

Positionspapier

„Deutsch-polnische Impulse für Europa“

von Szymon Ananicz, Florian Hartleb, Agata Hinc, Nicolai von Ondarza

Polen hatte im zweiten Halbjahr 2011 die EU-Ratspräsidentschaft inne und sich auf diese Aufgabe, die es zum ersten Mal übernahm, mit einer umfangreichen Agenda vorbereitet. Doch stellten die europäische Finanz- und Schuldenkrise sowie der Arabische Frühling in den nordafrikanischen Staaten für alle europäischen Regierungen eine zeit- und kräftezehrende Belastung dar und erschwerten damit der EU-Ratspräsidentschaft die Realisierung der eigenen Prioritäten. Die Europäische Union muss zweifelsohne auf derartige Entwicklungen der Finanz- und Außenpolitik reagieren. Doch ist es riskant, wenn Politik dauerhaft von krisengetriebener Reaktion dominiert wird. Die europäischen Regierungen müssen ihre Rolle als aktive Gestalter behaupten.

Dies gilt insbesondere für Deutschland und Polen, denn beide Staaten verbindet in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Energiepolitik eine Vielzahl von gemeinsamen Interessen. Vor diesem Hintergrund sollten beide Staaten gemeinsame Politikkonzepte entwickeln und für die zu deren Umsetzung notwendigen Mehrheiten unter den EU-Mitgliedsstaaten werben. Mindestens genauso wichtig ist das gemeinsame Streben nach Lösungen für Aspekte, bei denen beide Länder unterschiedliche, oft radikal konträre Positionen einnehmen. In solchen Fällen gefundene Kompromisse können als besonders glaubwürdig empfunden werden und somit auf eine stärkere Unterstützung seitens der anderen EU-Mitgliedsstaaten hoffen.

Im Rahmen des Projekts „Deutsch-polnische Impulse für Europa“ haben sich 14 junge Experten aus Deutschland und Polen mit den Positionen ihrer Länder zu drängenden Fragen in den Bereichen

- a.) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- b.) Europäische Nachbarschaftspolitik
- c.) Energiepolitik

auseinander gesetzt, diese im europäischen Kontext diskutiert und gemeinsam Orientierungsempfehlungen skizziert, wie Deutschland und Polen politikgestaltend aktiv werden sollten.

a.) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Polen und Deutschland haben ein gemeinsames Interesse daran, dass die Europäische Union in der internationalen Politik als verlässlicher außenpolitischer Akteur wahrgenommen wird und mit vereinter Stimme spricht. Dennoch sind die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nach einer dynamischen Entwicklung in den 2000er-Jahren mittlerweile in eine Phase des gefühlten Stillstandes übergegangen. Die Reformen des Lissaboner Vertrags mit der Aufwertung des Amtes des Hohen Vertreters der EU und die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) haben nicht den erhofften neuen Impuls zur Stärkung von Kohärenz und Handlungsfähigkeit der EU nach außen gebracht. Vielmehr hat die EU 2011 auf die Umwälzungen im arabischen Raum nach bekannten Mustern reagiert. In zentralen Fragen wie der Position gegenüber den Machthabern in Tunesien und Ägypten reagierten zunächst einzelne große Mitgliedstaaten und erst danach Brüssel. Hinsichtlich der militärischen Operationen zur Umsetzung der Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates in Libyen vertraten ihre Mitgliedstaaten öffentlich gegensätzliche Positionen. Es gelang der EU lediglich, sich auf Wirtschaftssanktionen sowie wirtschaftliche und humanitäre Hilfen zu einigen.

Folgende Schlussfolgerungen wurden erarbeitet:

EU-Institutionen besser nutzen:

Warschau und Berlin sollten deshalb darauf hinarbeiten, dass die bestehenden Institutionen besser genutzt werden. Der Hohen Vertreterin Ashton ist es nach interinstitutionellen Machtkämpfen in den ersten beiden Jahren ihrer Amtszeit gelungen, mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst eine institutionelle Basis der EU-Außenpolitik zu schaffen. Wie sich nach dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags gezeigt hat, können aber institutionelle Reformen alleine die politischen Probleme der EU-Außenpolitik weder lösen noch überdecken, wenn die Mitgliedstaaten diese Reformen nicht unterstützen. Wenn wie im Falle Ägyptens die Forderung nach dem Rücktritt Mubaraks zuerst von den fünf größten Mitgliedstaaten multilateral ausgehandelt und erhoben wird, entfalten nachträgliche politische Erklärungen aus Brüssel nur eine sehr begrenzte Wirkung und Aufmerksamkeit. Insbesondere die großen Mitgliedstaaten sollten daher bei außenpolitischen Erklärungen zunächst auf die Hohe Vertreterin setzen, um so ihr Amt nach außen und innen zu stärken. Gleichzeitig müsste die Hohe Vertreterin ihren begrenzten Handlungsspielraum markanter nutzen. In diesem Sinne kann der EAD

insbesondere auf Konflikterkennung und präventive Diplomatie ausgerichtet werden, dabei die Mitgliedstaaten einbinden und auf deren Unterstützung für eine gemeinsame europäische Position hinarbeiten.

