



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

# BERICHTE UND ANALYSEN

2/2012

Bartłomiej Nowak

## **DER LETZTE RATSVORSITZ DER GROSSEN ERWARTUNGEN**

**Reflexionen über die Präsidentschaft Polens  
im Rat der Europäischen Union**

Warszawa 2012

**Bartłomiej Nowak** – Exekutivdirektor des Warschauer Zentrums für Internationale Beziehungen [CSM], Dozent an der Warschauer Vistula-Hochschule

**Übersetzung: Jan Obermeier**

**Centrum Stosunków Międzynarodowych**

**ul. Emilii Plater 25**

**00-688 Warszawa**

**e-mail: [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl)**

**[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)**

Analyse erstellt in Zusammenarbeit mit der Konrad Adenauer Stiftung in Polen



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

## **Der letzte Ratsvorsitz der großen Erwartungen. Reflexionen über die Präsidentschaft Polens im Rat der Europäischen Union**

Die polnische Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union endete Ende 2011. Das wohl beste Zeugnis gab dazu ausgerechnet der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament und neue Parlamentspräsident, Martin Schulz, aus. So sei der Vorsitz Polens zweifellos die gelungenste EU-Präsidentschaft der jüngsten Zeit gewesen.<sup>1</sup> Diese Worte aus dem Munde eines in Opposition zur Europäischen Volkspartei (der auch die polnische Regierungskoalition PO/PSL angehört) stehenden Spitzenpolitikers, bedeuten eine sehr hohe Auszeichnung. Aber auch andere EU-Parlamentarier machten Polen große Komplimente. So hat etwa der EVP-Vorsitzende Joseph Daul zuletzt mehrfach den polnischen Glauben an Europa, aber auch die tiefe Verbundenheit Warschaws mit der „Gemeinschaftsmethode“ und der starken Rolle der EU-Institutionen hervorgehoben.<sup>2</sup> EU-Kommissionspräsident Barroso erinnerte wiederholt an die inspirierende Rede von Ministerpräsident Donald Tusk bei der feierlichen Eröffnung der polnischen EU-Ratspräsidentschaft<sup>3</sup>, während Catherine Ashton von einem sehr erfolgreichen Vorsitz Polens sprach.<sup>4</sup> Abgesehen davon hielt der polnische Außenminister Radosław Sikorski unlängst eine Rede in Berlin, die ein deutliches Glaubensbekenntnis an ein föderal strukturiertes Europa darstellte, was in der internationalen Öffentlichkeit nicht unbeachtet blieb.

---

<sup>1</sup> *EU-Parlament: Führer der Sozialdemokraten lobt polnische Präsidentschaft*; vgl. Polnische Presseagentur [fortan: PAP] v. 14.12.2011.

<sup>2</sup> Vgl. *Speech by Joseph Daul, Chairman of the EPP Group*, Strasburg, 14.12.2011.

<sup>3</sup> *Barroso im EU-Parlament: Tusk ist ein Beispiel für andere*; vgl. PAP v. 14.12.2011.

<sup>4</sup> *Ashton dankt Polen: „Das hat die Erwartungen aller übertroffen“*; vgl. PAP v. 22.12.2011.

Wenn die Außenwirkung ein Gradmesser des Erfolgs ist, so kann Polen aufgrund seiner politischen Kommunikationsfähigkeit und seines konstruktiven Bemühens um ein positives Erscheinungsbild im Ausland sicherlich von einem enormen Erfolg sprechen. Die polnische Seite leistete sich dabei keine organisatorischen Patzer und agierte im administrativen Bereich höchst reibungslos. Damit konnte man die zuweilen noch virulenten Stereotype von der Ineffektivität der öffentlichen Verwaltung Polens widerlegen. Denn es hat ja in der Vergangenheit bereits recht straffe EU-Ratspräsidentschaften gegeben, die dennoch schlecht eingestuft wurden, da sie sich mit plötzlichen Krisensituationen schwer taten oder aufgrund ihrer überaus kontroversen Innenpolitik (z.B. Tschechien und Ungarn) eine negative Außenwahrnehmung in Kauf nehmen mussten.<sup>5</sup> Dagegen hatten wir es bei der polnischen Ratspräsidentschaft sowohl mit der tiefsten Krise des europäischen Integrationsprozesses der letzten zwei Jahrzehnte als auch mit einem gewissen Destabilisierungspotential infolge der jüngsten Parlamentswahlen in Polen zu tun – und das zur „Halbzeit“ des Ratsvorsitzes. Überraschenderweise hat keines dieser beiden potentiellen „Minenfelder“ größere Turbulenzen ausgelöst, die das äußere Erscheinungsbild der Ratspräsidentschaft Polens beeinträchtigt hätten.

Die drei bedeutendsten Vorteile, die Polen durch die halbjährige EU-Präsidentschaft erzielen konnte, lauten wie folgt:

- Festigung der eigenen Position innerhalb der EU;
- positives äußeres Erscheinungsbild des polnischen Staates;
- oftmals von den Medien kaum beachtete „Europäisierung“ der öffentlichen Verwaltung Polens<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Siehe dazu die interessante Diskussion in der polnischen Presse: M. Cichocki, *Prestigeangelegenheit oder konkrete Frage?* In: Gazeta Wyborcza v. 2.2.2011; B. Nowak, *Prestigeangelegenheit oder konkrete Frage – ein falsches Dilemma*, in: Gazeta Wyborcza v. 17.2.2011.

