

Polen

Kai-Olaf Lang

Zwischen Herbst 2011 und Spätsommer 2012 agierte Polen an vorderster Front hoch-relevanter europapolitischer Prozesse: Polen übte im zweiten Halbjahr 2011 erstmals den Ratsvorsitz aus; in wichtigen Politikfeldern wie der Energie- und Klimapolitik focht Warschau entschlossen für seine Interessen; bei den Verhandlungen um den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) erwies sich Polen als spiritus movens der Empfängerländer; und angesichts einer sich intensivierenden Kooperation innerhalb der Eurozone profilierte sich das Land als Sachwalter der Einbindung von außenstehenden EU-Mitgliedern. Von innen erhielt die Regierung der rechten Mitte von Donald Tusk hierbei Aufwind: Die Parlamentswahlen vom Oktober 2011 bestätigten die Koalition aus konservativer *Bürgerplattform (PO)* und der zentristischen *Bauernpartei (PSL)*. Ein solides Wachstum (4,3% für 2011) und positive finanzielle Kennzahlen unterstrichen die ausnehmend gute Wirtschaftsentwicklung.

Parlamentswahlen und die zweite Regierung Tusk

Am 9. Oktober 2011 wurden in Polen Parlamentswahlen abgehalten. Diese endeten mit einem klaren Sieg der Bürgerplattform, die mit einem Stimmenanteil von 39% ihre Haupt-rivalin, die konservativ-nationale *Recht und Gerechtigkeit (PiS)* von Ex-Premier Jaroslaw Kaczynski, klar distanzierte (diese kam auf knapp 30% der Stimmen). Am Erfolg der Bürgerplattform hatte niemand gezweifelt, allerdings überraschte der doch beachtliche Abstand. Ursächlich hierfür waren sowohl die Unfähigkeit der PiS, sich neue Wählerschichten zu erschließen, als auch die gekonnte Strategie der PO, die sich wie schon bei den Wahlen von 2007 als moderate Sammel- und Volkspartei der Mitte profilierte. Für die Bürgerplattform hieß dies, dass sie den schon etwas verblassten Kaczynski-Effekt nochmals aktivieren konnte: Die Furcht vor einer Stärkung der PiS mobilisierte zahlreiche PO-Anhänger, aber auch PO-Skeptiker, die jedoch in Tusk und seiner Regierung das kleinere Übel sahen. Tusk hatte überdies die PO noch pluraler werden lassen, als sie ohnehin schon war. Das Ausgreifen nach links und nach rechts wurde etwa durch personalpolitische Entscheidungen sichtbar gemacht: So trat die frühere Wahlkampfmanagerin von Jaroslaw Kaczynski, Joanna Kluzik-Rostkowska (sie war zuvor aus der PiS ausgetreten und hatte eine eigene Partei gegründet), auf den Listen der PO an. Mit Blick auf die Linke, trat Bartosz Arlukowicz, ein einstiger Hoffnungsträger der *Demokratischen Linksallianz (SLD)*, der schon im Frühjahr 2011 zum Staatssekretär in der Kanzlei des Premierministers ernannt worden war, an prominenter Position für die PO an. Überdies hatte Tusk sich seit seiner Amtsübernahme stets weg von Rhetorik und Praxis (wirtschafts-)radikaler Reformen bewegt und versucht, einen pragmatischen Kurs der Modernisierung des Landes umzusetzen.¹

Trotz leichter Verluste gegenüber den vorherigen Wahlen konnte Tusk ohne größere Schwierigkeiten eine Regierung aufstellen, denn auch der Koalitionspartner PSL hatte den Sprung in Sejm und Senat, die beiden Kammern des polnischen Parlaments, geschafft. Selbst

1 Vgl. zur Modernisierung den Grundsatzartikel Tusks: Trzecia fala nowoczesnosci [Die dritte Welle] der Modernität], in: Gazeta Wyborcza, 19.03.2011.

wenn sich die PSL verweigert hätte, wäre es Tusk vermutlich leicht gefallen, entweder mit den geschwächten Sozialdemokraten von der SLD (nach Verlusten von fünf Prozentpunkten führen sie mit 8,2% der Stimmen ihr schlechtestes Wahlergebnis ein) oder im schlimmsten Fall mit der marktfreundlichen und antikirchlichen *Bewegung Palikot (RP)*, sie erhielt auf Anhieb 10% der Stimmen) ein Bündnis einzugehen. Wahlkampf und Wahlergebnis erwiesen sich insgesamt keineswegs als Komplikation für die zeitgleich laufende Ratspräsidentschaft, sondern stärkten die Regierung und bestätigten nicht zuletzt ihren europapolitischen Kurs.

