



Universität Potsdam

Jochen Franzke (Hrsg.)

Europa als Inspiration und Herausforderung

Sozialwissenschaftliche Sichten
aus Deutschland und Polen

Jochen Franzke (Hrsg.)
Europa als Inspiration und Herausforderung

WeltTrends *Papiere* | 15

Jochen Franzke (Hrsg.)

Europa als Inspiration und Herausforderung

Sozialwissenschaftliche Sichten
aus Deutschland und Polen

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2011

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel. +49 (0)331 977 4623, Fax -4625

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **WeltTrends Papiere**

wird herausgegeben von Azadeh Zamirirad, M.A., Universität Potsdam,
im Auftrag von WeltTrends e.V.

Band 15 (2011)

Jochen Franzke (Hrsg.): Europa als Inspiration und Herausforderung.
Sozialwissenschaftliche Sichten aus Deutschland und Polen

Produktionsleiter: Kai Kleinwächter

Redaktionelle Bearbeitung: Marcel Bethan

Satz: pertext – Enrico Wagner

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Alle Nutzungsrechte liegen bei WeltTrends e.V.

Vereinsvorsitzender: Prof. Dr. Lutz Kleinwächter

E-Mail: verein@welttrends.de

ISSN (print) 1864-0656

ISSN (online) 2190-7587

ISBN 978-3-86956-095-3

Ab April 2012 parallel online veröffentlicht auf dem Publikationsserver
der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/4817/>

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-48170>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-48170>

Inhalt

Europa als Inspiration und Herausforderung – Eine Einführung 9
Jochen Franzke

Über das erfolgreiche Scheitern einer
europäischen Verfassung 21
Heinz Kleger

I. Die europäische Union als politischer Akteur

Challenges to the external identity making
in the European Union 43
Ireneusz Pawel Karolewski

Die richtungsweisende Führungsrolle der Europäischen
Union in der internationalen Klimapolitik 63
Thomas Hickmann / Julka Jantz / Markus Lederer

Probleme europäischer Sicherheitspolitik 87
Gerry Woop

Probleme der Energiesicherheit aus polnischer Perspektive 97
Marcin Piechocki

II. Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung

Verfassung für Europa und Vertrag von Lissabon – Dornige
Anfänge der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in der EU 117
Bogdan Koszel

Die Osterweiterung der Europäischen Union – Die anomischen
Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung 145
Thomas Mehlhausen

Probleme der Arbeitsmigration in Europa 163
Andrzej Sakson

Die polnische Presse über die Wahlen zum Europäischen
Parlament 2004 und 2009 – eine vergleichende Analyse 175
Adam Barabasz

III. Europäisierung nationalstaatlicher Politik am Beispiel Polens

Polnische und europäische Erfahrungen
in der Parteienfinanzierung 197
Karolina Churska-Nowak / Łukasz Fojutowski

Europäisierung nationalstaatlicher Politik –
Probleme der Zivilgesellschaft Polens 215
Aurica Bloom

Die mentalen Dimensionen der Modernisierung
der polnischen Gesellschaft 235
Jerzy Leszkowicz-Baczyński

Die politische Debatte über die
europäische Verfassung in Polen 253
Uta Volgmann

Welt Trends *Papiere*

*Sie möchten **Forschungsarbeiten** veröffentlichen?*

*Sie möchten in aktuelle **Debatten** streitbar eingreifen?*

*Sie möchten „klassische“ Texte für die **Lehre** einsetzen?*

Dies alles schnell, preiswert und für ein breites Publikum?

Wir bieten Ihnen dafür die **WeltTrends Papiere!**

- 1 | Noch zu retten? Plädoyer für die EU-Verfassung
- 2 | Deutsche EU-Ratspräsidentschaft Ende der Verfassungskrise?
- 3 | Ansprüche? Eigentumsfrage Deutschland – Polen
- 4 | Europäischer Einigungsprozess
- 5 | Deutsche Auslandseinsätze – Streitplatz um Militärmacht
- 6 | Migration und Integration in Brandenburg
- 7 | Russlands Außenpolitik 2007/2008
- 8 | Gibt es eine europäische Zivilreligion?
- 9 | Kapitalismus kontrovers
- 10 | Der islamische Dschihad in Pakistan
- 11 | Regieren ohne Demokratie?
- 12 | Der Iran-Konflikt und die Obama-Regierung
- 13 | Die Zapatistas in Mexiko
- 14 | Westerplatte: Gemeinsamer Erinnerungsort?

Bestellen Sie ...

... mit einer Mail an bestellung@welttrends.de

... auf www.welttrends.de

... auf www.amazon.de – Suchwort „Welttrends“

Wenn Sie an der Publikation eines eigenen WT-Papieres interessiert sind, wenden Sie sich bitte an:

Frau Azadeh Zamirad M.A. (0331-977 3478 oder zamiri@welttrends.de).

www.welttrends.de

Europa als Inspiration und Herausforderung – Eine Einführung

Jochen Franzke

Die Integration Europas bleibt für die Sozialwissenschaften eine Quelle der Inspiration und Herausforderung. Auch 53 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge ist der Kontinent weiter in Bewegung, geht es um die Vision seiner zukünftigen Gestalt ebenso wie um die Regelung vielfältigster Tagesprobleme. Um zu dieser Debatte einen spezifischen Beitrag zu leisten, fand im Juni 2010 an der Universität Potsdam eine deutsch-polnische Konferenz zum Thema „Europa als Inspiration und Herausforderung aus sozialwissenschaftlicher Sicht“ statt. Dieser Sammelband enthält die überarbeiteten Beiträge dieser Tagung.

Seit den 1990er Jahren entwickeln sich enge Kooperationsbeziehungen in Lehre, Forschung und Publizistik zwischen Kolleginnen und Kollegen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und Kooperationspartnern in Polen, insbesondere in Poznań. Zu diesem sich erfreulich positiv entwickelnden Netzwerk gehören heute Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Fakultät für Politische Wissenschaften und Journalismus an der Adam Mickiewicz-Universität Poznań, der Hochschule für Humanistische Wissenschaften und Journalismus Poznań, des dortigen Westinstituts sowie der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Besonders verdient gemacht haben sich um diese Kooperation Andrzej Sakson, Bogdan Koszel, Raimund Krämer, Jochen Franzke, Heinz Kleger und Pawel Karolewski.

Auf spezifische Weise fördert die deutsch-polnische Zeitschrift für internationale Politik *WeltTrends* diese Zusammenarbeit. Sie hat das Ringen um einen Nachfolgevertrag von Nizza zwischen dem Europäischen Konvent und dem Vertrag von Lisabon intensiv verfolgt (vgl. insbesondere Marchetti/Demesmay

2010; Ersil 2010; Karolewski 2005; Kleger 2005; Schwarz 2005, 2004; Schrader 2004; Sprungk/von Oppeln 2005; Klein/Wesels 2004; Mayer 2004; Jørgensen 2004).

Zu den Herausforderungen am Beginn des 21. Jahrhunderts gehört auch das bislang unvollendete Zusammenwachsen der europäischen Wissenschaftslandschaft. Seit dem Schicksalsjahr 1933 wurden durch die NS-Gewaltherrschaft in Deutschland, den Zweiten Weltkrieg, die folgende Spaltung unseres Kontinents im Kalten Krieg sowie die Abgrenzungspolitik der realsozialistischen Staaten viele traditionelle sozialwissenschaftliche Netzwerke zwischen West und Ost unterbrochen. Die Folgen dieser unnatürlichen Spaltung sind bis heute noch nicht ganz überwunden. Zweifellos ist die Vernetzung der deutschen Sozialwissenschaften mit den Fachkollegen in den USA und dem westlichen, nördlichen und südlichen Europa in den letzten Jahrzehnten deutlich vorangeschritten. Auch in Richtung Osten hat sich seit 1989 zweifellos viel getan. Es bedarf aber weiterhin spezieller Anstrengungen, um die Kooperation mit dem östlichen Europa auf den europäischen Normalzustand auszuweiten. Leider ist die nach 1989 erwachte Neugier vieler Wissenschaftler auf die Entwicklungen im „nahen Osten“ vielfach bald wieder erloschen und hat einem gleichgültigen Desinteresse Platz gemacht. Diesem entgegenzuwirken, ist speziell auch für die Universität Potsdam eine Herausforderung, die nur 110 Kilometer von der polnischen Grenze entfernt ist.

Die gemeinsame deutsch-polnische Konferenz im Juni 2010 setzte eine Tradition fort, die mit der ersten gemeinsamen Konferenz der genannten Institutionen zum Thema „Transformation in Polen und Ostdeutschland. Eine Zwischenbilanz“ begonnen hatte. Diese fand am 10. und 11. Oktober 2007 in Poznań statt. Deren Ergebnisse und wichtigste Beiträge sind mittlerweile in polnischer Sprache publiziert (Sakson 2009).

Das zeitgemäße Thema „Europa als Inspiration und Herausforderung aus sozialwissenschaftlicher Sicht“ für die Konferenz und den darauf basierenden Sammelband wurde gewählt, weil es die nötige Breite bietet, um unterschiedliche Ansätze der europawissenschaftlichen Forschungen in den beteiligten Einrichtungen

(z. B. aus der Sicht von Politologen, Soziologen, Historikern oder Kulturwissenschaftlern) zu präsentieren. Dieses Thema haben alle beteiligten Institutionen gemeinsam nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 festgelegt (Vertrag von Lissabon 2007). Inzwischen hat es deutlich an Brisanz gewonnen, denn als Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise steht das europäische Projekt aktuell auf dem Prüfstand der Geschichte. Die Stimmung schwankt zwischen Endzeitstimmung und politischem Neubeginn (Franzke 2005, 2007). Unter diesen Umständen sollen in dieser Publikation die vielfältigen Herausforderungen der weiteren europäischen Integration diskutiert werden. Die Konferenz bot zugleich eine gute Gelegenheit, eigene Forschungsergebnisse bzw. -pläne vorzustellen und für künftige gemeinsame Forschungsprojekte zu werben.

Inhaltliche Schwerpunkte

Nun zu den inhaltlichen Schwerpunkten dieser Publikation, die sich mit der Europäischen Union als politischer Akteur, deren aktuellen Entwicklungsproblemen zwischen Vertiefung und Erweiterung sowie der Europäisierung nationalstaatlicher Politik am Beispiel Polens befassen.

Heinz Kleger analysiert in seinem einführenden Beitrag das erfolgreiche Scheitern der europäischen Verfassung. Er wirft einen kritischen Blick auf die Konstitutionalisierungsphase der Europäischen Union (EU) seit der Erklärung von Laeken im Dezember 2001. Dabei fokussiert er sich auf das Ratifizierungsverfahren des Verfassungsvertrages (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004) und dessen demokratische Legitimation. Nicht das Ergebnis der Konstitutionalisierungsphase, die in Form des Lissabon-Vertrags rechtliche Wirkung entfalten wird, sondern die spezifische Entstehung des Vertrags steht im Vordergrund. Aus dieser prozeduralen Perspektive wendet sich *Kleger* den normativen Anforderungen einer europäischen Konstitutionalisierung und dem eigentlichen Ratifizierungsprozess zu. Die während der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 ver-

einbarte Kompromissformel betrachtet er nicht als Ausdruck eines demokratischen Aktes, aber als realpolitischen Erfolg. Der mühsam in neun Jahren erreichte Kompromiss über den EU-Reformvertrag sollte nicht wieder infrage gestellt werden.

Die EU als politischer Akteur

Die folgenden ersten vier Beiträge befassen sich mit der Europäischen Union als politischer Akteur auf den Feldern Identitäts-, Klima-, Sicherheits- und Energiepolitik. *Pawel Karolewski* analysiert in seinem englischsprachigen Beitrag die Herausforderungen an eine externe Identitätspolitik der EU. Diese nutzt sowohl die Instrumente der „Konditionalität“ als auch der „Sozialisierung“, um ihre institutionelle Identität zu transferieren. Deren Anwendung differenziert allerdings zwischen den Beitrittskandidaten (stärkere Konditionalität) und dem „Kreis der Freunde“ (stärkere Sozialisierung und nicht-hierarchische Netzwerke) sowie nach verschiedenen Politikfeldern. Die Frage ist, welche Methode hinsichtlich des Identitätstransfers zuverlässiger und wirkungsvoller ist. *Karolewski* verweist darauf, dass die EU ein externes Identitätsdilemma hat. Diese weigert sich, Nachbarstaaten wie Belarus, der Ukraine und Moldawien eine formale Mitgliedschaftsperspektive einzuräumen. Die praktische EU-Politik gegenüber diesen Ländern entspricht nicht immer ihrem positiven Selbst-Image. Beides unterminiert ihre Glaubwürdigkeit als wohlwollender „Identitäts-Hegemon“. Diese Risse im Image der EU befördern zudem ein instrumentelles Herangehen an die EU durch die betroffenen Staaten.

Thomas Hickmann, Julka Jantz und Markus Lederer analysieren die von ihnen postulierte Führungsrolle der EU in der internationalen Klimapolitik. Dabei differenzieren sie zwischen einer unternehmerischen und einer richtungsweisenden Form dieser Führungsrolle. Das Scheitern der Kopenhagener Klimaverhandlungen hat gezeigt, dass sich die unternehmerische Führungsrolle der EU in der internationalen Klimapolitik wegen fundamentaler Machtverschiebungen im internationalen

System vermindert. Daher gewinnt die richtungsweisende Form der Führungsrolle an Relevanz. Wenn es der EU gelingt, vorbildhafte und überzeugende Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zu entwickeln, kann sie die internationale Klimapolitik weiter vorantreiben. Eine solche Politik garantiert zwar nicht, dass andere Staaten ähnliche Klimamaßnahmen einführen. Sie ist jedoch derzeit die einzig erfolgversprechende Möglichkeit für die EU, überhaupt eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik auszuüben. Allerdings ist es der EU in den klimarelevanten Politikfeldern bislang nur eingeschränkt gelungen, solche richtungsweisenden Maßnahmen zu entwickeln.

Gerry Woop widmet sich den aktuellen Problemen europäischer Sicherheitspolitik. Die NATO scheint sich nach schwierigen Jahren der Sinnsuche wieder zu stabilisieren. Dies zeigt die Debatte um deren geplante neue Strategie. Offen ist allerdings die abschließende Bilanz des Afghanistankrieges. Die meisten EU-Staaten sehen ihre Sicherheit im engeren Sinne weiter vorwiegend durch die NATO gewährleistet. Die EU hingegen ist aktuell in einer schwierigen Lage. Sie muss sich ökonomisch erholen und neu aufstellen. Nach den ernüchternden Erfahrungen der Verfassungsdebatte und der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages ist der sich weiter vertiefende Integrationsprozess auszugestalten. GASP und GSVP bleiben für die vertiefte Integration der EU und für deren Außenwirkung wichtig. Deren Entwicklung unter dem Blickwinkel von internationalem Einfluss, Instrumentenstärkung oder Integrationsvertiefung ist jedoch offen, wobei wenig Anlass zu Optimismus besteht. Woop plädiert für einen europäischen Diskurs, mit welchen Instrumenten und in welchen Institutionen die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen bearbeitet werden sollen. Im Gegensatz zum klassischen Militärbündnis NATO wäre die inhaltliche breiter aufgestellte GASP dafür besser geeignet.

Marcin Piechocki untersucht schließlich die Probleme der Energiesicherheit der EU. Energiesicherheit hat sich im 21. Jahrhundert zu einem Schlüsselement nationaler Sicherheit entwickelt, wobei nicht alle Faktoren vom Staat abhängig

und in ihrer zeitlichen Perspektive vorhersehbar sind. Für Polen, das bei seiner Energieversorgung weiter auf Kohle setzt, deren Verarbeitung hohe Emissionen verursacht, geht es nicht nur um die Verfügbarkeit von Energie, sondern auch um akzeptable Preise und minimale Umweltbelastung. Um die Kriterien des EU-Energie- und Klimapaketes von 2008 zu erfüllen, sind in Polen riesige Ausgaben erforderlich. Langfristig soll die kohlebaasierte Energieversorgung auf Gas umgestellt werden. Neue Bezugsquellen für Gas müssen gesucht oder eine stärkere Abhängigkeit von den derzeitigen Exporteuren (vor allem Russland) in Kauf genommen werden. *Piechocki* verweist darauf, dass das vom Grundsatz her ökonomische Problem der Energiesicherheit in Polen zu stark politisiert ist. Dieses wird mit Ängsten vor Russland vermischt, während gleichzeitig das Investitionsrisiko, die Rentabilität und die Kosten alternativer Lösungen unterschätzt werden.

Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung

Im zweiten Schwerpunkt dieses Sammelbandes wird die Entwicklungsdynamik der Europäischen Union zwischen Vertiefung und Erweiterung in den Jahren seit 2001 analysiert. *Bogdan Koszel* analysiert faktenreich und anschaulich die Konfliktfelder der Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschen während der Debatte um den EU-Verfassungsvertrag und den Vertrag von Lissabon zwischen 2001 und 2007. Um den Jahreswechsel 2002/2003 nahm das gegenseitige Interesse an einem aktiven europapolitischen Dialog deutlich ab. Der Rang Polens in der deutschen Politik begann sich zu verringern. Die Regierungen der *PiS*, *LPR* und *Samoobrona* führten zu einer Lähmung der deutsch-polnischen europapolitischen Zusammenarbeit. Bei vielen Anlässen auf dem Weg zum Vertrag von Lissabon agierten Polen und Deutschland eher gegeneinander statt miteinander. Außerdem unterschied sich die öffentliche Wahrnehmung der europapolitischen Ereignisse in beiden Ländern diametral. *Koszel* nennt hier als Beispiel die Ergebnisse des Brüsseler Gipfels

im Juni 2007, der ein neues Verhandlungsmandat für die Regierungskonferenz beschloss, um statt einer Verfassung einen „Reformvertrag“ auf den Weg zu bringen. Die Mehrheit der deutschen Medien sah den Gipfel als diplomatischen Erfolg der Kanzlerin Merkel und der deutschen Präsidentschaft an. In der polnischen regierungsnahen Presse wurde der Gipfel hingegen als Sieg von Präsident Kaczyński gefeiert. Erst mit der Regierung Tusk Ende 2007 begann sich das europapolitische Gegeneinander beider Länder wieder schrittweise abzubauen.

Die Theorie-Debatte um die EU-Osterweiterung ist Gegenstand des Beitrages von *Thomas Mehlhausen*. Er verknüpft diesen Prozess mit den Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung. Die neueste Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen steht im Zeichen der europäischen Integration. Deutschland zählte nicht nur zu den größten Befürwortern einer EU-Osterweiterung, sondern insbesondere eines Beitritts Polens. Paradoxerweise war es allerdings gerade die Wiedervereinigung Deutschlands, die zur anfänglichen Zögerlichkeit in der EU-Erweiterungspolitik führte. Solange die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags nicht als sicher galt, konnten die Erweiterungsgegner innerhalb der EG diese für sie kostspielige Entscheidung mit dem Hinweis aufschieben, dass zunächst das ‚deutsche Problem‘ institutionell bewältigt werden müsse. Immerhin bedeutete die Wiedervereinigung für Deutschland erheblichen Machtzuwachs, der sich durch eine Osterweiterung zusätzlich erhöht hätte, da Deutschland als ihr größter Profiteur galt. Erst nachdem den erweiterungs skeptischen Mitgliedstaaten infolge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags in Dänemark und Großbritannien kein legitimes Gegenargument mehr zur Verfügung stand, gelang es den Erweiterungsbefürwortern, sich durchzusetzen. Zur Vertiefung dieses Arguments analysiert *Mehlhausen* ein handlungstheoretisches Analyseinstrumentarium, das die Theorie des rhetorischen Handelns (Frank Schimelfennig) durch eine Integration des soziologischen Konzepts der Anomie weiterentwickelt. Dadurch wird ein Anschluss an die theoretische IB-Debatte zwischen Rationalismus und Konstruktivismus ermöglicht.

Andrzej Sakson untersucht Probleme der Arbeitsmigration in Europa nach der Öffnung des Arbeitsmarktes durch die EU-Osterweiterung, die zu einer deutlichen Steigerung des Zustroms von Migranten in die Länder des „alten Europas“ führte. Die dabei auftretenden Probleme spielten neben dem Schutz der EU-Außengrenzen vor dem Zustrom von Flüchtlingen eine besondere Rolle in der Politik der beteiligten EU-Mitgliedstaaten. Dabei sind zwei Daten von besonderer Bedeutung: Im Dezember 2007 wurden die 2004 beigetretenen Staaten in das sog. Schengensystem einbezogen, im Mai 2011 wird den Bürgern dieser Länder der vollständige Zugang zum Arbeitsmarkt der „alten“ EU-Staaten gewährt. *Sakson* arbeitet heraus, dass der Anteil der Erwerbsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten entgegen apokalyptischen Vorhersagen äußerst gering ist; er liegt bei weniger als ein Prozent aller Arbeitskräfte in der EU. Der typische Erwerbssimmigrant ist jung, gut ausgebildet, reist ohne Familie, ist meist unverheiratet, lebt nur für begrenzte Zeit im Ausland, spart das verdiente Geld und führt es nach Hause aus. Die Mobilität von Arbeitskräften ist unter diesen Umständen ein Faktor, der das Wirtschaftswachstum begünstigt, wobei sich Kosten und Nutzen für die Herkunfts- und Aufnahmeländer ungleichmäßig verteilen. Für Länder mit Netto-Ausreise sind Folgen der Einkommensmigration positiv, allerdings nur langfristig und unter der Bedingung, dass die meisten Einwanderer nach gewisser Zeit in ihr Heimatland zurückkehren. Diese bringen dann neue Qualifikationen, Kenntnisse, Erfahrungen, Fertigkeiten sowie Kapital in ihr Heimatland zurück.

Eine vergleichende Analyse der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 und 2009 in Polen und Deutschland ist Gegenstand des Beitrages von *Adam Barabasz*. Das Interesse der Polen an diesen Wahlen war äußerst gering. Die Wahlbeteiligung betrug nur 20,8 % (2004) bzw. 24,5 % (2009) im Gegensatz zu den fast 60 % beim EU-Beitrittsreferendum 2003. Um die Gründe dafür herauszufinden, analysiert *Barabasz* den Stil der Wahlkampagnen, das professionelle Niveau der Kandidaten und die Art ihrer Präsentation sowie den Grad der gesellschaftlichen Zustimmung zur Institution der Wahlen. Es zeigt sich, dass die Europawahlen

mehr ein *Warm-Up* für die Parlaments- und Kommunalwahlen in Polen darstellten, nicht aber ein Ereignis „an sich“. Die Stäbe der großen Parteien engagierten sich kaum in diesen Wahlkämpfen. Es fehlte auch an wirksamen Slogans, die die Wähler von der Teilnahme an den Wahlen überzeugen konnten. Daher waren beide Wahlkämpfe von einer geringen Effektivität gekennzeichnet.

Europäisierung nationalstaatlicher Politik am Beispiel Polens

Die vier abschließenden Beiträge befassen sich mit der Europäisierung nationalstaatlicher Politik am naheliegenden Beispiel Polens. *Karolina Churska-Nowak* und *Lukasz Fojutowski* befassen sich mit dem System der Parteienfinanzierung in Polen und den entsprechenden europäischen Erfahrungen. Jedes demokratische System strebt nach der Entwicklung eines möglichst optimalen Modells der Parteienfinanzierung. Immer wieder wird nach Regelungen gesucht, um Missstände bei der Beschaffung und Verausgabung „politischer Gelder“ zu beseitigen. Dabei besteht im Grundsatz die Wahl zwischen einer vorrangigen Finanzierung der Parteien aus dem Staatshaushalt oder aus anderen Quellen. Dies ist jenes Dilemma, vor welchem die Entscheider in den meisten demokratischen Staaten stehen. Viele westliche Demokratien setzen mittlerweile auf die Finanzierung von Parteien aus öffentlichen Mitteln, obwohl dies weiter umstritten ist. Auch in Polen hat sich nach 1989 in der Tendenz ein haushaltsfinanziertes System der Parteienfinanzierung entwickelt. Die Erfahrungen sowohl der jungen Demokratien in den Transformationsstaaten als auch der gereiften westlichen Demokratien – so *Karolina Churska-Nowak* und *Lukasz Fojutowski* – zeigen allerdings, dass die Finanzierung aus dem Staatshaushalt eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den Kampf gegen die Korruption ist.

Aurica Bloom analysiert die Fragen der Europäisierung nationalstaatlicher Politik am Beispiel der Entwicklung der polnischen Zivilgesellschaft. Polen gehört zu den EU-Ländern mit der geringsten zivilgesellschaftlichen Beteiligung: nur 20 %

der Polen beteiligen sich aktiv am zivilgesellschaftlichen Leben. Durch den EU-Betritt Polens wurde die Zivilgesellschaft aber gestärkt, da sie nunmehr Zugang zu europaweiten NGO-Netzwerken hat, finanzielle Unterstützung von der EU erhalten kann und entsprechend EU-Recht Zivilverfahren anstrengen kann, um die Diskriminierung in verschiedenen Bereichen zu bekämpfen. Durch die Implementierung neuer EU-induzierter Kooperationsmodelle, wie den *new modes of governance*, wird sie verstärkt als Partner wahrgenommen und kann Einfluss auf die staatliche Politik ausüben. *Aurica Bloom* zeigt an verschiedenen Beispielen, dass europäische Institutionen für Polen besonders dann wichtig wurden, wenn sich der polnische Staat selbst nicht an die Einhaltung demokratischer Rechte und Werte hielt. Besonders die Klageerhebungen sind ein gutes Beispiel für das *empowerment* der polnischen NGOs.

Die mentale Dimension der Modernisierung der polnischen Bevölkerung ist Gegenstand der Analyse von *Jerzy Leszkowicz-Baczyński*. Er spricht von einer „oberflächlichen Modernisierung“. Allerdings sei eine eindeutige Bewertung des mentalen Wandels der polnischen Gesellschaft in der Transformation nicht möglich, da sich die Veränderungen in verschiedenen sozialen Milieus unterschiedlich schnell vollzogen. Der für die ersten Jahre der Transformation typische Optimismus, verbunden mit der Hoffnung auf schnellen materiellen und zivilisatorischen Aufstieg der Polen, ist Frustration und einer „Abkühlung“ der Erwartungen auf eine schnelle Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und Marktposition gewichen. Die trennenden Achsen polnischer Politik kreisen hingegen weiter – so *Leszkowicz-Baczyński* – um die Fragen der Politik (z. B. die Rolle Polens im sich integrierenden Europa), der Weltanschauung (z. B. der permanente Streit um die *In vitro*-Fertilisation oder die Zustimmung zur Abtreibung), der Muster des Familienlebens (z. B. die Akzeptanz homosexueller Ehen) sowie um soziale Fragen (z. B. das richtige Modell staatlicher Sozialpolitik gegenüber sozial benachteiligten Milieus).

Uta Volkmann befasst sich abschließend mit der politischen Debatte über die europäische Verfassung in Polen. Im Prozess der Erarbeitung einer EU-Verfassung nahm Polen eine Schlüs-

selbstein. Polen drohte mehrmals, diese mit seinem Veto zum Scheitern zu bringen. Die EU-Verfassungsdebatte im polnischen Parlament entsprach ebenfalls nicht dem Ideal einer Verfassungsgebung und besaß auch im europäischen Verfassungsprozess keinen Vorbildcharakter. Zwar erachteten die polnischen Parteien institutionelle Reformen der EU und eine Neugestaltung der EU-Verträge als notwendig, standen aber einer europäischen Verfassung distanziert bis skeptisch gegenüber. Daher konnten sie bei den Bürgern nicht glaubwürdig für den Verfassungsvertrag werben. In der polnischen Debatte über die Inhalte der europäischen Verfassung dominierten Themen der institutionellen Ausgestaltung der EU; die symbolischen Funktionen und die Bedeutung der Verfassung für die EU-Bürger spielten hingegen eine geringe Rolle. Die europäische Verfassung hätte in Polen kaum einen Beitrag zur Stiftung einer europäischen Identität leisten können. Zu beachten ist allerdings – so *Volgmann* –, dass Polen während der Ausarbeitung der Verfassung in den Jahren 2002/2003 mit dem Vorbereiten des EU-Beitritts beschäftigt war und daher dem Verfassungskonvent nicht die nötige Aufmerksamkeit schenkte. Des Weiteren stellt sich für ein EU-Mitgliedsland das politische Gemeinwesen der EU sicher anders dar als für ein Beitrittsland.

Danksagung

Abschließend gilt mein ausdrücklicher Dank der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und dem Ostpartnerschaftsprogramm des Deutschen Akademischen Auslandsdienstes, die durch ihre finanzielle Unterstützung die Durchführung der Konferenz erst ermöglicht haben. Schirmherr der Veranstaltung war der Minister für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg Ralf Christoffers.

Die inhaltliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autoren. Redaktionsschluss der Publikation war der 31. August 2010. Die Übersetzung der polnischen Beiträge besorgte Ines Friedrich.

Literatur

- Ersil, W. (2010): Quo vadis Europa? Über heutige Krisen und künftige Chancen der EU, in: WeltTrends 73/Sommer 2010, S. 5-8.
- Franzke, J. (Hrsg.) (2005): Europa in der Denkpause. Wege aus der Verfassungskrise. Potsdam.
- Franzke, J. (2007): Regionalisierung Europas – Europäisierung seiner Regionen (Literaturbericht); in: WeltTrends 54/Frühjahr 2007, S. 137-145.
- Jørgensen, K. E. (2004): Three Doctrines on European Foreign Policy in: WeltTrends, 42/ Frühjahr 2004, S. 27-36.
- Karolewski, I. P. (2005): Zwischen Machtstreben und Toleranz – Verfassungsdiskurs in Polen, in: WeltTrends 48/Herbst 2005, S. 115-120.
- Kleger, H. (2005): Zum Plebiszit in Frankreich – wie weiter mit der Verfassung? in: WeltTrends 48/Herbst 2005, S. 93-108.
- Klein, N./Wessels, W. (2004): Eine Stimme, zwei Hüte – viele Pioniere? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem EU-Konvent, in: WeltTrends, 42/Frühjahr 2004, S. 11-26.
- Marchetti, A./Demesmay, C. (2010): Europapolitik en français. Frankreich zwischen Nation und Europa, in: WeltTrends 75/Winter 2010, S. 5-10.
- Mayer, S. (2004): Die EU als weltpolitischer Akteur, in: WeltTrends 42/Frühjahr 2004, S. 65-78.
- Sakson, A. (ed.) (2009): Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich, Poznan.
- Schrader, L. (2004): Europas Antwort auf Bushs Grand Strategy in: WeltTrends 42/Frühjahr 2004, S. 37-50.
- Schwarz, S. (2005): Der französische Eigenwille in der europäischen Politik, in: WeltTrends 48/Herbst 2005, S. 109-114.
- Schwarz, S. (2004): Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik in: WeltTrends 42/Frühjahr 2004, S. 51-64.
- Sprungk, C./von Oppeln, S. (2005): Bevölkerungsmeinung und Elitendiskurs. Die deutsche und französische Debatte, in: WeltTrends 48/Herbst 2005, S. 121-132.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004): Amtsblatt der Europäischen Union 2004/C 310/01 vom 16. Dezember 2004. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3ADE%3AHTML>.
- Vertrag von Lissabon (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. Amtsblatt der Europäischen Union, 2007/C 306/01 von 17. Dezember 2007. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>.

Über das erfolgreiche Scheitern einer europäischen Verfassung

Heinz Klegler

Die Erklärung von Laeken im Dezember 2001 sah die Europäische Union an einem entscheidenden Moment ihrer Geschichte. Im Rückblick war sie tatsächlich ein Initialmoment für eine bemerkenswerte Phase im europäischen Konstitutionalisierungsprozess. Nicht nur verlangte die Überwindung der Teilung Europas ein neues Konzept des Zusammenlebens von Staaten und Völkern, auch war der Maastricht-Prozess mit seinen *left-overs* weder in Amsterdam noch in Nizza zufriedenstellend beendet worden. Aufgrund der Herausforderungen der bevorstehenden Osterweiterung der Europäischen Union sowie der institutionellen Baustellen im Vertiefungsprozess herrschte erheblicher Reformdruck in Bezug auf die Input- und Outputlegitimation der europäischen Integration vor: Einerseits stellte die EU-Osterweiterung die Effektivität des Entscheidungssystems und Bereitstellung materieller Güter durch die zunehmende Konkurrenz unter den Nettozahlern und damit die Output-Legitimation in Frage; andererseits war die Erosion des permissiven Konsenses und der Wegfall des ehemaligen Feindes im Kalten Krieg, der eine einigende und legitimierende Wirkung auf das gemeinsame Wir-Gefühl *ex negativo* hatte, mit der impliziten Notwendigkeit verbunden, dem erheblichen Einfluss der europäischen Rechtssetzung auch eine entsprechende Input-Legitimation entgegenzusetzen.

Der folgende Beitrag soll einen kritischen Blick auf die Konstitutionalisierungsphase der Europäischen Union der letzten Dekade mit besonderem Fokus auf das Ratifizierungsverfahren werfen. Die *immanente Kritik*, welche Worte und Versprechen ernst nimmt, geht in Richtung seiner demokratischen Legitimation. Nicht das Ergebnis der Konstitutionalisierungsphase, die in Form des Lissabon-Vertrags rechtliche Wirkung entfalten

wird, sondern die spezifische Entstehung des Vertrags soll im Vordergrund stehen. Aus dieser prozeduralen Perspektive wenden wir ein *konstruktives* – in Form einer Explizierung normativer Anforderungen einer europäischen Konstitutionalisierung – und zugleich *rekonstruktives* – mit Blick auf das zu beobachtende Ratifizierungsverfahren – Kritikverfahren an.

Der Laekener Verfassungsauftrag

In der Erklärung von Laeken wurde als erstes „Die demokratische Herausforderung Europas“ genannt: Die EU muss in erster Linie den Bürgern näher gebracht werden, die eine „bessere demokratische Kontrolle“ wünschen. Sie steht im Mittelpunkt und wird nicht nur beiläufig erwähnt. Erst im Zusammenhang mit dieser *demokratischen* Vertiefung werden sodann weitere Ziele wie Effizienz, Transparenz und deutlichere Kompetenzverteilung zwischen Regionen, Mitgliedstaaten und der EU genannt. Weiterhin fanden die bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten, die Vereinfachung der Instrumente, Vereinfachung und Neuordnung der bestehenden Verträge sowie die Aufnahme der Charta der Grundrechte als explizite Aufgaben Erwähnung. Die „Erwartungen des europäischen Bürgers“ bilden den Fokus des Dokuments, indem – davon abgeleitet – die konkreten Aufgaben gestellt werden, die ein Konvent beantworten sollte. Die Fragen von Laeken bestimmten den Weg zu einer Verfassung der europäischen Bürger. An diesen *Fragen* und *Methoden* zu ihrer Beantwortung muss der Verfassungsprozess gemessen werden.

Weniger die Zielstellungen überraschten als die angestrebte Bezeichnung des neuen Vertrags als *Verfassungsvertrag* sowie die geplante Entscheidungsfindung. Während die Europäische Union ohne Frage bereits seit langem über eine indirekte oder materielle Verfassung verfügt (Kleger et al. 2004, Weiler 1999, Czachór 2006), hätte sie dadurch auch eine direkte oder formale Verfassung erhalten. Dieses ambitionierte Ziel war jedoch durchaus umstritten. Sowohl in der akademischen Diskussion (Grimm 1995, Habermas 1995) als auch in den zahlreichen

Ratifizierungsdebatten sorgte die offizielle Bezeichnung für Diskussionsstoff. Es stellte sich nicht nur die Frage nach der Staatlichkeit der Union und ihrer Verfassungsfähigkeit, sondern auch die nach der Vereinbarkeit mit den nationalen Verfassungen.

Letztlich kann aber das Spannungsverhältnis zwischen mangelnder Staatlichkeit und einer Staatsqualität suggerierenden Konnotation des Verfassungsbegriffs durch eine Re-Interpretation des Begriffs entschärft werden. Politische Theorie ist stets ein Spiegelbild aktueller gesellschaftlicher Prozesse. Sie muss traditionsbewusst auf aktuelle Tendenzen begrifflich reagieren. Es wäre jedoch ein Widerspruch, einerseits der Europäischen Union mangelnde Staatlichkeit zu attestieren und andererseits staatsfixierte Begriffe ohne semantische Adaptionen zu ihrer deskriptiven Erfassung und normativen Bewertung zu verwenden (Karolewski 2007, Grzeszczak 2006). Der Begriff der Verfassung lässt sich auch durchaus gewinnbringend auf die europäische Integration anwenden, doch muss dabei dem Gebilde *sui generis* zwischen Bundesstaat und Staatenbund auch begrifflich-konzeptionell Rechnung getragen werden.

Eine europäische Verfassung muss deswegen komplementär, transnational und bürgerorientiert sein. Eine *Komplementärverfassung* enthält einerseits Primärrecht und übernimmt somit durchaus die Funktion eines „Spielregelwerk[s] des Politischen“ (Hans Vorländer), jedoch nicht exklusiv, sondern im Zusammenwirken mit den nationalen Verfassungen. Die Europäische Union besitzt mithin keine Kompetenz-Kompetenz, und die Verabschiedung eines europäischen Verfassungsvertrages ist nur unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den nationalen Verfassungen möglich, wie die Verfassungsklagen in Deutschland, Estland, Tschechien und der Slowakei deutlich zeigten. Diese undogmatische Relativierung des staatsfixierten Verfassungsbegriffs beeinträchtigt seine ursprüngliche Bedeutung keineswegs. Die Konstitutionalisierung eines „europäischen Mehrebenensystems“ (Kohler-Koch/Jachtenfuchs 1996) in Zeiten der Globalisierung muss vielmehr komplex sein.

Jener Komplementaritätscharakter bezieht sich nicht nur auf den Verfassungsbegriff, sondern auch auf den der kollektiven

Identität. Die These eines schwachen Identitätsgehalts und damit auch eines schwachen bzw. formellen Legitimitätsgehalts der Unionsbürgerschaft durch Bürgerrechte und einer mehrstufigen Demokratie kann durch Eurobarometer-Umfragen zwar bestätigt werden, doch der Befund einer mangelnden europäischen Identität (Scharpf 2005, Weiler 1995) leitet sich aus einer traditionell eingenommenen staatsphilosophischen Perspektive ab. Wenn jedoch der EU keine Staatsqualität zugesprochen werden kann, so muss darauf auch konzeptionell reagiert werden. Denn abhängig von den normativen Erwartungen an die politische Rolle des Bürgers in einem Staat – sei es eine anspruchsvolle republikanische oder eine minimalistisch liberale – kann die Notwendigkeit der Existenz einer europäischen Identität, die einer uns bekannten, traditionellen nationalen Identität in Ausprägung und Intensität ähnelt, durchaus unterschiedlich bewertet werden. Unser Urteil beruht stets auf den von uns angelegten normativen Bewertungskriterien.

Das attestierte Defizit ist deshalb weniger kritisch zu beurteilen, wenn normativ nur die Existenz von Teilidentitäten aus der Konstitutionalisierung nur einer Ebene von mehreren in Europa abgeleitet wird. Eine europäische Unionsbürgerschaft ist also auf der Basis nationaler Staatsbürgerschaften, welche in Europa die wichtigsten Erfahrungsräume und überschaubaren Fundamente politischer Kultur bedeuten, durchaus vorstellbar. Immerhin zeigen die Eurobarometer-Umfragen, dass eine starke nationale Identität keine starke europäische Identität ausschließt, sondern dass sie sich eher ergänzen können (Jimenez et al. 2004; Caporaso/Kim 2009: 30). Wenn es sich beim europäischen Verfassungsprozess mithin um einen Zusatz und nicht um einen Ersatz von Identität, Volk und Legitimationsquelle handelt, dann hat dieses plurale Verständnis im Sinne einer komplexen Bürgerschaft freilich Konsequenzen für die Ausgestaltung des Ratifizierungsverfahrens.

Dennoch ist der verwendete Begriff des Verfassungsvertrags als Komplementärverfassung nicht nur eine adäquate Bestätigung der faktischen Verfasstheit der Europäischen Union, die auf Vertragsgrundlage Primärrecht setzt, das Vorrang vor dem nationalen Recht genießt. Sie formuliert darüber hinaus implizit den

Anspruch, über die bisherigen Verträge hinauszugehen. Da eine Verfassung stets eine *konstituierende* Dimension hat, stellt sich der demokratische Charakter der Ratifizierung stärker als bei gewöhnlichen internationalen Verträgen, aber auch den bisherigen Verträgen, dar. Der demokratische Gedanke verlangt, dass die konstitutiven Spielregeln von den Bürgern selbst bestimmt werden. Als Ausdruck der Volkssouveränität sollte die Ratifizierung sich deshalb dem Ideal eines Aktes des Volks nähern.

In der normativen Theorie werden repräsentativ-demokratische Verfahren, direktdemokratische Verfahren und eine Mischform aus beidem unterschieden. Die beiden ersten Verfahren stellen keine einander ausschließenden Varianten dar, was eine Kombination ermöglicht. Das höchste Ansehen genießt das repräsentativ-direktdemokratische Verfahren. Im idealtypischen Verfahren der Verfassungsgebung drückt sich im Akt der Wahl der verfassungsgebenden Versammlung der Wunsch nach einer gemeinsamen Verfassung aus. Diese muss demokratisch einen Verfassungsentwurf ausarbeiten, der in einem Referendum vom *Demos* bestätigt wird oder bei Ablehnung modifiziert werden muss. Dieses für moderne Demokratien angemessene Verfahren kombiniert mithin repräsentative und direktdemokratische Elemente. Zentral bleibt die Selbstbestimmung der Unionsbürger als Legitimationsursprung der EU selbst, was über die bestehenden Verträge hinaus noch fehlt. Dem Vorbehalt der Kritiker einer europäischen Verfassung, der EU fehle es an einer belastbaren kollektiven Identität, kann dabei abermals mit dem Hinweis auf die Komplementarität der europäischen und der nationalen Ebene sowie der konstituierenden Funktion entgegnet werden.

Das idealtypische dreistufige Verfassungsgebungsmodell kann jedoch nicht vorbehaltlos auf den europäischen Konstitutionalisierungsprozess angewendet werden: Es gibt keine seriöse normative Theorie, wie eine solche neue Art von Verfassung zu ratifizieren wäre (mit Ausnahme von Menendez 2003, 2005 sowie Fossum/Menendez 2005a). Das konstitutionelle Erbe des europäischen Verfassungsprozesses beschränkt sich nämlich nicht nur auf die nationalen Verfassungen, sondern umfasst auch die bisherigen primärrechtlichen Vereinbarungen in den

EU-Verträgen. Insofern muss man die europäische Konstitutionalisierung nicht als konstitutiven Akt, wie bei einer Staatsgründung, sondern vielmehr als konstitutionelles Kontinuum konzipieren (Abromeit 2002, Shaw 2000). Damit ist es verständlich, warum es kein initiiertes Moment gab. Vor diesem Hintergrund des nationalen und europäischen Verfassungserbes lässt sich daher auch die Zusammensetzung des Konvents aus Vertretern zentraler mitgliedstaatlicher und EU-Institutionen verstehen, die nicht Ergebnis einer demokratischen Wahl war.

Der oben genannten Dreiteilung eines idealtypischen Verfassungsgebungsprozesses folgend soll nun *erstens* auf die Arbeit des Konvents eingegangen werden, die als eine Art verfassungsgebende Versammlung freilich nur in der Kombination mit der anschließenden Regierungskonferenz bezeichnet werden kann. *Zweitens* sollen das konkrete Ratifizierungsverfahren und insbesondere die unterschiedlichen Ratifizierungsdebatten untersucht werden. Wenn die Verfassungsgebung nicht vom Volk initiiert wurde, so muss der Entwurf von ihm zumindest bestätigt werden.

Der Europäische Konvent als Meilenstein der europäischen Integration

Der Konvent, dessen Einberufung in Laeken beschlossen wurde, unterschied sich erheblich von der üblichen Methode der Regierungskonferenzen in Zusammensetzung, Dauer und Arbeitsmethoden. Die Methode war allerdings nicht neu. Der Verfassungskonvent bedeutete eine Fortentwicklung des Grundrechtekonvents, der 1999 seine Arbeit aufnahm und insgesamt 18 Mal tagte. Der Grundrechtekonvent wird nicht nur unterschätzt, er gab auch einen wichtigen Anstoß zum europäischen Verfassungsprozess. Die Charta versucht den Schutz der Grundrechte insofern zu stärken, als sie sichtbarer gemacht werden sollen. Zum anderen balancieren die sechs Kapitel nicht nur Freiheit und Gleichheit, sie enthalten auch wirtschaftliche und soziale Rechte. Sucht man die viel beschworenen europäischen Werte, so findet man sie hier in der Verarbeitung

spezifisch europäischer Krisen- und Katastrophenerfahrungen, die Werte definieren und Identität stiften. Dies sind freilich ‚Grundwerte als Zivilreligion‘ (Niklas Luhmann) und noch keine spezifizierten verbindlichen Normen und Regeln, die einem bestimmten Gesellschaftsmodell, das gegenwärtig heftig dem politischen Streit unterliegt, Ausdruck geben.

Der Auftrag des *zweiten Konvents* hatte eine *neue Dimension*. Es ging nun nicht mehr ‚nur‘ um die Werte Europas, es wurden auch elementare Bestandteile des institutionellen Machtgefüges infrage gestellt und Veränderungsvorschläge der Öffentlichkeit als Alternative zum Status quo präsentiert. Wenngleich kein einheitlicher Verfassungsentwurf erwartet wurde und die Ergebnisse nur als Verhandlungsgrundlage einer darauf folgenden Regierungskonferenz dienen sollten, so kann aus theoretischer Perspektive zunächst durchaus eine gewisse Abkehr vom ausschließlichen Primat der Mitgliedstaaten bei der Entscheidungsfindung in konstitutiven Fragen konstatiert werden (Fossum 2006).

Aus demokratie-theoretischer Perspektive stellt der Konvent in dreierlei Hinsicht ein transnationales Labor dar (Kleger 2004), und zwar aufgrund seiner institutionellen, zeitlichen und methodischen Konzeption.

Erstens ist die *Zusammensetzung* beachtlich: Über eine künftige Verfassung berieten nun die Vertreter der nationalen Regierungen und Parlamente sowie Vertreter des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Zudem waren auch die 13 Beitrittskandidaten an den Beratungen – wenngleich ohne Stimmrecht¹ – beteiligt. In anderen Worten: Erstmals berieten nicht mehr nur die Regierungs- und Staatschefs über die künftige Gestalt Europas unter sich, sondern im *Dialog* mit Vertretern der nationalen Legislative sowie der europäischen Gemeinschaftsinstitutionen und zudem gemeinsam mit Vertretern künftiger Mitglieder.

