

Lang, Kai-Olaf

**Research Report**

## Wachstum durch Kohäsion: Polens wirtschafts- und finanzpolitische Interessen und die Stabilisierung der Eurozone

SWP-Aktuell, No. 44/2012

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Lang, Kai-Olaf (2012) : Wachstum durch Kohäsion: Polens wirtschafts- und finanzpolitische Interessen und die Stabilisierung der Eurozone, SWP-Aktuell, No. 44/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255064>

**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.*

## Wachstum durch Kohäsion

### Polens wirtschafts- und finanzpolitische Interessen und die Stabilisierung der Eurozone

Kai-Olaf Lang

**Im Kontext der Eurozonen- und Verschuldungskrise präsentierte sich Polen stets als »deutschlandnaher« Mitgliedstaat. Tatsächlich liegt es zum Beispiel bei seiner Haushaltspolitik nicht weit von der deutschen »Stabilitätskultur«. Gleichwohl nimmt das Land in der europaweiten Diskussion um die Balance zwischen Wachstum und Fiskaldisziplin eine eigene Haltung ein, die stark von seinen Interessen bezüglich des EU-Haushalts bestimmt wird. Polen spielt als Nichteurostaat zwar keine ausgeprägte Rolle bei der Reform der Eurozone, hat aber beachtliches Gewicht bei vielen damit zusammenhängenden Schritten. Deutschland sollte deshalb daran gelegen sein, sein Nahverhältnis mit Polen hinsichtlich wirtschafts- und finanzpolitischer Themen zu pflegen und den diesbezüglichen Dialog zu intensivieren.**

Bei den Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination während der Eurozonenkrise vertrat Polen bisher ähnliche Ansätze wie Deutschland. Regelmäßig unterstrich die Warschauer Regierung, finanzielle Solidität und Haushaltskonsolidierung seien wichtige Voraussetzungen für die Genesung der Volkswirtschaften in der Europäischen Union. Im Frühjahr 2011 schloss sich Polen rasch dem Euro-Plus-Pakt an und Premierminister Tusk erklärte, er stehe einer »nördlichen Sichtweise« bei Linderung und Lösung der Schuldenproblematik nahe. Aus der Position eines Nichteurolandes flankierte Polen während seiner Ratspräsidentschaft die Verbesserung von Haushaltsdisziplin und die Schaffung wirksamer Sank-

tionsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Eurozone. Der wohl größte Erfolg dabei war die Finalisierung der Verhandlungen über neue Instrumente zur Haushaltskontrolle und wirtschaftspolitischen Abstimmung (der sogenannte Sixpack).

Zugleich wuchs das Unbehagen über eine mögliche Aufwertung der Eurozone innerhalb der Union und die damit drohende Relegierung Polens in eine Peripherie der europäischen Integration. Daher richteten sich Warschauer Anstrengungen zunehmend darauf, die Einheit der EU, die Dominanz der Gemeinschaftsmethode und die Einbindung von Nichteurostaaten und künftigen Eurostaaten in die Entscheidungsmechanismen der Eurozone zu sichern. Ein vorläufiger Kulminationspunkt

war mit dem Dezember-Gipfel 2011 und den mit ihm einhergehenden Diskussionen erreicht, die sich um die institutionelle Ausformung des Fiskalpakts im Hinblick auf den Einbezug »Außenstehender« drehen. Deutschland war für Polen hierbei ein zentraler Partner, der anders als Frankreich einen inklusiven Ansatz unterstützte und Brüche im Integrationsverlauf wenn überhaupt nur als zweitbeste Option akzeptierte. In seiner Berliner Rede vom November 2011 unterbreitete Außenminister Sikorski denn auch unterschwellig eine Art Kooperationsofferte an Deutschland, deren Devise gleichsam »Unterstützung für Involvement« lautete. Der enge deutsch-polnische politische Dialog oder Polens Teilnahme am vom deutschen Außenminister initiierten Reflexionsprozess über die Zukunft der EU wurden in Warschau goutiert, konnten aber Befürchtungen über eine künftige Marginalisierung nicht ausräumen.