Die Ratspräsidentschaft – Akzentsetzung im Schatten der Krise

Polens Ratspräsidentschaft war gekennzeichnet vom polnischen Wunsch, einen eigenen Fußabdruck in einigen Politikfeldern zu hinterlassen, von den Erwartungen aus vielen Mitgliedstaaten, die in Polen einen der wenigen gemeinschaftstreuen und starken Akteur sahen, sowie von der weiterhin alles überwölbenden Verschuldungskrise und den Schwierigkeiten der Eurozone. Gleichzeitig war man sich der neuen, recht limitierten Rolle der Präsidentschaft unter den Bedingungen des Lissabon-Vertrags bewusst. Überdies, auch dies war allen Verantwortlich klar, würde man als Nicht-Eurozonen-Staat nur sehr schwer in der Lage sein, an den finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Stabilisierung der Gemeinschaftswährung mitzuwirken. Die gleich zu Beginn des Vorsitzes erfolgende Zurückweisung des polnischen Ansinnens, als Präsidentschaft als ECOFIN-Vorsitz an den Sitzungen der Eurogruppe teilzunehmen, war ein frühes Signal, aus welcher Richtung der Wind wehen würde. Polens Regierung war daher bemüht, die hohen Erwartungen zu dämpfen und eine Art ambitionierten Realismus an den Tag zu legen.

Angesichts der Dynamik von Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung in der Eurozone konzentrierte sich Polen darauf, die Restabilisierung der Währungsunion zu flankieren und gleichzeitig Maßnahmen zur Überwindung wirtschaftlicher Krisenerscheinungen in der gesamten EU voranzubringen. Dabei appellierte Warschau konsequent an die Verantwortung der Euro-Staaten: Sowohl an die der Geber als auch an die der Nehmerländer von Hilfsmaßnahmen. „Solidarität oder Zerfall“, erklärte Polens Finanzminister Rostowski und kritisierte Mitgliedstaaten wie Deutschland, ob des dortigen Egoismus und mangelnder Solidarität, während er die Südländer mahnte, sich nicht gegen Reformnotwendigkeiten zu sträuben.² In der Präsidentschaftspraxis hatte vor allem der Abschluss der Verhandlungen über das Sechserpaket von Vorschriften zur strengeren haushaltspolitischen Überwachung und Sanktionierung von Budgetdefiziten Bedeutung.

Die Sorge um die Wahrung der Gemeinschaftsmethode und der Einheit der europäischen Integration wurde im Lauf der Präsidentschaft zu einem der zentralen Aktionsfelder Warschaus, denn Polen will angesichts einer wachsenden Vertiefung der Eurozone und aufkommender Debatten über ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten nicht vom politischen und wirtschaftlichen Gravitationszentrum der Union abgekoppelt werden. Aus der Position eines Pre-Ins, also eines künftigen Eurozonen-Mitglieds, verlangte Polen daher weitgehende Ein- oder zumindest Anbindung an die neuen Strukturen der Governance in der Währungsunion. So erstellte Polen etwa vor dem Dezember-Gipfel 2011, bei dem der von Deutschland und Frankreich lancierte Fiskalpakt angenommen werden sollte, ein informelles Papier mit Vorschlägen zur Inklusion von Nicht-Euro-Staaten. Obwohl der

2 Rostowski: Albo solidarnosc, albo rozpad Europy, Interview mit Finanzminister Jacek Rostowski, in: *Gazeta Wyborcza*, 29.8.2011.