1 Dies kann normativ sowohl begrüßt als auch kritisiert werden. Aus Sicht der EU kann es als großzügige Geste interpretiert werden, den Bewerbern bereits vor formalem Beitritt teilweise Mitgliedsrechte (Teilnahme an der Debatte) zu gewähren; aus Sicht der beitragswilligen Staaten wurde es kritisiert (Koszel 2007). Immerhin konnten sie sich spätestens mit der Unterzeichnung der Beitrittsverträge 2002 als künftige Mitglieder jener neu zu konstituierenden Gemeinschaft betrachten, wodurch eine Verweigerung des Stimmrechts einer Diskriminierung und Delegitimierung eines auf Gleichberechtigung basierenden Staatenverbundes entspricht.

Zweitens stellt die *Dauer* der Beratungen von 16 Monaten einen auffälligen Gegensatz zu den zweitägigen Regierungskonferenzen dar, in denen Beobachter nicht selten den Eindruck haben, dass nicht das bessere Argument, sondern die bessere körperliche Kondition in den nächtlichen Einigungen entscheidend ist. Deutlichster Ausdruck dieses mitunter undurchsichtigen ‚Handels‘ waren die Verhandlungsergebnisse in Nizza. Welche immensen Konsequenzen diese Methode unter hohem Zeitdruck hat, lässt sich auch am Abstimmungsmodus im Ministerrat erkennen. Bei dem dritten und ausschlaggebenden Abstimmungskriterium – der Stimmengewichtung – sollte nun Spanien über 27 und die anderen vier deutlich bevölkerungsreicheren über nur 29 Stimmen verfügen. Selbst gemessen am Prinzip der degressiven Proportionalität scheint das Verhandlungsergebnis eher Ausdruck von intransparenten Paketlösungen zu sein, auch im Hinblick auf den sich abzeichnenden Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den mittelosteuropäischen Staaten. In dieser für Spanien und später auch Polen vorteilhaften Stimmenverteilung lag schließlich der Grund für das Scheitern des Regierungsgipfel vom Dezember 2003, als Spanien und Polen gegen eine Abkehr mit dem Veto drohten und Polen es schließlich auch einlegte. Ein erheblich großzügigerer Zeithorizont erlaubt nicht nur eine bessere Kompromisslösung, auch der normative Druck auf die Rechtfertigung der unterbreiteten Vorschläge erhöht sich.

Drittens bilden die explizit *öffentlich* und *deliberativ* angelegten Arbeitsmethoden einen weiterhin deutlichen Kontrast zu den bisher geheim tagenden und meist zweitägigen Sitzungen des Europäischen Rates. Der Verfassungskonvent als großer organisierter Dialog leistete insofern einen neuartigen Beitrag zur Demokratisierung, als er für ein Mehr an Öffentlichkeit sorgte. Dies fördert die oben genannte Kompromissuche, da die Akteure ihre Positionen nunmehr in einer größeren Öffentlichkeit begründen mussten und aufgrund der Revidierbarkeit der präsentierten Lösungsvorschläge unter einem stärkeren Rechtfertigungsdruck stehen. Zwar waren auch die Sitzungen des Konvents von einem Diskurs in einer „idealen Sprechsituation“ weit entfernt (Habermas 1971, Searle 1969) – ins-

besondere aufgrund der dominanten Rolle des Präsidiums –, doch im Gegensatz zu den Regierungskonferenzen spielte das Argumentieren eine größere Rolle als das Verhandeln. Wenngleich Deliberation nicht mit Demokratie gleichzusetzen ist, so ist diese doch eine wichtige Dimension demokratischer Entscheidungsfindung, für die oft die Zeit fehlt.

Gemessen an den Fragen von Laeken waren Verlauf und Ergebnis des Konvents aus der damaligen Erwartungshaltung heraus eher überraschend als enttäuschend und lösten kurzfristig sogar eine gewisse Euphorie aus. Der Verfassungsentwurf selbst kann freilich unterschiedlich bewertet werden, wobei man aufpassen muss, dass das Bessere nicht zum Feind des Guten wird. Der Verfassungsentwurf enthält immerhin wichtige Elemente einer *mehrstufigen Demokratie*. Er schreibt die kommunale Selbstverwaltung fest, gibt der Subsidiarität und Subsidiaritätskontrolle Raum, wertet die nationalen Parlamente in europäischen Fragen auf, stärkt das Europäische Parlament und führt erstmalig ein Bürgerbegehren ein. Die Inhalte des vorgeschlagenen Verfassungsentwurfs waren also demokratischer als die Verträge zuvor. Mit diesen Inhalten und den oft unterschätzten Grundrechten mit ihren Prinzipien von Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit und Solidarität, die ein Verfassungselement neuer Art sind, kann die EU tatsächlich zu einer Sache der Bürger werden. Hier gibt es Anknüpfungspunkte, die auch in Zukunft eine Rolle spielen werden, wenn die EU-Bürgerschaft sichtbar wird. Gleichwohl kann auch kritisch hinterfragt werden, inwiefern die Ziele – die institutionelle Struktur zu vereinfachen, die Effektivität der Entscheidungsfähigkeit zu erhöhen und die europäische Rechtsetzung besser zu legitimieren – tatsächlich erreicht wurden. Beispielsweise kann die Einführung der doppelten Mehrheit nicht nur als Steigerung der Effektivität – wie in Deutschland häufig argumentiert wird –, sondern durchaus auch als Mittel zur Neuordnung der institutionellen Macht, insbesondere zu Gunsten Deutschlands, interpretiert werden (Karolewski 2005). Im Folgenden soll die Input-Legimation jener Phase des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses untersucht werden und auf eine tiefer gehendere Bewertung des Verfassungsinhalts verzichtet werden (vgl. dazu Kleger et al. 2004).

Am 18. Juni 2003 wurde der Verfassungsentwurf an den Europäischen Rat übergeben. Nachdem im Dezember 2003 aufgrund des polnischen Vetos keine Einigung erzielt werden konnte, einigte sich der Europäische Rat im Juni 2004 auf einen Kompromiss bezüglich Quoren für die doppelte Mehrheit als Abstimmungssystem im Ministerrat. Am 29. Oktober 2004 wurde er schließlich in Rom unterzeichnet.

Die Ratifizierungskrise

Die europäische Verfassungskrise als Demokratieproblem hat prinzipiell drei Dimensionen: Die grundlegendste betrifft (1.) die Legitimation der EU selbst; weiterhin (2.) die Legitimationskraft des Verfassungsentwurfs (inhaltlich, prozedural und identitär); und schließlich (3.) das Verfahren seiner Ratifikation. Im Fokus soll hier jedoch insbesondere die dritte Dimension stehen. Das Ratifizierungsverfahren ist dabei für eine demokratische Verfassungsgebung von grundlegender Bedeutung: Von einer Verfassung der Regierungen zu einer Verfassung der Bürger ist es ein weiter Weg.

Das Ratifizierungsverfahren muss sich normativ am Ratifizierungsinhalt orientieren. Das Ratifizierungsverfahren kann nun nicht mehr a) nur einzelstaatlich organisiert werden, sondern muss b) ebenso die besondere Struktur der EU als ganze, mithin die Unionsbürgerschaft berücksichtigen. Bei einer europäischen Komplementärverfassung lassen sich Implikationen auf zwei Ebenen ableiten: Auf der nationalen Ebene muss zunächst die Ratifizierungsform – per Referendum oder parlamentarisch – gemäß der nationalen Verfassung entschieden werden. Dies wurde auch in fast allen Mitgliedstaaten diskutiert.

Die Anerkennung unterschiedlicher Verfassungstraditionen als Dimension des Grundsatzes „Einheit in Vielfalt“ impliziert die Möglichkeit und normative Gewährung national unterschiedlicher Ratifizierungsformen, wenngleich ein paneuropäisches Referendum als Gegenentwurf zu dieser Status quo orientierten Strategie sicherlich zu bevorzugen wäre (Kleger 2007).

Aus normativer Perspektive inakzeptabel ist jedoch, wenn bei der Diskussion darüber, ob es sich „nur“ um einen internationalen Vertrag oder ein in der Konsequenz verfassungsänderndes Dokument handelt (Menendez 2005) in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Bewertungen möglich sind. In einer Verfassungsgebung ist Willkür fatal.

Diese interpretationsoffene Ambivalenz spitzte sich im Ausgang aus der Reflexionsphase im Jahr 2007 noch einmal drastisch zu. Da wesentliche Teile des europäischen Verfassungsvertrages im Lissaboner Vertrag umgesetzt werden, sind die Ratifizierungen in den 18 Staaten nicht gegenstandslos geworden. Das demokratie-theoretische Dilemma wurde nicht aufgelöst: Entweder sind die Änderungen so gering, dass die Ratifizierungen in 18 Staaten gültig sind, oder sie sind so groß, dass Referenden in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und möglicherweise auch in anderen Staaten nötig werden. Ein Mittelweg ist demokratie-theoretisch doppelt unseriös, denn letztlich wurde die Kritik der ablehnenden Bevölkerungen nicht berücksichtigt, sondern nur die der Regierungsvertreter, die es vermochten, hart zu verhandeln.

Auf europäischer Ebene muss jedoch auf die Einhaltung normativer Mindeststandards geachtet werden. Es besteht weitgehend Konsens darin, dass bei der Einigung auf die künftigen Spielregeln einer Gesellschaft eine eigennützige Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses vermieden werden sollte. Gleich einem Rawlsschen „Schleier des Unwissens“ muss vielmehr die Möglichkeit der partikulären Vorteilssicherung im Ratifizierungsprozess minimiert werden. Dies betrifft insbesondere die zeitliche Abfolge der nationalen Ratifizierungen. Der Vorsitzende der damaligen polnischen Oppositionspartei Bürgerplattform (PO), Donald Tusk, argumentierte beispielsweise mit Hinweis auf einen „umsichtigen Patriotismus“, dass man die Ratifizierung verzögern sollte, da im Falle von Komplikationen im Ratifizierungsverfahren eines anderen Mitgliedstaates die polnische Verhandlungsposition dann höher wäre, wenn Polen noch nicht ratifiziert hätte. Ähnliches wurde auch bei der zeitlichen Festlegung des britischen Ratifizierungsverfahrens vermutet. Vor

diesem Hintergrund war der größte Fehler die Ignoranz gegenüber möglichen Negativvoten in einzelnen Mitgliedstaaten. Die Vereinbarung, dass über das weitere Vorgehen erneut beraten werden sollte, sobald 80 Prozent der Staaten ratifiziert hätten und dabei in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifizierung auftreten, zeugt von der Blindheit gegenüber der so drohenden Verfassungskrise. Diese auf naivem Optimismus beruhende Strategie scheint symptomatisch zu sein, wie die mangelnde institutionelle Vorbereitung der EU auf die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates der Eurozone im Falle Griechenlands aktuell demonstriert.

Notwendig wären dagegen eine einheitliche völkerrechtliche Interpretation des Abstimmungsgegenstandes sowie eine Synchronisierung der nationalen Ratifizierungen gewesen. Angemessen wäre darüber hinaus ein zweistufiges Ratifizierungsverfahren, d. h. ein europaweites Referendum, das durch die Koordinierung der nationalen Referenden an einem Tag in ganz Europa ermöglicht würde. Der Konvent beschloss jedoch nicht, dass der Verfassungsentwurf eines – gegenüber Verträgen – stärker demokratisch legitimierten Ratifizierungsverfahrens bedarf. Er hat die Frage der demokratischen Legitimation einer EU-Verfassung unterschätzt.

Durch das Veto der französischen und niederländischen Wähler entwickelte sich ein *negativer Dominoeffekt*, der das weitere Ratifikationsverfahren nicht nur beeinflusste, sondern sogar zum Stillstand brachte. Dadurch entstand die *Ratifizierungskrise* und erst mit ihr die *eigentliche Verfassungskrise*. In jeder Krise spitzt sich der immanente Zwang zum Wendepunkt bzw. zur Entscheidung dramatisch zu. Kriseneingang der Ratifizierungskrise war das negative Referendum am 29. Mai 2005. In der Krisenphase findet typischerweise ein Ringen um die Deutungshoheit statt, in diesem Fall, ob die Verfassung *bereits* oder *noch nicht* gescheitert ist. Die anberaumte Denkpause wurde zu einer Pause vom Denken.

Die Erlösung aus dem Stillstand kam erst mit Sarkozys ‚vereinfachtem Vertrag‘, nachdem dieser zum französischen Staatspräsidenten gewählt worden war und nun seine eigene Lust zum Handeln demonstrieren konnte. Damit war der *kürzeste* Krisen-

ausgang gefunden: neuer Grundlagenvertrag statt Verfassungsvertrag. Die symbolische Dimension der Verfassung als Depot von Werten, Symbolen und Rechten, die eine europäische Gesellschaft teilt und schützt, wurde gestrichen. Thomas Paine hatte bei der Konstitution der amerikanischen Verfassung noch von einer Bibel für die Bürger gesprochen. Der neue europäische Reformvertrag hingegen gibt die symbolische Wirkung der Verfassung gänzlich auf und richtet sich primär an Fragen der Effektivität aus. Die doppelte Mehrheit soll dabei ein reibungsloses Entscheidungssystem etablieren und ein europäischer Quasi-Außenminister soll der EU endlich zum Status eines globalen Akteurs verhelfen. Dabei wird die Grundrechtecharta aus dem Dokument ausgegliedert und wird künftig für britische, polnische und tschechische Bürger unverbindlich sein. Auch die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten werden nicht weiter ausgebaut.

Ein Elitenpoker um den Krisenausgang

Zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags hatten so viele Mitgliedstaaten ein Referendum angekündigt wie noch nie: Es fanden Referenden in Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg und zum Lissabonner Vertrag in Irland statt. Doch auch in Portugal, Polen, Tschechien und Großbritannien war zunächst ein Referendum geplant, in einigen weiteren Staaten wurde es zunächst diskutiert. In den meisten Fällen wurde jedoch parlamentarisch, also schnell, günstig, billig und ohne eine intensive inhaltliche Debatte – weder im Parlament noch in der breiten Öffentlichkeit – ratifiziert. Die Eliten blieben unter sich. Bei Referenden ist dies nicht möglich. Daher lohnt es sich, Aufmerksamkeit insbesondere den Ratifizierungsdebatten in den EU-Mitgliedstaaten zu widmen, in denen per Referendum ratifiziert wurde oder mindestens werden sollte.

Das Referendum in Spanien war historisch einmalig, obwohl es nicht die erhoffte ansteckende Wirkung nach außen entfalten konnte. Das französische Referendum wiederum war zweifellos ein politischer Großkampf, der viel Aufschlussreiches offenbar-

te, etwa die europapolitische Spaltung der Linken (vgl. Kleger 2005). In den Niederlanden hingegen wurde erstmals ein Referendum durchgeführt. Es wäre verfassungsmäßig nicht einmal bindend gewesen, aber die Bürger haben es genutzt. Die Beteiligung war doppelt so hoch wie bei den Europawahlen. Der Regierung Balkenende und mit ihr der ganzen politischen Klasse (und nicht nur dem Staatspräsidenten in Frankreich) wurde eine politische Quittung erteilt. Die Partei- und Berufspolitiker waren sich von Anfang an zu sicher, dass die Mehrheit für den Verfassungsentwurf stimmen würde. Sie haben die Dynamik eines Referendums gänzlich unterschätzt und ihre Kampagne zu spät gestartet.

In den Niederlanden gab es hingegen nie eine gelungene Kampagne für das „Ja“. Im Gegenteil, die Kampagne für die EU-Verfassung wurde mehr und mehr nur noch eine Anti-„Nee“-Kampagne, für die schließlich alles aufgeboten wurde. Wir haben es hier mit einem lehrreich schlechten Beispiel direkter Demokratie zu tun, wohl verstanden nicht vonseiten der Bürger, die in Zukunft dieses Instrument vermehrt nutzen werden, sondern vonseiten der Regierung und der Politiker. Auch in Frankreich trägt das Referendum ein eigentümliches Janusgesicht, nämlich das einer direkten Demokratie von oben. Diese steht in der bonapartistischen Tradition des Plebiszits. Dagegen handelt es sich in einer direkten Demokratie der Bürger, die zu einer politischen Kultur geworden ist, um Referenden von unten, die zum Beispiel auf Antrag eines Bürgerbegehrens oder durch bindende Artikel einer Verfassung ausgelöst werden.

Der Beschluss eines vereinfachten EU-Vertrags hatte es dem französischen Präsidenten Sarkozy innenpolitisch erleichtert, ein erneutes Referendum zu vermeiden; er konnte den Vertrag auf parlamentarischem Wege ratifizieren. In mehreren Gesprächen vor und während des G8-Gipfels in Heiligendamm hat er sich dabei des Rückhalts anderer Staats- und Regierungschefs versichert. Neben Zapatero unterstützte insbesondere Blair den Vorschlag, außerdem schien Merkel nicht weit entfernt von Sarkozys Versuch einer pragmatischen Lösung der Ratifizierungskrise.

Frankreichs Regierung wollte eine erneute Volksabstimmung verhindern. Der pragmatische Vorschlag Sarkozys für einen verkürzten Vertrag ohne Verfassungselemente kann als legitimiert gelten, da Sarkozy bereits mit ihm in den Wahlkampf gezogen war und die Präsidentschaftswahlen gewonnen hat. Er hat es dabei an klaren Worten nicht fehlen lassen. Dennoch ist diese Lösung, ein neues Dokument am Volk vorbei zu verabschieden, ohne die größten Kritikpunkte – etwa die soziale Dimension der europäischen Politik stärker zu betonen – nicht unproblematisch. Der neue ‚republikanische Monarch‘ präsentierte sich indessen nicht nur als neue Kraft Frankreichs, sondern auch als Retter Europas. Beim Gipfel versäumte er es nicht, darauf hinzuweisen, dass der erzielte Kompromiss in Grundzügen auf seinen Vorschlägen beruht: „Im Grunde ist der neue Vertrag ja meine Idee“.

Fraglich war allerdings, wie sich die polnische Regierung zu den Vorschlägen verhalten würde, dass Sarkozy am festgelegten Modus der doppelten Mehrheit festhalten wollte. Das Treffen mit dem polnischen Präsidenten am 14. Juni 2007 in Warschau hatte diesbezüglich keinen durchschlagenden Erfolg gebracht. Bereits vor dem Gespräch hatte der polnische Ministerpräsident Jarosław Kaczyński in einem längeren Interview in ‚Le Monde‘ (13. 6. 2007) klargestellt, dass Polen zwar kompromissbereit sei, aber nicht um jeden Preis: „Es wäre eine Kapitulation, wenn wir das Abstimmungsverfahren, das der aktuelle Verfassungsvertrag vorsieht, akzeptieren würden. Eine Kapitulation aber war noch nie ein Kompromiss.“

Für Polens Kritik war ausschlaggebend, dass Deutschlands Gewicht in Mehrheitsabstimmungen durch seine hohe Bevölkerungszahl begünstigt wird. Polen misst seine demokratische Handlungsmacht im Verhältnis zum großen Nachbarn (Mehlhausen 2008; Koszel 2007). Von anderen Ländern aus gesehen, sehen diese Relationen anders aus, denn es geht in diesem Konflikt um relative Macht und Geopolitik. In jedem Fall sollte eine Kritik am Verfassungsvertrag nicht *a priori* als Europaskeptizismus diffamiert werden, denn dies unterstellt eine äußerst zweifelhafte Immunität des Vertrags gegen Kritik (Trzaskowski 2005). Im Juni 2007 verkündete Ministerpräsident Jarosław

Kaczyński in Anlehnung an den alten Schlachtruf ‚Nizza oder der Tod‘ (Jan Maria Rokita), Polen sei bereit, für eine Änderung des Abstimmungsmodus zu sterben. Dieser Protest war in den ersten Monaten durch eine blanke Veto-Drohung bestimmt. Erst als allgemeines europäisches Kopfschütteln über die mangelnde Konstruktivität unübersehbar wurde, legte Polen einen Alternativvorschlag zur doppelten Mehrheit vor, den bereits Schweden im Jahr 1997 vorschlug: Eine internationale Gruppe anerkannter Mathematiker zeigte, dass das auf das Machtindex-Konzept des britischen Mathematikers Lionel Penrose zurückgehende Quadratwurzelverfahren dazu führt, dass jeder Unionsbürger unabhängig von der Bevölkerungsgröße seines Heimatlandes den gleichen Einfluss auf die Ratsentscheidungen ausüben würde (Kirsch et al. 2004).

Da die Wahrscheinlichkeit eines Bürgers, eine knappe Abstimmung durch die eigene Stimme zu entscheiden, mit der Bevölkerungsgröße exponentiell zunimmt, wird die Stimme eines Mitgliedstaates gerade mit der Quadratwurzel aus seiner Bevölkerungsgröße gewichtet. Eine Entscheidung würde dann bei einem Quorum von 62 Prozent zustande kommen. Dieses System würde das Gewicht Deutschlands mindern und kleineren Staaten mehr Einfluss geben. Dies stellt demnach die mathematisch exakte Umsetzung der Gleichberechtigung aller Unionsbürger im Entscheidungsverfahren dar. Zudem lag die daraus resultierende Machtverteilung in etwa zwischen den Machtverteilungen nach Nizza und gemäß der doppelten Mehrheit. Wichtiger war aber vermutlich, dass Polen, das halb so viele Einwohner hat wie Deutschland, sechs Stimmen und Deutschland trotz doppelter Einwohnerzahl neun Stimmen hätte. Das Erstaunliche an diesem Vorschlag ist, dass selbst Polens eigenes Gewicht im Vergleich zu etlichen kleinen Staaten mit diesem Modus eher schwächer würde als mit der einfachen Berechnung der Bevölkerungszahl. Offenbar war es aber der polnischen Regierung am wichtigsten, das Gewicht Deutschlands zu verringern, selbst wenn dabei der eigene Einfluss schwindet. Falls über diesen neuen Vorschlag nicht verhandelt würde, war Polen bereit, die Verhandlungen abubrechen und die Regierungskonfe-

renz zu vertagen. Eine interessante Frage ist, ob Polen eine derart harte Position auch eingenommen hätte, wenn ein anderes Land als Deutschland den Ratsvorsitz innegehabt hätte.

Großbritannien, die zweite große Macht, lehnte alles ab, was nach ‚europäischem Superstaat‘ hätte aussehen können: die Charta der Grundrechte, den europäischen Außenminister, die Verfassung und die Nennung von Symbolen, Feiertagen und Hymnen. Der neue Vertrag durfte weder das britische Rechtssystem noch die Rechtsprechung beeinflussen. Es konnte nicht angehen, dass die Grundrechtecharta britisches Recht bricht. Ebenso durfte ein gemeinsamer Außenminister, der heute ja mehr simuliert wird, die Rolle des britischen Außenministers nicht schmälern. Die außenpolitische Souveränität musste deshalb genauso sichergestellt werden, wie das Steuer- und Sozialsystem von europäischen Einflüssen freigehalten werden sollte. Die Briten verhandelten *hart* und zogen klare rote Linien. Sollten diese Einschränkungen keinen Eingang in den Kompromiss finden, könnte am Ende doch noch eine Volksabstimmung drohen, die mit großer Wahrscheinlichkeit negativ ausgegangen wäre. Die Briten nutzten geschickt die Blockadehaltung von Polen, um möglichst viele eigene Forderungen durchzusetzen.

Einige Besonderheiten des Juni-Gipfel 2007 sind nicht zu übersehen. Ein Land (Polen) kämpfte diesmal um die Eindämmung der Macht eines anderen Staates (Deutschland). Die einmalige publizistische Anheizung dieses diplomatischen Konflikts auf beiden Seiten wirkte sich ungünstig auf die Verhandlungen und ihr Umfeld aus. Dies führte schließlich sogar zur Drohung mit Ausschluss. Deutschland drohte Polen, ein einmaliger Vorgang, der ein Stereotyp von langer Dauer bestätigte. Auf der anderen Seite war die Geduld der deutschen Verhandlungsführung einzigartig. Nur eine Bundeskanzlerin mit ostdeutscher Herkunft und Sozialisation hat bis 4 Uhr früh weiter verhandelt. Bei jeder anderen EU-Ratspräsidentschaft, so die Vermutung, wäre wohl um 12 Uhr Mitternacht Schluss gewesen; auch ein Bundeskanzler Schröder hätte dann mit einem ‚Basta‘ abgebrochen.

Die Enttäuschung über die polnische Regierungspolitik in Deutschland war groß und hatte etwas von herb gekränkter

Freundschaft. Man sprach vom polnischen Menetekel: „Offenkundig konnte auch die pro-polnische Politik deutscher Regierungen seit Brandt nicht verhindern, dass die Kaczyńskis und ihre Anhänger Deutschland immer noch mit den Begriffen der Nazizeit zu erfassen versuchen. Der Gipfel von Brüssel hat endgültig die Behauptung widerlegt, man könne die EU im selben Maße erweitern und vertiefen.“² In Deutschland stehen also Erfolg, Irritation und Enttäuschung, vor allem über Polen, weniger über Großbritannien, dicht nebeneinander. Vieles irritierte an diesem Gipfel. Das Prinzip der deutschen Ratspräsidentschaft, erst tiefstapeln und zum Schluss das Maximale fordern, ist jedoch aufgegangen. Die Substanz des europäischen Verfassungsvertrages konnte so größtenteils gerettet werden. Der Juni-Gipfel war zweifellos ein Erfolg „knapp am Totalschaden“ (Fischer) vorbei – ein Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft, die ohnehin als einzige, so meine These, in der Lage war, diplomatisch aus der Ratifizierungskrise herauszuführen. Sie besaß dafür die nötige Vorschusslegitimität, die andere Regierungen nicht hatten.

Einer der geistigen Väter des Verfassungskonvents, der ehemalige Außenminister Joschka Fischer,³ bezeichnete den Gipfel als ersten wirklichen außenpolitischen Erfolg der Kanzlerin:

„Die Kanzlerin hat mit vollem Einsatz gekämpft, sie ist ein hohes Risiko eingegangen und hat gewonnen. Das verdient Respekt und Anerkennung. Kommt der neue Vertrag, so werden alle wesentlichen institutionellen Reformen und – mit zeitlicher Verzögerung – auch das neue Abstimmungsverfahren der doppelten Mehrheit Wirklichkeit werden. Daran arbeitet die EU seit 20 Jahren, seit der Zeitenwende von 1989/90.“⁴

Fischers Bewertung argumentiert vor allem in der Perspektive eines strategischen Europas, innerhalb derer die EU nun zu einem globalen Akteur werden muss. Er sieht deshalb die Rolle Großbritanniens innerhalb der EU als geschwächt an und fragt Polen, welche Rolle es künftig spielen möchte. Doch auch Fischers Perspektive ist zu groß. Denn das hauptsächliche Ar-

2 Vgl. ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ vom 20. 4. 2007.

3 Das französische Pendant war Außenminister Hubert Védrine (vgl. ders. 2009: 135-241).

4 Vgl. ‚Süddeutsche Zeitung‘ vom 26. 6. 2007.

beitsfeld deutscher EU-Politik ist nicht die Welt, sondern sind die europäischen Nachbarn, insbesondere Frankreich und Polen.

Gemessen an unseren Kriterien – den Fragen von Laeken – fällt das Fazit *ambivalent* aus: Einerseits gab es eine relativ starke Begleitung der Öffentlichkeit, die Frage der Zukunft der EU stand im Mittelpunkt (Fossum / Menendez 2005b); andererseits ist ein Rückfall in die Geheimdiplomatie nicht zu verkennen. Inhaltlich sind wesentliche Teile des europäischen Verfassungsvertrages gerettet worden, doch wurde die wichtige symbolische Identitäts- und Legitimitätsdimension einer europäischen Verfassung für die Bürger gänzlich entfernt. Zudem wird eines der Kernstücke der Reform, die doppelte Mehrheit, erst 2014 bzw. 2017 übernommen.

Schlussbemerkungen

Die während der deutschen Ratspräsidentschaft vereinbarte Kompromissformel ist mithin kein Ausdruck eines demokratischen Aktes. Dies ist letztlich der härteste Kritikpunkt, obwohl – erstaunlicherweise – bei der Anzahl von 27 Staaten dennoch ein Kompromiss möglich wurde, was wiederum ein realpolitischer Erfolg ist. Die EU-Kommission lehnte deshalb die polnischen Forderungen nach Nachverhandlungen strikt ab. Der mühsam in neun Jahren erreichte Kompromiss über den Reformvertrag sollte nicht wieder infrage gestellt werden. Ob er die gegenwärtige ökonomische und gesellschaftliche Krise, die nicht mehr nur eine Binnenkrise ist und über das hinausgeht, was wir Ratifizierungs- und Verfassungskrise genannt haben, überstehen und beherrschen wird, können wir gerade jetzt, in der Gegenwart beobachten. Die Idee des Haftungsausschlusses nach Artikel 125 Abs. 1 des Lissabonner Vertrages passt jedenfalls nicht zur Verantwortungsgemeinschaft einer Wirtschafts- und Währungsunion. Doch solche und andere *Konstruktionsfehler* verweisen zurück auf den Maastrichter Vertrag und sind von der damaligen Kritik 1991/92 klar erkannt worden. Dies ist jedoch wieder ein anderes Thema, weshalb ich an dieser Stelle schließe.

Literatur

- Abromeit, H. (2002): *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen.
- Caporaso, J. A./Kim, M. (2009): The dual nature of European identity: subjective awareness and coherence, in: *Journal of European Public Policy* 16 (1), S. 19-42.
- Christiansen, T./Reh, C. (2009): *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan.
- Czachór, Z. (2006): Sfera wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, in: Czachór, Zbigniew (Hg.): *Unia Europejska po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, Poznań, S. 7-14.
- Fossum, J. E. (2006): *Adieu to constitutional elitism*, ARENA Working Paper 10.
- Fossum, J. E./Menéndez, A. J. (2005a): *Democratic constitution-making. Reflections on the European Experiment*, in: ARENA Working Papers 18, Oslo.
- Fossum, J. E./Menéndez, A. J. (2005b): *The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union*, in: *European Law Journal* 11 (4), S. 380-410.
- Grzeszczak, R. (2006): Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych), in: Kranz, Jerzy (Hg.): *suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa, S. 207-242.
- Grimm, D. (1995): *Does Europe need a Constitution?* in: *European Law Journal* 1 (3), S. 282-302.
- Habermas, J. (1971): *Zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz*, in: Habermas, Jürgen/Luhmann, Niklas: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, Frankfurt/M., S. 101-141.
- Habermas, J. (1995): *Remarks on Dieter Grimm's „Does Europe need a constitution?“*, in: *European Law Journal* 1 (3), S. 303-307.
- Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (1996): *Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: dies. (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, S. 15-44.
- Jiménez, A. M. R./Górniak, J. J./Kosic, A./Kiss, P./Kandulla, M. (2004): *European and National Identities in EU's Old and New Member States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components*, *European Integration Online Papers* 8.
- Karolewski, I. P. (2005): *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a jej rozszerzenie na wschód*, in: *nowa Europa* 1(1), S. 167-197.
- Karolewski, I. P. (2006): *Tożsamość zbiorowa w Unii Europejskiej*, in: Czachór, Zbigniew (Hrsg.): *Unia Europejska po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, Poznań, S. 15-32.
- Karolewski, I. P. (2007): *Bürgerschaft und kollektive Identität in Europa*, in: *WeltTrends* 54, S. 10-23.
- Kleger, H./Karolewski, I. P./Munke, M. (2004): *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, 3. Aufl., Münster/Hamburg/London (1. Auflage 2001).
- Kleger, H. (2004): *Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess*, Münster.
- Kleger, H. (2005): *EU-Verfassung im Härtetest*, in: *WeltTrends* 48, S. 93-107.

- Koszel, B. (2007): Polsko-niemieckie kontrowersje wokół traktatu konstytucyjnego, in: ders. (Hg.): *Polacy i Niemcy w XXI wieku. Nowe oblicza partnerstwa*, Poznań, S. 47-65.
- Mehlhausen, T. (2008): Nizza oder Tod. Warum sich Polen gegen die doppelte Mehrheit wehrte, in: *Die „dritte Generation“: Essays und Beiträge zu den deutsch-polnischen Beziehungen*, WeltTrends Thesis 2, S. 71-84.
- Menéndez, A. J. (2003): *Three Conceptions of the European Constitution*, in: ARENA Working Papers 12, Oslo.
- Menéndez, A. J. (2005): *Neither Constitution, Nor Treaty. A deliberative-democratic analysis of the Constitutional Treaty of the European Union*, ARENA Working Papers 8, Oslo.
- Moravcsik, A. (2002): In Defence of the ‚Democratic Deficit‘: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 40 (4), S. 603-624.
- Peters, A. (2001): *Elemente einer Verfassung für Europa*, Berlin.
- Scharpf, F. W. (2005): *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates*, in: Schuppert, G. F./Halter, U./Pernice, I. (Hrsg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, S. 705-741 .
- Searle, J. (1969): *Speech Acts*, Cambridge/Mass.
- Shaw, J. (2000): *Process and Constitutional Discourse in the European Union*, in: Harvey, C./Morison, J./Shaw, J. (Hrsg.): *Voices, Spaces and Processes in Constitutionalism*, Oxford, S. 4-37.
- Trzaskowski, R. (2005): *Ćwiczenie wyobraźni. Próba oceny traktatu konstytucyjnego*, in: *nowa Europa* 1(1), S. 141-166.
- Védrine, H. (2009): *Le temps des chimères 2003-2009*, Paris: Fayard.
- Weiler, J. H. H. (1995): *Der Staat ‚über alles‘. Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Harvard Jean Monnet Working Paper 88.
- Weiler, J. H. H. (1999): *The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods*, in: Craig, P./De Burca, G. (Hrsg.): *The Evolution of EU Law*, Oxford, pp. 349-376.

I. Die Europäische Union als politischer Akteur

Challenges to the external identity making in the European Union

Ireneusz Pawel Karolewski

Introduction: The problem at hand*

Many authors have discussed issues connected with the EU's quest for more legitimacy through the establishing of collective identity (of many: Checkel/Katzenstein 2008; Karolewski 2009). Internally, the EU is facing considerable challenges, since there has been a continuous dwindling of support for the EU among European citizens. Hence, the research on European integration deals increasingly with two questions: how much pressure the EU can withstand in order to persist and what type of collective identity the organization would need in times of economic crisis and conflict. In this context, a number of publications stress the necessity of societal and political cohesion via collective identity among EU citizens and the EU elites. A collective identity among Europeans is believed to be an instrument of overcoming centrifugal tendencies resulting from increasing heterogeneity in the European Union of 27 member states (soon to be more) as well as growing international demands for the EU to act as a unified actor in international politics (Kaina/ Karolewski 2009).

Against this backdrop, the EU is said to apply identity technologies towards its citizens in order to generate collective identity: citizens become 'receivers' of a collective identity whose orientation is constructed or strengthened by the political

* I would like to thank Irene Hahn for her many valuable comments on the manuscript.

authorities of the EU. In order to generate collective identity, the EU reverts to various identity technologies including the promotion of positive self-images (such as the ‘green Europe’), the generation of common symbols (such as the European anthem and the common currency) or visibility enhancement of common values (in the form of, for instance, the Charter of Fundamental Rights). However, the effectiveness record of the EU’s identity technologies is mixed at best. Moreover, citizens’ support for European integration has been decreasing since the early 1990s (e.g. McLaren 2007; Eichenberg/Dalton 2007; Hooghe 2007; Kaina 2009) and the research on euroscepticism highlights that the “permissive consensus” has been replaced by a “constraining dissensus” (Hooghe/Marks 2006: 248; Eichenberg/Dalton 2007; Kaina/Karolewski 2009; Kaina 2009). The lack of support for the EU among its citizens was secondary as long as the permissive consensus allowed the national and European elites to push ahead with European integration. However, as the European Community and afterwards the European Union have expanded territorially and deepened institutionally, European integration has increasingly become vulnerable to the instability of public support, in particular in times of crisis.

Against this background, the issue of collective identity appears to be increasingly relevant for the current European Union. Apart from the challenges the EU is facing in its politics of internal identity generation, it also diffuses its visions of collective identity beyond its own borders. In particular, the EU promotes a collective identity in the European countries neighbouring it. Even though it might sound paradoxical (as the EU promotes something beyond its borders that is still in the process of being generated within the EU), one can argue that the EU promotes externally its ‘institutional identity’ consisting of its own procedures, regulations and institutions, which become transplanted into third countries. This ‘institutional identity’ differs from the ‘symbolic’ European identity being produced within the EU. Whereas symbolic identity draws on shared symbols of commonality such as common currency, common anthem, common holidays or even a common past, institutional identity is based

on specific institutions (in the larger sociological sense including norms, procedures, regulations) and on the projection of the superiority of these institutions.

This contribution reflects mainly upon the external identity promotion by the EU regarding its neighbouring countries. By so doing, it deals with external aspects of the EU's identity generation, identity promotion and identity projection. The EU promotes a European identity in its European neighbourhood by "shaping conceptions of the normal" (Manners 2002) as well as projecting its institutional and normative superiority. While the former legitimizes the adaptation and implementation of the EU's institutional rules, norms and standards (as the appropriate ones) in neighbouring countries, the latter promotes the EU self-images of normative superiority. Thus, the EU aims at spreading both norms of appropriateness and norms of superiority in third countries. As a consequence, the EU's institutions, procedures, norms and values become a frame of reference for the conduct of non-member states: their domestic institutions as well as their policies are judged by the EU's norms. Thus, by adopting these norms, third countries assume the institutional identity of the EU.

Concerning its external identity politics, the EU is stuck in a *twofold* identity dilemma. First, the EU aims at transferring its institutional identity to countries in its neighbourhood such as Belarus, Ukraine or Moldova but refuses to offer them the perspective of formal membership. Regardless of whether these countries are capable of joining the EU or even whether the EU is able to integrate them, the lacking membership perspective undermines the EU's credibility as a benevolent 'identity hegemon' and thus the effectiveness of the EU's external identity politics. Therefore, the EU weakens its own chances of promoting the European identity abroad. Second, the EU frequently fails to live up to its own positive self-images, which additionally raises questions about its credibility as an 'identity hegemon'. Normative cracks in image consistency promote an instrumental approach to the EU by third countries, which poses an additional challenge to the EU's external identity politics.

The contribution starts with the discussion of approaches to the external identity promotion by the EU. Next, it reflects upon the general trend of the EU's identity promotion abroad, consisting of the creation and promotion of positive self-images. Here, specific problems of the positive self-images such as cracks in the normative consistency of the EU will be discussed. Then, the paper moves on to discuss the EU's identity promotion regarding the post-soviet countries. Here, it elaborates on some general problems of the EU vis-à-vis these countries and then discusses specific instruments of identity promotion, mainly within the European Neighbourhood Policy.

Approaches to EU's external identity making

In this section will discuss both the mechanisms of the EU's external identity making and the theoretical approaches to it. The 'identity transfer' to third countries refer mainly to causal workings of norms in relation to identities. The theoretical approaches deal in turn with the larger theoretical context, which oscillates between rationalist and constructivist explanations.

Mechanisms of external identity making

As the external identity politics of the EU relate to the penetration of European norms into the domestic spheres of non-EU countries, the notion of 'identity transfer' concentrates on the domestic adaptation in the non-member nation-state as a result of the normative and institutional influence of the EU. However, there is no agreement concerning the mechanisms through which norms operate in promoting and creating the 'institutional' identity in countries outside the EU. The main issue of disagreement is whether actors (the EU and national governments) use norms genuinely or instrumentally. In the former case norms become a part of actors' new European identity, whereas in the latter actors merely act in tune with norms as long as it is in their

interest. Against this background, we can identify three major assumptions about causality of norms in relation to identities.

Firstly, ‘identity giving’ actors can apply incentives and rewards to change the behaviour of other actors in tune with the norms of identity givers. As a result, a learning process on the part of the ‘identity-receiving’ actors can ensue, as they show behavioural adaptation regarding the transferred norms. This expected mechanism is rooted in actors’ rationality, which questions the autonomous role of norms vis-à-vis the creation of identities. In this context, the so-called conditionality policies are believed to be the proper tools for the transfer of norms, provided they are applied in an effective manner – that is, incentives are stable and lead to a durable conditioning of actors’ behaviour. In particular, conditioning is supposed to work when the targeted governments expect the promised rewards to be greater than the costs of norm compliance. However, the rationality perspective also implies that the identity receivers can be aware of conditioning processes and resist them by pretending that identity transfer took place. In this case, actors reap the benefits of following the identity transfer but the transfer itself is merely simulated. This can be observed, for instance, in cases where third countries adopt EU norms but do not implement them. In this context, identity generation outside the EU is dependent on the two-sided credibility. On the one hand, the subjects of the EU identity politics have to be certain that they will receive the promised rewards after meeting the EU’s demands. On the other hand, they also have to believe that they will receive the reward only if they fully meet the requirements (Sedelmeier 2006).

Secondly, it is believed that social interactions and communication between the identity-giving actors and the identity-receiving actors can lead to the internalization of norms, rather than their manipulative pseudo-adaptation. This expected mechanism is in tune with the neo-functional perspective pointing out that the long exposure to norms of the EU can draw other countries into the EU’s identity orbit (Haas 1958; Deutsch et al. 1957; Risse 2005). A means to ascertain a durable exposure to EU norms is the establishment of common institutions, which fuels inter-

actions between the EU and the objects of identity transfer and thus conveys the EU norms. However, one can argue that it is not only the durability and intensity of exposure to the EU's norms that is crucial for an effective identity transfer but also the consistency of the EU's normative communication and behaviour. If the EU communicates inconsistently regarding its own norms, for instance by using diverging normative standards for different countries, it undermines its identity-making potential. This also holds true for the consistency of the EU's normative behaviour, which has to correspond with the normative self-images. Cracks in the normative consistency of norms and normative self-images of the EU render the exposure to the EU norms less effective and might even question the very appropriateness of a given norm.

Thirdly, we can discern the mechanism of normative persuasion, which is based on the notion of exchange of arguments with a goal of finding consensus, rather than negotiating on the basis of individual interests. Whereas the rationality-orientated and the neo-functional perspective imply a one-directional identity-giver/identity-receiver framework, the persuasion mechanism includes both parties in the identity-making endeavour. According to Checkel (2007: 227) normative persuasion takes place, when "agents actively and reflectively internalize new understandings of appropriateness". As a consequence, this perspective suggests inclusive socialization, where all actors act according to the logic of appropriateness of shared norms and by exchanging arguments. In the process, the institutional identity is not only subject to transfer to third countries but also becomes strengthened in the EU itself.

Theoretical approaches to the EU's external identity making

In radical versions of the rationalist perspective, normative statements of the EU belong to the category of the so-called 'cheap talk', which only serves the purpose of the instrumental concealing of the EU's self-interested motives (Austen-Smith 1992). For other scholars such as Schimmelfennig (2001), actors do primarily follow the logic of self-interested calculation, but the

boundaries of their rational interest calculation are constrained to a certain extent by norms. As a result, the relations between the EU and its neighbouring countries are characterized by the *strategic* use of norms on both sides, by appealing for instance to common identities, democratic values and communitarian reputation. The EU uses norms instrumentally to change the behaviour and institutions of the non-member states.

In the case of the EU Eastern enlargement, it had steered the member states into a *rhetorical trap*, as the EU member states had to support enlargement against their interests in order to save the EU's reputation as a trustworthy community. In this view, strategic behaviour of the EU member states was constrained by the constitutive ideas of the EU as a community of certain values. But also the 'receivers' of the EU institutional identity are driven by pragmatic self-interests and strategic calculation of costs and benefits when considering institutional change in tune with EU demands. These countries are also likely to use norms-related arguments to favour their interests (Schimmel-fennig 2001: 58). Against this backdrop, rationalists view conditionality as a far more effective mechanism of identity transfer than the generation of interactions or normative suasion. The latter might, however, be useful if applied instrumentally.

In contrast, from the radical constructivist perspective, conditionality can produce merely short-term results in behavioural and institutional adaptation, whereas socialization through normative persuasion can lead to a durable identity transfer. In order to make it work, common institutions are necessary, as the normative persuasion cannot occur in an institutional vacuum. Therefore, constructivists could argue that the interactionist perspective lays institutional grounds for the normative persuasion, but stops short of making the right prescriptions concerning the external identity construction. For instance, Sjørusen (2002) emphasizes the autonomous role of internalized norms which constitute the identity of actors. In this sense, norms are cores of actors' identities, rather than having a merely regulative function. She argues that decisions are made as actor's reason together and assess the moral validity of arguments, rather than through bar-

gaining on the basis of fixed preferences. Since in the constructivist perspective conditionality fails to generate durable institutional change, the belief in legitimacy of the norms appears to be central. Against this backdrop, the identity transfer has to be supported by mechanisms increasing the legitimacy of the transferred norms. Therefore, the EU is likely to promote its normative supremacy as a support mechanism for its institutional identity in order to enhance the legitimizing effects. From the constructivist perspective, such a discursively constructed identity of the EU as, for instance, a democracy promoter can have a significant effect on actors, their identities, interests and behaviour, not only in the targeted countries but also in the EU itself.

Beyond rationalism and constructivism we can identify a theoretical middle ground. For instance, Sedelmeier (2001: 16) suggests that in order to understand the specific relations of the EU with the Central and Eastern European Countries (CEEC), we have to take account of the EU's *specific* collective identity towards the CEEC. Regarding the CEEC, the EU activated general identity-orientated norms, embedded in the EU's institutional structure, rather than only its interests. These norms are not always present in EU foreign policy, but they contributed to an activation of collective EU identity towards the CEEC, rather than a mere instrumental treatment of these countries. According to Sedelmeier (2001), the core of this European identity can be traced back to the notion of the broader European vocation of the EU and its particular role in supporting democratic and market economic transformation, in particular in the CEEC. During the pre-accession phase of the CEEC, the EU permanently stressed its obligations towards this region, the EU's solidarity, as well as the forced exclusion of the CEEC from the European integration process. This commitment orientation gave the EU's own integration policies a normative twist, which discursively integrated the CEEC into the core of the EU's identity. As a result, the EU socialized itself into policies of commitment, rather than pursuit of interests.

Given this specific activation of European identity, we could argue that the EU can apparently change its mode of operation regarding the methods of identity transfer from rationalist to

normative logic of action or even use both modes of operation simultaneously, depending on the country or the policy field in question. A question remains; however, as to whether the same degree of normative commitment of the EU can be activated regarding other countries or whether the CEEC remains a *singularity* of the EU's identity politics. On the one hand, the EU is using conspicuously similar methods to bring the post-soviet countries (PSC) closer to the EU as those used towards the CEEC, since the formal instruments and incentives to promote norm compliance vary only slightly between the PSC and the CEEC.