<sup>6</sup> Siehe die verschiedenen Begriffsdefinitionen von „Europäisierung“ bei B. Nowak / R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, agenda badawcza* [Europäisierung. Theorien, Mechanismen,

Das noch junge EU-Mitglied Polen versteht seit seiner ersten Ratspräsidentschaft die Wirkprinzipien der EU immer besser und kann deshalb auf vielfältige politische Ereignisse in Europa effektiv Einfluss nehmen. Polen hat also aus dem EU-Vorsitz höchst nützliche Lehren gezogen, wobei die neutrale Vermittlung von Gemeinschaftspositionen auf der Klima-Konferenz in Durban den Höhepunkt des polnischen Balanceakts auf EU-Ebene bildete. Und das trotz der Tatsache, dass sich die Haltung Warschaws vom offiziellen Standpunkt Brüssels völlig unterschied und Polen den EU-intern ausgehandelten Kompromiss zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emission bereits unmittelbar vor Beginn seiner Ratspräsidentschaft per Vetobeschluss abgelehnt hatte.

Innerhalb der europäischen Öffentlichkeit herrschten unmittelbar vor der EU-Ratspräsidentschaft Polens aus zwei Gründen hohe Erwartungen. Erstens hatte sich die politische Stellung Warschaws innerhalb der Europäischen Union in den Jahren 2008-2011 erheblich verbessert. Polen hat inzwischen gelernt, wie man in den EU-internen Auseinandersetzungen unterschiedliche Interessenkoalitionen schmieden kann. Aber als noch wichtiger erwies sich die Tatsache, dass auch die deutsch-polnischen Beziehungen in dieser Zeit so gut wie nie zuvor gewesen sind. Denn Polen hat die Partnerschaft mit Deutschland innerhalb der EU zu einem außenpolitischen Kerninteresse erklärt, was im Vergleich zu den Regierungsjahren 2005-2007 einem qualitativen Quantensprung gleichkommt. Gleichzeitig setzte in den polnisch-russischen Beziehungen eine echte Tauwetterphase ein, was von einflussreichen westlichen Medien beinahe als Wunder angesehen und als nachahmenswertes Beispiel der Versöhnung gepriesen wurde. Der polnische Staat wurde dabei in Bezug auf Russland nicht länger als „Kämpfer des Kalten Krieges“<sup>7</sup>

---

Forschungsagenda], in: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja* [Polen und Zentraleuropa. Demokratisierung – Konsolidierung - Europäisierung], hg. v. E. Nowak / R. Riedel, Lublin 2010, S. 213-223.

<sup>7</sup> Diese Bezeichnung stammt von M. Leonard / N. Popescu, *A Power audit of EU-Russia relations*, London 2007.

betrachtet, der sich in seinem politischen Handeln vorrangig von historischen Ressentiments leiten lässt. Polens Stellung in Europa spiegelt dadurch zunehmend die Funktionsweise seiner Dreiecksbeziehung mit Deutschland und Russland wider.

Zweitens ist mit dem politischen Gewicht Warschaus in der Europäischen Union auch der ökonomische Rang des Landes beträchtlich gewachsen. Großen Eindruck machte dabei das idyllische Bild der grünen Insel des Wirtschaftswachstums im „Roten Meer“ der EU-weiten Rezession. Zu Beginn der globalen Finanzkrise haben zahlreiche renommierte Wirtschaftsexperten die Zukunft Zentraleuropas in eher düsteren Farben beschrieben. Rasch hat sich jedoch herausgestellt, dass die Probleme in ganz anderen Regionen der EU liegen, nämlich in den sog. PIGS-Staaten (Portugal, Italien, Griechenland, Spanien). Dagegen sind die Länder Zentraleuropas mit der Krise bislang recht gut zurechtgekommen. Die Reformfähigkeit des polnischen Staates und seine Managementqualitäten im laufenden Transformationsprozess trafen auf einen sehr günstigen Zeitpunkt – die radikalen Veränderungen in der muslimischen Welt, die mitunter als „arabischer Völkerfrühlung“ bezeichnet werden. Dabei fiel auf, wie hoch der Bedarf an demokratischen Transformationsmodellen in Nordafrika ist. Gerade die Länder Zentraleuropas mit Polen an der Spitze konnten derartige Modelle anbieten.

Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass diese Modelle unter den jeweils herrschenden Rahmenbedingungen vor Ort nicht immer von großem Nutzen sind.<sup>8</sup> Diskussionen dürfte ferner die Frage nach den eigentlichen Ursachen des polnischen Wirtschaftswachstums auslösen, wobei zu klären wäre, warum Polen mit der europäischen Finanzkrise bislang so gut zurechtgekommen ist. Die hohen Erwartungen an die polnische EU-Ratspräsidentschaft resultierten sowohl aus verantwortungsvollen, zielgerichteten Entscheidungen der Regierenden in

---

<sup>8</sup> Vgl. näherhin B. Nowak, *Gospodarcze lekcje z Europy Środkowej* [Wirtschaftliche Lektionen aus Zentraleuropa] (Liberté 8, 2011).

Warschau, als auch aus dem Zusammentreffen günstiger – von Polen unabhängiger – Begleitumstände. Kurz gesagt: Polen hat seine sprichwörtlichen „fünf Minuten“ sehr gut genutzt.

