

„Floskeln oder Fakten?“ heißt eine Serie von Studien, die vom Institut für Öffentliche Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen durchgeführt werden. Ihr Ziel ist es, die bisherigen Ergebnisse der deutsch-polnischen Beziehungen aufzuzeigen, und nach Ursachen für Hindernisse oder verpasste Chancen in der Entwicklung dieser Beziehungen zu suchen. Es werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert, die dazu beitragen sollen, Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen der Entwicklung der polnisch-deutschen Partnerschaft zu unterstützen und mögliche Richtungen der zukünftigen weiteren Maßnahmen anzuzeigen.

Das Institut für Öffentliche Angelegenheiten ist einer der führenden Think Tanks in Polen und seit 1995 als unabhängiges Zentrum für Forschungen und Analysen tätig. Durch vielfältige Untersuchungen, Gutachten und Empfehlungen zu grundlegenden Fragen des öffentlichen Lebens steht das ISP im Dienst von Staat, Gesellschaft und Bürger. Das ISP kooperiert dabei eng mit zahlreichen Experten und Forschern wissenschaftlicher Einrichtungen aus dem In- und Ausland. Die Ergebnisse der Forschungsprojekte werden auf Konferenzen und Seminaren vorgestellt, aber auch in Form von einschlägigen Buchpublikationen, Berichten und Policy Papers unter polnischen und ausländischen Parlamentariern, Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Staats-, Kommunal- und EU-Verwaltung, in akademischen Kreisen sowie unter Journalisten und Repräsentanten von NGOs verbreitet.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist eine politische Stiftung, die der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) nahe steht. Ihr Hauptziel ist die Förderung politischer Bildung zugunsten von Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, die Unterstützung der europäischen Einigung und der transatlantischen Beziehungen. In Polen eröffnete die Konrad-Adenauer-Stiftung ihr Büro am 10. November 1989 als Ausdruck der Anerkennung des polnischen Kampfes um Freiheit, Demokratie und Menschenrechte in ganz Europa. Heute unterstützt die KAS in Polen besonders den Aufbau der Zivilgesellschaft, die Entwicklung des internationalen Parteiendialogs und einer funktionsfähigen Sozial- und Wirtschaftsordnung, die Weiterführung der europäischen Integration sowie die Pflege partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Deutschland und Polen. Die Stiftung organisiert bzw. mitorganisiert Konferenzen, Seminare, Bildungsveranstaltungen und öffentliche Diskussionen, vergibt Stipendien, realisiert Studien- und Informationsprogramme. Sie veröffentlicht und fördert Publikationen.

RESEARCH

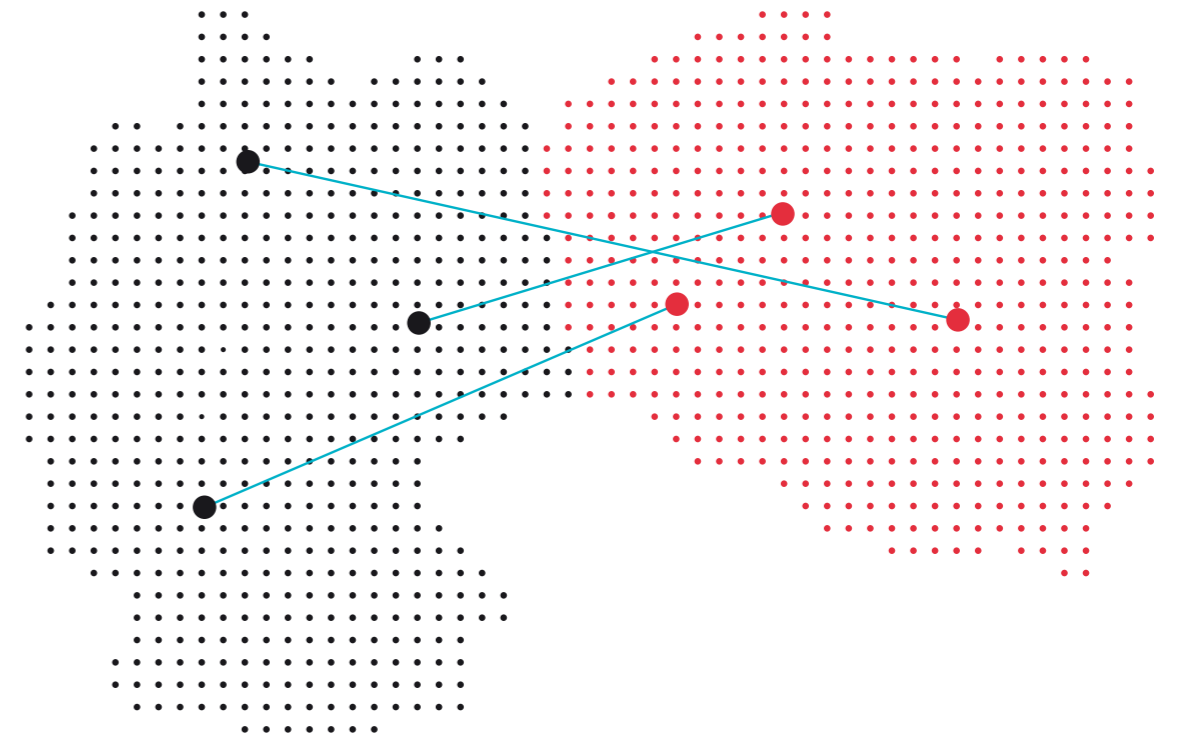
REPORTS

RECOMMENDATIONS

## FLOSKELN ODER FAKTEN?

DAS PROGRAMM DER DEUTSCH-POLNISCHEN  
ZUSAMMENARBEIT AUF DEM PRÜFSTAND

AGNIESZKA ŁADA



INSTITUTE OF  
PUBLIC AFFAIRS

Konrad  
Adenauer  
Stiftung

AGNIESZKA ŁADA

---

# **FLOSKELN ODER FAKTEN?**

DAS PROGRAMM  
DER DEUTSCH-POLNISCHEN  
ZUSAMMENARBEIT  
AUF DEM PRÜFSTAND

# INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE ANGELEGENHEITEN EUROPAPROGRAMM

Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen des Projektes: „Floskeln oder Fakten? Projekte der deutsch-polnischen Zusammenarbeit auf dem Prüfstand“, realisiert in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen.



Wissenschaftlicher Gutachter: Dr. Kai-Olaf Lang

Übersetzung ins Deutsche: Jan Obermeier

Sprachliche Redaktion: Thomas Behrens

Umschlaggestaltung: pracownia grafiki

© Copyright by Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2012

Vollständige und/oder auszugsweise Nachdrucke von Materialien des Institutes für Öffentliche Angelegenheiten sind nur mit Einwilligung des Institutes gestattet. Das Zitieren von Textstellen sowie die Verwendung von empirischen Daten ist unter Angabe der jeweiligen Quellen erlaubt.

ISBN: 978-83-7689-196-5

Herausgeber:  
Stiftung Institut für Öffentliche Angelegenheiten  
00-031 Warschau, ul. Szpitalna 5/ 22  
Tel.: (004822) 556 42 60, Fax: (004822) 556 42 62  
E-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Satz und Drucklegung:  
Ośrodek Wydawniczo-Poligrafi czny „SIM”  
ul. Emilii Plater 9/11, 00-669 Warszawa  
E-mail: [owpsim@post.p](mailto:owpsim@post.p)



Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitende Bemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>Einführung</b>	<b>7</b>
<b>Die Projektliste – allgemeine Grundsätze</b>	<b>11</b>
<b>Die Entstehung des Programms</b>	<b>11</b>
<b>Wie das Programm in der Praxis funktioniert</b>	<b>13</b>
<b>Die Realisierung einzelner Pläne</b>	<b>15</b>
<b>Konkrete Effekte – ausgewählte Projekte</b>	<b>15</b>
<b>Anhaltende Entwicklungsprozesse</b>	<b>20</b>
<b>Beamtenaustausch</b>	<b>29</b>
<b>Das Deutsch-Polnische Zentrum für die Zusammenarbeit der Grenz-,     Polizei- und Zollbehörden in Świecko</b>	<b>36</b>
<b>Die "Roadmap" – Schlussfolgerungen</b>	<b>45</b>
<b>Strategische Herausforderungen</b>	<b>45</b>
<b>"Roadmap" und Orientierungspunkt</b>	<b>54</b>
<b>Zur Autorin</b>	<b>57</b>

DER DERZEITIGE STAND DER DEUTSCH-POLNISCHEN BEZIEHUNGEN IST SEHR GUT. DABEI STEHT DIE BILATERALE ZUSAMMENARBEIT AUF GESAMTEUROPÄISCHER EBENE IMMER MEHR IM MITTELPUNKT. DIESE WEGWEISENDE GRUNDHALTUNG MÜSSTE AUCH IN ZUKUNFT WEITER GEFESTIGT WERDEN. DENNOCH GIBT ES IMMER NOCH ZAHLREICHE BEREICHE, IN DENEN VON EINER BZW. BEIDEN SEITEN MEHR ENGAGEMENT NÖTIG IST. DEN IM BEREICH DER DEUTSCH-POLNISCHEN BEZIEHUNGEN GEPLANTEN VORHABEN UND DEN HANDELNDEN AKTEUREN FEHLEN JEDOCH NICHT SELTEN ENTSPRECHENDE SYNERGIEEFFEKTE, DA BEIDERSEITS DER ODER IMMER NOCH KEINE UMFASSENDE GESAMTVISION FÜR DIESE BEZIEHUNGEN ENTWICKELT WURDE. AUSSERDEM MANGELT ES MITUNTER AN ENTSPRECHENDEN ANTRIEBSKRÄFTEN, UM DIE GEMEINSAMEN PROJEKTE IN DIE PRAXIS UMZUSETZEN. AUCH DIE KOMMUNIKATION – SOWOHL GRENZÜBERSCHREITEND ZWISCHEN DEUTSCHEN UND POLNISCHEN PARTNERN ALS AUCH ZWISCHEN DEN AKTEUREN AUF DER JEWEILS REIN NATIONALEN EBENE BEIDER LÄNDER – FUNKTIONIERT NICHT IMMER REIBUNGSLOS. EIN WEITERES HINDERNIS BEI DER WEITERENTWICKLUNG VON PROJEKTEN BESTEHT IN DER GEGENSEITIG UNZUREICHEND VORHANDENEN KENNTNIS DER UNTERSCHIEDE BEIDER LÄNDER RESPEKTIVE EINER ABNEIGENDEN HALTUNG, DIE AUS STEREOTYPEN ODER DEM MANGELNDEN WISSEN ÜBER DAS NACHBARLAND RESULTIERT. DESHALB IST ES FÜR DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER BEZIEHUNGEN ZWISCHEN POLEN UND DEUTSCHLAND ENTSCHEIDEND, ÜBER EINE KLARE STRATEGIE DARÜBER ZU VERFÜGEN, WAS MAN IN DIESEN BEZIEHUNGEN ERREICHEN WILL. DABEI MÜSSTE DIE BEDEUTUNG DER BEZIEHUNGEN AUF ALLEN POLITISCHEN EBENEN, INSBESONDERE INNERHALB DER ADMINISTRATION, STÄRKER BETONT WERDEN. DIESEM STRATEGISCHEN ZIEL DIEN ZUMINDEST TEILWEISE DAS VON BEIDEN REGIERUNGEN IM JUNI 2011 VEREINBARE PROGRAMM DER ZUSAMMENARBEIT, DAS AUF PROJEKTE UND PROZESSE HINWEIST, DIE IN DER FOLGEZEIT VON BEIDEN LÄNDERN DURCHGEFÜHRT WERDEN SOLLTEN. EIN TEIL DIESER ANKÜNDIGUNGEN IST BEREITS VERWIRKLICHT WORDEN, ANDERE PROGRAMMPUNKTE BEFINDEN SICH NOCH IN DER UMSETZUNGSPHASE, WIEDER ANDERE STOSSEN BEREITS IM VORFELD AUF BESTIMMTE HINDERNISSE. DIE VORLIEGENDE PUBLIKATION ANALYSIERT DIE WICHTIGSTEN PROBLEMFELDER.



In jüngster Zeit haben die Regierungen Deutschlands und Polens mehrfach mit Nachdruck auf die hervorragende bilaterale Zusammenarbeit beider Länder hingewiesen, die sich auch auf europäischer Ebene widerspiegelt. Die Häufigkeit gemeinsamer Treffen zeigt, dass die Beziehungen inzwischen recht intensiv sind und das Netzwerk gegenseitiger Kontakte bereits sehr weit reicht. Die seit Jahren vom Warschauer Institut für Öffentliche Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Forschungen über die gegenseitige Wahrnehmung von Polen und Deutschen im Rahmen des „Deutsch-Polnischen Barometers“ verdeutlichen die sich wandelnden Sichtweisen in Bezug auf das jeweilige Nachbarland, die zunehmend gekennzeichnet sind von einer immer größeren gegenseitigen Offenheit. Eingestellt hat sich dadurch bis heute eine gemeinschaftliche Dynamik, die zu vermehrten Anstrengungen und ersten sichtbar positiven Effekten geführt hat. Dies könnte jedoch leicht dazu führen, dass die angestrebten Ziele mit weniger Ehrgeiz verfolgt werden.

Das Vertrauen, das wir als Deutsche und Polen schon seit über 20 Jahren gegenseitig entwickeln, und das Bewusstsein, dass wir unsere Beziehungen kontinuierlich pflegen müssen, veranlassten das Institut für Öffentliche Angelegenheiten und die Konrad-Adenauer-Stiftung zur Initiierung einer Reihe von Analysen. Sie sollen auf die tatsächlichen Erfolge in den deutsch-polnischen Beziehungen hinweisen und zudem plausible Erklärungen für auftretende Hindernisse oder bewusst unterlassene Maßnahmen bei der Weiterentwicklung dieser Beziehungen geben. Die dabei gezogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen den für die Gestaltung der Beziehungen verantwortlichen Entscheidungsträgern dienen und sie zu weiterem Handeln anleiten. Die Analysen erscheinen jeweils unter dem gemeinsamen Titel: „Floskeln oder Fakten?“. Die vorliegende Publikation ist die erste dieser Reihe und entstand ein Jahr nach der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Programms der Zusammenarbeit auf Regierungsebene. Das Programm soll die Pläne und Vorhaben der beiderseitigen Beziehungen mit Blick auf Unternehmungen in den nächsten Jahren systematisieren. Sowohl der nachfolgende Bericht als auch die gesamte Reihe sind jedoch mehr als eine bloße Evaluierung von deutsch-polnischen Projekten. In weiteren Ausgaben werden einzelne Problembereiche, aber auch gesamteuropäische oder grenzübergreifende Themen gezielt aufgegriffen – je nach den aktuellen Bedürfnissen und der variierenden Dynamik der Beziehungen beider Nationen.

Wir hoffen, dass die Reihe und ihre Analyseergebnisse auf reges Interesse beim Leser stoßen, wobei insbesondere Politiker, Experten und Staatsbeamte angesprochen sind, die sich für die fruchtbare Ausgestaltung der deutsch-polnischen Beziehungen einsetzen. Dadurch soll letztlich die bilaterale Partnerschaft nachhaltig gestärkt werden.

*Dr. Jacek Kucharczyk  
Vorstandsvorsitzender des  
Instituts für Öffentliche Angelegenheiten*

*Dr. Christian Schmitz  
Leiter des Auslandsbüros  
der Konrad-Adenauer-Stiftung  
in Polen*

## Einführung

„ Wir bekräftigen die besondere Bedeutung der deutsch-polnischen Partnerschaft. Wir wollen uns gemeinsam für das Wohl der Bürger Deutschlands und Polens sowie ganz Europas einsetzen.<sup>1</sup> „

Die deutsch-polnischen Beziehungen waren noch nie so gut wie heute. Dieser Satz ist in den letzten 20 Jahren fast gebetsmühlenartig wiederholt worden. Auch wenn das beiderseitige Verhältnis zwischenzeitlich mitunter außerordentlichen Belastungen ausgesetzt war; derzeit lässt sich dieser positiven Einschätzung nur schwer widersprechen. Entnehmen lässt sich dies den zwischenmenschlichen Kontakten, den zahlreichen Verbindungen beider Länder und der Häufigkeit von Konsultationen auf verschiedensten Ebenen ebenso wie den beiderseitigen Handelsumsätzen. In über zwei Jahrzehnten ist in der Tat sehr viel erreicht worden. Dennoch darf man sich nicht auf den Lorbeeren ausruhen oder davon ausgehen, dass sich der Prozess der deutsch-polnischen Zusammenarbeit gleichsam wie von selbst so erfolgreich fortsetzt. Nicht alles funktioniert in idealer oder zufriedenstellender Weise.

Beide Regierungen betonen zwar immer wieder, dass die bilateralen Beziehungen Priorität genießen. Dies wird jedoch nach außen hin nicht immer genügend deutlich. Für diese Konstellation sind wohl zwei Hauptgründe verantwortlich. Erstens kennzeichnet die deutsch-polnischen Beziehungen inzwischen eine große Normalität, sodass zahlreiche Angelegenheiten, Entwicklungen oder Erfolge überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden. Außerdem wecken diese in der Öffentlichkeit beider Länder längst nicht mehr Emotionen wie in vergangenen Jahren. Dadurch entsteht leicht der Eindruck, dass im deutsch-polnischen Verhältnis insgesamt wenig geschieht. Zweitens fehlt es auf beiden Seiten der Oder immer noch an einer klaren und allen Akteuren bekannten Strategie für die deutsch-polnischen Beziehungen. Daher wird auch das große Entwicklungspotential dieser Kontakte bislang nur unzureichend genützt.

Dennoch sind wiederholt Versuche unternommen worden, dies zu ändern. Im Juni 2011 – 20 Jahre nach der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages – beschlossen beide Regierungen im Rahmen ihrer

In über 20 Jahren ist in den deutsch-polnischen Beziehungen vieles erreicht worden. Auf dieser Grundlage sollte weiter aufgebaut und eine klare Strategie für die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Beziehungen entworfen werden.

---

<sup>1</sup> Zit. aus: „Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit. Nachbarn und Partner“. Im Folgenden bezeichnet als: *Gemeinsame Erklärung*.



Konsultationen ein Programm der Zusammenarbeit<sup>2</sup>, das einen bilateralen Maßnahmenkatalog für die nächsten Jahre festlegt. Die Projektliste enthält auf über 20 Seiten insgesamt elf umfangreiche Punkte, die verschiedene wesentliche Bereiche der beiderseitigen Beziehungen betreffen. Die Projektliste wird daher auch "Roadmap" genannt, was darauf hinweist, dass damit die Zielrichtungen dieser Beziehungen markiert werden. Gleichzeitig werden auch Stimmen laut, die darin lediglich eine Aufzählung von zeitlich begrenzten Einzelprojekten sehen. Die bilateralen Beziehungen seien jedoch weitaus komplexer. Beide Sichtweisen schließen sich nicht aus. Da man sich auf ein gemeinsames Programm der Zusammenarbeit geeinigt hat und von beiden Seiten die strikte Einhaltung der Leitlinien des Programms gefordert wird, sollte dieses auch als Wegweiser betrachtet werden. Gleichzeitig enthält die Liste von Einzelmaßnahmen letztlich keine Gesamtvision für die deutsch-polnischen Beziehungen. Diese muss in beiden Hauptstädten in Eigenregie entwickelt werden.

Die Grundzüge einer solchen Vision und der Grad ihrer Realisierung werden jedoch auch bei der praktischen Umsetzung des Programms der Zusammenarbeit ersichtlich. Daher ist es sinnvoll, über ein Jahr nach Erstellung der Projektliste erstmals Bilanz zu ziehen, was bisher realisiert werden konnte. Dabei geht es nicht um eine vorschnelle Bewertung von Gestalt, Grundsätzen und Inhalten des Programms. Alle diese Aspekte sollten vielmehr erst im zeitlichen Abstand von mehreren Jahren oder bei der geplanten Veröffentlichung ähnlicher Texte näher untersucht werden, um eine Wiederholung etwaiger Fehler zu vermeiden. Diese Analyse zielt auch nicht darauf ab, die mittlerweile abgeschlossenen Vorhaben wie auf einer Strichliste einzeln „abzuhaken“ oder die noch nicht in Angriff genommenen Projekte mit einem Minuszeichen zu versehen. Dennoch sind einige Beispiele anzuführen, wie die deutsch-polnische Zusammenarbeit das Alltagsleben der Bürger beider Staaten tatsächlich beeinflusst. Dabei lohnt sich ein näherer Blick auf den Verlauf der bilateralen Zusammenarbeit und diejenigen Faktoren, die diese Zusammenarbeit erleichtern oder erschweren bzw. wie die zugrunde gelegten Ziele am besten realisiert werden können. Vor allem aber stellt sich die Frage nach der klaren strategischen Ausrichtung der deutsch-polnischen Beziehungen. Derartige Auswertungen sind unerlässlich<sup>3</sup>, um im Vorfeld der nächsten deutsch-polnischen Regierungskonsultationen am 14. November 2012 konkrete Vorschläge unterbreiten zu können, was mit der Projektliste in den Folgejahren geschehen sollte. Und nicht zuletzt die Regierungen beider Staaten könnten dabei aktuell zielführend miteinbezogen werden. Die seit einem Jahr amtierende polnische Regierungskoalition aus PO und PSL hatte

---

**2** Das Programm der Zusammenarbeit anlässlich des 20. Jahrestags der Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen vereinbart". Im Folgenden bezeichnet als: *Programm der Zusammenarbeit* oder *Projektliste*.