On the other hand, beyond its institutional impact the EU uses a discourse of '*identity light*' by promoting notions such as *the circle of friends*, rather than formulating a definitive membership perspective. The politics of '*identity light*' involves far fewer pledges to solidarity, less loyalty and commitment orientation, and fewer arguments related to common history and European togetherness. In addition, the EU takes a diverging geopolitical stance towards the post-soviet space, in particular regarding the role of Russia in the region. For instance, Ukraine represents a great challenge for the EU external identity politics, as this country is of special political importance to Russia. Some scholars argue that the EU's influence in Ukraine is confronted by the conflicting influence on the part of Russia. In this view, Russia's policies seem to be directed at destabilising Ukraine, which would allow Russia to exercise its influence in the post-soviet space to full extent and legitimize its own regime of so-called 'managed democracy' at home. Some even suggest that the 'Russian factor' resulted in a Russia-first policy of the EU and a lack of a value-based approach towards Ukraine (Solonenko 2009; Dimitrova / Dragneva 2009).

Against this background, we can argue that the EU can apply both conditionality and socialization strategies. It remains an empirical question which instruments the EU uses to promote the identity transfer. In the following section, I will discuss some instruments of the European neighbourhood directed at the PSC and tentatively assess whether these further conditionality or socialization.

The EU's external identity promotion

In general, it is rather difficult to empirically establish the genuine motivation behind the actors' actions in the EU. It also concerns the motivation for the identity transfer to non-EU countries. The EU espouses an entire range of policies towards third countries, many of which have purely instrumental goals, such as fending off migration. However, some of them merely have identity effects, whereas others are clearly directed at the transfer of the EU's institutional identity.

One of the main instruments of identity promotion is the European Neighbourhood Policy (ENP), which embraces the remainder of the former Soviet countries including Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Azerbaijan and Armenia. We could systematize different ENP instruments with regard to their usage of mechanisms of conditionality and socialization. The socialization strategies are mostly used through political dialogues, participation proposals and the conclusion of treaties. In contrast, conditionality strategies are applied through grants and other funds, which are accompanied by certain conditions as well as by monitoring and sanctioning. Regarding socialization through normative persuasion, the constitutive European norms and values such as standards of democratic governance, human rights and the rule of law offer a point of reference for external countries seeking closer involvement with the European institutions.

However, since normative persuasion is a process based on interaction, one could argue that the success of socialization strategies concerning the identity transfer will depend to a large extent on the density of institutional ties and contacts between the EU and the third countries, and on the legitimacy of European norms and policies as perceived by the external actors. Therefore, the EU-induced institution building in third countries not only has the goal of increasing the efficiency of domestic governance in the countries in question, but is also linked with identity transfer. In addition, in the case of socialization the EU relies more strongly on networking strategies, rather than on hierarchical modes of governance that are associated with condi-

tionality. As Richard Youngs (2009: 213) argues, the EU continues to use conditionality in membership candidate states, since they have a clear membership perspective. However, concerning the 'circle of friends' (Ukraine or the southern Mediterranean) there is a strong preference for networking, rather than strict democratic conditionality. Here, the EU supports gradual political reforms and is cautious about pushing for radical and thorough democratization.

While the Balkan states are exposed to the accession conditionality, Ukraine has been denied a membership prospect. Therefore, in the case of Ukraine the EU rather supports more technical cooperation aimed at democratic consolidation and tries to avoid alienating Russia or Ukraine's pro-Russian East. The technical and network-like character of the ENP is even stronger in the southern Mediterranean, where the EU's goal is the liberalization of the autocratic regimes. Here, the EU believes that the conditionality could even worsen the autocratic tendencies of the regimes in question. Therefore, we could argue that the socialization strategies of the EU towards third countries go hand in hand with the so-called external governance of the EU, which includes horizontal instead of hierarchical governance features, is focused on process rather than output, highlights voluntary instruments in contrast to legal obligations, and provides open and inclusive forums for different types of actors (Lavenex/Schimmelfennig 2009).

The socialization through which European identity is promoted appears against the background of the EU self-definition as a 'community of values'. At the core of this identification lie principles of democracy, human rights, rule of law, and 'good governance'. These values and principles build the frame of reference for the EU's internal and external governance, which is reflected in numerous declarations, EU treaties, European Commission communications as well as all bilateral agreements between the EU and third countries. However, it is not only networking through which the EU engages third countries and enacts its external identity politics. The self-definition of the EU as a 'community of values' is associated with the self-

images of the EU, which convey normative supremacy. On the basis of the self-images, the EU exports 'European' values by setting standards, shaping conceptions of the 'normal' as well as by identifying deviant behaviour. Christopher Knill and Jale Tosun (2009) have shown in their research that in the area of environmental policy the EU uses mainly hierarchical governance through conditionality strategies regarding third countries. Moreover, hierarchical governance appears to be the most significant and robust determinant of norms adoption and therefore institutional transfer.

The positive self-image of the EU with regard to environmental issues is projected by the EU as a reflection of distinctive societal values of European societies. Therefore, the EU as a 'green' normative power defines itself through the difference mainly to the US, which becomes a constitutive factor pertaining to European identity (Falkner 2007: 507-526). However, this image of green normative power appears to be empirically inconsistent. Robert Falkner (2007: 521) argues that the EU's stance in environmental politics was not simply the outgrowth of a deep-rooted normative orientation but frequently the result of domestic conflicts over the future of biotechnology. For instance, in the debate over genetically modified foods, the EU offered international leadership only after strong anti-GM sentiments appeared among the public. Prior to this, the EU attached little importance to the bio-safety talks. However, even after the EU claimed international leadership in that field, it sought to export its own domestic regulatory model, which would ensure that international rules would not damage the EU's economic interests in medical biotechnology.

The ENP policy instruments

As mentioned above, the main institutional platform for the external identity transfer is the European Neighbourhood Policy (ENP), even though the EU applies networking and therefore fosters socialization also through other policies such as the European Security and Defence Policy (ESDP), for instance

through missions such as the EUJUST Themis Rule of Law mission to Georgia, the EU Police Mission to the Palestinian authority (EUPOL COPPS) or the EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EU BAM).

Within the ENP the EU prepared so-called ENP Action Plans, which were the core instruments of the ENP. Twelve ENP Action Plans were adopted, implemented and monitored by the EU. Moreover, the EU promotes trade liberalization with its neighbours as a way of enhancing the density of interactions between the EU and third countries. Therefore, the EU launched in 2007 a new financial assistance program for neighbouring countries – the European Neighbourhood and Partnership Instrument. Since the ENP Action Plans are not legally binding agreements, they present political documents outlining a joint set of objectives and measures for the EU and its neighbours to undertake. They aim at providing a normative framework for the harmonization of norms and standards of the countries neighbouring the EU. We could argue therefore that this harmonization of norms and standards in the non-EU countries through declarations of common political objectives would fit the socialization strategies, rather than the conditionality strategy of the EU. For instance, the action plans include enhancing the strategic partnership with neighbouring countries “beyond cooperation and towards significant integration”. The language suggests a value orientation, rather than measurable benefits.

In 2007, after the EU oversaw free and fair parliamentary elections in Ukraine, Ukraine has been offered to start negotiations on a new ‘enhanced agreement’, the new contractual framework of the EU-Ukraine relations, which would not only replace the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), the ten-year anniversary of which has already been passed, but also represent a step forward in the relations. However, in addition to the political declarations, the new action plan, on which negotiations started in 2008, also contains new incentives and offers Ukraine the visa-free regime such as the deep and comprehensive free trade area. This suggests that the EU applies both the socialization and conditionality strategies within one instrument.

The aim of socialization is also highlighted by the fact that the ENP is not a legal contract on its own. The hard law of the Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) signed with all Eastern European neighbours offers the legal framework to the ENP that includes a multiplicity of 'soft law' instruments adopted since 2003, which also differ between countries. The core soft law instruments are the bilateral action plans outlining the reform timetable that each partner country has committed itself to undertake in the various policy domains. The action plans are process-orientated as they do not prescribe a specific end, such as legal homogeneity, but promote the ENP countries' approximation to EU standards, which suggests socialization strategies by the EU.

In institutional terms the ENP is relatively centralized. Ministerial representatives of the ENP countries meet with the EU Troika in yearly Association/Partnership and Cooperation Council meetings at the ambassadorial level on a yearly basis. Thus, these bodies do not have the objective of aligning the legislation in the third country to EU standards; instead their main function is to exchange information on the progress achieved in the realization of the action plan commitments. The fact that the discussions in the joint Association Councils are the central monitoring device shows that the highest political level wants to keep a grip on the development of the ENP, hence preserving the centralized characteristics of the policy. An important innovation of the ENP is the introduction of technical subcommittees in most policy fields. In contrast to the diplomatic macro-structure, they are composed of civil servants of the ENP countries and EU member states, and the European Commission and meet at the expert level to discuss joint priorities and problems encountered during implementation. In this case, we could argue that the EU's primary activity is monitoring and therefore is associated with conditionality strategies.

Furthermore, the EU offers networking through the establishing of institutions in neighbouring countries through such policy instruments as the Technical Assistance and Information

Exchange Office (TAIEX), which provides legal advice in the context of legislative approximation with the *acquis communautaire*, or twinning mechanisms for the ENP countries, which enables officials to be sent from EU member state administrations to work together with their counterparts in the administration of a partner country, in order to prepare together for the implementation of the EU norms and regulations in a particular sector (Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann 2009: 821). This, in turn, could suggest that through the increasing institutional and personal density of interactions, the EU promotes socialization effects rather than conditionality.

The EU already applied this mixture of conditionality and socialization in the pre-accession process in 2004 regarding Central and Eastern Europe. However, the conditionality strategies of the EU were accompanied by strong normative arguments of reuniting Europe in the 'return to Europe' of the CEEC, while this type of commitment is absent with regards to the contemporary ENP. The EU applies socialization towards the PSC mainly through networking, in which the adoption of EU norms is not a legal obligation but a political commitment. Thus, the commitments provided for in the EU Action Plans are relatively vague. This stems from the flexibility of the approach, according to which the EU's *acquis communautaire* can, but does not have to, serve as a model for stimulating third countries to adopt European regulations, rules and norms. Notwithstanding the lower degree of obligation and precision, monitoring is assured at the political level. ENP countries' progress in fulfilling their action plan commitments is assessed every 18 months by the European Commission in 'progress reports'. This unilateral assessment is complemented by a consensual monitoring structure in the joint Association Councils. Therefore, the EU also uses both socialization and conditionality strategies in this case as well.

While conditionality was important in terms of making the political elites in the Central Eastern European States comply with EU requirements, it is also clear that the society of these countries and the political elites shared a strong desire and con-

sensus on the need to 'return to Europe' and to 'break with the communist past'. The EU and the western states also played this common identity card by emphasizing that "we are all Europe and belong together" and used it to reinforce and legitimize the requested reforms.

Regarding the ENP countries, both conditionality and socialization strategies are weaker, since the EU is not offering EU membership to these countries. In this sense, the identity transfer is not backed up by a genuine identity offer. Therefore, the conditionality requirements cannot be easily supported by decisive identity transfer. Such identity transfer is associated with ambivalent feelings in such countries as Ukraine, Moldova and Belarus. Unlike the CEE countries, these three countries lack the notion of breaking with the past and returning to Europe, and also have closer links to Russia. Most EU scholars take this for granted, and suggest that the EU's transformative power seems to be limited with respect to states with divided societies and ambivalent political elites. In addition, the identity transfer by the EU is further complicated by the fact that the ENP societies (in addition to their governments) also remain ambivalent about the identity choice between the European identity and its alternatives such the Russian one, even though Russia does not offer a consistent system of norms and rules.

Against this background, on the one hand the EU can be facing political elites in the neighbouring countries who seek legitimacy and belonging to the club of European political leaders. On the other hand the societies of ENP countries are likely to be much more ambivalent about the perspectives of the European identity transfer. A partial solution could be the empowering of the civil society by the EU, rather than targeting only political elites and the bureaucracies that implement European rules and norms. Beyond that the EU could try to more strongly Europeanize societal actors on different levels with different incentives and different outreaches. Involving civil society could help to spread European identity; since it can serve as a "sluice" between the EU and the societies of ENP countries.

Conclusions

The EU use both conditionality and socialization in order to transfer its institutional identity. However, the application of these methods varies depending on the countries in question, as the EU distinguishes between candidate countries (stronger conditionality) and the ‘circle of friends’ (stronger socialization) as well as according to the policy field, whereby the EU espouses stronger conditionality in the area of environmental policies across candidate states and other third countries. In contrast, in foreign policy the EU relies more strongly on non-hierarchical networking, in particular regarding non-candidate countries, whereas candidate countries are subject to stronger conditionality. The question, however, is which method is more reliable and effective concerning the identity transfer. In the cases of authoritarian non-candidate states the EU relies on partial identity transfer via modest socialization techniques with the goal of basic liberalization, whereas in candidate states with democratic aspirations stricter standards are used and conditionality is more common.

Nevertheless, the EU is facing an external identity dilemma. *First*, the EU refuses to offer a perspective of formal membership to neighbouring countries such as Belarus, Ukraine or Moldova, undermining its credibility as a benevolent ‘identity hegemon’. *Second*, the EU does not always live up to its positive self-images, which raises questions on the EU’s credibility as an ‘identity hegemon’. Cracks in image consistency therefore promote an instrumental approach to the EU by third countries, which poses a challenge to the EU’s external identity politics. As the term suggests, this dilemma cannot be easily resolved. It becomes particularly relevant in the context of the hitherto low effectiveness of the EU’s internal identity construction. Therefore, more research is needed on the link between the EU’s internal identity politics and the external identity transfer.

References

- Austen-Smith, D. (1992): 'Strategic Models of Talk in Political Decision Making', *International Political Science Review* 13, pp. 45–58.
- Boerzel, T./Risse, T. (2000): When Europe hits home. Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 4 (15), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Checkel, J. T./Katzenstein P. J. (2009): *European Identity*, Cambridge.
- Checkel, J. (2007): Social mechanisms and regional cooperation: are Europe and the EU really all that different? In: *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, ed. by Acharya, A. and Johnston, A. I., Cambridge.
- Deutsch, K. et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton.
- Dimitrova, A. and Dragneva, R. (2009): Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to the EU's rule transfer in the Ukraine. *Journal of European Public Policy*, 16(6), S. 853–872.
- Eichenberg, R. C., Dalton, R. J. (2007): Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004. *Acta Politica*, 42(2–3), S. 128–152.
- Eriksen, E. O. (2006): The EU – a cosmopolitan polity? *Journal of European Public Policy*, 13(2), S. 252–269.
- Falkner, R. (2007): The political economy of normative power Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation. *Journal of European Public Policy*, 14(4), S. 507–526.
- Freyburg, T./Lavenex, S. and Schimmelfennig, F./Skripka, T. and Wetzels, A. (2009): EU promotion of democratic governance in the neighbourhood. *Journal of European Public Policy*, 16(6), S. 916–934.
- Haas, E. B. (1958): *The Uniting of Europe*, Stanford.
- Habermas, J. and Derrida, J. (2003): February 15, or what binds Europeans together: a plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe', *Constellations* 10(3), S. 291–297.
- Habermas, J. (2003): Making sense of the EU: towards a cosmopolitan Europe. *Journal of Democracy*, 14(4), S. 86–100.
- Hooghe, L./Marks, G. (2009): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), S. 1–23.
- Hooghe, L. (2007): What Drives Euroskepticism? Party-Public Cueing, Ideology and Strategic Opportunity. *European Union Politics*, 8(1), S. 5–12.
- Kaina, V. and Karolewski, I. P. (2009): EU governance and European Identity. *Living Reviews in European Governance*, 4(2), <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-2>.
- Karolewski, I. (2009): *Citizenship and Collective Identity in Europe*, London.
- Karolewski, I. (2010): Pathologies of Deliberation in the European Union. *European Law Journal*, in print.
- Knill, C. and Tosun, J. (2009): Hierarchy, networks, or markets: how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders?, *Journal of European Public Policy*, 16(6), S. 873–894.
- Lacroix, J. (2002): For a European constitutional patriotism, *Political Studies*, 50(5), S. 944–58.
- Lavenex, S./Lehmkuhl, D. and Wichmann, N. (2009): Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16(6), S. 813–833.

- Lavinex, S. and Schimmelfennig, F. (2009): EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European Politics. *Journal of European Public Policy* 16(6), S. 791–812.
- Manners, I. (2002): Normative Power Europe: a contradiction in terms. *Journal of Common Market Studies*, 40 (1), S. 75–95.
- Cowles, M. G./Caporaso, J. and Risse, T. (Eds.) (2001): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca.
- McLaren, L. M. (2006): *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*, Palgrave Macmillan.
- McLaren, L. M. (2007): Explaining Mass-Level Euroscepticism: Identity, Interests, and Institutional Distrust, *Acta Politica*, 42(2–3), S. 233–251.
- Mitzen, J. (2006): Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security. *Journal of European Public Policy*, 13(2), S. 270–85.
- Orbie, J. (2006): Civilian power Europe: review of the original and current debates. *Cooperation and Conflict*, 41(1), S. 123–28.
- Preuss U. K./Everson, M./Koenig-Archibugi, M./Lefebvre, E. (2003): Traditions of citizenship in the European Union. *Citizenship Studies*, 7(1) (2003), S. 3–14.
- Risse, Thomas. 2005. Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration. *Journal of European Public Policy*, 12(2), S. 291-309.
- Risse, T. (2001): A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities. In: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, ed. by Cowles M. G./ Caporaso, J./Risse, T. Ithaca, S. 198–216.
- Sadurski, W. (2006): *European Constitutional Identity? EU Working Papers in Law* 33.
- Schimmelfennig, F. (2001): The Community Trap: Liberal Norms: Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, 55(1), S. 47–80.
- Schimmelfennig, F. (2009a): Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 4(3), <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>.
- Schimmelfennig, F. (2009b): Entrapped Again: The Way to EU Membership Negotiations with Turkey, *International Politics*, 46(4), S. 413–431.
- Sedelmeier, U. (2001): Accommodation beyond self-interest: identity, policy paradigms, and the limits of a rationalist approach to EU policy towards central Europe. *Politique Européenne*, 3, S. 13-34.
- Sedelmeier, U. (2006): Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews on European Governance*, 1 (3), <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>.
- Shabani, O. P. (2006): Constitutional patriotism as a model of postnational political association: the case of the EU, *Philosophy and Social Criticism*, 32(6), S. 699–718.
- Shaw, J. (1999): Postnational constitutionalism in the European Union. *Journal of European Public Policy* 6(4), S. 579–97.
- Sjursen, H. (2002): Why Expand? Questions of Legitimacy and Justification of the EU's Enlargement Policy. *Journal of Common Market Studies*, 40(3), S. 491–513.
- Sjursen, H. (2006): What kind of power? *Journal of European Public Policy*, 13(2), S. 169–81.
- Solonenko, I. (2009): External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union. *Democratization*, 16(4), S. 709–731.
- Youngs, R. (2004): Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity. *Journal of Common Market Studies*, 42(2), S. 415–35.

Die richtungweisende Führungsrolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik

Thomas Hickmann / Julka Jantz / Markus Lederer

Einleitung

In den vergangenen Jahren hat die Europäische Union (EU) eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik eingenommen (Michaelowa 2006; Oberthür/Roche Kelly 2008; Lindenthal 2009; Haug/Berkhout 2010; Roche Kelly/Oberthür/Pallemaerts 2010). Zum einen wäre das *Kyoto-Protokoll* verschiedenen Autoren zufolge ohne die EU und ihre aktive Rolle in den internationalen Klimaverhandlungen nicht zustande gekommen (Gupta/Ringius 2001: 294; Schreurs/Tiberghien 2007: 22). Zum anderen wird konstatiert, dass die EU im Gegensatz zu vielen anderen Industriestaaten frühzeitig mit Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen begonnen hat (Fischer 2009: 108-109). Hier gilt als prominentes Beispiel der europäische Emissionshandel (z. B. Lindenthal 2009: 266).

Seit der Kopenhagener Klimakonferenz im Dezember 2009 scheint der von Sebastian Oberthür und Marc Pallemaerts diagnostizierte Gleichlauf des internationalen Klimaregimes und der EU-Klimapolitik jedoch nicht mehr gegeben zu sein (Oberthür/Pallemaerts 2010: 27, 52 f.). Zwar hatte die EU im Vorfeld der Verhandlungen konkrete Vorschläge für eigene Reduktionsverpflichtungen in einem post-Kyoto-Abkommen unterbreitet. Das schwache Ergebnis des Kopenhagener Klimagipfels, den rechtlich unverbindlichen und inhaltlich vagen *Kopenhagener Akkord*, konnte die EU allerdings nicht verhindern. Ausgehend von dieser Beobachtung stellen wir folgende Frage: Welche Möglichkeiten bestehen für die EU, auch nach den gescheiterten Verhandlungen in Kopenhagen eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik auszuüben?

Nach einer kurzen Diskussion des Konzepts der Führungsrolle zeigen wir, wie die EU bisher ihre Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik ausgeübt hat. Im Anschluss diskutieren wir, in welcher Form die EU nach Kopenhagen erneut eine Führungsrolle übernehmen kann. Unser Hauptargument ist, dass die EU ihre Führungsrolle trotz der in Kopenhagen sichtbar gewordenen fundamentalen Machtverschiebungen durch *richtungsweisende* Initiativen zurückgewinnen könnte (vgl. Vogler/Stephan 2007). Hierfür müssen die Politiken in unterschiedlichen Feldern stärker auf den Klimaschutz ausgerichtet werden, um einen möglichst großen Vorbildcharakter der EU-Politiken zu erreichen. Inwieweit die EU ihre Politiken bereits auf den Klimaschutz ausgerichtet hat, analysieren wir anhand von drei Politikfeldern, die für den Klimawandel relevant sind, sich aber in ihrem *Vergemeinschaftungsgrad* unterscheiden: Der Energie-, Entwicklungs- und Agrarpolitik.

Das Konzept der Führungsrolle

Seit Ende der 1980er Jahre wird das Konzept der Führungsrolle in der politikwissenschaftlichen Forschung zu internationalen Regimen intensiv diskutiert (vgl. Skodvin/Andresen 2006). Verschiedene Wissenschaftler sind der Frage nachgegangen, ob und inwieweit eine von Staaten oder Staatengruppen ausgeübte Führungsrolle⁵ zur Überwindung von Kooperationsproblemen beitragen kann (Young 1989; Young 1991; Underdal 1994). Dabei wird unter einer Führungsrolle zuerst einmal die Fähigkeit und Bereitschaft eines Akteurs verstanden, sich für die Lösung eines kollektiven Handlungsproblems einzusetzen.

Bisher gibt es jedoch weder eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs, noch besteht Konsens über die Klassifizierung verschiedener Formen und Ausprägungen der Führungsrolle (vgl. Grubb/Gupta 2000: 18). Zudem konstatieren einige Autoren, dass mit der Verwendung des Begriffs schwerwiegende analytische Probleme verbunden sind (z. B. Skodvin/Andre-

5 Hier gleichgesetzt mit *Leadership*.

sen 2006). Dabei gilt es als größte Herausforderung, die reine Verfolgung von Eigeninteressen durch den *Leader* analytisch von der Ausübung einer Führungsrolle zu trennen. So konnte bislang nicht zufriedenstellend dargelegt werden, wie Fälle zu bewerten sind, in denen die Interessen des *Leaders* mit dem gemeinsamen Ziel der Akteure deckungsgleich sind. (Young 1991: 293; Underdal 1994: 185-187; Malnes 1995: 93-95; Skodvin/Andresen 2006: 16-18).

Nach unserem Verständnis ist das Eigeninteresse des *Leaders* an der Kooperation eine notwendige Voraussetzung dafür, dass dieser eine Führungsrolle einnimmt. In Anlehnung an Malnes und Underdal fassen wir allerdings Handlungen, die *ausschließlich* der Verfolgung nationaler Interessen dienen, nicht unter den Begriff der Führungsrolle (vgl. Underdal 1994: 178; Malnes 1995: 94). Folglich ist für uns mit der Rolle des *Leaders* die Bereitstellung eines öffentlichen Guts bzw. ein gemeinsames Ziel der Akteure eng verbunden. Zweitens gehen wir davon aus, dass der *Leader* aufgrund seiner herausgehobenen Position im internationalen Regime Einfluss auf andere Akteure nehmen kann. Drittens kann eine Führungsrolle nicht ausschließlich auf Zwang oder der Anwendung von Gewalt basieren (Underdal 1994: 179), sondern muss sich auf die gemeinsamen Interessen der Akteure stützen. Viertens ist eine Führungsrolle durch eine gewisse Dauerhaftigkeit, also Stabilität, gekennzeichnet (Underdal 1994: 179).

Unter Rückgriff auf die Klassifizierung von Skodvin und Andresen unterscheiden wir drei Arten der Ausübung einer Führungsrolle: (i) die *machtbasierte*, (ii) die *unternehmerische* und (iii) die *richtungsweisende* Führungsrolle (Skodvin und Andresen 2006: 14-15). Diese drei Formen bedienen sich unterschiedlicher Instrumente und haben jeweils andere Voraussetzungen. Für die *machtbasierte* Form setzt der *Leader* auf „Zuckerbrot und Peitsche“ (Underdal 1994: 186; vgl. auch Malnes 1995) und greift auf sein Machtpotential zurück, um das gemeinsame Ziel der Verhandlungsakteure durchzusetzen. Diese Form der Führungsrolle erfordert eine starke Ressourcenbasis und das Potential, die eigene Macht instrumentell einzusetzen.⁶

6 Wir beschränken den Machtbegriff hier auf seine instrumentelle Ausprägung, um eine

Bei der *unternehmerischen* Form baut der *Leader* auf sein politisches Verhandlungsgeschick, um sowohl die politische Agenda als auch die Struktur von Verhandlungen und Entscheidungsprozeduren zu beeinflussen. Hier sorgt sich der *Leader* um einen Interessenausgleich zwischen allen wichtigen Verhandlungspartnern, um einen möglichst breit akzeptierten Verhandlungsausgang zu erreichen (Young 1991; Underdal 1994; Grubb und Gupta 2000).

In der *richtungsweisenden* Form schließlich versucht der *Leader*, durch „unilaterale Handlungen“ (Underdal 1994) anderen Akteuren die Überlegenheit und den Vorbildcharakter bestimmter Lösungsansätze zu demonstrieren. Diese Form der Führungsrolle basiert auf überzeugenden und glaubwürdigen Politiken und Initiativen des *Leaders* (Grubb/ Gupta 2000: 21), an dem sich andere Akteure orientieren und ihr Verhalten ausrichten. Im Folgenden beschreiben wir anhand dieser Klassifizierung die Entwicklung der EU zum *Leader* in der internationalen Klimapolitik von den 1990er Jahren bis zu den Verhandlungen in Kopenhagen.

Die Führungsrolle der EU bis Kopenhagen

Bereits in den frühen 1990er Jahren hat die EU eine Führungsrolle in den internationalen Klimaverhandlungen eingenommen (Roche Kelly/Oberthür/Pallemaerts 2010: 13f.). So forderte sie im Vorfeld der *Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung* 1992 in Rio de Janeiro verbindliche Verpflichtungen zur Stabilisierung der Treibhausgasemissionen von Industrieländern (Michaelowa 2006: 169; Lindenthal 2009: 140-143; Oberthür/Pallemaerts 2010: 30). Sie trug ebenfalls wesentlich zur Ausgestaltung der *Klimarahmenkonvention* bei, die auf dieser Konferenz von über 150 Staaten unterzeichnet wurde (Lindenthal 2009: 159-161). Zudem hatte die EU

bessere Abgrenzung zur unternehmerischen und richtungsweisenden Führungsrolle zu gewährleisten. Ein erweiterter Machtbegriff würde alle drei Spielarten als Ausprägung von Macht verstehen.

entscheidenden Anteil daran, dass 1997 das Kyoto-Protokoll beschlossen wurde (Roche Kelly/Oberthür/Pallemaerts 2010: 13). Dieses Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention gibt verbindliche Ziele für die Reduktion der Treibhausgasemissionen von Industrieländern vor. Zwar gelang es der EU nicht, die USA zur Ratifizierung des Protokolls zu bewegen. Aber sie konnte mehrere andere Staaten dazu bringen, verbindliche Reduktionsverpflichtungen einzugehen, unter anderem Japan und Russland (Skodvin/Andresen 2006: 20-22; Schreurs/Tiberghien 2007: 23). Die EU hat demnach die Klimaverhandlungen bis Ende der 1990er Jahre durch Verhandlungsgeschick und den Ausgleich verschiedener Interessen vorangebracht, was wir als *unternehmerische* Form der Führungsrolle bezeichnen.

Seit Ende der 1990er Jahre hat die EU zudem verschiedene interne Klimaschutzmaßnahmen eingeleitet (vgl. Oberthür/Pallemaerts 2010: 43-52) und mehrere Initiativen mit Vorbildcharakter auf den Weg gebracht, die Lösungsansätze für die Eindämmung und Bewältigung des Klimawandels aufzeigen. Ein häufig genanntes Beispiel hierfür ist der 2003 vom Europäischen Parlament und dem EU-Ministerrat beschlossene europäische Emissionshandel (z. B. Lindenthal 2009: 266), der mehreren Autoren zufolge die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik erhöhte (Schreurs/Tiberghien 2007: 20; Lindenthal 2009: 266; Oberthür/Pallemaerts 2010: 28; Roche Kelly/Oberthür/Pallemaerts 2010: 13). Diese vorbildhafte Einführung von Maßnahmen durch die EU klassifizieren wir als *richtungsweisende* Form der Führungsrolle.

Die Führungsrolle der EU nach Kopenhagen

Es wäre zu kurz gegriffen, allein die schwedische EU-Ratspräsidentschaft oder die dänische Verhandlungsführung für das weithin konstatierte Scheitern des Kopenhagener Klimagipfels verantwortlich zu machen (vgl. Haug/Berkhout 2010). Vielmehr haben die Verhandlungen grundlegende Machtverschiebungen im internationalen Klimaregime sichtbar werden lassen. Aufgrund dieser fundamentalen Veränderungen können

die Interessensgegensätze der einzelnen Akteure im internationalen Klimaregime nicht länger durch einseitige Angebote der EU überbrückt werden (vgl. Lederer 2010). Die bisher von der EU ausgeübte *unternehmerische* Form der Führungsrolle ist also seit Kopenhagen aufgrund struktureller Machtverschiebungen in der internationalen Klimapolitik schwerer oder gar nicht mehr umsetzbar, wodurch im Gegenzug die *richtungsweisende* Form der Führungsrolle besondere Relevanz erhält. Gelingt es der EU, überzeugende Klimaschutzmaßnahmen zu entwickeln und anderen Staaten Lösungsansätze für eine effiziente Reduktion von Treibhausgasemissionen zu demonstrieren, kann sie die internationale Klimapolitik weiter voranbringen. Zwar garantieren vorbildhafte Politiken nicht, dass andere Staaten diese auch übernehmen. Sie sind jedoch derzeit die einzig erfolgversprechende Möglichkeit, andere Staaten von der Einführung weiterer Maßnahmen gegen den Klimawandel zu überzeugen. Im Folgenden analysieren wir, inwiefern es der EU in der Energie-, Entwicklungs- und Agrarpolitik bereits gelungen ist, Maßnahmen mit Vorbildcharakter zu entwickeln.

EU-Energiapolitik

Im März 2007 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU einen Aktionsplan, in dem die langfristigen energiepolitischen Ziele der EU formuliert sind (Europäischer Rat 2007). Ein knappes Jahr später veröffentlichte die Europäische Kommission das Klima- und Energiepaket (Europäische Kommission 2008). Mit diesem Maßnahmenpaket strebt die EU an, die enge Beziehung zwischen der *Klima- und Energiapolitik* hervorzuheben (vgl. Howes 2010: 125). Auf Grundlage dieses Pakets erließen das europäische Parlament und der Rat der EU in den folgenden Monaten mehrere Richtlinien, die laut verschiedener Autoren die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik erhöht haben (Schreurs/Tiberghien 2007: 20; Lindenthal 2009: 266; Oberthür/Pallemaerts 2010: 28; Roche Kelly/Oberthür/Pallemaerts 2010: 13). Nachfolgend wird untersucht, inwieweit die zentralen Elemente dieses Pakets Vorbildcharakter für andere Staaten besitzen.

Kurz nach der Veröffentlichung des Klima- und Energiepakets erließen das Europäische Parlament und der Rat der EU im April 2009 die so genannte *Erneuerbare-Energien-Richtlinie* (Europäisches Parlament und Rat der EU 2009b). Diese Richtlinie schreibt den EU-Mitgliedstaaten individuelle Richtziele zur Steigerung des Anteils von erneuerbaren Energien an ihrem Energieverbrauch im Strom-, Heiz- und Verkehrssektor vor. Auf diese Weise versucht die EU ihr Ziel zu erreichen, den Anteil von erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020 auf 20 Prozent zu erhöhen. Wenige Wochen später legte die Europäische Kommission einen Entwurf vor, auf dessen Basis die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen *Nationalen Aktionspläne* zur Förderung von erneuerbaren Energien für die kommenden Jahre bis Mitte 2010 formulieren sollen (Europäische Kommission 2009b). Im Anschluss daran müssen die EU-Mitgliedstaaten über die Umsetzung ihrer Pläne alle zwei Jahre Bericht erstatten.

Diese jüngsten Initiativen der EU zur Förderung von erneuerbaren Energien werden von verschiedenen Autoren als erfolgversprechende Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bewertet (z. B. Roche Kelly/Oberthür/Pallemaerts 2010: 18). Hervorgehoben wird dabei vor allem der Fortschritt, den die EU bei der Förderung erneuerbarer Energien in den vergangenen Jahren gemacht hat (Howes 2010: 124-145). Allerdings hat die Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Verhandlungsprozess einige Abschwächungen erfahren. Ursprünglich sah die Richtlinie beispielsweise vor, dass alle EU-Mitgliedstaaten, die ihre individuellen Zwischenziele verfehlen, automatisch Geldstrafen auferlegt bekommen (EurActiv 2010c). Dieser verbindliche Sanktionsmechanismus wurde jedoch nicht in die Richtlinie aufgenommen. Wenn es der EU trotzdem gelingt, 20 Prozent ihres Energiebedarfs 2020 mit erneuerbaren Energien zu decken, was aktuelle Schätzungen der Europäischen Kommission voraussagen (Europäische Kommission 2010), kann sie anderen Staaten ein überzeugendes Beispiel liefern für ein effektives Instrument zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.

Schon vor der Ankündigung der EU, 20 Prozent ihres eigenen Energieverbrauchs gegenüber den Prognosen für 2020 einsparen zu wollen (Europäischer Rat 2007), hatten das Europäische Parlament und der Rat der EU zwei Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz auf den Weg gebracht (vgl. Oberthür / Pallemmaerts 2010: 43). Zum einen hatten das Europäische Parlament und der Rat der EU 2005 die so genannte *Ökodesign-Richtlinie* erlassen, mit der die Energieeffizienz von Haushaltsgeräten erhöht werden soll (Europäisches Parlament und Rat der EU 2005). Zum anderen verabschiedeten diese beiden EU-Institutionen 2006 eine Richtlinie zur Festlegung nationaler Energieeinsparungsrichtwerte (Europäisches Parlament und Rat der EU 2006). In den darauf folgenden Jahren hat die EU einige spezielle Verordnungen erlassen, um die Ökodesign-Richtlinie mit konkreten Vorschriften zu erweitern. Ein Beispiel hierfür ist die Verordnung der Europäischen Kommission zur schrittweisen Abschaffung von Glühbirnen (Europäische Kommission 2009c).

Industrieverbände bemängeln an diesen Vorschriften allerdings, dass die EU bisher keine Regelungen getroffen habe, um die Einhaltung der Effizienzstandards zu kontrollieren und Unternehmen zu sanktionieren, die falsch deklarierte Produkte verkaufen (vgl. EurActiv 2010a; Schröder 2010). Umweltgruppen kritisieren zudem die mangelnde Zielumsetzung der EU, die Energieeffizienz um 20 Prozent zu steigern (Germanwatch 2008; Klima-Allianz 2010). Ihr zentraler Kritikpunkt ist, dass weder die Richtlinie zur Festlegung nationaler Einsparungsrichtwerte, noch das 20-Prozent-Ziel bislang für die EU-Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich seien, sondern lediglich Richtwerte darstellten. Darüber hinaus sprach sich der EU-Ministerrat Ende Mai 2010 gegen strengere Vorschriften zur Energieeinsparung aus, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie nicht zu gefährden (vgl. EurActiv 2010b; Rat der EU 2010). Dies zeigt, dass die Klimaschutzziele der EU zumindest teilweise hinter ihre Wirtschaftsinteressen zurückgetreten sind. Eine konsequente Umsetzung der EU-Initiativen zur Steigerung der Energieeffizienz steht somit noch aus.

Der Emissionshandel der EU wird von einigen Autoren als das „Prunkstück“ der EU-Klimapolitik angesehen (Oberthür/Pallemaerts 2010: 42). Die Grundidee des europäischen Emissionshandels ist es, die für die EU-Mitgliedstaaten im Kyoto-Protokoll festgeschriebenen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen möglichst kostengünstig zu erreichen. Europäische Unternehmen können im Rahmen des europäischen Emissionshandels Emissionsrechte frei handeln. Dadurch soll ein Anreiz für Unternehmen geschaffen werden, Treibhausgasemissionen einzusparen (Europäisches Parlament/Rat der EU 2003). Im April 2009 hat die EU eine Reform ihres Emissionshandels eingeleitet (Europäisches Parlament/Rat der EU 2009c). Mit dieser Maßnahme strebt sie an, mehrere Schwachstellen der ersten beiden Handelsperioden von 2005 bis 2007 und von 2008 bis 2012 zu beseitigen (vgl. Birger Skjaereth/Wettestad 2010: 80). Die wichtigste vorgesehene Neuerung für die dritte Handelsperiode von 2013 bis 2020 ist eine EU-weite Gesamtobergrenze für Treibhausgasemissionen statt nationaler Allokationsprogramme. Zudem soll diese Obergrenze schrittweise reduziert werden, statt sie, wie bisher, über die gesamte Handelsperiode konstant zu halten. Darüber hinaus soll das Auktionsprinzip gegenüber der kostenlosen Verteilung von Emissionsrechten gestärkt werden (Europäisches Parlament/Rat der EU 2009c).

Durch diese Reformen wird in der dritten Handelsperiode ein größerer Anteil der Treibhausgasemissionen vom europäischen Emissionshandel abgedeckt. Zudem vergrößern sich für Unternehmen die Anreize, tatsächlich Treibhausgasemissionen einzusparen. Vielen Autoren gehen die Reformen jedoch nicht weit genug. Sie kritisieren, dass auch in der dritten Handelsperiode ein großer Teil der Emissionsrechte an die Unternehmen frei verteilt werde (Birger Skjaereth/Wettestad 2010: 86; Oberthür/Pallemaerts 2010: 47-48). Zum einen erhalten stromerzeugende Unternehmen aus mehreren neuen EU-Mitgliedstaaten einen Großteil der Emissionsrechte kostenlos. Zum anderen sind exportorientierte Unternehmen, die der Gefahr von *Carbon Leakage*⁷ unterliegen, vom

7 Mit diesem Begriff wird die Verlagerung von Produktion und Emissionen ins Ausland bezeichnet.

Auktionsprinzip weitgehend ausgenommen. Ebenfalls wurden dem produzierenden Gewerbe Zugeständnisse eingeräumt. Hier kommt es voraussichtlich erst 2027 zu einer vollständigen Versteigerung der Emissionsrechte (Fischer 2009: 112; Oberthür/Pallemaerts 2010: 48).

Diese Ausnahmeregelungen sind auf den Druck einzelner EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen. Während sich beispielsweise Polen dagegen wehrte, seine Kohlekraftwerke unter das Auktionsprinzip zu stellen, setzte sich Deutschland für die freie Zuteilung von Emissionsrechten an exportorientierte Industrien ein (Birger Skjaereth/Wettestad 2010: 80). Dies schwächt die Effektivität des europäischen Emissionshandels. Sollte es der EU gelingen, die Sonderbehandlung bestimmter Industriezweige aufzuheben, kann der europäische Emissionshandel anderen Staaten und Regionen als Vorbild und Anknüpfungspunkt dienen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2010).

EU-Entwicklungspolitik

Die Auseinandersetzungen um gerechte Finanzierung und Ausgleichszahlungen zwischen Industrie-, Schwellen-, und Entwicklungsländern konstituieren eine der primären Konfliktlinien in den internationalen Klimaverhandlungen. Die Entwicklungsländer haben deutlich gemacht, dass ohne die Bereitstellung zusätzlicher Mittel über die bestehenden Entwicklungshilfe-Zusagen der Millenniumsziele von 0,7 Prozent des Bruttoinlandseinkommens hinaus und ohne einen verstärkten Technologietransfer das angestrebte Post-Kyoto-Abkommen nicht zustande kommt. Daher ist die Ausübung einer *richtungsweisenden* Führungsrolle der EU in der Entwicklungspolitik besonders wichtig, um Lösungen aufzuzeigen und voranzutreiben. Um vorbildhaft Klimaschutz in die EU-Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren, müssen sowohl Anpassungs- als auch Reduktionsmaßnahmen abgedeckt werden. Zum einen müssen die betroffenen Länder bei der Bewältigung und Begrenzung von Desertifikation, Wassermangel und Naturkatastrophen

unterstützt werden. Zum anderen muss der Ausstoß von Treibhausgasen in Entwicklungsländern begrenzt und vermindert werden, etwa durch Technologietransfer für eine *carbonarme* wirtschaftliche Entwicklung (Peskett et al. 2009).

Seit 1992 haben die meisten Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit dem so genannten *Klima-Mainstreaming* begonnen (Gupta/Persson/Olsson 2010). Auf der Ebene der Empfängerländer wurden für eine verbesserte Abstimmung und für das Mainstreaming der nationalen Entwicklungspolitiken mit Querschnittsthemen wie Armutsbekämpfung und Geschlechter-Gerechtigkeit in den vergangenen Jahren unterschiedliche Instrumente entwickelt. Das Mainstreaming mit diesen Querschnittsthemen dient zum Teil als Konditionalität für die Mittelvergabe. Es ist damit fest verankert in nationalen Entwicklungsplänen, die im Rahmen verschiedener Entwicklungsprogramme von den Empfängerländern erstellt und von den Geberinstitutionen abgenommen werden wie z. B. bei den *Armutsbekämpfungsstrategien* der Weltbank oder bei den *Nationalen Strategien für Nachhaltige Entwicklung*. Hier setzt auch der diesbezügliche EU-Aktionsplan an, mit dem vor allem die Integration nationaler klimabezogener Maßnahmen in diese umfassenden nationalen Strategie-Instrumente vorangetrieben werden soll (Peskett et al. 2009).

Die EU hat seit 1998 verschiedene Initiativen gestartet, um Klimaschutz und Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden und zu finanzieren. Beispiele hierfür sind der *EU Aktionsplan Klimaänderungen und Entwicklungszusammenarbeit* von 2004, die *Globale Allianz gegen den Klimawandel* und das oben bereits diskutierte Klima- und Energiepaket der EU. Weitere Instrumente, die auf der EU-Geberseite Klima-Mainstreaming ermöglichen sollen, sind die *Umweltverträglichkeitsprüfung* und die *Strategische Umweltprüfung* (Peskett et al. 2009). Die tatsächliche Höhe der bisherigen EU-Mittel für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen ist schwer zu bestimmen, da es keine klare Definition davon gibt, was *klimarelevante* Finanzierung ist (Ayers/Huq/Chandani 2010). Ebenfalls ist unklar, ob die Mittel der Gemeinschaftsebene von denen der Mitglied-

staaten getrennt betrachtet werden können. Ebenso ungeklärt ist der tatsächliche Mittelbedarf. Dieser variiert zwischen vier und über 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr (Ayers/Huq/Chandani 2010).

Für die Verringerung des CO₂-Ausstoßes sagte das Sekretariat der Klimarahmenkonvention 176 Milliarden US-Dollar an zusätzlichem Investitionsbedarf bis 2030 voraus. Im Hinblick darauf fordern Mitglieder des Europäischen Parlaments zwei Milliarden Euro bis 2010 und zwischen fünf und zehn Milliarden Euro bis 2020 zusätzlich (Peskest et al. 2009). Bei allen Berechnungen und Forderungen scheint der Finanzierungsbedarf im Vergleich zu den bisherigen EU-Mitteln enorm zu sein. Gleichzeitig stagnieren die Entwicklungshilfe-Ausgaben der Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren oder sind teilweise sogar rückläufig. Nur die wenigsten EU-Mitgliedstaaten stellen zusätzliche Mittel zu den im Rahmen der Millenniums-ziele geforderten 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Klimaschutz-Maßnahmen bereit (Ayers/Huq/Chandani 2010).

Die größten Erwartungen für die Finanzierung liegen daher auf der Generierung zusätzlicher Mittel aus dem europäischen Emissionshandel bzw. dem *Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung* und der Einführung eines globalen Finanzierungsmechanismus. Laut einem Bericht des Sekretariats der Klimarahmenkonvention müssen 85 Prozent der benötigten Finanzmittel aus privaten Quellen bezogen werden (United Nations Framework Convention on Climate Change 2007). Dementsprechend richten sich der *Globale Fond für Effizienz und Erneuerbare Energien*, die Unterstützungsmaßnahmen der *Europäischen Investitionsbank* und die Strukturen des europäischen Emissionshandels vor allem auf die Mobilisierung und Akquirierung privatwirtschaftlicher Mittel aus (Peskest et al. 2009).

Aber auch im Bereich der Finanzierung hat die EU noch keine entscheidende Abstimmungs- und Koordinierungsbemühungen mit anderen internationalen Finanzierungsinstrumenten erbracht, von denen seit 2007 mindestens 14 neue aufgelegt wurden. Besonders intensiv werden in jüngster Zeit neue

vertikale Fonds diskutiert, die durch die *Globale Umweltfazilität* auf der Ebene der Vereinten Nationen gemeinsam mit der Weltbank administriert werden sollen. Aus den Entwicklungsländern werden angesichts der institutionellen Verankerung der Fonds Bedenken in Bezug auf die Repräsentation der Empfängerländer, die komplizierten Antragsprozeduren und die Rückzahlung der Zuwendungen laut (Peskest et al. 2009; Ayers / Huq / Chandani 2010). In dieser Debatte hat sich die EU bisher nicht entscheidend zu Wort gemeldet, obwohl es Einzahlungen in unterschiedliche Fonds der Klimarahmenkonvention gab und mindestens fünf Millionen Euro in die *Forest Carbon Partnership Facility* der Weltbank geflossen sind.

