

Lang, Kai-Olaf

Research Report

Polens Vorsitz im Rat der EU: Zuversicht in Zeiten der Krise.
Warschauer integrationsfreundliche Präsidentschaft ist Ausdruck
eines europapolitischen Gestaltungswunschs

SWP-Aktuell, No. 38/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lang, Kai-Olaf (2011) : Polens Vorsitz im Rat der EU: Zuversicht in
Zeiten der Krise. Warschauer integrationsfreundliche Präsidentschaft ist Ausdruck eines
europapolitischen Gestaltungswunschs, SWP-Aktuell, No. 38/2011, Stiftung Wissenschaft und
Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255000>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Polens Vorsitz im Rat der EU: Zuversicht in Zeiten der Krise

Warschaws integrationsfreundliche Präsidentschaft ist Ausdruck eines europapolitischen Gestaltungswunschs

Kai-Olaf Lang

Am 1. Juli übernahm Polen für ein halbes Jahr den Vorsitz im Rat der Europäischen Union (EU). In dieser Zeit möchte es dazu beitragen, dass sich die EU vom Krisenmanagement abkehrt und zur Schaffung von Prosperität und Sicherheit übergeht. Warschau ist sich der limitierten Möglichkeiten der Ratspräsidentschaft unter den Vorzeichen des Lissabon-Vertrags und der Verwerfungen in der Euro-Zone bewusst, hat aber gleichwohl beachtliche Ambitionen bekundet. Basierend auf einem Bekenntnis zu »mehr Europa« ist die aktuelle Ratspräsidentschaft auch im Kontext des wachsenden Anspruchs auf europapolitische Gestaltung zu sehen, den das erstarkende Polen geltend macht.

Angesichts der vorausgehenden (Ungarn) und nachfolgenden Präsidentschaften (Dänemark, Zypern) mit ihrem eingeschränkten Gewicht richtete die europäische Öffentlichkeit schon lange vor dem offiziellen Start des Sechs-Monats-Terms ihr Augenmerk auf Warschau: Polen, ein Land mit beachtlichem Potential, klaren außen- und europapolitischen Zielen und ausgeprägtem europäischem Gemeinschaftsgeist soll der Union neue Impulse geben. In Polen hat man dies nicht nur registriert, sondern durchaus auch als Begründung dafür gesehen, in der Zeit der Präsidentschaft mehr als nur Verwalter und Vermittler zu sein – und das trotz der im Lissabon-Vertrag festgeschriebenen Einschränkungen im Handlungs- und Aufgabentableau. Premier-

minister Tusk erklärte vor Polens Parlament, dass zum Ratsvorsitz jenseits von routinehaften Entscheidungen auch »die Mitgenerierung politischer Führung« gehöre, die der EU als Ganzes behilflich sei. Die an Polen gerichteten Erwartungen seien »etwas größer« als bislang. Dabei sei man sich allerdings bewusst, dass reale Ausübungsbefugnisse und Wirkungsmöglichkeiten in der EU anderswo verortet seien.

Ambitionierter Realismus

Vor diesem Hintergrund praktiziert Polen eine Präsidentschaftsphilosophie, die man als ambitionierten Realismus bezeichnen könnte. Drei Faktoren sind dabei maßgebend: der Wunsch, formativen Einfluss

in der EU auszuüben; das Bemühen, verfahrenere Verhandlungs- und Abstimmungssituationen als unparteiischer Makler mit Blick auf das große Ganze konstruktiv aufzulösen; das Bestreben, organisatorisch und »handwerklich« professionell zu handeln. Dabei wissen die politisch Verantwortlichen in Warschau sehr wohl, dass Erstlingspräsidentschaften auch als Test für die »Europafähigkeit« eines Mitgliedstaates und seiner Administration gewertet werden. Insofern hat die Präsidentschaft aus ihrer Sicht auch eine starke Image- und wahrnehmungsbezogene Komponente: Polen möchte durch den Ratsvorsitz als »verantwortungsvoller und berechenbarer Staat« gesehen werden (Donald Tusk). Und es möchte sich durch die Präsidentschaft aufgewertet wissen: in seiner Position als »Akteur der ersten Liga in der Union«, als »regionaler Leader«, als wirtschaftlich erfolgreiches Land, als »solider und solidarischer Staat« sowie als Land, das Freiheit und Demokratie unterstützt (so Außenminister Radek Sikorski).