Europäische Soft-Power nutzen:

Bei der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik können Deutschland und Polen die eigenen positiven Erfahrungen der deutsch-polnischen Versöhnung sowie der Transformation nach 1989 einbringen. Die EU ist in ihrer Nachbarschaft – in der Republik Moldau, im Kaukasus oder im Nahen Osten – mit zahlreichen Konflikten konfrontiert, welche die politische und wirtschaftliche Stabilität der Regionen gefährden. Die deutsch-polnische Vergangenheit belegt – neben der Notwendigkeit politischer Konfliktvermittlung – die herausragende Bedeutung von direkten Kontakten zwischen den Bürgern und Zivilgesellschaften für eine Versöhnung und damit langfristige Lösung von sicherheitspolitischen Konflikten. In diesem Prozess kann gezielte Visa-Liberalisierung für ausgewählte Staaten sehr hilfreich sein. Mit einer Verbindung zwischen GASP und Wirtschaftspolitik, etwa in Form von konditionalisierten Freihandelsabkommen, könnte die EU so gleichzeitig als stabilisierende Ordnungsmacht auftreten und als Vermittler ihre Soft-Power nutzen.

Eine neue EU-Sicherheitsstrategie:

Grundsätzlich bedarf die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dringend einer neuen strategischen Orientierung. Seit Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) 2003 hat sich das internationale, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Umfeld der Union drastisch gewandelt. Besonders deutlich zeigen sich diese Veränderungen in der europäischen Nachbarschaft nach den arabischen Umwälzungen und auf internationaler Ebene durch den Aufstieg Asiens sowie die strategische Umorientierung der USA in Richtung Pazifik. Deutschland und Polen sollten daher gemeinsam ihre Partner dafür gewinnen, eine Revision und Erweiterung der ESS anzustreben. Im Rahmen dieser strategischen Debatte sollten klare rote Linien definiert werden, bei deren Überschreitung die EU notfalls willens ist, ihr gesamtes Spektrum an Instrumenten der GSVP einzusetzen, einschließlich militärischer Mittel. Vor allem sollte die EU im Rahmen der ESS außen- und sicherheitspolitische Prioritäten definieren, auf die sie zukünftig ihre politische Energie richten will. Eine Schlüsselrolle kann hier die Kooperation mit Frankreich im Weimarer Dreieck spielen, in dem 2011 bereits wichtige Initiativen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelt wurden.

b.) Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Nachbarschaftspolitik (ENP) der Europäischen Union gegenüber den Transformationsländern Osteuropas, des Südkaukasus und des südlichen Mittelmeerraumes erwies sich bislang als weitestgehend erfolglos. Östlich und südlich der EU sind keine stabilen, pluralistischen und gut funktionierenden demokratischen Staaten entstanden. Im Gegenteil, autokratische Tendenzen haben dort – von wenigen Ausnahmen abgesehen – eher zugenommen. Der Hauptgrund für das Scheitern der ENP besteht darin, dass diese den EU-Nachbarstaaten keine attraktiven Optionen und Perspektiven bietet. Die ENP wurde entwickelt, um langfristige Veränderungen zu fördern. Doch erwarten die Nachbarn eine sofortige Unterstützung durch die EU. Die von Brüssel für die ENP-Zielstaaten bereitgestellten Mittel sind viel zu bescheiden, um dort Anreize für schwierige strukturelle Reformen zu schaffen. Zudem werden die Mittel oft ineffektiv eingesetzt. Bisher haben die lokalen Zivilgesellschaften im Vergleich zu den Machtzentren zu wenig Förderung erfahren. Beim Ausbruch des Arabischen Frühlings Anfang 2011 hat sich die Machtlosigkeit der ENP auch durch mangelnde Vorbereitung auf diesen Fall deutlich gezeigt: Die EU war außerstande, den Transformationsländern eine anders geartete Unterstützung als finanzielle Hilfe zu bieten, die auch den Vorgängerregimen bereits 2007 zugestanden worden war. Ursprünglich war die ENP an Bedingungen geknüpft: Je umfassender die Reformen auch im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit, desto mehr Geld für die Staaten und desto stärker ihre Anbindung an die EU. Dieser Grundsatz ist nicht konsequent genug befolgt worden, was die Glaubwürdigkeit der EU als Unterstützer von Reformen in den Augen der Nachbarstaaten untergraben hat.