Viel eher scheint die EU einen Mittelweg zwischen der Komplexität bestehender Klimafazilitäten und eigener Finanzierung und Steuerung zu suchen. Dabei ist vor allem die bereits erwähnte Globale Allianz gegen den Klimawandel interessant, die die Koordinierung der unterschiedlichen Klimaschutzmaßnahmen in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit übernehmen soll (Peskest et al. 2009). Im Rahmen dieser Allianz sollen vor allem auch *Allgemeine Haushaltszuschüsse* als Instrument für die Unterstützung der Empfängerländer im Bereich des Klimaschutzes vorangetrieben werden. Diese Form der Finanzierung soll der Vertrauensbildung in den Entwicklungsländern dienen und eine flexible Verwendung der Mittel in Abstimmung mit anderen Entwicklungsmaßnahmen ermöglichen. Damit positioniert sich die Allianz in einer kontroversen Debatte über adäquate Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und nimmt hier in Bezug auf viele andere Klimafonds mit seiner Befürwortung von Budgethilfe eine Sonderrolle ein. Bisher sind noch nicht alle Mitgliedstaaten bereit, diesen eigenen Weg der EU mitzugehen und verlangen eine Darlegung des Mehrwerts eines eigenen Fonds auf EU-Ebene, bevor sie Mittel einzahlen (Peskest et al. 2009). Vor allem Großbritannien möchte bis auf weiteres seine bilateralen Instrumente wie den *Environmental Transformation Fund* nutzen und keine Gelder für die Allianz bereitstellen (United Kingdom Parliament 2008).

Bei allen Maßnahmen in diesem Bereich stellt sich abgesehen von der Finanzierung die Frage der Vereinbarkeit mit anderen, teilweise gegenläufigen Zielen und Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit (Gupta / Persson / Olsson 2010). Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität sind durch die *Erklärung von Paris 2005* als Arbeitsgrundsätze für die Geberkoordinierung und die Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit in den Empfängerländern in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit festgelegt worden (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010). So wird beispielsweise die vom Europäischen Rechnungshof 2006 kritisierte, unzureichende Integration der so genannten *Umweltprofile* in die übergeordneten *Länderstrategie-Papiere* von der Europäische Kommission auf die fehlende Priorität des Klimaschutzes gegenüber anderen Entwicklungszielen und Politiken in den Entwicklungsländern zurückgeführt. Auch eine aktuelle Studie bestätigt das Primat der allgemeiner Entwicklungsziele vor Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, Reduktion von Treibhausgasen steht in der Zielhierarchie der Entwicklungsländer an letzter Stelle (Shrivastava / Goel 2010). Ein hierarchisches Vorantreiben des Klimaschutzes in den Empfängerländern stellt dabei keine Lösung dar, da dies mit Bemühungen zur Stärkung der entwicklungspolitischen Eigenverantwortung der Länder sowie mit dem Ziel, auf politische Konditionalitäten zu verzichten, nicht übereinstimmt (Peskett et al. 2009).

Die Kohärenz von Klimapolitiken und Entwicklungszusammenarbeit wird besonders kontrovers diskutiert in den Bereichen Bio-Diesel und Emissionshandel. Vor allem wurden Bedenken laut, dass die Erreichung des 10-Prozent-Reduktionsziel in Bezug auf den europäischen Spritverbrauch vor allem durch die Umstellung auf Bio-Diesel erreicht werden soll, was zu Abholzungen von Regenwald in Entwicklungsländern und zur Umwidmung von landwirtschaftlicher Nahrungsmittelproduktion und damit zu Nahrungsmittelknappheit führen kann. Hier wurde teilweise Abhilfe geschaffen durch Standard-Setzung für die Gewinnung von Bio-Diesel (Peskett et al. 2009).

Ähnliche Bedenken wurden auch in Bezug auf die Integration von Aufforstungsbemühungen in die CO₂-Handels-Fazilitäten laut. Die dadurch gesetzten finanziellen Anreize könnten dazu führen, dass Regierungen forstwirtschaftliche und landwirtschaftliche Nutzungen zu Gunsten von Wiederaufforstungsprogrammen untersagen, was sich negativ auf die Nahrungsmittelproduktion auswirken kann. Aus diesem Grund hat die EU bisher Wald- und Forstwirtschaft nicht in den europäischen Emissionshandel integriert. Trotzdem hat die EU damit begonnen, internationale Aufforstungs- und Waldschutzbemühungen zu unterstützen und zu beeinflussen (Peskest et al. 2009). Hier entstehen vor allem Synergien zwischen den Politiken des EU-Programms *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* und dem UN-Programm *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*.

EU-Agrarpolitik

Im Klima- und Energiepaket der EU spielt die Gemeinsame Agrarpolitik bisher kaum eine Rolle, obwohl dies der Politikbereich ist, der nach allgemeiner Einschätzung den höchsten Grad an Integration aufweist und in dem die EU-Institutionen die größten Finanzströme lenken (einen Überblick hierzu geben Núñez/Egenhofer/Behrens 2009).

Die bisherigen Maßnahmen zielten eher auf lokalen Umweltschutz und die Erhaltung bzw. Förderung von Biodiversität ab als auf den Schutz des internationalen Klimas. Da es bislang nur wenige Studien zu diesem Bereich gibt, stützen sich die folgenden Ausführungen primär auf Dokumente der Europäischen Kommission.

Wenn der Klimawandel im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik Erwähnung findet, werden in erster Linie die Herausforderungen für Anpassungsmaßnahmen – besonders in Südeuropa – betont, da prognostiziert wird, dass es in Europa zu verstärkter Wasserknappheit, Rückgang der Bodenqualität und einer Ausweitung von Parasiten und Krankheiten kommen wird (eine gute Zusammenfassung der Auswirkungen des Klimawandels findet sich bei Olesen/Bindi 2002).

Auch das Thema Nahrungsmittelsicherheit wird immer wieder angesprochen und die Notwendigkeit betont, neues Saatgut und neue Techniken zu entwickeln (Europäische Kommission 2009a). Zur Reduktion von Treibhausgasemissionen hat die EU bisher jedoch kaum Maßnahmen getroffen, obwohl der Anteil der Emissionen aus der Landwirtschaft mit circa zehn Prozent vergleichsweise hoch ist und 2007 bei insgesamt 462 Millionen Tonnen CO₂ lag (Europäische Kommission 2009a: 7). Die absoluten Emissionen aus der Landwirtschaft sinken zwar seit einigen Jahren, wenngleich der Ertrag an landwirtschaftlichen Gütern gestiegen ist. Dieser Trend wird aber ohne eine Umstellung der praktizierten Methoden nicht fortgesetzt werden können (Europäische Kommission 2009a: 7).

Da die Hauptemittenten in der Landwirtschaft – die vielen kleinen und unterschiedlichen Produzenten – technisch schwer zu erfassen sind, werden sie nicht in den europäischen Emissionshandel integriert.⁸ Stattdessen hat die EU pauschal vorgegeben, die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft um zehn Prozent zu senken (Europäisches Parlament/Rat der EU 2009a). Die diesbezügliche Entscheidung des europäischen Parlaments und des Rats der EU lässt jedoch einen hohen Grad an Flexibilität zu und es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie die erforderlichen Reduktionen in der Landwirtschaft erzielen. Technisch ist dies vor allem in drei Bereichen möglich:

- (i) durch die Optimierung bei der Verwendung von Düngemitteln,
- (ii) durch Reformen bei der Tierhaltung und
- (iii) durch einen ökologischen Umgang mit Tierexkrementen.

In einem weiteren Kontext muss die Absorptionsfähigkeit von Böden und Wäldern als CO₂-Senken mit betrachtet werden, denn theoretisch können allein durch eine optimierte Nutzung

⁸ Neuseeland ist bislang das einzige Land, das plant die Landwirtschaft in ein Emissionshandelssystem einzubeziehen. Die neuseeländische Agrarwirtschaft wird somit ab 2012 auch zu Reduzierungen ihrer Treibhausgasemissionen im Rahmen des nationalen Cap gezwungen sein.

von Agrarflächen bis zu 70 Millionen Tonnen CO₂ eingespart werden (Europäische Kommission 2009a: 13).

Wenn die EU ihre Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik fortsetzen will, muss sie ihre Agrarpolitik konsequenter nach ihren Klimaschutzzielen ausrichten. Einige wichtige Ansätze wurden bereits durchgeführt. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurden viele Subventionen von direkten Produktionsbeihilfen auf Zahlungen zum Schutz und Erhalt von Flächen umgestellt. Aus Umwelt- und Klimaperspektive eindeutig problematische Subventionen – wie etwa Zuzahlungen für jedes gezüchtete Tier – wurden eingestellt und seit 2003 werden die Zahlungen direkt an die Landwirte geleistet. Durch regulative Politik wird zudem die Einbringung von Nitraten reduziert.

Für die gegenwärtige Planungsphase von 2007 bis 2013 räumt selbst die Europäische Kommission ein, dass die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichend sind. Sie versucht daher, in verschiedenen Bereichen nachzusteuern. Ein Beispiel hierfür ist die Arbeit an einer Richtlinie zum Schutz der Böden (Europäische Kommission 2006), die für eine verbesserte Ausnutzung des Absorptionspotentials sorgen soll. Trotz dieser Maßnahmen gilt jedoch nach wie vor der Befund von Axel Michaelowa, dass eine wirklich progressive Klimapolitik im Agrarbereich nicht stattfindet, da landwirtschaftliche Lobbygruppen diese Policyarena dominieren (Michaelowa 1998).

Die EU betont, dass mittelfristig eine substantielle Reduktion von Treibhausgasemissionen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik nur dann erreicht werden kann, wenn der Umbau zu einer nachhaltigen Landwirtschaft gelingt, die ökonomische, ökologische und soziale Aspekte vereint (Europäische Kommission 2009a: 25; vgl. Núñez/Egenhofer/Behrens 2009). Mögliche konkrete Schritte hierzu wären:

- (i) der Schutz und Erhalt von landwirtschaftlichen Böden und Ausbau des Senkenpotentials – dem widersprechen jedoch Bemühungen der EU die bestehenden LULUCF-Regeln (Land-Use, Land-Use-Change and Forestry) des Kyoto-Protokolls aufzuweichen,

- (ii) ein besserer Austausch über *Best Practices* der Mitgliedstaaten,
- (iii) verstärkte Forschung und Konsumenteninformationen sowie
- (iv) eine konkrete Einbeziehung von Klimaschutzmaßnahmen in ländliche Entwicklungspläne.

Außerdem sollte der Zusammenhang von Biodiversität und Klimaschutz mehr Beachtung finden und mittelfristig auch die europäische Landwirtschaft in das Emissionshandelssystem einbezogen werden. Die Vergabe von Subventionen muss zudem weiter reformiert werden, um Anreize zur intensiven Bewirtschaftung der Böden abzubauen (Boulanger/Messerlin 2009). Zwar hat die EU einen solch integralen Ansatz bereits mehrfach in den internationalen Verhandlungen gefordert, wenn es um den Schutz der tropischen Regenwälder geht. Für die gemeinsame Landwirtschaftspolitik im EU-Raum sind die diesbezüglichen Anstrengungen jedoch marginal und somit wenig richtungsweisend.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die EU-Initiativen in der EU-Agrarpolitik bislang nur sehr schwach auf den Klimaschutz ausgerichtet sind. Selbst die europäischen Institutionen sehen Bedarf für mehr Koordination und aktivere Gestaltung. Der Vorbildcharakter der EU-Initiativen für andere Staaten ist in diesem Politikfeld sehr gering.

Fazit

Das Scheitern der Kopenhagener Klimaverhandlungen hat gezeigt, dass die *unternehmerische* Führungsrolle der EU in der internationalen Klimapolitik aufgrund fundamentaler Machtverschiebungen im internationalen System ins Stocken geraten ist. Daher gewinnt die *richtungsweisende* Form der Führungsrolle besondere Relevanz für die EU. Wenn es der EU gelingt, vorbildhafte und überzeugende Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zu entwickeln, kann sie die internationale

Klimapolitik weiter vorantreiben. Eine solche Politik garantiert zwar nicht, dass andere Staaten ähnliche Maßnahmen gegen den Klimawandel einführen. Sie ist jedoch derzeit die einzig erfolgversprechende Möglichkeit für die EU, eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik auszuüben.

Unsere Analyse hat verdeutlicht, dass es der EU in den für den Klimawandel relevanten Politikfeldern bislang nur in eingeschränktem Maß gelungen ist, *richtungsweisende* Maßnahmen zu entwickeln. Das überraschende Ergebnis unserer Untersuchung ist dabei, dass die Maßnahmen in der EU-Agrarpolitik bisher am wenigsten auf den Klimaschutz ausgerichtet sind, obwohl dieses Politikfeld das am stärksten vergemeinschaftete ist. In den schwächer vergemeinschafteten Politikfeldern, der Entwicklungs- und der Energiepolitik, sind die Maßnahmen der EU dagegen stärker auf den Klimaschutz ausgerichtet und besitzen Potential, um als Vorbild für andere Staaten zu dienen. Die EU hat allerdings in allen drei untersuchten Politikfeldern weiteren Spielraum, um ihre verschiedenen Politiken stärker auf den Klimaschutz auszurichten.

In der Energiepolitik hat die EU bereits einige Initiativen gestartet, die Vorbildcharakter für andere Staaten besitzen. Allerdings mangelt es vielen Maßnahmen der EU in der Energiepolitik noch an konkreten rechtsverbindlichen Vorschriften. Zudem treten die Klimaschutzziele der EU in der Energiepolitik teilweise hinter Wirtschaftsinteressen zurück, wie sich beispielsweise an den Ausnahmeregelungen im europäischen Emissionshandel ablesen lässt. In der EU-Entwicklungspolitik existieren ebenfalls einige Maßnahmen, die anderen Industriestaaten als Vorbild dienen können. Als problematisch werden allerdings die hohen administrativen Hürden für die Empfängerländer bei der Beantragung von Hilfsleistungen beurteilt. Weiterhin widersprechen sich oftmals Klimaschutz und konventionelle Entwicklungsziele, wobei das Vorantreiben von Entwicklung für viele Empfängerländer an erster Stelle steht. Bisher bleibt unklar, wie die EU-Initiativen sowohl im Innenverhältnis als auch mit anderen internationalen Maßnahmen koordiniert werden sollen. Diese Problematik schlägt sich vor allem im Bereich der mo-

mentan noch stark fragmentierten Finanzierungsinstrumente nieder. Die Agrarpolitik ist im Klima- und Energiepaket weitgehend unberücksichtigt geblieben, obwohl in diesem Politikfeld große Potentiale für die Reduktion von Treibhausgasemissionen vorhanden sind. Eine direkte Ausstrahlung in das internationale Umfeld, gar eine Führungsrolle ist hier nicht zu erkennen.

Die EU hat es demnach bislang nur ansatzweise geschafft, anderen Staaten die Überlegenheit bestimmter Lösungsansätze für das Problem des Klimawandels zu demonstrieren. In allen untersuchten Politikfeldern kann die EU weitere Anstrengungen unternehmen, um die internationale Klimapolitik richtungsweisend voranzubringen.

Literatur

- Ayers, J./Huq, S. und Chandani, A. (2010): Assessing EU Assistance for Adaption to Climate Change in Developing Countries: A Southern Perspective. *The New Climate Policies of the European Union: International Legislation and Climate Diplomacy*. Oberthür, S./Pallemmaerts, M. und Roche Kelly, C.; Brüssel, S. 231-250.
- Birger Skjaereth, J./Wettstad, J. (2010): The EU Emissions Trading System Revised. *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Oberthür, S./Pallemmaerts, M., Brüssel, S. 65-91.
- Boulanger, P./Messerlin, P. (2009): Long-Term Challenges Facing European Agriculture: The Need for Public and Private Policies. Washington, German Marshall Fund of the United States.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Die Aid-Effectiveness-Agenda – Wirksamkeit der Zusammenarbeit steigern. Zuletzt aufgerufen am 16. Juni 2010, <http://www.bmz.de/de/ziele/ziele/parisagenda/index.html>.
- EurActiv (2010a): EU-Aktionsplan zu Energieeffizienz. Zuletzt aufgerufen am 20. Mai 2010, <http://www.euractiv.com/de/energieeffizienz/eu-aktionsplan-energieeffizienz/article-143289>.
- EurActiv (2010b): EU-Energieminister gegen strengere Effizienz-Ziele. Zuletzt aufgerufen am 5. Juni 2010, <http://www.euractiv.de/energie-klima-und-umwelt/artikel/eu-energieminister-gegen-mehr-energieeffizienz-003177>.
- EurActiv (2010c): EU-Politik für Erneuerbare Energien. Zuletzt aufgerufen am 5. Mai 2010, <http://www.euractiv.com/de/energie/eu-politik-erneuerbare-energien/article-145024>.
- Europäische Kommission (2006): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for the Protection of Soil and Amending Directive 2004/35/EC. Brüssel. COM(2006) 232 final.
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung zum Richtlinienpaket "Erneuerbare Energiequellen und Klimawandel". Büssel. Memo/08/33 vom 23. Januar.

- Europäische Kommission (2009a): Commission Staff Working Document: The role of European agriculture in climate change mitigation. Brussels, European Union.
- Europäische Kommission (2009b): A Template for National Renewable Energy Action Plans under Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council. Brüssel.
- Europäische Kommission (2009c): Verordnung (EG) Nr. 244/2009 der Kommission vom 18. März 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht, Amtsblatt der EU. L 76/3.
- Europäische Kommission (2010): Erneuerbare Energien: Prognosen zeigen EU auf Weg 20%-Ziel zu erreichen. Brüssel.
- Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 8./9. März 2007. Brüssel.
- Europäisches Parlament und Rat der EU (2003): Richtlinie 2003/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. November 2003 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Typgenehmigung von Einrichtungen für indirekte Sicht und von mit solchen Einrichtungen ausgestatteten Fahrzeugen sowie zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG und zur Aufhebung der Richtlinie 71/127/EWG, Amtsblatt der EU. L 25/1.
- Europäisches Parlament und Rat der EU (2005): Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Amtsblatt der EU. L 191/29.
- Europäisches Parlament und Rat der EU (2006): Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates, Amtsblatt der EU. L 114/64.
- Europäisches Parlament und Rat der EU (2009a): Entscheidung Nr. 406/2009/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, Amtsblatt der EU. L 140/136.
- Europäisches Parlament und Rat der EU (2009b): Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, Amtsblatt der EU. L 140/16.
- Europäisches Parlament und Rat der EU (2009c): Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Amtsblatt der EU. L 140/63.
- Fischer, S (2009): Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter? Internationale Politik und Gesellschaft 2/2009, S. 108-126.
- Germanwatch (2008): Ein großer Schritt für die Politik, ein zu kleiner für das Klima. Zuletzt aufgerufen am 3. März 2010, <http://www.germanwatch.org/presse/2008-01-23.htm>.
- Grubb, M. und Gupta, J. (2000) Leadership: Theory and Methodology. Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe? Gupta, J. und Grubb, M., Dordrecht, S. 15-24.
- Gupta, J./Persson, A. und Olsson, L. (2010): Mainstreaming Climate Change in Development Co-operation: Conditions For Success. Making Climate Change Work For Us: European Perspectives on Adaptation and Mitigation Strategies. Hulme, M. und Neufeldt, H., Cambridge, S. 319-339.

- Gupta, J. und Ringius, L. (2001): Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality. *International Environmental Agreements* 1(2): S. 281-299.
- Haug, C. und Berkhout, F. (2010): Abschied von Kyoto+? Die EU und das Trauma von Kopenhagen. *Welttrends* 18(73).
- Howes, T. (2010): The EU's New Renewable Energy Directive (2009/28/EC). The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Oberthür, Sebastian und Pallemarts, Marc. Brüssel, S. 117-150.
- Klima-Allianz (2010): EU Gipfel 17.-18. Juni: Energieeffizienz verbindlich machen und die EU-Treibhausgasreduktion auf 30% anheben. Berlin.
- Lederer, M. (2010): Klimapolitik zwischen Kyoto und Cancún. *Welttrends* 18(73), S. 23-32.
- Lindenthal, A. (2009): Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik. Frankfurt.
- Malnes, R. (1995): 'Leader' and 'Entrepreneur' in International Negotiations: A Conceptual Analysis. *European Journal of International Relations* 1(1), S. 87-112.
- Michaelowa, A. (1998): Impact of Interest Groups on EU Climate Policy. *Environmental Policy and Governance* 8(5), S. 152-160.
- Michaelowa, A. (2006): Kann die EU ihre Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik glaubhaft fortsetzen? Die Europäische Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik. Müller-Graf, P.-C./Pache, E. und Scheuing, D. H. Baden-Baden, S. 169-183.
- Núñez, F. J./Egenhofer, C. und Behrens, A. (2009): For a Future Sustainable, Competitive and Greener EU Budget. Integrating the Climate Change Objectives of the EU. Brüssel, Centre for European Policy Studies: Final Report of a CEPS Task Force.
- Oberthür, S./ Pallemarts, M. (2010): The EU's Internal and External Climate Policies: an Historical Overview. The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Oberthür, S. und Pallemarts, M., Brüssel, S. 27-63.
- Oberthür, S./Roche Kelly, C. (2008): EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator* 43(3), S. 35-50.
- Olesen, J. E./ Bindi, M. (2002): Consequences of Climate Change for European Agricultural Productivity, Land Use and Policy. *European Journal of Agronomy* 16(4), S. 239-262.
- Peskett, L./Grist, N./Hedger, M./Lennartz-Walker, T. und Scholz, I. (2009): Climate Change Challenges For EU Development Co-operation: Emerging Issues, European Development Co-operation to 2020.
- Rat der EU (2010): Council Conclusions: Towards a New Energy Strategy for Europe 2011-2020. Brüssel. 3017th Transport, Telecommunications and Energy Council Meeting.
- Roche Kelly, C./Oberthür, S./ Pallemarts, M. (2010): Introduction. The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Oberthür, S./ Pallemarts, M., Brüssel, S. 11-25.
- Schreurs, M. A./ Tiberghien, Y. (2007): Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation. *Global Environmental Politics* 7(4), S. 19-46.
- Schröder, D. (2010): EU sagt Duschköpfen den Kampf an. Zuletzt aufgerufen am 22. Mai 2010, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/0,1518,674834,00.html>.
- Shrivastava, M. K./Goel, N. (2010): Shaping the Architecture of Future Climate Governance: Perspectives From the South. *Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation* Biermann, F./ Pattberg, P. H. und Zelli, F., Cambridge, S. 116-134.
- Skodvin, T. und Andresen, S. (2006): Part One: Negotiating International Environmental Regimes - Leadership Revisited. *Global Environmental Politics* 6(3), S. 13-27.

- Underdal, A (1994): *Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management*. International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity Zartman, I. W., San Francisco, CA, 178-197.
- United Kingdom Parliament (2008): *Select Committee on European Scrutiny, 2nd Report of Session 2007-2008*.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2007): *Report on the Analysis of Existing and Potential Investment and Financial Flows Relevant to the Development of an Effective and Appropriate International Response to Climate Change*. Dialogue Working Paper. Wien.
- Vogler, J./ Stephan, H. R. (2007): *The European Union in Global Environmental Governance: Leadership in the Making*. *International Environmental Agreements* 7(4), S. 389-413.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2010): *Klimapolitik nach Kopenhagen: Auf drei Ebenen zum Erfolg*. Politikpapier. Berlin. 6.
- Young, O. R. (1989): *The Politics of International Regime Formation - Managing Natural-Resources and the Environment*. *International Organization* 43(3), S. 349-375.
- Young, O. R. (1991): *Political-Leadership and Regime Formation - on the Development of Institutions in International Society*. *International Organization* 45(3), S. 281-308.

Probleme europäischer Sicherheitspolitik

Gerry Woop

Im Mittelpunkt aktueller sicherheitspolitischer Debatten steht die neue NATO-Strategie. Sie soll die seit 1999 in Washington beschlossene ersetzen. Parallel sehen wir auch im verteidigungspolitischen Bereich Folgen der Sparzwänge der Regierungen. So versucht selbst die NATO, mit weniger Mitteln auszukommen, und will dafür unter anderem das eigene Hauptquartier verschlanken. Aber auch in der EU vollziehen sich sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen wie der Aufbau des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes.

Der Beitrag widmet sich den wichtigsten Akteuren der europäischen Sicherheitspolitik, deren aktuelle Probleme beschrieben werden, um dann auf die Herausforderungen zu sprechen zu kommen, die sowohl für deutsche wie auch polnische Politik im Rahmen der Europäischen Union von Bedeutung sind.

NATO

Am Beginn der Betrachtung soll die NATO stehen, weil sie als klassisches kollektives Verteidigungsbündnis auch von den meisten EU-Mitgliedstaaten als Sicherheitsgarant angesehen wird. Für Polen und einige weitere Mitglieder ist sie zudem der entscheidende Faktor der politischen Bindung an die USA. Das heißt auch, dass nach wie vor die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU nicht für die Verteidigungsfunktion im engeren Sinne als Garantie angesehen wird und die GASP wie auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nur im Zusammenhang mit der NATO gedacht wird. Insofern ist – neben der weiter geltenden Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 nun von Bedeutung, welche Ergebnisse die Debatte um die neue Strategie der NATO für die europäische Sicherheit erbringt.

Unter der neuen Obama-Administration wurden eben gerade die Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika und die Nuklearstrategie verändert. Die Sicherheitsstrategie zielt nun auf mehr multilaterale Kooperation, auf die Nutzung internationaler Organisationen und sie vermeidet den Begriff des *war on terror*. Damit wird Abschied genommen von der Rhetorik von George Bush und Donald Rumsfeld, aber auch von dem primär unilateralen Herangehen an globale Probleme und Konfliktsituationen. So positiv dieser Wandel auch ist, so sehr bedeutet er neue Herausforderungen an gemeinsames Engagement, an gemeinsame europäische Positionierungen gegenüber den jeweiligen Vorstellungen der USA. Gleichwohl bleiben aus Sicht der US-Administration zentrale Aussagen zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart erhalten.

Interessant ist nun, inwieweit die Grundlinie der neuen NATO-Strategie zur US-Strategie und zur Europäischen Sicherheitsstrategie passen wird. Der breite Ansatz zur Lösung globaler Probleme ist in der europäischen Sicherheitsstrategie zwar weiterhin ausgeprägter; zugleich sind die methodischen Hinweise auf die notwendige Zusammenarbeit von Staaten und innerhalb internationaler Institutionen jetzt jedoch näher beieinander als noch zu Zeiten der Bush-Ära. Interessant ist auch die neue Sichtweise der USA, die Dominanz des Militärischen zu relativieren und deutlicher auf Entwicklung und Diplomatie zu setzen. Das passt gut zum Herangehen der EU, auch wenn bei der Gewichtung des militärischen Faktors oder bei der Art der Vernetzung noch relevante praktische Differenzen auftreten können.

Die neue NATO-Strategie zeigt – soweit man das mit Blick auf die laufenden Diskussionen absehen kann – drei interessante Merkmale. Zum einen wird am Kern des Bündnisses, der Verteidigung seiner Mitgliedstaaten nach Artikel 5, festgehalten. Auch die *out of area*-Einsätze werden nicht grenzenlos ausgeweitet. Das Selbstverständnis bedeutet in der etwas zurückgenommenen Form, keine Rolle als Weltpolizist übernehmen zu wollen. Das lässt zwar sehr viel offen, zeigt aber das Bewusstsein, eine Überdehnung des eigenen Aktionsvermögens nicht zuzulassen. Als Nahziel ist in der aktuellen Debatte ohnehin ein er-

folgreicher Abschluss des Afghanistan-Einsatzes vorgesehen. Die teilweise beschworene Dramatik, dass ein Erfolg unabdingbar für das Bündnis ist, scheint jedoch nicht schlüssig. Ein gesichtswahrender Abzug bei entsprechend positiver kommunikativer Begleitung der Übergabe in afghanische Verantwortung nach einigen militärischen Teilerfolgen ist schon absehbar. Gleichwohl würde eine offenkundige Niederlage politischen Auftrieb für islamistische Kräfte geben, über deren Konsequenzen man sicher streiten kann.

Das zweite Merkmal ist die Orientierung auf Raketenabwehr, weil Raketenangriffe als zentrale Gefahr gesehen werden. Das Abwehrsystem ist zwar in den vergangenen Jahren ein besonderes Problem im Verhältnis zu Russland gewesen und wird auch nach der Verkleinerung der Planungen nicht auszuräumen sein. Dennoch scheint sich Russland bei aller rhetorischen Schärfe mit den Fakten langsam zu arrangieren, und auch die USA haben ein großes Interesse an einer Belebung der Kooperation zwischen der NATO und Russland. Eine Verständigung zwischen beiden Seiten ist sicher denkbar, wenn russische Interessen mitgedacht werden und zugleich die Abschreckungswirkung der russischen Nuklearmacht nicht wirklich beschränkt wird (was schon quantitativ nicht möglich sein dürfte).

Das dritte Merkmal der NATO-Strategie ist das Beibehalten der Abschreckung mit Nuklearpotenzial und dabei eingeschlossen die Verteilung der Waffensysteme auch in Europa. Normativ friedenspolitisch betrachtet, aber auch im Hinblick auf die Vision des US-Präsidenten von einer atomwaffenfreien Welt, bleiben hier Fragen offen, wenn von Abrüstung nicht als Ziel die Rede ist, zugleich weiter auf Abschreckung gesetzt wird und alles gegen die Weiterverbreitung getan werden soll. Hier fehlen eigene Signale und Bemühungen zur nuklearen Abrüstung. Das kann in Europa beginnen. Hinzu kommt die Frage nach der nuklearen Abschreckung im extremen Fall. Darauf, mindestens auf Erstschlagsoptionen, sollte ausdrücklich verzichtet werden. Man darf auf die weitere Debatte dazu gespannt sein. Schließlich bleibt das Problem des Sicherheitsdilemmas, wenn ein Raketenschild aufgebaut wird. Leider spricht Europa

hier nicht mit einer Sprache und die Entwicklungen bleiben ein Hemmnis für die Philosophie der gegenseitigen Sicherheit.

Generell scheint für die NATO nach schwierigen Jahren der Sinnsuche und der unterschiedlichen Erwartungshaltungen gegenüber der Institution und ihrem Agieren wieder eine stabilere Phase zu folgen. Offen ist noch die Frage der Bilanz im Afghanistankrieg. Natürlich versuchen die USA und die NATO ein völliges Scheitern oder ein offenbar werdendes Scheitern zu verhindern. Offen ist auch noch, wie die Idee eines Sicherheitsforums, der Auftrag eines weltweit operierenden Militärbündnisses und die Art der Kooperation eines Verteidigungsbündnisses mit anderen Akteuren wie der UNO und der OSZE und der EU sich praktisch verbinden lassen.

Für die meisten EU-Staaten bedeutet das zunächst, dass Sicherheit im engeren Sinne noch auf Jahre durch die NATO gewährleistet bleibt. Diese Verteidigungsfunktion, die nach Auffassung einiger MOE-Staaten noch intensiver gewährleistet werden sollte, bleibt mangels Alternative in der EU noch weiter bei der NATO. Notwendig ist jedoch weiter der Diskurs im europäischen Rahmen, mit welchen Instrumenten und in welchen Institutionen die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen bearbeitet werden. Denn diese entziehen sich zumeist einer sinnvollen Bearbeitung durch ein klassisches Militärbündnis. Der Schwerpunkt im Instrumentarium müsste aus europäischer Sicht eigentlich bei der GASP liegen, da diese inhaltlich breiter aufgestellt ist.

EU

Der Vertrag von Lissabon ist ratifiziert und wird absehbar die Grundlage für die Arbeit der EU auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich sein. Damit erhalten die Außenbeziehungen und ihre Struktur neues politisches Gewicht, und der Hohen Vertreterin für die GASP kommt eine herausgehobene Rolle zu. International ist es deshalb nicht günstig, wenn die Personalie beschrieben wird wie in der BBC: „*The person who is called Ashton*“.

Die GASP bleibt auch mit der Hohen Vertreterin in Doppelfunktion als Vizekommissionspräsidentin weiter ein wichtiger Bestandteil der Gemeinschaftsstruktur, der aber weiter primär intergouvernemental organisiert ist. Aus diesem Geflecht ergeben sich gleichwohl demokratietheoretische und auch ganz praktische Probleme. Es bestehen jedoch umfangreiche Spielräume, in denen sich Lady Ashton politisch auf der europäischen Bühne profilieren kann.

Sicherheitspolitisch ist angesichts der Wirtschaftskrise und der Haushaltsprobleme offenbar, dass die Verteidigungskooperation im EU-Rahmen auch durch Sparzwänge vielleicht bald stärker entwickelt werden wird. Bislang jedoch kommen die Debatten dazu noch nicht über den rhetorischen Befund und Notwendigkeitsbekundungen hinaus. Die Eigeninteressen der jeweiligen nationalen Rüstungsindustrien scheinen stärker. Weder Sicherheitsstrategie noch Verteidigungsagentur oder der Lissaboner Vertrag haben daran etwas Wesentliches geändert.

Die Optionen der verstärkten Zusammenarbeit sind gegeben, aber mangels nennenswerter Erfahrungen als Instrument neben der schon länger und auch da selten praktizierten strukturierten Zusammenarbeit noch nicht gut zu bewerten.

Die aufgestellten multilateralen *battle groups* sind noch nicht so weit entwickelt, wie von Planern gewünscht. Neben zahlreichen praktischen Problemen besteht vor allem noch lange kein Konsens über deren sinnvolle Einsatzszenarien und politischen Aufträge. Gleichwohl bestehen sie als Instrument und stehen potenziell für Maßnahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zur Verfügung.

Ein Problem der GASP bleibt weiter, dass die EU-Mitgliedstaaten in einigen wichtigen außenpolitischen Fragen keine gemeinsame Sprache sprechen. Das betrifft u. a. die Raketenabwehr, den Nahostkonflikt, Iran-Sanktionen oder die Erweiterungspolitik – Stichwort: Türkei. Nicht ohne Grund muss sich die EU zuweilen als Papiertiger kritisieren lassen. Man darf aktuell wieder gespannt sein auf Ergebnisse der politischen Bemühungen im Nahostkonflikt, sei es beim Thema Blockade des Gazastreifens oder Fortführung der Friedensverhandlungen.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Entwicklung von GASP und GSVP für die vertiefte Integration der EU und für deren Außenwirkung wichtig sind und bleiben. Die Entwicklung unter dem Blickwinkel von internationalem Einfluss, Instrumentenstärkung oder Integrationsvertiefung muss jedoch als offen gesehen werden, wobei generell wenig Anlass zu Optimismus besteht.

Ein besonderes Augenmerk muss dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gewidmet werden, der gerade im Entstehen begriffen ist. Die laufenden Debatten zwischen den Staaten und zwischen Kommission, Hoher Vertreterin und Europäischem Parlament zeigen, dass es ein Problem der Struktur und der Anbindung des EAD gibt. Die Zuordnung intergouvernemental oder vergemeinschaftet ist angesichts des zumindest partiellen Doppelcharakters der GASP und auch dieses institutionellen Teils in der Tat schwierig. Diese Unklarheiten übertragen sich auf die funktionale Anbindung bei Rat oder Kommission und in der Folge auf die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Zugleich steigt mit absehbar 8.000 Beamten das personelle Potenzial für Auswärtige Politik immens. Aus demokratietheoretischer wie auch politischer Sicht bleibt es zentral, dem Europäischen Parlament wichtige Rechte zur Kontrolle und zur politischen Beeinflussung des EAD zu geben. In der Frage der inneren Strukturierung des EAD bestehen derzeit auch noch kritische Momente, zum Beispiel durch die Vermischung von zivilen, militärischen, polizeilichen und diplomatischen Aspekten. Wenngleich die EU und besonders die GASP eine Institution *sui generis* darstellt, lassen sich diese engen institutionellen Vermischungen in typischen westlichen Demokratiestrukturen so nicht finden, und das stellt ein gewisses perspektivisches Problempotenzial dar.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass mit dem EAD eine Stärkung des außenpolitischen Instrumentariums und damit der internationalen Handlungsfähigkeit der EU verbunden sein wird. Für das Agieren der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen ist der EAD perspektivisch allein durch sein personelles Potenzial, die reale Außenvertretung vor Ort, die Analyse- und Arbeitspotenziale in Brüssel und auch die Kohärenzdynamiken entscheidend.

Die Europäische Union bedeutet in erster Linie *softpower*. Als relevanter globaler wirtschaftspolitischer Akteur entwickelt die EU ihr Potenzial in internationalen Beziehungen wesentlich durch Handel und die Mitbestimmung von Handelsregimen. Hinzu kommt die Entwicklungszusammenarbeit – sowohl die der Mitgliedstaaten als auch die der EU selbst. Entscheidend ist hier Kohärenz im Sinne der gemeinsam erarbeiteten Länderstrategien. Mit diesen Potenzialen korrespondiert die politische Stärke. Aus politischem oder wirtschaftlichem Erfolg, Stärke, Wohlstand, funktionsfähigem Demokratiemodell erwächst auch Anziehungskraft. Dieses Moment ist in den internationalen Beziehungen nicht zu unterschätzen, gerade in der sich neben den Staatenbeziehungen etablierenden so genannten Gesellschaftswelt, dem Netzwerk der Zivilgesellschaften. Aus dieser Attraktivität erwächst eine Form von *softpower*. Sie ist als gutes Beispiel politisch nutzbringend und kann Entwicklungen andernorts oder auch Verhandlungen prägen.

Um diese Kraft zu entwickeln, bedarf es allerdings immer wieder einiger Anstrengungen. Als Herausforderungen sind aktuell einige erkennbar. Zunächst steht die Bewältigung der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise und auch der Eurokrise an. Gerade letzterer Faktor betrifft die Basis der EU und wirkt massiv international – faktisch und beim Ansehen.

Die sozialen Folgen der Krise werden zusätzliche Identitätsfragen aufwerfen. Je nach Umgang mit der Krise ergeben sich reale Wirkungen für die Unionsbürger, die sie mit der EU in Verbindung bringen – positiv oder negativ. Ein Blick auf die politische Rechtsentwicklung in der Slowakischen Republik oder in Ungarn und auf die sozialen wie politischen Folgen neoliberaler Politik in den *flat tax*-Ländern des Baltikum zeigt, dass neoliberale Wirtschaftspolitik auch mittelbare Folgen für die Integration und Stabilität der EU hat.

Eine zentrale – letztlich auch sicherheitspolitische – Frage ist es, ob den EU-Staaten eine wirkliche Energiewende gelingt. Zahlreiche Rohstofffragen würden sich mindestens stark relativieren, wenn die Abhängigkeit vom Import immer knapper werdender fossiler Energieträger nicht so groß wäre. Es geht eben nicht in

erster Linie um die wirtschaftlich motivierte Frage nach Transportwegen und dem sicheren Umfeld für die hierbei relevanten Regionen, sondern vielmehr um neue sparsame und nachhaltige Technologien und alternative regenerative Ressourcen.

Die genannten Komplexe sind große und schwierige Fragen. Leider besteht derzeit wenig Hoffnung, durch die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission angemessene Antworten zu bekommen. Dabei geht es hier um die EU als Ganzes und ihre Zukunftsfähigkeit. Und das wird außenpolitische Wirkung haben. Dies gilt umso mehr, als im etwas größer gezogenen Zusammenhang ein Prozess globaler Machtverschiebung durch aufsteigende Mächte wie China und Indien (größeres BIP; wie reagieren die USA auf eine Relativierung ihrer Position und wie die EU; ein eher schlechtes außenpolitisches Beispiel waren die Iran-Debatten nach der diplomatischen Initiative Brasiliens und der Türkei) in Gang gekommen ist, auf den sich die Europäische Union einstellen muss.

Als Fazit lässt sich festhalten: Die EU ist aktuell in einer schwierigen Lage. Sie muss sich ökonomisch erholen und neu aufstellen und nach den ernüchternden Erfahrungen der Verfassungsdebatte und Vertragsratifizierung zugleich mit neuen Initiativen weiter vertiefende Integrationsprozesse gestalten.

Herausforderungen

Es ist bei der Betrachtung sicherheitspolitischer Probleme wichtig, das Thema Sicherheit vor allem aus dem nachhaltigen Blickwinkel der Sicherung von Wohlstand durch gutes Wirtschaften und Handel zu sehen. Daraus folgt, dass bei Sicherheitsrisiken, Bedrohungen oder Konflikten die Ursachen primär nichtmilitärisch bekämpft werden. Stichworte hierzu sind fairer Handel, Regulation der Märkte, ausgewogene Exportstrukturen, Energiewende als Abkehr von fossiler Abhängigkeit etc.

Auf der generellen politischen Ebene gilt es, den Multilateralismus als außenpolitisches Grundprinzip zu verankern und die UNO, ihre Unterorganisationen und Regelwerke als maßgeb-

lichen Orientierungsrahmen zu nutzen. So wird das Völkerrecht gestärkt und die Verwirklichung der Millenniumsziele ergibt sich als Richtschnur politischen Handelns.

Auf europäischer Ebene scheint es angezeigt, die OSZE wieder verstärkt für sicherheitspolitische und damit zusammenhängende Demokratiefragen zu nutzen. In diesem Kontext ist es notwendig, endlich konstruktiv auf den russischen Vorschlag über einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag (Medwedjew-Initiative) zu antworten. In diesem Rahmen wäre Sicherheit in Europa wirklich inklusiv als gemeinsame Sicherheit zu organisieren.

Das Thema Abrüstung steht nach wie vor als unbefriedigend bearbeitete Aufgabe auf der Tagesordnung, sei es die atomare oder konventionelle, die Kontrolle und Vertrauensbildung oder die Nichtweiterverbreitung. Das muss wieder ernsthafter betrieben werden.

Eine notwendige langfristige strategische Überlegung wird es sein, auch mit Blick auf die NATO-Perspektiven über die Frage der Verteidigung im engeren Sinne im Rahmen der EU und ihrer GSVP nachzudenken. Hier besteht noch großer Diskussionsbedarf. Generell scheint Sicherheit im o. g. Sinne zukünftig für Europa wesentlich besser über die breiter aufgestellte GASP mit den Potenzialen der *softpower*-EU realisierbar zu sein. Dazu müsste die GASP jedoch noch maßgeblich weiterentwickelt werden.

Ein Blick auf die genannten Herausforderungen zeigt, dass dies nicht deutsche Sichten auf europäische Notwendigkeiten sind, sondern europäische Fragen an die Mitgliedstaaten. Es sind europäische Fragen, zu denen sich Deutschland und Polen positionieren und abstimmen müssen, die beide Länder engagiert befördern könnten.

Probleme der Energiesicherheit aus polnischer Perspektive

Marcin Piechocki

Die Energiesicherheit hat sich zu einem Schlüsselement nationaler Sicherheit entwickelt. Die Energiekrise der 1970er Jahre offenbarte auf brutale Weise die Schwäche von Volkswirtschaften, die nicht mehr mit günstigem Öl versorgt werden können. Frank Walter Steinmeier stellte deshalb fest, dass die globale Sicherheit im 21. Jahrhundert untrennbar mit der Energiesicherheit verbunden ist (Müller-Kraenner 2009: 33). Zum Verständnis der Bedeutung des Problems ist es wichtig, jene Faktoren zu erläutern, welche die Energiesicherheit beeinflussen. Artikel 3 des Energiegesetzes definiert Energiesicherheit als *„Zustand der Wirtschaft, welcher die Deckung des aktuellen und perspektivischen Bedarfs der Verbraucher an Brennstoffen und Energie auf eine technisch wie wirtschaftlich sinnvolle Weise und entsprechend der Anforderungen des Umweltschutzes sicherstellt“*.⁹ Im Dokument *„Energiepolitik Polens bis 2030“* wird die Versorgungssicherheit mit Brennstoffen und Energie definiert als: *„Sicherstellung stabiler Brennstoff- und Energieversorgung auf einem Niveau, das den nationalen Bedarf bei akzeptablen Preisen für die Wirtschaft auf Grundlage der optimalen Nutzung der nationalen Energieressourcen sowie bei Diversifizierung der Bezugsquellen von Erdöl, flüssigen und gasförmigen Brennstoffen gewährleistet“* (vgl. Ministerstwo Gospodarki 2009).

Beide Definitionen zeigen deutlich, dass nicht alle Faktoren vom Staat abhängig und in ihrer zeitlichen Perspektive vorhersehbar sind. Auch die Prognosen der Energieressourcen sind unsicher. Es ist schwer, den Energiebedarf der Wirtschaft in einigen Jahrzehnten präzise zu beziffern. Zudem ist nicht klar, ob es gelingen wird, neue Wege der Energiegewinnung zu finden oder den Verbrauch bedeutend zu verringern. Gas, das heute aufgrund vergleichsweise großer Vorkommen und schadstoffarmer

Verbrennung als die Zukunft der Energiewirtschaft angesehen wird, wurde noch vor einhundert Jahren als Rohstoff mit geringer Zukunft eingestuft.

Die Tatsache der Existenz eines Zustands der Energiesicherheit impliziert auch dessen Gefahren. Darunter werden am häufigsten genannt: der wachsende Energiehunger der Wirtschaft; die sich in naher oder entfernter Zukunft – aber zumindest in immer beunruhigenderer Perspektive – erschöpfenden Energieressourcen; Preissteigerungen; die Lage der wichtigsten Lagerstätten in politisch instabilen Regionen, was sie zu einem Instrument der Außenpolitik macht. Zudem ist auf internationale Verpflichtungen hinzuweisen, die den rationellen Energieeinsatz und reduzierte Schadstoffemissionen in der Atmosphäre betreffen. Diese erfordern intensivierete Anstrengungen zur sauberen Energieerzeugung und zum Einsatz erneuerbarer Energien. Schließlich geht es nicht einfach nur um die Verfügbarkeit von Energie; diese muss auch zu einem akzeptablen Preis und mit minimaler Umweltbelastung gegeben sein.

Der letztgenannte Faktor hat im Fall Polens eine besondere Bedeutung, da es bei seiner Energieversorgung weiterhin auf Kohle setzt, deren Verarbeitung hohe Emissionen verursacht. Um die Kriterien des Energie- und Klimapakets der EU von 2008 zu erfüllen, sind riesige Ausgaben erforderlich.¹⁰ Vorhergesagt wird für die konventionellen Energieträger ein geringerer Steinkohleverbrauch sowie ein steigender Verbrauch von Gas und Erdöl. Die Umstellung einer kohlebasierten Energieversorgung auf Gas, entsprechend des europäischen Trends, macht es notwendig, Bezugsquellen für diesen Rohstoff zu suchen oder eine stärkere Abhängigkeit von den derzeitigen Exporteuren in Kauf zu nehmen.

Der Energiemarkt hat seine eigenen, widersprüchlichen Gesetze. Auf der einen Seite finden sich vom Import völlig autarke Staaten und auf der anderen Seite vom Import vollständig abhängige. Beim Gas, dessen Verbrauch in Polen in den vergangenen Jahren etwa 14 Mrd. m³ betrug, stammen 30 % aus nationaler

10 Trotz der Ausgaben lassen sich nicht alle Kriterien des Pakets erfüllen, was den Erwerb von Emissionszertifikaten erforderlich machen wird. Dies wiederum bedeutet steigende Energiepreise (vgl. Frączek 2010: 56).