Inhaltlich will Polen durch seine Präsidentschaft nicht zuletzt zwei – aus Warschauer Sicht besonders bedrohlichen – strategischen Risiken der europäischen Integration gegensteuern: dem Abdriften der EU in Richtung Krisengemeinschaft und dem der Zerfaserung des EU-Systems. Polen möchte in Zeiten wachsender Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit der EU dem weitverbreiteten Krisendiskurs eine optimistische Erzählung von den Erfolgen und Chancen der europäischen Integration entgegensetzen: Europa sei nicht die Ursache, sondern die Lösung für bestehende Probleme. So kann etwa Premier Tusks Aussage vor dem Europäischen Parlament gelesen werden, der zufolge die Gleichung gilt »je mehr Europa, desto weniger Krise«. Die Fokussierung auf das Thema »Wachstum« spielt hierbei eine zentrale Rolle.

Gleichzeitig will Polen der Herausbildung neuer, innerer Fragmentierungstendenzen entgegenwirken und tritt für eine aktive Politik der Reduktion von Divergenzen ein. »Zusammenhalt« ist dabei ein

Kerngedanke, den Warschau etwa im Kontext des wirtschaftlichen Gefälles in der EU oder bei der Diskussion über die EU-Finzen besonders akzentuiert. »Zusammenhalt« hat aber für Warschau auch eine politische Dimension. Die (zunächst auf beispielsweise französische Ablehnung gestoßene) Initiative des polnischen Finanzministers, den Ecofin-Vorsitz an den Treffen der Euro-Gruppen-Minister teilnehmen zu lassen, zielte sicherlich auch in diese Richtung. Denn Polen sieht sich nicht nur als *Pre-In* der Euro-Zone, sondern auch als Wächter einer europäischen Integration, die möglichst ohne die Herausbildung innerer Zirkel verlaufen sollte.

Herausforderungen für den optimistischen Makler

Polens Verständnis von seiner Rolle als Ratsvorsitz beruht demnach auf gemeinschaftstreuen Führungsambitionen, redlichen Vermittlermotiven und dem Wunsch, als Bannerträger eines neuen Europa-Optimismus zu agieren. Dabei ist es jedoch mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert.

Polen hat wie jeder andere Ratsvorsitz *legitime Eigeninteressen*, die mit der Idee des unbefangenen Schlichters kollidieren könnten. Insbesondere bei Fragen, die den EU-Haushalt oder die Klimapolitik betreffen, kamen derlei Kollisionen schon zum Vorschein. Die Anfang Oktober 2011 anstehenden Parlamentswahlen erzeugen zusätzlichen Druck. Polen hat in Anbetracht offenkundiger Interessen und eines ernstgemeinten Bekenntnisses zu einem lösungs- und konsensorientierten Mediatorentum die Aufgabe, die Rhetorik des »uneigennütigen« Maklers abzulegen und sich in die Praxis eines nicht unbedingt »neutralen«, aber stets fairen und transparenten Vorsitzes einzuüben.

Einige der Kernziele der polnischen Präsidentschaft, allen voran in der Nachbarschaftspolitik bzw. in deren östlicher Dimension, liegen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit den Neuerungen des Lissabon-Vertrags

steht Polen hier vor der Herausforderung, trotz *institutionellen Kompetenzzugs* Akzente zu setzen. Dies wird – wie bereits unter den vorigen, unter dem Lissabon-System agierenden Vorsitzen – zum einen über innenbezogene Politiken mit markanter Außenwirkung geschehen (Migrationsfragen und innere Sicherheit sind wichtige Beispiele), andererseits über zahlreiche informelle Kanäle für die Abstimmung mit den neuen Organen, insbesondere dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Von Relevanz ist hierbei die von Außenminister Sikorski angekündigte und eng mit der Hohen Vertreterin (HV) Ashton koordinierte Funktion einer Art Quasi-Vertretung der HV in bestimmten Themenfeldern oder Foren. Während sich derlei Maßnahmen gut in das Modell einer »assistierenden Präsidentschaft« im Bereich der Außenbeziehungen fügen (so eine Analyse des Polnischen Instituts für Internationale Beziehungen PISM) und Polen die Ansätze eines künftigen Beziehungsgeflechts zwischen rotierender Präsidentschaft und HV weiter festigen könnte, ist offen, ob Polen eine solche sekundierende Funktion genügt. Gerade in der Nachbarschafts- und Ostpolitik zielt Warschau auf mehr als eine bloße Helferrolle ab.