### Jüngere Entwicklungen

Mit der Fortdauer der Verschuldungskrise und der Diskussion um qualitativ neue Schritte zu deren Überwindung wurden jedoch neue Akzente gesetzt, wie etwa im Umfeld des Europäischen Rats vom 28./29. Juni 2012. Teils zeugen sie von einer wachsenden Ausdifferenzierung der polnischen Haltung, teils deuten sie darauf hin, dass deutsche und polnische Interessen im Kontext europäischer Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik weiter auseinanderliegen, als es bislang den Anschein hatte.

*Finanztransaktionssteuer (FTT).* Sowohl Ministerpräsident Tusk als auch Finanzminister Rostowski äußerten sich im Prinzip positiv zur Idee einer FTT. Zwar wolle Polen grundsätzlich keine Gruppenbildung in der EU, doch werde man sich nicht gegen die verstärkte Zusammenarbeit von Staaten wenden, die eine solche Steuer einführen wollen. Ob Polen an der FTT-Kooperation teilnehmen werde, müsse noch abgewogen werden. Die Steuer ist für das Land insbesondere dann attraktiv, wenn ein möglichst großer Anteil an deren Aufkom-

men dazu verwendet wird, die Eigenmittelbasis der EU zu stärken und damit deren Haushalt zu festigen.

*Bankenunion.* Was die Schaffung einer Bankenunion angeht, sei Polen »sehr vorsichtig«, so Premier Tusk. Ein solches Vorhaben könne ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Eurozone sein, aber Polen werde sich nur dann daran beteiligen, wenn dies seinen Interessen entspreche. Warschau argwöhnt, ausländische Finanzinstitutionen könnten im Falle einer Bankenunion gezwungen sein, Kapital aus Polen abzuziehen.

*Eurobonds.* In der Diskussion um die Einführung von Eurobonds war Polen zunächst äußerst kritisch. Der Grund hierfür lag in der Sorge, dass gemeinsame Anleihen der Eurostaaten die Refinanzierungsmöglichkeiten für ostmitteleuropäische Länder verschlechtern würden. Diese Bedenken bestehen nach wie vor, doch angesichts der wachsenden Polarisierung in der Eurozone über diese Frage bleibt Polen eher neutral. Ministerpräsident Tusk erklärte nach dem Europäischen Rat im Mai, Polen sei »weder für noch gegen Eurobonds«, sondern für eine Lösung der Eurozonenkrise. Als Nicht-eurostaat spielt Polen in dieser Debatte lediglich eine indirekte Rolle. Wie es sich schließlich zu diesem Problem positioniert, wird davon abhängen, wie es vier Fragen für sich beantwortet: Welche Effekte würden Eurobonds für Polen als Nichtmitglied der Eurozone haben? Welche Kosten würden für das Land entstehen, sobald es Mitglied der Eurozone sein wird? Tragen Eurobonds zur Stabilisierung der Eurozone bei? Gewinnt Polen mehr Verhandlungsgewicht in der EU, wenn es Eurobonds gutheißt oder ablehnt?

*Rolle der EZB.* Wiederholt wurde von polnischer Seite mehr Engagement der Europäischen Zentralbank bei der Stabilisierung der Eurozone angemahnt. Außenminister Sikorski hatte in seiner Berliner Rede die Umwandlung der EZB in eine »echte Zentralbank« im Sinne eines *lender of last resort* verlangt. Während Sikorski und Tusk diese Forderung in den Kontext institutioneller

und politischer Fortentwicklung der EU stellen und an die Festschreibung strenger Regeln zur Fiskaldisziplin knüpfen, plädierte Finanzminister Rostowski mehrfach für massive EZB-Interventionen, insbesondere bei der Errichtung von »Brandmauern«.

*Wachstum oder Haushaltsdisziplin?* Traditionell befürwortet Polen eine stringente Haushaltspolitik und Schuldenabbau. Die konsequente Reformpolitik der Transformationsjahre und eine schon in den 90er Jahren eingeführte Schuldenbremse deuten darauf hin, dass es in Polen zumindest deklaratorisch eine große Bereitschaft zu Budgetdisziplin und Defizitabbau gibt. Gleichzeitig schob Polen das Thema Wachstum in den Vordergrund, vor allem während seiner Ratspräsidentschaft. Stimuliert man aber nicht in teuren Wachstumspaketen, sondern im Abbau von Binnenmarkthindernissen und in der Fortführung einer substantiellen Kohäsionspolitik. Ein Leitmotiv in Polens Europadiskurs lautet, ein gut ausgestatteter EU-Haushalt und vor allen Dingen angemessen finanzierte Regionalfonds seien die besten Wachstumsinstrumente der Union.