Im Vorfeld der polnischen EU-Präsidentschaft wurde vielfach die Erwartung laut, dass Polen das gewandelte Modell des Ratsvorsitzes in der Ära nach Lissabon konkret ausfüllen werde.<sup>9</sup> Der EU-Präsidentschaft Spaniens ist dies nicht gelungen, obwohl dieses Land als erstes den Vorsitz unter den neuen Vertragsbedingungen ausübte. Auch die belgische EU-Präsidentschaft hat derartiges nicht vermocht, da Belgien dafür ein zu kleiner Staat ist und sich darüber hinaus in einer politischen Dauerkrise befindet, so dass die EU-Institutionen während des belgischen EU-Vorsitzes eine dominierende Rolle spielten. Diese Gestaltungsfähigkeit fehlte ferner der EU-Präsidentschaft Ungarns, da auch dieser Staat relativ klein ist und sein derzeitiger Ministerpräsident zahlreiche Kontroversen in Europa ausgelöst hat, die aus recht radikalen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen im eigenen Lande resultieren.

Von Polens EU-Vorsitz hat man insbesondere eine pragmatische Festlegung der Rolle des Ministerpräsidenten bzw. Außenministers gegenüber dem EU-Präsidenten bzw. Hohen Vertreter für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erwartet (was die EU-Präsidentschaft de facto gestärkt hätte). Inzwischen steht jedoch fest, dass sich diese Erwartungen nur in Ansätzen erfüllt haben und die polnische Präsidentschaft kein neues Modell eines EU-Vorsitzes in der Ära nach Lissabon entwickeln konnte. Eingeschränkt wurde die Wirkmacht des polnischen Ministerpräsidenten vor allem durch die Einengung der politischen Agenda auf die Probleme des Euroraumes, dem Polen derzeit noch nicht angehört. Außerdem erwies sich EU-Präsident Herman van Rompuy als äußerst gewiefter Politiker, der sich die

---

<sup>9</sup> Derartige Erwartungen äußerten sogar polnische EU-Experten; siehe z.B. A. Łada, *The Polish Presidency – pushing the Agenda and shaping the Lisbon system*, Policy Brief, European Policy Centre, Brussels, May 2011.

unter belgischem Vorsitz hinzugewonnenen Handlungsspielräume nicht abtrotzen ließ.

Indessen nahm der polnische Außenminister Radosław Sikorski eine überaus aktive Rolle ein. Er repräsentierte die EU in Ländern wie Pakistan, Afghanistan, Libyen oder Bosnien. Sikorski nahm darüber hinaus mit Catherine Ashton eine klare Aufteilung der politischen Aufgaben der EU vor, wobei ihre persönliche Zusammenarbeit sehr gut verlief. Denn beide rivalisierten nicht miteinander, sondern ergänzten sich in hohem Maße. Diese Konstellation erscheint etwas überraschend, wenn man bedenkt, dass die nationalen Außenminister bei der vom Lissabonner Vertrag initiierten „hybriden“ EU-Präsidentschaft in den politischen Entscheidungsprozessen eigentlich übergangen werden.<sup>10</sup> Lady Ashton hat Sikorskis Idee von der Gründung einer Europäischen Stiftung für Demokratieförderung übrigens stark unterstützt. Damit ist jedoch noch kein neues Modell für das Beziehungsgeflecht zwischen EU und Nationalstaaten im außenpolitischen Bereich geschaffen worden. Äußerst offensiv erfüllte der polnische Außenminister die Funktion, die er angesichts des von Verpflichtungen völlig überlasteten Hohen Vertreters für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu erfüllen hatte. Eine solche Rolle hätte ein kleinerer Staat beim EU-Vorsitz nur schwer einnehmen können. Polen hingegen hat die Zeit seiner Präsidentschaft gut genutzt. Vielleicht hätte man im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt noch mehr erreichen können, aber zwei Bestimmungsfaktoren wirkten sich zum Nachteil Polens aus.

Ein von Polen weitgehend unabhängiger Bestimmungsfaktor ist die jüngste politische Entwicklung in den Staaten der Östlichen Partnerschaft. Denn in diesen Ländern sind derzeit kaum demokratische Fortschritte ersichtlich, es deutet sich (von

---

<sup>10</sup> Vgl. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami* [Die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Rechtsgrundlagen und institutioneller Rahmen einschließlich grundlegender Dokumente], Warszawa 2010, S. 49.

einzelnen Ausnahmen abgesehen) sogar eine Abkehr vom bisherigen Demokratisierungsprozess an. Dieses polnische Prestigeprojekt sieht daher im Vergleich zum arabischen „Völkerfrühling“ bislang nicht allzu verheißungsvoll aus. Warschau hat die Lage jedoch rechtzeitig erkannt und einige Anstrengungen unternommen, um sich an den demokratischen Aufbrüchen in Nordafrika zu beteiligen. Andernfalls hätte eine völlige Marginalisierung der Östlichen Partnerschaft auf EU-Ebene gedroht. Es lässt sich jedoch kaum verhehlen, dass die politische Situation in den Staaten der Östlichen Partnerschaft unabhängig von den polnischen Einflussversuchen insgesamt eher unbefriedigend ist.

Ein von Polen abhängiger Bestimmungsfaktor, der seine Einflussmöglichkeiten in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik weitgehend eingeschränkt hat, bildete der Beschluss Warschaus, auf ein militärisches Eingreifen in Libyen zu verzichten. Vielleicht wäre eine weitere internationale Militärintervention mit polnischer Beteiligung parallel zur EU-Präsidentschaft und den Parlamentswahlen im eigenen Lande des Guten wirklich zu viel gewesen. Dennoch steht fest, dass diese politische Entscheidung weitaus folgenreicher ist, als man angesichts der von Ministerpräsident Tusk unterstellten Motivation der intervenierenden Staaten – „europäische Heuchelei“ – meinen möchte.<sup>11</sup>

Blickt man auf die einzelnen Handlungsfelder der polnischen EU-Präsidentschaft, so treten zwei Aspekte von Modellcharakter zutage. Erstens ist zu nennen, der de facto erfolgte Verzicht Polens, die Tätigkeit der EU-Präsidentschaft innerhalb der Gruppe der drei aufeinanderfolgenden Staaten (sog. „Präsidentschaftstrio“) entsprechend zu koordinieren.<sup>12</sup> Denn während Polen auf administrativer Ebene mit Dänemark und Zypern gut kooperierte, setzte es in Politik und Außenwahrnehmung auf

<sup>11</sup> Siehe Interview von Ministerpräsident Donald Tusk für fünf große Tageszeitungen; vgl. z.B. *Ein Europa für schwere Zeiten*, in: Gazeta Wyborcza v. 9.4.2011.