**3** Evaluationen hierüber werden insbesondere von den Außenministerien beider Länder durchgeführt.

sicherlich genügend Zeit, erste Maßnahmen in diesem Bereich einzuleiten. Für sie sollte daher gegenwärtig ein günstiger Zeitpunkt für ein entsprechendes Resümee gegeben sein. Und auch der deutschen Regierung böte sich rund 12 Monate vor der Bundestagswahl die Gelegenheit, die Beziehungen zu Polen auf den Prüfstand zu stellen. Dass dabei die Agenda der deutsch-polnischen Beziehungen inzwischen nicht mehr zum Bestandteil polarisierender Wahlkampfauseinandersetzungen taugt, ist hierbei eindeutig als glücklicher Begleitumstand zu konstatieren.

Die deutsch-polnischen Beziehungen verfügen derzeit über eine gute Konjunktur. Die positive Bewertung der polnischen EU-Ratspräsidentschaft und insbesondere das westlich der Oder herrschende positive Erscheinungsbild Polens als Gastgeberland der Fußball-Europameisterschaft 2012 begünstigen eine vertiefte Zusammenarbeit. Angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise ist Deutschland umso mehr auf Polen als verlässlichen und stabilen Partner auf der Bühne der europäischen Politik angewiesen, während Warschau im Bestreben, zu den bedeutendsten Akteuren der EU aufzuschließen, vor allem mit der Unterstützung Berlins rechnet.

Die deutsch-polnischen Beziehungen haben derzeit eine gute Konjunktur.

Der nachfolgende Text gibt eine Zustandsbeschreibung der derzeitigen Konstellation und evaluiert einzelne Maßnahmen innerhalb der deutsch-polnischen Beziehungen. Auch werden entsprechende Empfehlungen zur Verbesserung abgegeben.<sup>4</sup>

Die Publikation besteht aus drei Teilen. In Teil 1 werden die allgemeinen Grundsätze des Programms der Zusammenarbeit präsentiert sowie dessen Entwicklungspotentiale erörtert. Dabei wird auf Maßnahmen hingewiesen, die unternommen werden können, um das offizielle Dokument „lebendig“ werden zu lassen und den aktuellen Herausforderungen in den deutsch-polnischen Beziehungen angemessen zu begegnen.

Teil 2 des vorliegenden Berichts konzentriert sich auf konkrete Programmpunkte. Aufgrund der notwendigen Beschränkung auf wesentliche Themengebiete werden dabei nur einige ausgewählte Beispiele ausführlicher dargestellt. Damit verbunden ist die Intention, zum einen Unternehmungen aus möglichst unterschiedlichen Bereichen vorzustellen, zum anderen auf weniger bekannte Initiativen aufmerksam zu machen. Bereits in früheren

---

<sup>4</sup> Gestützt auf die von beiden Regierungen vereinbarte Projektliste gehen die nachfolgenden Überlegungen nur begrenzt auf Aktivitäten anderer staatlicher Institutionen oder NGOs ein, die sich für den Ausbau der bilateralen Beziehungen einsetzen. Diese Maßnahmen wären gesondert zu erörtern. Der vorliegende Bericht richtet sich an Personen beiderseits der Oder, die für die Gestaltung des bilateralen Verhältnisses Verantwortung tragen, insbesondere an Politiker, Staatsbeamte, Diplomaten und Experten. Daher werden Grundkenntnisse über gewisse Problemfelder beim Leser vorausgesetzt und nicht näher erläutert.

Publikationen des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten untersuchte Aspekte wurden hierbei generell vernachlässigt.<sup>5</sup>

Es werden Beispiele für Aktivitäten im Gesundheitswesen, Eisenbahnverkehr und bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei erörtert, da diese die Lebensbedingungen der Bürger unmittelbar betreffen und die gesellschaftliche Wahrnehmung der deutsch-polnischen Beziehungen beeinflussen. Näher untersucht wird ferner der Problembereich der gemeinsamen diplomatischen Vertretungen bzw. des Beamtenaustausches, da gerade diese Maßnahmen von einem vertrauensvollen Verhältnis zwischen beiden Ländern zeugen. Bewusst außer Acht gelassen werden indessen noch offene Fragen in Zusammenhang mit der deutschen Minderheit in Polen und der polnischstämmigen Bevölkerung in Deutschland, da derzeit andere einschlägige Feldstudien entstehen.<sup>6</sup> Dieser Thematik wird ohnehin relativ große Aufmerksamkeit zuteil, obwohl sie im Programm der Zusammenarbeit nur einen Punkt unter vielen bildet. Weitere deutsch-polnische Projekte werden in späteren Publikationen erörtert werden.

Jedes Unterkapitel zu einem konkreten Themenfeld des Programms der Zusammenarbeit wird von einem aussagekräftigen Zitat aus eben diesem Dokument eingeleitet, um dem Leser die Orientierung zu erleichtern. Nach der Analyse der jeweiligen bis dato erfolgten Umsetzung und der Formulierung entsprechender Schlussfolgerungen werden einzelne Empfehlungen zu adäquaten Maßnahmen abgegeben, die im genannten Bereich ergriffen werden könnten.

Teil 3 fasst die vorangegangenen beiden Teile zusammen und wirft zugleich einen Blick in die Zukunft. Dabei wird auf besondere Tendenzen hingewiesen, die in verschiedensten Bereichen der deutsch-polnischen Beziehungen zu beobachten sind.

Die in der vorliegenden Publikation erörterten Fakten wurden im Laufe des Jahres 2012 in zahlreichen Interviews mit Diplomaten, Ministerialbeamten, Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung und der Regionalbehörden sowie Experten beider Länder gesammelt. Ihnen möchte die Autorin an dieser Stelle herzlich danken<sup>7</sup>. Auf der Grundlage dieser Gespräche ließen sich wertvolle Schlüsse ziehen und entsprechende Empfehlungen erarbeiten.

---

**5** Vgl. A. Łada, *Czas wyjść poza sferę uśmiechów* [Es ist an der Zeit, die Sphäre der reinen Sympathiebekundungen zu überschreiten], in: „Analizy i Opinie”. Nr. 124 (2011); E. Kaca / A. Łada, *Zusammen oder getrennt? Die Östliche Partnerschaft in der Politik Polens und Deutschlands*, Warschau 2011.

**6** Die Integration polnischer Bürger in Deutschland wurde unlängst vom Institut für Öffentliche Angelegenheiten in folgender Studie untersucht: *Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive*, hrsg. v. A. Łada / J. Segeš Frelak, Warschau 2012.

**7** Aufgrund der jeweils unterschiedlichen beruflichen Funktion und institutionellen Zugehörigkeit der Befragten bleiben deren Antworten anonym.



„Deutschland und Polen führen einen intensiven, partnerschaftlichen, politischen Dialog zu allen bilateralen, europapolitischen und internationalen Themen. Der Wandel, der sich in den letzten zwanzig Jahren in Polen, Deutschland und Europa vollzogen hat, wäre ohne den Durchbruch in unseren gegenseitigen Beziehungen kaum vorstellbar. Unsere reife Nachbarschaft wollen wir zur Formulierung gemeinsamer Initiativen nutzen. (1)“

### Die Entstehung des Programms

Die Gemeinsame Erklärung sowie das Programm der Zusammenarbeit wurden der Öffentlichkeit im Rahmen der beiderseitigen Regierungskonsultationen am 21. Juni 2011 vorgestellt. Die Idee für eine solche Projektliste entstand als Antwort auf das Bestreben, die Begegnung auf Kabinettssebene mit einem symbolträchtigen Akt zu ergänzen, der über die Sphäre bloßer Gesten hinausweist. Die einzelnen Fachressorts beider Länder sollten daher einen eigenen „Beitrag“ zum Programm der Zusammenarbeit leisten. Das Dokument sollte zudem ein Pendant zu der Erklärung zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags zwischen Deutschland und Frankreich (22. Januar 2003) darstellen.

Die Projektliste bildet eine sehr reichhaltige Sammlung von Plänen einzelner Fachressorts zur zukünftigen Zusammenarbeit. Die einzelnen Kapitel beziehen sich auf folgende Bereiche: 1. Politischer Dialog, 2. Regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 3. Verkehr und Infrastruktur, 4. Öffentliche Sicherheit, 5. Zivilgesellschaft und Soziales, 6. Kultur, 7. Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, 8. Wirtschaft und Energie, 9. Umweltschutz, 10. Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, 11. Sicherheit, Verteidigung und humanitäre Hilfe.

Das Programm der Zusammenarbeit ist eine vielfältige Sammlung von Einzelprojekten unterschiedlicher Bedeutung, die unterschiedliche Durchführungszeiträume und Kosten aufweisen.

Dabei zeigt sich deutlich, dass die genannten Projekte höchst unterschiedlich konzipiert sind und auch mit Bezug auf den jeweiligen Kostenrahmen stark divergieren. So enthält die Liste einerseits einzelne, konkret geplante Vereinbarungen (wie etwa die Aufzählung von Tiergattungen, die unter gemeinsamen Schutz zu stellen sind). Andererseits wiederum

<sup>8</sup> Die den Unterkapiteln dieses Berichts vorangestellten Zitate stammen aus dem „Programm der Zusammenarbeit anlässlich des 20. Jahrestags der Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen vereinbart“. Die jeweils zitierten Einzelpunkte des Programms werden in Klammern angegeben.

werden allgemeine Absichtserklärungen über die Stärkung der beiderseitigen Zusammenarbeit aufgeführt. Darüber hinaus fehlen in den meisten Fällen Angaben zum angestrebten Durchführungszeitraum der Vorhaben. Insgesamt erscheint die Projektliste daher (trotz ihrer thematischen Unterteilung) sehr ungeordnet und kaum verifizierbar, wobei es ganz offensichtlich auch an Prioritäten mangelt.

Diese Unzulänglichkeiten sind teilweise erklärbar: Die Sammlung von Informationen aus unterschiedlichen Fachressorts stellt an sich bereits eine Herausforderung dar und führt deswegen auch dazu, dass die ausgeschriebenen Projekte erheblich voneinander abweichen. Außerdem setzen viele dieser Vorhaben eine zeitlich versetzte Zusammenarbeit voraus, so dass genaue Terminangaben zwangsläufig fehlen. Die Langfristigkeit der Pläne ist in vielen Fällen zwar wertvoll, kann jedoch zugleich durch die Formulierung von kurzfristigen Zielen und Indikatoren ihrer Realisierung ergänzt werden.

Um ferner den Eindruck zu vermeiden, dass die Tätigkeit eines Ministeriums wichtiger ist als die Aktivitäten anderer Fachressorts, wurde bei den Projekten von vorneherein auf die Festlegung von Hierarchien verzichtet. Auch dies hat Vor- und Nachteile. Denn aus der Projektliste ist nicht ersichtlich, welches Vorhaben in der Folgezeit mit dem größten Nachdruck verfolgt werden sollte, was den imperativen Grundtenor des Programms schwächt. Immerhin sind dadurch alle beteiligten Entscheidungsträger in gleicher Weise gefordert, die Realisierung ihrer Vorhaben anzustreben.

Die Entstehung der Projektliste war keineswegs ein leichtes Unterfangen, da die Ministerien beider Länder (auch jene, deren Arbeit sich nicht immer in erster Linie auf die deutsch-polnische Kooperation konzentriert) in relativ knapper Zeit die Programmliste erarbeiten mussten. Dieses Erfordernis förderte die Bereitswilligkeit einzelner Fachressorts zur Ergreifung konkreter Maßnahmen gegenüber dem Nachbarland und führte zu vertieften Reflexionen über die Intensität dieser Maßnahmen. Es ist davon auszugehen, dass einige dieser Projekte bereits früher geplant oder teilweise sogar eingeleitet waren, während andere Maßnahmen unter Druck schnell formuliert werden mussten. Einige der in den deutsch-polnischen Beziehungen engagierten Akteure außerhalb der Regierungen in Berlin und Warschau bedauern jedoch, dass sie vor dem Beschluss der Projektliste nicht konsultiert oder um die Präsentation ihrer eigenen Projekte gebeten wurden. Diese fehlende Kommunikation allerdings lässt sich durchaus bis zu einem gewissen Grade nachvollziehen, da die Projektliste ein offizielles Dokument ist, das nur für die Regierungen beider Staaten bestimmt ist. Zugleich enthält die Liste jedoch auch Projekte, die von NGOs vor allem auf regionaler Ebene realisiert werden. Schon weniger verständlich ist daher der Umstand, dass die deutschen Bundesländer eher spät und erst nach eigener Intervention in den Vorbereitungsprozess miteinbezogen wurden.

## Wie das Programm in der Praxis funktioniert

Unabhängig von gewissen Unzulänglichkeiten besitzt das Programm der Zusammenarbeit große Vorzüge. Denn damit werden die derzeitigen Pläne in sehr unterschiedlichen Bereichen der deutsch-polnischen Beziehungen erstmals systematisiert. Das Programm bildet ferner einen wichtigen Bezugspunkt und ein Instrument zur Mobilisierung verschiedenster Akteure. Die beiden Regierungen verfügen bei der ihrerseits übernommenen Koordination der Beziehungen auf diese Weise über ein starkes Argument gegenüber einzelnen Ministerien und anderen maßgeblichen Handlungsträgern: die offizielle Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen in einzelnen Bereichen, einschließlich der Kontrolle der Erfüllung der Pläne.

Das deutsche und das polnische Außenministerium organisieren regelmäßige Zusammenkünfte der an der Realisierung einzelner Projekte beteiligten Akteure und ziehen über den aktuellen Stand ihrer Umsetzung laufend Bilanz. Auch kommt es zu bilateralen Treffen der Beamten beider Außenressorts. Es ist sicherlich eine gute Praxis, gemeinsame Begegnungsrunden für die Mitarbeiter aller Fachministerien zu organisieren. Denn auf diese Weise wird den Ministerialbeamten die ganze Bandbreite der deutsch-polnischen Beziehungen vor Augen geführt, wobei sie Einblicke in die Aktivitäten anderer Entscheidungsträger erhalten und wechselseitigen Nutzen aus neu gewonnenen Erfahrungen ziehen können.

Etwas mehr als ein Jahr zur praktischen Umsetzung dieser langen Liste unterschiedlicher und teilweise sehr kostspieliger Vorhaben war kein langer Zeitraum. Aber zur Erfüllung einiger Ziele war dies mit Sicherheit ausreichend. Manche Projekte waren zum Zeitpunkt der Vereinbarung des Programms bereits im Gange. Einige Punkte betreffen nicht so sehr einzelne Projekte, die man durch einmalige Handlungen oder Ereignisse abschließen kann, sondern fortlaufende Prozesse, die immer wieder neu unterstützt werden müssen.

### Empfehlungen:

- ▶ Das Programm der Zusammenarbeit wird zu Recht als "Roadmap" der deutsch-polnischen Beziehungen betrachtet. Daher wäre es wichtig, dessen **Realisierung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen**, ohne zu meinen, dass sich das bilaterale Verhältnis ausschließlich auf die Inhalte dieses Programms beschränkt. Das Programm kann als **Grundlage einer eingehenden Bewertung der Qualität der gegenseitigen Kontakte** – ihrer Erfolge und Herausforderungen – dienen.
- ▶ Im Rahmen der Regierungskonsultationen ist es wünschenswert, dass beide Seiten eine **gemeinsame Evaluierung der Realisierungsbemühungen in Bezug auf das Programm der Zusammenarbeit vornehmen**. Dabei ist Bilanz darüber zu ziehen, welche Projekte bereits abgeschlossen werden

konnten und welche noch andauern oder aus bestimmten Gründen zeitlich verschoben worden sind.

- ▶ **Die Evaluierung könnte aus zwei Teilen bestehen – einem allgemeinen Resümee sowie konkreten Perspektiven für die nächsten Monate.** Dabei müssten zunächst Anstrengungen unternommen werden, um mit dem ersten Dokument möglichst viele Zielgruppen zu erreichen. Auf diese Weise würden den Gesellschaften beider Länder die vielfältige Dynamik der jüngsten Entwicklung und ihre aktuellen Herausforderungen für die deutsch-polnischen Beziehungen vor Augen geführt. **Der zweite Teil der Evaluierung könnte darin bestehen, ein für den internen Gebrauch bestimmtes, ausführliches Verzeichnis der geplanten Aktivitäten und Gründe eventueller Misserfolge zu erstellen.** Dieses Verzeichnis könnte beiden Regierungen als aktuelle Grundlage für weitere Überlegungen und Schlussfolgerungen dienen.
- ▶ Hilfreich sein könnten möglichst breitangelegte, laufende Konsultationen mit Partnern außerhalb der Regierung über den jeweiligen Stand der Realisierung des Programms. Denn gerade dieser fachliche Meinungsaustausch spielt bei der Weiterentwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen eine wichtige Rolle.
- ▶ Eine „belebende“ Wirkung auf die Projektliste könnten ferner **nähere Erläuterungen derjenigen Punkte haben, die erst längerfristig zu verwirklichen oder bislang eher vage formuliert sind.**
  - Um nachträgliche Änderungen des Programms der Zusammenarbeit zu vermeiden, könnte jedes Fachressort solche näheren Erläuterungen in enger Kooperation mit den Amtskollegen des Nachbarlandes vornehmen und selbstverpflichtend der Öffentlichkeit vorstellen. Eine solche **Liste mit konkreten Zeitangaben und Zielen** würde zu einer systematischen Arbeitsweise anhalten und der Bevölkerung signalisieren, dass die staatlichen Akteure die von ihnen entworfenen Pläne mit Engagement weiterverfolgen.
  - Außerdem könnte es zusätzlich hilfreich sein, **Indikatoren hinzuzufügen**, die eine leichtere und regelmäßige Evaluierung der Umsetzung der Beschlüsse ermöglichen (z.B. einmal jährlich im Vorlauf der nächsten Regierungskonsultationen).



Innerhalb eines Jahres konnten bereits mehrere Projekte vollständig abgeschlossen werden. Andere Vorhaben wurden erst eingeleitet und werden in der Folgezeit langfristig in die Praxis umgesetzt. Zahlreiche Programmpunkte bestehen aus politischen Willenserklärungen, die eher bestimmte Entwicklungsprozesse als einzelne Aktivitäten betreffen. Diese Vorgaben sind daher in weiterer zeitlicher Abfolge schrittweise zu überprüfen. Im Folgenden werden Beispiele für Projekte aus allen Kategorien gegeben. Im Ergebnis sind mehr Erfolge zu verzeichnen als in der vorliegenden Publikation aufgeführt. Umgekehrt werden auch nicht sämtliche Misserfolge eigens erörtert.

### **Konkrete Effekte – ausgewählte Projekte**

Im Bereich der Sozialpolitik und der Gesundheitsfürsorge konnten verhältnismäßig viele Projekte bereits abgeschlossen werden.

#### Arbeitsmarkt – Informationen für Stellenbewerber

„Die Mobilität zwischen unseren Ländern entwickelt sich mit dem Wegfall der letzten Zugangsbeschränkungen zum deutschen Arbeitsmarkt nach dem 1. Mai 2011 ungehindert. Die so entstehenden vielfältigen Erscheinungsformen der Mobilität fordern von uns eine erhöhte Informationsbereitstellung und Betreuung von Arbeitnehmern. Das gemeinsame, von den Gewerkschaften beider Länder getragene Projekt „Faire Mobilität“ soll interessierten Arbeitnehmern für die nächsten drei Jahre Beratung gewährleisten. (5.6)“

Ein halbes Jahr nach der vollständigen Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für polnische Bürger (5. Oktober 2011) startete der Deutsche Gewerkschaftsbund in Berlin das Projekt „Faire Mobilität – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten“. Diese Initiative des DGB und der Arbeitsministerien Deutschlands wurde mit 1,5 Millionen Euro aus Mitteln des Ministeriums für Arbeit und Soziales und des Europäischen Sozialfonds finanziert. Das polnische Arbeits- und Sozialpolitikministerium ist in dieses Projekt auf der Grundlage gemeinsamer

In Deutschland wurden spezielle Informationsstellen für Arbeitnehmer aus Polen eingerichtet.