Produktion, der Rest wird überwiegend aus Russland importiert (ca. 50 % des polnischen Verbrauchs) (Janusz 2010: 31).

Die Anlage 2 („Bedarfsprognose für Brennstoffe und Energie bis 2030“) zum Dokument „Energiepolitik Polens bis 2030“ geht von einem Anstieg des Erdgasverbrauchs um 29 % und des Energieverbrauchs um 55 % bis zum Jahr 2030 aus. Der Handel mit Energieressourcen hat nicht viel mit den Regeln des freien Marktes gemein. Dies wird besonders am Beispiel von *Gazprom* deutlich. Diese Firma bietet in Abhängigkeit von deren strategischer Bedeutung für die Firmen- bzw. russischen Interessen (die häufig übereinstimmen) unterschiedliche Preise für die Abnehmer an.

Besonders in Polen wurde die Diskussion um die Energiesicherheit zu Ungunsten der Wirtschaftlichkeit der getroffenen Maßnahmen stark politisiert. Besonders rechtskonservative Kommentatoren predigen gern, dass Russland Panzer gegen Pipelines tausche, um Westeuropa von sich abhängig zu machen. Die *Nordstream-Pipeline*, die vom derzeitigen Außenminister *Radosław Sikorski* als neuer Ribbentrop-Molotow-Pakt bezeichnet wurde, ist das beste Beispiel dieser Rhetorik.

Die Lieferverträge für Energie sind langfristig ausgelegt und erfordern das Abschätzen künftiger Bedarfe, schließlich müssen nicht abgenommene Mengen nach dem Prinzip „Nimm oder zahle“ bezahlt werden. Dies hat zur Folge, dass die Notwendigkeit der Vertragsverhandlungen mit der russischen Seite so viele Emotionen unter den Polen weckt. Der letzte mit *Gazprom* ausgehandelte Vertrag gilt bis 2037 (also für 27 Jahre). Nach dessen Unterzeichnung drohte die Partei *Recht und Gerechtigkeit* (PiS) Premierminister Donald Tusk und dem Vizepremierminister Waldemar Pawlak damit, sie wegen Verringerung der Energiesicherheit Polens vor ein nationales Tribunal zu stellen. Kritiker der Vereinbarung weisen auf die zu großen vertraglich vereinbarten Liefermengen, den hohen Preis sowie die gesenkten Durchleitungsentgelte bei gleichzeitigem Erlass russischer Schulden hin.

Ein weiterer Punkt, der den Handel mit Energieressourcen beeinflusst, ist der Energietransport, der ein ausgebautetes Netz und Speicherkapazitäten erfordert. Dies erschwert zusätzlich

den Energieumsatz bei gleichzeitiger Wahrung der Interessen der Käufer, Verkäufer und Dritter. Von der Bedeutung dieses Faktors konnte man sich überzeugen, als Polen dem Bau der Jamal-Pipeline nicht zustimmte, welche die Ukraine umgehen sollte. Heute sieht die russische Seite keinen Bedarf mehr für eine derartige Investition, da ihr die *Nordstream-Pipeline* den Gastransport nach Westeuropa unter Umgehung der Transitländer sichert. Jedes Mal, wenn der Gasexport aufgrund eines Konfliktes mit einem der Transitländer unterbrochen wird, wird die Diskussion um die Energiesicherheit entfacht, welche vor allem als Verringerung der Abhängigkeit von Russland verstanden wird.

Die wachsenden Abhängigkeiten zwischen den Staaten erfordern daher Entscheidungen nicht ausschließlich auf nationaler, sondern auch auf EU-Ebene. Polen ist aufgrund seiner Bedenken gegenüber Russland ein energischer Befürworter einer gemeinsamen Energiepolitik.¹¹ Präsident Lech Kaczyński betrachtet die Aufnahme des Grundsatzes der Solidarität in Energiefragen in die Lissaboner Verträge als seinen persönlichen Erfolg. Am Ende blieben seine Bemühungen allerdings nur halb erfolgreich, da das Vorgehen der Mitgliedstaaten weiterhin nicht koordiniert wird. Dies wird von Russland gern ausgenutzt, welches auf bilaterale Vereinbarungen setzt, um die Russland unterstützenden Staaten belohnen zu können und diejenigen zu bestrafen, die vor russischer Dominanz warnen.¹²

Die Ausrichtung Polens auf die Kohleverstromung macht enorme Investitionen in die Erschließung neuer Vorkommen notwendig. Die Lage wird dadurch verkompliziert, dass neue

11 Die dominierende Strömung in der polnischen Diskussion fordert allerdings gerade die Stärkung der Unabhängigkeit von Russland. Gleichzeitig ist zu erwähnen, dass der Termin nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Diversifizierung der Bezugsquellen, sondern auch im Kontext der Entwicklung neuer Technologien zur Energieerzeugung, vor allem aus regenerativen Energien, zu sehen ist.

12 Es genügt, die Raffinerie in Możejki zu erwähnen, welche nach der Übernahme durch PKN Orlen keine Rohstofflieferungen erhält, was die russische Seite mit der Notwendigkeit von Reparaturarbeiten begründet. Um die Übernahme der Raffinerie hatte sich auch Russland bemüht. Immer häufiger ist vom Verkauf eines Werks in Litauen an Russland die Rede. Über diese Option informierte unlängst die „Dziennik-Gazeta Prawna“, indem sie daran erinnerte, dass die litauische Seite das Ultimatum der polnischen Seite nicht erfüllt hätte, welches die Instandsetzung der Gleise zur Raffinerie und die Senkung der Schienentransportgebühren, über welchen der Rohstoff angeliefert wird, betrifft (vgl. Duszczyk 2010).

Kraftwerksblöcke gebaut und bestehende aufgrund des steigenden Energiebedarfs saniert werden müssen. Vorsichtige Schätzungen gehen von einer notwendigen Erhöhung der Kraftwerksleistung von 10.000 MW in den kommenden Jahrzehnten aus. Gemäß dem Bericht „*Energy and CO₂ emissions scenarios of Poland*“, der durch die Internationale Energieagentur erstellt wird, wird der Energiebedarf in Polen bis 2030 um 0,7 % steigen (vgl. OECD/IEA 2010). Diese Daten sind im Zusammenhang mit dem zweifach höheren spezifischen Energieverbrauch der polnischen Wirtschaft im Vergleich zum europäischen Mittel zu sehen. Nach Vorhersagen soll dieser sich um 2,7 % im Jahr verringern, so dass er im Jahr 2030 lediglich um 5 % höher wird. Dies erfordert jedoch Investitionen in den Energiesektor in Höhe von 1,3 % des BIP jährlich (bzw. 195 Mrd. EUR bis 2030), wovon ca. 2/3 auf den Bau von Kraftwerksblöcken mit einer Leistung von 92 GW entfallen. Der Anteil der Kohleverstromung an der Stromproduktion wird 67 % im Jahr 2030 gegenüber 93 % im Jahr 2008 betragen (143 TWh – 2008, 150 TWh – 2030) (vgl. Domagała 2008: 34f.).

2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung 17 % betragen. 1,6 GW elektrische Leistung sollen 2030 aus Kernkraft erzeugt werden, was 5 % der Gesamtstromerzeugung ausmachen würde. Auf den Energieverbrauch wird sich ebenfalls die Zahl von Kfz auswirken, die sich bis 2030 verdoppeln soll (vgl. OECD/IEA 2010).

Zu den Instrumenten, welche die Energiesicherheit gewährleisten, gehören die Diversifizierung der Energiequellen, der Abschluss internationaler Abkommen, die das supranationale Energiesystem regulieren, die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, der Abschluss langfristiger Lieferverträge für Energie, Zugangsbeschränkungen für ausländische Unternehmen zum nationalen Energiemarkt, die Sicherung von Energiereserven, eine angemessene Aufsicht und Regulierung des Energiemarktes, eine geeignete Eigentümerstruktur für Energieunternehmen sowie eine leistungsfähige Infrastruktur zur Energieerzeugung und für die Leitungsnetze (vgl. Domagała 2008: 34f.).

Zu den bereits beschlossenen Projekten zählen:

- + der Bau des LNG-Terminals im Hafen von Świnoujście, der mit Flüssiggas beliefert wird;
- + die Erdgasleitung Baltic Pipe, welche über Dänemark die Lagerstätten auf dem norwegischen Kontinentalschelf mit Polen verbinden sollen;
- + die Erdgasleitung Nabucco, welche Gas transportieren soll, das nicht aus Russland stammt;
- + die Verbindungen mit dem Gasleitungsnetz benachbarter Staaten;
- + das Programm für Atomenergie;
- + die Erhöhung der Gasförderung aus inländischen Lagerstätten;
- + die Forschung zu neuen Technologien des Kohleabbaus, darunter zur Kohlevergasung;
- + die Gewinnung von Schiefergas.

Besonders das letztgenannte Projekt weckt viele Emotionen. Vielleicht ist dies den Medien geschuldet, welche für den Fall des Förderbeginns von einem zweiten Karthago sprachen. Vielversprechend sind Schätzungen, die davon ausgehen, dass unkonventionelle Lagerstätten (z. B. Schiefer und fest in Lagerstätten eingeschlossenes Erdgas) ergiebiger sind als konventionelle. Die Schürfrechte erhielten unter anderem bereits Konzerne wie die *Chevron Corporation* oder *Exxon Mobil*. Wenn die Vorräte bestätigt werden, kann in einigen Jahren deren Förderung beginnen.

Maßnahmen auf nationaler Ebene

Das wichtigste, die Energiesicherheit betreffende Dokument ist die 2009 durch das Ministerium für Wirtschaft erarbeitete „Energiepolitik Polens bis zum Jahr 2030“ (vgl. Ministerstwo Gospodarki 2009). Es weist folgende Richtungen der Energiepolitik aus:

- + Verbesserung der Energieeffizienz;
- + Steigerung der Liefersicherheit von Brennstoffen und Energie;
- + Diversifizierung der Stromerzeugung durch die Einführung der Atomenergie;
- + Ausbau der erneuerbaren Energien;
- + Entwicklung konkurrenzfähiger Brennstoff- und Energiemärkte;
- + Reduktion schädlicher Umweltwirkungen in der Energiewirtschaft.

Die erste Richtung hat das weitaus größte Potenzial und genießt daher Priorität. Wirtschaftswachstum in Polen soll ohne zusätzlichen Energiebedarf ermöglicht werden. Der Energiebedarf der polnischen Wirtschaft soll auf den EU15-Durchschnitt gesenkt werden. Das zentrale Problem sind dabei die Leitungsnetze, welche insbesondere beim Neubau enorme Investitionen erfordern. Es bleibt wichtig, in der Öffentlichkeitsarbeit für die effiziente Nutzung von Energie durch die polnischen Bürger zu werben.

Das zweite Handlungsfeld widmet der unvorteilhaften Abhängigkeit der Wirtschaft vom Gas- (über 70%) bzw. Ölimport (über 95%) besondere Aufmerksamkeit. Eine Schlüsselrolle kommt implizit der Sicherstellung der Gas- und Ölversorgung sowie der Diversifizierung der Bezugsquellen zu. Da die Kohle weiterhin der wesentliche Rohstoff für die Stromerzeugung bleibt, wird auf die Notwendigkeit rationeller Nutzung der Kohlevorkommen, die Suche nach neuen Lagerstätten, die Kohleverstromung unter Anwendung emissionsarmer Technologien und die Nutzung des in den Bergwerken freigesetzten Methangases hingewiesen. In begründeten Fällen können Kohleunternehmen privatisiert sowie die Ausgaben für die Erforschung neuer Kohleflöze erhöht werden. Für das Erdgas betont die Strategie die Notwendigkeit, die Energiesicherheit durch Diversifizierung der Bezugsquellen und -regionen, Steigerung der Förderung in Vorkommen außerhalb Polens sowie Erhöhung der einsetzbaren Ressourcen zu gewährleisten. Weiterhin sei es notwendig, die Erdgas-Speicherkapazitäten zu erhöhen, das Leitungsnetz¹³

13 Hier sollen bessere Verbindungen mit anderen Leitungsnetzen die Rohstoffversorgung

auszubauen sowie Technologien zur Kohlevergasung und der Nutzung oberflächennahen Methans zu entwickeln. Notwendig ist die umgehende Errichtung eines Flüssiggasterminals (LNG)¹⁴ und der Abschluss eines Vertrages zu den Gaslieferungen aus dem Norden.

Im Fall des Erdöls zielen die polnische Strategie auf die Diversifizierung der Bezugsquellen und -richtungen sowie den Bau von Speicherkapazitäten, um eine dauerhafte Versorgung auch im Krisenfall zu sichern. Der Umsetzung des ersten Ziels dient der Bau einer Pipeline, die Erdöl aus dem Gebiet des Kaspischen Meeres transportiert. Wichtig bleiben das Halten von Anteilen im Erdölsektor durch den Staat sowie Maßnahmen gegen feindliche Übernahmen in diesem Sektor.

Als eine Möglichkeit zur Lösung der energiepolitischen Herausforderungen wird auf die Notwendigkeit verwiesen, Kernkraftwerke in Polen zu bauen. Die gilt besonders, da die EU (in Übereinstimmung mit dem Klima- und Energiepaket) eine Energieerzeugung fördert, die den Kohlendioxidausstoß in die Atmosphäre verringert. In der „Energiepolitik bis 2030“ wird als Termin für die Inbetriebnahme des ersten polnischen Kernkraftwerkes das Jahr 2020 genannt.¹⁵ Es ist darauf hinzuweisen, dass das Atomprogramm nicht nur den Bau neuer Kernkraftwerke beinhaltet, sondern auch die Ausbildung von Fachkräften für deren Betrieb sowie einen Plan zur Öffentlichkeitsarbeit, um die Akzeptanz für die Kernkraft in Polen zu erhöhen. Berücksichtigt man dies alles, erscheint ein zehnjähriger Zeitraum, in welchem bei vollständigem Einsatz der beteiligten Behörden dieses Ziel realisiert werden kann, als das Minimum.¹⁶

Im vierten Handlungsfeld soll der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch im Jahr 2020 auf 15 % und zehn Jahre später auf 20 % steigen. Im Jahr 2020 sollen Biokraftstoffe

aus Norden, Westen, Süden und Osten sicherstellen.

14 Das LNG-Terminal in Świnoujście soll 2014 in Betrieb genommen werden.

15 Diesen Termin nannte Piotr Naimski (Staatssekretär im Wirtschaftsministerium) ebenso wie Piotr Urbański (Vorstandsvorsitzender der Polnischen Energiegruppe) (Polskiej Grupy Energetycznej), die das Kraftwerk bauen soll (vgl. Bojanowicz 2006, Chojnacki 2008).

16 Die Regierungsbevollmächtigte für Kernkraft und stellvertretende Wirtschaftsministerin, Hanna Trojanowska, gab bekannt, dass von den 28 potenziell geeigneten Standorte Żarnowiec am besten bewertet wurde, auf dem zweiten Platz Warta-Klempicz liegt und als nächstgeeigneter Standort Kopań in Frage kommt.

10 % Anteil am Kraftstoffmarkt erreichen. Zudem sollen die Wälder vor übermäßiger Nutzung geschützt werden. Die Realisierung dieser Grundsätze soll durch die Förderung von Erzeugern erneuerbarer Energien, die Verlängerung der Befreiung dieser Energien von der Umsatzsteuer, die Schaffung optimaler Bedingungen für den Bau von *Offshore*-Windparks sowie die Schaffung weiterer landwirtschaftlicher Biogasanlagen erfolgen. Im Jahr 2020 soll im Schnitt eine dieser Anlagen in jeder Gemeinde vorhanden sein.

Das fünfte Handlungsfeld bezieht sich insbesondere auf die Diversifizierung der Energiequellen und Versorgungsleitungen für Erdöl, Gas und Flüssiggas sowie die Förderung der Marktkräfte am Energiemarkt, darunter durch den Abbau von Barrieren beim Wechsel der Gas- und Stromversorgung. Kraftstoff- und Energiepreise sollen in einer Art und Weise reguliert werden, welche die Interessen aller Marktteilnehmer ausgleicht.

Im letzten Handlungsfeld wird die Begrenzung der CO₂-Emissionen auf ein Niveau angestrebt, welches die Energiesicherheit nicht gefährdet. Insbesondere das Gleichgewicht zwischen Energieangebot und -nachfrage soll erhalten bleiben. Technologische Lösungen, welche die Energiesicherheit verringern, indem sie das Wirtschaftswachstum zu stark vom Energie- und Brennstoffimport abhängig machen, sollen nicht weiter verfolgt werden. Darüber hinaus sollen die Schwefeldioxid-, Stickoxid- und Staubemissionen auf das derzeit bzw. in Zukunft durch EU-Recht erlaubte Niveau gesenkt werden.

Die Struktur des Energiesektors verändert sich, das Gewicht emissionsarmer Erzeugungsformen nimmt zu. Die Umsetzung dieser Grundsätze verlangt den Aufbau eines Systems zur Kontrolle der nationalen Grenzen für Treibhausgase und andere Substanzen. Die Einnahmen aus dem Verkauf von CO₂-Emissionsrechten¹⁷ sind für die Unterstützung von Maßnahmen zur Begrenzung des Ausstoßes von Treibhausgasen vorgesehen. Vorgesehen ist ebenfalls die Förderung der Erforschung der CCS-Technologie.

Die den Energiesektor betreffenden Maßnahmen liegen in der Kompetenz der Regierung, vor allem des Wirtschaftsministeriums. Der Beraterstab, der die Regierung in Fragen der En-

17 Das Versteigerungssystem soll bis zum Jahr 2020 vollständig umgesetzt sein.

ergiesicherheit beriet, wurde allerdings durch Premierminister Donald Tusk aufgelöst. Als beratendes Gremium trat es lediglich in Krisensituationen zusammen. Dieses Gremium wurde durch ein interdisziplinäres Team ersetzt, welches sich mit der Umsetzung der Energiepolitik bis 2030 befasst.

Die Maßnahmen der Regierung zur Sicherung der Gasversorgung hat das Büro für Nationale Sicherheit in seinem Bericht „Bewertung von Maßnahmen der polnischen Regierungsverwaltung und von Energieunternehmen zur Gewährleistung der nationalen Energiesicherheit im Bereich Erdgas“ vom November 2009 beschrieben. Hintergrund des Berichts war der Gaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine, der im Januar 2009 ausbrach und in der Unterbrechung der Gaslieferungen nach Polen gipfelte. Die Autoren weisen auf zahlreiche zentrale Fragen hin, welche die Grundlage für weitere Maßnahmen der Regierung werden sollten.

Das in Świnoujście erbaute für die polnische Energiesicherheit wesentliche LNG-Terminal kann sich allerdings aufgrund zu geringer Lieferungen aus Katar¹⁸ sowie der Marktsättigung nach einem Ausbau der Verbindung mit Gasversorgungssystemen in Nachbarstaaten als Fehlinvestition erweisen. Die unvollständige Ausnutzung seines Potenzials könnte sich negativ auf dessen Rentabilität auswirken. Zudem wird auch die Notwendigkeit, Abnehmer für das Flüssiggas zu finden, als Gefahr für die später als geplant realisierte Investition angesehen. Die Verbindung des polnischen mit dem deutschen Gasverteilungssystem¹⁹ ermöglicht den Transport russischen Gases, was die polnische Energiesicherheit gefährden könnte. Dies sollte daher nicht erfolgen, bevor der Bau des Gashafens und der Erdgasleitung *Baltic Pipe* abgeschlossen sind. Diese Verbindung stellt keine Diversifizierung der Bezugsquellen wie der Gasliefervertrag mit Deutschland dar, sondern lediglich der Bezugswege.

Als eine der wesentlichen Bedrohungen der Energiesicherheit Polens sieht der o. g. Bericht die Erdgasleitung *Nord Stream* an, welcher den „Ring der Erdgasleitungen“ schließt, der russisches

18 Der 2009 unterschriebene Vertrag sichert danach lediglich 27% der jährlichen Kapazitäten des Terminals.

19 Die Erdgasleitung Berlin-Szczecin wird Gas aus der Erdgasleitung Nord Stream und der Anschlussleitung Opal bereitstellen.

Gas nach Europa transportiert. Dies erschwert den Kauf von Gas, das nicht aus Russland stammt. Diese Option würde eine Verbindung mit Österreich eröffnen, indem diese die Anbindung an die Erdgasleitung *Nabucco* herstellt, die die Türkei mit Österreich verbindet und Zugang zu den Ressourcen aus dem Kaspischen Meer erlaubt.²⁰ Bis 2011 soll der Bau der Erdgasleitung *Moravia* zwischen Polen und der Tschechischen Republik abgeschlossen sein, die allerdings wahrscheinlich auch russisches Gas transportieren wird.

Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union

Gegenwärtig deckt die Europäische Union ihren Energiebedarf mehr als zur Hälfte aus Importen. Bis 2030 wird dieser Anteil gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie auf 70 % steigen. Diese Prognose macht eine gemeinsame Energiepolitik nötig, die eine dauerhafte Rohstoffversorgung der Mitgliedstaaten zu akzeptablen Preisen, die Entwicklung alternativer energetischer Bezugsquellen sowie intensivere Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz der Industrie als auch der Privathaushalte garantiert.

Den Entwurf einer gemeinsamen Energiepolitik kann man der Europäischen Energiecharta entnehmen, die 1991 unterzeichnet wurde. Diese ging allerdings nie über den Status einer Erklärung hinaus und musste am Ende auch nicht durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden. Es ist jedoch auf darin enthaltene Bestimmungen hinzuweisen:

- + die Schaffung eines wettbewerbsfähigen Energiemarktes;
- + den wechselseitig freien Zugang zu den Energiemärkten der Unterzeichnerstaaten;

20 Ein gewisses Problem ist die Beteiligung von Unternehmen an der Erdgasleitung Nabucco, welche ebenfalls an der konkurrierenden russischen Leitung South Stream beteiligt sind. Es handelt sich um die italienische ENI und die österreichische OMV. Verspätungen in der Umsetzung von Nabucco stellen diese infrage, wenn man berücksichtigt, dass beide Leitungen an der gleichen Stelle in Österreich zusammentreffen.

- + den gleichberechtigten, auf den Markgesetzen beruhenden Zugang zu Energieressourcen,
- + den vereinfachten Zugang zu Leitungsnetzen für den internationalen Transit;
- + die Förderung des Zugangs zu Kapital;
- + die rechtlichen Garantien für die Übertragung von Gewinnen aus dem operativen Geschäft;
- + die Koordinierung der nationalen Energiepolitiken;
- + den gegenseitigen Zugang zu technischen und wirtschaftlichen Daten;
- + die gesonderten Verhandlungen mit den Einzelstaaten über die Bedingungen zur Erfolgskontrolle der in der Charta enthaltenen Bestimmungen.

Selbst der 1994 unterzeichnete Vertrag über die Energiecharta stellte trotz der Einführung von Mechanismen, welche der Unterbrechung der Gaslieferungen infolge eines zwischenstaatlichen Konflikts vorbeugen sollten, keinen realen Schritt zu einer gemeinsamen Energiepolitik dar, da Russland nicht bereit war, diese Vereinbarung zu ratifizieren.

Das Grünbuch „Europäische Strategie für eine nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ aus dem Jahre 2006 zeigt, dass in den kommenden 20 Jahren Investitionen in Höhe von einer Billion Euro in den Energiesektor erforderlich sein werden (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006). Zu den wichtigsten Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, zählen die Wettbewerbsfähigkeit und der Binnenmarkt für Energie, die Differenzierung der Energiearten, die Solidarität, die nachhaltige Entwicklung und die Außenpolitik. Aus Sicht der von Polen vorgebrachten Fragen sind die Festlegungen zur Umsetzung der gemeinsamen Außenpolitik am wichtigsten, schließlich – so sagt das Grünbuch – ist diese erforderlich, um eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Energiesicherheit zu gewährleisten.

Das Grünbuch erwähnt die Notwendigkeit des Baus neuer Erdgas- und Erdölleitungen sowie von LNG-Terminals aber ebenso das Erfordernis, Erdgas aus den Regionen des Kaspischen Meeres, Nordafrikas und des Nahen Ostens zu importieren. Es

wurden auch die Staaten benannt, mit welchen die EU im Rahmen der paneuropäischen Union eine engere Zusammenarbeit aufnehmen sollte. Dabei könnten die Türkei und die Ukraine dem Vertrag zur Energiegemeinschaft Südosteuropas beitreten, es werden auch Algerien, die Staaten am Kaspischen Meer sowie Norwegen erwähnt. Bezüglich des Erdöls werden die Lagerstätten im Kaspischen Meer aufgeführt, die über die Ukraine in die EU transportiert werden könnten. Im Grünbuch ist auch von einer gemeinsamen EU-Politik gegenüber Russland die Rede sowie von einer Energiecharta mit Russland, die als prioritär angesehen wird.

Polen ist besonders an den im Grünbuch angesprochenen Instrumenten interessiert, welche eine angemessene Antwort auf externe Bedrohungen (z. B. durch Lieferunterbrechung) ermöglichen. Eine gemeinsame Energieaußenpolitik ermöglicht die Einbeziehung von Energiefragen in die Außenbeziehungen zu Drittländern. In den Schlussfolgerungen wird auf drei Ziele der europäischen Energiepolitik verwiesen: Nachhaltigkeit, Konkurrenzfähigkeit und Sicherheit der Energieversorgung. Die Stellungnahme der polnischen Regierung zum Grünbuch (vgl. Księga 2010) enthält eine Reihe von Detailfragen, unter anderem die nach den für die Vorbeugung bzw. Bewältigung von Energiekrisen bereitzuhaltenden Mittel der Gemeinschaft. Die polnische Regierung macht deutlich, dass die Verbesserung der Energiesicherheit einen Mechanismus benötigt, der unverzügliche Krisenreaktionen ermöglicht. Sie schlägt die Schaffung eines intergouvernementalen Mechanismus vor, welcher der Solidarität aller Mitgliedstaaten verpflichtet wäre.

Diesem Ziel würden auch die von der EU definierten minimalen Speichervorräte dienen. Als sinnvoll erachtet Polen auch grenzüberschreitende Verbindungen, welche im Krisenfall genutzt werden könnten. Diese Lösungen wären ein echter Schritt in Richtung der Realisierung der Idee „einer für alle – alle für einen“, auf welcher die Energiepolitik der EU aufbauen sollte. Im Zusammenhang mit den Fragen einer Energieaußenpolitik verwies Polen auf die Notwendigkeit, eine Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten zu den einzelstaatlichen Prioritäten zu führen, um so einen Problem- und Prioritätenkatalog aufstellen zu

können. In Bezug auf die bestehende Abhängigkeit aus instabilen Drittstaaten bzw. Staaten, die ihre Ressourcen als außenpolitisches Instrument einsetzen, sollte über die energetische Dimension der europäischen Nachbarschaftspolitik nachgedacht werden.

Aus Sicht der durch Polen erhobenen Forderungen kann die Aufnahme des Titels XXI zur Energiewirtschaft in den Vertrag zur Arbeitsweise der Europäischen Union als Erfolg gewertet werden. In dessen Artikel 194 wird festgelegt, dass die EU-Politik im Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten die Gewährleistung eines funktionierenden Energiemarktes und einer funktionierenden Energieversorgung, die Schaffung von Verbindungen zwischen den Energieleitungsnetzen, die Förderung der Energieeffizienz, die Energieeinsparung und die Förderung erneuerbarer Energien unterstützen wird. Im Artikel 122 erwähnt der Vertrag die Möglichkeit des Rates, im Fall von Versorgungsschwierigkeiten auf Antrag der Kommission der wirtschaftlichen Situation angemessene Mittel mit einigen Produkten zu ergreifen, vor allem im Bereich Energie.

Trotz dieser Maßnahmen ist die Energiepolitik weiterhin eine nationale Domäne, da es schwierig ist, die verschiedenen nationalen Interessen abzustimmen. Frankreich, dessen Stromerzeugung nahezu vollständig aus Kernkraft erfolgt, ist an einer gemeinsamen Energiepolitik viel weniger interessiert als zum Beispiel die baltischen Staaten, die fast vollständig von Stromlieferungen aus Russland abhängig sind. Zudem versteht Frankreich die Angst vor einer übermäßigen Abhängigkeit von Russland nicht. Polen produziert den größten Teil seines Stromes aus der Steinkohle. Daher erfordern alle emissionsmindernden Maßnahmen von Polen deutlich stärkere Anstrengungen als von anderen Staaten. Großbritannien importiert Gas überwiegend aus Norwegen bzw. Nordafrika und nicht aus Russland. Alle diese Faktoren erleichtern Russland eine Politik, die auf bilaterale Vereinbarungen baut und daher die EU nicht als einen Kontrahenten ansehen muss. Auf jeden Versuch einer schärferen Politik reagiert es mit der Drohung, sich stärker in Richtung Osten zu orientieren und Europa von der Ressourcenversorgung abzukoppeln. Obwohl China

heute die meiste Energie verbraucht, bleibt Westeuropa der beste und sicherste Kunde der russischen Unternehmen.

Die „Energiepolitik bis zum Jahr 2030“ zeigt Maßnahmen, welche die polnische Regierung auf EU-Ebene ergreifen wird. Hervorzuheben sind der Bau internationaler Infrastrukturen zum Erdöltransport aus Mitteleuropa in die Mitgliedstaaten (insbesondere die Erdölleitung Odessa-Brody nach Płock), die Ratifizierung der Energiecharta und die Unterzeichnung des dazugehörigen Durchleitungsprotokolls, den Ausbau der Verbindungen Polens mit dem Stromnetz der benachbarten Staaten, der Bau von Anlagen zur Diversifizierung der Erdgaslieferungen nach Polen (LNG-Terminal an der Küste, Verbindung der Erdgasleitungen mit dem norwegischen Kontinentalschelf).²¹

Die wichtigste Forderung Polens auf europäischer Ebene ist allerdings die Schaffung von Grundsätzen einer multilateralen Politik der EU sowie der Aufbau von Systemen zur Energiesicherheit innerhalb der EU. Die Umsetzung dieser Forderungen ist im strategischen Interesse Polens, welches Wirtschaftswachstum durch die Gewährleistung der Energiesicherheit ermöglichen soll.

Die wichtigste Frage in Sachen Energie bleibt weiterhin Russland, auch wenn die EU mit immer größerem Interesse auf die Region des Kaspischen Meeres schaut und immer häufiger auf die Notwendigkeit der Aufnahme strategischer Beziehungen mit Kasachstan, Turkmenistan und Aserbaidschan hinweist.

Unabhängige Aktivitäten auf internationaler Bühne

Polen hat auch darüber hinaus eigene Maßnahmen ergriffen, um die Energiesicherheit zu gewährleisten. Noch vor dem EU-Beitritt

21 Der Bau der Pipeline Skanled wurde allerdings abgebrochen, was sich negativ auf die Realisierungen der Baltic Pipe zwischen Polen und Dänemark auswirkt (diese sollte das polnische Leitungsnetz mit dem schwedischen und norwegischen Netz verbinden, das Gas aber sollte aus Vorkommen der Polnischen Erdöl- und Erdgasfördergesellschaft – Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa – stammen). Dies resultierte aus dem Rückzug der E.ON Ruhrgas, welches gleichzeitig Anteilseigner an der Erdgasleitung Nord Stream und an Gazprom selbst ist. Im Juni 2010 hat der neue Betreiber auf polnischer Seite (Gaz-System) informiert, dass das Projekt Baltic Pipe von der EU im Rahmen des Projektes TEN-E 2009 gefördert wird. Bisher wurde das Projekt mit einer Summe von 3,19 Mio. EUR im Rahmen desselben Programms gefördert. (vgl. Pressemitteilung Gaz-System 2010).

war es daran interessiert, Erdgas aus dem Norden zu beziehen. Dies fand seinen Ausdruck in der Unterzeichnung einer Vereinbarung mit Norwegen und Dänemark im Jahre 2001, die nachfolgende Regierung setzte dieses Projekt jedoch nicht um. Die Investitionszurückhaltung wurde durch die hohen Kosten und die vergleichsweise geringe Durchleitungskapazität der geplanten Erdgasleitung erklärt. Aus polnischer Sicht hätte dies allerdings eine echte Diversifizierung der Bezugsquellen bedeutet.

Polen zeigte auch in Richtung Osten Interesse, insbesondere an den Ressourcen aus der Region des Kaspischen Meeres. Besonders aktiv war Präsident Lech Kaczyński, der seine Anstrengungen auf den Abschluss von Energielieferverträgen mit Aserbaidshan, Turkmenistan und Kasachstan konzentrierte. Als Präsident Lech Kaczyński 2007 nach Kasachstan reiste, begleiteten ihn Vertreter von PKN Orlen, der Lotos-Gruppe und der Polnischen Erdölbergbau und Gas-Aktiengesellschaft (PGNiG). Es wurde erklärt, dass Polen seine Energiesicherheit dank kaspischen Öls sichere, es wurde sogar der Termin genannt, zu welchem das Erdöl – dank neuer Erdölleitungen – nach Polen gelangen sollte. Während des Besuchs erklärte Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew jedoch unerwartet, dass die Bedingung für jede Zusammenarbeit die Beteiligung Russlands sei, was das Ende der polnischen Pläne bedeutete. Trotz des Scheiterns war der Versuch begründet, da Kasachstan nicht nur große Erdöl- sondern auch Erdgasressourcen besitzt. Das Erdöl wird durch Leitungen auf dem Meeresboden nach Aserbaidshan transportiert und kann von dort mit Tankern auf den europäischen Markt gelangen.

Auch Turkmenistan ist in diesem Zusammenhang ein interessantes Land. Die zentralasiatischen autoritären Regierungen liegen allerdings in der Interessensphäre Russlands und Chinas, die für ihre Unterstützung großes Entgegenkommen erwarten können. Russland kann Erdgas unter Marktpreis einkaufen, China nutzt seit kurzem eine Erdgasleitung, die aus Turkmenistan über Usbekistan und Kasachstan führt. Diese Entwicklung ist deshalb so bedeutsam, da damit Turkmenistan erstmals den Rohstoffexport über eine Erdgasleitung abwickelt, die nicht auf dem Territorium Russlands liegt. Als wichtigster Energiever-

braucher ist China ein wichtiger Kunde, der nahezu jede Rohstoffmenge abnehmen kann. Der Iran ist ebenfalls an Erdgas aus Turkmenistan interessiert, daher sollte die EU in diesem Land stärker in Erscheinung treten.

Im Jahr 2008 hat Polen eine Vereinbarung mit der Ukraine zur Verlängerung der Erdölleitung Odessa-Brody über Płock nach Gdańsk unterzeichnet. Das würde den Transport kaspischen Öls nach Europa ermöglichen (insbesondere nach Deutschland, die baltischen Staaten, Polen, Ukraine, Tschechien und die Slowakei). Heute fließt das Öl in umgekehrter Richtung von Brody nach Odessa. Der das Projekt ausführenden Firma *Nowa Sarmatia* gelang es, Kofinanzierung durch die EU einzuwerben, die letzten Turbulenzen in ihrer Führung (im Juni hat deren Präsident Marcin Jastrzębski seinen Rücktritt eingereicht) sollten allerdings beunruhigen. Präsident Jastrzębski hatte versprochen, dass die Erdölleitung mit dem aus Aserbaidschan stammenden Öl im Jahr 2014 eröffnet wird.

Alle von Polen ergriffenen Maßnahmen, um die Abhängigkeit von Russland zu verringern, sind schwierig, obwohl das Land seit dem Zerfall der UdSSR die Kontrolle über zahlreiche Verbindungen verloren hat, welche Ressourcen nach Westeuropa transportieren. Seitdem verlaufen die Leitungen durch Länder, die nicht alle mit Russland befreundet sind, was dieses auf alle erdenkliche Weise versucht zu verhindern. Auch wenn Russland dies nicht zugeben möchte: Die Erdgasleitung Nord Stream scheint eine Initiative zu sein, um gerade Transitländer auszuschließen, die den Rohstofftransport blockieren könnten. Dies wurde während eines Vortrags von Professor Walerij Musin mit dem Titel „Gazprom, Nord Stream, South Stream und die Energiesicherheit Europas“ eindrucksvoll deutlich, der im Mai 2010 an der Adam-Mickiewicz-Universität in Poznan gehalten wurde. Als Rechtsanwalt und Mitglied des Aufsichtsrates von Gazprom argumentierte er, dass die Rohrleitung, die Russland mit Deutschland unter Umgehung der Ukraine und Polen verbindet, im Grundsatz ein europäisches Projekt ist, da es dem Kontinent die Rohstoffversorgung sichert. Dank dieser Investition schaltet Russland aber Transitländer aus, insbesondere die Ukraine. Im-

mer öfter kommt es aber auch zu Meinungsverschiedenheiten mit Weißrussland. In ähnlicher Weise ist der Bau der Erdölleitung BTS-2 zu sehen, welcher Russland weniger abhängig von der Erdölleitung Freundschaft machen soll, welche über Weißrussland und die Ukraine verläuft. Dank der in großem Stil realisierten Investition in den Hafen in Ust Luga an der estnischen Grenze wird das Öl mit Tankern nach Westeuropa transportiert.

Polen verfolgt eine vielseitige Politik, um die Energiesicherheit zu sichern. Sie umfasst Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union und in der Innenpolitik. Auch eigenständige Maßnahmen wurden unternommen, obwohl sie in Kasachstan nicht von Erfolg gekrönt waren. Weitere Versuche, zum Beispiel Verbindungsleitungen, welche polnische Systeme mit denen benachbarter Staaten verbinden, bedeuten lediglich eine Diversifizierung des Transportweges, aber nicht der Förderquellen.

Es scheint, dass die beste Absicherung der wirtschaftlichen Interessen eine gemeinsame Politik der EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist, die die gemeinsame Verhandlung von Verträgen, Energiesolidarität im Fall von Streitigkeiten um Lieferungen und Förderung von Energieprojekten beinhaltet. Es ist darauf hinzuweisen, dass Polens Energiewirtschaft große Investitionen erfordert, wobei der hohe Energieverbrauch der Wirtschaft die Energiebilanz noch zusätzlich verschlechtert. Die Ansprüche des Energie- und Klimapaketes könnten sich als schwierig umzusetzen erweisen und machen es notwendig, Kosten für den Kauf von zusätzlichen Emissionszertifikaten aufzubringen.

Nicht unerwähnt bleiben sollten auch die globalen Faktoren, die den Energiemarkt beeinflussen. China konsumiert immer mehr Energie, Indien steht dem kaum nach. Für die Wirtschaftsentwicklung hat dieser Trend noch ausgeprägtere Folgen. Die Wirtschaftskrise hat dazu geführt, dass der Energiebedarf Westeuropas abgenommen hat, was sich negativ auf den Gasexport durch Gazprom auswirkte.²² Auf den geringeren Bedarf hatten auch die gestiegene Nutzung von Flüssiggas innerhalb der EU und die Erhöhung der LNG-Produktion durch die Exportländer ihren Einfluss. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Nachfrage nach Rohstoffen

22 Im Jahr 2009 fiel der Export um 11,4%. (vgl. Gazprom 2010).

aus unkonventionellen Lagerstätten gestiegen ist, was in Zukunft die Nachfrage nach dem Rohstoff aus Russland verändern könnte.

Zu beantworten ist auch die Frage, ob Energiesicherheit als Sicherheit der Lieferungen oder eher als Sicherheit dafür verstanden wird, dass die Lieferungen nicht aus Russland stammen. Schließlich wird das vom Grundsatz her ökonomische Problem zu stark politisiert und mit Angst vor Russland vermischt, während gleichzeitig gerne das Investitionsrisiko, die Rentabilität, ihre Kosten und ihre Notwendigkeit vergessen werden. Alles im Namen des höheren Ziels – der stärkeren Unabhängigkeit von Lieferungen aus Russland.

Literatur

- Blaschke, W. (2008): Technologie Czystego Węgla rozpoczynają się od jego wzbogacania; in: „Polityka energetyczna”, Nr. 11/2008, Heft 2, Kraków.
- Bojanowicz, J. (2006): Polubić atom: kiedy w Polsce powstanie elektrownia jądrowa? „Fakty” vom 18. August 2006.
- Chojnacki, I. (2008): Elektrownię atomową w Polsce trzeba wybudować, „Gazeta prawna” vom 19. Juni 2008.
- Domagała, M. (2008): Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne, Lublin.
- Duszczyk, M. (2010): Orlen może szybko wyjść z Litwy, „Dziennik-Gazeta Prawna” vom 8. Juli 2010.
- Frączek, P. (2010): Rola gazu ziemnego w polityce energetycznej Polski: stan obecny i perspektywy; in: „Polityka energetyczna”, Band 13/2010, Heft 1, Kraków.
- Gazprom (2010): gaz łupkowy może zmienić światowy rynek gazowy, Wirtualny Nowy Przemysł, http://gazownictwo.wnp.pl/gazprom-gaz-lupkowy-moze-zmienic-swiatowy-rynek-gazowy,100123_1_0_0.html, Zugriff 15. Juni 2010.
- Janusz, P. (2010): Zasoby gazu ziemnego w Polsce jako czynnik poprawiający bezpieczeństwo energetyczne, na tle wybranych państw UE; in: „Polityka energetyczna”, Band 13/2010, Heft 1, Kraków.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie. KOM(2006) 105 endgültig <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:DE:PDF>.
- Księga, Z. (2010): „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” - Stanowisko Rządu. <http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Energetyka/Archiwum/Zielona+ksi%C4%99ga.htm>, veröffentlicht am 15. Juni 2010.
- Ministerstwo Gospodarki (2009): Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Warszawa. <http://www.polishwindenergy.com/downloads/Polityka-Energetyczna-Polski-do-2030-roku.pdf>.
- Müller-Kraenner, S. (2009): Bezpieczeństwo energetyczne. Nowy pomiar świata, Szczecin.
- OECD/IEA (2010): Energy and CO2 emissions scenarios of Poland. http://www.mg.gov.pl/files/upload/10460/ENERGY_AND_CO2_MAE.pdf.
- Pressemitteilung Gaz-System SA (2010): vom 15. Juni 2010, <http://www.gaz-system.pl/o-firmie/centrum-prasowe/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/informacja-archiwalna/artykul/7535.html?L=mnoaadeazar&cHash=78c6d780f0>, Zugriff 17. Juni 2010.

II. Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung

Verfassung für Europa und Vertrag von Lissabon – Dornige Anfänge der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in der EU

Bogdan Koszel

Die aufmerksam verfolgte Rede Joschka Fischers vom 2. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin über die Zukunft der Europäischen Union und die Selbstverständlichkeit einer Unterzeichnung der Verfassung für Europa, bekräftigt durch die Erklärung von Laeken vom 14. Dezember 2001, trug Früchte als der Europäische Konvent seine Arbeit aufnahm (für eine detaillierte Analyse vgl. Bachmann 2004, Wessels 2002: 83-98).

Im Juni 2003 wurden die Arbeiten an der ersten Version einer Verfassung abgeschlossen, und im Folgemonat wurde ihr Entwurf an die Mitgliedstaaten versandt und neu angenommen. Ein ernster Fehler der Initiatoren des Konvents war, dass die Beitrittskandidaten lediglich an der Verfassungsdebatte, nicht aber an den Abstimmungen zu den folgenden Artikeln des Vertrags teilnehmen konnten. Die polnische Delegation im Konvent (mit Danuta Hübner, Józef Oleksy und Edmund Wittbrodt) war sich der formalen Beschränkungen bewusst und übte Zurückhaltung mit ihren Ideen. Auf der anderen Seite hatte ihre Passivität ihre Berechtigung. Ihre Passivität fand darüber hinaus noch andere Berechtigung

Polen, das im Januar 2003 seine klare Unterstützung für die amerikanischen Aktivitäten im Irak ausgesprochen hatte (sog. Brief der acht Premierminister), fand sich einem starken Beschuss von Seiten Frankreichs und Deutschlands ausgesetzt. Um

keine zweite Front der Konfrontation zu schaffen, setzte es sich auf dem Forum des Konvents nicht für die Verteidigung der eigenen Lösungen ein, was sich später fürchterlich rächte. Man muss daran erinnern, dass die Liste der polnischen Vorbehalte am Entwurf lang war:

- die von Polen geforderte und im Entwurf nicht berücksichtigte Einführung der *invocatio Dei*, die die christliche Herkunft des vereinten Europas unterstreichen sollte, in die Präambel des Verfassungsvertrags;
- das Abgehen von der 2001 im Vertrag von Nizza eingeführten Abstimmungsweise nach dem sog. Prinzip der doppelten Mehrheit, wonach eine angemessene Anzahl von Unionsländern sowie die Mehrheit der Unionsbevölkerung sich für die Annahme einer Entscheidung aussprechen sollte;
- das Festhalten an der Formel „ein Land – ein Kommissar“ in der Europäischen Kommission und die fehlende Zustimmung für eine Verringerung der Anzahl der Mitglieder der EU-Kommission sowie eine rotierende Ausübung dieser Funktion;
- die Zweifel am neuen Amt des Vorsitzenden des Europäischen Rates, die aus der Befürchtung resultierten, dass dessen Kompetenzen sich mit den Befugnissen des Präsidenten der Europäischen Kommission überschneiden könnten, was Konflikte zu provozieren drohte;
- die Einführung des neuen Amtes eines EU-Außenministers, der die Befugnisse eines Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen würde, die in Polen für verfrüht gehalten wurde, da diese die Gemeinschaftsinstitutionen zu sehr stärken und die Handlungsfelder für die nationalen Außenminister einschränken würde;

- das Festhalten am sog. Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit und die Verleihung eines Verfassungsrangs für selbiges, dessen Möglichkeit der Verständigung zwischen einigen Staaten und einer schnelleren Integration in verschiedenen Bereichen unter bestimmten Bedingungen von Warschau als mögliche Teilung Europas in die „Besseren“ (die, die sich schneller integrieren) und die „Schlechteren“, die im Windschatten von Wandel und Integration verblieben, interpretiert wurde (Sołtyk 2003).

Ziemlich schnell, nach einem Signal aus dem Vatikan, wonach die Berufung auf Gott in der Präambel der Verfassung für Europa für Papst Johannes Paul II. keine Frage darstellt, die kategorisch geklärt werden müsse und die nicht als oberste Priorität gesehen werde, gaben die Regierung Leszek Millers und die Opposition diese Idee auf. Ihnen war bewusst, dass sich außer Litauen, Irland und Italien nicht viele Verbündete gefunden hätten. Das laizistische Frankreich hingegen widersetzte sich dieser Darstellung scharf. Es setzte die endgültige Formel durch, wonach Europa *„aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“* schöpfe (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004: 3).