<sup>12</sup> Der Politologe Piotr Kaczyński vom Brüsseler Zentrum für Politische Studien (CEPS) bezeichnete das „Präsidentschaftstrio“ (Polen, Dänemark, Zypern) schlichtweg als „Scherz“; vgl. *Analyst: Trio of EU presidencies 'is a joke'*, in: Euractiv v. 21.12.2011.

größtmögliche nationale Unabhängigkeit. Darüber hinaus zeigte Warschau große Wertschätzung für die Rolle des Europäischen Parlaments im gesamten System der EU-internen Herrschaftsausübung. Dies galt nicht nur für die Ebene der gegenseitigen Koordination, auf der man sich bei sämtlichen Initiativen mit dem Europäischen Parlament (weitaus früher als dies bislang üblich war) beriet. Dabei entstand sogar der symbolische Eindruck, dass Warschau das Europäische Parlament als spezifische Verfassunggebende Versammlung betrachtete.

Die Bindung Polens an die „Gemeinschaftsmethode“ und die mächtigen EU-Institutionen war auffallend stark. Dies erklärt auch die überaus positive Bewertung des polnischen EU-Vorsitzes durch das Europäische Parlament und die EU-Kommission. Hinter der Haltung Warschaus standen vielfältige Gründe:

- auf bisherigen Erfahrungen basierende Überzeugung Polens von der herausragenden Rolle der Institution im europäischen Integrationsprozess;
- auf einzelnen Politikfeldern überaus große Übereinstimmung der Interessen Polens mit EU-Kommission und –Parlament in den komplizierten Entscheidungsprozessen innerhalb der EU;
- als nicht dem Euroraum angehörender Staat blieb der Einfluss Polens auf strategische Probleme der EU während der eigenen Präsidentschaft eher begrenzt;
- Befürchtungen Warschaus hinsichtlich der Funktionsweise des deutsch-französischen EU-„Motors“, für den Polen angeblich kein Partner sein kann, wobei sämtliche Versuche der Bildung einer solchen Partnerschaft mit Hilfe des Weimarer Dreiecks bislang eher erfolglos blieben;

Um die Präsidentschaft eines Staates im Rat der Europäischen Union angemessen bewerten zu können, muss man zunächst geeignete Bewertungskriterien definieren. Das einfachste Kriterium wäre wohl die Einschätzung gemäß herausgehobener

Funktionen des EU-Vorsitzes. Der polnische Völker- und Europarechtsexperte Jan Barcz unterscheidet fünf grundlegende Funktionen der EU-Präsidentschaft (Administration, Planung, Vermittlung, Kooperation mit EU-Institutionen, Repräsentation in auswärtigen Beziehungen).<sup>13</sup> Zwei dieser Funktionen wecken als Bewertungskategorien jedoch bestimmte Zweifel (Planung und Repräsentation).

Denn nach welchen Kriterien wäre z.B. der belgische Staat zu bewerten, der während seines EU-Vorsitzes eigentlich keine nationale Regierung hatte, aber mit maßgeblicher Hilfe einzelner EU-Institutionen (und des früheren Ministerpräsidenten van Rompuy) die halbjährige Präsidentschaftsperiode effektiv verwaltete? Abgesehen von der bei der Verabschiedung des einjährigen Gemeinschaftshaushalts entstandenen Krise, die geschickt beigelegt werden konnte, ereignete sich in dieser Zeit eigentlich nichts Wesentliches, was authentische Führungsqualitäten im Rahmen der EU-Präsidentschaft verlangt hätte. Der belgische EU-Vorsitz existierte zwar *de iure*, kam aber in der politischen Praxis so gut wie nicht zum Tragen.

Nur zum Vergleich: Die polnische EU-Präsidentschaft stieß in der unlängst geführten Debatte im Europäischen Parlament zu Recht auf ein sehr positives Echo. Der Europaabgeordnete Jacek Saryusz-Wolski zieht dabei folgendes Fazit: „Wir haben die polnische Präsidentschaft in einer EU 17 plus 10 begonnen und beenden sie sicherlich in einer EU 27 minus 1. Ich meine, das ist das wertvollste Resultat unserer Präsidentschaft. Ziel war die Verteidigung der europäischen Einheit und Solidarität“<sup>14</sup>.

Einheit und Solidarität konnten jedoch letztlich nicht verteidigt werden, was weitere Versionen des Vertragsprojekts über die umgestaltete Wirtschaftsunion (bzw.

---

<sup>13</sup> Vgl. Barcz, *op. cit.*, S. 55.

<sup>14</sup> Zit. J. Saryusz Wolski, *Podsumowanie polskiej prezydencji* [Ein Resümee über die polnische EU-Präsidentschaft], Debatte im Europäischen Parlament, Strasbourg, 14.12.2011 - [www.saryusz-wolski.pl](http://www.saryusz-wolski.pl)

Fiskalunion) beweisen. Aber nochmals: War dies eine Situation, die vom polnischen EU-Vorsitz abhing, also etwas, auf das Polen Einfluss hatte? Kaum vorstellbar erscheint ein Szenario, in dem man noch mehr erreichen hätte können. Vorstellbar wäre dies nur dann, wenn Polen Mitglied der Eurozone wäre.<sup>15</sup> Dieses Integrationsziel hat jedoch seit 2004 noch nie zu den Prioritäten polnischer Regierungen gehört.