### **Innenpolitischer Kontext**

Werden diese Positionen sowie die innerpolnische Debatte zusammen betrachtet, zeichnen sich gegenwärtig drei Ansätze ab: Vertreter eines eher »angelsächsischen« Ansatzes, etwa Finanzminister Rostowski und mit Abstrichen Außenminister Sikorski, fordern eine aktivere Rolle der EZB und nehmen besonders Deutschland in die Pflicht, Vorbehalte dagegen abzubauen. Verfechter eines »austeritätsorientierten« Ansatzes wie der ehemalige Finanzminister Balcerowicz predigen einen strengen Sparkurs und sehen die Konsolidierung Bulgariens, Estlands, Lettlands und Litauens als Erfolgsmodell in der EU. Befürworter eines »doppelwertigen« Ansatzes schließlich, so Ministerpräsident Tusk und teils auch Außenminister Sikorski, wollen weder »die Disziplin des deutschen Modells für Wachstum noch Wachstum für Disziplin« opfern

und visieren die Finanzierung von Wachstum ohne Verschuldung an, also vornehmlich durch den EU-Haushalt (so Tusk). Hierbei dürfte auch ein unlängst von Exminister Jerzy Hausner und dem Wirtschaftswissenschaftler Andrzej Sławiński eingebrachter Gedanke eine Rolle spielen. Demzufolge habe sich in Polen ein wirtschafts- und finanzpolitisches Modell bewährt, das auf dem »Herauswachsen aus den Schulden« basiere und beschränkte fiskalische Anspannung mit Wachstumsbelebung kombiniere. Innenpolitisch am schwächsten ist gewiss der »deutsche« Ansatz des weder besonders populären noch parteipolitisch abgestützten Ökonomen Balcerowicz. Für die anderen beiden, nahe beieinander liegenden Interpretationen dürften mit Blick auf die innenpolitische Situation kurz- und mittelfristig vor allem drei Motive handlungsleitend sein. Da diese beiden Ansätze in der Regierung dominieren, werden sie auch das offizielle Handeln Warschau prägen:

Die in den Umfragen schwächelnde Bürgerplattform von Ministerpräsident Tusk möchte nicht in den Ruch einer Sparpartei geraten. Sie hat schon eine Reihe von Konsolidierungsmaßnahmen wie die Rentenreform durchgesetzt und muss weiterhin einen vorsichtigen finanzpolitischen Kurs fahren. Polen muss sein Haushaltsloch nachhaltig verkleinern, da die Kommission nur für dieses Versprechen im Januar von einem Defizitverfahren abgesehen hatte. Eine merkliche wirtschaftliche Abschwächung würde neuen Kürzungsdruck bei den Staatsausgaben erzeugen. Darum möchte die Regierung vermeiden, dass eine starke Kontraktion in der Eurozone beziehungsweise der EU Polens Wirtschaft noch mehr bremst. Warschau wird sich daher europaweit energischer für Wachstumsmaßnahmen stark machen.

Zudem möchte sich die Regierung währungspolitischen Spielraum bewahren. Ein flexibler Złoty hat mitgeholfen, dass Polen wirtschaftlich gut durch die letzten Jahre steuern konnte. Schon deshalb werden die Diskussion über einen Beitritt zum