Fiskalpakt aufgrund des britischen Widerstands nicht im Europarecht verankert werden konnte und trotz einer gewissen Unzufriedenheit über die unzureichende Involvierung der Nicht-Euro-Länder, schloss sich Polen (als nicht Euro-Land mit begrenzter Wirkung) der Vereinbarung an.³

Bei der Suche nach Einbindung sah Polen in Deutschland einen Schlüsselpartner. Die Grundsatzrede, die Außenministers Sikorski Anfang November 2011 in Berlin hielt, beinhaltete denn auch eine Art Aufforderung und Angebot an Deutschland: Die Bundesrepublik solle in Eurozone und EU führen, Polen werde deutsche *leadership* unterstützen, im Austausch dafür müsse aber Polens Einbezug in die neuen Entscheidungsmechanismen gewährleistet sein.⁴ Berlin gab sich gegenüber polnischen Involvierungswünschen immer offener als das restriktive Frankreich. Unterstrichen wurde diese Bereitschaft etwa, indem Polens Chefdiplomate als einziger Vertreter Ostmitteleuropas zur „Zukunftsgruppe“ eingeladen wurde, die von seinem deutschen Amtskollegen im Frühjahr 2012 einberufen worden war.

Der mehrjährige Finanzrahmen

Das nahe rückende „Endspiel“ um den neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU absorbierte zunehmende Ressourcen der polnischen Europapolitik. Während der Präsidentschaft war Polen daran interessiert, den Prozess voranzubringen, jedoch auf keine vorzeitigen Weichenstellungen hinzuwirken, da man als Vorsitz die eigenen Belange nicht hätte entschlossen genug verfolgen können. Polen versuchte daher eher seine „Budgeterzählung“ zu verallgemeinern: Die Kohäsionspolitik, so die Argumentation, sei das beste Instrument der EU für mehr „Investitionen, Wachstum und neue Arbeitsplätze“, ein großzügiger Haushalt sei daher ein ideales Mittel zur Überwindung der Krise.⁵ Das polnische Ministerium für Regionalentwicklung gab eine Studie in Auftrag, die den Nutzen für die alten Mitgliedstaaten aus der Strukturpolitik berechnete und die u.a. zum Schluss kam, dass Deutschland für jeden in die Kohäsionspolitik investierten Euro etwa 1,25 Euro durch Geschäftsaufträge zurückbekomme.⁶ Nach Ende der Präsidentschaft konzentrierten sich Polens Bemühungen darauf, die Gruppe der „Freunde der Kohäsionspolitik“ zu aktivieren sowie Brücken zu anderen Mitgliedstaaten (wie etwa Italien) zu schlagen. In der ab Mitte 2012 einsetzenden heißen Phase der Verhandlungssituation zeigte sich ein manifester Konflikt zwischen Großbritannien, das mit seinem Drängen auf massive Kürzungen Polens Nettosition deutlich gefährdet.

Die Östliche Partnerschaft – Konsolidierung in schwieriger Zeit

Die Fortentwicklung der Östlichen Partnerschaft (ÖP) war ein Kernziel der polnischen Ratspräsidentschaft – als traditioneller Handlungsschwerpunkt des polnischen Außenhandelns nahm sie aber auch nach dem Vorsitz einen hohen Stellenwert in Warschauer Europapolitik ein. Für den Ratsvorsitz war die ÖP ein wenig dankbares Thema. So waren nicht nur die Kompetenzen in diesem Bereich mit dem Lissabon-Vertrag substantiell reduziert, durch Krise und arabischen Frühling war die politische Aufmerksamkeit in der Union

3 Premier Tusk machte vor allem Frankreich für die unzureichenden Einbindungsmöglichkeiten verantwortlich. Die Diskussion mit dem französischen Staatspräsidenten sei teils „recht brutal“ gewesen; Tusk: Kompromis ws. szczytów euro bez pełnej satysfakcji, Meldung der Nachrichtenagentur PAP, 31.1.2012.

4 Mr Radek Sikorski, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland: „Poland and the future of the European Union“, Speech at the German Council on Foreign Affairs, Berlin 28 November 2011, www.msz.gov.pl.

5 So Polens Europastaatssekretär Piotr Serafin; Polska debata o wzroście polaczona z dyskusja o budzecie UE, Meldung der Nachrichtenagentur PAP, 29.5.2012, www.forsal.pl.

6 Instytut Badań Strukturalnych, Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej, Warschau, Dezember 2011, <http://ibs.org.pl/site/upload/publikacje/raport%20ue%2015.pdf>.

von der östlichen Nachbarschaft weggerückt. Vor allem aber erschwerten Reformrückschläge in den Adressatenländern die Weiterentwicklung der ÖP.