Eingedenk beachtlicher Hoffnungen, die sich auf den polnischen Vorsitz richten, muss die Warschauer Regierung zumindest in zweierlei Hinsicht *Erwartungsmanagement* betreiben: nach außen, wo es gilt, an Polen herangetragene Wünsche nach spürbarer Richtungsgebung und erfolgreichem Interessenabgleich am Machbaren zu orientieren; und nach innen, wo eine hochkritische Opposition auf die Gelegenheit wartet, die Regierung wegen unzureichender Berücksichtigung nationaler Belange oder fehlender Sichtbarkeit anzuprangern.

Prioritäten und deren Ausformung

Das offizielle Programm der polnischen Ratspräsidentschaft ist in die drei großen Zielkomplexe Wachstum, Sicherheit und Offenheit gegliedert. Diese ob ihrer Breite

in sich heterogenen Prioritätencluster integrieren einerseits die Pflichtaufgaben, die aus der politischen Agenda der EU und den europäischen Gesetzgebungsabläufen resultieren, und andererseits polnische Vorrangthemen. Die wesentlichen und teils politisch stark aufgeladenen Elemente sind die Revitalisierung des Binnenmarktes, die Gespräche über den Mehrjährigen Finanzrahmen für den EU-Haushalt nach 2013, die Fortentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die Stärkung der externen Dimension der europäischen Energiepolitik und die Vertiefung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, insbesondere die Beziehungen zu den Partnerländern in Osteuropa und im Südkaukasus im Rahmen der »Östlichen Partnerschaft«. All diese Themen waren bereits Bestandteil der im Sommer 2010 von der polnischen Regierung gebilligten Liste vorläufiger Prioritäten. Dies zeugt – trotz einiger Akzentverschiebungen bis zur Verabschiedung des definitiven Programms – von einer hohen Kontinuität im Prozess der Aufstellung der Präsidentschaftsziele. Namentlich die Prioritätenkomplexe Wachstum und Offenheit verdeutlichen, wie Polen Eigenanliegen und Integrationsfortschritt verbinden möchte.

Quellen des Wachstums: Haushalt und Binnenmarkt

Im breiten Themenfeld Wirtschaft und Finanzen scheint es Polen nicht zuletzt darum zu gehen, eine konstruktive Verknüpfung herbeizuführen zwischen dem Leitmotiv »Wachstum«, der Debatte über den EU-Haushalt 2014–2020 sowie der Überwindung wirtschaftlich-finanzieller Krisensymptome. Ein Diskussionsstrang ist hierbei die Profilierung des EU-Haushalts als zentralem Faktor zur Erzeugung von Wachstum. Polens Europaminister Dowgiewicz wies in diesem Sinne explizit darauf hin, dass der Haushalt »das größte Investitionsinstrument« sei, über das die EU verfügt. Das Bestreben, die Formel »großer Haushalt ergibt Wachstum« im Diskurs

über den Mehrjährigen Finanzrahmen zu verankern, geht einher mit dem Versuch, konkrete Verhandlungen erst in der Phase nach der polnischen Präsidentschaft beginnen zu lassen. Dies wird es Polen erleichtern, seine speziellen Belange ohne das »Handicap« der Vorsitzführung konsequenter zu verfolgen. Über Zahlen, so wiederum Europaminister Dowiegiewicz, werde im Wesentlichen ohnehin erst 2012 diskutiert. Bei alledem ist Polen daran interessiert, den Fahrplan der Verhandlungen einzuhalten, die Agenda für die Auftaktphase also straff abzuarbeiten und wichtige Akteure frühzeitig einzubinden. Eine für Herbst geplante Konferenz zum Mehrjährigen Finanzrahmen, bei der neben der Kommission auch das Europäische Parlament und nationale Parlamente vertreten sein sollen, kann als Teil dieses Vorgehens angesehen werden.