Wechselkursmechanismus II oder die Festlegung auf eine Zielmarke für die Euro-Übernahme nicht auf der Tagesordnung stehen. Angesichts einer eurokritischen konservativen Opposition und wachsender Ablehnung in der Bevölkerung wird sich die Regierungskoalition ohnehin nicht darauf einlassen, die Euro-Perspektive zu konkretisieren. Im Frühjahr erklärten 71% der Befragten, die Einführung des Euro würde sich negativ auf ihren Haushalt auswirken. 58% meinten, der Beitritt zur Eurozone wäre ungünstig für Polen. Die Regierung wird daher weiter versuchen, die Voraussetzungen für eine Aufnahme in die Eurozone zu schaffen, also die Maastricht-Kriterien etwa bis Mitte des laufenden Jahrzehnts zu erfüllen. Auch wird sie sich, wie unlängst wieder Außenminister Sikorski, prinzipiell und aus politischen Gründen (Polen möchte zum »Entscheidungskern« der EU gehören) zur Eurozonenmitgliedschaft bekennen. Jegliche Datumsdiskussion aber wird sie vermeiden. Nach innen wie nach außen wird das Regierungslager überdies daran festhalten, sämtliche Überlegungen an die Stabilisierung der Eurozone zu knüpfen: Polens Regierung wird erst dann zu einer neuen Beitrittsdebatte übergehen, wenn das Haus, in das man einziehen soll, repariert ist.

In der sich anbahnenden heißen Phase der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014–2020 möchte die Regierung einen greifbaren Erfolg einfahren. Damit hätte sie einerseits einen Beleg für die Effizienz ihrer europa- und deutschlandfreundlichen Politik. Andererseits hätte sie die Aussicht auf spürbare finanzielle Zuflüsse, die wie in den letzten Jahren helfen, mögliche krisenhafte Verwerfungen abzumildern und die von Ministerpräsident Tusk einst verkündete »dritte Welle der Modernität« Polens zu schaffen.

### **Austerität, Wachstum und das dritte Lager**

Wo steht Polen nun in der EU-weiten Diskussion um Stabilisierung und die Entfal-

tung neuer wirtschaftlicher Dynamik? Ein Blick auf die europäischen Konfliktlinien verdeutlicht, dass die Bipolarität eines Wachstums- und eines Austeritätslagers in der EU Vergangenheit ist. Vielmehr dürfte gegenwärtig mindestens von drei Lagern auszugehen sein: Zu den neoetatistischen Keynesianern und den wettbewerbsorientierten Fiskalkonservativen haben sich nun die wachstumsorientierten Konsolidierer gesellt, zu denen vorwiegend Mitgliedstaaten aus dem östlichen Teil des Kontinents zählen. Unter ihnen finden sich verschiedene Teilpräferenzen. Sie reichen von strenger Haushaltsführung (Estland, Lettland, Litauen, Tschechische Republik) über Sympathien mit der angelsächsischen Finanztradition (einige polnische Regierungsvertreter) bis hin zu einer »sozialeren« Wirtschafts- und Steuerpolitik (Slowakei unter Ministerpräsident Fico) oder einer »unorthodoxen« Wirtschaftspolitik (Anfangsphase der Regierung Orbán). Alle diese Staaten teilen jedoch das Bekenntnis zur Sanierung der Staatsfinanzen bei gleichzeitiger Hervorhebung des Themas »Wachstum durch EU-Mittel«. Das Interesse, das diese Länder eint, ist die Aufrechterhaltung eines möglichst großen Haushalts der Union und die Absicherung einer ausgeprägten Kohäsionspolitik. Polen ist das wichtigste Land dieses heterogenen Lagers. Angesichts des Konflikts zwischen Wachstum und Austerität sowie der sich verschärfenden Auseinandersetzungen um Gestalt und Umfang des nächsten mittelfristigen Finanzrahmens vertritt Warschau die Auffassung, dass eine neue Wachstumsstrategie nur mit einem adäquaten EU-Budget erfolgreich sein werde. Damit eröffnet sich Polen die Chance eines Brückenschlags zu den wachstums- und stimulusfreundlichen Mitgliedstaaten etwa aus Südeuropa.

Im laufenden Jahr wurde diese neue Akzentsetzung mehrfach sichtbar. Bereits bei seinem Italien-Besuch im Januar erklärte Ministerpräsident Tusk, die polnisch-italienische Zusammenarbeit sei »eine hervorragende Ergänzung zu den politischen Initiativen von Paris und Berlin«. Und

nach den im Mai abgehaltenen polnisch-italienischen Regierungskonsultationen konnte Tusk eine »im Grunde einheitliche Sicht« auf Themen wie den Binnenmarkt, die Fiskalpolitik, die Umsetzung der Wachstumsagenda oder das künftige Budget der EU feststellen. Zuvor hatte der Premier vor »übermäßiger finanzieller Strenge« gewarnt und diese als Feind Europas bezeichnet. Während der Regierungskonsultationen mit Spanien bekräftigte Tusk im April, dass »Madrid und Warschau in der EU mit großer Effizienz für eine positive Gestalt des Mehrjährigen Finanzrahmens aktiv werden können, damit dieser weitere wachstumsfördernde Impulse geben kann«.