Das Handeln der polnischen EU-Präsidentschaft wurde von der Wirtschaftskrise im Euroraum völlig überdeckt. Diese Thematik beherrschte die gesamte Europäische Union, so dass Polen lediglich die sich daraus für seine Präsidentschaft ergebenden negativen Konsequenzen minimalisieren konnte. Angesichts der begrenzten eigenen Möglichkeiten bestand die wichtigste ökonomische Priorität der polnischen EU-Präsidentschaft in der Einflussnahme für mehr Wirtschaftswachstum in Europa.<sup>16</sup> Hauptfelder der europäischen Agenda bildeten daher die Verhandlungen über die finanziellen Perspektiven des kommenden EU-Haushalts (2014-2020) sowie die Vertiefung des Gemeinsamen Binnenmarkts mit dem Ziel, diesen zu „vollenden“<sup>17</sup>.

Was den zukünftigen EU-Haushalt anbelangt, so blieb die Rolle Polens insgesamt eher gering, da die entscheidenden Verhandlungen über den genauen Finanzrahmen des EU-Budgets erst nach dem Ende der polnischen EU-Präsidentschaft einsetzten. Nichtsdestotrotz stieß der für Polen vorteilhafte erste Vorschlag der Europäischen Kommission auf überraschend wohlwollende Akzeptanz auf Ministerrateebene. Denn starker Widerstand seitens der EU-Nettozahler wäre von Anfang an zu erwarten gewesen. Dass es dazu jedoch nicht kam, darf als Erfolg Warschaus

---

<sup>15</sup> Dennoch gehörte der Beitritt zur Eurozone seit 2004 noch nie zu den Prioritäten einer polnischen Regierung.

<sup>16</sup> Dies wurde unter dem Motto „Europäische Integration als Quelle des Wachstums“ deutlich; vgl. *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r.* [Programm der polnischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, 1.7. – 31.12.2011], Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

<sup>17</sup> Diese Aussage erscheint eher zweifelhaft. Denn der EU-Binnenmarkt besitzt keine *finalité*, sondern bildet eine Institution des gesellschaftlichen Lebens, das stets aktuellen Veränderungen unterliegt.

verbucht werden. Dennoch ist dies kein Gradmesser dafür, wie sich die Budgetverhandlungen in Zukunft gestalten werden. Ein Erfolg ist sicherlich die im Vergleich zu 2011 völlig problemlose Verabschiedung des kommenden Jahreshaushalts der EU.<sup>18</sup> Erstmals seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wurde diese Vereinbarung nämlich zum rechtlich vorgesehenen Zeitpunkt erzielt.

Die polnische EU-Präsidentschaft hat alle Projekte der EU-Agenda bezüglich des Binnenmarkts sehr gut durchgeführt. Denn beinahe 30 Jahre hat es gedauert, bis man sich in der Europäischen Union auf einen Kompromiss in Form einer Richtlinie zum Patentrecht einigen konnte. Unter dem EU-Vorsitz Polens kam erstmals eine Verständigung über ein einheitliches System zum Patentschutz, ein Sprachenregime und ein internationaler Vertrag über die Entstehung eines gemeinsamen Patentgerichts zustande. Dieser Erfolg ist sicherlich noch ergänzungsbedürftig, was die derzeitigen Auseinandersetzungen über die Lokalisierung des Gerichtsgebäudes beweisen. Dennoch bildet die erzielte Einigung eine enorme Leistung. Wichtig war darüber hinaus die bei der Buchführung von Kleinunternehmen, der Abwicklung von kurzfristigen Finanztransaktionen und der Erstellung von „Korrelationstabellen“ erreichte Verständigung. Gerade letztere werden zu einer besseren Implementierung von EU-Recht auf nationaler Ebene beitragen. Polen hat ferner bestimmte Erleichterungen beim Internet-Handel mit Nachdruck gefördert, was zu einem eigenen Bericht der EU-Kommission über den digitalen Handel geführt hat. Damit konnten die gesetzgeberischen Vorarbeiten zur Regulierung dieses wichtigen Gebiets beginnen.

Die von der EU angekündigte Offensive zur Vertiefung des Binnenmarkts stößt jedoch auf erhebliche Widerstände. Die polnische EU-Präsidentschaft hätte auf

---

<sup>18</sup> Dennoch bleibt festzuhalten, dass Polen in diesem Bereich vieles einer glücklichen Konstellation in drei wesentlichen EU-Institutionen verdankt: Polen führte bis vor kurzem den EU-Vorsitz und repräsentierte mit Jerzy Buzek auch das Europäische-Parlament. Außerdem ist Janusz Lewandowski in der EU-Kommission für die Finanzen zuständig. Diese Konstellation zeugt von einem erheblichen politischen Gewicht Polens in der EU.

diesem Gebiet wohl mehr bewirken können, wenn die Europäische Kommission das Thema mit größerem Elan angepackt hätte. Denn von insgesamt zwölf angekündigten Gesetzesprojekten für den Gemeinsamen Binnenmarkt hat die EU-Kommission letztlich fünf vorgestellt, wobei die polnische EU-Präsidentschaft keinen allzu großen Druck auf die zuständigen Kommissare ausübte. Dabei fiel leider auch die insbesondere für Polen wichtige Dienstleistungsrichtlinie erneut unter den Tisch, deren Version von 2006 unzureichend ist.