Die Europäische Union muss bei ihrer Nachbarschaftspolitik darauf achten, dass die Förderung von Demokratie und Good Governance nicht in den Schatten wirtschaftlicher Interessen gerät. Die EU sollte beide Aspekte gleichzeitig vorantreiben, jedoch nicht auf Kosten des jeweils anderen. Polen und Deutschland haben auf Grund der geografischen Nähe ein besonderes Interesse an Stabilität, Demokratie und Wohlstand in der östlichen Nachbarschaft. Beide Länder sollten daher gemeinsam das Engagement der EU in dieser Region vorantreiben. Gleichzeitig darf die südliche Nachbarschaftspolitik der EU nicht vernachlässigt werden, die ebenfalls wichtige Herausforderungen und Chancen für die EU in sich trägt.

Folgende Schlussfolgerungen wurden erarbeitet:

Zivilgesellschaften fördern:

Die Unterstützung der Zivilgesellschaften ist die beste und nachhaltigste Investition der EU, um die Entwicklung ihrer Nachbarschaft zu befördern. Dieses Engagement sollte insbesondere für die junge Generation und auf lokaler Ebene weiter ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang stellen die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft (Civil Society Facility – CSF) und die Europäische

Stiftung für Demokratie (European Endowment for Democracy – EED) Schritte in die richtige Richtung dar. Gerade solche Instrumente wie CSF und EED ermöglichen den Zivilgesellschaften, einen direkten Einfluss auf ihr Umfeld zu nehmen. Im Bereich der Bildung bieten die Programme Tempus und Erasmus Mundus jedoch noch viel zu geringe Möglichkeiten. Die Zusammenarbeit zwischen Universitäten in der EU und in ihren Nachbarländern sollte verbessert und die Zahl der Studierenden aus den Nachbarländern in der EU wesentlich erhöht werden.

Vertiefte und umfassende Freihandelszonen (DCFTA) einrichten:

DCFTA mit den Nachbarn im Osten können ein bedeutender Schritt zur Anbindung dieser Region an die EU sein. Denn mit „vertieften und umfassenden Freihandelszonen“ können nicht nur Zölle reduziert, sondern auch EU-Standards in die östlichen Nachbarstaaten exportiert werden. Eine vollständige Einrichtung solcher Freihandelszonen wird somit nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung in den betreffenden Ländern vorantreiben, sondern dort auch politische und institutionelle Reformen fördern, mithin auch den Reifegrad an Demokratie und an Rechtsstaatlichkeit.

People to People contacts stärken:

Die Unterstützung von direkten zwischenmenschlichen Kontakten ist ein wichtiges Instrument zur Förderung des Transformationsprozesses. Deshalb sollte die EU die Visapflicht für Bürger osteuropäischer Staaten abschaffen, sobald dort die in den Visa Action Plans (VAPs) geforderten Bedingungen erfüllt sind. Wenn die Visa-Liberalisierung eindeutiger an die Einhaltung der VAPs geknüpft würde (wie im Falle der Visa Road Maps für die Länder des Westbalkans), wäre dies sicher ein starker Anreiz für die Nachbarstaaten, notwendige Reformen in die Wege zu leiten. Derart konditionalisierte Angebote seitens der EU würden auch die Bevölkerungen in Osteuropa motivieren, von ihren Regierungen Reformen einzufordern.

Konditionalitätsprinzip bekräftigen:

Das Prinzip „more for more and less for less“ sollte nachdrücklicher befolgt werden. In Fällen einer Abweichung von demokratischen Standards sollte die EU die finanziellen Hilfen für Regierungen reduzieren, dabei jedoch gleichzeitig die Unterstützung der Zivilgesellschaft stärker vorantreiben. Bei der Anwendung einer negativen Konditionalität müsste die EU konsequent und eindeutig sein, damit den Regierungen der Nachbarländer bewusst wird, dass die Verletzung von Menschenrechten und Demokratie zu höheren Kosten

führt. Ebenso sollte die EU im umgekehrten Fall im Stande sein, eine spürbare Unterstützung bei Reformfortschritten anbieten zu können.