Neue Chancen sieht Polen durch den politischen Wechsel in Frankreich. Darin erblickt man offensichtlich eine wachstumsfreundliche Wende, die im Sinne polnischer Haushaltserwartungen genutzt werden kann. Nach seiner kurzen Zusammenkunft mit François Hollande auf dem Europäischen Rat Ende Mai kam Premier Tusk zum Schluss, dass der neue französische Staatspräsident Polen in puncto EU-Haushalt näher stehe als dessen Vorgänger Sarkozy. Von Bedeutung wird sein, ob, wann und wie Nettozahler Frankreich sich von der Forderung nach einer strikten Deckelung des Unionsbudgets verabschiedet und so Anknüpfungspunkte mit Polen entstehen können.

Parallel zur neuen Öffnung gegenüber den mediterranen Partnern konsolidiert Polen sein Beziehungsgefüge mit den traditionellen Partnern im östlichen Mitteleuropa beziehungsweise unter den jüngeren Mitgliedstaaten. Die verbindenden Themen sind die Fortentwicklung des Binnenmarkts und vor allem die EU-Finzenzen. Bei Übernahme der Präsidentschaft in der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn) Anfang Juli bezeichnete Außenminister Sikorski es daher als wichtigstes Bestreben des polnischen Vorsitzes, eine starke Verhandlungsposition der vier Länder bei MFR-Fragen zu schaffen. Als treibende Kraft in der Gruppe »Freunde der Kohäsionspolitik« agiert Polen überdies in

einem Forum, das mit Portugal, Spanien und Griechenland auch Mitgliedstaaten umfasst, die vor 2004 beigetreten sind.

Zusammen mit Großbritannien, den Niederlanden, nordeuropäischen Ländern sowie wechselnden Partnern beteiligt sich Polen immer wieder an der Formulierung von Wachstumsvorschlägen, mit denen vornehmlich Hindernisse im Binnenmarkt beseitigt werden sollen. Der in Form eines gemeinsamen Briefes von zwölf EU-Regierungschefs an Ratspräsident Van Rompuy gerichtete Wachstumsplan vom Februar 2012 enthält klassische polnische Forderungen wie die Entfernung von Barrieren für Dienstleistungen oder den Aufbau eines funktionierenden Energiebinnenmarktes, aber auch jüngere Themen wie Innovation und digitale Wirtschaft. Jenseits der erhofften Verstärkung für eigene Forderungen können derlei Binnenmarktinitiativen auch als unausgesprochenes Signal Richtung Deutschland gewertet werden: Gerade in der Ära enger deutsch-französischer Abstimmung wollte Polen demonstrieren, dass es zu Wirtschafts- und Binnenmarktthemen auch Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Partnern hat. Da aber die Beziehungen zu London chronisch schwierig sind, dürfte dieses Potential enge Grenzen haben: Erstens sind David Camerons Konservative mit der oppositionellen und europakritischen Partei PiS (Recht und Gerechtigkeit) verbündet. Zweitens gehört Großbritannien zu den härtesten Verfechtern einer Reduktion des EU-Haushalts. Drittens schließlich erschwert Londons Verhalten während des Dezember-Gipfels und danach Warschaws Bemühungen, Nichteurostaaten in die Diskussionen um die Eurozone einzubinden.

### **Über den Tag hinaus: Die Krise und Polens Interessenlage**

Auch und gerade als Nichteurostaat ist Polen grundsätzlich daran gelegen, die Staatsschuldenkrise dauerhaft zu überwinden und die Eurozone rasch zu stabilisieren. Zuallererst entspricht dies Polens

