch der EU als einer Gemeinschaft von Staaten und Völkern Rechnung, wohingegen das Mehrheitssystem von Nizza sich an dem Modell einer Union der Nationen orientiert, das Polen

vorzieht. Auf der Grundlage von Nizza ist Polen mit Deutschland auf Augenhöhe; durch den Verfassungsvertrag verliert es diesen Status. Deshalb ist auch heute noch Nizza der zentrale Orientierungspunkt für die polnische Europapolitik, nicht jedoch für die große Mehrheit der EU-Staaten. Um die Hintergründe verstehen und bewerten zu können, muss man einen Blick auf die Regelungen von Nizza und des Verfassungsvertrages werfen.

Der **Vertrag von Nizza**, der am 1. Februar 2003 in Kraft trat und bis heute Gültigkeit hat, führte für viele Bereiche eine Beschlussfassung im Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ein. Die Abstimmungsregeln, die erst nach nächtelangem Feilschen festgelegt wurden, gelten seit dem 1. November 2004. Danach haben die vier größten Staaten Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien jeweils 29 Stimmen gefolgt von Spanien und Polen mit 27 Stimmen. Für eine qualifizierte Mehrheit sind nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien 258 der 345 Stimmen erforderlich (= 75 %), außerdem die Zustimmung von zwei Dritteln der Staaten, also von 18 Ländern. Bei Beschlüssen auf Vorschlag der EU-Kommission reicht die einfache Mehrheit. Zudem kann jedes Mitglied verlangen, dass geprüft wird, ob die Mehrheit mindestens 62 % der Bevölkerung der EU umfasst (= 297,7 Millionen Einwohner). Insofern kann nichts über die Köpfe der größten Staaten hinweg entschieden werden. Die Stimmgewichtung von Nizza gibt den kleineren und mittleren Staaten ein größeres und den vier größten Staaten ein geringeres Gewicht. So erhalten Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien jeweils nur 8,4 % der Stimmanteile, während die Bevölkerung von Deutschland 17,2 %, die der anderen genannten Staaten jeweils über 12 % ausmacht. Spanien und Polen erhalten jeweils 7,8 % der Stimmanteile, während ihre Bevölkerung jeweils rund 8 % beträgt.

Im **EU-Verfassungsvertrag** wurde die Nizza-Regelung einer dreifachen Mehrheit von 75 % der Stimmen, 18 Staaten und 62 % der Bevölkerung gegen den großen Widerstand von Spanien und Polen durch die Einführung des Verfahrens der **doppelten Mehrheit** revidiert. Danach sind für eine qualifizierte Mehrheit 55 % der Staaten (= 15 Länder) und 65 % der Bevölkerung von rund 480 Millionen Menschen (= 312 Millionen) notwendig. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich. Diese Regelung gewährleistet, dass die großen Staaten nicht ohne die kleineren und die kleineren nicht ohne die großen entscheiden können. Zwar überschreiten die sechs größten Staaten das Quorum von 65 % der Bevölkerung, benötigen aber neun weitere Staaten für eine Mehrheit. Andererseits können die kleineren Staaten, wenn sie sich zusammen tun, gut die Mehrheit von 55 % der Staaten bilden, benötigen aber zwei bis drei große Staaten für die notwendige Bevölkerungsmehrheit von 65 %. Auf diese Weise sichert die doppelte Mehrheit einen hohen Grad an Konsens. Die Sperrminorität von 35 % der Bevölkerung (= 168 Millionen) und vier Mitgliedern des Rates ist für die großen Staaten wiederum leichter zu erreichen, da die 21 kleineren Staaten der EU-27 nur auf 143 Millionen Bevölkerungszahl (30 %) kommen. Insgesamt erhalten die vier größten Staaten zwar deutliche Machtzuwächse, aber von „hegemonialen Tendenzen“, einer „Abkehr von der europäischen Solidarität“ oder einem ungerechten System zu sprechen, wie dies die polnische Regierung tut, dafür gibt es keinen ernsthaften Grund.

Für Polen ändern sich zwei wichtige Parameter durch den Verfassungsvertrag:

1. Erstens wird für Polen durch den Wegfall der Stimmgewichtung von Nizza die Bildung einer Sperrminorität etwas erschwert; sein Bevölkerungsanteil macht rund 23 % der nötigen Sperrminorität von 35 % der Bevölkerung der EU aus, während er vorher durch die Stimmgewichtung von Nizza 31 % betrug.
2. Zweitens - und für Polen wesentlicher - gewinnt Deutschland an Gewicht von 8,4 % auf Grundlage von Nizza auf 17,2 % nach seinem Bevölkerungsanteil. Damit hätte Deutschland 49 % der notwendigen Sperrminorität von 35 % der Bevölkerung; aber auch nach der Nizza-Regelung hatte es bereits 45 % bezogen auf die Sperrminorität von 38 % der Bevölkerung der EU. Während Polen nach dem Vertrag von Nizza jedoch ungefähr das gleiche Stimmgewicht wie Deutschland besaß, verliert es durch den Verfassungsvertrag nach dem Kriterium Bevölkerungszahl mehr als 50 % an Gewicht gegenüber Deutschland.

Vor diesem Hintergrund wird **die eigentliche Problemursache** deutlich: Es geht nicht um eine bessere Funktionsweise der Union oder um mehr Gerechtigkeit, sondern um die Ambitionen und die Position Polens in der EU. Polen hat den Anspruch und Ehrgeiz, das Geschehen in der EU stärker zu beeinflussen, zu kontrollieren und seine Befähigung zur Blockade zu erhalten. Diese Ambitionen der polnischen Regierung sind jedoch disproportional zu ihren Möglichkeiten in der EU. Polen ist zu groß, um sich ein- und unterzuordnen, und zu klein, um im Club der Großen gleichrangig mitzuwirken. Anders als Spanien, kann es sich mit dieser Position nicht abfinden.

Eine **Lösung**, mit der man Kernanliegen Polens entgegen käme, könnte etwa dadurch erreicht werden:

1. dass man das Quorum der Staatenmehrheit bei Abstimmungen im Rat erhöht von 55 auf 60 oder 66,6 %, wie im Vertrag von Nizza, und dadurch den Einfluss der kleineren und mittleren Staaten vergrößert;
2. indem man die Anwendung des Mehrheitsprinzips in einigen für Polen wichtigen Punkten zurücknimmt;
3. wenn man die Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität bei der Energieversorgung stärker im Vertrag verankert.

Die nächsten Wochen werden zeigen, wohin der Weg der EU und Polens in der EU geht.

Die Stimmgewichtung von Deutschland, Frankreich, Polen und Tschechien nach dem Vertrag von Nizza, dem Verfassungsvertrag und der Quadratwurzel-Formel.

	Nizza	Verfassungsvertrag	Quadratwurzel
Deutschland	8,4	17,2	9,1
Frankreich	8,4	12,3	7,7
Polen	7,8	8,0	6,2
Tschechien	3,5	2,2	3,2