Deutliche Fortschritte wurden hingegen in der internationalen Energiepolitik erzielt, z.B. bei der Verständigung über marktwirtschaftliche Prinzipien in den EU-Außenbeziehungen oder in Bezug auf die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten auf internationalen Energieforen. Darüber hinaus einigte man sich auf die von Polen vorgeschlagene Richtlinie zur Steigerung der Effektivität des Energieverbrauchs.

Abgesehen von der Patentrichtlinie besteht der größte Erfolg der polnischen EU-Präsidentschaft in der Verabschiedung eines Pakets von Rechtsakten zur Stärkung der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, also in der Einigung auf den sog. „Sechserpack“, der aus einer generellen Richtlinie und fünf Einzelregelungen besteht. Der „Sechserpack“ festigt die nationale Haushaltsdisziplin in der EU, korrigiert den in der Vergangenheit vielfach gebrochenen Stabilitäts- und Wachstumspakt und verbessert im Rahmen dieses Pakts sowohl die vorhandenen Präventionsmechanismen als auch die drohenden Sanktionen bei der Nichteinhaltung getroffener Regelungen. Nebenbei bemerkt: Der jenseits der Europäischen Union entstehende neue internationale Vertrag auf Regierungsebene (der gleichwohl innerhalb von fünf Jahren in die EU-Strukturen eingewoben werden soll) basiert auf den im „Sechserpack“ vereinbarten Grundsätzen sowie auf dem Euro-Plus-Pakt. Höchstwahrscheinlich hätte man auch ohne eine Zusatzvereinbarung das derzeitige Spaltungsszenario vermeiden können. In diesem

Zusammenhang sind noch andere – vorrangig politische – Motive ausschlaggebend gewesen.

Eher gescheitert ist hingegen das Bestreben Warschaus, während der polnischen EU-Präsidentschaft eine allgemeine Debatte über die Ursachen des Wirtschaftswachstums in Europa anzustoßen. Polen hat zu diesem Thema einen eigenen Bericht präsentiert<sup>19</sup>, der allerdings nicht auf die aktuellen Schlüsselprobleme der Wirtschaftskrise eingeht und kaum internationales Echo ausgelöst hat. Außerdem tat man nicht allzu viel, um eine solche Debatte in Gang zu bringen. Der Zeitpunkt dafür wäre ideal gewesen, wobei die eigenen Transformationserfahrungen den polnischen Staat geradezu dazu prädestinieren, die Vermittlerrolle zu übernehmen. Die hoch verschuldeten Euro-Staaten im Süden der EU müssen ihre Staatsschulden über kurz oder lang abbauen, so dass eine Rückkehr auf rasche Wachstumspfade dringend notwendig ist. Einigen dieser Länder droht eine langanhaltende Rezession. Unter dem Druck der Finanzkrise und der von internationalen Organisationen gestellten Unterstützungsbedingungen fallen jedoch politische Entscheidungen, die diesen Negativtrend nur begünstigen. Auf EU-Ebene herrscht kaum Einigkeit über die Sanierung der Staatsfinanzen und die Gestalt der den einzelnen Mitgliedsländern verordneten Reformen.<sup>20</sup> Die Kernfrage lautet, wie man die Wachstumsmechanismen in der EU trotz der großen makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone und trotz der mangelnden Konkurrenzfähigkeit durch eine traditionelle Wechselkurspolitik der Schuldnerstaaten erneuern könnte. Auch als Nichtmitglied des Euroraumes hätte

---

<sup>19</sup> Vgl. Report of the Polish Presidency of the Council of the European Union, *Towards a European consensus on growth*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, October 2011 - [http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania\\_i\\_wydarzenia/presidency\\_report\\_on\\_growth.pdf](http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/presidency_report_on_growth.pdf)

<sup>20</sup> Es haben sich z.B. zwischen der EU und dem IWF erhebliche Meinungsunterschiede herauskristallisiert. Ideelle Divergenzen sind auch innerhalb dieser Organisationen unübersehbar.

Polen vielleicht etwas mehr unternehmen können, um bei dieser Debatte präsent zu sein.

Einige bedeutende Ereignisse während der polnischen EU-Präsidentschaft fallen unter die Kategorie einer breitgefächerten EU-Außenpolitik. Die gute Zusammenarbeit zwischen Lady Ashton und Außenminister Sikorski hat die Einflussmöglichkeiten der polnischen Präsidentschaft in für Warschau wesentlichen Bereichen erheblich erhöht. Dabei wurden die schwache Dynamik und das strukturelle Chaos des neu geschaffenen Europäischen Dienstes für Auswärtige Angelegenheiten unübersehbar.<sup>21</sup>

Vor diesem Hintergrund hat die von Sikorski entwickelte Idee der Gründung eines Europäischen Fonds für Demokratieförderung unerwartet großen Beifall erhalten, auch wenn zahlreiche Beobachter diese Initiative lange Zeit für unrealisierbar gehalten haben. Gegen Ende der polnischen EU-Präsidentschaft konnten sich die Mitgliedsstaaten auf den Inhalt einer offiziellen Deklaration zu diesem für die Funktionsfähigkeit der EU so wichtigen Mechanismus verständigen. Während des polnischen EU-Vorsitzes wurde auch der Beitrittsvertrag mit Kroatien unterzeichnet, wengleich nicht in Warschau, wie man dies von polnischer Seite anfangs gewünscht hatte. Die Rolle der EU-Präsidentschaft war dabei eher technischer Natur und beruhte auf der redaktionellen Vorbereitung des Vertragstextes.