wirtschaftlichem Interesse. Ein Großteil der polnischen Ausfuhren geht in die EU respektive die Eurozone (2011: 78% bzw. 55%). Eine auf die EU ausgreifende Rezession in der Eurozone würde nicht nur Polens Wirtschaftswachstum in Mitleidenschaft ziehen, auch wenn Polen weniger vom Export abhängt als andere Länder in Ostmitteleuropa. Vermutlich würde die Rezession auch das Außenhandelsdefizit vergrößern, das vor allem aus dem Handel mit Russland und China resultiert und durch Überschüsse im Warenaustausch mit der EU abgemildert wird. Eine anhaltende Eurozonenkrise und die damit verbundene Verknappung fiskalischer Ressourcen in der EU betrifft ebenfalls polnische Interessen, da sich die Verteilungskämpfe um horizontale Finanztransfers zuspitzen, von denen Polen in der Regional-, aber auch der Agrarpolitik profitiert. Riskant ist aus polnischer Sicht ebenfalls, dass ein für Warschau zentraler Wert der europäischen Integration, nämlich Solidarität, womöglich limitiert wird, indem Kriterien für solidarische Hilfe strenger gefasst werden oder Unterstützung nach Zugehörigkeit zu Schichten differenziert wird (etwa für Länder innerhalb und außerhalb der Eurozone). Auch wird ein Fortdauern der Eurozonenkrise die EU nötigen, sich vorrangig selbst zu stabilisieren. Themen wie die Europäische Nachbarschaftspolitik, die für Warschau besonders relevant sind, würden in den Hintergrund gedrängt. Ferner gibt es Bedenken, dass wirtschaftliche Verwerfungen in der EU beziehungsweise der Eurozone populistische Reaktionen in zahlreichen Mitgliedstaaten auslösen könnten. Als Vorbote solcher Entwicklungen gilt die von Geert Wilders und seiner demagogischen Freiheitspartei in den Niederlanden initiierte Kampagne gegen osteuropäische Arbeitnehmer. All dies wird überwölbt von der allgemeinen Befürchtung, infolge der Krise könnten sich neue Risse in der Union auf tun oder gar ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten entstehen, so dass Polen an den Rand des Integrationsgeschehens geraten würde.

Die gegenwärtig diskutierten Vorschläge zu einer weiteren Verdichtung und Vertiefung des Zusammenwirkens in der EU respektive der Eurozone werden von der jetzigen Regierung in Warschau prinzipiell positiv gesehen, denn »im Interesse Polens liegt die weitere Integration hin zu einer dauerhaften politischen Union« (Außenminister Sikorski). Bezweifelt wird allenfalls, dass die EU und viele Mitgliedstaaten entschlossen und schnell genug handeln. Ungeachtet dessen gibt es aus polnischer Perspektive wichtige Gründe, Ja zu einer tieferen EU zu sagen: Mehr Europa kann es nicht für weniger Geld geben. Mehr Europa bedeutet mehr Zusammenhalt und mithin mehr Solidarität und Interdependenz. Und mehr Europa heißt prinzipiell mehr Gemeinsamkeit gegenüber und damit auch besseren Schutz vor äußeren Partnern. Obwohl es eine immer engere Union befürwortet, sieht sich Polen einer besonderen Herausforderung ausgesetzt: Es möchte mehr Europa, wird aber als Nichteurozonenstaat an diesem Mehr nicht ausreichend beteiligt. Anders formuliert: Die auch von Polen gewünschte Rekonstruktion von Eurozone und EU birgt neue Gefahren. In den im Frühjahr 2012 angenommenen offiziellen außenpolitischen Prioritäten für die Jahre 2012 bis 2016 werden einige dieser Risiken offen benannt: die Schwächung des Gemeinschaftsprinzips, die Renationalisierung von Politiken, die Entstehung eines Direktoriums großer Mitgliedstaaten oder die intensiviertere Kooperation ausschließlich zwischen Eurostaaten.

Seine Unterstützung für künftige Integrationsschritte beziehungsweise zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Abstimmung in der Eurozone verbindet Polen daher mit der Forderung nach Offenheit und Einbindung getreu dem Motto »Teilnehmen, ohne abzustimmen«. Auch verlangt es, Gemeinschaftsmethode und -institutionen wieder zu stärken. Außenminister Sikorski prägte dafür den Slogan »Mehr Delors, weniger de Gaulle«. Neben diesen politischen Postulaten werden nun auch

wirtschaftliche Belange vernehmlicher thematisiert als zuvor.