Konsultationen eingebunden. Außerdem sind beide Arbeitsministerien im Beirat des Projektes vertreten.

Ziel des Projekts ist die Beratung und Information von EU-08-Bürgern, die seit dem 1. Mai 2011 uneingeschränkt eine Arbeit in Deutschland aufnehmen können. Dies wird erreicht durch die Schaffung von Service- und Informationsstellen, die kostenfrei und in der Landessprache Arbeitnehmer über ihre Rechte und Pflichten beraten, um so vor Rechtsbrüchen und Dumping-Löhnen zu schützen.

Bisher gibt es bereits Beratungsstellen in Berlin, Hamburg, Frankfurt am Main und München, ferner geplant sind Beratungsstellen in Stuttgart und im Ruhrgebiet. Bis zum Jahre 2014 sind zudem Schulungen für Gewerkschaftsmitglieder und Seminarteilnehmer vorgesehen.

### Gesundheitsfürsorge – grenzüberschreitende Rettungsdienste

„Auch im Bereich Gesundheitsfürsorge befürworten wir eine engere Zusammenarbeit, insbesondere im grenznahen Raum. Die Unterzeichnung des Rahmenabkommens zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Rettungsdienste noch im Jahr 2011 wird dieses Ziel begünstigen. Zur Intensivierung der Zusammenarbeit tragen die „Deutsch-Polnischen Sommerakademien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich des medizinischen Rettungswesens“ sowie die gemeinsamen Initiativen zur Verbesserung der sprachlichen Kompetenzen der Zentren des Rettungsmeldewesens (CPR) bei. (2.11)“

Das deutsch-polnische Rahmenabkommen zum grenzüberschreitenden Rettungsdienst wurde am 21. Dezember 2011 in Warschau von den Gesundheitsministern beider Länder unterzeichnet. Dieses Rahmenabkommen eröffnet den Ländern und Wojewodschaften die Möglichkeit, in Kooperationsvereinbarungen erforderliche Details (z.B. Durchfahrtswege für Notarztwagen, Ausrüstung für den Funkverkehr) einer grenzüberschreitenden rettungsdienstlichen Zusammenarbeit zu regeln. Eine erste deutsch-polnische Tagung, in der bereits Einzelheiten künftiger Kooperationsvereinbarungen erörtert wurden, fand im August 2012 statt. Die in den Kooperationsabkommen zu klärenden Fragen sind nicht einfach. Ihr Zustandekommen wird aber eine sehr wichtige Bedeutung vor allem für die lokale Bevölkerung haben und deshalb ein bürgernahes Beispiel der guten deutsch-polnischen Zusammenarbeit sein. Das motiviert alle beteiligten Seiten, die letzten Hindernisse aus dem Weg zu räumen.

Notarztwagen werden bald Unfallopfern auf beiden Seiten der Grenze ungehindert zu Hilfe kommen können.

Unzureichende Fremdsprachenkenntnisse sowohl in Rettungsleitstellen als auch bei Rettungsdiensten in Deutschland und Polen behindern eine effiziente Gestaltung der grenzüberschreitenden Notfallversorgung. Vor diesem Hintergrund finden Sprachschulungen für Rettungssanitäter und Verkehrsleiter von Beförderungsunternehmen beider Länder statt. Ein Sprachkurs wurde bereits im Oktober 2011 organisiert, der nächste ist für Oktober 2012 geplant, weitere sollen im Jahr 2013 folgen. 15 Personen lernen dabei gemeinsam Englisch, wodurch sie sich bei der Übermittlung von Informationen über Zwischenfälle in der Grenzregion verständigen werden. Wichtig ist dabei, dass sich die deutschen und polnischen Schulungsteilnehmer kennenlernen und gegenseitiges Vertrauen entwickeln.

### Gesundheitsfürsorge – Kooperation mit der Ukraine im Bereich der psychiatrischen Betreuung

„ Wir möchten auch intensiv im Bereich der psychiatrischen Betreuung zusammenarbeiten, u. a. durch die Veranstaltung von trilateralen (deutsch-polnisch-ukrainischen) universitären Summer Schools (2011 in Deutschland, 2012 in Polen und 2013 in der Ukraine) sowie durch die Durchführung von Modellprojekten in Zusammenarbeit mit der Deutsch-Polnischen Gesellschaft für Seelische Gesundheit (PNTZP). (5.10) „

Die erstmals 2011 auf Initiative des Bundesministeriums für Gesundheit und mit Unterstützung des polnischen Gesundheitsministeriums an der Universität Ulm durchgeführte Psychiatric Summer School ist eines der ersten Kooperationsprojekte im Gesundheitsbereich zwischen zwei EU-Staaten und einem Drittland. Auch die polnische Regierung hatte angesichts der damaligen polnischen EU-Präsidentschaft und der intendierten Belebung der EU-Initiative „Östliche Partnerschaft“ im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein hohes Interesse an diesem Projekt. Die zweite Summer School fand im September 2012 in Toruń statt. Diese Veranstaltungen ermöglichen jungen Nachwuchswissenschaftlern einen Erfahrungsaustausch über moderne Formen der psychiatrischen Versorgung sowie eine wissenschaftliche Bewertung ihrer Effizienz und Effektivität.

Die Summer School ergänzt das 2010 begonnene und 2012 endende Modellprojekt „Partnership for mental health“, das in einer deutsch-polnischen Gemeinschaftsarbeit dazu beitragen soll, in vier Verwaltungsgebieten der Ukraine substanzielle Verbesserungen in der medizinischen Versorgung psychisch Erkrankter zu erreichen.

## Gesundheitsfürsorge – Eröffnung eines Hospizes in Oświęcim

„In unseren Gesellschaften leben immer mehr ältere Menschen. Wir wollen daher unsere Erfahrungen austauschen und in den Bereichen der Pflegeleistungen, der Organisation von Pflegeeinrichtungen und der Arbeitsweise von Hospizen enger zusammenarbeiten. (5.11)“

Im Juni 2012 wurde in Anwesenheit der Gesundheitsminister beider Staaten das bereits seit Jahresbeginn tätige neue Hospiz in Oświęcim offiziell eröffnet, dessen Gründung von Deutschland, der Schweiz, Japan und Italien mitfinanziert wurde. Der deutsche Projektanteil wurde vom Bundesgesundheitsministerium in Kooperation mit der Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft (EVZ), der Deutschen Botschaft in Warschau sowie dem deutschen Generalkonsulat in Krakau umgesetzt. Dieses Projekt ist ein Beispiel für Punkte der Projektliste, die kurz vor Abschluss der Realisierung ins Programm aufgenommen wurden.

Die Absicht der Initiative war es, in gemeinsamer deutsch-polnischer Anstrengung gerade auch an einem Ort ehemaliger Vernichtung ein sichtbares Zeichen für den würdigen Umgang mit Menschen auf ihrem letzten Lebensweg zu setzen. Im Hospiz werden unheilbar kranke Menschen aus Oświęcim und Umgebung medizinisch und sozial betreut. Die Angestellten des Hospizes sollen in Zukunft gemeinsam mit ähnlichen Einrichtungen in der Bundesrepublik an speziellen Austauschprogrammen teilnehmen. So kann die polnische Seite von deutschen Erfahrungen im Hospizwesen profitieren.

Im Bereich der Gesundheitsfürsorge gibt es verhältnismäßig viele Initiativen, die bereits in die Praxis umgesetzt wurden. Die Realisierung der Leitlinien des Programms der Zusammenarbeit hängen vor allem vom Engagement und von den Bemühungen der an den Projekten interessierten Personen ab. Hingegen kommt es zu Verzögerungen, wenn sich die Kooperation mit anderen individuellen Akteuren als unerwartet schwierig erweist.

## Fehlende Fortschritte im Bereich des Eisenbahnverkehrs

„Wir möchten die Zusammenarbeit zwischen den für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr zuständigen Behörden und den Eisenbahnbehörden durch die baldige Unterzeichnung des im Oktober 2010 paraphierten deutsch-polnischen Abkommens über die Zusammenarbeit im Bereich des Eisenbahnverkehrs an der deutsch-polnischen Grenze stärken. (2.3)“

Wie neueste Untersuchungen des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten bestätigen,<sup>9</sup> begünstigt eine gute Infrastruktur die Integration beider Gesellschaften, was sich nur positiv auf die gutnachbarschaftlichen Beziehungen auswirkt. Dies zeigt sich insbesondere in den deutsch-polnischen Grenzgebieten: *Insbesondere in den Grenzregionen sind bedarfsgerechte Verkehrs- und Infrastrukturprojekte für ihre Bewohner und für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung.*<sup>10</sup> Daher sollte man mit Besorgnis auf einschlägige Prognosen der staatlichen Eisenbahnen blicken, denen zufolge eine Fortsetzung der Bauarbeiten an der Strecke Berlin-Warschau erst nach 2020 zu erwarten ist. Auch auf dem Schienenweg Berlin-Stettin kam es bislang zu keinen nennenswerten Fortschritten. Denn die Bundesregierung, in deren Hoheitsgewalt dieses Projekt fällt, zeigt bislang nur ungenügenden Einsatz bei der Anbindung dieses Streckenabschnitts an das Stromnetzwerk. Dies ist jedoch für den weiteren Ausbau dieser Bahnverbindung unerlässlich. Trotz des Drängens anliegender Bundesländer und Wojewodschaften bleibt man in Berlin jedoch eher passiv, wobei darauf verwiesen wird, dass seitens der Kunden lediglich ein geringes Interesse an der Benutzung dieses Schienenwegs besteht. Zuständige Regierungsstellen in Warschau sehen diese Strecke ihrerseits nicht als internationale, sondern rein regionale Verkehrsverbindung an und zeigen sich in bilateralen Gesprächen ebenfalls nicht sonderlich aktiv. Eine für die Bürger beider Staaten recht wesentliche Frage befindet sich daher nach wie vor lediglich in der Planungsphase. Verantwortlich für diese Situation sind zahlreiche Akteure auf beiden Seiten.

Darüber hinaus kam es immer noch nicht zur Unterzeichnung des im Oktober 2010 bereits paraphierten deutsch-polnischen Eisenbahnabkommens. Beide Seiten behaupten, dass das jeweilige Nachbarland für die bis heute noch immer ausstehende Unterzeichnung dieses Abkommens verantwortlich ist. Denn obwohl das Abkommen bereits in der Sache akzeptiert wurde, seien noch einige formaljuristische Einzelheiten des Vertragstextes zu klären. Dies blockiert den endgültigen Vertragsabschluss. An diesem Beispiel sieht man, dass Rechtsdokumente mitunter im Büro eines einzelnen Beamten „hängen bleiben“, wobei kaum ermittelt werden kann, wer dies zu verantworten hat. Nach derzeitiger Planung soll das Abkommen am 14. November im Rahmen der deutsch-polnischen Regierungskonsultationen unterzeichnet werden. Nicht ohne Bedeutung sind dabei die Interessen beider staatlicher Eisenbahngesellschaften. Denn weder die Staatliche Polnische Eisenbahngesellschaft PKP noch die Deutsche Bahn sind derzeit an weiteren Investitionsausgaben interessiert, so dass

Weder das geplante Eisenbahnabkommen konnte unterzeichnet werden, noch kam es zu nennenswerten Fortschritten bei der Modernisierung einzelner Streckenabschnitte.

---

**9** Vgl. Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive, hrsg. v. A. Łada / J. Segeš Frelak, Warschau 2012.

**10** Vgl. Punkt 2 des Programms.

man die laufenden Maßnahmen gerne hinauszögert. Die Bahnkonzerne verfolgen in erster Linie eigene Geschäftsinteressen und achten kaum auf zwischenstaatliche Vereinbarungen oder auf die Qualität der bilateralen Beziehungen.

Die vorab erörterten Projektbeispiele zeigen, dass das Programm der Zusammenarbeit Punkte enthält, die in relativ kurzer Zeit realisiert werden konnten. Dies liegt zum Teil daran, dass die Arbeit an einigen Projekten zum Zeitpunkt ihrer Aufnahme in das Programm zumeist bereits aufgenommen war; was nicht bedeutet, in diesen Fällen sei alles gelungen. Am Beispiel der Eisenbahnverbindungen hingegen lässt sich auch erkennen, dass eine gegenseitige Verständigung vielfach noch recht schwierig ist. Dies scheint insbesondere dann der Fall zu sein, wenn dies eine enge Zusammenarbeit der betroffenen Regionalbehörden mit den Regierungen beider Länder und anderen Entscheidungsträgern erfordert.

#### **Empfehlungen:**

- ▶ Es wäre wünschenswert, die eingeleiteten Projekte **der Öffentlichkeit als Beispiele für eine gut funktionierende deutsch-polnische Zusammenarbeit zu präsentieren.** Die positiven Resultate dieser Vorhaben könnten beim nächsten bilateralen Regierungstreffen in den Vordergrund gestellt werden.
- ▶ Die bisher in die Praxis umgesetzten Vorhaben sollten bei den weiteren deutsch-polnischen Begegnungen in beiden Außenministerien nicht in Vergessenheit geraten. Während dieser Treffen könnte fortwährend auch Bilanz über die in Gang befindlichen Projekte gezogen werden. Es wäre sicherlich sinnvoll, die Realisierung der einzelnen Vorhaben **systematisch auf ihre Effekte und die Erfüllung der anvisierten Ziele hin zu überprüfen.**
- ▶ **Beide Regierungen sollten mit größerem Engagement als bisher die Umsetzung der geplanten infrastrukturellen Maßnahmen vorantreiben, wobei der politische Wille unerlässlich ist.** Denn gerade Verbesserungen im Bereich der Infrastruktur können sehr positive Auswirkungen auf die Wahrnehmung der deutsch-polnischen Beziehungen haben und die Annäherung beider Gesellschaften bedeutend erleichtern.

#### **Anhaltende Entwicklungsprozesse**

Nicht alle Projekte des Programms der Zusammenarbeit lassen sich in Bezug auf ihre Realisierung schon jetzt konkret bewerten. Denn dabei handelt es sich teilweise um laufende Prozesse, die noch einige Jahre andauern werden.

## Die Stiftung Genshagen – ein Bindeglied der deutsch-französisch-polnischen Zusammenarbeit

„Die kulturelle und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen des Weimarer Dreiecks soll den politischen Dialog ergänzen. Deshalb wollen wir ein europäisches Modell der kulturellen Bildung erarbeiten und die aktive Teilnahme der jüngeren Generationen an den schöpferischen Prozessen zur Verbesserung der kulturell-künstlerischen Kompetenzen sichern. Wir wollen dies u.a. durch die intensive Zusammenarbeit und gemeinsame Projekte im Rahmen der Stiftung Genshagen erreichen. (6.2) ”

Einer dieser anhaltenden Entwicklungsprozesse ist die Vertiefung der deutsch-polnisch-französischen Zusammenarbeit. Insbesondere soll dabei die polnische Seite in die Tätigkeit der Stiftung Genshagen auf Dauer eingebunden werden.

Die Stiftung Genshagen entstand im Januar 2005 infolge der Umwandlung des 1993 gegründeten Berlin-Brandenburgischen Instituts für Deutsch-Französische Zusammenarbeit in Europa. Stifter sind das Land Brandenburg und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Die von dieser Organisation durchgeführten Projekte erstrecken sich auf die Bereiche Politik und Kultur. Die (trotz der gelegentlichen Miteinbeziehung der polnischen Seite) bislang überwiegend auf den Bürgerdialog zwischen Deutschen und Franzosen konzentrierte Tätigkeit der Stiftung öffnet sich in jüngster Zeit zunehmend für die Kooperation mit Polen. Diese Zielrichtung wird mit unterschiedlichen Mitteln realisiert.

Die Stiftung Genshagen weitet ihre Tätigkeit zunehmend auf Polen aus. Es sind weitere Anstrengungen nötig, um die polnische Komponente der Stiftungsarbeit noch mehr zu verdeutlichen.

Ein erheblicher Teil – wenn auch längst nicht die überwiegende Mehrzahl – der Stiftungsprojekte besitzt bereits trilateralen Charakter und führt Partner und Teilnehmer aus Deutschland, Polen und Frankreich in deren Engagement zusammen. Um die Stiftungstätigkeit für die „polnische“ Sichtweise weiter zu öffnen, wird um die Jahreswende 2012/2013 erstmals ein Repräsentant aus Polen die Arbeit aufnehmen, der von der polnischen Regierung als Stipendiat zunächst für die Dauer von einem Jahr finanziert wird<sup>11</sup>. Zum Aufgabenbereich dieser Person wird insbesondere die Betreuung kultureller Projekte gehören. Aus polnischer Perspektive und mit Blick auf den angestrebten Ausbau der Beziehungen innerhalb des Weimarer Dreiecks wäre es sicherlich

---

**11** Neu ist dabei nicht die Tatsache, dass der Stiftungsmitarbeiter aus Polen stammt, sondern dass seine Stelle von polnischer Seite auch finanziert wird.

eine Überlegung wert, einen polnischen Repräsentanten in die Stiftung zu entsenden, dem die Realisierung politischer Projekte obliegt. Denn die Kultur ist zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige Element der öffentlichen Diplomatie. Politische Aspekte dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Dabei müsste der polnische Repräsentant jedoch höchstwahrscheinlich aus den Mitteln des Außenministeriums anstatt des Kultusministeriums finanziert werden. Eben dieses Modell – die Finanzierung einer Mitarbeiterstelle für den Politikbereich – hat die französische Seite ihrerseits gewählt.

Die stärkere Einbindung Polens in die Stiftungsarbeit ist in der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien immer noch nicht deutlich erkennbar. Derzeit gehört dem zwölfköpfigen Kuratorium lediglich eine polnische Vertreterin an. Im Beirat sind mit drei Polen bei zwölf Mitgliedern die Proportionen etwas ausgeglichener. Die Beteiligung Polens spiegelt sich auch im Stiftungsnamen noch nicht klar wider. Denn derzeit fungiert die Stiftung Genshagen weiterhin unter der ursprünglichen Bezeichnung „Berlin-Brandenburgisches Institut für Deutsch-Französische Zusammenarbeit in Europa“.

Auch bei der Finanzierung der Stiftungstätigkeit mangelt es oftmals an polnischer und französischer Beteiligung. Bislang bestehen die Einnahmen der Stiftung hauptsächlich aus Zuwendungen des Landes Brandenburg und des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Auch das Auswärtige Amt fördert die Stiftung mit bedeutenden Mitteln, die insbesondere in deutsch-französische, aber auch in trilaterale europapolitische Projekte mit polnischer Beteiligung fließen. Abgesehen davon werden die Stiftungsaufgaben von anderen deutschen Stiftungen oder – wenn auch in kleinerem Rahmen (abgesehen von der bereits erwähnten Mitarbeiterstelle) – von französischen Institutionen finanziert.

Angesichts des angestrebten Ausbaus der trilateralen Zusammenarbeit wird in jüngster Zeit immer wieder moniert, dass die Stiftung Genshagen eine zu schwache und zu wenig bekannte Organisation sei. Daher habe es keinen Wert, weitere Mittel zu investieren. An dieser Stelle ist jedoch zu fragen, welche andere vergleichbare Organisation der deutsch-polnisch-französischen Annäherung auf entsprechendem Niveau dienen könnte. Die Gründung einer neuen trilateralen Einrichtung würde Zeit, Einsatz und erhebliche finanzielle Mittel erfordern. Die Stiftung Genshagen jedoch verfügt bereits heute über bewährte Strukturen und Arbeitsmethoden. Und zugleich stellt sie unter den Stiftungen dieser Art keine unbekanntere Größe dar. Zwar benötigt sie eine weitere Image-Förderung und muss sich ihr charakteristisches Markenzeichen erst noch erarbeiten. In den letzten 20 Jahren allerdings kam es zu zahlreichen deutsch-polnischen Projekten und Vereinbarungen sowie zur Gründung von Begegnungsstätten. Gemessen daran hat sicherlich auch Schloss Genshagen die Chance, zu einem etablierten Ort der Begegnung und Zusammenarbeit zu werden, soweit dies in Teilbereichen nicht schon der Fall ist.