Das zweite große thematische Anliegen in Sachen Wachstum ist die Belebung des Binnenmarktes. Warschau konzentriert sich hierbei stark auf die Weiterentwicklung der von der Kommission im Frühjahr vorgelegten »Binnenmarktakte«. Bei der Suche nach neuen Quellen des Wachstums setzt Warschau etwa auf die Schaffung eines digitalen Binnenmarkts, bessere Bedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen sowie den Abbau von Marktbarrieren für Dienstleistungen. Zahlreiche dieser Bausteine wurden bei der Zusammenkunft der EU-Finanz- und -Wirtschaftsminister am 12. Juli bestätigt. Das Weiterstreben der Binnenmarktagenda hat aus polnischer Sicht nicht nur eine wirtschaftliche und wachstumsbezogene Bedeutung, sondern auch eine klar politische: Ein funktionierender, deregulierter und von inneren Hindernissen befreiter Binnenmarkt ist ein tragfähiges Fundament der europäischen Integration und ein Faktor, der gegen die Zersplitterung der Union wirkt.

Die offene EU und ihre Nachbarschaften

Es stand schon seit langem fest, dass Warschau die Europäische Nachbarschafts-

politik und deren östliche Kooperationsdimension, die »Östliche Partnerschaft« (ÖP), zu einer der Prioritäten ihrer Präsidentschaft erheben würde. Dass der zweite Gipfel der ÖP entgegen den Planungen vom Frühjahr in den Herbst verschoben wurde, ist aus polnischer Sicht eine günstige Fügung, weil dadurch ein wahrnehmbares Großereignis in die Zeit des eigenen Vorsitzes fällt. Dies ist gerade auch deswegen von Bedeutung, weil die nachbarschaftspolitische Großwetterlage Polens Anliegen nicht besonders zuträglich ist. Die Reformdynamik in den östlichen Anrainerlandern der EU erlahmt, während als Folge der Revolten in der arabischen Welt erheblicher Handlungsdruck an der weiteren südlichen Flanke der EU entstanden ist.

In Anbetracht dessen hat Polens Regierung schon im Vorfeld der Ratspräsidentschaft signalisiert, dass sie die Umbrüche in Nordafrika und im Nahen Osten aktiv unterstützen möchte. Die – mit der HV abgestimmte – Reise von Außenminister Sikorski zu den Führern der libyschen Aufstandsbewegung nach Bengasi Mitte Mai (als erster westlicher Chefdiplomat) oder das von polnischer Seite angekündigte Engagement zur Flankierung von Reformen in Tunesien sind nur einige Belege hierfür. Polens Ansatz basiert also offensichtlich nicht auf dem Gedanken, die Hinwendung der EU nach Süden aus Furcht vor einer Zurückstufung des Ostens zu drosseln. Vielmehr sollen die Aktivitäten im südlichen Mittelmeerraum gefördert werden, um daraus ein klareres Bekenntnis zur Europäischen Nachbarschaftspolitik insgesamt zu erwirken. Leitend ist dabei das Argument, dass die Dichte der Zusammenarbeit mit den Staaten der östlichen Dimension nicht hinter jene mit dem Süden zurückfallen dürfe. »Mehr Süden heißt nicht weniger Osten, sondern ebenfalls mehr Osten«, so könnte die implizite Devise für Warschaus Handeln formuliert werden. Daher ist es sinnvoll, wenn Polen helfen will, aufbauend auf der »Überarbeitung« (review) der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein »erweitertes Angebot für die Nachbar-

schaft« (also für die gesamte Peripherie der EU) und eine angemessene und flexible Finanzausstattung zu entwickeln.