Ein weiterer Erfolg der polnischen EU-Präsidentschaft ist die Aufnahme von Verhandlungen über eine vertiefte, umfangreiche Freihandelszone mit Georgien und Moldawien. Abgesehen davon sind ab 2012 auf der Grundlage des unter polnischem EU-Vorsitz erteilten Mandats erstmals Verhandlungen über Abkommen mit Armenien und Aserbaidtschan bezüglich Visaerleichterungen und die Rückübernahme möglich. In Bezug auf Aserbaidtschan und Turkmenistan kam es

---

<sup>21</sup> Vgl. P. Petrov / K. Pomorska / S. Vanhoonacker, *Introduction. The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after 'Lisbon'* (*The Hague Journal of Diplomacy* 7/ 1, 2012) S. 1-7.

zum ersten gemeinsamen Mandat für Verhandlungen über den rechtlichen Rahmen eines Transkaspischen Gasleitungssystems. Dies bedeutet einen großen Schritt nach vorne auf dem Weg zur EU-weiten Diversifizierung von Gaslieferquellen.

Blickt man auf den Abschluss der Vertragsverhandlungen über die Freihandelszone und das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, so ist ein wesentlicher Erfolg der polnischen EU-Präsidentschaft unübersehbar. Dieser Erfolg besteht darin, dass sich einige Staaten der Östlichen Partnerschaft für eine engere Integration mit der EU ausgesprochen haben. Optimistische Betrachter würden darauf verweisen, dass das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine zwar noch nicht unterzeichnet worden sei, aber dies jederzeit nachgeholt werden könne, falls das Problem der Inhaftierung ukrainischer Oppositionspolitiker einvernehmlich gelöst werden würde. Pessimisten hingegen würden lediglich letztere Tatsache anprangern, zu deren Symbol die frühere Ministerpräsidentin Julia Timoschenko geworden ist. Anhand ihres derzeitigen Schicksals zeigt sich, wie weit die Ukraine von demokratischen Standards inzwischen entfernt ist.

Ganz ähnlich könnte man die unlängst abgehaltene Warschauer Gipfelerunde der Staaten der Östlichen Partnerschaft bewerten. Dabei traf sich im Gegensatz zum Prager Eröffnungstreffen von 2009 ein höchst repräsentativer Kreis hochrangiger EU-Politiker. Polen hatte die Organisation dieses Gipfels von der ungarischen EU-Präsidentschaft übernommen. Obwohl sich die Aufmerksamkeit der Europäischen Union mehr in Richtung Süden gelenkt hat und trotz der vorherrschenden Finanzkrise werden Initiativen für die Östliche Partnerschaft inzwischen zunehmend aus EU-Haushaltsmitteln gefördert. Während der polnischen Präsidentschaft kam es auch auf diesem Gebiet zu erheblichen Erfolgen. Andererseits sind der weiterhin geringe Einfluss der EU auf die demokratische Entwicklung in der Ukraine und das totale Fiasko des versuchten Neuaufbruchs gegenüber Weißrussland immer noch die entscheidenden Prüfsteine für die Situation in den Staaten der Östlichen

Partnerschaft. Die Tatsache, dass sich diese Staaten der offiziellen Verurteilung des Lukaschenko-Regimes durch die EU weiterhin nicht anschließen, gewinnt allmählich eine symbolische Bedeutung.

Der mangelnde Einfluss der EU auf den Zustand der Demokratie in Europa ist jedoch kein neues Problem. Daher kann man wohl kaum den EU-Vorsitz Polens für diese Entwicklung verantwortlich machen oder Warschau mangelnde Initiativbereitschaft vorwerfen. Ferner darf nicht übersehen werden, dass das letzte Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft zwar in Polen stattfand, eigentlicher Gastgeber aber der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik war. Diese Konstellation ergab sich aus dem durch den Lissabonner Vertrag eingeschränkten Kompetenzbereich der EU-Präsidentschaft von Mitgliedsstaaten.

Das wohl beste Beispiel für die Begrenztheit der Einflussmöglichkeiten der Europäischen Union gegenüber ihren Nachbarstaaten bildet die Slowakei gegen Mitte der 1990er Jahre. Die EU besaß in diesem Fall einen sehr großen Handlungsspielraum, da der Slowakei als „Belohnung“ eine konkrete EU-Beitrittsperspektive winkte, während man „zur Strafe“ genauso gut auf verschlossene Türen stoßen konnte. Derartige Einflussfaktoren existieren gegenwärtig in Bezug auf die Staaten der Östlichen Partnerschaft nicht. Dennoch machte die damalige Slowakei unter der Regierung Vladimir Mečiar weitgehende demokratische Rückschritte, so dass man das Land aus der ersten NATO-Erweiterungsrunde ausschloss.<sup>22</sup> Doch sah sich die EU nicht in der Lage, die demokratische Entwicklung in der Slowakei positiv zu beeinflussen. Erst die Machtübernahme Mikuláš Dzurindas nach dem Sieg in den Parlamentswahlen von 1998 bewirkte eine deutliche Kursänderung der slowakischen Innenpolitik, was zur Einleitung mehrerer Reformen und zur Rückkehr demokratischer Praktiken führte. Der slowakische Fall zeigt deutlich, wie schwierig die Einflussnahme der EU

---

<sup>22</sup> 1999 wurde die NATO durch Tschechien und Ungarn erweitert.

gegenüber ihren Nachbarstaaten sein kann. Noch geringer ist die Wirkmacht der Europäischen Union in Bezug auf die Situation des ukrainischen Staates, der in ganz anderen geopolitischen Realitäten verhaftet ist und für den die „europäische Option“ keineswegs auf der Hand liegt. Umgekehrt verzichtet auch die EU gegenüber den Machthabern in Kiew ganz bewusst auf eine Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ in Gestalt einer offenen Beitrittsperspektive.