In diesem Zusammenhang taucht mitunter die Frage auf, ob die Stiftung Genshagen nicht besser in einen Think-Tank umgewandelt werden sollte. Eine solche Lösung hätte sicherlich Vorteile. Ein deutsch-polnisch-französisches Zentrum für Politikberatung etwa könnte bedeutende intellektuelle Beiträge zur Gestaltung der Weimarer Zusammenarbeit und zu gesamteuropäischen Initiativen leisten. Die Bildung eines Think Tanks bedeutete jedoch zugleich eine große Herausforderung. Die derzeitige Finanzierung der Stiftung Genshagen, die maßgeblich vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien getragen wird, sieht nicht die Möglichkeit der Schaffung eines Think Tanks vor. Zudem wäre die Gründung eines weiteren vom Bund (teilweise auch aus Landesmitteln) finanzierten Think Tanks in der Nähe von Berlin kein leichtes Unterfangen, wenn man bedenkt, dass sich andere Institutionen dieser Art zurzeit erheblichen Kostensenkungen ausgesetzt sehen. Auch die Schaffung eines integrierten Umfelds von Experten erforderte Zeit und eine gute Strategie. Die Schaffung eines wie auch immer gearteten deutsch-polnisch-französischen Think Tanks bleibt dennoch weiterhin eine verlockende Perspektive. Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen ist es sicherlich positiv zu bewerten, dass sich die Stiftung Genshagen allmählich von einem vornehmlich bilateralen Projekt in eine trilateral agierende Organisation umwandelt. Die inzwischen eingetretenen Veränderungen sind unübersehbar und gehen in eine positive Richtung.

#### Die deutsch-polnischen Beziehungen zu Frankreich nach den letzten Präsidentschaftswahlen

„Wir wollen zusammen mit unseren französischen Partnern im Weimarer Dreieck den Dialog mit Russland und unseren östlichen Partnern führen. (10.9)“

Am Beispiel der Stiftung Genshagen zeigt sich sehr deutlich, wie die deutsch-polnischen Beziehungen allmählich ihrem bilateralen Rahmen entwachsen und welche neuen Herausforderungen dadurch entstehen. Dieser Entwicklungstrend ist notwendig und sollte für möglichst viele Bereiche gelten. Denn die Zukunft der Beziehungen zwischen Deutschland und Polen wird geprägt sein von einer zunehmend verstärkten Einbettung in gesamteuropäische Kontexte, was auch durch eine intensivere deutsch-polnisch-französische Zusammenarbeit gefördert wird.

Der Ausgang der jüngsten Präsidentschaftswahlen in Frankreich führte zu intensiven Überlegungen über den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen des Weimarer Dreiecks. Die Außenministerien Deutschlands und Polens zeigen bei diesem Thema großes Interesse. Die Bundesrepublik betrachtet es als vorteilhaft, wenn sich Frankreich und Polen besser verstehen. Polen hingegen möchte gerne zum Kreis der führenden EU-Länder gehören



Die deutsch-polnische Zusammenarbeit mit Frankreich hat die Chance, in eine neue und intensivere Phase einzutreten. Aber es erscheint kaum möglich, dass sich diese Zusammenarbeit rasch in eine gleichrangige Partnerschaft wandelt.

und ist in diesem Bestreben auch auf französische Unterstützung angewiesen. Letztlich ist Frankreich der Staat, der am wenigsten an einer trilateralen Kooperation interessiert ist, obwohl man nach den jüngsten Präsidentschaftswahlen durchaus positive Veränderungen beobachten kann. Doch es ist abzusehen, dass es trotz der zahlreichen Ideen zur Weiterentwicklung des Weimarer Dreiecks weiterhin schwierig bleiben wird, die Dreiecksbeziehungen zu vertiefen.

### Ein neues Dreiecksverhältnis – Deutschland-Polen-Russland

„Die Außenministerien beider Länder werden ihre Zusammenarbeit mit ihren russischen Partnern im Rahmen trilateraler Konsultationen fortsetzen, deren grundsätzliches Ziel der Ausbau und die Stärkung des Vertrauens auf dem europäischen Kontinent ist. (10.10)“

Anders als die Beziehungen zu Frankreich im Rahmen des Weimarer Dreiecks ist das Streben nach einer vertieften deutsch-polnisch-russischen Zusammenarbeit zu bewerten. Auf diesem Gebiet fanden bereits erste Treffen der drei Außenminister statt, die dem informellen Meinungsaustausch dienen (entsprechende Kontakte wurden auch auf unterer ministerieller Ebene geknüpft). Bisher kam es zu zwei Begegnungen dieser Art – erstmals im Mai 2011 in Kaliningrad (von diesem Ort leitet sich die Bezeichnung dieses Projekts ab: „Kaliningrader Dreieck“) und anschließend im April 2012 in Berlin. Weitere Treffen sind geplant.

Der erste große Erfolg dieser Begegnungen zeigt sich darin, dass im Dezember 2011 ein polnisch-russisches Abkommen über den kleinen Grenzverkehr unterzeichnet werden konnte. Darüber hinaus dürfen russische Bürger aus dem Bezirk Kaliningrad seit dem 27. Juli 2012 erstmals ohne Visum nach Polen einreisen. Die visafreie Zone gilt auch für polnische Bewohner der grenznahen Gebiete in den Wojewodschaften Pommern und Ermland-Masuren.<sup>12</sup> Die deutsche Diplomatie hat den Abschluss dieser Vereinbarung bis zuletzt unterstützt. Moskau hingegen hat diese Initiative aus Furcht vor weitreichenden Folgen einer etwaigen Sonderbehandlung und territorialen Autonomisierung des Bezirks Kaliningrad zunächst eher abgelehnt. Außerdem

Die Entwicklungschancen der deutsch-polnischen Zusammenarbeit mit Russland sind unübersehbar; Berlin und Warschau ziehen daraus bereits jetzt Nutzen.

<sup>12</sup> In der Wojewodschaft Pommern gilt die visafreie Zone für die Städte Gdingen, Danzig und Sopot sowie die Landkreise Puck, Danzig, Nowy Dwór und Malbork. In der Wojewodschaft Ermland-Masuren erstreckt sich die Visafreiheit auf die Stadt Elbing mit den Landkreisen Elbing, Braniewo, Lidzbark und Bartoszyce sowie auf die Stadt Allenstein mit den Landkreisen Allenstein, Kętrzyn, Mrągowo, Węgorzewo, Giżycko, Gołdap und Olecko.

wollte man allzu intensive Kontakte der Bewohner dieser russischen Enklave zum demokratischen Nachbarland Polen möglichst verhindern.

Auch beim zweiten Treffen der drei Außenminister in Berlin wurde das Thema der Zusammenarbeit im Gebiet Kaliningrad erörtert. Die Gespräche bezogen sich auf die gegenseitige Kooperation bei geschäftlichen Transaktionen, u.a. trilaterale Projekte in den Bereichen Infrastruktur, Transportwesen, Umweltschutz und Energie, aber auch auf vielfältige Austauschprogramme auf kulturellem, humanitärem und akademischem Gebiet sowie den Jugendaustausch. Die Beratungen betrafen also nicht nur Fragen der „hohen“ Politik, sondern auch Angelegenheiten aus dem Lebensalltag der Bürger. Gerade diese Initiativen sind bestens geeignet, die Atmosphäre der Beziehungen auf gesellschaftlicher Ebene nachhaltig zu verbessern, was insbesondere im Verhältnis zwischen der polnischen und russischen Bevölkerung erforderlich ist.<sup>13</sup>

Beide Seiten – Deutschland und Polen – ziehen aus dieser Zusammenarbeit konkreten Nutzen. Warschau gewinnt dadurch Einfluss auf die Thematik der Gespräche sowie unmittelbaren Einblick in den bilateralen Dialog zwischen Berlin und Moskau. Gerade darauf hat die polnische Regierung in den Beziehungen zum westlichen Nachbarland jahrelang gedrängt. Und Berlin ist gleichfalls an diesem Dreiecksverhältnis interessiert, da es die Gelegenheit bietet, die polnisch-russischen Beziehungen weiter zu verbessern. Für die deutsche Seite ist es zudem wichtig, Signale an die Öffentlichkeit zu senden, dass Polen in bestimmten Fragen die Haltung Berlins gegenüber Moskau widerspruchslos akzeptiert.

Aus der Tatsache, dass sowohl von deutscher wie polnischer Seite das Thema Russland bei zahlreichen Treffen auf unterschiedlicher Ebene wiederholt aufgegriffen worden ist, wird noch ein weiteres deutlich. Es ist davon auszugehen, dass eine gute deutsch-polnische Zusammenarbeit im Bereich der Russlandpolitik auch für die Dynamik der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem östlichen Nachbarstaat nützlich sein kann. Deutschland und Polen sind inzwischen auch auf EU-Ebene mit ersten gemeinsamen Initiativen aufgetreten, wie z.B. mit der an Catherine Ashton gerichteten offiziellen Stellungnahme vom November 2011 zur EU-Politik gegenüber Russland. In diesem Brief wiesen die Regierungen in Berlin und Warschau auf unverzichtbare Voraussetzungen des Verhältnisses EU-Russland hin und zeigten konkrete Felder der beiderseitigen Zusammenarbeit auf.

Für die vertiefte Kooperation zwischen Deutschland und Polen in der Russlandpolitik ist es von großer Bedeutung, dass die Planungsstäbe beider Länder in möglichst engem Kontakt bleiben. Außerdem ist es bereits Praxis

---

**13** Wie aus neuesten in Russland durchgeführten (und vom Warschauer Institut für Öffentliche Angelegenheiten 2012 veröffentlichten) Meinungsumfragen hervorgeht, bewerten russische Bürger ihre polnischen Nachbarn generell nicht negativ. Sie hegen aber für diese weiteraus geringere Sympathien als für Deutsche; vgl. G. Gromadzki / J. Kucharczyk / A. Łada / C. Ochmann / Y. Taran / Ł. Wenerski, Menschen – Geschichte – Politik. Russische Ansichten zu Polen und Deutschland, Warschau 2012.

geworden, einzelne Experten in diese Gespräche einzubinden, wodurch die Debatte über die Zukunft der deutsch-polnischen Beziehungen zu Russland rationalisiert wird. Auf diese Weise kommen sich nicht nur deutsche und polnische Ministerialbeamte in der Sache näher, sondern es entsteht auch Raum für den kreativen Austausch von Ideen und Meinungen.

### Gemeinsame Präsenz in Drittländern

„Wir wollen die Zusammenarbeit unserer Botschaften in Drittländern ausweiten und Möglichkeiten der Einrichtung gemeinsamer Vertretungen in ausgewählten Ländern prüfen. (1.3)“

Politische Konsultationen mit Drittländern bilden auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe. Vor allem die erweiterte Kooperation der diplomatischen Vertretungen würde diesem Ziel dienen. Diese Möglichkeit wird derzeit zwar ernsthaft in Betracht gezogen, wurde aber bislang noch nicht in die Praxis umgesetzt. Beide Seiten betonen zwar, dass eine solche Lösung durchaus in Frage käme. Sie hänge jedoch eher von den internen Restrukturierungsplänen der diplomatischen Auslandsvertretungen Deutschlands und Polens sowie von aktuellen Personalstrategien ab, als von bilateralen Kooperationsabsichten. Dabei deutet derzeit vieles auf eine mangelnde Koordination unter den Ministerialabteilungen der Außenressorts beider Länder hin.

Es fehlen weiterhin gemeinsame Konsulate bzw. Botschaften in Drittländern, obwohl derartige diplomatische Vertretungen die Dynamik der deutsch-polnischen Zusammenarbeit eindrucksvoll bestätigen würden.

Gemeinsame diplomatische Vertretungen in Drittländern hätten zunächst natürlich eine sehr praktische Bedeutung, da auf diese Weise Kosten eingespart werden könnten. Noch wichtiger ist es aber, dass solche Einrichtungen auch ein revolutionäres symbolisches Gewicht besäßen. Gemeinsame Botschaften wären klare politische Signale an die jeweiligen Gastgeberländer und sichtbare Zeichen für die enge Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland. Im Falle gemeinsamer Konsulate würde auch den Bürgern beider Staaten und des jeweiligen Gastgeberlandes die deutsch-polnische Annäherung eindrücklich vor Augen geführt. Sowohl Botschaften als auch Konsulate dieser Art würden also eine positive Image-Wirkung erzeugen.

#### **Empfehlungen:**

- ▶ **Es liegt nahe, den deutsch-polnisch-russischen Dialog fortzusetzen.** Deutschland und Polen sollten sich dabei auf eine gemeinsame Haltung gegenüber Russland verständigen, die in Einklang mit der Gesamtstrategie

der Europäischen Union steht und zugleich Lösungsvorschläge für die EU-Russlandpolitik unterbreiten.

- Wie bereits vorgesehen, sollten zunehmend auch Vertreter der Wirtschaft, Expertengremien und NGOs in die Gespräche einbezogen werden.
- **Projekte, die der weiteren Annäherung der Gesellschaften dienen**, sind mit Nachdruck zu unterstützen. Wesentlich ist dabei die vertiefte Kooperation in den Bereichen Kultur und Bildung, auf längere Sicht müssten aber auch Transportwesen und Infrastruktur stärker einbezogen werden.
- **Dabei darf jedoch nicht erwartet werden, dass diese Zusammenarbeit bereits in naher Zukunft deutlich sichtbare, revolutionäre Effekte mit sich bringen wird.** Auf die Früchte dieser Zusammenarbeit wird man etwas länger warten müssen, aber entsprechende Investitionen sind lohnenswert.

▶ **Das Interesse beider Seiten an einer vertieften trilateralen Kooperation mit Frankreich sollte zur Schaffung der dafür erforderlichen Koalitionen auf verschiedenen Gebieten führen.** Angesichts der veränderten politischen Situation nach den Präsidentschaftswahlen wäre es sinnvoll, die neuen Pläne der französischen Außenpolitik zum gegenseitigen Nutzen mit einzubeziehen. Nicht zielführend ist jedoch der Gedanke, die Strukturen des Weimarer Dreiecks mit Russland um einen vierten Partner zu erweitern. Denn die Hinzuziehung eines weiteren Akteurs in ein Beziehungsgeflecht, dessen Mechanismen noch nicht funktionieren, ist üblicherweise nicht gewinnbringend.

▶ **Die Stiftung Genshagen sollte als Bindeglied der Zusammenarbeit von Experten und NGOs der drei Staaten entsprechende Unterstützung erhalten.** Dies betrifft insbesondere einschlägige Institutionen aus Polen und Frankreich, da diese im Vergleich mit deutschen Pendanten weitaus weniger stark vernetzt sind.

- Zu diesem Zweck sollte die Stiftung anteilig von den Außenministerien aller drei Länder finanziert werden.
- Die Aufnahme Polens als dritten Partnerstaat im Rahmen der Tätigkeit der Stiftung Genshagen bringt Verpflichtungen mit sich. Es wäre wünschenswert, dass die polnische Regierung vor diesem Hintergrund entsprechende Initiativen entwickelt.
- Die Bundesregierung hat wiederholt die besondere Bedeutung trilateraler Projekte betont, so dass eine tatkräftige Unterstützung der weiteren Stiftungsarbeit von deutscher Seite naheläge. Denn gerade die Förderung polnischer Handlungskomponenten wird das Bestreben, die deutsch-polnisch-französischen Beziehungen nachhaltig zu stärken, glaubwürdiger machen.

- Die polnische Seite sollte sobald wie möglich **einen eigenen Vertreter in die Stiftung entsenden** und geeignete Mechanismen der Kooperation im Bereich Mitarbeiterpräsenz entwickeln. In Zukunft wäre eine Evaluierung dieser Lösung sicherlich sinnvoll, so dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden könnten, um auch im politischen Aufgabenbereich eine zusätzliche Mitarbeiterstelle zu schaffen. Es wäre höchst wünschenswert, dabei eine feste, unbefristete Stelle zu schaffen, da dies erlaubt, langfristiger zu planen und eine reale Mitwirkung der polnischen Seite an der Stiftungsarbeit zu haben.
- Da **Expertengutachten zu trilateralen Themen auch in Zukunft nötig sein werden**, wäre mittelfristig zu überlegen, ob man in der Stiftung Genshagen unter Beibehaltung ihrer gegenwärtigen Organisationsform bzw. für eine Übergangsphase nicht **ein Stipendienprogramm** einrichten sollte. Es soll die Kooperation von Experten aus den drei Ländern im Rahmen von Studien und Analysen ermöglichen. Wenn dieses Stipendienprogramm mit Mitteln der drei Außenministerien getragen würde, wäre der Bezug zu politischen Problemfeldern gewährleistet. Eine etwaige finanzielle Unterstützung von Regierungsseite könnte hingegen Befürchtungen wecken, die dabei erzielten Forschungsergebnisse seien nicht unabhängig. Im Rahmen eines solchen Projekts müsste es hingegen strikte Garantien für die wissenschaftliche Unabhängigkeit der Experten geben. Eine Verortung des Stipendienprogramms bei den Außenministerien dürfte daher von großem Vorteil sein, da dies die Übermittlung von Empfehlungen an zuständige Entscheidungsträger sicherstellt.
- Höchst wünschenswert wäre auch eine konkrete Entscheidung über die **Veränderung des Stiftungsnamens, um den deutsch-polnisch-französischen Charakter der Stiftungstätigkeit stärker zu betonen**. Deshalb sollte die polnische Seite an dieses Anliegen möglichst oft erinnern. Dabei wäre es sehr hilfreich, wenn die deutsche Seite diese Absicht in den Gesprächen mit den französischen Partnern einhellig unterstützte.
- Es scheint jedoch eher kontraproduktiv, wenn durch die gewährleistete Förderung der Stiftung Genshagen **die Unterstützung mit Blick auf die Zukunft der trilateralen Beziehungen nur auf eine einzige, wenn auch noch so wichtige Organisation beschränkt bliebe**. Denn dies wäre weder im Interesse der Zusammenarbeit im Rahmen des Weimarer Dreiecks, noch würde es der Stiftung selbst nutzen. Die Stiftung sollte dabei in der Öffentlichkeit eine deutlich erkennbar trilaterale Initiative sein. Zugleich sind aber auch konkrete Anreize für die Realisierung anderer Gemeinschaftsprojekte zu schaffen, wobei insbesondere der **politische Dialog noch stärker gefördert** werden könnte.

- **Die Bildung gemeinsamer Konsulate wäre für die Bürger beider Staaten, aber auch für Drittländer, ein wichtiges Signal, das auf die enge deutsch-polnische Partnerschaft und das gewachsene gegenseitige Vertrauen hinweist.** Daher liegt es nahe, die Möglichkeit der Einrichtung von Konsulaten genau zu prüfen. Hierfür wären zunächst einschlägige Kriterien festzulegen und die erwarteten Vorteile zu eruieren. Außerdem wäre es sinnvoll, eine Liste derjenigen Regionen zu erstellen, in denen die Tätigkeit solcher Konsulate sachlich geboten und finanziell rentabel scheint (z.B. dort, wo ein Nachbarland bereits ein gut ausgebautes Netzwerk von Kontakten besitzt, während das andere diesbezüglich weitaus schwächer ausgestattet ist). Bei der Planung struktureller Veränderungen in Auslandsvertretungen wäre es hilfreich, auch die bisherigen Verpflichtungen des Programms der Zusammenarbeit zu berücksichtigen und zu überlegen, wie ein reformierter diplomatischer Dienst daraus Nutzen ziehen könnte.

## Beamtenaustausch

„Wir dehnen den Beamtenaustausch auf die Kanzlei des Ministerpräsidenten und das Bundeskanzleramt sowie auf weitere Fachressorts aus, was zu einer noch engeren Vernetzung auf fachlicher Ebene beitragen wird. (1.2)“

Wie gut die Zusammenarbeit zwischen der deutschen und polnischen Diplomatie bereits funktioniert, zeigt sich z.B. am regelmäßigen Beamtenaustausch zwischen beiden Außenressorts. Da sich diese Lösung offensichtlich bewährt hat, findet sich auf der Projektliste nun auch das Postulat, Begegnungen dieser Art auch auf das administrative Umfeld beider Regierungschefs auszudehnen. Einen ähnlichen Austausch realisierten erstmals die Innenministerien, wenngleich sich dies zunächst nur auf den längeren Arbeitsaufenthalt eines deutschen Ministerialbeamten im polnischen Innenministerium beschränkte. Ein solcher Austausch ist für die beiderseitigen Beziehungen von erheblichem Wert. Denn erstens schafft die gemeinsame Tätigkeit der Beamten gegenseitiges Vertrauen. Zweitens erlaubt sie es, Arbeitsweise und Funktionsstil der Staatsverwaltung im jeweiligen Nachbarland näher kennenzulernen. Dies wiederum führt drittens zu einem größeren gegenseitigen Verständnis für spezifische Probleme. Und der Beamtenaustausch hat viertens schließlich auch einen positiven Einfluss auf das nationale Image beider Länder, denn der Austausch ist für die Öffentlichkeit ein klares Signal für eine zunehmende Vertrautheit in den bilateralen Beziehungen.

## Außenministerien

Der Austausch von Beamten zwischen den Außenministerien Deutschlands und Polens wurde bereits vor einigen Jahren gemäß dem deutsch-französischen Kooperationsbeispiel initiiert. Der für eine bestimmte Zeit in das jeweilige Nachbarland entsandte Ministerialbeamte ist für dieses Land tätig. Er hat dabei die vorrangige Aufgabe, sich für ein besseres gegenseitiges Verständnis der politischen Standpunkte beider Staaten einzusetzen. Ein solcher personeller Austausch unter Diplomaten ist Ausdruck des außerordentlich hohen Vertrauens zwischen beiden Ländern.