Einen großen Einfluss auf die polnische Position im Europäischen Konvent hatte die Verschlechterung der Beziehung zu Deutschland. Die offene Konfrontation mit Berlin, sich vorbehaltlos für die von Polen vorgeschlagenen und infrage gestellten Artikel der europäischen Verfassung auszusprechen, fiel unglücklich zusammen mit der Verstärkung der Diskussionen zu den Eigentumsansprüchen und zum Bau des Zentrums gegen Vertreibungen in beiden Ländern. Letztere verschlechterte das gesamte Klima der deutsch-polnischen Beziehungen, obwohl Kanzler Gerhard Schröder sich öffentlich von einer Finanzierung des Baus in Berlin aus öffentlichen Mitteln distanzierte (vgl. Mazur 2006, Koszel 2008).

In Polen konzentrierte sich das Gewicht der Diskussion währenddessen allmählich auf die Art der Stimmgewichtung, während andere strittige Fragen in den Hintergrund traten. Gemeinsam mit den Franzosen versuchten die Deutschen den Polen zu erklären, dass die in Nizza getroffenen Festlegungen eine temporäre Lösung waren, was die polnische Delegation gewusst habe, und die vor allem den Erweiterungsprozess in Gang setzen sollten. Es deutete sich an, dass die derzeitige Vereinbarung unter großen Schwierigkeiten bei einer Bewahrung des Kompromissprinzips ausgearbeitet wurde. Das Prinzip der sog. doppelten Mehrheit in der Entscheidungsfindung im Rat der EU war transparenter und spiegelte das tatsächliche Kräfteverhältnis in der Union wider. Der Versuch, dieses anzufechten, wurde als Angriff auf die Einheit Europas und Ablehnung der Verantwortung für das zukünftige Schicksal des europäischen Kontinents betrachtet. Man hielt dies für ein Anzeichen von Nationalismus und Unwille, Opfer für das geeinte Europa zu bringen.

Es war nicht schwer zu erkennen, dass der am 18. September 2003 durch den oppositionellen Abgeordneten der Bürgerplattform Jan Rokita von der Tribüne des Sejm in den Raum geworfene Slogan „Nizza oder Tod“ ein ernsthafter politischer Fehler war, dessen langfristige Folgen sich in den Beziehungen mit den Partnern der Europäischen Union und im Inneren bemerkbar machte. Die von Kanzler Gerhard Schröder gewarnte Regierung Leszek Millers, wonach Deutschland in dieser Frage keinen Kompromiss eingehen würde, wurde von der Opposition bedrängt und verlor in der Tat ihre Handlungsfreiheit.

Zweifellos hatte die polnische Seite im Streit mit Deutschland und Frankreich starke Trümpfe in der Hand. Das Prinzip der doppelten Mehrheit favorisierten deutlich die großen Staaten (Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland), deren Gewicht in der Union außerordentlich wuchs, was das Prinzip der Solidarität mit kleineren und schwächeren Staaten verletzte. Es war auch schwer, über die Schwächen des Nizza-Systems zu urteilen, ohne es praktisch testen zu können. Schließlich stimmten die polnischen Bürger im Unionsreferendum in der Überzeugung, dass die Rolle und der Platz Polens im Prozess des Auf-

baus eines vereinten Europas durch die Unionspartner gewürdigt wurde, was sich in der ihm in Nizza zuerkannten Anzahl der Stimmen im Rat der EU ausdrückte (vgl. Cimoszewicz 2003).

Wie es scheint, gab es in Berlin Verständnis für diese Argumente, doch trotzdem übte man Druck auf Polen aus, seinen Standpunkt in der Frage der Stimmgewichtung zu ändern. Der sich Ende Oktober 2003 in Warschau aufhaltende Chef der deutsch-polnischen Parlamentariergruppe im Bundestag, Markus Meckel, warf der polnischen Regierung „*politische Kurzsichtigkeit*“ vor (vgl. Meckel 2003). Der EU-Erweiterungskommissar Günter Verheugen warnte im Interview für die „Gazeta Wyborcza“, mit dem System von Nizza drohe eine Entscheidungslähmung in der Union, deren Konsequenzen auch Polen zu spüren bekommen werde (vgl. Verheugen 2003).

Kurz vor Beginn der sog. Konklave von Neapel, die letzte Entscheidungen zur Annahme der Unionsverfassung bringen sollte, wurde in Polen ein Brief von 100 Intellektuellen mit Władysław Bartoszewski an der Spitze verbreitet, der die Verhandlungsposition der polnischen Regierung stärken sollte. Der Brief führte Argumente für die Verteidigung Nizzas auf, das sich „*nicht aus einem eng gefassten nationalen Interesse*“ ergeben sollte, „*sondern aus der Überzeugung, dass diese Bestimmungen es in größerem Maße als der gegenwärtige Verfassungsentwurf erlauben, drohenden inneren Partikularismen entgegen zu wirken, die das vereinte Europa in der Zukunft sprengen können*“ (vgl. „Gazeta Wyborcza“ vom 26.11.2003).

Die mit großem Interesse erwartete „Konklave“ von Neapel (28.-29.11.2003) führte nicht zu einer Annäherung der Standpunkte. Die polnische Delegation hatte den Eindruck, dass sie allmählich mit ihren Argumenten trumpfen könne und dass das für Mitte Dezember geplante Treffen der „letzten Chance“ in Brüssel konkrete Ergebnisse bringen würde. Die Deutschen jedoch verbargen ihre Enttäuschung nicht. Sowohl Kanzler Schröder als auch Minister Fischer verließen Neapel pessimistisch und überzeugt davon, dass Europa einen hohen Preis für das Bestehen auf den Vertrag von Nizza zahle.²³

23 Vgl. Ridderbusch 2003; Mit vielen Stimmen, „Der Tagesspiegel“ vom 1.12.2003;

Anfang Dezember 2003 traf sich der deutsche Regierungschef in Berlin mit dem Premierminister Italiens, Silvio Berlusconi, und in Paris mit Präsident Jacques Chirac. Er fand deren Zustimmung für die Aufrechterhaltung seiner unnachgiebigen Haltung. Allmählich begann die Devise zu kursieren, dass auch die deutschen Zugeständnisse ihre Grenzen hätten und es besser sei, die Verfassung nicht zu unterzeichnen, als sie in der bösen Gestalt Nizzas anzunehmen. In dieser Situation brachten die Reise von Präsident Alexander Kwaśniewski am 11. Dezember nach Berlin und sein Treffen mit Gerhard Schröder und Bundespräsidenten Johannes Rau keinerlei Effekte. In einem ausführlichen Artikel in der Tageszeitung „Die Welt“ konstatierten bekannte Publizisten, Kwaśniewski gehe auf Konfrontationskurs gegenüber Schröder und im Wesentlichen sei Polen verantwortlich für die größte Krise in der EU-Geschichte.²⁴

Der Brüsseler Gipfel vom 12.-13. Dezember 2003 verwehte die Hoffnung der größten Optimisten. Noch vor seinem offiziellen Beginn kam es zu einem Treffen von Kanzler Schröder mit Präsident Chirac und Premier Blair, das den letzten Versuch einer Ausarbeitung eines gemeinsamen Standpunkts zur Reform des Abstimmungssystems im Rat der Europäischen Union darstellen sollte. Seine Ergebnisse erwiesen sich als negativ. Es gelang nicht, den britischen Führer klar für sich zu gewinnen, und nach einigen Stunden begann Kanzler Schröder in Äußerungen zu Journalisten offen zu signalisieren, dass der Gipfel in einem Fiasko enden würde.²⁵ Unterstützt von der Mehrheit der Unionsstaaten war Deutschland zu keinerlei Zugeständnissen bereit. Die Schuld für die Situation wurde Spanien und in noch größerem Maße Polen angelastet, das nach Meinung des Wochenmagazins „Der Spiegel“ die Wahrnehmung des Staates als „*notorischen Störer*“ der Verwirklichung der Idee des großen europäischen Projekts kaum erwarten konnte. Es sei in der

Europäische Verfassung vor dem Scheitern, „Süddeutsche Zeitung“ vom 1.12.2003; EU-Verfassung: Machtkampf geht weiter, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 1.12.2003; Bielecki 2003.

24 Vgl. Blome et al. 2003; Jetzt geht's um's Ganze, „Der Tagesspiegel“ vom 12.12.2003; Kwaśniewski nie przekonał Schrödera, „Gazeta Wyborcza“ vom 12.12.2003.

25 Vgl. Historisches Treffen in Brüssel. Gipfel vor dem Gipfel, „Süddeutsche Zeitung“ vom 12.12.2003.

europäischen Arena isoliert. Nach der nüchterneren Aussage des deutschen Kanzlers offenbarten sich „nationale Interessen, die Vorrang gewonnen haben über die europäische Idee“. Der Kanzler versicherte, dies werde keinen Einfluss auf die deutsch-polnischen Beziehungen haben. Einen ähnlichen Ton schlug Premier Miller an, der nach einem Hubschrauberunfall eine Sensation in Brüssel auslöste, als er im Rollstuhl kam. Auf der Pressekonferenz betonte er, dass Deutschland ein großer wirtschaftlicher und politischer Partner Polens sei und beide Länder nicht in eine andere Ecke Europas umziehen könnten. Beide Seiten kündigten ein baldiges Treffens an, das der deutsch-polnischen Kooperation neue Impulse geben würde.²⁶

Ab Februar 2004 konnte man Anzeichen für einen Wandel der bisher unnachgiebigen Haltung Deutschlands gegenüber einer Vision des zukünftigen Europas sowie den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Organe der EU beobachten. Im Interview mit der Tageszeitung „Berliner Zeitung“ begann Minister Joschka Fischer sich vom Gedanken an die Schaffung einer „*Avantgardegruppe*“ im Integrationsprozess der Integration und der damit verbundenen Idee einer „*verstärkten Zusammenarbeit*“ zu verabschieden. Er erklärte das mit der Notwendigkeit, die Reihen zwischen den Unionsländern angesichts der terroristischen Anschläge und der rasanten Entwicklung der Globalisierung zu schließen. Im Folgemonat gab es Berichte, wonach die deutschen Politiker bereit seien, den Vorschlag einer Veränderung der Verhältnisse beim Prinzip der doppelten Mehrheit während der Abstimmungen im Rat der EU in Betracht zu ziehen. Vorgeschlagen wurde eine Absenkung der Grenzen von 60 % auf 55 % in Bezug auf die Anzahl der Mitgliedstaaten, die einer Entscheidung zustimmen, und eine Erhöhung der Schwelle von 60 % auf 65 % der Unionsbevölkerung (vgl. Middel 2004).

Die Veränderungen in den deutschen Ansichten resultierten in großem Maße aus Veränderungen des Warschauer Standpunkts zur Beschreibung der Unionsinstitutionen in der Verfas-

26 Vgl. Polen: Ernüchterung nach dem Streit um die EU-Verfassung, „Der Spiegel“ vom 12.01.2004; Keine Einigung auf dem EU-Gipfel, „Die Welt“ vom 13.12.2003; Europäische Verfassung: Historische Chance verpasst – Ein Gipfel gescheitert, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 13.12.2003; Rubinowicz-Gründler et al. 2003; Holesch 2007: 93.

sung. Von Anfang 2004 an signalisierte Polen seine Bereitschaft, Kompromissvorschläge zu diskutieren. Es stimmte dem System der doppelten Mehrheit in den Abstimmungen zu, legte aber nahe, dass es nach geeigneten Modifikationen erst ab 2009 gelten sollte. Bis zu diesem Zeitpunkt würden die Bestimmungen von Nizza gelten. Kanzler Schröder und Präsident Chirac sowie Premier Blair nahmen diese günstigen Veränderungen bei ihrem Treffen in Berlin im Februar 2004 positiv zur Kenntnis.

Zweifellos brachten die Wahlergebnisse in Spanien und die kurze Visite von Kanzler Schröder im März 2004 einen Durchbruch in den Verhandlungen. Nach ihrer Machtübernahme zogen die spanischen Sozialisten die spanischen Soldaten aus dem Irak ab, verloren das Interesse für die Lösungen von Nizza und ließen Polen allein zurück. In Polen erklärte Schröder angesichts des Rücktritts von Premier Miller, dass eine Veränderung des Konzepts der doppelten Mehrheit für Entscheidungen im Rat der EU nicht in Betracht gezogen werde. Gleichzeitig räumte er ein, dass sich die Deutschen der großen Bedeutung Polens in der Europäischen Union sehr wohl bewusst seien. Er schlug die Möglichkeit einer vernünftigen Modifizierung des Abstimmungssystems vor, um die polnischen Interessen besser zu berücksichtigen. Beide Seiten erkannten, dass ein Kompromiss greifbar nahe war.²⁷

Nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags und der sichtbaren Erweiterung der Union um zehn neue Mitglieder am 1. Mai 2004 sowie den Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni dieses Jahres, die bedeutend weniger Emotionen hervorriefen, folgte die letzte Verhandlungsrunde zum Verfassungsvertrag. Die sich am 18. und 19. Juni beratenden Unionsführer nahmen nach einer Serie von Treffen den Entwurf einer europäischen Verfassung in modifizierter Form an. In der wichtigsten Frage sollten mit dem neuen Abstimmungssystem ab dem 1. November 2009 Entscheidungen entsprechend der sog. doppelten Mehrheit von 55 % der Staaten (jedoch nicht weniger

27 Vgl. EU-Verfassung: Kompromiss nötig und möglich, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 24.03.2004; La Pologne pourrait débloquer l’impasse sur la Constitution européenne, „Le Monde“ vom 23.03.2004; Gnauck 2004; Roser 2004; Pszczółkowska 2004.

als 15 Staaten, die 65 % der Unionsbevölkerung repräsentieren) fallen. Eine Sperrminorität besäße eine Gruppe, die 45 % der Staaten oder 35 % der Unionsbevölkerung (jedoch mindestens vier Staaten) repräsentiert. Der vereinbarte Vorschlag war ein Tribut an die polnische Seite, obwohl sie ihr weniger Vetomöglichkeiten gab als der Vertrag von Nizza.

Anfangs wurde angenommen, dass sich die Europäische Kommission ab 2014 – nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens – auf 18 Kommissare verkleinern würde, die nach dem Prinzip einer „gerechten Rotation“ ausgewählt werden sollten. Die Anzahl der Europaabgeordneten sollte dagegen von 732 auf maximal 750 wachsen. Die minimale Repräsentation betrüge sechs Abgeordnete (Malta erhielte einen mehr), die maximale 96 (Deutschland sollte drei verlieren). Die genaue Aufteilung sollte vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 vorgenommen werden.²⁸

Übereinstimmend mit den Wünschen Frankreichs und Deutschlands wurde die Schaffung neuer Organe beschlossen – des Amtes des Vorsitzenden (Präsidenten) des Europäischen Rates und des Amtes eines Außenministers der Union. Der Vorsitzende würde die Arbeit des Rates koordinieren und die Union nach außen repräsentieren. Der Minister wäre ein Mitglied der Europäischen Kommission und würde an den Beratungen des Europäischen Rates teilnehmen.

Wie bereits erwähnt, gelang es angesichts des starken Widerstands Frankreichs trotz intensiver Bemühungen Polens nicht, einen Bezug auf die christlichen Werte in die Präambel der europäischen Verfassung aufzunehmen. Stattdessen wurde die gesamte in Nizza im Dezember 2000 beschlossene Charta der Grundrechte als separates Dokument aufgenommen. Ein integraler Bestandteil des europäischen Grundgesetzes wurde die Unionsbürgerschaft. In der Verfassung gelang es, die ausschließlichen Kompetenzen der Union sowie bedeutend mehr zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Kompe-

28 Vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004; Instytucje Unii po nowemu, czyli kompromis z Brukseli, „Gazeta Wyborcza“ vom 21.06.2004.; Middel/Ridderbusch 2004; Die doppelte Mehrheit. Entscheiden und blockieren, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 21.06.2004.

tenzen genau abzugrenzen. Das erste Mal hätten die Unionsbürger ein Recht auf Gesetzesinitiativen durch die Europäische Kommission, wenn der Gesetzentwurf von mindestens einer Million Menschen „aus einer beträchtlichen Anzahl von Ländern“ unterstützt würde.

Die Forderung nach einer gemeinsamen Außenpolitik und einer künftigen gemeinsamen Verteidigungspolitik wurde aufrechterhalten. Die Unionsländer verpflichteten sich zu einer solidarischen Hilfe im Fall terroristischer Angriffe. Die Verfassung ermöglicht auch die sog. verstärkte Zusammenarbeit und damit eine schnellere Integration von mehreren Ländern, vorausgesetzt diese Zusammenarbeit ist offen für andere. Das erste Mal wurden klare Regeln zur Möglichkeit eines Beitritts oder einer Aussetzung der Unionsmitgliedschaft eingeführt. Im Anhang wurde eine größere Einbindung der nationalen Parlamente im Prozess der europäischen Rechtsetzung festgelegt.

Frankreich und Deutschland konnten die Veränderungen nur schwer akzeptieren, insbesondere diejenigen über die Änderung eines verstandenen Entscheidungsprozesses. Zu Recht wurde argumentiert, dass die beschlossenen Lösungen im Vergleich zu den klaren Vorschlägen des Konvents schwerer zu verstehen seien und das Verfahren noch komplizierter machten. Das Festhalten am Standpunkt „ein Land – ein Kommissar“ bis 2014 würde die Effizienz des Regierens in der Union drastisch reduzieren und Kompetenzüberschneidungen sowie eine Verdopplung der Arbeit der EU-Kommissare bedeuten (Vgl. Wesels 2004: 167).

Die Unterzeichnung der Verfassung für Europa am 29. Oktober 2004 setzte den Ratifizierungsprozess im Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten in Gang. Ab 2005 äußerte man in Polen zur Ratifizierung im Allgemeinen die nüchterne Hoffnung, dass sie im Ergebnis der Referenden in anderen Ländern, besonders – worauf man am meisten zählte – in Großbritannien, zunächst begraben werde. In Berlin war man sich des polnischen Hinhaltens wohl bewusst, zählte aber scheinbar im Stillen darauf, dass der erfolgreiche Ausgang der Referenden und der Abstimmungen in den Parlamenten der meisten Mit-

gliedstaaten einen starken Druck auf Polen ausüben könnte, da dieses im anderen Falle mit seiner Ablehnung der Verfassung allein oder zusammen mit Großbritannien als Totengräber der europäischen Verfassung angesehen würde. Eine Warnung für die Erwartungen der Europäischen Kommission und gleichzeitig eine kalte Dusche waren die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament. Die starke antieuropäische Wählerschaft, die sich in Polen in der Offensive befand, und die ausgerufenen Anti-EU-Kampagne beeinflussten die Wahlbeteiligung, die am 13. Juni 2004 gering blieb und lediglich 20,87 % betrug, bei einer doppelt so hohen Beteiligung von 43 % in Deutschland und 43,14 % in Frankreich. In Deutschland stellte man ungläubig fest, dass mindestens die Hälfte der polnischen Sitze auf erklärte EU-Gegner entfiel, die ihre Abneigung offen zeigten.²⁹

Noch größer war die Enttäuschung einige Monate später, als das Europäische Parlament am 12. Januar 2005 mit großer Mehrheit (500 Stimmen für, 137 dagegen, 40 Enthaltungen) die Verfassung für Europa ratifizierte. Für die Verfassung stimmten 15 polnische Parlamentarier, 19 waren dagegen. Die Abgeordneten der stärksten Gruppierung – der Bürgerplattform – enthielten sich mit Ausnahme Paweł Piskorskis der Stimme.³⁰

Nach dem Märzgipfel der Europäischen Union in Brüssel fesselte der sich nähernde Termin der Ratifizierung der Europäischen Verfassung in Deutschland und Frankreich die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung. Über Polen sprach man nicht, und wenn doch, dann kritisch, da es aus den erwähnten taktischen Gründen signalisierte, dass eine Ratifizierung dieses Dokumentes erst in der zweiten Jahreshälfte 2006 erfolgen würde. Das Spiel war transparent, weil die Abstimmung erst nach einem eventuellen Referendum in Großbritannien erfolgen sollte, von dem man ein

29 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2005: 94. Die Autorin ordnete von 54 polnischen Europaabgeordneten 42 antieuropäischen oder euroskeptischen Gruppierungen zu. Mehr zu den Wahlergebnissen vgl.: Europawahlen. Juni 2004. Ergebnisse und Bewertungen der Außenstelle der Konrad-Adenauer-Stiftung, (o. O., o. J.) http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_4841_1.pdf; H. Wohlan, Europawahlen auf Polnisch. Über die Ursachen der niedrigen Wahlbeteiligung, http://www.kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_5143_1.pdf.

30 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2005: 85-102; Słojewska 2005. Für die Verfassung stimmten die Abgeordneten der SLD, der SdPL und der UP sowie der UW. Dagegen waren die Abgeordneten der PiS und der LPR. Die Gruppen Samoobrona und PSL enthielten sich.

Begräbnis der Verfassung durch die euroskeptischen Insulaner erhoffte. Im Übrigen konnten die bereits erworbenen Erfahrungen im Ratifizierungsprozess des Verfassungsvertrags in den Unionsstaaten nicht optimistisch stimmen und signalisierten, dass seine Annahme keine leichte Aufgabe werden würde. Das – wie sich zeigen würde – einzige für die Vertragsanhänger gelungene Referendum fand am 20. Februar 2005 in Spanien statt, dessen Bewohner dem Entwurf mit einer Mehrheit von 77% zustimmten. Acht weitere Staaten (Österreich, Belgien, Griechenland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Italien) nahmen die Verfassung auf parlamentarischem Wege an. Eine Schlüsselbedeutung kam jedoch den größten Staaten der Union zu – Deutschland, Frankreich sowie Großbritannien. Am Standpunkt der Bundesrepublik gab es von Beginn an keine Bedenken, weil Berlin den Beschluss der Verfassung auf dem Wege einer Ratifizierung durch das Parlament plante, in dem die Anhänger dieses Vertrags bei weitem überwogen. In Großbritannien wiederum, das die Ratifizierung über ein Referendum vorgesehen hatte, war der Vorsprung der Verfassungsgegner so überwältigend, dass sich die Politiker aus den europäischen Hauptstädten der Notwendigkeit bewusst sein mussten, London gegenüber irgendeine separate Lösung zu finden (vgl. Grant 2005). Im Gegensatz zu Frankreich und Deutschland, war Großbritannien – trotz seines riesigen wirtschaftlichen und demografischen Potenzials – in der Geschichte der europäischen Integration nicht wirklich eine treibende Kraft gewesen. So rief nicht der Standpunkt der euroskeptischen Briten wirkliche Befürchtungen hervor, sondern der der Franzosen, unter denen langsam, Monat für Monat, der Anteil der Befürworter des Verfassungsvertrags abnahm (vgl. Maurer 2005).

Am 12. Mai 2005 ratifizierte der Bundestag trotz Vorbehalten aus den Abgeordnetenbanken der CDU, CSU und der Grünen die EU-Verfassung mit einer überwältigenden Mehrheit von 569 Stimmen gegenüber 23 Gegenstimmen (CDU/CSU und PDS) sowie zwei Enthaltungen (SPD).³¹ Wie in den pessimis-

31 Vgl. Bundesrat ebnet Weg für Annahme der EU-Verfassung „Welt am Sonntag“ vom 30.05.2005; Rubinowicz-Gründler 2005; Bundesrat ratyfikował konstytucję Unii Europejskiej, „Gazeta Wyborcza“ vom 28.05.2005.

tischen Prognosen befürchtet, lehnten die Franzosen am 29. Mai 2005 den Verfassungsvertrag ab und lösten damit eine ernsthafte politische Erschütterung in der Europäischen Union aus. Im Referendum stimmten – bei Teilnahme einer Rekordzahl von Wählern (69,9 %) – 54,87 % der Wahlberechtigten gegen die Europäische Verfassung und nur 45,13 % dafür.³² Das klare, wenn auch zu erwartende Misstrauensvotum für dieses Projekt an der Seine rief in Brüssel Enttäuschung, in Berlin Bestürzung und unverhohlene Freude unter seinen Gegnern in Warschau hervor.³³

In ihrer ersten Reaktion versuchten die Unionspolitiker die Verfassung zu retten, besonders, da gleich nach den Franzosen die Niederländer an die Wahlurnen gerufen wurden. Die Chefs der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, José Manuel Barroso und Joseph Borell appellierten gemeinsam mit dem amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates, dem luxemburgischen Premier Jean-Claude Juncker, an die Mitgliedstaaten, den Ratifizierungsprozess fortzusetzen. Der dramatische Appell verblasste jedoch angesichts der Ergebnisse des Referendums in den Niederlanden, dessen Bewohner nach dem Beispiel der Franzosen am 1. Juni 2005 noch deutlicher, mit einer Mehrheit von 61,6 %, die Verfassung ablehnten. Infolge des Bürgerverdikts zog Premier Jan Peter Balkenende den Antrag auf eine Ratifizierung des Verfassungsvertrags im Parlament zurück, dessen weiteres Schicksal unter einem großen Fragezeichen stand. Ein nur kleiner Trost war die zwischenzeitliche Entscheidung des lettischen Parlaments, den Vertrag am 2. Juni 2005 zu ratifizieren. Zwar riefen führende europäische Politiker zur Fortsetzung des Ratifizierungsprozesses auf, dies geschah jedoch ohne tiefere Überzeugung, da es in den europäischen Gesellschaften keinen Enthusiasmus für den Vertrag gab. Die Verschiebung des ursprünglich 2006 in Großbritannien vorgesehenen Referendums besiegelte das Schicksal der Verfassung und löste zwischen Berlin, Paris und London gegenseitige Vorwürfe aus.³⁴

32 Vgl. Francuski kłopot, „Gazeta Wyborcza“, vom 31.05.2005; Schild 2005: 187-191.

33 Vgl. Gouillaud 2005; L'Europe plonge dans le doute, „La Croix“ vom 31.05.2005.

34 Vgl. Europejska gra Blaira, „Gazeta Wyborcza“ vom 07.06.2005; Zitzelsberger 2005; Stabenow 2005; Die EU in der Krise. Vorläufig weiter „wie geplant“, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 03.06.2005; Jopp/Kuhle 2005: 257-259.

Der Gipfel der Staatsschefs der Union am 17./18. Juni 2005 in Brüssel konzentrierte sich auf Fragen im Zusammenhang mit dem Haushalt für die Jahre 2007-2013. Nur wenig wurde über die Verfassung gesprochen, um den französischen Präsidenten und den niederländischen Premier nicht zu beleidigen. Der die Beratungen leitende luxemburgische Premier Juncker äußerte die Meinung, dass man in der eingetretenen Situation mindestens ein Jahr warten sollte. Diese Zeit sollte man nutzen, um Meinungen zu sammeln und über das weitere Schicksal über den Verfassungsentwurf nachzudenken.³⁵

Die Ergebnisse der Wahlen in Deutschland vom 18. September 2005 riefen Unzufriedenheit unter den größten politischen Gruppierungen in Polen hervor. Sowohl Recht und Gerechtigkeit als auch die Bürgerplattform setzten übereinstimmend auf den Sieg der CDU, von dem sie sich einen grundlegenden Wandel der deutschen Politik, besonders im Hinblick auf die transatlantischen Beziehungen und jene zu Russland, versprachen. Im am 11. November 2005 unterzeichneten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD fand sich ein Eintrag zur besonderen Rolle der EU, die für die BRD ein „Garant für politische Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Deutschland und Europa“ sei. Stark betonte man die besondere Verantwortung Deutschlands für die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses sowie die Entschlossenheit und Zielstrebigkeit bei der Herbeiführung der Ratifizierung des Verfassungsvertrags (vgl. Koalitionsvertrag 2005; Marhold 2006: 3-22).

In dem Durcheinander nach den Wahlen in der BRD und den langwierigen Diskussionen über die Schaffung einer Mehrheitsregierung fanden am 25. September die Parlamentswahlen in Polen statt, die – wenn auch nur knapp – unerwartet Recht und Gerechtigkeit (26,99 %) vor der Bürgerplattform (24,11 %) für sich entschied. Die konservative Wende in Polen nach den Parlamentswahlen vom 25. September und den Präsidentschaftswahlen vom 23. Oktober 2005 wurde auch in Deutschland ausgiebig kommentiert. Hingewiesen wurde vor allem auf die schwache Ausrichtung des neuen Präsidenten,

35 Vgl. Amato 2005: 13-16; Lamers 2005: 29-35; Bielecki/Stojewska 2005; Severin 2006: 11-19.

Lech Kaczyński, auf außenpolitische Fragen, sein an eine Phobie grenzendes Misstrauen gegenüber der Europäischen Union und seine kompromisslose Verteidigung nationaler Interessen Polens auf verschiedenen Ebenen. Die Presse zitierte Passagen aus dem Wahlprogramm der PiS, in dem man keine Kritik an der Europäischen Union scheute sowie ein Bündnis mit den USA und eine „aktive“ Politik gegenüber Russland als prioritär ansah. Neue Impulse sollten von der Zusammenarbeit mit Frankreich ausgehen. Es wurde erwähnt, dass Polen beabsichtige, „Bemühungen zur Erlangung einer zentralen Position in der Region“ zu unternehmen. Es war auffällig, dass die wichtigsten europäischen Partner Polens nicht erwähnt wurden und man nur allgemein für eine „Konsolidierung und Entwicklung der partnerschaftlichen Beziehungen mit seinen Nachbarn“³⁶ plädierte.

Die meisten der kritischen westlichen Kommentare, die auf die Außenpolitik als schwache Seite der Regierung Kazimierz Marcinkiewicz hinwiesen, waren gerechtfertigt. Recht und Gerechtigkeit war eher durch ihren Sieg und die Notwendigkeit überrascht worden, eine unabhängige Strategie für die neue staatliche Außenpolitik zu formulieren. Da man sich bis dato ausschließlich auf innere Angelegenheiten konzentriert hatte, herrschte die Überzeugung, das Ressort für Außenpolitik würde an die Koalitionäre der Bürgerplattform gehen.

Angesichts des Fiaskos der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden gab sich die Union übereinstimmend mit den Unionsfestlegungen des Brüsseler Gipfels (17-18.06. 2005) ein Jahr für Fragen in Zusammenhang mit der Verfassung, um diese Zeit für eine tiefere Reflexion und die Ausarbeitung eines neuen Kompromisses zu nutzen. In Polen gab es wegen des sich andeutenden Regierungswechsels keinerlei ernsthafte Diskussionen in diesem Zusammenhang. Gleichzeitig gab man jedoch zu verstehen, dass die Verfassung tot sei und es sinnlos sei, sich für dieses Projekt zu engagieren.

36 Vgl. IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich. Prawo i Sprawiedliwość. Program 2005, <http://www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=3>. Für die deutsche Position u. a. Roser 2005; Schuller 2005a; Urban 2005; Schuller 2005b; Dobrowolski 2005; Zitate des Wahlsiegers, „Welt am Sonntag“ vom 25.10.2005; Lang 2005a: 135-147; Lang 2005b: 257-265.

Eine breitere Interpretation der polnischen Position präsentierte erst die neue Außenministerin Anna Fotyga in einem Interview für die „Gazeta Wyborcza“ am 20. Mai 2006. Sie erkannte an, dass vor allem die Deutschen den Verfassungsvertrag beleben wollten, weil er für sie nützlich sei, wohingegen Polen den Vertrag von Nizza präferiere. In ihrer Auslegung brachte das der Reflexion gewidmete Jahr keinerlei Lösungen. Sie würde *„sowohl den Lärm, mit dem wir es für die Verfassung zu tun hatten“*, vermeiden wollen, *„als auch Lärm dagegen“*. Ihrer Meinung nach sollten die Polen selbst bewerten, ob sie bereit seien für das Opfern weiterer Bereiche der Souveränität. Eine Verlängerung der Diskussion sei ratsam, doch Polen müsse dabei keinerlei Vorschläge einbringen. Die mangelnde Beschäftigung der Ministerin mit irgendeinem Standpunkt zeigte sich einige Tage später (27./28.05.) bei einem inoffiziellen Treffen der Außenminister der EU-Länder im Stifter Klosterneuburg bei Wien, das sich mit der Zukunft des Verfassungsvertrags beschäftigte (vgl. Pawlicki 2006a; 2006b).

Von einer gewissen Erleichterung konnte die polnische Seite nach dem Gipfel des Europäischen Rates sprechen, der am 15./16. Juni 2006 in Brüssel stattfand. Zum Verfassungsvertrag wurde beschlossen, dass in der ersten Jahreshälfte 2007, wenn Deutschland die Arbeiten der EU führen wird, ein Bericht zur Bewertung der Situation vorbereitet werden sollte. Auf dessen Basis würde in der zweiten Jahreshälfte 2008, wenn die Franzosen die EU führen würden, eine abschließende Entscheidung getroffen. Dies wäre bereits nach den Präsidentenwahlen in Frankreich und den Parlamentswahlen in den Niederlanden. Diese Festlegungen des Gipfels nahmen den Druck einer schnellen Ratifizierung des Vertrags von der polnischen Regierung, was Premier Marcinkiewicz entgegenkam.³⁷

In Einklang mit der in Deutschland gängigen Tradition präsentierte Kanzlerin Merkel am 14. Dezember 2006 vor dem deutschen Bundestag die Ziele und Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. Dabei ging

37 Vgl. Stabenow 2006; Niklewicz 2006; EU-Gipfel erreicht Minimalziele, „Frankfurter Rundschau“ vom 17.06.2006; Weingärtner 2006; Leithäuser 2006.

sie auch auf die Perspektiven der Zusammenarbeit mit den weiteren Ländern ein, die die Arbeit der Union in den nächsten 18 Monaten führen würden. Im Dokument mit dem Titel „Europa gelingt gemeinsam“ wurde bereits im ersten Teil (*Eine handlungsfähige Gemeinschaft – die EU weiterentwickeln*) die Überzeugung geäußert, der europäische Verfassungsvertrag sehe „wichtige Fortschritte für ein wertorientiertes und sozial gerechtes Europa vor, für mehr Bürgerrechte, für eine Verstärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“. Man betonte, er schaffe eine gute Abgrenzung der ausschließlichen Zuständigkeiten der EU von den mit den Mitgliedstaaten geteilten Kompetenzen, er stärke die Rolle der nationalen Parlamente in der Union und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und mache Europa schließlich „demokratischer, handlungsfähiger, effizienter und transparenter“³⁸.

In deutlich modifizierter Form und weit emotionalerem Ton stellte die Kanzlerin die deutsche Position am 17. Januar 2007 vor dem Europäischen Parlament vor. Sie erkannte an, dass der alte Kontinent den Verfassungsvertrag angesichts einer sich rasch verändernden Welt und Europas brauche, und man auf Grundlage der bestehenden Verträge nicht an weitere Erweiterungen denken könne. Während der Ansprache war offensichtlich, dass die deutsche Regierungschefin ihre und die Autorität Deutschlands in die Waagschale legte, um während der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft einen erheblichen Fortschritt in der Arbeit an der EU-Verfassung zu erzielen und dies – was das Wichtigste ist – ohne sämtliche Diskussionen von vorn zu beginnen. Gleichzeitig darauf hinweisend, dass man von Deutschland „keine Wunder“ erwarten sollte, bemühte sie sich, solide Grundlagen für weitere Aktivitäten auch in anderen Bereichen (z. B. dem Kampf gegen Hunger und Armut, dem Klimaschutz) während der Portugiesischen und Slowenischen Präsidentschaften zu schaffen. Diese Strategie hatte Erfolg, da alle wichtigen, im Europäischen Parlament repräsentierten Parteien diese Konzeption unterstützten.³⁹

38 Vgl. „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/EU-P/EU-P.html>; Vgl. Perthes 2006.

39 Vgl. Rede der Bundeskanzlerin vor dem Europäischen Parlament. 17.01.2007. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung Nr. 20. <http://www.auswaertig->

Während seines Aufenthalts in der irischen Hauptstadt vom 18.-20. Februar 2007 hielt der polnische Präsident eine Vorlesung am Nationalen Europaforum. Zwar konnte man die Veränderung im Warschauer Standpunkt wahrnehmen, weil er sich für eine EU-Verfassung aussprach, gleichzeitig aber wurde sie mit so vielen Vorbehalten abgesichert, dass sie im Endeffekt das Gegenteil dessen war, was man erreichen wollte. Präsident Kaczyński forderte „erhebliche Veränderungen“, er versicherte, dass die polnischen Behörden begeistert seien von der EU, Europa jedoch „immer auch ein Europa der Nationalstaaten“ sei. Er wies darauf hin, dass der Vertrag, wenn er in seiner jetzigen Form verabschiedet würde, bewirken könnte, dass Brüssel – im übertragenen Sinne – Berlin oder Paris „unterstehen“ würde, jedoch in geringerem Maße Warschau oder Dublin. Er sah keinerlei Krise im gegenwärtigen Prozess der Entscheidungsfindung in der Union und fand sie effizient in ihren Aktivitäten. Auf der Pressekonferenz meinte er, dass Polen sehr empfindlich sei in punkto der Begrenzung seiner Souveränität, jedoch bereit, „auf der Bank der Souveränität ein Stückchen zu rutschen und Platz für die Europäische Union zu machen“. In der allgemeinen Bewertung verbargte der Präsident in Dublin trotz des bedingten „Ja“ zur EU-Verfassung nicht, dass man seiner Meinung nach auch ohne Verfassung auskommen könnte.⁴⁰

Die von Polen seit längerer Zeit angekündigte Vorlage eigener Vorschläge zur Reform des Verfassungsvertrags folgte Ende März 2007 in Zusammenhang mit der Fertigstellung des Konzepts der sog. Quadratwurzel. Die Grundidee hinter dieser Lösung war es, die Stimmenzahl jedes Landes auf Basis der Quadratwurzel aus seiner Bevölkerungszahl zu berechnen. Gewinnen würden dabei die mittelgroßen Staaten: Polen, Spanien, Rumänien und die Niederlande. Am meisten verlören Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien. Die polnischen Verhandlungsführer sagten offen, dass, wenn über diesen Vor-

es-amt.de/diplo/de/EU-P/EU-P.html.; Niklewicz 2007; Vgl. Frankenberger 2007; Stabenow 2007; Pinzler 2007; Lorenz 2007.

40 Vgl. Prezydent w Dublinie: Tak dla traktatu UE, ale wymaga on zmian, „Gazeta Wyborcza“ vom 20.02.2007; Polska mówi „tak“ traktatowi konstytucyjnemu UE ze zmianami, ibidem vom 22.02.2007; Lorenz 2007; Vgl. Schuller 2007.

schlag nicht diskutiert würde, Warschau zum „letzten Mittel“ greifen und sein Veto gegen die Abstimmung mit der sog. doppelten Mehrheit nutzen würde (vgl. Pawlicki 2007a; 2007b; Lorenz/Słojewska 2007).

Es unterliegt keinem Zweifel, dass das ursprüngliche Konzept gerechter war und dem Geist der Unionsolidarität der Schwächeren mit den Stärkeren besser entsprach. Das neue System korrigierte ein gewisses „Ungleichgewicht“ in der Union, das auch der bestehende Vertrag von Nizza einführte, der Polen und Spanien auf Kosten Deutschlands favorisierte, wie auch der Verfassungsvertrag, der den vier größten Mitgliedstaaten auf Kosten der mittleren – besonders Polens und Spaniens – eine privilegierte Position gab. Dies entsprach auch einem der Artikel der EU-Verfassung (I-45), der von einem gleichen Einfluss der Bürger auf in der Union getroffene Entscheidungen sprach. (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004: 34) Die Anhebung der Entscheidungsfindung in der Union von 13 % (EU-Verfassung) auf 15 % sollte den Grad der Effizienz erhöhen. Dies erkannten auch Politiker und Unionsexperten an, darunter auch deutsche. Das Problem dabei war, dass Polen viel zu spät mit dieser Initiative kam. Wichtigstes Ziel der unternommenen Abstimmungsreformen in der EU war eine maximale Vereinfachung der Prozedere, sodass ein durchschnittlicher Bürger eines Mitgliedstaats die Abstimmungsmechanismen verstehen würde. Das Prinzip der doppelten Mehrheit war klar und einfach, aber die grundlegende Methode schreckte ab und führte zu zusätzlichen Komplikationen. Deutschland wollte es vermeiden, von Anfang an Diskussionen darüber auszulösen, was die Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der EU-Länder fand. Experten zufolge würde die Forderung derart grundlegender Veränderungen im Vertragsentwurf in diesem Stadium der Verhandlungen nur eine Eskalation von Forderungen anderer Staaten in verschiedenen Bereichen und im Grunde eine Rückkehr an den Ausgangspunkt hervorrufen.

Auf dem Brüsseler Gipfel (21.-23.06.2007) einigten sich die Unionsführer nach 36 Stunden ungewöhnlich schwieriger Verhandlungen auf ein Verhandlungsmandat, auf dessen Grund-

lage die Regierungskonferenz ein neues Dokument entwerfen sollte – einen „Reformvertrag“, der die bestehenden Verträge im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz der erweiterten Union und die demokratische Legitimität sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns veränderte. Man verzichtete auf eine Verfassungskonzeption, die darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und sie durch die „Verfassung“ zu ersetzen. Wichtig war es jedoch, dass ihre wichtigsten Bestimmungen (ca. 75-80% des Inhalts) in den neuen Vertrag aufgenommen würden. Der Reformvertrag sollte zwei entscheidende Klauseln beinhalten, die den Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) entscheidend verändern. Der EUV behielt seinen gegenwärtigen Namen, während der EGV den Titel „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ annahm. Übereinstimmend mit den Wünschen einiger Akteure, u. a. Polens, fand sich im neuen Vertrag kein Artikel zu den Symbolen der EU (z. B. der Flagge, der Hymne), um den Eindruck zu vermeiden, die EU würde ein „Superstaat“.

Die wichtigsten Entscheidungen betrafen die Abstimmungsmechanismen. Schließlich wurde vereinbart, dass bis zum 1. November 2014 das Nizza-System gelten sollte. Nach diesem Termin wird das Prinzip der sog. doppelten Mehrheit eingeführt. Während der ersten drei Jahre, bis zum 31. März 2017, kann jedoch jeder Staat verlangen, dass nach dem Nizza-System abgestimmt wird. Von 2009 an wurde das Amt des Präsidenten eingeführt, der von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten gewählt wird. Er soll die Europäische Union nach außen repräsentieren und die Beratungen des Europäischen Rates leiten (für einen Zeitraum von 2,5 Jahren). Ab 2014 ändert sich die Zusammensetzung der Europäischen Kommission. Die Formel „ein Land – ein Kommissar“ wurde aufgegeben zu Gunsten einer Reduzierung der Anzahl der Kommissare, die dann 2/3 der Mitgliedstaaten der EU repräsentieren. Im neuen Vertrag findet sich ein Eintrag über die Energie-Solidarität, der von Polen und Litauen forciert wurde. Übereinstimmend mit der Forderung der Niederlande wurde die Rolle der nationalen

Parlamente gestärkt, die von der Europäischen Kommission eine erneute Analyse jedes neuen Rechtsaktes verlangen können. Auf ihren Wunsch hin wurde ebenfalls die Formel aufgenommen, wonach Staaten, die sich um eine Mitgliedschaft in der EU bewerben, unbedingt die in Kopenhagen im Juni 1993 beschlossenen Beitrittskriterien erfüllen müssen. Schließlich würde der Vertrag den rechtlich verbindlichen Charakter der EU-Grundrechtecharta festsetzen (mit Widerstand Großbritanniens und Vorbehalten Polens zu einigen Textstellen bezüglich der eigenen Ausgestaltung der Familienpolitik und Moral).

Die ersten Kommentare nach dem Gipfel sprachen vor allem von einem Kompromiss. Trotz Kritik von Seiten der Grünen und der Liberalen, die die Brüsseler Lösungen als einen Rückschritt in Bezug auf den Verfassungsvertrag betrachteten, sah die Mehrheit der deutschen Medien den Gipfel als größten diplomatischen Erfolg der Kanzlerin Merkel und der deutschen Präsidentschaft.⁴¹ In der polnischen Presse, die die Regierungskoalition unterstützte, wurde wiederum der große Sieg von Präsident Kaczyński unterstrichen. Obwohl er die „Quadratwurzel begraben“ musste, erreichte er noch mehr, nämlich eine Verlängerung des Abstimmungssystems von Nizza.⁴²

Auf der Tagung des Europäischen Rats in Lissabon im Dezember 2007 wurden nach kurzen Verhandlungen die endgültigen Bestimmungen des Vertrags beschlossen. Nach dem Ende der Portugiesischen Präsidentschaft begann der Ratifizierungsprozess des Vertrags von Lissabon in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In Polen kündigte die *PiS* an, den Vertrag in der bestehenden Form nicht anzunehmen und nahm Verhandlungen über die Bedingungen der Ratifizierung mit der Bürgerplattform auf. Man gab die Idee eines Referendums auf und

41 Vgl. Lobeshymnen für Angela Merkel. Zufriedene Kaczynskis, „Die Welt“ vom 24.06.2007; Winter 2007; EU-Gipfel: Wie Angela Merkel die Basta-Kanzlerin spielte, „Der Spiegel“ vom 23.06.2007; Druck auf Polen: Merkels riskantes Pokerspiel, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 24.06.2007; Daheim viel Lob für Merkel – Kritik von der Opposition, „Frankfurter Rundschau“ vom 24.06. 2007. Vgl. Hacke 2007: 19-25.

42 Vgl. SZCZYT UE: Horror, kompromis, horror, „Rzeczpospolita“ vom 23.06.2007; Vgl. Merkel: dobry kompromis z Polską, „Gazeta Wyborcza“ vom 23.06. 2007; Szczyt napięcia, ibidem vom 25.06. 2007; „Polen hat praktisch alles erreicht“, „Süddeutsche Zeitung“ vom 24.06.2007; Polnischer Triumph nach „dramatischen Momenten“, „Frankfurter Rundschau“ z 24.06.2007; Koszel 2007: 190f.

vereinbarte mit J. Kaczyński, dass die Regierung D. Tusks den Reformvertrag mit dem britischen Protokoll (*opt-out*) annimmt, das in diesem Fall die Anwendung der Grundrechtecharta in Polen ausschließt. Die *PiS* forderte zudem eine Garantie, dass einige Bestimmungen des Vertrags (Ioannina-Mechanismus, *opt-out* bei der Grundrechtecharta) nur mit Zustimmung des Sejms und des Senats aufgehoben werden können. Diese Einwände fanden sich im Text des Beschlusses, den der Sejm am 1. April 2008, vor der Ratifizierung des Vertrags, annahm. Für das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stimmten 384 Abgeordnete; 56, hauptsächlich von der *PiS*, waren dagegen. Am 8. April nahm der Senat mit einem Stimmverhältnis von 74 zu 17, bei einer Stimmenthaltung von sechs Personen, den Vertrag von Lissabon an.⁴³

Am 24. April 2008 ratifizierte der Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen den Vertrag von Lissabon, am 23. Mai folgte der Bundesrat. Infolge einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht konnte Präsident Horst Köhler die Ratifizierungsdokumente nicht unterzeichnen. Dies erfolgte erst nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 und der Annahme der sog. kompensatorischen Gesetze durch den Bundestag am 8. September 2009.⁴⁴

Fazit

Die deutsch-polnische Zusammenarbeit zum Bau eines vereinten Europas steckt noch immer in den Kinderschuhen, wo Ungeschicklichkeiten und Fehltritte leicht passieren können. Man darf den Beitrag Deutschlands für die Integration Polens in die Europäischen Gemeinschaften nicht verschweigen, denn

43 Vgl. Sejm za ratyfikacją traktatu lizbońskiego, „Rzeczpospolita” vom 2.04.2008; Sejm za ratyfikacją traktatu lizbońskiego, „Dziennik” vom 01.04.2008; Vgl. Stenogram z 8 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji 2 kwietnia 2008 r., <http://www.senat.gov.pl/k7/ue/index.htm>. Tekst uchwały sejmowej: „Rzeczpospolita” vom 02.04.2008; Polnisches Parlament ratifiziert EU-Reformvertrag, „Die Welt” vom 01.04.2008. eine vertiefte Darstellung findet sich bei Balczyk 2009: 145-160.