In der Östlichen Partnerschaft verfolgt die polnische Präsidentschaft offenkundig drei übergeordnete Ziele: Erstens braucht diese Partnerschaft einen vorzeigbaren Erfolg, um sowohl in der EU als auch gegenüber den Partnerländern zu signalisieren, dass Fortschritt möglich und die ÖP als Kooperationsrahmen Effekte zeitigt. Dieses Ziel soll vor allem durch den angestrebten Abschluss der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine erreicht werden. Zweitens sollen die von der ÖP vorgesehenen Maßnahmen intensiviert und besser umgesetzt werden. Diesem Ziel will man sich unter anderem durch den Ausbau der sektoralen Kooperation (erstmalige Treffen mit Fachministern aus den ÖP-Staaten) annähern. Und drittens möchte man einen Schritt in Richtung des von Polen (und anderen Mitgliedstaaten) seit langem verfolgten Ziels vorankommen, den kooperationswilligen östlichen Partnern eine zumindest prinzipielle EU-Perspektive aufzuzeigen; den Prozess der Aushandlung des neuen Assoziierungsabkommens will man dabei als Bestandteil einer Heranführung verstanden wissen, die im Grundsatz auch die Mitgliedschaftsperspektive einschließt. Polen wird darauf drängen, dass entsprechende Formulierungen in die Gipfelerklärung, aber auch in die Assoziierungsabkommen Eingang finden.

Dauerthemen wie Visaliberalisierung, Stärkung zivilgesellschaftlicher Kontakte (im Spätherbst wird das Zivilgesellschaftliche Forum der ÖP stattfinden) oder die Interaktion mit Belarus wird die polnische Präsidentschaft um Fragen der Implementierung und der Dynamisierung der ÖP ergänzen. Hierbei könnte der angestrebte Aktionsplan für die ÖP bereits anvisierte Projekte konkretisieren bzw. neue vorschlagen und darüber hinaus die grundsätzliche Frage beantworten helfen, welchen Zweck das multilaterale Forum der Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarn hat.

Polens Europapolitik im Wandel

Die polnische Europapolitik hat in den vergangenen Jahren – konkret seit der Übernahme der Exekutivverantwortung durch Vertreter der Bürgerplattform (PO) bzw. der Bauernpartei (PSL) im Jahr 2007 – beachtliche Wandlungsprozesse durchlaufen; das gegenwärtige Stadium wurde mit Schlagwörtern wie proeuropäisch oder EU-bejahend belegt. Hinter diesem im engeren Sinne parteipolitischen Effekt verbergen sich tiefere Entwicklungen, die den Beginn einer dritten Phase der polnischen Europapolitik markieren.

War Polen zunächst gezähmter Beitrittskandidat und dann unter dem Eindruck von Marginalisierungsfurcht und Bedrohungseinschätzungen handelnder »Verteidiger«, tritt das Land nun eher als dialogischer Beweger und Hüter eines inklusiven Integrationsmodells auf. Dabei hat Polen erstens seinen europapolitischen Betriebsmodus von Reaktion und Defensive auf mehr Proaktivität und Initiativkraft umgestellt. Warschau lehnt nicht länger primär ab, sondern will etwas erreichen. Zweitens hat Polen seine Wirkungsmacht gesteigert, indem es seine bilateralen Beziehungen (allen voran zu Deutschland) verbesserte und multilaterale Arrangements traf (etwa mit den Partnern in Mitteleuropa, zum Beispiel aus der Visegrád-Gruppe), also neue Fähigkeiten zur Koalitionsbildung entwickelte. Polnische Vorstöße in der EU gab es auch früher schon, jetzt haben Polens Initiativen (wie auch weiterhin bestehende Abwehrreflexe) aber bessere Chancen, weil sie gemeinsam mit anderen vorgebracht werden. Beispiele hierfür sind die Östliche Partnerschaft (die mit Schweden lanciert wurde), »Skeptikerpartnerschaften« in der Klimapolitik mit »neuen« Mitgliedstaaten und Italien, Themenbündnisse mit mitteleuropäischen Ländern zu Fragen wie Energie oder Haushalt, aber auch die unmittelbar vor der Präsidentschaft etablierte Gruppe von »Freunden der Kohäsionspolitik«. Und drittens hat Polen seine Aktionsfelder in der EU inhaltlich ausgeweitet. War Polens Europapolitik (jenseits

des Themas EU-Haushalt) traditionell sicherheitspolitisch orientiert und auf Fragen wie Russland- und Ostpolitik, transatlantische Beziehungen und Energiesicherheit ausgerichtet, bringt sich Polen seit einiger Zeit auch in sozialökonomische Problemzusammenhänge ein. Möglicherweise war die Klimapolitik ein erster großer Problemkomplex, der die Diversifizierung der polnischen Europapolitik einleitete. Die Präsidentschaft wird diese Entwicklung verstärken.