Bislang haben zwei deutsche Ministerialbeamte längere Arbeitsaufenthalte im polnischen Außenministerium absolviert. Unmittelbar vor und während der polnischen EU-Ratspräsidentschaft vermittelte ein deutscher Diplomat im Büro von Staatssekretär Mikołaj Dowgiałewicz den polnischen Kollegen zunächst die Grundsätze der Funktionsweise des Ratsvorsitzes und bot anschließend konkrete Hilfestellung bei deren Umsetzung in die Praxis. Abgesehen davon kümmerte sich der Diplomat unentwegt um die Kontakte des polnischen

Der Beamtenaustausch zwischen den Außenressorts funktioniert gut. Er sollte durch die regelmäßige Entsendung hochrangiger Diplomaten weiter gestärkt werden.

Ministeriums zur deutschen Seite. Ein hochrangiger polnischer Ministerialbeamter hielt sich zur gleichen Zeit im Büro von Staatsministerin Cornelia Pieper auf. In beiden Fällen haben sich die längerfristige Präsenz der auf diese hohen Positionen entsandten Beamten und die dabei möglich gewordene unmittelbare Beratung mit dem jeweiligen Außenminister auf die bilateralen Beziehungen spürbar positiv ausgewirkt.

Für 2012 sah man für die betreffenden Positionen einen personellen Wechsel vor. Die Nachfolgerin des entsandten deutschen Ministerialbeamten wurde in der Ostabteilung des polnischen Außenressorts eingesetzt, wo sie sich im Rahmen der für die deutsch-polnische Kooperation bedeutsamen Gestaltung der Ostpolitik fachlich einbringen sollte. Dieser Arbeitsaufenthalt war jedoch nur relativ kurz, so dass das Potential nicht in Gänze genutzt werden konnte.

Während der zweiten Jahreshälfte 2012 ist ebenfalls ein junger deutscher Diplomat zu einem Gastaufenthalt in das polnische Außenministerium entsandt worden. Eine polnische Beamtin begab sich daraufhin in die Europaabteilung des Auswärtigen Amtes. Auf die Bitte von Cornelia Pieper hin wurde zudem beschlossen, dass der erste polnische Gastdiplomate noch bis Ende 2012 in ihrem Büro tätig sein soll.

## Bundeskanzleramt und Kanzlei des Ministerpräsidenten

Die gewünschte Ausweitung des Beamtenaustausches auf Mitarbeiter der Ministerpräsidentenkanzlei und des Bundeskanzleramtes steht bislang

nur auf dem Papier. Derzeit werden lediglich kurzfristige Studienaufenthalte von Beamten des jeweiligen Nachbarlandes abgehalten. So können die entsandten ihre Amtskollegen in parallelen Arbeitsstrukturen eine Woche lang kennenlernen und dabei nähere Einblicke in die grundlegenden Funktionsweisen von Staatsverwaltung und Politik des Aufenthaltslandes gewinnen. Derartige Besuche führen mit Sicherheit zu wertvollen Erfahrungen und bieten die Möglichkeit, neue Kontakte zu knüpfen. Sie reichen aber längst nicht aus, um den administrativen Unterbau beider Staaten tatsächlich besser zu koordinieren und kennenzulernen. Die Präsenz eines Vertreters aus dem jeweiligen Partnerland an einem solch zentralen Ort wäre ein wichtiges Symbol für die tatsächliche Nähe und Bedeutung der beiderseitigen Beziehungen.

Die Kanzleien der beiden Regierungschefs haben mit dem Austausch von Beamten noch nicht begonnen.

### Innenministerien

Auch auf der Ebene der Innenministerien konnte ein Beamtenaustausch eingeleitet werden. Das Innenressort der Bundesrepublik verfügte bereits über entsprechende Praxiserfahrungen mit Staaten wie Frankreich, Spanien oder den USA. Für Polen hingegen ist diese Form der ministeriellen Zusammenarbeit weiterhin ein Novum. Von deutscher Seite hatte man sich bereits vor Beginn der polnischen EU-Ratspräsidentschaft für diese Art der Kooperation ausgesprochen. Im April 2011 wurde ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet. Daraufhin nahm ein Beamter des deutschen Innenministeriums parallel zu Beginn der polnischen EU-Ratspräsidentschaft die Arbeit bei seinem Amtskollegen in Warschau auf. Analog hierzu wechselten damals auch Ministerialbeamte aus Frankreich, Spanien und den USA, deren ministerielle Vertreter seit Jahren im Innenressort in Berlin tätig sind, ins polnische Innenministerium.<sup>14</sup> Letztere verließen Polen mit Ende der polnischen EU-Ratspräsidentschaft. Zurück blieb lediglich der deutsche Beamte, hauptsächlich aufgrund der bevorstehenden Fußball-Europameisterschaft und der in diesem Bereich geplanten beiderseitigen Zusammenarbeit. Bereits damals signalisierte die deutsche Seite den Wunsch, im Gegenzug einen polnischen Beamten nach Berlin einzuladen. Derzeit gilt bei der Entsendung von Ministerialbeamten ins jeweilige Nachbarland das Rotationsprinzip – nach dem Aufenthalt eines deutschen Beamten in Polen kommt ein polnischer Beamter nach Deutschland. Die Dienstzeit des deutschen Vertreters ist mit der Beendigung der Fußball-EM abgelaufen. Danach ist ein polnischer Beamter nach Berlin gekommen.

Der Austausch von Beamten auf der Ebene der Innenressorts ist in Gang gekommen. Er sollte kontinuierlich fortgesetzt werden.

---

**14** Diese Konstellation ergab sich jedoch eher zufällig.



Im Gegensatz zu seinem deutschen Amtskollegen in Warschau ist er jedoch nicht im Innenministerium selbst tätig, obwohl diese Lösung in Bezug auf französische, amerikanische oder spanische Beamte bislang gut funktioniert hat. Ursache hierfür sind vermutlich auf polnischer Seite auftretende organisatorische und finanzielle Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem längeren Dienstaufenthalt eines Staatsbeamten in einem ausländischen Ministerium. Hinzu kommt, dass man in Warschau wohl auch die potentiellen Vorteile einer solchen Lösung noch nicht recht wahrnimmt, da die Situation für Polen immer noch neu ist.

Der deutsche Beamte im polnischen Innenministerium fungierte bei der Festlegung gemeinsamer Standpunkte auf EU-Ebene als bilateraler Vermittler und war für die gegenseitige Weiterleitung von Informationen zuständig. Darüber hinaus half er den polnischen Kollegen, die Hintergründe der deutschen Haltung zu verstehen und erläuterte umgekehrt seinen Kollegen in Berlin die Beweggründe der polnischen Partner. Der erste Austausch dieser Art führte auf polnischer Seite dazu, dass zunächst einmal zahlreiche Einzelfragen bezüglich der Arbeitsweise des deutschen Beamten sowie seiner Einbeziehung in die Tätigkeitsfelder des polnischen Innenministeriums geklärt werden mussten. Das von ihm zu erfüllende Aufgabenspektrum und der ihm gewährte Informationszugang sowie seine behördliche Eingliederung werden derzeit noch definiert. Zukünftig nach Warschau entsandte deutsche Austauschbeamte werden es sicherlich leichter haben, sobald sich dieses Modell der Zusammenarbeit allmählich eingespielt haben und zunehmend Vertrauen geschaffen worden sein wird.

#### **Empfehlungen:**

- ▶ **Die Erweiterung des Beamtenaustausches zwischen dem Bundeskanzleramt und der Ministerpräsidentenkanzlei** könnte ernsthaft erwogen werden. Mit Blick auf die Bundestagswahl im Herbst 2013 und die jüngsten Parlamentswahlen in Polen könnte die polnische Seite diesen Prozess einleiten, indem sie einen deutschen Beamten nach Warschau einlädt. Gleichzeitig sollte die polnische Premierskanzlei schon jetzt die nötigen Rechtsgrundlagen für die Entsendung eines polnischen Ministerialbeamten ins Bundeskanzleramt schaffen, damit nach der Bundestagswahl und den damit regelmäßig verbundenen Verzögerungen rasch gehandelt werden kann.
  - Die deutsche Seite wendet beim Beamtenaustausch gegenüber Polen ein, seitens der Bundesregierung sei bezüglich der Kompetenzen der Austauschbeamten stets gleichzeitig eine analoge Lösung mit Frankreich erforderlich. Allerdings dürften die französischen Partner nicht unbedingt gewillt sein, deutschen Beamten tiefere Einblicke in die innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen Frankreichs zu gewähren. Der deutsch-polnische Beamtenaustausch muss allerdings nicht

notwendig ein Spiegelbild des deutsch-französischen sein. Es wäre folglich für Berlin und Warschau empfehlenswert, manchmal auch über die Austauschregelungen mit Paris hinauszugehen.

- Zugleich wäre es lohnenswert, wenn die **bisherigen Studienbesuche von polnischen bzw. deutschen Beamten im Bundeskanzleramt bzw. in der Ministerpräsidentenkanzlei fortgesetzt** würden. Denn diese Praxis hilft bei der Herstellung erster Kontakte und verschafft zudem erste Einblicke in die Gepflogenheiten des Nachbarlandes.

▶ **Es bietet sich an, den bereits in Gang gesetzten Beamtenaustausch zwischen den Innenressorts fortzusetzen.**

- Die Anwendung des Rotationsprinzips bei der Entsendung von Beamten in das jeweilige Nachbarland ist in der Anfangsphase eine gute Lösung. Auf längere Sicht wäre es jedoch wünschenswert, dass die Beamten gleichzeitig im Nachbarland arbeiten und auch der polnische Verbindungsmann direkt im deutschen Innenministerium tätig sein kann. Dabei sollte man sich daran orientieren, wie der Beamtenaustausch in anderen Ministerien und Ländern funktioniert.
- Gleichzeitig müsste man im polnischen Innenministerium schon jetzt geeignete Vorbereitungen für die Aufnahme eines weiteren deutschen Beamten treffen. Dabei wäre vor allem festzulegen, welche konkrete Stellung in welcher Abteilung man dem Betreffenden anbieten kann. Damit dessen Tätigkeit für beide Seiten von Nutzen ist, sollte der Beamte möglichst breite Einsicht in amtsinterne Informationen erhalten und die gleiche technische Ausstattung wie die polnischen Kollegen bekommen (unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Ressorts).
- Um das kreative Potential der Austauschbeamten voll zu nutzen, wäre es weiter sinnvoll, wenn man ihnen die Durchführung konkreter Aufgaben oder Projekte anvertrauen würde, so dass sich die Tätigkeit der Beamten nicht auf die bloße Vermittlung zwischen beiden Seiten beschränkt. Die deutschen Partner haben bereits Erfahrung in der Zusammenarbeit mit ausländischen Beamten und könnten daher Anregungen geben, wie organisatorische Fragen unter Berücksichtigung der ressortspezifischen Arbeitsbedingungen und bilateralen Systemunterschiede am besten gelöst werden können.

▶ Auch der **derzeitige Beamtenaustausch zwischen den Außenministerien sollte fortgesetzt werden, wobei dessen Potential noch besser als bisher genutzt werden könnte**. Vor diesem Hintergrund müsste man überlegen, zu welchen Ressortabteilungen der aus dem Nachbarland entsandte Diplomat am besten passt und wie lange sein Aufenthalt dauern und welchen Dienstrang er dabei einnehmen soll. Hierzu gibt es mehrere Lösungsansätze.

- Das Modell der bilateralen Zusammenarbeit von Beamten **im Büro des stellvertretenden Außenministers** hat bislang gut funktioniert. Daher sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um dieses Modell fortzusetzen. Es wäre besonders wünschenswert, wenn z.B. deutsche Gastdiplomaten im Büro des für Europafragen verantwortlichen polnischen Ministers zum Einsatz kämen, auch wenn die bilateralen Beziehungen zu Deutschland möglicherweise zu den Amtsgeschäften eines anderen Staats- oder Unterstaatssekretärs gehören. Denn gerade in Fragen der Europäischen Union sind möglichst enge Kontakte – gestützt auf solide Kompetenz und gegenseitiges Vertrauen, das auch durch diese Art der Kooperation gebildet wird – außerordentlich wichtig.
- Ein anderer Vorschlag wäre, auch **die beiden Strategieabteilungen am Austauschprogramm teilhaben zu lassen**. Zwischen der Abteilung für Strategie und Planung des polnischen Außenministeriums und dem Planungsstab des Auswärtigen Amtes bestehen schon jetzt regelmäßige, enge Kontakte. Daraus darf man jedoch nicht schließen, dass der Einsatz von Gastdiplomaten überflüssig wäre. Entsprechend hochrangige Beamte wären nicht so sehr mit tagespolitischen Fragen der bilateralen Kooperation beschäftigt, sondern könnten einen Beitrag zur Planung der strategischen Ausrichtung der Außenpolitik des jeweiligen Nachbarlandes leisten. Von deutscher Seite wird an dieser Stelle vielleicht eingewandt, eine solch kooperative Aufgeschlossenheit gegenüber Polen müsse in gleichem Maße auch für französische Gastdiplomaten im Auswärtigen Amt gelten (derzeit sind dort einige französische Beamte im Einsatz). Dies wiederum würde voraussetzen, dass auch deutsche Diplomaten ungehinderten Zugang zu analogen Organisationsstrukturen des französischen Außenministeriums erhalten, was man in Paris nicht unbedingt als wünschenswert ansieht. Jedoch sollte man sich von solchen Erwägungen nicht leiten lassen. Denn auf diese Weise würde deutlich werden, dass die Beziehungen Deutschlands zu Polen und Frankreich für Berlin zwar die gleiche Wichtigkeit besitzen, aber in der diplomatischen Praxis durchaus nach etwas unterschiedlichen Wertmustern gestaltet werden können – insbesondere dann, wenn die polnische Seite eine weitere Vertiefung der Kontakte in diesem Bereich anstrebt. Zu bedenken gilt es an dieser Stelle allerdings, dass fehlende Polnischsprachkenntnisse hochrangiger Beamter des Auswärtigen Amtes die Realisierung derartiger Absichten tatsächlich erschweren könnten.
- **Die Entsendung von Beamten mit noch geringer Berufserfahrung** hat darüber hinaus weitere Vorteile. Auf diesem Wege wird es jungen Diplomaten zu Beginn ihrer Karriere möglich, ihr Nachbarland näher kennenzulernen. Später könnte man nicht nur aus dem durch diese

Diplomaten erworbenen Wissen über das Nachbarland, sondern auch aus den dabei angestellten Beobachtungen über die Funktionsweise der gastgebenden Behörde wertvollen Nutzen ziehen. Lohnenswert wäre aber auch ein Austausch von älteren Beamten, die auf diese Weise die Gestaltung der Außenpolitik beider Staaten und die gegenseitigen Konsultationen vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen unterstützen könnten.

- Es wäre wünschenswert, wenn deutsche und polnische Beamte **im Außenressort des jeweiligen Nachbarlandes mindestens ein Jahr tätig** sein können. Nach ihrer Rückkehr in die Heimat wäre es sehr hilfreich, ihnen eine Stellung anzubieten, in der sie das inzwischen erworbene Wissen und die neu gewonnenen Erfahrungen situationsgerecht anwenden können. Idealtypisch könnte dies in einer Organisationseinheit geschehen, die sich mit der Zusammenarbeit mit Polen bzw. Deutschland befasst. Gleichzeitig ist es nicht unbedingt notwendig, dass sie in einem Referat oder einer Abteilung für Polen- bzw. Deutschlandfragen arbeiten. Vorteilhaft wäre auch der Dienst an anderen Stellen, an denen die Koordination bilateraler Aktivitäten unerlässlich ist (etwa Strategieabteilungen, Abteilungen für Ostpolitik oder auch Europapolitik).
  - Während ihres Aufenthalts im gastgebenden Ministerium **wäre es lohnenswert, den Diplomaten die Realisierung konkreter Projekte anzuvertrauen**. Dabei könnten sie zugleich in die Tätigkeit ihrer Ressortkollegen gemäß der für diese geltenden Grundsätze eingebunden werden. Die polnische Seite könnte erheblichen Nutzen aus den Erfahrungen des Auswärtigen Amtes ziehen, das bereits seit Jahren Diplomaten aus den verschiedensten Ländern Arbeitsaufenthalte ermöglicht. Dabei werden die Gastdiplomaten wie eigene Mitarbeiter behandelt, denen konkrete Aufgabenfelder obliegen.
  - In Hinblick auf die im Herbst 2013 stattfindende Bundestagswahl sollte sich die polnische Seite vor allem darum bemühen, dass die **beiden polnischen Beamten** (im Büro von Staatsministerin Cornelia Pieper bzw. in der Europaabteilung) **bis zum Zeitpunkt der erneuten Regierungsbildung in Berlin auf ihren derzeitigen Stellen verbleiben dürfen**.
- ▶ **Es wäre sicherlich unangebracht, die mit der Entsendung von Gastdiplomaten verbundenen Kosten als Argument zu benutzen, um die weitere Förderung des Austausches zu verzögern.** Denn diese Kosten halten sich in vernünftigen Grenzen, wobei die Effekte des Austausches sehr gewinnbringend sein können, wenn dessen Entwicklungspotential voll genutzt wird. Auch der mitunter vorgebrachte Einwand, es gebe ja bereits ausgezeichnete Kontakte zu den Partnern, unterschätzt den großen symbolischen Wert, der mit der Präsenz von Gastdiplomaten verbunden ist.

## Das Deutsch-Polnische Zentrum für die Zusammenarbeit der Grenz-, Polizei- und Zollbehörden in Świecko

„Wir wollen die Zusammenarbeit im Rahmen des Deutsch-Polnischen Zentrums für die Zusammenarbeit der Grenz-, Polizei- und Zollbehörden in Świecko zur Bekämpfung und Verhütung der Kriminalität sowie zum Schutz vor Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Schengen-Raum weiterentwickeln. Wir streben eine Fortentwicklung des jetzigen Regierungsabkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutz- und Zollbehörden in den Grenzgebieten an, um eine Verbesserung und Intensivierung der Zusammenarbeit der für den Schutz von öffentlicher Ordnung und Sicherheit zuständigen Dienste zu erreichen. Grundlegender Ansatz des neuen Abkommens ist die Einbeziehung des gesamten Hoheitsgebiets Deutschlands und Polens sowie die Aufnahme von Regelungen, die die neue internationale Realität nach dem Beitritt Polens zur EU und zum Schengen-Raum berücksichtigen. Durch das neue Abkommen werden der Handlungsrahmen und die Instrumente für eine noch effektivere polizeiliche Zusammenarbeit geschaffen. (4.1)“

Ein konkretes Beispiel für die deutsch-polnische Zusammenarbeit auf bürgernaher Ebene bildet die Kooperation im Rahmen des Deutsch-Polnischen Zentrums für die Zusammenarbeit der Grenz-, Polizei- und Zollbehörden in Świecko. Das Zentrum entstand unmittelbar vor dem Beitritt Polens zum Schengener Gebiet im Jahre 2007. Seine Hauptziele bestehen darin, die Sicherheit in der Grenzregion zu erhöhen und den dort ansässigen Bürgern das Leben zu erleichtern. Zugleich erfüllt das Zentrum aber auch eine Vermittlerrolle bei behördlichen Kontakten beider Staaten. Sein Tätigkeitsbereich erstreckt sich auf die an Deutschland angrenzenden polnischen Wojewodschaften und die Bundesländer Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

### Vorgehensweise, Aufgaben und Mitarbeiter

Das Zentrum in Świecko ist auf der Grundlage mehrerer vertraglicher Vereinbarungen tätig<sup>15</sup> und nicht die einzige bilaterale Behörde dieser Art. Ähnliche Einrichtungen existieren bereits an anderen Grenzübergängen der Schengen-Staaten (mit Ausnahme von Staaten mit identischen Amtssprachen). Polen besitzt diese Zentren bereits an seiner Grenze zur Tschechischen (zwei

---

**15** Abkommen über die Zusammenarbeit von Polizei und Grenzschutz (2002), Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe (2008), Vereinbarung zwischen den zuständigen deutschen Ministerien (2008), Abkommen über die Gründung des Deutsch-Polnischen Zentrums für Zusammenarbeit (2012).

Zentren) bzw. Slowakischen Republik (ein Zentrum). Dennoch ist das Zentrum in Świecko ein administratives Novum und integriert die Tätigkeit von drei staatlichen Behörden: Polizei, Zolldienst und Grenzschutz. Die Bundesrepublik steht in ähnlicher Kooperation mit Dänemark (ein Zentrum), den Niederlanden (ein Zentrum) und Frankreich (ein Zentrum). Vor allem die langjährige deutsch-französische Zusammenarbeit diente als Vorbild für das vor wenigen Jahren gegründete Zentrum in Świecko.<sup>16</sup> Die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Grenzregion besteht jedoch schon seit einem weitaus früheren Zeitpunkt, nämlich seit 1991.