44 Vgl. Fischer 2009; Niemcy zrobiły krok bliżej Lizbony, „Gazeta Wyborcza” vom 08.09.2009.

ohne dieses authentische Engagement der schwarz-gelben und der rot-grünen Koalition wäre die polnische Beitrittsperspektive zur Gemeinschaft eine ferne gewesen. Als Fehler muss man jedoch das Fehlen jeglicher vertiefter Diskussion in beiden Ländern über ihre zukünftige Kooperation in der erweiterten Union, die präzise Bezeichnung der Grenzen der eigenen Interessen und Ebenen der Zusammenarbeit bezeichnen. Aufgrund der internationalen Konjunktur, der politischen und wirtschaftlichen, die sich um den Jahreswechsel 2002/2003 sichtbar verschlechterte, nahm das Interesse Polens und der BRD am Aufrechterhalten eines aktiven Dialogs zu europäischen Themen deutlich ab. Der Rang Polens in der deutschen Politik begann sich zu verringern. Es gab in Warschau und Berlin keine ernsthaften Ideen oder den politischen Willen, diese Trends umzukehren. Die Regierungen der *PiS*, *LPR* und *Samoobrona* führten zu einer Lähmung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in der EU. Unter den deutschen Eliten gibt es die allgemeine Überzeugung, dass Polen die deutsche Unterstützung schnell vergessen hatte und sich unter der Regierung J. Kaczyńskis auf die Seite der Feinde Deutschlands stellte. Angesichts der Propaganda-Offensive der aktuellen Opposition der *PiS* fällt es der Regierung Donald Tusks schwer, eine enge Kooperation beider Länder in der Europäischen Union zu fördern.

Man muss jedoch unterstreichen, dass Polen und Deutschland fundamentale gemeinsame Interessen in der Union haben, die nicht nur die harmonische Entwicklung dieser Organisation und die Sicherung des Wohlergehens ihrer Bewohner zur Folge haben. Warschau und Berlin spielen eine große Rolle in der Umsetzung der sog. östlichen Dimension der Europäischen Union, der Entwicklung eines Netzwerks von institutionellen Beziehungen der Staaten Osteuropas mit den Unionsstrukturen. Gemeinsam werden sie danach streben, in Mitteleuropa den im Vertrag von Amsterdam skizzierten „Raum der Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit“ oder eine Verbesserung der Lage der natürlichen Umwelt zu schaffen, insbesondere in den Becken der großen Flüsse Oder und Weichsel.

Die Zusammenarbeit mit Deutschland in der EU sollte Polen rational angehen, nicht an kurzfristigen Nutzen oder Ressentiments ausgerichtet, sondern mit Respekt für die eigenen Interessen und die der Partner. Man sollte sich dabei bewusst sein, dass es in der Geschichte der Europäischen Union bisher keine ernsthafte Initiative ohne Zustimmung Deutschlands gegeben hat. Die Politik des *sacro egoismo* und die bloße Ausrichtung auf nationale Interessen können leicht zu einer Isolation Polens in der Europäischen Union führen. Man kann davon ausgehen, dass es in immer stärkerem Maße eine „Europäisierung“ der deutsch-polnischen bilateralen Beziehungen geben wird. Beide Länder werden in der Europäischen Union aufmerksam beobachtet, der daran gelegen ist, dass eine gute deutsch-polnische Nachbarschaft ein Symbol für die Überwindung einer tragischen Vergangenheit und ein Modell zur Nachahmung durch andere Mitgliedstaaten, wie Slowenien und Kroatien, sei.

Literatur

- Amato, G. (2005): Nach der Sintflut, in: „Internationale Politik“, Nr. 7/2005, S. 13-16.
- Bachmann, K. (2004): Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym, Wrocław.
- Bainczyk, M. (2009): Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen „Europarecht“, Nr. 1/2009 1, S. 145-160.
- Bielecki, J. (2003): Optymizm polskiej delegacji po spotkaniu szefów dyplomacji UE, „Rzeczpospolita“ vom 1.12.2003.
- Bielecki, A. (2005): Słojewska, Konstytucja może poczekać, „Rzeczpospolita“ vom 17.06.2005.
- Bielecki, J./Słojewska, A. (2005): Konstytucja może poczekać, „Rzeczpospolita“ vom 17.06.2005.
- Blome, N. et al. (2003): Kraftprobe, „Die Welt“ vom 1.12.2003.
- Cimoszewicz, W. (2003): Dajmy szansę systemowi przyjętemu w Nicei. Sprawdźmy go w praktyce i na tej podstawie dokonujmy oceny. Do tej rzeki wchodzimy pierwszy raz..., „Rzeczpospolita“ vom 27.10.2003.
- Dobrowolski, P. (2005): Ein schwieriger „Freund Deutschlands“, „Die Welt“ vom 30.10.2005.
- Fischer, S. (2009): Bundestag macht Weg für EU-Vertrag frei, „Der Spiegel“ vom 08.09.2009.
- Frankenberger, K.-D. (2007): „Doppelt anstrengen“: Von Deutschland wird viel erwartet, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 02.01.2007.
- Gnauck, G. (2004): Schröder sucht mit Miller nach Kompromissen, „Welt am Sonntag“ vom 24.03.2004.

- Grant, Ch. (2005): What If the British Vote No? in: „Foreign Affairs”, Volume 84, Nr. 3, Mai/Juni 2005.
- Gouillaud, Ph. (2005): Le président, qui s'exprime ce soir, est la première victime du sévère échec du référendum. Le chef de l'Etat dans le temps des incertitudes, „Le Figaro” vom 31.05.2005.
- Hacke, Ch. (2007): Chancen und Risiken der deutschen Außenpolitik: der G8-Gipfel und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, „Die politische Meinung”, Nr. 52/2007, S. 19-25.
- Holesch, A. (2007): Verpasster Neuanfang. Deutschland, Polen und die EU, Bonn, S.93.
- Jopp, M./Kuhle, G.-S. (2005): Wege aus der Verfassungskrise - die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: „Integration”, Nr. 3/2005, S. 257-259.
- Koalitionsvertrag (2005): Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11.2005.
- Kozel, B. (2008): Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy, Poznań.
- Kozel, B. (2007): Der bittere Sieg in Brüssel, „WeltTrends”, Nr. 56, Herbst 2007, S. 190-191.
- Lamers, K. (2005): Die Fundamente tragen noch, in: „Internationale Politik”, 7/2005, S. 29-35.
- Lang, K.-O. (2005a): Auf dem Weg zur IV. Republik. Die Parlamentswahlen in Polen vom 25. September 2005, „Osteuropa”, Nr. 10/2005, S. 135-147.
- Lang, K.-O. (2005b): Kooperacja pragmatyczna zamiast partnerstwa strategicznego? Stan i perspektywy stosunków niemiecko-polskich, in: B. Kerski [u.a. Hg.], Stosunki polsko-niemieckie 1949-2005: wspólnota wartości i interesów, Olsztyn, S. 257-265.
- Leithäuser, J. (2006): EU-Verfassung: Die Bergungsaktion beginnt, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 17.06.2006.
- Lorenz, W. (2007): Merkel: traktat to mus, „Rzeczpospolita” vom 18.01.2007.
- Lorenz, W./Słojewska, A. (2007): Polska walczy o silną pozycję w UE, „Rzeczpospolita” vom 30.03.2007.
- Lorenz, W. (2007): Silny głos Polski w Unii, „Rzeczpospolita” vom 21.02.2007.
- Marhold, H. (2006): Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005, in: „Integration”, Nr. 1/2006, S. 3-22.
- Maurer, A. (2005) Die Ratifikation des Verfassungsvertrages, in: M. Jopp/S. Matl (Hg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden, S. 453-472.
- Mazur, Z. (2006): Centrum przeciwko Wypędzeniom, Poznań.
- Meckel, M. (2003): Interview in „Rzeczpospolita” vom 30.10.2003.
- Middel, A. (2004): Berlin ist bei EU-Verfassung kompromissbereit, „Die Welt” vom 11.03.2004.
- Middel, A./Ridderbusch, K. (2004): Der Kampf um Europa, „Welt am Sonntag” vom 21.06.2004.
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2005): Polen in der Europäischen Union, in: Th. Goll/Th. Leuerer (Hrsg.), Polen und Deutschland nach der EU-Osterweiterung. Eine schwierige Nachbarschaft, Baden-Baden.
- Niklewicz, K. (2007): Wielka gra Merkel, „Gazeta Wyborcza” vom 17.01.2007.
- Niklewicz, K. (2006): Konstytucja UE w zamrażarce, vom 17.06.2006.
- Pawlicki, J. (2007a): Pierwiastek albo śmierć, „Gazeta Wyborcza” vom 29.03.2007.
- Pawlicki, J. (2007b): Polska gra o głosy w UE, „Gazeta Wyborcza” vom 29.03.2007.

- Pawlicki, J. (2006a): Chcemy otwartego dialogu z Rosją. Rozmowa z minister spraw zagranicznych Anną Fotygą, „Gazeta Wyborcza” vom 20.05.2006.
- Pawlicki, J. (2006b): Narada eurokonstytucyjna ministrów spraw zagranicznych, ibidem vom 27.05.2006.
- Perthes, V. (2006): Deutsche EU-Präsidentschaft. Verantwortung für das europäische Interesse, in: V. Perthes/S. Mair (Hg.), Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, „SWP-Studie”, Berlin, September 2006.
- Pszczółkowska, D. (2004): Miller i Schroeder: kompromis możliwy, „Gazeta Wyborcza” vom 24.03.2004.
- Pinzler, P. (2007): Europa: Zauber gesucht, „Die Zeit” vom 04.01.2007.
- Ridderbusch, K. (2003): Der EU droht die totale Blockade, „Die Welt” vom 1.12.2003.
- Roser, T. (2004): Zurück aus der Sackgasse, Polen deutet beim Schröder-Besuch Kompromissbereitschaft im Streit um die EU-Verfassung an, „Der Tagesspiegel” vom 24.03.2004.
- Roser, Th. (2005): Polens neuer Präsident, „Der Tagesspiegel” vom 25.10.2005.
- Rubinowicz-Gründler, A. et al. (2003): Fiasko szczytu w Brukseli, „Gazeta Wyborcza” vom 13.12.2003.
- Rubinowicz-Gründler, A. (2005): Bundestag ratyfikował konstytucję, „Gazeta Wyborcza” vom 13.05.2005.
- Schild, J. (2005): Ein Sieg der Angst - das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: „Integration”, Nr. 3/2005, S. 187-191.
- Schuller, K. (2007): Angst vor Fremdbestimmung, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 16.03.2007.
- Schuller, K. (2005a): Polnische Volkspartei, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.10.2005.
- Schuller, K. (2005b): Portrait Lech Kaczynski: Auftrag ausgeführt, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 25.10.2005.
- Severin, A. (2006): The Future of the EU: A Reed for a New Vision, in: „Internationale Politik und Gesellschaft”, Nr. 1/2006, S. 11-19.
- Słojewska, A. (2005): Polacy nie poparli konstytucji, „Rzeczpospolita” vom 16.01.2005.
- Sołtyk, R. (2003): Sporne artykuły konstytucji, „Gazeta Wyborcza” vom 10.10.2003.
- Stabenow, M. (2007): Deutsche Ratspräsidentschaft. Merkel will EU-Verfassung retten, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 17.01.2007.
- Stabenow, M. (2006): Ein neuer EU-Vertrag?, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 17.06.2006.
- Stabenow, M. (2005): Nach Holland ist ganz Europa in Not, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” vom 03.06.2005.
- Urban, Th. (2005): Sehnsucht nach Stärke, „Süddeutsche Zeitung” vom 27.09.2005.
- Verheugen, G. (2003): Apel komisarza Verheugena o kompromis w sprawie europejskiej konstytucji, „Gazeta Wyborcza” vom 26.11.2003.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004): 3 Amtsblatt der Europäischen Union 2004/C 310/01 vom 16. Dezember 2004. <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3ADE%3AHTML>.
- Weingärtner, D. (2006): Merkel muss kein Wunder vollbringen, „Die Tageszeitung” vom 17.06.2006.

- Wessels, W. (2002): Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: „Integration“, Nr. 1/2002, S. 83-98.
- Wessels, W. (2004): Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, „Integration“, Nr. 3/2004, S.167.
- Winter, M. (2007): EU-Gipfel Vorwärts am Nasenring, „Süddeutsche Zeitung“ vom 24.06.2007.
- Zitzelsberger, G. (2005): Eine Denkpause einlegen, „Süddeutsche Zeitung“ vom 03.06.2005.

Die Osterweiterung der Europäischen Union – Die anomischen Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung

Thomas Mehlhausen

Die neueste Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen steht im Zeichen der europäischen Integration. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des gemeinsam verfolgten Ziels eines polnischen Beitritts in die Europäische Union (EU) charakterisierte der damalige polnische Außenminister Krzysztof Skubiszewski im Jahr 1993 das Verhältnis zwischen Deutschland und Polen als eine „*Interessengemeinschaft*“. Deutschland zählte nicht nur zu den größten Befürwortern einer Osterweiterung, sondern insbesondere eines Beitritts Polens.

Im folgenden Beitrag wird argumentiert, dass es paradoxerweise gerade die Wiedervereinigung Deutschlands war, die zur anfänglichen Zögerlichkeit in der EU-Erweiterungspolitik führte. Solange die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags nicht als sicher galt, konnten die Erweiterungsgegner innerhalb der EG diese für sie kostspielige Entscheidung mit dem Hinweis darauf aufschieben, dass zunächst das ‚deutsche Problem‘ institutionell bewältigt werden müsse: Immerhin bedeutete die Wiedervereinigung für Deutschland einen erheblichen Machtzuwachs, der sich durch eine Osterweiterung zusätzlich erhöht hätte, da Deutschland als ihr größter Profiteur galt. Erst nachdem den erweiterungsskeptischen Mitgliedstaaten infolge der Ratifizierungen des Maastrichter Vertrags in Dänemark und Großbritannien kein legitimes Gegenargument mehr zur Verfügung stand, gelang es den Erweiterungsbefürwortern sich durchzusetzen, indem sie den Widerspruch zwischen der liberalen Identität der Gemeinschaft und der Verweigerung einer Beitrittsperspektive für die mittelosteuropäischen Transformationsstaaten offenlegten. Zur Vertiefung dieses Arguments wird ein handlungstheoretisches Analyseinstrumentarium präsentiert, das die Theorie des rhetorischen Handelns (Frank Schimmelfennig) durch

eine Integration des soziologischen Konzepts der Anomie weiterentwickelt. Dadurch wird ein Anschluss an die theoretische Debatte in den Internationalen Beziehungen zwischen Rationalismus und Konstruktivismus ermöglicht.

Im ersten Abschnitt soll die theoretische Debatte zur Osterweiterung der EU rekapituliert werden, um die verbleibenden Erklärungsdesiderate zu identifizieren. Nachfolgend wird auf empirischer Ebene demonstriert, dass die Erkenntnisse aus der Debatte über die Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung für die Einigung auf den Maastrichter Vertrag die inkonsistente Erweiterungspolitik besser verstehen lassen. Schließlich werden erst allgemeine Erwartungen bezüglich des Verhaltens so genannter ‚schwach sozialisierter Akteure‘ (Schimmelfennig) formuliert, wenn deren materielle Partikularinteressen im Widerspruch zu den vorherrschenden Gemeinschaftsnormen stehen, um so demonstrieren zu können, dass – den Erwartungen entsprechend – sowohl ökonomische als auch normative Motive die inkonsistente Erweiterungspolitik erklären.

Die theoretische Debatte über die Osterweiterung der Europäischen Union

In der Erweiterungsliteratur besteht weitgehend Einigkeit darin, dass sich die EG in den ersten Jahren nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zögerlich (vgl. Torreblanca 2001: 1) und wenig großzügig zeigte (vgl. Grabbe/Hughes 1998: 29, Saryusz-Wolski 1994: 21).⁴⁵ Dies lässt sich anhand von drei Beobachtungen illustrieren. Erstens gab sie den mittel- und osteuropäischen Staaten trotz erster Transformationserfolge *keine Beitrittsperspektive*. Wie der polnische Unterhändler in den Verhandlungen zu den Assoziierungsverträgen, Jarosław Mulewicz (1992: 30), dem Sejm berichtete, konnte nur auf Drängen Ungarns erreicht werden, dass darin eine Erweiterung allenfalls als Ziel der

45 Im Folgenden werde ich die Bezeichnung „Europäische Union“ verwenden, es sei denn ich beziehe mich explizit auf den Zeitraum vor 1993. Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags am 1.11.1993 lautete die offizielle Bezeichnung Europäische Gemeinschaft, danach erst Europäische Union.

Beitrittsaspiranten Erwähnung fand. Ein explizites Ziel der EG war es nicht. Zweitens schien die *finanzielle Unterstützung* angesichts des enormen Bedarfs eher dürftig. John O'Brennan (2006: 15-17) errechnete, dass der Umfang nicht einmal ein Zehntel des Marshall-Plans umfasste. Drittens wirkten sich die *Handelsvereinbarungen* in den Assoziierungsverträgen sogar nachteilig auf die Handelsbilanzen aus, da die EG eine Liberalisierung gerade der Sektoren verweigerte, in denen Polen und die anderen Anwärter konkurrenzfähig waren (vgl. Sedelmeier 2005: 54). Dies betraf Agrar- und Textilprodukte, Kohle und Stahl.

Vor diesem Hintergrund überraschte die Erweiterungsentscheidung im Juni 1993, als sich der Europäische Rat in Kopenhagen erstmals die Aufnahme der mittelosteuropäischen Staaten ausdrücklich als eigenes Ziel setzte und in Form der Kopenhagener Beitrittskriterien die Bedingungen dafür explizierte. Dies stellt theoretische Erklärungsversuche vor drei wichtige Fragen: Erstens, warum legte kein Mitgliedstaat ein *Veto* ein? Staaten wie Portugal und Spanien konnten sich sicherheitspolitisch und ökonomisch kaum einen Gewinn versprechen. Zweitens, warum wurde von der EG kein alternatives institutionelles Arrangement unterhalb des Niveaus einer *Vollmitgliedschaft* präferiert? Und schließlich, drittens, warum fiel die Erweiterungsentscheidung gerade im Juni 1993, und nicht früher oder später (*Timing*)?

Dieser sonderbare Verlauf der EU-Osterweiterung löste eine intensive theoretische Debatte aus (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a). Realistische Zugänge betrachten relative Machtgewinne und insbesondere Sicherheitsschocks als die entscheidenden Erklärungsvariablen (Skålnes 2005; Vobruba 2004, 2005; Smith 2004). Doch einer Stabilisierungspolitik entsprach die Phase bis 1993 nicht, da die EG durch die Assoziierungsverträge keineswegs den potenziellen Konflikten in Mitteleuropa präventiv entgegenwirkte: Zum einen wurden den Reformeliten durch die Verweigerung der Beitrittsperspektive wichtige Anreize zur Systemtransformation entzogen, denen in der Literatur zur Konditionalisierung erhebliches Demokratisierungspotenzial zugesprochen wird (vgl. Risse/Börzel 2009; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b, Vachudova 2005). Zum anderen

drohten die für die mittelosteuropäischen Beitrittsaspiranten ungünstigen Handelsvereinbarungen und die geringe finanzielle Unterstützung die Staaten in einer frühen Transformationsphase zu destabilisieren, da dadurch eine steigende Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsrezession und sinkendes Vertrauen der Bevölkerungen in den Transformationserfolg zu befürchten waren.

Liberale Ansätze (Moravcsik/Vachudova 2002, vgl. auch Moravcsik 1998) können aus einer handelspolitischen Perspektive die Assoziierungsverträge gut erklären. Sowohl die Einteilung der Mitgliedstaaten in Beitrittsbefürworter und -gegner als auch die konkreten Verhandlungsergebnisse in den Assoziierungsverträgen – insbesondere die Verweigerung einer Handelsliberalisierung in einigen ‚sensiblen‘ Sektoren – entsprachen den Erwartungen des liberalen Intergouvernementalismus (vgl. Schimmelfennig 1999). Doch die Abkehr von dieser pareto-optimalen Konstellation bleibt rätselhaft. Einige Autoren versuchen die Erweiterungsentscheidung durch Berücksichtigung künftiger Gewinne und Kosten zu erklären. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass die künftigen Kosten durch Übergangsfristen abgemildert werden (Plümper/Schneider 2007, Schneider 2009); auf der anderen Seite werden zusätzliche Gewinne in einem größeren Einflusspotenzial für Lobbygruppen aus den alten Mitgliedstaaten in einer erweiterten EU identifiziert (Brou/Ruta 2004, Kemmerling 2004). Aufgrund des Folk-Theorems können jedoch weder mögliche künftige Gewinne noch abgemilderte Kosten die Erweiterungsentscheidung erklären, ohne zu zeigen, dass es für die potenziellen Erweiterungsverlierer in der Gegenwart nennenswerte Vorteile im Vergleich zum Status quo gibt.⁴⁶

Konstruktivistische Zugänge rekurren auf die liberale Identität der EU. Formal legt der Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union Folgendes fest: *„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte [Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten*

46 Dem Folk-Theorem zufolge muss der Diskontfaktor $\delta \geq 1$ betragen, d. h. der Zukunftsnutzen wird nicht stärker als der gegenwärtige Nutzen gewichtet.

angehören sowie Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern, T. M.] achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Fierke und Wiener (1999) sehen insbesondere in der Schlussakte von Helsinki von 1975 eine Manifestation der liberalen Rhetorik des Kalten Kriegs und interpretieren dies als explizites künftiges Beitrittsversprechen. Um nicht im Widerspruch zu jener Verpflichtung zu stehen und dadurch die eigene Identität zu unterminieren, sei die EG später gezwungen gewesen, den beitriftswilligen Staaten eine Mitgliedschaftsperspektive zu gewähren. Während die Erweiterungsentscheidung aus dieser Sicht als eine Frage der Glaubwürdigkeit von Mitgliedern einer liberalen Gemeinschaft nur folgerichtig erscheint, bleibt wiederum die wenig großzügige Assoziierungsphase widersprüchlich (vgl. Schimmelfennig 2003: 156).

Eine Reihe von Ansätzen wählt einen synthetischen Zugang, der weder rein eigennutzorientierte noch ausschließlich normengeleitete Akteure unterstellt (Torreblanca 2001, Sedelmeier 2002, 2005). In Bezug auf die Ratsentscheidung schlägt Frank Schimmelfennig (2001, 2003) die Theorie des rhetorischen Handelns vor, der zufolge schwach sozialisierte Akteure zwar ihre materiellen Interessen zu realisieren versuchen – wie von Vertretern rationalistischer Theorien unterstellt – doch gleichzeitig als verlässliche Gemeinschaftsmitglieder wahrgenommen werden wollen – wie Sozialkonstruktivisten annehmen. Schimmelfennig argumentiert nun, dass die Erweiterungsbefürworter ihre Kontrahenten sukzessive durch Bezugnahme auf die o. g. Offenheit der Europäischen Union gegenüber europäischen und liberal verfassten Staaten in eine rhetorische Falle drängten. Um angesichts der früheren Bekenntnisse zu den liberalen Werten der EG nicht als unglaubwürdige Gemeinschaftsmitglieder wahrgenommen zu werden, waren sie schließlich trotz erwarteter Kosten bereit – und damit nicht aus Überzeugung, sondern Opportunismus –, der Osterweiterung zuzustimmen.

Trotz der plausiblen Argumentation Schimmelfennigs, die die spezifische Phasenabfolge in der Erweiterungspolitik verstehen lässt, bleibt das Timing weiterhin ungeklärt. Warum wa-

ren die Erweiterungsbefürworter nicht früher in der Lage, ihre Kontrahenten zur schweigenden Zustimmung zu zwingen? Eine Antwort liefert die Analyse der institutionellen Konsequenzen der deutschen Wiedervereinigung. Während die Bedeutung für die Vertiefung, also die Einigung auf den Maastrichter Vertrag, in der Literatur breit diskutiert wurde, blieb eine Betrachtung der Folgen für die Osterweiterung aus. Dabei kann gezeigt werden, dass die Unsicherheit innerhalb der EG infolge der Wiedervereinigung die Zögerlichkeit der anfänglichen Assoziierungsphase auslöste.

Deutsche Wiedervereinigung und europäische Integration

Seit Beginn der europäischen Integration herrschte die Überzeugung vor, dass die Delegation nationaler Souveränität nur dann legitim ist, wenn den Mitgliedstaaten ein gleichberechtigter Zugang zum gemeinsamen Entscheidungsprozess gewährt wird. Diesen Gedanken formulierte Winston Churchill frühzeitig in seiner viel beachteten Rede im September 1946: „*Small nations will count as much as large ones and gain their honor by their contribution to the common cause*“ (Churchill 1946). Ähnlich äußerte sich auch der damalige französische Außenminister Robert Schuman:

*„Die Schaffung dieser mächtigen Produktionsgemeinschaft, die allen Ländern offensteht, die daran teilnehmen wollen, mit dem Zweck, **allen Ländern**, die sie umfasst, die notwendigen Grundstoffe für ihre industrielle Produktion zu gleichen Bedingungen zu liefern, wird die realen Fundamente zu ihrer wirtschaftlichen Vereinigung legen. [...] Die gemeinsame Hohe Behörde, die mit der Funktion der ganzen Verwaltung betraut ist, wird sich aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzen, die auf **paritätischer** Grundlage von den Regierungen ernannt werden.“*

(Schuman 1950, eigene Hervorhebung)

Dabei konkurriert das Prinzip der Souveränität mit dem demokratischen Prinzip. Ersteres erfordert eine Egalität der Mitgliedstaaten und spiegelt sich in der Einstimmigkeitsregel wider; letzteres impliziert eine Egalität der Bürger und findet seine explizite Entsprechung in der direkten Proportionalität bei demokratischen Wahlen. Es ist das Dilemma dieser dualen Egalität, dass aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsgrößen der Mitgliedstaaten die Gewährleistung der einen Egalität mit der der anderen nicht vereinbar ist. Diese duale Egalität lässt sich im Prinzip der *degressiven Proportionalität* in den Abstimmungsverfahren bzw. der Repräsentation der Mitgliedstaaten in den EU-Institutionen erkennen, in denen von der Einstimmigkeits- bzw. Gleichverteilungsregel abgerückt wurde. Es besagt, dass der Quotient aus Bevölkerung und Sitzverteilung (bzw. Stimmenverteilung) bei sinkender Bevölkerung fallen muss, d. h. ein bevölkerungsreicher Mitgliedstaat entsendet zwar mehr Vertreter, doch diese vertreten gleichzeitig mehr Unionsbürger als solche von kleinen Mitgliedstaaten. Während die Proportionalität verhindert, dass die Stimmen der Bürger kleiner Staaten deutlich stärker wiegen als die von großen, gewährleistet die Degressivität, dass der Einfluss kleiner Staaten infolge der Egalität der Bürger nicht in die Bedeutungslosigkeit versinkt. Zwar wurde dieses Prinzip erst 2007 vertraglich explizit in Bezug auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments genannt, doch es lässt sich ebenso bei der Stimmengewichtung im Rat und in der Zusammensetzung der Kommission bis 2004 erkennen. Dabei schließt jene partizipative Egalität die Dominanz einer oder weniger Staaten über die anderen aus. Das prominenteste Beispiel ist der Luxemburger Kompromiss, wonach ein Mitgliedstaat bei einer drohenden Überstimmung gemäß qualifizierter Mehrheit den Abstimmungsgegenstand zu einem Objekt vitaler nationaler Interessen erheben und die Entscheidung faktisch verhindern kann. Aber auch die Fokussierung auf Sperrminoritäten bei der Reformierung des Abstimmungssystems im Ministerrat während der Verhandlungen zum Europäischen Verfassungsvertrag im Jahr 2004 verdeutlicht die Sensibilität mancher Staaten gegenüber potenziell allmächtigen Mehrheitskoalitionen in diesem Gremium (vgl. Mehlhausen 2009).

Die deutsche Wiedervereinigung bedrohte jene partizipatorische Egalität aufgrund eines erheblichen Machtanstiegs zu Gunsten Deutschlands. Die europäische Integration begann vor dem Hintergrund zweier von Deutschland begonnener, katastrophaler Kriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Insofern beunruhigte die Machtsteigerung des ehemaligen Aggressors in dreifacher Hinsicht: Erstens wuchs nicht nur die Bevölkerung des bisher bevölkerungsreichsten Mitgliedstaats (um 25,1 %) sondern auch sein Staatsgebiet (um 43,7 %). Zweitens konnte Deutschland aufgrund der gestiegenen Bevölkerungsgröße einen Anspruch auf einen höheren institutionellen Einfluss geltend machen. Die bereits erwähnte aus dem demokratischen Prinzip abgeleitete Egalität der Bürger verlangt eine entsprechende Repräsentation des größeren Anteils Deutschlands an der Unionsbevölkerung. Ein institutioneller Machtanstieg wiegt im Falle Deutschlands umso stärker, da es als bereits größte Volkswirtschaft innerhalb der EU sein ökonomisches Potenzial im Verhandlungsprozess strategisch einzusetzen vermag, indem es mithilfe von Seitenzahlungen Kompromisse zu seinen Gunsten aushandelt. Drittens erhielt Deutschland durch die Zwei-plus-Vier-Verträge die volle Souveränität zurück. Der bereits doppelte Machtgewinn wurde somit durch den Wegfall der direkten Interventionsfähigkeit der Alliierten weiter gesteigert. Wenngleich sich alle führenden deutschen Politiker einer Kontinuität der Außenpolitik verpflichteten, besaß Deutschland nun zumindest das Potenzial, eine stärker unilateral ausgerichtete Außenpolitik zu betreiben. Die Bedenken in Frankreich und Großbritannien waren groß. Elizabeth Pond schrieb dazu: „*The French feared German might unrestrained by the EC, but they also feared German might magnified by the EC.*” (sic!) (Pond 1993: 211) Eine ähnliche Erwartung formulierten William Paterson und Simon Bulmer (1987: 232): „*A reunified Germany would not inevitably wish to remain an EC member. Even if it did, a new state of such size and power might fatally unbalance the Community.*”

Der Vertrag von Maastricht enthielt die passenden institutionellen Lösungen für die dreifache Herausforderung. Die Rückgewinnung der vollen Souveränität wurde durch eine zu-

nehmende Vertiefung und insbesondere die Schaffung der zweiten Säule, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, kompensiert. Dem gestiegenen potenziellen Repräsentationsanspruch Deutschlands entsprach man nur bedingt durch eine allenfalls *geringe institutionelle Anpassung*, da keine Veränderungen an der Zusammensetzung der Europäischen Kommission sowie der Stimmenverteilung im Ministerrat vorgenommen wurden. Deutschland wurden lediglich 18 zusätzliche Sitze im Europäischen Parlament gewährt. Letztere werden allerdings meistens als Verhandlungsmasse eingesetzt (Moberg 2002: 280) und deuten auf nur kleinere Zugeständnisse hin. Schließlich kann die *Einigung auf die Wirtschafts- und Währungsunion*, durch die die starke Deutsche Mark in die Gemeinschaftswährung Euro überführt wurde, auch als eine Reaktion auf den Machtanstieg Deutschlands gewertet werden (Garrett 1993: 105; Milward/Sørensen 1993: 29; Pond 1993: 159). Dies erinnert an ein Grundmotiv der europäischen Einigung. Schon Anfang der 1950er Jahre hatte man eine strategisch wichtige Ressource eines Mitgliedstaates – damals Kohle und Stahl, nun die Währung – der Gemeinschaft zugänglich gemacht. Moravcsik (1998: 381) wendet ein, dass Deutschland bereits vor der Wiedervereinigung für einen gemeinsamen Binnenmarkt und die Einführung einer Gemeinschaftswährung plädierte. Doch angesichts der deutschen Wiedervereinigung wurde aus einer vormals ökonomischen Option nun eine politische Notwendigkeit.

Wenngleich diese institutionelle Lösung das Gleichgewicht innerhalb der Gemeinschaft wieder hergestellt hätte, galt die Ratifizierung der Einigung vom Dezember 1991 keineswegs als sicher. Während das Referendum zum Maastrichter Vertrag in Frankreich mit 51 Prozent zwar positiv aber denkbar knapp ausfiel, scheiterte das Referendum in Dänemark im Juni 1992. Erst nachdem das wiederholte Referendum am 18. Mai 1993 erfolgreich verlief und das britische *House of Commons* zwei Tage später ebenfalls ratifizierte, schien das Inkrafttreten des EU-Vertrags garantiert. Einen Monat später entschied sich der Europäische Rat in Kopenhagen für die Osterweiterung, indem er spezielle Kriterien, die von den Anwärtern zu erfüllenden Beitrittsbedin-

gungen, explizierte. Doch in welchem kausalen Zusammenhang standen die vertikale und die horizontale Dimension der europäischen Integration?

Ich argumentiere, dass die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags deswegen zur notwendigen Bedingung für ein progressiveres Engagement in der Erweiterungspolitik wurde, da sich der ohnehin gegebene Machtzuwachs Deutschlands durch die Osterweiterung weiter erhöht hätte (ausführlicher dazu Mehlhausen 2009: 96-114). Schließlich galt Deutschland als größter Profiteur der Osterweiterung. Folglich konnten sich die Erweiterungsgegner bis 1993 erfolgreich durchsetzen, indem sie auf die Lösung des ‚deutschen Problems‘ bestanden. Auf der Kopenhagener Regierungskonferenz im Juni 1993 fehlte ihnen jedoch ein legitimes Argument gegen eine Osterweiterung und so mussten sie einlenken. Im Folgenden soll diese Argumentation theoretisch vertieft werden.

Schwach sozialisierte Akteure in diffusen Entscheidungskontexten

Die große Debatte in den Internationalen Beziehungen lässt sich auf die Frage fokussieren, welcher Verhaltenslogik Staaten folgen. Der Großteil der Literatur, vor allem der Realismus und der Liberalismus, unterstellt einen Nutzen maximierenden, egoistischen *homo oeconomicus*, der sich in seinem Handeln stets an seinen a priori definierten materiellen Interessen orientiert. Diesem Akteursverständnis stellen Sozialkonstruktivistinnen einen in seiner sozialen Umwelt angemessen handelnden *homo sociologicus* entgegen, der materielle Interessen verfolgen kann, aber nur wenn dies den in seinem Umfeld vorherrschenden sozialen Normen entspricht. Dabei wird unterstellt, dass sich die entscheidungsrelevanten Interessen aus der spezifischen Identität der Akteure ableiten und durch neue Ideen oder einen Bedeutungswandel bestehender Normen beeinflusst werden können. Im Folgenden soll Schimmelfennings Konzeption eines schwach sozialisierten Akteurs übernommen werden, die diese

einflussreiche Dichotomie von Rationalismus und Konstruktivismus (vgl. March/Olsen 1989; Hall/Taylor 1996) durchbricht. Wie bereits erläutert, folgt ein so charakterisierter Akteur weder einer rein rationalistischen noch einer ausschließlich normengeleiteten Verhaltenslogik, sondern einer *rhetorischen*, d.h. er versucht seine materiellen Interessen umzusetzen und zugleich mit einer anerkannten Gemeinschaftsnorm zu rechtfertigen, um als glaubwürdiges Gemeinschaftsmitglied wahrgenommen zu werden. Sollte ihn ein anderer Akteur bei der Verfolgung seiner materiellen Interessen mit einer diesem Verhalten widersprechenden Gemeinschaftsnorm konfrontieren, so kann er Schimmelfennig zufolge prinzipiell drei Strategien verfolgen. Er kann entweder die Glaubwürdigkeit des ihn herausfordernden Akteurs, die Legitimität der Gemeinschaftsnorm oder die Anwendbarkeit der Gemeinschaftsnorm in dem konkreten Entscheidungskontext infrage stellen (Schimmelfennig 2003: 208-225). Scheint keine dieser Gegenstrategien vielversprechend zu sein, wird er einlenken müssen.

Entscheidungskontexte werden im Folgenden als diffus bezeichnet, wenn Gemeinschaftsnormen und materielle Interessen divergierende Handlungen suggerieren. Dabei kann zwischen schwachen und starken Intensitäten differenziert werden. Wie in makroökonomischen Modellen üblich, können materielle Interessen einander neutralisieren. Dann ist ein Akteur indifferent gegenüber einer Entscheidung. Aber auch Normen können einander widersprechen und zu einer Anomie führen.⁴⁷ Eine Anomie herrscht vor, wenn fundamentale und vergleichbar anerkannte Gemeinschaftsnormen unterschiedliche Entscheidungen legitimieren.

47 Der Begriff ‚Anomie‘ ist durch Emilie Durkheim populär geworden und fand später in der Soziologie größere Beachtung. Die Anwendung des Begriffs unterscheidet sich zwar in Bezug auf seine Ursache – bei Durkheim der schwindende Legitimationsglaube, hier die Konkurrenz zu anderen Normen mit konträren Handlungsimplicationen – doch entscheidend ist im Folgenden die Konsequenz der Anomie: In beiden Fällen ist ein systematisches Abweichen von einer vormalig konstitutiven Norm zu beobachten. Ähnlich verhält es sich bei der Diffusion einer Anomie: Während hier nicht ein wachsendes Regelvertrauen, sondern die klar wahrnehmbare Dominanz einer Norm in einem spezifischen Entscheidungskontext die Ursache ist, herrscht in beiden Fällen nun wieder eine normenkonforme Verhaltenskultur vor. Eine ähnliche Adaption des Konzepts findet sich bei Götze 2003.

Diese Überlegungen führen zu der folgenden Matrix (Abbildung 1). Ich unterstelle hier, dass ein Akteur eine Entscheidung, die einer Gemeinschaftsnorm entspricht, aufgrund seiner materiellen Interessen abzulehnen gewillt ist. Im ersten Entscheidungskontext sind beide Intensitäten stark. Es ist abhängig von den o. g. Gegenstrategien, ob die schwach sozialisierten Akteure der Entscheidung schweigend zustimmen müssen oder sich dagegen erfolgreich wehren können. Im zweiten Entscheidungskontext ist angesichts der bestehenden Anomie und starker Interessen eine Ablehnung zu erwarten, da dieses egoistische Verhalten mit einer opportunen Gemeinschaftsnorm gerechtfertigt werden kann. Analog dazu werden die schwach sozialisierten Akteure bei Indifferenz und einer vorherrschenden Norm der Entscheidung zustimmen, da sie sich ohne bzw. bei geringen Kosten als glaubwürdige Gemeinschaftsmitglieder inszenieren können. Bei Anomie und Indifferenz ist erneut nicht per se erkennbar, wie sich der schwach sozialisierte Akteur entscheidet, da keine bzw. schwache Handlungsanreize existieren. In diesem Fall ist eine Anfälligkeit für exogene Faktoren wahrscheinlich. Mit diesen allgemeinen Erwartungen zum Verhalten schwach sozialisierter Akteure soll nun der Verlauf der Osterweiterung der EU untersucht werden.

Intensität des normativen Kontexts	hoch (eine Norm dominiert)	niedrig (Anomie)
Intensität der materiellen Interessen		
Hoch	DEK 1: Zustimmung oder Ablehnung <i>rhetorisches Handeln oder Gegenstrategien möglich</i>	DEK 2: Ablehnung <i>materielle Interessen dominieren</i>
niedrig (Indifferenz)	DEK 3: Zustimmung <i>normenkonformes Verhalten</i>	DEK 4: Zustimmung oder Ablehnung <i>hohe Sensibilität für exogene Einflüsse</i>

DEK = diffuse Entscheidungskontexte

Abb. 1: Akteursverhalten bei divergierenden Handlungsimplikationen der materiellen Interessen und einer Gemeinschaftsnorm

Diffuse Entscheidungskontexte und die Osterweiterung der Europäischen Union

Diffuse Entscheidungskontexte dominierten den Verlauf der Osterweiterung der Europäischen Union. Die ökonomischen Interessen definierten weitgehend die Einteilung in Beitrittsbefürworter und -gegner. Während von den 15 Mitgliedstaaten nur Deutschland, Österreich, Großbritannien, Dänemark, Schweden und Finnland von Anfang an für eine Erweiterung plädierten, nahmen die restlichen Staaten eine skeptische bis ablehnende Haltung ein (Schimmelfennig 2001: 50). Die materiellen Interessen der Erweiterungsgegner waren stark ausgeprägt in Bezug auf *redistributive* Güter, um die sie nach einer Erweiterung mit den neuen Mitgliedstaaten konkurrieren müssen – v. a. die nationalen Kontingente der Agrar- und Strukturfonds. Im Gegensatz dazu fielen die *handelspolitischen* Kosten einer Erweiterung für sie zwar größer aus als für z. B. Deutschland aus, da sie auf ähnliche Sektoren spezialisiert waren wie die beitriftswilligen Staaten, doch gemessen an der Außenhandelsbilanz dieser EG-Mitgliedstaaten schien die Konkurrenz aus Mittelosteuropa eher schwach.

Der normative Kontext war bis 1993 durch eine Anomie geprägt. Sowohl die Offenheit der Europäischen Union gegenüber europäischen und liberal verfassten Staaten – im Folgenden ‚inklusive Norm‘ genannt – als auch die oben erläuterte partizipative Egalität im gemeinsamen Entscheidungsprozess – nun als ‚kohäsive Norm‘ bezeichnet – können als konstitutive und allgemein anerkannte Gemeinschaftsnormen betrachtet werden. Bis 1993 war allerdings die Realisierung der inklusiven Norm nicht mit der der kohäsiven Norm vereinbar, da eine Osterweiterung das ‚deutsche Problem‘ verschärft hätte. Die Anomie löste sich erst nach den erfolgreichen Ratifizierungen in Dänemark und Großbritannien auf, infolge derer das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags als gewiss galt.

Die Beobachtungen entsprechen dem zuvor vermuteten Verhaltensmuster schwach sozialisierter Akteure in diffusen Entscheidungskontexten (Abbildung 2). Während die Gegner die

Erweiterungsentscheidung erfolgreich verzögern konnten (Verhalten 1) bis die deutsche Wiedervereinigung innerhalb der EG institutionell bewältigt wurde, und erst nach Auflösung der Anomie aufgrund des rhetorischen Handelns der Erweiterungsbeürworter einlenken mussten (Verhalten 3), lehnten sie handelspolitische Konzessionen im Schatten der Anomie ab (Verhalten 2), und lenkten erst 1993 ein (Verhalten 4).

Insbesondere das Verhalten im ersten und vierten Entscheidungskontext (Abbildung 1), in denen die konkurrierenden Handlungsanreize von ähnlicher Intensität sind, scheint aufgrund der theoretischen Ergebnisoffenheit erklärungsbedürftig. In Bezug auf das Verhalten bei geringen materiellen Kosten und Anomie (Verhalten 2 in Abbildung 2) kann auf die Arbeit von Dimitris Papadimitriou (2002: 53 ff.) rekurriert werden, der mit Rückgriff auf den Ansatz der „nested games“ (Tsebelis 1988) überzeugend demonstriert, dass die zeitgleichen GATT-Verhandlungen Frankreich keine handelspolitischen Zugeständnisse in den Assoziierungsverträgen erlaubten. Eine harte Verhandlungsstrategie wäre bei einer gleichzeitig kompromissbereiten Haltung gegenüber den mittelosteuropäischen Staaten – insbesondere von den USA – als inkonsistentes Verhalten kritisiert worden. Dieser exogene Faktor scheint den Protektionismus der EG in den Assoziierungsverträgen gut zu erklären. Im Gegensatz dazu lässt sich das Akteursverhalten bei starken materiellen und normativen Handlungsanreizen (Verhalten 3, Abbildung 2) – wie oben dargelegt – überzeugend mithilfe des Ansatzes von Schimmelfennig erklären: Mangels erfolgversprechender Gegenstrategien waren die Erweiterungsgegner gezwungen einzulenken.

Schlussfolgerungen

Die deutsche Wiedervereinigung hatte nicht nur Konsequenzen für die vertikale, sondern auch für die horizontale Dimension der europäischen Integration. Zwar wurde sie in der theoretischen Debatte zum Maastricht-Vertrag von einer Reihe von

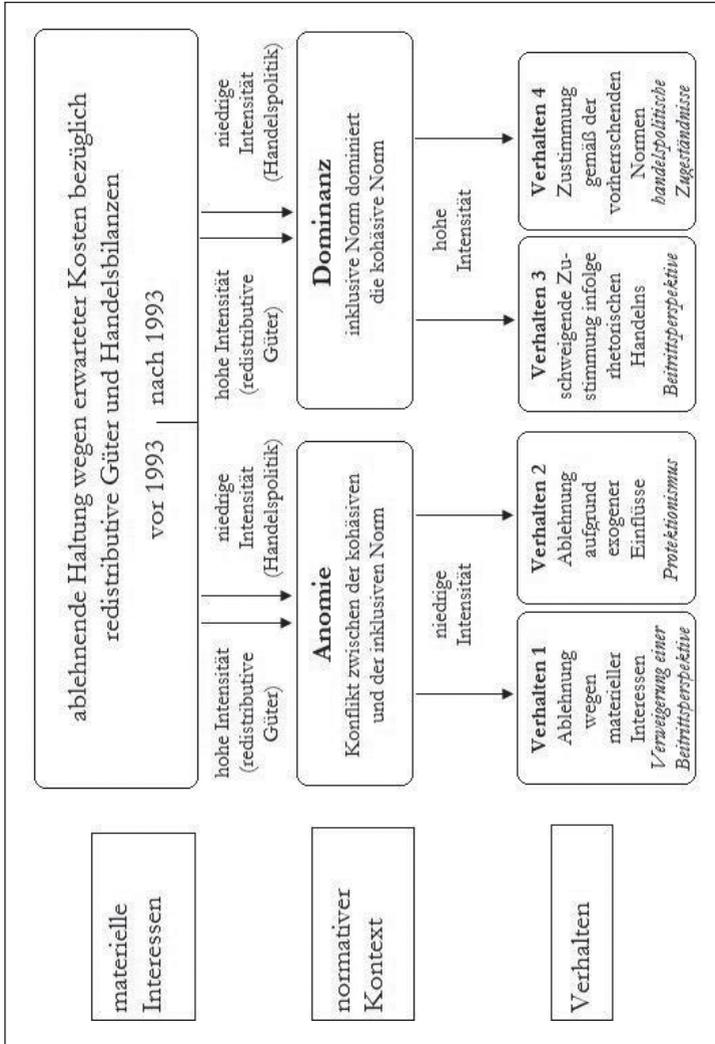


Abb. 2: Verhalten der Erweiterungsgegner in den diffusen Entscheidungskontexten der EU-Osterweiterung

Autoren als ausschlaggebende Kontextbedingung identifiziert, doch in den Erklärungsansätzen zur Osterweiterung fand der erhebliche Machtzuwachs Deutschlands keine Berücksichtigung. Dabei war es die deutsche Wiedervereinigung, die den

Erweiterungsgegnern innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein legitimes Argument gegen eine progressivere Erweiterungspolitik bis 1993 lieferte. Erst nachdem das Inkrafttreten des neuen Vertrags aufgrund der Ratifizierungen in Dänemark und Großbritannien als sicher galt, mussten die Erweiterungsgegner einer für sie mit erheblichen Kosten verbundenen Osterweiterung zustimmen, um nicht als unglaubwürdige Mitglieder einer liberalen Gemeinschaft diskreditiert zu werden.