Die Spielräume der polnischen EU-Präsidentschaft, aber auch der gesamten EU blieben also in diesem Bereich äußerst beschränkt. Vielmehr tat Polen was in seiner Macht lag, um im Falle einer Lageänderung in der Ukraine nicht mit allen Initiativen nochmals bei Null beginnen zu müssen. Dabei wollte Warschau auch geeignete formalrechtliche Grundlagen für eine gedeihliche Weiterentwicklung des Verhältnisses EU-Ukraine schaffen.

Die polnische EU-Präsidentschaft musste indessen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gewisse Rückschläge erleiden. Bezeichnenderweise hat Polen noch vor nicht allzu langer Zeit seine Ambitionen auf diesem Gebiet keineswegs verhehlt. Dennoch fand die GSVP in der letztlich festgelegten Prioritätenliste für den polnischen EU-Vorsitz kaum noch Erwähnung. Früher hatte sich Warschau immerhin noch für die Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der EU, einen Grundsatzkatalog für Kampftruppeneinsätze und ein ständiges EU-Operationskommando eingesetzt. Außerdem plädierte die polnische Regierung für die Verknüpfung und wechselseitige Inanspruchnahme divergenter militärischer Kampfpotentiale sowie für eine intensivere Zusammenarbeit von NATO und EU. Große Hoffnungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzte man insbesondere auf das Weimarer Dreieck.

Weite Teile dieses Aufgabenkatalogs sind jedoch der europäischen Wirtschaftskrise zum Opfer gefallen. Mitverantwortlich für die teilweise Stagnation im Bereich der

GSVP war die Haltung Warschaws gegenüber der Militärintervention in Libyen, bei der Polen und Deutschland sehr ähnliche Standpunkte vertraten und sich damit von den Positionen Frankreichs und Großbritanniens deutlich abhoben. Dieses Politikfeld ist also für die polnische EU-Präsidentschaft nicht allzu erfolgreich gewesen.

Misst man die Leistungen der polnischen Präsidentschaft an der derzeit eher zurückgehenden Bedeutung des EU-Vorsitzes und an der Tatsache, dass diese Präsidentschaft von einem Staat außerhalb der Eurozone ausgeübt wurde, so ist der EU-Vorsitz Polens insgesamt positiv zu bewerten. Diese Präsidentschaft hob sich von den jüngsten Präsidentschaften klar ab, darf aber in ihrer Bedeutung aus den oben genannten Gründen nicht überschätzt werden. Wahrscheinlich war die polnische EU-Präsidentschaft die letzte Präsidentschaft, die einen derart hohen Erwartungsdruck zu bewältigen hatte. Denn die beiden nachfolgenden Präsidentschaften üben Staaten aus, die wie Polen nicht dem Euroraum angehören. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass deren Engagement für die EU-Außenpolitik eher gering ist (Dänemark hat in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein sog. „Opt-Out“) oder gar nicht existiert (Zypern befindet sich in einem permanenten inneren Konfliktzustand). Gleichzeitig werden einige EU-Länder auf der Grundlage des neuen Zwischenregierungsabkommens handeln. Die EU-Präsidentschaft funktioniert also schon jetzt nicht mehr in der Vertragswirklichkeit von Lissabon, die sich allmählich dem Ende zuneigt. Die Rolle des EU-Vorsitzes unter der Führung Zyperns wird somit einer völligen Marginalisierung unterliegen. Denn dieser Inselstaat wird den Vorsitz nur mit starker Unterstützung durch das Ratssekretariat (aufgrund der ihm teilweise abgetretenen Präsidentschaftsaufgaben) ausüben können. Auf diesem Weg wird es kein Zurück mehr geben.

**Das Zentrum für Internationale Beziehungen (CSM)** wurde 1996 von Janusz Reiter gegründet, um in Polen eine Einrichtung zu etablieren, die sich mit der polnischen Außenpolitik und einflussreichen internationalen politischen Ereignissen beschäftigt. Das CSM besitzt seit 1998 den rechtlichen Status einer Stiftung und ist somit eine unabhängige, nicht-staatliche Institution.

Hauptaufgaben des Zentrums sind Politikberatung, die kontinuierliche Beobachtung und Begleitung der polnischen Außenpolitik und die Beschreibung der aktuellen internationalen Situation Polens. Zu diesem Zwecke erstellt das Zentrum Berichte und Analysen, organisiert Konferenzen und Seminare, veröffentlicht Artikel und Bücher, führt Forschungsprojekte und Arbeitsgruppen durch. Im Laufe seiner mehrjährigen Tätigkeit gelang es dem Zentrum, ein festes Kooperationsnetzwerk aufzubauen und zu einem Diskussionsforum zu werden, das seinen Schwerpunkt auf aktuelle außenpolitische Fragestellungen legt und sich an Politiker, Staatsbeamte, Journalisten, Wissenschaftler, Studenten und Vertreter anderer NGOs richtet. Nach Auffassung des Zentrums für Internationale Beziehungen machen die Herausforderungen, vor denen die polnische Außenpolitik steht, es notwendig, eine öffentliche Debatte zu diesen Themen und Fragestellungen zu führen und zu unterstützen.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25  
00-688 WARSZAWA  
tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68  
fax: (+48 22) 646 52 58  
e-mail: [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl)  
[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)