Zu den Kernaufgaben der Mitarbeiter des Zentrums gehört vor allem der direkte mündliche Informationsaustausch über wichtige Belange der Grenzregion, z.B. im Fall von Verkehrsstaus, Naturkatastrophen, Verkehrsunfällen oder Ausschreitungen von Hooligans. Außerdem koordiniert das Zentrum beiderseitige behördliche Maßnahmen in plötzlichen Notsituationen: bei Personenfahndung, medizinischer Notfallhilfe oder GPS-gestützter Ortung. Das Zentrum koordiniert ferner den ständigen Informationsaustausch bei Verkehrskontrollen, Diebstählen, Betrugsdelikten und dem Schmuggel von Menschen, gestohlenen Pkws oder Zigaretten. Durch die logistische Vereinigung der Befugnisse mehrerer Behörden hat das Zentrum Zugang zu einigen Dutzend Datenbanken, was die Zeit der Informationsvermittlung erheblich verkürzt.

---

**Kernaufgaben des Deutsch-Polnischen Zentrums in Świecko:**

---

- allgemeine Informationssammlung / Informationsaustausch,
  - Bearbeitung von polizeilichen Ersuchen,
  - Unterstützung bei der Koordinierung von Einsatzmaßnahmen und -lagen,
  - Koordinierung von Rückführungs- und Überstellungsmaßnahmen,
  - Förderung der deutsch-polnischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- 

**Antworten auf Ersuchen um:**

---

- Halter- und Fahrzeugdaten,
  - Fahrerlaubnisdaten,
  - Daten zum Melde- und Aufenthaltsstatus von Personen,
  - Feststellung von Telekommunikationsanschlusshabern,
  - Personalien zu derzeitigen und vormaligen Eigentümern und Benutzern von Sachen,
  - Angaben aus polizeilichen Unterlagen und Informationssystemen,
  - Identitätsüberprüfung und Identitätsfeststellungen,
  - Überprüfung von amtlich ausgestellten Dokumenten.
- 

**Tabelle 1.**  
Aufgaben des Deutsch-Polnischen Zentrums für die Zusammenarbeit der Grenz-, Polizei- und Zollbehörden in Świecko

*Quelle:* Angaben des Deutsch-Polnischen Zentrums für Zusammenarbeit in Świecko

Im Jahre 2011 war das Zentrum in Świecko insgesamt in 16.942 Einzelfällen tätig, dazu gehörten 10.566 behördliche Anfragen der Bundesrepublik an

---

**16** Dennoch haben Deutsche und Polen inzwischen auch einige eigene Lösungen erarbeitet, die über die deutsch-französische Kooperation hinausgehen. So können sich z.B. deutsche oder polnische Polizei-Patrouillen im Bedarfsfall und lediglich unter Benachrichtigung der anderen Seite zeitlich unbeschränkt ins Hoheitsgebiet des Nachbarlandes begeben. Dabei gilt auch keine Entfernungsbegrenzung, wie sie etwa an der deutsch-französischen Grenze existiert (für den Umkreis von 100 km).

Polen und 5.944 Anfragen Polens an Deutschland. Zudem wurden bisher insgesamt 432 Ringfahndungen registriert.<sup>17</sup> Davon richteten sich 413 an den Grenzschutz, neun an den Zolldienst und zehn an die Polizei.<sup>18</sup>

**Tabelle 2.**  
Aufgeklärte Straftaten,  
Ordnungswidrigkeiten  
und andere  
Rechtsverstöße

	I – XII 2011	I – XII 2010
fehlende Fahrerlaubnis	427	234
inhaftierte Personen	15	19
falsche bzw. gefälschte Dokumente	37	17
gestohlene Fahrzeuge	89	32
in Datenbanken gespeicherte Personen	27	23
verlorene bzw. gestohlene Wertsachen	77	31
verlorene bzw. gestohlene Dokumente	8	4

Quelle: Angaben  
des Innenministeriums  
der Republik Polen

Beispiele einer verbesserten Zusammenarbeit lassen sich viele finden. Dank des Zentrums vermeidet z.B. ein deutscher Bürger, der beim Grenzübertritt nach Polen versehentlich seinen Führerschein nicht bei sich hat und von der polnischen Polizei kontrolliert wird, einen längeren Aufenthalt auf dem Kommissariat und entgeht auch einer strengeren Bestrafung, da die betreffenden Polizeibeamten mit Hilfe der Kollegen in Świecko sehr rasch feststellen können, ob dieser Bürger tatsächlich einen Führerschein besitzt. Durch den permanenten Informationsaustausch wird z.B. ein Verkehrsunfall im deutschen Grenzgebiet auch den polnischen Behörden umgehend bekannt, so dass diese sich auf den anschließenden Verkehrsstau auf der Autobahn vorbereiten können. Auch lassen sich Verfolgungen von Fahrzeugen besser organisieren, da die Polizisten anstatt die Grenze zu überqueren, ihre Kollegen auf der anderen Seite rechtzeitig benachrichtigen können. Hilfreich ist auch die technische Vorrichtung zur Abhaltung von Telekonferenzen, dank derer sich die Polizei-Patrouillen beider Länder ohne Kenntnis der Sprache des Nachbarlandes und ohne Zeitverlust miteinander verständigen können.

Das Zentrum in Świecko hilft bei der Aufklärung von Zwischenfällen in der Grenzregion und verbessert die gegenseitigen Kontakte zwischen der Polizei, dem Grenzschutz und dem Zolldienst beider Staaten.

Im Zentrum sind derzeit insgesamt 44 Deutsche aus den drei angrenzenden Bundesländern sowie 25 Polen beschäftigt. Es zeigt sich also ein deutliches personelles Ungleichgewicht zuungunsten der polnischen Seite, das aus der deutschen Unterteilung in Bundesländer resultiert, deren Behörden weitgehend autonom sind. Dies erschwert jedoch die Arbeit der polnischen Kollegen, da jeder von ihnen auf die Fragen und Anweisungen mehrerer deutscher Bediensteter reagieren muss. Dies wirkt sich negativ auf das Arbeitsklima und die Effektivität der Zusammenarbeit aus. Eine Verstärkung

<sup>17</sup> Dabei handelt es sich um Fahndungen im Rahmen der Kooperation mit anderen europäischen Zentren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

<sup>18</sup> Diese Angaben stammen vom polnischen Innenministerium.

der polnischen Gruppe um zwei oder drei Bedienstete wäre angesichts der steigenden Anzahl erledigter Angelegenheiten von Vorteil. Dabei sollte man sich stets bewusst sein, dass die personellen Disproportionen aufgrund der föderalen Verwaltungsstrukturen Deutschlands bestehen.

Für die im Zentrum beschäftigten Beamten gelten drei Grundvoraussetzungen: 1) Sie müssen bereits über einschlägige Erfahrungen im Bereich polizeilicher Tätigkeiten verfügen, um in der Zusammenarbeit zwischen deutschen und polnischen Kollegen besser vermitteln zu können. 2) Sie sollten die Sprache des jeweiligen Nachbarlandes ausreichend beherrschen. 3) Sie sollten über interkulturelle Fähigkeiten verfügen, die eine reibungslose Kooperation mit den Vertretern des Nachbarlandes ermöglichen.

Das Zentrum wird gemeinsam von einem deutschen und einem polnischen Koordinator geleitet. Deren amtliche Befugnisse sind jedoch nicht identisch. Denn während der deutsche Koordinator für drei Jahre auf seine Stelle entsendet wird und Leiter aller drei Behörden ist, muss der polnische Koordinator sämtliche Entscheidungen von Fall zu Fall mit der jeweils zuständigen Behörde konsultieren und hat keine echte Entscheidungsgewalt. Der polnische Koordinator muss alle zu ergreifenden Maßnahmen mit den Vertretern der drei Behörden stets einzeln absprechen, was trotz des reibungslosen Ablaufs dieser Kommunikationsprozesse eine logistische Herausforderung darstellt. Gleichwohl wird die Tätigkeit des Koordinators dadurch nicht blockiert. Daher wäre es einfacher, wenn die Kompetenzen gleichmäßiger verteilt wären. Ein ernstes Hindernis für die längerfristige Weiterentwicklung des Zentrums bildet dagegen die zu kurze – einjährige – Amtszeit des polnischen Koordinators. Denn innerhalb eines Jahres kann man nur schwer einen positiven Beitrag zum strategischen Ausbau des Zentrums leisten, was angesichts der sich stetig ändernden Realitäten aber dringend nötig wäre. Abgesehen davon ist die polnische Seite immer noch dabei, einschlägige Erfahrungen bezüglich der Funktionsweise derartiger Einrichtungen zu sammeln, was vermehrte Anstrengungen und einen höheren Zeit- bzw. Arbeitsaufwand erfordert. Die deutsche Seite kann indessen bereits auf in anderen Grenzregionen Europas erworbene Erfahrungen zurückgreifen.

<b>Deutsche Behörden</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Polnische Behörden</b>	<b>Anzahl</b>
Bundespolizei	25		
Polizei Brandenburg	15		
Polizei Mecklenburg-Vorpommern	1	Polizei	8
Polizei des Freistaates Sachsen	1		
Bundeszollverwaltung	2	Zolldienst	5
		Grenzschutz	12
<b>insgesamt</b>	<b>44</b>	<b>insgesamt</b>	<b>25</b>

**Tabelle 3.**  
Die Beamten des Deutsch-Polnischen Zentrums für die Zusammenarbeit der Grenz-, Polizei- und Zollbehörden in Świecko

*Quelle:* Angaben des Deutsch-Polnischen Zentrums für Zusammenarbeit in Świecko



Nicht nur die ungleich verteilten Kompetenzen beider Koordinatoren sollten neu bewertet werden. Auch der Sitz des Zentrums bleibt eine Herausforderung. Bei der Gründung des Zentrums entschied man sich für ein Gebäude direkt am Grenzübergang in Świecko. Um das Zentrum noch vor dem Beitritt Polens zum Schengener Gebiet eröffnen zu können, waren damals rasche, flexible Maßnahmen nötig. Das barackenähnliche Gebäude hat aber heute in Bezug auf die Arbeitsbedingungen einige Nachteile und ist vor allem – mitten auf einer Autobahn – sehr ungünstig gelegen. Der gegenwärtige Standort erschwert nicht nur die alltägliche Arbeit der Beamten. Auch können Besucher nicht über öffentliche Verkehrsmittel zum Zentrum gelangen.

Das Zentrum erfährt vielfache Anerkennung seitens offizieller Delegationen aus aller Welt, die nach Świecko kommen, um die dort gesammelten Erfahrungen analog auch in ihrer Heimat zu nutzen. Beamte aus den USA,

Das Zentrum in Świecko fördert auch das positive Image der deutsch-polnischen Beziehungen.

China oder Pakistan, aber auch Polizisten aus den Balkanländern sind beeindruckt, dass heute eine enge behördliche Zusammenarbeit zwischen zwei Nationen möglich ist, die 70 Jahre zuvor noch miteinander Krieg geführt haben.

Das Zentrum benötigt jedoch weitere Image-Pflege von polnischer Seite. Denn es scheint, dass Polizisten aus anderen Wojewodschaften nicht immer über dessen Funktionsweise und logistische Unterstützungsmöglichkeiten ausreichend informiert sind. Ferner bearbeiten Polizisten aus anderen Distrikten die von den Zentrumsmitarbeitern übermittelten Anfragen oder Hinweise auf eventuelle Straftaten nur zögerlich respektive nachrangig. Dies ist u.a. deshalb der Fall, weil der Geltungsbereich des Abkommens, auf dessen Grundlage die Mitarbeiter des Zentrums handeln, lediglich die grenznahen Wojewodschaften und Bundesländer umfasst. Außerhalb dieses Gebiets haben die Beamten von Świecko somit keine Handlungsbefugnisse. Die derzeitigen Verhandlungen über einen neuen Vertrag sollen dies ändern.

Trotz der genannten Herausforderungen ist diese behördliche Einrichtung ein ausgezeichnetes Beispiel für die Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen auf unterster Ebene und mit direktem Bezug zum Bürger. Die vor wenigen Jahren erfolgte Gründung des Zentrums und die bereits seit über einem Jahrzehnt geregelte Zusammenarbeit uniformierter Staatsbediensteter im deutsch-polnischen Grenzgebiet hat inzwischen ein enormes Vertrauenspotential geschaffen, das auf festen organisatorischen Strukturen und engen gegenseitigen Kontakten gründet. Wesentlich ist auch, dass sich das Zentrum in den Gesamtbereich der bilateralen Kooperation in der Grenzregion harmonisch einfügt und diesen Bereich zunehmend ausfüllt.

## Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit deutscher und polnischer Polizei- und Ordnungsbehörden

Das Zentrum in Świecko stellt nicht die einzige Form der Zusammenarbeit deutscher und polnischer Behörden im Grenzgebiet dar. Zahlreiche Kontakte zwischen Beamten beider Staaten existieren auch ohne die Mitwirkung des Zentrums. Die bilaterale Kooperation ist im 2002 unterzeichneten Deutsch-Polnischen Polizeiabkommen geregelt. Obwohl diese Rechtsgrundlage in der Praxis zweifellos funktioniert, sind einige juristische Aktualisierungen nötig. Denn seit der Vertragsunterzeichnung hat sich die Situation vor Ort durch den polnischen EU-Beitritt wesentlich verändert. So existieren etwa einige im Abkommen erwähnte Institutionen heute gar nicht mehr, und andere haben inzwischen ganz neue Befugnisse erhalten. Ein weiteres Problem bildet, wie bereits angedeutet, auch der Zuständigkeitsbereich des Zentrums in Świecko. Denn offiziell erstreckt sich sein Geltungsgebiet auf nur drei Bundesländer und drei Wojewodschaften, so dass auch von außerhalb des Kompetenzbereiches Anfragen zur Kriminalitätsbewältigung an das Zentrum in Świecko gestellt werden. Die dafür nötige Zuständigkeitsprüfung ist mit erheblichem Zeitaufwand verbunden. Zwar gibt es bereits Verhandlungen über ein neues Abkommen. Und aus Sicht der Polizei könnten diese Gespräche auch schneller abgehalten werden. Schwierigkeiten ergeben sich dabei allerdings aus der Tatsache, dass Sicherheitsfragen – darunter auch der Informationsaustausch – in den Verhandlungen ein sensibles Thema darstellen. In jedem Fall soll durch das neue Vertragsrecht u.a. der wechselseitige Datenverkehr auch für die Fälle eindeutig festgelegt werden, in denen z.B. eine bestimmte Handlung in Deutschland strafbar ist, nicht aber in Polen. Darüber hinaus wird der Informationsaustausch eine gemeinsame Ordnung für operative Maßnahmen und gängige Evaluierungsmethoden herausbilden.

Eine der größten Barrieren der grenznahen Zusammenarbeit bleibt das „Sprachproblem“. Alle derzeitigen Mitarbeiter des Zentrums (sowie die Beamten, die sich auf gemeinsame Patrouille begeben und sich auf beiden Seiten der Grenze aus deutschen und polnischen Polizisten zusammensetzen) sind zwar zweisprachig. Von der Anzahl her sind sie jedoch nur wenige, und es könnten durchaus noch mehr sein. Daher finanzieren sowohl die Bundespolizei als auch die Polizei Brandenburg ihre Schulungsprogramme aus EU-Mitteln. Die der Bundespolizei angehörenden Mitarbeiter des Zentrums absolvieren regelmäßig Polnischkurse sowie Fortbildungsmaßnahmen über das derzeit geltende Strafrecht in Polen. Die Polizei Brandenburg hingegen schult ihre Bediensteten nicht nur auf fremdsprachlichem Gebiet, sondern auch in den Bereichen Recht, Kommunikation und interkulturelle Zusammenarbeit. Im Laufe der nächsten drei Jahre

Die polizeiliche Zusammenarbeit an der deutsch-polnischen Grenze ist zwar intensiv. Dennoch sollte das zugrundeliegende Rechtsabkommen dringend modifiziert werden.

werden im Kreislaufverfahren „10+10“ etwa 60 bis 90 Beamte entsprechend umgeschult werden.

Die Durchführung von Schulungen ist eine von zahlreichen Aufgaben des Koordinators für deutsch-polnische Angelegenheiten bei der Polizei Brandenburg, der gemeinsam mit vier Kollegen in Frankfurt an der Oder tätig ist. Sein Büro arbeitet eng mit den Beamten des Zentrums in Świecko zusammen.

Eine wichtige Verbesserung der gegenseitigen Kooperation bildete in letzter Zeit die Schaffung eines gemeinsamen mobilen Funknetzes, mit dessen Hilfe sich die Polizei-Patrouillen beiderseits der Grenzen rasch verständigen können. Verbindung mit den Kollegen ihrer jeweiligen Einheit können neuerdings auch diejenigen Beamten aufnehmen, die einen Straftäter über die Grenze ins jeweilige Nachbarland verfolgen. Dies sind sehr konkrete Modernisierungsmaßnahmen, die die Fahndungsarbeit vor Ort wirksam erleichtern. Darum ist die Einrichtung einer Rundfunkempfangsstation im Zentrum in Świecko, dessen Beamten als Übersetzer für die Polizisten beider Länder fungieren können, ein hervorragendes Beispiel dafür, wie sich das Zentrum in Zukunft noch mehr in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einbringen kann.

Die Dynamik der bilateralen Kooperation wird zudem maßgeblich von der Entscheidungsfähigkeit der Dienstvorgesetzten beider Seiten beeinflusst. Ähnlich wie bei vielen anderen Aspekten der deutsch-polnischen Beziehungen ist auch hier der Unterschied zwischen einer föderalistischen und zentralistischen Staatsgewalt nicht bedeutungslos. Denn während die polnische Seite wichtige Entscheidungen über notwendige Veränderungen auf zentraler Ebene treffen kann, müssen in der Bundesrepublik zahlreiche Instanzen auf den Ebenen von Bund und Ländern harmonisch zusammenwirken. Nichtsdestotrotz legt die deutsche Seite oftmals eine größere Flexibilität an den Tag.

Trotz der guten bilateralen Zusammenarbeit ist das Ausmaß der grenzüberschreitenden Kriminalität jedoch weiterhin hoch. Daher befindet sich dieses Thema bislang stets auf der Tagesordnung der Treffen des deutschen und polnischen Innenministers. Bei den Gesprächen im April 2012, an denen auch die Fachminister der grenznahen Bundesländer teilnahmen, vereinbarte man, dass im Herbst 2012 die erste Tagung einer neuen Konferenzreihe mit Vertretern von Polizei, Grenzschutz, Zolldienst und Staatsanwaltschaft aus Polen und Deutschland stattfinden soll. Die Zusammenkunft soll der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie im Kampf gegen die Kriminalität in der Grenzregion, aber auch der Verbesserung der Kommunikationsmechanismen und der Zusammenarbeit deutscher und polnischer Behörden dienen. Darüber hinaus fungiert seit März 2011 eine bilaterale Arbeitsgruppe, die die Realisierung bestimmter Aufgaben bei der Bekämpfung von Autodiebstählen in enger Absprache mit deutschen

Strafverfolgungsbehörden überwachen soll.<sup>19</sup> In letzter Zeit finden zudem weitaus öfter als bisher Treffen von Polizeivertretern statt. Es ist jedoch schwer zu sagen, ob diese Begegnungen wesentlich zur Senkung der Kriminalitätsrate beitragen können. Die ersten Signale auf diesem Gebiet sind jedenfalls positiv.