So möchte Polen verhindern, dass der Binnenmarkt durch neue Kooperationsinitiativen von Teilgruppen weiter fragmentiert wird. Daher wird Warschau konsequent darauf achten, dass Artikel 326 AEUV eingehalten wird. Jeglicher »verstärkten Zusammenarbeit« wird durch ihn auferlegt, dass sie »weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt« beeinträchtigt noch zu Handelsdiskriminierung oder Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten führt.

Zudem wird Polen darauf bedacht sein, »Kollateralschäden« für die eigene Wirtschaft zu vermeiden, die durch Vertiefungs- und Stabilisierungsmaßnahmen in und um die Eurozone entstehen könnten. So wird man Wege suchen, um negativen Nebeneffekten, wie sie etwa eine Bankenunion verursachen könnte, oder krisenbedingtem Kapitalabzug entgegenzutreten. Auch wenn Polens Finanzsektor weniger verwundbar ist als der anderer mittel- und osteuropäischer Länder, werden doch etwa 66% des polnischen Bankkapitals von ausländischen Kreditinstituten gehalten. Polen beteiligt sich daher aktiv am Relaunch der sogenannten Wiener Initiative (Joint IFI Action Plan). Es handelte sich um ein 28,6 Mrd. Euro schweres Gemeinschaftsprogramm von Weltbank, Europäischer Investitionsbank und Europäischer Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, das in den Jahren 2009/10 Ansteckungseffekte der Finanzkrise für den Bankensektor in Osteuropa unterbinden sollte. Im Frühsommer wurde Polens Nationalbankchef Marek Belka Vorsitzender des Steuerungskomitees der Anfang 2012 aufgelegten »Wiener Initiative 2«.

Schließlich wird sich Polen dagegen wenden, dass im Zuge der MFR-Verhandlungen Euro-Rettungsmaßnahmen mit der Zahler-Empfänger-Bilanz im EU-Haushalt verbunden werden. Zusammen mit anderen Mitgliedstaaten wird Warschau für eine klare politische Trennung beider Bereiche eintreten.

Bei der Wahrnehmung seiner Belange wird Polen sich keineswegs so partikularistisch-sperrig gebärden wie Großbritannien. Aus der Position eines integrationsfreundlichen und gestaltungswilligen Euro-Beitrittslands mit prononciertem finanz- und haushaltspolitischen Eigeninteresse wird Polen die Stabilisierung der Eurozone konstruktiv begleiten. Als Wächter der Einheit wird Warschau das Auseinanderdriften von Eurozone und restlicher Union entschlossen verhindern wollen. Wie viel Einfluss Polen ausüben kann, wird entscheidend von seinen Beziehungen zu Deutschland abhängen.

### **Deutschland und Polen: das Nahverhältnis pflegen**

Im Kontext der Eurozonenkrise ist Deutschland weiterhin ein zentraler Bezugspunkt für Polen, denn es ist das einzige nennenswerte und glaubwürdige Bindeglied zum Gestaltungszentrum der Eurozone. Trotz der Hoffnungen auf Möglichkeiten zur Kooperation mit der neuen Führung in Paris dürfte Polen sich darüber klar sein, dass Frankreich kaum bereit sein wird, sich bei Themen wie Binnenmarktliberalisierung neu zu positionieren. Dass Großbritannien sich immer weiter von der politischen Mitte der EU entfernt, bereitet Warschau zusätzliches Unbehagen, denn aus seiner Sicht wird eine wenig wünschenswerte deutsch-französische Vorherrschaft wahrscheinlicher und die Anbindung von Nichteurostaaten an die Eurozone kann komplizierter werden. Überdies zeigte sich, dass selbst die Distanzierung François Hollandes von einem deutsch-französischen Direktorium nicht bedeutet, Polen stärker einzubeziehen. Stattdessen werden zunächst Länder wie Italien oder Spanien aufgewertet.

Welche Rolle spielt das Nichteuroland Polen aus deutscher Sicht bei der Stabilisierung der Eurozone, der Verhinderung und Überwindung wirtschaftlicher Krisenerscheinungen und eventuellen institutionellen Reformen in der EU? Solange die der-



zeitige Regierung am Ruder bleibt, wird Polen die Integration befürworten und die auch in Deutschland diskutierten Vertiefungsschritte hin zu einer »politischen Union« mittragen, sofern seine Forderungen nach Einbindung sowie nach Anwendung der Gemeinschaftsmethode erfüllt werden. Fühlt Polen sich aber übergangen, könnten Situationen entstehen, in denen es Reformen ablehnen wird.