Ungeachtet dieses integrationsfreundlichen Schwenks sind einige Fragen in Polens Europapolitik immer noch ungeklärt. Die Zusammenarbeit mit Russland konnte bisher nur unzulänglich »europäisiert« werden. Zwar ist es gelungen, über deutsch-polnisch-russische Konsultationsforen (nach Treffen auf Experten- und Arbeitsebene kam es im Mai 2011 in Kaliningrad erstmals zu einer Zusammenkunft der drei Außenminister) einen wichtigen Partner aus der EU flankierend an den Prozess der Annäherung zwischen Warschau und Moskau anzubinden, doch handelt es sich bislang um ein eher symbolisches Format. Die polnisch-russische Kooperation und damit auch allfällige polnisch-russische Konflikte bleiben einstweilen eine vorrangig bilaterale und weniger eine europäische Angelegenheit (mit Ausnahme etwa der von beiden Seiten auch mit Deutschland und Frankreich lancierten Kaliningrad-Initiativen). Diese Bilateralisierung spiegelt sich auch im wichtigen Bereich der Energiepolitik wider, wo eine veritable strategische Partnerschaft zwischen dem polnischen Gasversorger PGNiG und Russlands Gazprom besteht. Über den im letzten Herbst zwischen beiden Seiten vereinbarten Liefervertrag kam es zu einer handfesten Auseinandersetzung zwischen Warschau und der Europäischen Kommission, die darauf drängte, dass der Betrieb der Jamal-Transitpipeline konsequent von deren Eigentümerin, der Firma EuRoPol Gaz (Gazprom und PGNiG halten bislang jeweils 48 Prozent der Aktien dieses Unternehmens), auf ein Drittsubjekt (das Unternehmen Gaz-

System) übertragen wird. Hier zeigte sich ein Widerspruch zwischen Warschauer traditioneller Forderung nach einem gemeinschaftlichen Ansatz gegenüber Russland und seiner faktischen Politik der Absicherung einer (in diesem Fall energiewirtschaftlichen) Sonderbeziehung.

Auch das Handling der Klimapolitik bleibt ambivalent. Polen übt aufgrund seiner kohlebasierten Energiewirtschaft Zurückhaltung gegenüber unilateralen europäischen Dekarbonisierungsplänen. Als es im Juni 2011 darum ging, in der EU ambitioniertere CO₂-Reduktionsziele zu formulieren, war Polen anders als in den Jahren zuvor jedoch isoliert. Mit seinem Nein zog es erhebliche Kritik auf sich. Zusammen mit einer fast zeitgleich manifest gewordenen Auseinandersetzung mit der Kommission um die Höhe kostenfreier Zuteilungen für Emissionsmengen festigte dies Warschauer Ruf eines klimapolitischen Verhinderers, der auch Alleingänge nicht scheut. Der Chance, als Wortführer einer neuen europäischen Klimarealpolitik aufzutreten, hat man sich somit ein Stück weit begeben.

Unverkennbar sind trotz der erfolgreichen polnischen Partnersuche in der EU weiterhin bestehende Lücken bei bilateralen Beziehungen. Das Verhältnis zu Großbritannien, einst engmaschig allein schon aufgrund sicherheitspolitischer Interessen, ist wegen Meinungsverschiedenheiten in Fragen des EU-Haushalts strukturell belastet. Die Beziehungen zu Frankreich haben sich in den letzten Jahren verbessert, bis auf wenige Ausnahmen ist die Kooperation aber von großer Reserviertheit geprägt. Eine handfeste Verschlechterung in den Beziehungen zu Litauen, noch vor kurzem ein »strategischer Partner«, oder Misshelligkeiten mit den Niederlanden (Anlass sind Fragen der Niederlassungsfreiheit) kommen hinzu. Auch ist offen, inwieweit Polen mit seiner außenpolitischen »Ostorientierung« und seiner eher am »nordeuropäischen« Modell ausgerichteten Finanzkultur Akzeptanz bei südlichen Mitgliedstaaten findet. Schließlich schwebt über der gegenwärtig