Bevölkerungen in die Reformprozesse einbinden:

Die EU hat es bislang versäumt, der Bevölkerung in den Nachbarländern attraktive Angebote zu machen, mit welchen sie die Menschen bei der Forderung nach Reformen für sich gewinnen kann. Solange die Regierungen der Nachbarstaaten keinen öffentlichen Druck im eigenen Land verspüren, werden sie schwierige Reformen aufschieben. Deshalb sollte die EU den Gesellschaften solche Angebote machen und diese klar an die Transformationsagenda knüpfen. Eine Möglichkeit wäre, den Nachbarn im Osten eine klare Perspektive für die Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes zu geben, wenn im Gegenzug die Freihandelszonen (DCFTAs) wirksam umgesetzt werden. Eine solche Perspektive würde die lokale Bevölkerung bei der Europäisierung der Nachbarstaaten im Osten zu starken Verbündeten der EU machen. Die demografische Entwicklung in Europa legt schon jetzt die Notwendigkeit nahe, die Arbeitsmärkte auch für die Arbeitnehmer aus den östlichen Nachbarländern zu öffnen.

Elemente der Außenpolitik synchronisieren:

Die EU sollte die einzelnen Instrumente ihrer Außenpolitik gegenüber den östlichen Nachbarstaaten besser aufeinander abstimmen. Die bisherigen Aktivitäten der EU in der Region waren nicht kohärent. Ein Beispiel ist die Haltung der EU gegenüber der Ukraine: Während auf Kiew politischer Druck ausgeübt wurde, um die Entlassung der inhaftierten ehemaligen Premierministerin Timoschenko zu erzwingen, gewährte man der Ukraine zeitgleich ungehindert Darlehen der Europäischen Investitionsbank. Im Rahmen dieser Problematik wäre es ein Schritt in die richtige Richtung, das ENP-Instrumentarium mit den Instrumenten der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verbinden.

c.) Energiepolitik

Ende 2011 setzte die EU-Kommission mit der Veröffentlichung des Strategiepapiers Energy Road Map 2050 die Diskussion über die zukünftige Energieversorgung Europas erneut auf die Agenda. Die Veröffentlichung dieses Dokuments ist zuletzt aufgrund neuer Entwicklungen zu Recht verschoben worden. Dazu gehören unter anderem die deutsche Entscheidung über den Ausstieg aus der Kernenergie oder die Entscheidung Polens, verstärkt nach Schiefergas zu suchen. Beide Entscheidungen, die aus deutscher bzw. polnischer Sicht von strategischer Bedeutung sind, haben sowohl auf die Struktur der Energieerzeugung in ganz Europa als auch auf den Bedarf an Energielieferungen von außerhalb erhebliche Auswirkungen.

Mit der weltweit fortschreitenden Digitalisierung und Elektrifizierung der Gesellschaft hört die Energiepolitik auf, eine autonome Größe mit geringem Einfluss auf andere Politikbereiche der Staaten oder Staatengemeinschaften zu sein. Die Energiepolitik ist heute Bestandteil wesentlicher Politikfelder wie Wirtschafts-, Industrie-, Innovations- oder auch der Klimapolitik. Neuen Energietechnologien kommt eine immer größere Rolle zu, bezogen auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft als auch auf die Landessicherheit. Die Institutionen der Europäischen Union haben diesen Trend rechtzeitig erfasst. Auf EU-Ebene entstanden Mechanismen zur Förderung von innovativen Technologien im Energiebereich, die der Europäischen Union beim Aufbau neuer Märkte und damit bei der Erlangung von Wettbewerbsvorteilen im internationalen Rahmen helfen sollen. Dies ist im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise besonders wichtig geworden.

Die energiepolitischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind zuweilen sehr unterschiedlich. Dies ist beispielsweise am Weimarer Dreiecks erkennbar, in dem in letzter Zeit wesentliche Differenzen aufgetreten sind: Deutschland steigt aus der Kernenergie aus, Frankreich beharrt auf seiner Atompolitik und Polen will mit dem Bau von Atomkraftwerken beginnen. Frankreich hat auf seinem Hoheitsgebiet die Nutzung hydraulischer Technologien zur Gewinnung von Schiefergas untersagt und infolge dieser Beschränkung die Suche nach diesem Rohstoff verboten, während in Polen seit über einem Jahr die Erkundungsarbeiten mit unvermindertem Tempo betrieben werden.