„Highlight“ der Präsidentschaft war der zweite Gipfel der EU und der östlichen Anrainer, welcher am 29. und 30. September 2011 in Warschau stattfand. Warschau konnte hierbei eine bessere Präsenz seitens der Mitgliedstaaten als beim Gründungssummit in Prag vorweisen, doch ging vom Gipfel kein starkes politisches Signal aus. Die letztlich verabschiedeten Gemeinsame Erklärung enthielt zwar viel Konkretes, aber z.B. keine von Polen angestrebte Formulierung, die in Richtung Mitgliedschaftsperspektive deuten würde.⁷

Auf bilateraler Ebene ging es Warschau vornehmlich um Fortschritt bei der Aushandlung neuer Vertragsbeziehungen in Form von Assoziierungsabkommen. Hierbei war der Abschluss des Abkommens mit der Ukraine die zentrale Frage. Zwar gelang es in der Zeit der Präsidentschaft, das „Tiefe und umfassende Freihandelsabkommen“ (DCFTA) unter Dach und Fach zu bringen, aufgrund der innenpolitischen Rückschritte in der Ukraine wurde jedoch nur das Ende der Verhandlungen konstatiert. Was die schwächelnde multilaterale Ebene der ÖP angeht, konnte Warschau die sektorale Zusammenarbeit ein wenig aufwerten. Eine echte Innovation war die Idee einer von der EU getragene Demokratiestiftung, eines „European Endowment for Democracy“. Insgesamt erwies sich die ÖP als charakteristisch für die ganze Präsidentschaft: Polen machte so gut wie alles richtig, konnte aber aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen nur wenig erreichen.

Auch nach der Präsidentschaft versuchte Polen, die von ihm mitinitiierte ÖP mit Inhalten zu füllen. Hierbei war der Umgang mit der Ukraine ein vorrangiges Thema. Warschau bemühte sich hierbei stets einer Isolierung Kiews entgegenzuwirken. Als die Inhaftierung der Ex-Ministerpräsidentin Timoschenko und anderer Oppositionspolitiker im Vorfeld der von Polen und der Ukraine organisierten Fussball-Europameisterschaft Boykottforderungen nach sich zog, reagierte Warschau kritisch. Staatspräsident Komorowski nannte derlei Ansinnen „komplett inadäquat“.⁸ Polen blieb daran interessiert, den Assoziierungsprozess mit der Ukraine erfolgreich zu beenden. Dabei wollte man zwar demokratische Mindeststandards geachtet wissen, doch zeigte man sich deutlich flexibler als andere Mitgliedstaaten. So wurde etwa erwogen, das (bereits seit Frühjahr 2012 paraphierte) Abkommen zumindest zu unterzeichnen, um so ein Abdriften der Ukraine in Richtung Russland zu vermeiden.

Fazit

Polens gegenwärtige Position in der EU mutet bei genauem Hinsehen merkwürdig an. Da ist einerseits eine imposante Erfolgsgeschichte: Wirtschaftliche Stabilität, enge Beziehungen zu vielen Mitgliedstaaten einschließlich des deutschen Nachbarn, eine professionell absolvierte Ratspräsidentschaft und ein positives integrationsfreundliches Image haben Polen zu einem der wenigen Aktivposten in der EU gemacht. Andererseits stieß Warschau immer wieder an die Grenzen seiner Gestaltungsfähigkeit: Das Momentum in der Eurozone und Polens unverdrossener, aber nicht immer effektiver Ruf nach Inklusion, die Stagnation in der östlichen Nachbarschaft oder der wachsende Druck in der Klimapolitik (nach polnischen Vetos gegen ambitionierte Klimaschutzziele) haben solche Limitierungen aufgezeigt. Polen wird in der nahen Zukunft genauer als bislang darauf achten, ob und wie sich seine proeuropäische Haltung in Einfluss und Ergebnisse übersetzen lässt.

7 Council of the European Union: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, 14983/11, Presse 341.

8 *Bojkot Euro na Ukrainie?* Komorowski: Apele sa kompletnie nieadekwatne do sytuacji, Meldung der Nachrichtenagenturen PAP, IAR, 2.5.2012, www.gazeta.pl.