kohärenten polnischen Außen- und Europapolitik das Damoklesschwert der Diskontinuität, da die führende Oppositionskraft PiS Grundziele der augenblicklich regierenden Mehrheit in Frage stellt. Dazu gehören die Russlandpolitik oder die Vertiefung der Kooperation mit Deutschland, aber auch insgesamt der Stil und Grundansatz der Europapolitik. Die PiS-Führung würde diese stärker an polnischen Partikularinteressen ausrichten und versuchen, europaweite Solidarität durch Druck herzustellen. Wenn es darum gehen wird, Polen zu bewegen, niedrigintensive Stufen der Integration hinter sich zu lassen oder in innere Zirkel der Integration vorzustoßen (Euro-Zone, Aufgabe des Opt-Outs aus der Grundrechtecharta, ggf. strukturierte Zusammenarbeit in der GSVP), wird die PiS möglicherweise Widerstand leisten. Im Falle eines (aus heutiger Sicht unwahrscheinlichen) Siegs der PiS bei den Parlamentswahlen im Herbst würde die Ratspräsidentschaft selbst kaum mit größeren Turbulenzen rechnen müssen. Allerdings würde die polnische Europapolitik mittelfristig wieder stärker von Argwohn und Souveränitätsgedanken bestimmt.

Deutschland und Polen: eine Gestaltungspartnerschaft in Europa

Die Ratspräsidentschaft wird mit großer Wahrscheinlichkeit Entwicklungen verstetigen, die sich in den letzten Jahren in der polnischen Europapolitik ergeben haben. Sofern keine größeren handwerklichen oder politischen Fehlritte unterlaufen und polnische Kernprojekte wie die Östliche Partnerschaft sichtbar vorankommen, wird Polen gestärkt aus seiner Amtszeit als Vorsitz hervorgehen und das zweite Halbjahr 2011 als erfolgreichen Test seiner Europafähigkeit verbuchen können. Wenn der gegenwärtige Kurs beibehalten wird, könnte sich Polen mittelfristig als Leitstaat in der EU positionieren. Statt Führungsfunktionen nur auf wenige Politikfelder (etwa Ostpolitik und Energiepolitik) zu beschränken, müsste es dafür aber sein

europapolitisches Themenportfolio etwa um ökonomische und finanzielle Fragen erweitern. Die Mitgliedschaft in der Euro-Zone ist dabei eine notwendige, doch keineswegs hinreichende Voraussetzung.

Für Deutschlands Ansinnen, die europapolitische Kooperation mit Polen auszubauen, sind folgende Sachverhalte von Belang.

- ▶ Polens Europapolitik ist in vielerlei Hinsicht elastischer als früher, sie ist aber nicht »weicher« geworden. Bei essentiellen Fragen verteidigt Polen seine Interessen weiterhin entschlossen und greift notfalls zu Vetodrohungen.
- ▶ Mit seinem kooperativen Management bilateraler Beziehungen hat Polen nun bessere Chancen, Gestaltungs-, aber auch Sperrkoalitionen zu bilden.
- ▶ Wirtschaftlicher Erfolg, sich eröffnende Möglichkeiten zur Koalitions- und Gruppenbildung, Themenführerschaften und negatives Drohpotential haben der polnischen Außen- und Europapolitik neues Selbstbewusstsein vermittelt. Dieses wird gegenwärtig flankiert durch Kohärenz in der Politikformulierung sowie eine nicht nur permissive, sondern Europa-freundliche Öffentlichkeit.
- ▶ Zumindest mittelbar vergrößert sich Polens Gewicht in der EU durch neue Dynamiken in der Kooperation mit bedeutenden externen Partnern (Pragmatismus gegenüber Russland, Belebung der Beziehungen zur Obama-Administration).
- ▶ Polens Europapolitik ist darauf aus, die Union zu festigen sowie Risse und Verflachungen im europäischen Integrationsgeschehen zu vermeiden.
- ▶ Mit seiner reformoffenen und stabilitätsorientierten Finanzkultur ist Polen ein Land des neuen Nordens in der EU.
- ▶ Polen sucht in der EU intensiven Kontakt zu Deutschland, um bilateral oder in multilateralen Verbänden, zuvorderst im Weimarer Dreieck, Europapolitik zu gestalten.