#### **Empfehlungen:**

- ▶ Es wäre wünschenswert, möglichst rasch eine Entscheidung über den künftigen Sitz **des Zentrums zu fällen, um dessen Entwicklungspotentiale und Funktionalität noch besser zu nutzen.** Die Unterbringung des Zentrums in der Stadtmitte von Słubice würde erstens – durch erleichterte Anfahrtswege für Besucher und Mitarbeiter – eine effizientere Tätigkeit vor Ort ermöglichen. Zweitens würde sie auch zur positiven Image-Pflege der Stadt beitragen. Ausländische Delegationen, die das Zentrum als Musterbeispiel zwischenstaatlicher polizeilicher Zusammenarbeit besuchen, hätten Gelegenheit, zugleich auch die Stadt und die Umgebung zu besichtigen.
- ▶ Wesentlich wäre, bei der Wahl eines neuen Sitzes nicht nur Polizei, Grenzschutz und Zolldienst, sondern auch einzelne Behörden auf Bundes- oder Ortsebene mit einzubeziehen.
- ▶ Das Zentrum bleibt ein wesentlicher Knotenpunkt der Vermittlung zwischen den Behörden beider Länder. Daher wäre es vorteilhaft, wenn auch **Beamte grenzferner Standorte die Chance erhielten, die Tätigkeit des Zentrums näher kennenzulernen.** Denn dadurch würde ihnen das breite Entwicklungspotential der Zusammenarbeit vor Augen geführt. Die Image-Werbung für das Zentrum könnte auf diese Weise verbessert werden.
- ▶ **Die derzeit in Gang befindlichen Verhandlungen zum Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung** über die bilaterale Zusammenarbeit der Polizei- und Ordnungsbehörden beider Länder, die auch die Tätigkeit des Zentrums betrifft, sollten wenn möglich beschleunigt werden. Viele der gegenwärtig neu verhandelten Punkte funktionieren in der Praxis bereits recht gut. Das zu unterzeichnende neue Dokument wird aber weitere Festlegungen enthalten, die die Bedeutung des Zentrums stärken und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zusätzlich erleichtern.
- ▶ **Es wäre sicherlich sinnvoll, das Engagement der polnischen Seite und die Art der personellen Besetzung des Zentrums neu zu bewerten.**
  - Für die Tätigkeit des Zentrums könnte es sehr hilfreich sein, wenn die **Befugnisse des polnischen Koordinators insoweit gestärkt würden.** So könnte er seinem deutschen Kollegen gegenüber als

---

<sup>19</sup> Das Thema grenzüberschreitende Kriminalität erfordert eine eingehendere Analyse, die den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen würde, so dass auf eine nähere Problemerkörterung verzichtet wird.

ein gleichrangiger Partner auftreten. Gleichzeitig könnte man die Amtszeit des polnischen Koordinators auf drei Jahre verlängern, um seine Position aufzuwerten und seinen Einfluss noch nachhaltiger zu gestalten. Zu erwägen ist darüber hinaus die Aufstockung des polnischen Personals, nicht zuletzt, um die Belastung für die einzelnen Mitarbeiter zu verringern. Das wäre wichtig insbesondere dann, wenn gemäß des neuen Vertrags die bislang auf die Grenzregionen beschränkten territorialen Kompetenzen des Zentrums auf beide Länder ausgedehnt werden.

- ▶ Es liegt nahe, **das Zentrum seitens der Region Słubice und Brandenburg auch unter dem Aspekt „Imagepflege“ zu nutzen**. Diesbezüglich sollte gerade die Perzeption durch Repräsentanten anderer Staaten nicht unterschätzt werden. Denn ihre positive Anerkennung für die „deutsch-polnische Dienstbehörde“ wird das positive Erscheinungsbild der bilateralen Zusammenarbeit sicherlich zusätzlich stärken.
- ▶ Es wäre für beide Seiten nützlich, wenn in allen Behörden **die Sprachförderung mit Blick auf das Nachbarland nach Kräften unterstützt werden würde**. Dies ermöglicht breitere Kontakte, die zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der immer zahlreicheren Mitarbeiter untereinander führen.
- ▶ Die zur **Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität eingeleiteten Maßnahmen sollten fortgesetzt und erweitert werden**. Denn sie sind **für die Bevölkerung vor Ort, aber auch für das positive Image der weiteren Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen von außerordentlicher Bedeutung**. Es wäre ferner lohnenswert, die Öffentlichkeit über die Fortschritte bei der Arbeit des Zentrums fortlaufend zu informieren. Auf diese Weise könnte man zur Beseitigung von Stereotypen und erhöhten Bildung gegenseitigen Vertrauens in beiden Gesellschaften beitragen.



Die vorab erörterten Beispiele betreffen nur einige wesentliche Problemfelder der äußerst vielfältigen Agenda der deutsch-polnischen Beziehungen. Sie veranschaulichen jedoch gewisse Entwicklungsprozesse und aktuelle Tendenzen. Die Analyse dieser Beispiele erlaubt nicht nur wertvolle Rückschlüsse über die jüngste Entwicklung in den betreffenden Bereichen, sondern bezieht sich auch allgemein auf die Gesamtsituation der Beziehungen zwischen Deutschland und Polen. Die genannten Beispiele bestätigen vor allem die These, dass die bilateralen Beziehungen einerseits schon längst Normalität geworden sind. Daher finden zahlreiche positive Konsequenzen der beiderseitigen Zusammenarbeit in der Öffentlichkeit kaum noch Erwähnung (oder stoßen in den Medien nur auf geringes Interesse bzw. werden gar nicht erst publik gemacht). Andererseits fehlt es bezüglich der erarbeiteten Pläne und der diese realisierenden Akteure oftmals an positiven Synergieeffekten, was letztlich beiderseits der Oder auf das Fehlen einer breit angelegten Gesamtvision für die deutsch-polnischen Beziehungen zurückzuführen ist.

In Bezug auf die aktuellen Pläne in den deutsch-polnischen Beziehungen und die diesbezüglichen Akteure fehlen bislang positive Synergieeffekte, da es in beiden Ländern immer noch an einer breit angelegten Gesamtvision für diese Beziehungen mangelt.

### **Strategische Herausforderungen**

Die regelmäßigen Kontakte zwischen den Außenministerien Deutschlands und Polens auf unterschiedlicher ministerieller Ebene bestätigen, dass beide Seiten eine erweiterte Zusammenarbeit auch aus pragmatischen Gründen für notwendig halten. Mit Bezug auf die gegenseitige Wahrnehmung sind diese kommunikativen Röhren sehr wichtig. Innerhalb des Programms der Zusammenarbeit gibt es zwar keine Prioritäten, es zeigt sich jedoch, dass vor allem die EU-Themen in den Vordergrund treten. Gleichzeitig geschieht in anderen Bereichen recht viel. Insgesamt fehlt es aber an einer klaren, übergeordneten Orientierung.

Das Programm hat keine neuen Instrumente oder institutionellen Rahmenbedingungen für die bilaterale Zusammenarbeit geschaffen. Das ist gut so, da es bereits viele dieser Instrumente und Institutionen gibt. Nötig ist vielmehr, diese genau zu koordinieren, andere Akzente zu setzen und die derzeitigen Lösungen dem aktuellen Niveau der deutsch-polnischen Beziehungen anzupassen. Neue Strukturen sind dabei nicht erforderlich.

Nötig wäre vielmehr, dass sowohl Deutschland als auch Polen langfristige Strategien für das Verhältnis zum jeweiligen Nachbarland entwickeln.

In Polen wurden bereits Schritte in diese Richtung unternommen. Erstmals seit 1989 wurde im März 2012 ein nationales Strategiepapier verfasst: „Prioritäten der polnischen Außenpolitik 2012–2016“. In diesem Dokument heißt es u.a.: *Es ist die Absicht des Ministerrates, den Bürgern die Ziele, Prioritäten und generellen Aufgaben der Außenpolitik bis zum Jahre 2016 vorzustellen. Denn die Unterstützung seitens der Gesellschaft ist für die erfolgreiche Realisierung dieser Politik unerlässlich [...]. Die Unterzeichnung dieses Dokuments ist daher ein wesentliches Element im Prozess der Koordinierung der internationalen – vorallem europäischen – Zusammenarbeit von zentralstaatlichen Behörden, Selbstverwaltungsorganen und anderen Einrichtungen in Polen. Durch die Realisierung dieses umfassenden Vorhabens wird allmählich ein leistungsfähiges System der Kooperation einzelner Institutionen auf internationaler Ebene entstehen, wodurch die Kohärenz der polnischen Außenpolitik erheblich zunehmen wird.* Diese Ankündigung im Rahmen des Strategiepapiers weist auf dringend nötige, übergeordnete Richtlinien für die Außenpolitik Polens hin. Zu beobachten wird sein, welche Resonanz und Akzeptanz diese Vorgaben nun in den Reihen der politisch Handelnden erfahren.

Über die Beziehungen Polens zu Deutschland heißt es im Strategiepapier wie folgt:

*Polen betrachtet Deutschland und Frankreich als politische und wirtschaftliche Schlüsselpartner auf dem Kontinent und beabsichtigt, das erreichte Niveau der Dynamik in den beiderseitigen Beziehungen aufrechtzuerhalten. Eines der wichtigsten Ziele für die Jahre 2012-2016 ist es, das hohe Niveau der Zusammenarbeit mit diesen Staaten im ökonomischen Bereich und bei der Tätigung von Investitionen zu bewahren.*

*Eine wesentliche Rolle in den politischen Beziehungen Polens zu Deutschland und Frankreich spielt das Weimarer Dreieck. Als wichtiges Forum der gegenseitigen Abstimmung gemeinsamer europäischer Interessen soll das Weimarer Dreieck u.a. dabei helfen, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mit konkreten Inhalten zu versehen und eine kohärente EU-Ostpolitik zu entwickeln.*

*Deutschland ist der wichtigste Partner Polens in bilateralen Beziehungen. Über ein Viertel des polnischen Exports fließt nach Deutschland, das zugleich Hauptnettozahler der EU ist. In den Jahren 2012-2016 werden die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Kontakte in Forschung und Wissenschaft, Tourismus und Kultur sowie die partnerschaftliche, grenzüberschreitende und regionale Kooperation die Garanten für gute deutsch-polnische Beziehungen sein und die Grundlage für gegenseitiges Verständnis bilden. Nötig ist jedoch, die noch bestehenden*

*Probleme zu beseitigen, wobei auch alle die Vergangenheit betreffenden Angelegenheiten endgültig abzuschließen sind.*<sup>20</sup>

Zwar sind die hier zitierten Inhalte nicht sehr umfangreich, aber sie skizzieren durchaus eine gute Grundlage für die Fortsetzung der Deutschland betreffenden Akzente der polnischen Außenpolitik und die weitere Präzisierung der diesbezüglichen Leitlinien. In Verbindung mit dem deutsch-polnischen Programm der Zusammenarbeit, in dem die einzelnen Kooperationsbereiche sowie konkrete Projekte aufgelistet werden, verschafft das Strategiepapier somit einen Gesamtüberblick. Von entscheidender Bedeutung ist derzeit die Ausbildung geeigneter Mechanismen zur Umsetzung der Pläne auf den einzelnen Entscheidungsebenen. Aber gerade diese Umsetzung findet nicht immer statt, wie die vorab kurz erläuterten Beispiele zeigen.

Auf deutscher Seite gibt es bislang noch kein vergleichbares Strategiepapier. Über die Grundsätze der gegenwärtigen deutschen Außenpolitik kann man sich auf der Internetseite unter dem Schlagwort „Schwerpunkte deutscher Außenpolitik“, auf denen die Beziehungen zu Polen als ausgebaut bezeichnet werden und die trilaterale partnerschaftliche Zusammenarbeit Deutschlands und Polens mit Frankreich oder Russland erwähnt wird, informieren. Angesichts der föderalen Verfassungsstruktur Deutschlands wären einheitliche Leitlinien der Bundesregierung über die Ziele der deutschen Außenpolitik wünschenswert. Denn andere öffentliche Entscheidungsträger in Deutschland, die an diese Leitlinien nicht gebunden sind, könnten diese dennoch als Anregungen für den Entwurf eigener Maßnahmenpläne nutzen.

Das Fehlen politischer Strategien oder Prioritäten in den Beziehungen mit dem jeweiligen Nachbarland wird überaus deutlich, wenn man aus den vorab analysierten Einzelpunkten des deutsch-polnischen Programms der Zusammenarbeit allgemeine Schlussfolgerungen zieht.

Erstens: Nicht alle Fachressorts setzen sich für die Realisierung der Maßnahmen im Bereich der deutsch-polnischen Beziehungen ausreichend stark ein. Dies ist die Folge unterschiedlicher persönlicher Handhabung der Agenda seitens einzelner ministerieller Mitarbeiter, insbesondere des Führungspersonals. Aber auch mangelnde Signale seitens der Außenministerien und Regierungskanzleien, dass das Verhältnis zum Nachbarland Priorität genießen soll, spielen hierbei eine gewichtige Rolle.

Überaus bedeutsam ist in allen Fällen eine möglichst genaue Koordination der gegenüber dem Nachbarland eingeleiteten Maßnahmen durch die Außenministerien, die über die notwendige Fülle an Erfahrungen

---

**20** Zit. nach: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012 – 2016* [Prioritäten der polnischen Außenpolitik 2012-2016], März 2012.



Von maßgeblicher Bedeutung für die erfolgreiche Zusammenarbeit ist eine gute Abstimmung zwischen den Außenministerien; diese könnten ihrerseits die rege Kommunikation mit allen weiteren beteiligten Akteuren fördern.

und Informationen verfügen.<sup>21</sup> Die anderen Fachressorts sollten von den Außenministerien nicht nur eine datentechnische Verarbeitung übermittelter Nachrichten erhalten, sondern auch laufend Rückmeldungen über die Haltung im Nachbarland oder Anweisungen zur aktuellen Ausrichtung der eingeleiteten Maßnahmen. Die Diplomaten verfügen an dieser Stelle über entsprechende Instrumente und besitzen einen größeren Überblick über die deutsch-polnischen Beziehungen. Aufgrund dieses Überblicks sollten gerade die Außenressorts ihren Kollegen in anderen Ministerien Handlungsanweisungen und Anregungen geben, welche Schritte weiterhin zu unternehmen sind. Das zwischen einigen Ressorts immer noch bestehende Misstrauen und ein mitunter zwischen ihnen herrschendes Konkurrenzverhältnis haben jedoch zur Folge, dass das vorhandene Kooperationspotential oftmals ungenutzt bleibt und gewinnbringende Kenntnisse oder Ideen hinter den Mauern eines Ministeriums verborgen bleiben. Auch in diesem Zusammenhang erweist es sich als notwendig, außenpolitische Interessen klarer zu definieren, die nicht nur von einzelnen Ministerien, sondern gerade auch vom Finanzministerium, das die Entscheidung darüber trifft, ob Mittel für einzelne Projekte tatsächlich zur Verfügung stehen, beachtet werden.

Zweitens: Die Schwäche einiger Ministerien lässt sich auf ein anderes Phänomen zurückführen, das auch für die deutsch-polnischen Beziehungen charakteristisch ist. Vieles hängt von den Mitarbeitern ab, die hinter konkreten Einzelinitiativen stehen. Wenn sich in einem Fachressort an einflussreicher Stelle ein Beamter befindet, dem der weitere Ausbau der Kontakte zu Polen bzw. Deutschland auch persönlich am Herzen liegt, schreitet die Realisierung bestimmter bilateraler Vereinbarungen besser voran. Je nach Bedeutung der Angelegenheit kann ein solcher, die deutsch-polnischen Beziehungen wohlwollend betrachtender Mitarbeiter, eine Führungsposition auf unterer Ebene bekleiden und dabei für das weitere „Vorantreiben“ des Vorhabens und die Erörterung von Detailfragen zuständig sein. Gleichzeitig sind jedoch oftmals auch Impulse von höherer Ebene nötig. Entscheidend ist dann, ob sich ein Minister oder Vizeminister für eine konkrete Sache einsetzt, in dem er entsprechende Prioritäten für die Ressortarbeit aufstellt. Von ähnlicher Bedeutung ist das Engagement der Mitarbeiter in den Botschaften, wo

---

**21** Mit Blick auf die Koordinierung der deutsch-polnischen Beziehungen seitens der Außenministerien beider Staaten stellt sich die generelle Frage, inwieweit die Europapolitik bzw. die bilateralen Beziehungen von den Regierungen beider Staaten geleitet werden. Von Bedeutung sind dabei nicht zuletzt die von den Finanzressorts vorgesehenen Finanzmittel. Diese überaus wesentlichen Aspekte wären jedoch in einer gesonderten Studie näher zu untersuchen. In Bezug auf die Koordinationsstrukturen der bilateralen Beziehungen auf polnischer Seite kann dabei auf eine einschlägige Analyse des Warschauer Instituts für Öffentliche Angelegenheiten verwiesen werden; siehe A. Łada, *Czas wyjść poza sferę uśmiechów*, op. cit.

gleichfalls vieles davon abhängt, ob sich die „richtigen Leute an den richtigen Stellen“ befinden.

Soweit das Funktionieren der bilateralen Beziehungen derart mit dem Engagement einzelner Personen verknüpft ist, wird in vorteilhafter Weise die Realisierung einzelner Projekte regelmäßig schnell und im Wege besserer Kommunikation stattfinden. Letztlich ist eine solch starke „Personalisierung“ aber problematisch. Unvermeidliche Rotationen im staatlichen Verwaltungsdienst (etwa in Reihen der Diplomaten) oder sonstige unerwartete personelle Veränderungen können große Lücken nach sich ziehen. Die deutsch-polnischen Beziehungen offenbaren gerade an dieser Stelle ob der Abhängigkeit vom tätigen Personal und in Ermangelung struktureller Beständigkeit eine noch immer bestehende institutionelle Schwäche. Weniger gestützt auf Zukunftsvisionen und geprägt von traditioneller deutsch-polnischer Asymmetrie in vielen Bereichen, sind sie anfällig, sobald das Interesse auf einer Seite schwindet. Eine Lösung dieses Problems ist schwierig, da sich die Beziehungen trotz der Erfahrung zweier Jahrzehnte noch immer in der Aufbauphase befinden. Eine Besserung wird mit der Zeit hingegen erst mittels einer dauerhaften institutionellen Verankerung Einzug halten. Direkte Beziehungen oder größeres Vertrauen in breiteren Kreisen beider Staatsverwaltungen werden sich sicherlich entwickeln und vertiefen. Das Gefühl für die Bedeutung der bilateralen Partnerschaft und die Kenntnisse der Arbeitsweise der anderen Seite werden wachsen. Dennoch sollte man nicht allzu große Erwartungen an die Geschwindigkeit derartiger Prozesse haben, sofern der Aufbau institutionellen Strukturen nicht entsprechend unterstützt wird.

Drittens: Die Dynamik der Zusammenarbeit wird auch von der in beiden Staaten unterschiedlichen administrativen Kompetenzverteilung beeinflusst. Überall dort, wo in Deutschland die Länder zuständig sind und in Polen die Zentralregierung, kommt es immer wieder zu Missverständnissen und Verzögerungen. Dies zeigt sich auf zahlreichen Gebieten.

Auch nach 20 Jahren regionaler Zusammenarbeit zwischen zwei demokratischen Staaten haben noch nicht alle Beamten beiderseits der Oder verinnerlicht, dass die Verfassung des jeweiligen Nachbarlandes anders ausgestaltet ist. Im Sinne gemeinsamer Lösungen gilt es dies dennoch stets zu beachten und offen auf daraus resultierende Probleme zu reagieren. Erste positive Veränderungen zeichnen sich auch hier durchaus ab. Leider werden in Deutschland oftmals immer noch Stimmen laut, die ausschließlich die polnische Seite bzw. den administrativen Staatsaufbau Polens für mangelnde Erfolg der Zusammenarbeit verantwortlich machen. An anderer Stelle versucht man, die eigene Tatenlosigkeit mit dem Fehlen behördlicher Befugnisse zu rechtfertigen und weist darauf hin, dass in der betreffenden Sache nicht der Bund, sondern das jeweilige Land zuständig sei. Derartige Argumente werden anscheinend auch angeführt, um die eigene Abneigung oder das mangelnde

Interesse an der beiderseitigen Zusammenarbeit möglichst zu verbergen. Manchmal blockieren das fehlende Verständnis auf deutscher Seite und die Überzeugung, dass deutsche Lösungsansätze den polnischen Vorschlägen überlegen sind, alle weiteren Gespräche. Von polnischer Seite ist immer wieder der Vorwurf zu hören, dass die Bundesländer mit Polen nur in den Fällen zusammenarbeiten möchten, in denen sie dies für notwendig erachten. Wenn jedoch Polen die Initiative ergreife und dabei bestimmte Forderungen stelle, seien die Länder hingegen nicht mehr so stark an einem gemeinsamen Handeln interessiert.

Tatsächlich besitzt der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag von 1991 für die Bundesländer jedoch keine Geltungskraft, worauf sich diese gelegentlich gerne berufen. Dies stößt bei den polnischen Wojewodschaften auf Unverständnis. Denn die polnische Seite ist der Ansicht, dass die föderative Aufteilung staatlicher Hoheitsgewalt ein innerstaatliches Problem der Bundesrepublik darstellt, das von deutscher Seite gelöst werden muss. Dies dürfe nicht als Argument dienen, administrative Hindernisse in der Zusammenarbeit mit Polen zu rechtfertigen. Derartige Denkweisen machen sich auf beiden Seiten der Oder bemerkbar.