Folgende Schlussfolgerungen wurden erarbeitet:

Gemeinsamer Rahmen für europäische Energiepolitik:

Die Energiepolitik der Europäischen Union sollte nicht in die Struktur der Energieerzeugung in den einzelnen Mitgliedstaaten eingreifen, solange diese den Zielen gerecht werden, über die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs Übereinstimmung erzielt worden ist. Die Energiepolitik der EU sollte einen soliden und stabilen Rahmen dafür schaffen, dass die Teilnehmer des Energiemarktes zu rationalen Entscheidungen über Investitionen kommen, die eine Erhöhung der Sicherheit der Energieversorgung und des Schutzes der Umwelt ermöglichen. Um die rechtlichen und politischen Unsicherheiten zu minimieren, sind klare politische Vorgaben erforderlich.

Klare Vision für die Zukunft der Energiepolitik erstellen:

In erster Linie sollte man sich einmal die von der EU-Kommission veröffentlichten Roadmaps bis zum Jahr 2050 näher ansehen, d.h. die sogenannte Low Carbon Economy Road Map, die Roadmap zur nachhaltigen Verkehrspolitik und die Roadmap zur ressourceneffizienten Wirtschaft und Energie-Roadmap. Alle diese

berühren Aspekte der Energiepolitik. Die Tatsache, dass es vier solche Roadmaps gibt, macht die Aufgabe nicht leichter, eine klare Vision für die Zukunft der Energiepolitik zu erstellen. Es ist daher notwendig, eine „EU-Strategie 2050“ vorzubereiten, die gewissermaßen einen Schirm über diese vier Dokumente bildet, sie vereinheitlicht und den Ziel- und Bezugspunkt für die Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen Energiepolitik darstellt.

Infrastruktur für Energieübertragung zwischen allen Beteiligten schaffen:

Ist angesichts der unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der Energiepolitik eine europäische Solidarität möglich? Natürlich. Gibt es doch einen gemeinsamen Nenner, der die Interessen aller Staaten, unabhängig von ihren Entscheidungen über die nationale Struktur der Energieerzeugung, verbindet. Das ist das Reagieren in Notfallsituationen, wenn Energielieferungen an einen Mitgliedstaat unterbrochen werden. Damit die EU-Länder jedoch reagieren können, ist es erforderlich, entsprechende Verbindungsleitungen und Infrastrukturen für die Energieübertragung zwischen allen Beteiligten zu schaffen und Mechanismen zu entwickeln, um in Krisensituationen reagieren zu können. Sowohl aus der Sicht Polens als auch Deutschlands ist die Energie-Infrastruktur eine Frage von prioritärer Bedeutung. In Polen sind die Übertragungsnetze veraltet – sie bedürfen einer tiefgreifenden Modernisierung bzw. Erneuerung. Darüber hinaus müsste Polen, wenn es das Schiefergaspotential ausnutzen will, ein riesiges Infrastrukturnetz für die Gasübertragung aufbauen. Deutschland wiederum steht vor der Herausforderung, den Strom, der im Norden von Windkraftwerken erzeugt werden soll, über das gesamte Land bis hin in den Süden zu leiten, wo sich ein Großteil der Industrie befindet. Die Schaffung eines sogenannten Europäischen Super Grid (Netz zum Transport großer Energiemengen über weite Distanzen) wird es nicht nur ermöglichen, die Sicherheit der Energieversorgung zu erhöhen, sondern auch die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Schafft es doch die Möglichkeit, die Länder, die beabsichtigen, bald den größten Teil ihrer Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen, mit jenen Ländern zu verbinden, die in nächster Zeit bei fossilen Brennstoffen und Übergangstechnologien verbleiben werden.

„Deutsch-polnische Impulse für Europa“ ist eine gemeinsame Initiative des Zentrums für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), des Polnischen Instituts Berlin und der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit (SdpZ). Sie brachte im Oktober 2011 vierzehn junge deutsche und polnische Experten zu einer zweitägigen Konferenz in Berlin zusammen. Gemeinsam wurden zukunftsrelevante europäische Themen diskutiert und in drei Sektionen (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Europäische Nachbarschaftspolitik und Energiepolitik) bearbeitet.

Die Ergebnisse der Diskussionen wurden von Nicolai von Ondarza (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU), Szymon Ananicz und Florian Hartleb (Europäische Nachbarschaftspolitik) sowie Agata Hinc (Energiepolitik) im vorliegenden Papier verschriftlicht.

Teilnehmer: Szymon Ananicz, Anna Maria Dyner, Irene Hahn, Florian Hartleb, Agata Hinc, Iwona Jakuszko-Dudka, Małgorzata Kopka, Tomasz Krawczyk, Thomas Mehlhausen, Nicolai von Ondarza, Patrycja Sokołowska, Małgorzata Śmieszek, Jędrzej Trojanowski, Anne Velder

Projektpartner:



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Projektkoordination: Anna Quirin (DGAP) und Karoline Gil (SdpZ)