Ging es in der Vergangenheit häufig darum, ein reaktives Polen dazu zu bringen, seine Abwehrhaltung aufzugeben, stellt

sich aus deutscher Sicht nun eine neue Grundfrage: Wie soll mit einem starken und proaktiven Polen umgegangen werden? Drei Leitlinien könnten Berücksichtigung finden.

► *Polen eine Mitführung in der EU offerieren.* Ansatzpunkte hierfür finden sich etwa in dem von beiden Regierungen gebilligten Programm der Zusammenarbeit vom Juni 2011, in dem von einer gemeinsamen Rolle beider Länder in der EU oder von der »Formulierung gemeinsamer Initiativen« die Rede ist. In einem weiteren Schritt sollte eine systematische deutsch-polnische EU-Agenda erarbeitet werden, in der die Präferenzbereiche der Kooperation zu benennen und entsprechende operative Strukturen vorzusehen sind. Kristallisationskern für diese Agenda könnte ein High-Level-Mechanismus sein, der die europapolitische Expertise aus Regierungszentralen, Außenministerien und Finanz- oder Wirtschaftsministerien bündelt und eine jährliche deutsch-polnische EU-Strategie formuliert, die dann von den politischen Spitzen beider Länder indossiert wird. Polens Wille, mit Deutschland Integration zu prägen, könnte europapolitisch nutzbar gemacht werden, da Mitführung auch Mitverantwortung bedeutet. Für Polen sind die frühe und ernsthafte Einbindung in Diskussionen über Fragen der europäischen Wirtschaftsregierung oder der Währungsunion ein Lackmustest, der ihm zeigt, wie ernst es Deutschland ist. Eine parallele und inhaltlich fokussierte Indienstnahme des Weimarer Dreiecks ist in diesem Zusammenhang ebenfalls ein wichtiges Instrument (siehe SWP-Aktuell 31/2011). Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass die Aufwertung der Zusammenarbeit mit Polen auch auf das deutsch-französische Verhältnis abgestimmt werden muss. Hierbei wäre zu klären, wo Polen Frankreich als Kooperationspartner ersetzen kann, wo Frankreich weiterhin unerlässlicher und primärer Partner ist und wo sich Ansatzpunkte für die Weimarer Trilaterale ergeben.

► *Polen als Demandeur betrachten.* Polen hat eine Vielzahl von Erwartungen und Wünschen an die EU: Es *möchte* Energiesolidarität, *will* eine wirksame Östliche Partnerschaft, *fordert* eine gemeinsame Russlandpolitik, *wünscht* sich den Zufluss entsprechender Finanzströme und *mahnt* die Einbindung in Gruppendynamiken an. Diese Wünsche eröffnen Deutschland die Möglichkeit, durch die Ausarbeitung von (quer zu Einzelthemen liegenden) Kompromissvorschlägen bzw. -paketen eigenen Zielen näherzukommen.

► *Themenpartnerschaften spezifizieren.* Die Konkretisierung und Verstetigung deutsch-polnischer europapolitischer Maßnahmen bedarf der politikfeldbezogenen Spezifizierung. Wo deutsche und polnische Interessen bereits jetzt anschlussfähig sind (wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung, Nachbarschafts- und Ostpolitik, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik), könnten deutsch-polnische Themenpartnerschaften etabliert werden, um Themen strategisch weiterzuentwickeln und Initiativen zu starten. Wo Interessenlagen vornehmlich konträr (Energiepolitik, Erweiterung) oder ambivalent (Klimapolitik, Haushalt) sind, könnten bilaterale Reflexions- und Klärungsgruppen auf Arbeitsebene verankert werden.

Polen kann seine europapolitischen Ambitionen in vielerlei Hinsicht nur im Zusammenwirken mit Deutschland verwirklichen. Deutsche Ziele in der EU wiederum lassen sich vielfach nur schwer gegen ein erstarkendes Polen, dafür jedoch umso leichter zusammen mit einem europapolitisch dynamisierten Polen realisieren. Deutschland und Polen können jetzt ihr Miteinander zu einer europäischen Gestaltungspartnerschaft fortentwickeln. Sollte diese Möglichkeit ungenutzt bleiben, wird sich in Polen eine Krise in den Erwartungen an Deutschland einstellen – und in den bilateralen Beziehungen neue Ratlosigkeit breitmachen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364