Die Entkräftung dieser gegenseitigen Vorwürfe wird wohl erst im Zuge eines tiefgreifenden Generationenwechsels in beiden Ländern erfolgen. Denn es darf nicht übersehen werden, dass die derzeitige deutsche Grenzregion einst der DDR angehörte, also einem Staat, der trotz der zwangsverordneten „Freundschaft“ mit der Volksrepublik Polen gegenüber der polnischen Bevölkerung negativ eingestellt war. Erforderlich sind eine aufgeschlossene Mentalität und eine kompromissbereite Grundhaltung gegenüber der Verfassungsstruktur des Partnerlandes. Wie sich am Beispiel der deutsch-französischen Beziehungen zeigt, tauchen zwischen Berlin und Paris auch nach langen Jahren sehr guten nachbarschaftlichen Verhältnisses weiterhin Missverständnisse in der bilateralen Wahrnehmung auf. Ähnliche gegenseitige Anschuldigungen werden beiderseits der Oder laut, was für die Fortsetzung der eingeleiteten Maßnahmen nicht förderlich ist.

Die von deutscher Seite an die Adresse Polens gerichteten Vorwürfe bezüglich fehlender rechtlicher Regelungen oder ungeeigneter Lösungsmodelle sind jedoch teilweise richtig. Denn die polnischen Wojewodschaften können in einigen Fragen tatsächlich nicht handeln, da ihnen entsprechende Hoheitsbefugnisse fehlen – und die Zentralregierung in Warschau eine Klärung der Sachlage hinauszögert.

Hinter dieser Situation verbirgt sich zum einen gegenseitiges Misstrauen, zum anderen eine ablehnende Haltung gegenüber einer eindeutigen Kompetenzabgrenzung zwischen den staatlichen Behörden Polens. Dies betrifft jedoch keineswegs ausschließlich Angelegenheiten der deutsch-polnischen Beziehungen, sondern generell die Hoheitsbefugnisse der Wojewodschaften im Rahmen der Außenpolitik. Es wäre vorteilhaft, die

Befugnisse in diesem Bereich auf nationaler Ebene so rasch wie möglich zu klären, damit Initiativen lokaler Selbstverwaltungen oder regionaler Behörden nicht länger blockieren werden und zugleich das Außenministerium die Möglichkeit erhält, die Außenpolitik des Staates vollumfänglich zu koordinieren. Im Zuge einer Neuregelung schließlich sollte die Zentralregierung sodann den Selbstverwaltungen vor Ort deutliche Hinweise geben, wie sie ihre Interessen in der Außenpolitik am besten vertreten und sich innerhalb der deutsch-polnischen Vorhaben miteinbringen können.

Die fehlende Gleichrangigkeit von Bundesländern und Wojewodschaften ändert nichts an der Tatsache, dass zahlreiche Angelegenheiten aufgrund mangelnden guten Willens bislang im Sande verlaufen sind. Einigen Grenzstädten gelingt es immer noch nicht, das Potential ihrer unmittelbaren geographischen Nähe in geeigneter Weise zu nutzen. Daher verfügen z.B. Słubice und Frankfurt an der Oder immer noch ebenso wenig über eine sie miteinander verbindende Straßenbahnlinie, wie es auch die Stadträte von Zgorzelec und Görlitz bisher nicht geschafft haben, gemeinsam die öffentliche Besichtigung von Fußballspielen zu organisieren. Auf beiden Seiten der Grenze entstehen derzeit in zwei Ortschaften Schwimmbäder, obwohl ein gemeinsames für beide Städte ausreichend wäre. Umso erfreulicher ist es, dass Notarztwagen derzeit bereits grenzüberschreitend Erste Hilfe leisten dürfen. Auf längere Sicht sollten auch deutsche und polnische Krankenhäuser die Zusammenarbeit aufnehmen (kostspielige Fachkliniken könnten sich dann beiderseits der Oder ergänzen). Eine derartige Kooperation würde die beiden Bevölkerungen vor Ort mit Sicherheit annähern, und dies wäre ein Beweis für die beiderseitige Partnerschaft. Aber auch in diesen Prozess müssen sich die Zentralbehörden von Zeit zu Zeit koordinierend einschalten. Auf die Frage nach den Verantwortlichen für die fehlenden Fortschritte in konkreten Bereichen lassen sich so viele Antworten finden, wie es beteiligte Akteure gibt. Dies hat zur Folge, dass die Regionen erhebliche Zweifel hegen, ob das Programm der Zusammenarbeit tatsächlich realisiert wird, während die Zentralregierung zunehmend skeptisch ist, ob die Regionen eine Beteiligung an diesem Programm überhaupt anstreben.

Beamten der Regionalbehörden betonen, dass sich die Beziehungen noch in der Anfangsphase befinden, gleichwohl ist bereits einiges erreicht worden. Trotz aller vorab erwähnten Schwierigkeiten tut sich in diesem Bereich viel. Neben Gemeinschaftsanträgen für Vorhaben im Rahmen des Programms INTERREG führen die Regionen u.a. gemeinsame Projekte mit Partnern aus Drittländern durch, die eine rein bilaterale Kooperation überschreiten. Diese Entwicklung zeugt von einer zunehmenden Reife der gegenseitigen Kooperation auf regionaler Ebene.

### **Empfehlungen:**

- ▶ **Für die gegenwärtigen deutsch-polnischen Beziehungen ist es von entscheidender Bedeutung, dass zunehmend auch gesamteuropäische Themen einbezogen werden.** Diese sind derzeit viel wichtiger als rein bilaterale Schwerpunkte.
- ▶ Die Evaluierungen und Planungen für die Folgemonate sind sehr sorgfältig vorzunehmen, da im Herbst 2013 die nächste Bundestagswahl stattfinden wird, infolge der sich die weitere Realisierung von eingeleiteten Maßnahmen hinauszögern und deren Prioritäten verändern können.
- ▶ Wenn die deutsch-polnischen Beziehungen wirklich Priorität genießen sollen, **müssen dafür auch entsprechende Finanzmittel bereitgestellt werden.** Dies betrifft sowohl die Personalstellen von Beamten, die ins jeweilige Nachbarland entsandt werden, als auch die Durchführung anderweitiger Gemeinschaftsprojekte. Darüber hinaus sollte die polnische Seite in diesem Zusammenhang unbedingt ihre Möglichkeiten prüfen, so bald wie möglich einen neuen, repräsentativen Botschaftssitz in Berlin zu schaffen.
- ▶ Wesentliche Voraussetzung für die weitere Erfüllung des Programms der Zusammenarbeit ist eine **gute Abstimmung zwischen den einzelnen Fachressorts sowie ein intensiver Informationsaustausch zwischen dem Außenministerium und anderen Fachministerien.**
  - Bei der Sammlung von Informationen aus den Fachressorts liegt es nahe, dass die beiden Außenministerien den anderen Ressorts **anschließend entsprechende Rückmeldung geben** – sowohl nach Begegnungen mit Partnern aus dem jeweiligen Nachbarland als auch in Folge von eigenständig durchgeführten Analysen der gewonnenen Informationen. Denn nur dann sind die Fachressorts imstande, bestimmte Fehler zu eliminieren und aus den Festlegungen der Außenministerien Nutzen zu ziehen.
  - Aufgrund ihrer Bedeutung als Schnittstelle der deutsch-polnischen Beziehungen (etwa angesichts der zahlreich bei ihnen eingehenden Informationen oder ihrer koordinierenden Tätigkeiten) sollten die Außenministerien den einzelnen Fachressorts häufiger Hinweise geben. Gezielte Informationen könnten darüber gegeben werden, welches konkrete Engagement wo am lohnlichsten wäre. Zudem böte sich zusätzlich – national wie bilateral – die Chance, im Wege sachlicher Diskussionen Vertrauen zwischen den Fachressorts zu schaffen. Und die dort tätigen Beamten fühlten sich weniger belehrt, stattdessen vielmehr in ihrem Handeln bestärkt.
  - Aufgrund der in Polen in Bezug auf die Deutschlandpolitik herrschenden Kompetenzaufteilung zwischen Außenministerium und Ministerpräsidentenkanzlei sollten die einzelnen Fachressorts ferner

ganz klare Anweisungen erhalten, wer im Einzelfall für die gegenseitige Zusammenarbeit zuständig ist.

- ▶ Beiden Staaten benötigen eine **möglichst effiziente Koordination der Beziehungen** zu den Partnern im Nachbarland.
  - Die Koordination könnte durch die Festlegung konkreter Prioritäten der Außenpolitik zusätzlich unterstützt werden. Daher wäre es auf beiden Seiten der Oder geboten, entsprechende Strategiepapiere für die jeweilige Außenpolitik der nächsten Jahre zu erarbeiten. Die ausdrückliche Berücksichtigung der gegenüber dem Nachbarland bereits eingeleiteten Maßnahmen in diesen Dokumenten wäre ein sichtbarer Beweis für die tatsächlich existierende Partnerschaft.
  - Die Verantwortlichen in den Fachressorts und den mit den Partnern des Nachbarlandes kooperierenden Organisationen sollten darüber wachen, dass ihre Mitarbeiter die andere Seite partnerschaftlich behandeln. Dabei ist es wichtig, dass die Dienstvorgesetzten mit gutem Beispiel vorangehen. Dies ist bedauerlicher Weise, obwohl selbstverständlich, in der Praxis noch immer nicht der Fall.
  - Probleme bei der Realisierung von Projekten resultieren nicht selten aus der Unkenntnis des Nachbarlandes und einer fehlenden Aufgeschlossenheit für die Unterschiede zwischen beiden Staaten. Daher wäre es **dringend geboten, bei der Einstellung von Mitarbeitern auf Positionen, in deren Kompetenzbereich die Beziehungen zum Nachbarland liegen, gute Kenntnisse in Bezug auf dieses Landes zum notwendigen Bestandteil von Einstellungsbedingungen zu machen** – u.a. durch die Teilnahme an einschlägigen Austausch- und Stipendienprogrammen oder Schulungen. Auf diese Weise wird auch das Potential von Personen genutzt, in die beide Seiten bereits seit zwei Jahrzehnten fortlaufend investieren.
- ▶ Vor dem Hintergrund der **unterschiedlichen administrativen Strukturen beider Staaten** könnten verschiedenste Schritte unternommen werden, um diese Unterschiede möglichst wirksam zu nivellieren.
  - Es wäre wünschenswert, wenn alle Anstrengungen unternommen würden, den Akteuren deutsch-polnischer Projekte derartige Unterschiede bewusst zu machen. Dabei könnte man z.B. **entsprechende Studienmaterialien** erstellen, die die administrativen Ungleichgewichte im jeweiligen Projektbereich aufzeigen.
  - Zudem wäre es hilfreich, anlässlich beiderseitiger Begegnungen – seien es erstmalige Treffen oder solche in neuer personeller Zusammensetzung – sich auch bewusst der **gegenseitigen Aufklärung über bilaterale Strukturunterschiede** zu widmen. Derartige Erörterungen sollten nicht als Zeitverschwendung oder arrogante Belehrung angesehen werden, sondern als wesentliches Element der Vermeidung eventueller Missverständnisse.

- Beide Seiten sollten **trotz der unterschiedlichen Kompetenzverteilung mehr Verständnis und eine größere Offenheit für die Zusammenarbeit** aufbringen.
- Die Bunderegierung könnte, wenn möglich, die Bundesländer stärker in Vorhaben miteinbeziehen, in die diese qua Zuständigkeit eingebunden werden. Die polnische Seite könnte hingegen ihrerseits überlegen, welche Anstrengungen zu unternehmen sind, um die gegenseitige Zusammenarbeit durch den **zentralistischen Staatsaufbau Polens nicht zu blockieren**. In Betracht kommen dabei Veränderungen in der Kompetenzzuordnung einzelner Verwaltungseinheiten und deren Beziehungen zur staatlichen Zentralverwaltung, die zumindest die Realisierung einiger Grundsätze der Außenpolitik erleichtern.
- **Es liegt nahe, auch die Tätigkeit der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit neu zu bewerten**, deren Aufgabe in der Koordinierung und Definierung der aktuellen Ausrichtung der Zusammenarbeit besteht. Denn derzeit herrscht in diesem Gremium allzu großes Misstrauen und die Begegnungen führen nicht zu konkreten Plänen, die anschließend in die Praxis umgesetzt werden.
- In Polen könnten **regelmäßige Konsultationen zwischen Vertretern von Regierung und Selbstverwaltungsorganen stattfinden, die der Einleitung konkreter Maßnahmen des Außenministeriums vorausgehen** und für die weitere Entwicklungen der Wojewodschaften bedeutsam wären.

### “Roadmap“ und Orientierungspunkt

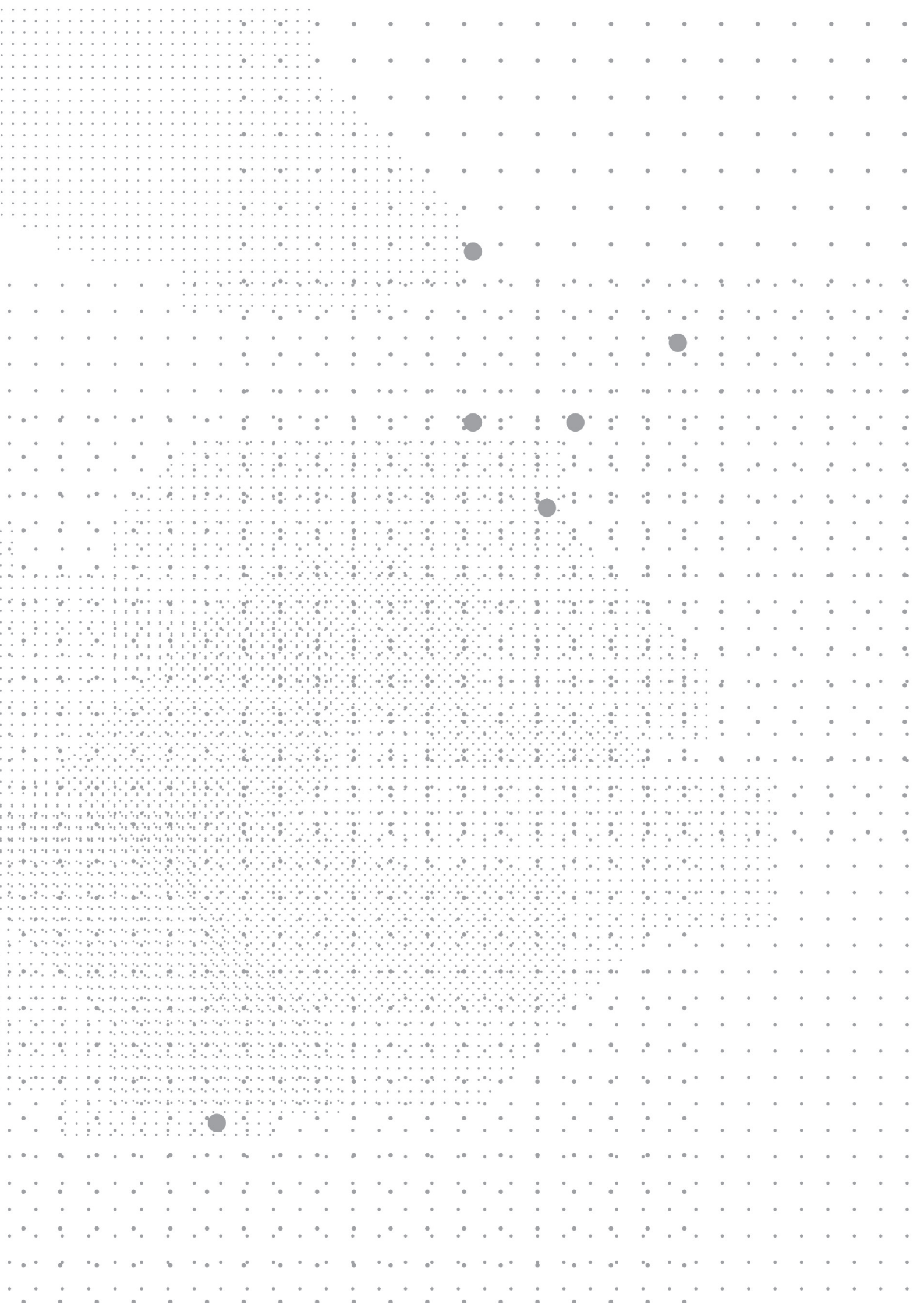
Die oben skizzierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen liegen teilweise auf der Hand. Aber gerade darin besteht in den deutsch-polnischen Beziehungen oftmals das Problem. Zahlreiche Angelegenheiten und Projekte sind nach über 20 Jahren allzu selbstverständlich geworden. Daher ist man schon so fest von ihrem Funktionieren überzeugt, dass sie nicht näher reflektiert werden und auch nicht geprüft wird, ob der Prozess ihrer Verwirklichung tatsächlich weiterläuft. Aus diesem Grund sollte man stets auch an bereits selbstverständliche Errungenschaften erinnern und all das loben, was oftmals nur mühsam erreicht worden ist.

Analysiert man die bisherige Realisierung des Programms der Zusammenarbeit, so bestätigt sich, dass das inzwischen errichtete Netzwerk deutsch-polnischer Kontakte tatsächlich imponierend ist. Zugleich darf nicht übersehen werden, dass sich die beiderseitigen Beziehungen nicht nur auf Kontakte zwischen Regierungsvertretern oder lokalen Behörden bzw. die praktische Umsetzung der hier näher untersuchten Projektliste beschränken. Sie sind weitaus intensiver. Die Vielfalt der an diesen Beziehungen beteiligten

Akteure ist ein enormer Pluspunkt, bringt aber zugleich die Herausforderung mit sich, diese Beziehungen zu koordinieren. Die Selbstständigkeit zahlreicher Maßnahmen ist erfreulich, da die Dezentralisierung von Entscheidungen angesichts rascher Veränderungen in der heutigen Welt unvermeidlich und sogar wünschenswert ist. Dies macht aber eine möglichst gute Koordination dieser Maßnahmen umso notwendiger. Die jeweiligen Akteure sollten sich ganz bestimmte Ziele setzen und müssen über geeignete Instrumente und Methoden der Realisierung verfügen, um in ihren Unternehmungen effektiv zu sein. Um zur maximalen Weiterentwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen beizutragen und nicht einen Teil der dafür aufgewandten Energien zu verlieren, sollten die Akteure die maßgeblichen Anknüpfungspunkte kennen.

Das im Juni 2011 beschlossene Programm der Zusammenarbeit wird somit zu Recht als „Roadmap“ der deutsch-polnischen Beziehungen bezeichnet. Dieses Vorhaben gilt es von Zeit zu Zeit zu aktualisieren. Um guten Gebrauch von der „Roadmap“ zu machen, sollten ferner die in ihr aufgeführten Aspekte stets als Orientierungspunkte im Blickfeld gehalten werden. Und die Verantwortlichen in beiden Ländern sollten nicht zögern, die eingeschlagene Richtung möglichst vielen Wegbegleitern bekannt zu machen.





## Zur Autorin

**Dr. Agnieszka Łada** – Leiterin des Europa-Programms und Senior Analyst am Warschauer Institut für Öffentliche Angelegenheiten. Promotion in Politikwissenschaft an der Universität Warschau. Studium der Politikwissenschaft in Berlin sowie Aufbaustudium in Organisationspsychologie in Dortmund. *Visiting fellow* am Brüsseler European Policy Centre (2011), *visiting research fellow* an der University of Sussex (2012), Vorstandsvorsitzende der Policy Association for an Open Society (PASOS), Ratsmitglied des Deutsch-Polnischen Jugendwerks und Mitglied der Kopernikus-Gruppe. Spezialisierung auf folgende Bereiche: EU-Institutionen, insbesondere Europäisches Parlament und EU-Ratspräsidentschaft, Deutschland und deutsch-polnische Beziehungen, polnische Außen- und Europapolitik, Wahrnehmung Polens im Ausland bzw. der Ausländer in Polen.



„Deutsch-polnisches Barometer“ ist ein gemeinsames Projekt des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten und der Konrad-Adenauer-Stiftung. Ziel des Projekts ist die regelmäßige Untersuchung und Präsentation der Meinungen der Polen und Deutschen zu den deutsch-polnischen Beziehungen sowie Herausforderungen, vor die die beiden Staaten gestellt werden.

Publikationen zum Thema deutsch-polnische Wahrnehmung aus den letzten Jahren:

Agnieszka Łada, **Blicken wir in die Zukunft. Die Meinung der Polen über die deutsch-polnische Zusammenarbeit und die Bedeutung der Geschichte in den deutsch-polnischen Beziehungen**, Warschau 2011

Agnieszka Łada, **20 Jahre später. Das Meinungsbild in Polen über die Vereinigung Deutschlands und die deutsch-polnischen Beziehungen 20 Jahre nach der Wiedervereinigung**, Warschau 2010

Lena Kolarska-Bobińska, Agnieszka Łada (Hg.), **Polen und Deutsche. Ihr gegenseitiges Bild und ihre Vision von Europa**, Warschau 2009

Beata Ociepka, Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, **Die Europapolitik Warschaus und Berlins in der deutschen und polnischen Presse**, Warschau 2008