Deutschland ist daran interessiert, dass Polen mit seiner nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf Eurokurs bleibt, ohne eine für beide Seiten wenig hilfreiche Datumsdiskussion zu eröffnen. Sollte Polen die Euroübernahme symbolisch für nachrangig erklären, wäre das ein Zeichen für die Unattraktivität der Eurozone.

Deutschland ist an einer prosperierenden polnischen Wirtschaft gelegen. Polen führt ins Feld, eine großzügige Kohäsionspolitik sei dafür die beste Garantie. Einer Studie des polnischen Ministeriums für Regionalentwicklung zufolge erhält Deutschland für jeden »entrichteten« Euro aus der Kohäsionspolitik 1,25 Euro durch zusätzliche Aufträge zurück. Sofern Deutschland eine strikte Deckelung der EU-Ausgaben anstrebt, sollte im Dialog mit Warschau eine inhaltliche Begründung entwickelt werden, warum eine schlanke Kohäsionspolitik Polens Wirtschaftswachstum nicht beeinträchtigt. Insgesamt ist darauf zu achten, dass in den Verhandlungen um den MFR Deutschland und Polen nicht als Protagonisten des Nettozahler- und des Kohäsionslagers aufeinanderprallen.

Polen legt nach wie vor Wert darauf, dass die Haushaltsdisziplin in der EU verbessert wird, wendet sich aber aufgrund seiner MFR-Interessen und innenpolitischer Kalküle gegen einen übertriebenen Sparkurs. Für Deutschland gilt es auszuloten, wie weit Polen sich in Richtung Wachstumsfreundlichkeit bewegt und ob es sich Frankreich annähert. Wenn ja, wäre zu überlegen, eine finanzpolitische Dimension des Weimarer Dreiecks zu etablieren. Überdies sollte im Auge behalten werden, wie die

»angelsächsische« Diskussion in Polen ge-  
deiht. Als Mitgliedsland in spe, aber auch schon als mahrende Stimme von außen ist Polen mit seinen Einlassungen zur Rolle der Notenbank durchaus nicht unwichtig.

In Anbetracht dessen sollte Deutschland das Nahverhältnis mit Polen pflegen, was wirtschafts- und finanzpolitische Themen anbelangt. Zu diesem Zweck sollte Berlin Dialog und Zusammenarbeit intensivieren. Basis hierfür könnte ein *ständiger strategischer Konsultationsmechanismus Wirtschafts- und Finanzpolitik* sein, an dem Vertreter der Arbeitsebene aus Finanz-, Wirtschafts- und Außenressorts sowie Notenbanken beider Länder beteiligt sind. Ein solcher Mechanismus würde sich regelmäßig mit Fragen der Eurozonenreform, des EU-Haushalts, des Binnenmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit beschäftigen. Er könnte die Keimzelle eines künftigen *deutsch-polnischen Wirtschafts- und Finanzrates* auf Ebene der Regierungschefs und Notenbankchefs bilden.

In einem institutionalisierten Konsultationsmechanismus oder einem anderen informellen Gemeinschaftsvorhaben etwa der Außenministerien könnte eine Art Ex-ante-Beurteilung erstellt werden, wie wirtschafts- und finanzpolitische, institutionelle Reformen sich auf den Zusammenhalt der EU auswirken könnten. Es würde sich gleichsam um einen »*Fragmentierungscheck*« von Eurozonen-Maßnahmen oder neuen Formen verstärkter Zusammenarbeit handeln.

Schließlich sollten eingedenk zahlreicher möglicher Konflikte Themen mit Kooperationspotential weiter ausgearbeitet werden. Hierzu gehören die Festigung des Binnenmarktes oder die Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit. Daher sollte Polen nachhaltig in Überlegungen zu »*smart growth*« einbezogen werden, also einer bildungs- und forschungsbasierten Wachstumsstrategie. Gleichfalls böte es sich an, Polen als Partner für Innovationsinitiativen ins Auge zu fassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
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