Auf einer theoretischen Ebene wurde gezeigt, dass weder rein ökonomisch-rationalistische noch soziologisch-konstruktivistische Ansätze den Verlauf der Osterweiterung erklären können. *Sowohl* materielle Interessen – wie in der Mikroökonomie den Akteuren als Handlungsprimat unterstellt wird – *als auch* Gemeinschaftsnormen – wie gemeinhin in der Soziologie argumentiert – führten zu dem spezifischen Verlauf der EU-Osterweiterung. Je nach Anreizintensität beider Einflussfaktoren variierte das Akteursverhalten. Durch die Erweiterung der Theorie des rhetorischen Handelns um das Konzept der Anomie wird nun nicht mehr nur die Phasenabfolge, sondern auch das konkrete Timing der Erweiterungspolitik verständlich. Diese Synthese aus Rationalismus und Konstruktivismus kann sich auch für andere Untersuchungsgegenstände als erklärungswirksames handlungstheoretisches Analyseinstrument erweisen, wenn Akteure ihre materiellen Interessen realisieren und im Lichte öffentlicher Aufmerksamkeit trotzdem ihr Image als verlässliches Gemeinschaftsmitglied nicht riskieren wollen. Da sich sowohl handelspolitische Partikularinteressen als auch Gemeinschaftsnormen als ausschlaggebend erwiesen, agierte die EU während ihrer historisch größten Erweiterung weder als ökonomischer Klub noch normengeleitete Wertegemeinschaft, sondern als ‚utilitaristische Wertegemeinschaft‘.

Literatur

- Brou, D./Ruta, M. (2004): A Positive Explanation of EU Enlargement, European University Institute Working Paper, Nr. 30.
- Bulmer, S./Paterson, W. (1987): The Federal Public of Germany and the European Community, London.
- Churchill, W. (1946): Speech of 19 September 1946, available at: http://www.coe.int/T/E/Com/about_coe/DiscoursChurchill.asp.
- Durkheim, É. (1993/1897): Der Selbstmord, übersetzt v. Herkommer, S./Herkommer, H.; Frankfurt a.M.
- Fierke, K. M.; Wiener, A. (1999): Constructing Institutional Interests: EU and NATO enlargement, RSC Working Paper, Nr. 14.
- Garrett, G. (1993): The Politics of Maastricht, in: Economics and Politics, Jg. 5, Nr. 2, S. 105-124.
- Grabbe, H./Hughes, K. (1998): Enlarging the EU Eastwards, London: Royal Institute of International Affairs et al.
- Götze, C. (2003): Die Bedeutung von Staatsversagen und Anomie für zivilgesellschaftliche Organisationen. Beispiele aus Bosnien-Herzegowina und Albanien, in: Gosewinkel, D./Rucht, D./Daele, W. van den/ Kocka, J. (Hg.), Zivilgesellschaft - national und transnational, WZB-Jahrbuch, Berlin, S. 201-221.
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies, Nr. 44, S. 936-57.
- Kemmerling, A. (2003): Die Osterweiterung der Europäischen Union: Ein polit-ökonomischer Erklärungsansatz, Beitrag zur Tagung der DVPW AK Integrationsforschung „Forschungslogik und Methoden der Internationalen Beziehungen und der Europaforschung“, Hofgeismar, 2.-4.4.2003.
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.
- Mehlhausen, T. (2009a): Polens Rückkehr nach Europa. Warum sich die Europäische Union für ihre Osterweiterung entschied, Münster.
- Mehlhausen, T. (2009b): Der Streit um die doppelte Mehrheit. Deutsch-polnische Differenzen in der Europapolitik, in: Mazurek, K./Mehlhausen T. (Hg.): Zwischen Skepsis und Vertrauen. Die deutsch-polnischen Beziehungen im Wandel, Krakau: Jagiellonen-Universität.
- Milward, A./Sorensen, V. (1993): Interdependence or Integration? A National Choice, in: Milward, Alan et al. (Hg.): The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992, London, S. 1-32.
- Moberg, A. (2002): The Nice Treaty and Voting Rules in the Council, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 40, Nr. 2, S. 259-282.
- Moravcsik, A. (1998): The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht, Ithaca-New York.
- Moravcsik, A./Vachudova, M. A. (2002): Bargaining Among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration, in: European Union Studies Association Review, Jg. 15, Nr. 4, S. 1-4.
- Mulewicz, J. (1992): Doświadczenia Polski w negocjacji w sprawie Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi, Warschau.

- O'Brennan, J. (2006): *The Eastern Enlargement of the European Union*, New York et al.
- Papadimitriou, D. (2002): *Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe*. Aldershot.
- Plümper, T./Schneider, C. J. (2007): *Discriminatory Membership and the Redistribution of Enlargement Gains. A rational explanation of EU Membership Accession*, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 51, Nr. 4, S. 568-587.
- Pond, E. (1993): *Beyond the Wall: Germany's Road to Unification*, Washington D.C.
- Risse, T./Börzel, T. A. (2009): *Venus Approaching Mars? The European Union as an Emerging Civilian Power*, in: *Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration*, Nr. 11.
- Saryusz-Wolski, J. (1994): *The Reintegration of the 'Old Continent': Avoiding the Costs of 'Half Europe'*, in: Bulmer, Simon; Scott, Andrew (Hg.): *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford/Cambridge, S. 19-28.
- Schimmelfennig, F. (1999): *The Double Puzzle of EU Enlargement. Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East*, in: *ARENA Working Paper*, Nr. 15.
- Schimmelfennig, F. (2001): *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, in: *International Organization*, Jg. 55, Nr. 1, S. 47-80.
- Schimmelfennig, F. (2003): *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge.
- Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (2005a, Hg.): *The Politics of European Union enlargement. Theoretical approaches*, London/New York.
- Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (Hg.) (2005b): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca.
- Schneider, C. J. (2009): *Conflict, Negotiation, and European Union Enlargement*, Cambridge.
- Schuman, R. (1950): *Erklärung des französischen Außenministers*, verfügbar auf: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm.
- Sedelmeier, U. (2002): *Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 9, Nr. 4, S. 627-649.
- Sedelmeier, U. (2005): *Constructing the Path to Eastern Enlargement. The uneven policy impact of EU identity*, Manchester/New York.
- Skålnes, L. S. (2005): *Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union*, in: Schimmelfennig, Frank; Sedelmeier, Ulrich (Hg.): *The Politics of European Union enlargement. Theoretical approaches*, London/New York, S. 213-233.
- Smith, K. E. (2004): *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Enlargement*, 2. Aufl., Palgrave Macmillan.
- Torreblanca, J. I. (2001): *The Reuniting of Europe. Promises, negotiations and compromise*. Aldershot.
- Tsebelis, G.e (1988): *Nested Games. The Cohesion of French Politics*, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 18, Nr. 2, S. 145-170.
- Vachudova, M. A. (2005): *Europe Undivided. Democracy, Leverage & Integration After Communism*. Oxford.
- Vobruba, G. (2004): *Grenzen des Projekts Europa. Von der Expansionsdynamik zur abgestuften Integration*, in: *OSTEUROPA*, Jg. 54, Nr. 5-6, S. 61-74.
- Vobruba, G. (2005): *Die Dynamik Europas*. Wiesbaden.

Probleme der Arbeitsmigration in Europa

Andrzej Sakson

Nicht ohne Grund bezeichnete man das 20. Jahrhundert als das Jahrhundert der Migration. Mit Beginn des 21. Jahrhunderts schlossen sich der internationalen Migration immer größere Menschenmassen an.

Die Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Erweiterung der EU um die Staaten Ost- und Mitteleuropas trug zu einer deutlichen Steigerung des Zustroms von Migranten in die Länder des „alten Europas“ bei. Die Ausmaße dieser Migration summieren sich auf ungefähr eine Millionen Personen allein zwischen 2004 und 2007. Weitere 1,2 Millionen Migranten kamen in dieser Zeit aus Bulgarien und Rumänien, obwohl beide Länder noch keine Mitgliedstaaten der EU waren. Hauptziele der Migration wurden Großbritannien und Irland, die sich bereits im Mai 2004 für eine vollständige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte entschieden.

Mit dem Beitritt von zehn Staaten zur EU vergrößerte diese sich um etwa 100 Millionen Einwohner auf eine Gesamtzahl von 480 Millionen Einwohnern. Dies ist momentan der größte Binnenmarkt der Welt. Die Erweiterung der EU um die postkommunistischen Staaten hatte eine entscheidende Bedeutung für jene selbst sowie auch für diese Staaten.

Ein entscheidendes Problem im Beitrittsprozess neuer Staaten zur EU und im darauf folgenden Zeitraum war die Frage des Schutzes der EU-Außengrenzen vor dem Zustrom von Flüchtlingen sowie die Probleme der Migration von Arbeitskräften zwischen „neuen“ und „alten“ EU-Ländern. Zwei Fragen gewannen für die neuen EU-Mitglieder aus Mitteleuropa eine entscheidende Bedeutung:

- + Wann wird das sog. Schengensystem eingeführt, das beispielsweise zwischen Polen und Deutschland eine solche Freizügigkeit von Menschen und Waren

- ermöglicht, wie sie z. B. zwischen Deutschland und Frankreich existiert (es gilt seit 21. Dezember 2007).
- + Wann wird den Bürgern der neuen EU-Mitgliedstaaten ein vollständiger Zugang zum Arbeitsmarkt der „alten“ EU-Staaten gewährt?

Migranten aus den neuen EU-Staaten

Migration und ihre unmittelbare Folge in Gestalt einer Anhäufung von Zuwanderern und der Diaspora der in anderen Ländern Verstreuten haben einen entscheidenden Einfluss auf demografische und wirtschaftliche Prozesse; sie beeinflussen kulturelle Veränderungen und politische Ereignisse in den Zielländern ebenso wie in den Herkunftsländern. Die neuen Staaten der EU haben jedoch etwas andere Sichtweisen auf die Migration als das alte Europa, vor allem in Bezug auf gegenseitige Migration. Die neuen EU-Länder, besonders jene aus Mitteleuropa, sind in überwiegendem Maße Herkunftsländer der Migranten; die Staaten der „15“ dagegen Ziel ihres Zustroms. Die Migrationsbilanz zu Ländern wie Litauen, Lettland, Ungarn, Polen oder der Slowakei ist deutlich negativ. Die oben genannten Fakten machen Fragen der Migration zu einem der überaus sensiblen Streitpunkte zwischen diesen Ländern und der „alten Union“ und wecken dabei ein verständliches öffentliches Interesse.

Folgen für die „alten“ EU-Staaten

Unter den „alten“ Ländern der Europäischen Union kann man verschiedene Gruppen von Staaten unterscheiden. Es gibt:

- + Länder, die ihre Arbeitsmärkte vollständig öffneten: wie Schweden, Irland und Großbritannien (ab 1. Mai 2004), Finnland, Griechenland, Spanien und Portugal (ab 1. Mai 2006) und Italien (ab Juli 2006);

- + Länder, die ihre Arbeitsmärkte nicht öffneten, jedoch für einige Berufe Erleichterungen einführten oder die Genehmigungsprozeduren vereinfachten und nach 2007 ihre Arbeitsmärkte vollständig öffneten wie Frankreich, die Niederlande und Belgien;
- + Länder, die ankündigten, die Restriktionen sogar bis zum 1. Mai 2011 aufrecht zu erhalten wie Österreich und Deutschland.

Diejenigen, die einen unbegrenzten Zustrom von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten befürchteten, hatten Unrecht. Wie der Bericht des European Citizen Action Service (ECAS) von 2006 informiert, war der Zustrom der Arbeiter völlig unter Kontrolle. Die Länder, in denen diese Arbeiter Beschäftigung fanden, profitierten ausschließlich davon. Die Panikmacher, die vor einem furchtbaren Überangebot billiger Arbeitskräfte warnten, hatten Unrecht – meint Tony Venables, der Direktor des Instituts.

In Großbritannien und Irland, die die Beschäftigung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten am liberalsten angingen, erarbeiteten die Neuankömmlinge aus den neuen Ländern der EU zusätzlich 500 Millionen Pfund des Bruttoinlandsprodukts. Wobei dies nicht, wie vorher befürchtet, mit einer Steigerung der Arbeitslosigkeit in den Ländern der alten Gemeinschaft einherging.

Paradoxerweise riskierten gerade die Länder, die die schärfsten Begrenzungen im Zugang zu Arbeitsplätzen eingeführt hatten – wie Frankreich, Deutschland oder Belgien – ernsthaft eine Ausweitung der Grauzone der Wirtschaft, eine Vergrößerung der Gruppe der illegal Beschäftigten sowie keine Abgaben bezahlenden Arbeiter.

Es zeigt sich, dass der Anteil der Erwerbsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten weniger als ein Prozent aller Arbeitskräfte in der EU betrifft. Der typische Erwerbsimmigrant ist jung, gut ausgebildet, reist nicht mit Familie, ist meist unverheiratet, lebt für begrenzte Zeit im Ausland, spart das verdiente Geld und führt es nach Hause aus. Um diesen Mitarbeiter schlugen sich die Unternehmen der alten Union buchstäblich.

Migration und Arbeitslosigkeit

Man kann also geradezu aufzeigen, dass es zu einem *Brain Drain* aus den neuen Mitgliedstaaten kommt, nicht aber zu einer Wegnahme von Arbeitsplätzen in den Ländern der „15“. Wenn wir feststellten, dass bedeutend mehr Menschen aus den neuen Mitgliedstaaten jetzt nach Westeuropa reisen, muss man als wichtigen Grund den Einzug billiger Fluglinien auf die neuen Märkte der EU nennen, nicht aber eine massive Erwerbsmigration. Die Flugzeuge sind voll in beiden Richtungen.

Doch nach wie vor wird den neuen Mitgliedstaaten vorgeworfen, ein Wachstum der Arbeitslosigkeit in den Ländern der „15“ zu verursachen. Der schon berühmte polnische Klempner wurde zum Symbol für einen Menschen, der bereit ist, für sehr niedrige Bezahlung zu arbeiten, was das gegenwärtige Modell der westlichen Gesellschaft infrage stellt.

Angeblich bewirkten genau diese Vorurteile die Niederlage in den Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden, wie die britische Presse schrieb. Es ist wahr, dass Arbeiter bei der Kohlernte auf französischen oder niederländischen Feldern monatlich 900 Euro verdienen, das heißt dreimal so viel wie im eigenen Land. Aber nicht nur sein Gehalt ist höher, sondern auch die Lebenshaltungskosten.⁴⁸

Den größten Nutzen aus dem Zustrom der neuen Migranten zogen Großbritannien und Irland. Großbritannien erlebte bis zur Weltwirtschaftskrise die größte und heftigste Welle der Einwanderung seit dem 19. Jahrhundert, als tausende irische Arbeiter eintrafen, um die Infrastruktur des Viktorianischen Englands aufzubauen. Die Arbeitsbeziehungen zwischen Polen und Großbritannien waren noch nie so eng. Junge Polen waren unter den ersten 600.000 Einwanderern, die in Großbritannien seit Mai 2004 aus den acht neuen osteuropäischen Mitgliedsländern eintrafen. Zuwanderer aus Osteuropa bringen nur Nutzen – meint die Britische Gewerkschaftszentrale.

Die Zentrale der TUC veröffentlichte im Juni 2007 einen Bericht, aus dem hervorgeht, dass die beobachtete Einwande-

48 www.ecas.com.uk vom 18.10.2006; vgl. Kwapiszewski 2008: 75-88.

rungswelle nach Großbritannien aus den neuen Ländern der Europäischen Union die Wirtschaft des Landes stärkte und ihr nicht schadete. „Generell ist der wirtschaftliche Einfluss der Einwanderung begrenzt, aber positiv.“, teilte TUC mit.

Die von den eingewanderten Arbeitskräften gezahlten Abgaben sind höher als der Wert der Leistungen, die sie ausnutzen. „Fälle von Arbeitsplatzverlust durch die Briten aufgrund der Einwanderung und Gehaltskürzungen sind eher anekdotisch und auf spezifische Wirtschaftssektoren begrenzt.“, meinen die Autoren des Berichts. „Eingewanderte Arbeitskräfte bringen große Beiträge für die britische Wirtschaft, und einige Sektoren wären zum Zusammenbruch verurteilt, würde man sie plötzlich abziehen. Sie verursachten weder Massenarbeitslosigkeit noch einen Lohnverfall, wie nicht wenige gedacht hatten.“

Nach der Erweiterung der Union im Mai 2004 weissagte ein Teil der Presse einen Einfall von Immigranten, der eine Menge fataler Konsequenzen haben sollte. „Einwanderer aus Osteuropa trieben die Arbeitslosigkeit auf den höchsten Stand seit sechs Jahren“, schrieb 2006 die Tageszeitung „Daily Mail“.

Der Bericht der Gewerkschaft zeigt, dass die düsteren Prognosen sich nicht bewahrheiteten. Die britische Regierung entschied sich jedoch, den Arbeitsmarkt nicht für Rumänen und Bulgaren zu öffnen, die 2007 der Union beitraten (vgl. Thomas2006: 13).

Den größten Nutzen daraus zog London – die Stadt, die in Folge zwei Prozent pro Jahr wächst. Jährlich wird Großbritannien um 20 Milliarden Pfund reicher. London ist ein liberaler und elastischer Markt, eine Domäne für junge, mobile Mitarbeiter.⁴⁹

Das Land, in das die jungen Polen im 21. Jahrhundert am liebsten auswandern, ist Großbritannien. Eine genaue Bestimmung der tatsächlichen Anzahl von Polen in diesem Land (ähnlich wie in anderen EU-Ländern) ist schwierig und kann nur geschätzt werden.

49 Vgl. Wielka Brytania: Chwała imigrantom, „Gazeta Wyborcza“ vom 20.06.2007, S. 10; Sakson 2009: 133-174.

Ausmaß der Migration

Zuverlässige Informationen über das Ausmaß der Migration gibt es nicht, weil es sie nicht geben kann. Sich frei bewegen zu können, bedeutet eben, dass die staatlichen Regierungen es nicht kontrollieren, daraus folgt jedoch keine Beliebigkeit in den Datenangaben. Ein Beispiel: Die neuesten Daten zeigen, dass seit dem 1. Mai 2004 etwa 300.000 Polen im britischen System der Registrierung von Wanderarbeitskräften registriert wurden. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass sich alle von ihnen auf den Inseln aufhalten. Dieses System registriert nämlich keine Rückkehrer.

Zu dieser Gruppe hinzu kommt auch eine bestimmte Anzahl von Menschen, die zwar in Großbritannien ankamen, sich aber nicht im System registrierten. Auf Grundlage von Interviews mit den Migranten weiß man, dass diese Personen etwa 30-40 % ausmachen. Wenn man alle zugänglichen Daten einbezieht, kann man feststellen, dass die Zahl der Polen, die im Laufe des Jahres eine Beschäftigung in anderen Mitgliedstaaten aufnahmen, im Zeitraum 2004-2006 um ungefähr 500.000 wuchs, aber sicher nicht um zwei Millionen.

Nicht schätzen lässt sich dabei die Anzahl der Polen, die Arbeit auf den Inseln aufnehmen wollten, denen dies aber nicht gelang, oder die eine typische Gelegenheitsarbeit aufnahmen, z. B. in der Zeit eines Sprachkurses oder während eines Aufenthalts bei Bekannten oder der Familie. Man muss auch daran erinnern, dass Wanderungen einen saisonalen Charakter haben.

Nach Meinung polnischer Forscher reisten nach dem Beitritt Polens zur EU etwa anderthalb Millionen Menschen aus Polen aus. Offizielle Daten zeigen, dass sich in Großbritannien etwa 600.000 unserer Landsleute registrierten, in Irland 200.000. Schätzungen deuten auf 750.000 Emigranten in Großbritannien und 250.000 in Irland hin (vgl. Duszczuk 2006: 15).

Sozioökonomische Struktur der polnischen Migranten

Aus einer 2007 von Experten des „ARC Markt und Meinung“ durchgeführten Studie mit dem Titel „Polnische Konsumenten in Großbritannien und Irland“ folgt, dass junge Menschen am häufigsten auswandern. Zudem kamen diese nicht vom Land, wie bisher gedacht, sondern aus kleineren Städten. Denn wenn sie nach Beendigung ihres Studiums nach Hause zurückkehren, erleben sie den brutalen Kontakt mit der Wirklichkeit: fehlende Arbeit, keine Perspektiven oder vielleicht auch die Gewöhnung an das Leben in einer größeren Stadt. Dennoch geben 80 % der Befragten an, dass sie ihre materielle Situation in Polen als gut bewerten bzw. dass die Reise ins Ausland ihren Komfort und ihre Lebenssituation deutlich verbessert hätte.

Polen auf den Inseln geht es immer besser. Auch dank der Offenheit der Briten, für die die Polen die wertvollsten Immigranten wurden. Sie assimilieren sich leicht und arbeiten gut. Sie haben auch immer bessere Bedingungen – die Arbeitgeber sorgen oft für Sprachkurse, Banken geben ihnen immer häufiger Kredite. 7.500 Złoty beträgt das durchschnittliche Einkommen der Einwanderer auf die Hand (mittleres Netto-Einkommen in Polen 2007 1.940 zł).

Die Polen leben sich auf den Inseln auch deshalb gut ein, weil sie Englisch sprechen – gute Kenntnisse schreiben sich 51 % der Polen in Großbritannien und 44 % in Irland zu. Weniger flüssig sprechen entsprechend 41 % bzw. 44 % der Emigranten. Dies sind sehr hohe Werte. Interessant ist, dass die Befragten in Großbritannien besser ausgebildet sind und sich besser des Englischen bedienen als die Einwanderer nach Irland.

Durchschnittlich sind die Emigranten 30 Jahre alt. In Großbritannien sind sogar 78 % der Emigranten jünger als 35 Jahre. Drei Viertel der Befragten haben eine feste Arbeitsstelle. Fast die Hälfte übt physische Arbeit aus, die eine Qualifikation erfordert. Jeder fünfte Emigrant arbeitet auf dem Bau. Leider arbeiten Emigranten weit unter ihrer Qualifikation, meist auf dem Bau, in der Gastronomie oder im Hotelwesen.

Am meisten beunruhigt, dass hauptsächlich junge und gebildete Menschen aus Polen auswandern. Unter den Auswanderern gibt es entschieden mehr Personen mit höherer Bildung als in der Bevölkerung Polens.

Kaum 2 % der Polen arbeiten in Führungspositionen. An britischen Schreibtischen sitzen 17 % der Befragten, darunter auch solche, deren Arbeit keiner Qualifikation bedarf. An Schreibtischen in Irland – 14 %. Allgemein: Je länger der Aufenthalt, desto höhere Fähigkeiten verlangt die Arbeit – nur 6 % derer, die im Laufe des letzten halben Jahres ausreisten, üben eine Büro-tätigkeit aus, die eine Qualifikation erfordert. Aber schon 14 % derer, die in Großbritannien arbeiten, sind dort länger als drei Jahre. Eine qualifizierte physische Arbeit haben nach drei Jahren 19 % der Polen.

Die Mehrheit der Polen arbeitet auf dem Bau (19 % in Großbritannien und 23 % in Irland), viele in der Gastronomie (entsprechend 15 % und 13 %) und im Hotelwesen (10 % und 11 %), außerdem in den Bereichen Kinderbetreuung, Reinigung, Transport/Verkehr.

55 % der Einwanderer in Großbritannien und 49 % in Irland planen, frühestens nach fünf Jahren nach Hause zurückzukehren. Bis zu jeder Fünfte von denen, die auf den Inseln bleiben wollen, hat eine höhere Bildung. Viele Polen, die in Großbritannien arbeiten, studieren im Fernstudium in Polen. Die Flugzeuge auf die Inseln sind in beiden Richtungen voll. Ein Teil von ihnen ist während eines Jahres mehrere Male im Land; sie fahren zur Arbeit wie z. B. Posener und Krakauer nach Warschau (vgl. Pelowski 2007: 1 f.).

2006 war ein Rekordjahr im Hinblick auf die Zahl der Polen, die auf die britischen Inseln emigrierten. Insgesamt schrieben sich über 162.000 Personen in die Verzeichnisse ein. Auch wenn es in den nächsten Jahren weniger werden, ist doch die Zahl neuer Polen, die sich entschließen, ihr Glück auf den Inseln zu suchen, sehr groß.

Kosten und Nutzen von Migration

Die Frage von Nutzen und Kosten der Migration ist Inhalt vieler Studien und Analysen. Die Mobilität von Arbeitskräften ist ein Faktor, welcher Wirtschaftswachstum begünstigt, doch aus dem Blickwinkel der Herkunftsländer und des Aufnahmelandes verteilen sich Kosten und Vorteile sehr ungleichmäßig, wie Tabelle Nr. 1 zeigt.

Vorteile	Kosten
Anstieg der Einnahmen der Heimatwirtschaft	Störung demografischer Strukturen
Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt – Rückgang der Arbeitslosigkeit	Gefahr für die Liquidität des Rentensystems
Anstieg von Einkünften aus Auslandstransfers	Verlust gut ausgebildeter, mobiler Arbeitskräfte. Arbeit unter den Qualifikationen
Neue Fähigkeiten und Qualifikationen der Emigranten	Ausgaben für die Ausbildung der Emigranten
Investition der verdienten Ersparnisse im Lande	Schwierigkeiten mit der Beschäftigung von Fachkräften. Trennung/Zerfall von Familien/ Schwächung sozialer Beziehungen Migrationswaisen („Europawaisen“). Phänomen doppelter Marginalisierung, sozialer Ausschuss

Tab. 1: Zusammenfassung von Nutzen und Kosten der Auswanderung (Quelle: Klos2006: 4.)

Für die Länder mit Netto-Ausreise sind die positiven Folgen der Einkommensmigration deutlich, doch sie zeichnen sich nur über längere Zeit ab und unter der Bedingung, dass die Mehrheit der Einwanderer nach dem Auslandsaufenthalt in ihr Heimatland zurückkehrt. Diese Vorteile sind verbunden mit dem Erwerb neuer Qualifikationen, Kenntnisse, Erfahrungen sowie Fertigkeiten durch die Auswanderer, aber auch mit der Möglichkeit, heimgebrachtes Eigentum zu investieren. Dieses Problem zeigt am Beispiel der Einkommensmigranten aus Polen Tabelle 2.

Aus Polen reisen hauptsächlich arbeitslose Personen aus. Deshalb bewirkt Auswanderung eine Verringerung der Arbeitslosenrate auf Ebene des Landes. Die gegenwärtige Steigerung der Mobilität findet allerdings in einer Situation wirtschaftlichen

Aufschwungs statt, der auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Die verstärkte Abwanderung kann also Funktionsstörungen der lokalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verursachen und auch den Umfang der wirtschaftlichen Aktivitäten verringern sowie die Bereitschaft zu Bildungsinvestitionen negativ beeinflussen. Die Kosten der Migration können also größer sein als die aus ihr resultierenden Vorteile, der Transfer finanzieller Mittel und die Förderung des lokalen Arbeitsmarktes.

Grad / Umfang	Positiv	Negativ
Makro (Land)	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der Arbeitslosigkeitsrate (Export der Arbeitslosigkeit besonders bei regionaler Betrachtung) • Lohnanstieg 	<ul style="list-style-type: none"> • Tatsächlicher Einwohnerverlust • Abschöpfung von Kompetenzen • Reduktion des Humankapitals • Inflationsgefahr • Rückgang der Attraktivität für direkte ausländische Investoren • Mangel auf dem Arbeitsmarkt • Schwächung der Wachstumsdynamik
Meso (heimatliche Wirtschaft, Familie)	<ul style="list-style-type: none"> • Geldtransfers (Konsumsteigerung, Kostendeckung laufender Abgaben, Investitionen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Trennung/Zerfall von Familien • Schwächung sozialer Beziehungen • Schwächung der wirtschaftlichen Aktivität der Heimatwirtschaft
Mikro (Einheit)	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmöglichkeit • Einkommen • Gewinn an Erfahrungen, Erwerb von Fähigkeiten, Anhebung der Qualifikationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Phänomen von Arbeit unter den Fähigkeiten • fehlende Entwicklungschance im Ausland – fehlende Entwicklungsmöglichkeiten im Land; Phänomen doppelter Marginalisierung; sozialer Ausschluss

Tab 2: Bilanz der Nachteile und Vorteile von Einkommensmigration der Polen nach 2004 (Quelle: K. Iglicka, *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008, S. 70.)

Nach dem Ausbruch der Krise wurde klar, dass Immigranten auch ihre ersten Opfer sind sowie eine zusätzliche Belastung für die Ökonomien. Das krassste Beispiel ist Spanien.

Trotz der Krise gab und gibt es keine massenhafte Rückkehr aus der Emigration. Von den 2,5 Millionen Polen, die sich im Ausland aufhielten, kehrten 2008 weniger als 200.000 zurück.⁵⁰

Man kann fragen, woher diese Entschlossenheit in der Dauer der Emigration kommt? Erstens aus der recht allgemeinen Überzeugung, dass das Herkunftsland, d. h. ein neues EU-Land,

50 „Polityka“, Nr. 17 vom 24.04.2010.

eine richtige Krise durchmachen kann, und dass es um Arbeit im eigenen Lande, die noch dazu schlechter bezahlt ist, immer schwieriger steht. Zweitens haben sich die Leute eine Weile im Westen aufgehalten und wissen selbst, dass der Lebensstandard in der „alten“ Union trotz wirtschaftlicher Probleme fortwährend höher ist als in den „neuen Ländern der Union“. Die Entscheidungen von Menschen, die im Ausland arbeiten, sind deshalb rational. Nicht nur deshalb, weil es den Auswanderern gelang, sich an eine fremde Wirklichkeit zu gewöhnen und einen Platz für sich darin zu finden. Da die meisten auf der Suche nach einer ersten Arbeitsstelle ausreisten (drei Viertel unter den neuesten Auswanderern sind jünger als 35 Jahre), haben sie derzeit nicht allzu viel, zu dem sie zurückkehren könnten. 2009 kehrten etwa 60.000 Personen nach Polen zurück, 40.000 davon aus Großbritannien. Und doch halten sich dort noch immer über 650.000 Polen auf (vgl. Iglicka 2010; Frelak 2010: 13-40).

Die Mobilität von Arbeitskräften im Rahmen der EU war und ist ein natürlicher Prozess, der abhängig von der Richtung der Migration seine Dynamik und Spezifik hat.

Literatur

- Duszczyk, M. (2006): Dość migracyjnej paniki, „Gazeta Wyborcza“ vom 22.08.2006, S. 15.
- Frelak, J. (2010): Polska emigracja po 1 maja 2004 r., in: J. Frelak, A. Łada, K. Schwartz: Polska migracja zarobkowa do Niemiec – fakty i mity, Warszawa, S. 13-40.
- Iglicka, K. (2008): Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki, Warszawa.
- Iglicka, K. (2010): Powroty Polaków po 2004 r. W pętli pułapki migracji. Warszawa.
- Kacprzak, L./Knopek, J. (Hg.) (2008): Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność, Piła.
- Kłos, B. (2006): Migracje zarobkowe Polaków do krajów Unii Europejskiej, Biuro Analiz Sejmowych, Nr. 2, Warszawa.
- Kwapiszewski, J. (2008): Migracje zarobkowe składnikiem społeczeństwa ryzyka w okresie transformacji ustrojowej, in: L. Kacprzak / J. Knopek (Hg.): Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność, Piła, S. 75-88.
- Pelowski, W. (2007): Na Wyspy Brytyjskie jeżdżą wykształciuchy. „Praca“, Beilage zur „Gazeta Wyborcza“ vom 09. 07.2007, S. 1 f.
- Sakson, A. (2009): Problemy migracji zarobkowej w Polsce, in: A. Sakson (Hg.): Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich – próba bilansu, Poznań, S. 133-174.
- Thomas, R. (2008): Polacy stawiają Anglię na nogi, „Gazeta Wyborcza“ vom 17.09.2006, S. 13.

Die polnische Presse über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 und 2009 – eine vergleichende Analyse

Adam Barabasz

Nach seinem Beitritt zur Europäischen Union genießt Polen die vollen Rechte und Pflichten eines Mitglieds der Gemeinschaft. Eines davon ist die Wahl einer Repräsentation von Mitgliedern des Europaparlaments, der Europaabgeordneten. Europaabgeordnete sind die Vertreter ihrer Nation, sie sind an keine Weisung gebunden und können nicht entlassen werden.⁵¹ Dies bedeutet, dass sich Europaabgeordnete in ihren Entscheidungen und ihrem Handeln in erster Linie nach den Interessen ihrer Nation richten und deren Position zu verschiedenen Fragen repräsentieren sollten (vgl. Stępińska 2007: 164).

Das polnische Volk wählte 2004 zum ersten Mal seine Europaabgeordneten. Wenn man die soziale Stimmung jener Zeit betrachtet, die die Begeisterung über den polnischen Beitritt zur EU ausdrückt, und auf der anderen Seite die relativ hohe (fast 60 %) Wahlbeteiligung am Beitrittsreferendum 2003, überrascht die mit 20,87 % niedrige Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament. Ist das ein Ergebnis geringen Bewusstseins und mangelnder Kenntnisse der Polen zu den Funktionsmechanismen der Europäischen Union, oder ist es auch ein Effekt der Mentalität der Polen? Soll man die Schuldigen für das geringe Interesse an den Europawahlen sowohl 2004 als auch 2009 in der Gesellschaft oder auf Seiten der politischen Parteien suchen?

Die vorliegende Arbeit unternimmt eine vergleichende Analyse der Ähnlichkeiten zwischen den Europawahlen in Polen 2004 und 2009, die eventuell eine Antwort auf die Frage erlaubt, was das mangelnde Interesse der Polen an den Europawahlen verursacht. Die Analyse beinhaltet den Stil der Durchführung

51 Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219.

der Wahlkampagnen, das professionelle Niveau der Kandidaten, die Arten der Präsentation der Kandidaten und ihre Charakterisierung sowie den Grad der gesellschaftlichen Zustimmung zur Institution der Wahlen.

Die Wahlkampagne zum Europaparlament 2004

Die Wahlkampagne zum Europäischen Parlament begann Mitte Mai 2004. Anfangs erschienen in der polnischen Presse wenige Informationen über die Profile der Kandidaten und ihre Ansichten. Je näher der Wahltermin rückte, desto größer wurde das Interesse, das den Wahlen zum Europäischen Parlament in der Gesellschaft und in den Massenmedien zuteil wurde. Immer häufiger diskutierte man über die Qualifikationen und die Eignung der Kandidaten. In einigen Zeitschriften erschienen klare Vorschläge zur Stimmabgabe.

Am 22. Mai 2004 veröffentlichte die mit der Union für Realpolitik (*Unią Polityki Realnej*, UPR) sympathisierende Zeitschrift „Najwyższy Czas“ einen Bericht über den Wahlparteitag, der die Wahlkampagne zum Europaparlament einleitete. Während des Treffens deuteten die Politiker der Partei an, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament eine Chance dafür seien, dass Polen in Straßburg von glaubwürdigen und kompetenten Leuten vertreten werde, die konsequent gegen bürokratische Absurditäten und erfolgreich für polnische Interessen kämpften (vgl. Kos/Sommer 2004). Der Parteichef der UPR, Janusz Korwin-Mikke, unterstrich, seine Gruppierung sei eurorealistisch geprägt und werde im Europaparlament für ein Europa der Vaterländer kämpfen, nicht aber für ein Europa der Brüsseler Bürokratie (vgl. Kos/Sommer 2004).

Kurz vor den Wahlen enttarnte der Chefredakteur der „NIE“, Jerzy Urban, die verstärkte Aktivität der Bauernparteien *Samobrona* und *PSL*, die knapp zwei Wochen vor den Wahlen Bauern dabei halfen, Formulare für einen Zuschuss aus dem Haushalt der EU auszufüllen. Er betonte außerdem, ein seiner Meinung nach würdiger Kandidat für den Sitz in Straßburg sei der Par-

teiaktivist der *SLD* Piotr Gadzinowski. Urban zufolge sei er ein erfahrener Politiker, der u. a. mehrmals vor dem Europäischen Parlament sowie dem Europarat sprach (vgl. Gnaś 2004).

Am 11. Juni wurde in der „Trybuna“ eine Liste der Personen veröffentlicht, „die eine Chance verdient“ hätten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Unter den Kandidaten befanden sich Personen aus dem linken Milieu, hauptsächlich aus der *SLD-UP*-Koalition. Auch Adam Gierek, Marek Siwiec sowie Krzysztof Martens deuteten an, dass sie im Falle ihrer Wahl die Option einer pro-sozialen Politik der Europäischen Union unterstützen und im Europaparlament in der Fraktion der europäischen Sozialisten sitzen würden.⁵²

Anfang Juni meldeten die Publizisten der polnischen Presse Bedarf an für eine inhaltliche Diskussion zu den Problemen der Union und das Funktionieren des Europaparlaments. Sie bemängelten zudem das Fehlen klarer Aussagen dazu, welche Rolle die polnischen Europaabgeordneten darin spielen sollten. Politiker, die sich nicht in der Kampagne engagierten und nicht um Wähler kämpften, bewerteten sie als negativ. Dies verhielte keine hohe Beteiligung bei den für den 13. Juni geplanten Wahlen.

Zu den wichtigsten Vorwürfen in Richtung der Wahlkomitees der politischen Parteien gehörten die Thematisierung lokaler Interessen, die von den Kandidaten der Regionen des Landes repräsentiert wurden, sowie die Nutzung der Wahlen zum Europaparlament als Kampagnenauftritt für zukünftige parlamentarische Wahlen im Land.

Dies bestätigten Interviews einiger Politiker in der „Rzeczpospolita“. Der ehemalige Vizechef der *PSL* Zbigniew Kuźmiuk lenkte die Aufmerksamkeit auf die Mittel, die er im Europaparlament für die Wojewodschaft Mazowien aushandeln wolle (vgl. Jabłoński 2004). Konrad Szymański, damaliger Chef der *PiS* aus der Region Oppeln und Niederschlesien, sprach im Interview für „Życie“ hingegen über die „Notwendigkeit, die Regionalfonds für die Region um Oppeln und Niederschlesien auszunutzen“ (Wil-kowicz 2004).

52 Dajmy im szansę, wypowiedź prof. Adama Gierka dla „Trybuny“, „Trybuna“ vom 11.06.2004.

Von Anfang Juni bis zum letzten Tag der Wahlkampagnen gab es in der „Rzeczpospolita“ Informationen aus allen Wahlbezirken, über die Fortschritte im Wahlkampf und Wahlpräferenzen der Gesellschaft. „*Wenige Plakate, ein paar Broschüren und Wortwechsel von vor der Kamera lesenden Kandidaten*“ (Południk 2004), „*Ohne außergewöhnliche Aktivitäten*“ (Olczyk / Śmiłowicz 2004), „*An den Säulen und bei der Wurst*“ (Matusz 2004) – dies sind die häufigsten Kommentare, die in der Zeitschrift erschienen.

Die Autoren der „Rzeczpospolita“ wiesen auch darauf hin, dass die Kandidaten neben traditionellen Methoden zur Gewinnung von Wählerstimmen unkonventionelle Arten der Agitation nutzten. Die Kandidatin der Bürgerplattform Małgorzata Handzik färbte sich die Haare rot, um Stimmen von Sympathisanten der Gruppe „Ich troje“ zu gewinnen (vgl. Szymborski 2004), während der regionale Leiter der „Solidarność“ in Suwałki erklärte, dass er „*im Fall seiner Wahl seine Bezüge vom Europaparlament fünf Jahre lang komplett für ein in einer Erklärung genau beschriebenes karitatives Ziel spenden*“ werde (Trusewicz 2004).

Alle Zeitschriften und Zeitungen in Polen wiesen in dieser Zeit auf die fehlenden Ideen der politischen Parteien hin, die Wähler zur Teilnahme an den Wahlen zu bewegen.

Die Journalisten der Zeitschrift „Życie“ verglichen Elemente der Wahlkampagne mit der Strategie der Musikrichtung Disco Polo und unterstrichen den komödiantischen Charakter der Europawahlen in Polen. Sie wiesen darauf hin, dass Volkslieder und ländliche Kundgebungen während der gesamten Kampagne wichtiger waren als inhaltliche Argumente, die die Gesellschaft von der Teilnahme an den Wahlen überzeugen sollten (vgl. Łysiak 2004). Die Publizisten kritisierten die Form der Rede und die Sprache, derer sich die Kandidaten um das Mandat als Europaabgeordnete bedienten.

Wenig professionell geführte Wahlkampagnen ermutigten die Gesellschaft nicht zur Teilnahme an den Wahlen. Umfragen deuteten eine geringe Wahlbeteiligung an. Dazu trug auch der ungünstige Wahltermin bei – ein langes, freies Juni-Wochenende (10.-13.06.2004). Am Tag vor den Wahlen sagte der damalige Vorsitzende des Meinungsforschungsinstituts Pracownia Badań

Opinii Społecznej in Sopot, K. Koczurowski, pessimistisch voraus, dass die Beteiligung an den Wahlen 25 % erreichen könnte, er sich aber nicht wundern würde, wenn sie weniger als 20 % betrüge.⁵³

Am 15. Juni 2004 veröffentlichte die staatliche Wahlkommission die endgültigen Wahlergebnisse. Bei einer gesellschaftlichen Beteiligung, die 20,81 % erreichte, zogen acht Gruppierungen aus Polen in das Europäische Parlament ein. Berufen wurden 54 Europaabgeordnete, die fünf Jahre lang ihre Funktion ausführen sollten.⁵⁴ Die meisten Stimmen, d. h. 24,09 %, erlangte die *Bürgerplattform*.

Den zweiten Platz erreichte mit einem Ergebnis von 15,92 % der Stimmen die *Liga der Polnischen Familien*. Die vor der Wahl unterschätzte Partei (offizielle Umfragen sprachen von 11 %) verdankte eine so große Zustimmung ihrem klar definierten anti-europäischen Standpunkt sowie einem geschickt geführten Wahlkampf.

Den dritten Platz und 12,7 % der Stimmen gewann die Partei *Recht und Gerechtigkeit*. Nach Meinung ihrer Führer war dieses Ergebnis nicht zufriedenstellend.

Die Gruppierung Andrzej Leppers erlangte den vierten Rang, unterstützt von fast 11 % der Wähler. Der Chef der *Samoobrona* sah die Ursache der geringen Unterstützung für seine Gruppierung in der instabilen politischen Situation des Landes, in dem Probleme mit Agrarsubventionen und Gesundheitsdiensten sowie eine ineffizient funktionierende Regierung die Wähler entmutigt hätten. „*Die Menschen haben sich von der Politik entfernt und leben wie im Schatten dieser Wahlen und dessen, was in Polen passiert*“ (Kalukin 2004).

Ein schwaches Ergebnis mit 9,3 % der Stimmen erlangte die *SLD-UP*-Koalition. Obwohl dieses Ergebnis das „*schlechteste Resultat der Postkommunisten seit den Präsidentschaftswahlen 1990*“ war (Gadomski 2004), waren die Führer der Gruppierung der Meinung, dass das Resultat adäquat sei zu dem Platz, der der Partei aktuell auf der politischen Bühne des Landes zukam.

53 Rozmowa z K. Koczurowskim, prezesem Pracowni Badań Społecznych w Sopocie, „Rzeczpospolita“ vom 12./13.06.2004.

54 Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219.

Einen Passierschein zur Repräsentation von Wählerinteressen im Europaparlament erhielt die *Freiheitsunion*, für die 7,3 % der Wähler stimmten. Dank des guten Wahlergebnisses kehrte die Gruppierung von Władysław Frasyniuk und Bronisław Gerek zum aktiven, politischen Kampf um die Macht zurück.

Die neu entstandene Partei *Sozialdemokratie Polens* erlangte für ihre Repräsentanten drei Plätze im Europäischen Parlament. Im letzten Moment zeigten sich die Wähler wohlwollend für die Sozialdemokratie. Die Partei Marek Borowskis überschritt die Wahlhürde und schloss mit einem Ergebnis von 5,3 % die Liste der Gruppierungen ab, deren Repräsentanten Plätze im Europäischen Parlament einnehmen sollten.

Kurz nach den Wahlen gab es in der Presse und in den Massenmedien viele kritische Kommentare für die Politiker. Man kritisierte ihren Stil, ihre Sprache, Slogans sowie den Grad ihres Engagements.

Nach Meinung des bekannten Soziologen Paweł Śpiewak war die geringe Beteiligung an den Juniwahlen zum Europäischen Parlament eine Folge des gesellschaftlichen Unglaubens an die politischen Parteien, die Politiker sowie die demokratische Idee allgemeiner Wahlen. Seiner Ansicht nach bewiesen die mit dem Kampf um die Macht beschäftigten Führer der politischen Gruppen in keinster Weise Verantwortung und Reife, um die Öffentlichkeit vom Sinn der Teilnahme an den Wahlen zu überzeugen. „*Sie führten Vernichtungskampagnen, in denen sie sich gegenseitig beschuldigten, für Korruption und den Niedergang der polnischen Politik verantwortlich zu sein*“ (Śpiewak 2004). Dem Soziologen zufolge tat nicht einmal der damalige polnische Präsident, Aleksander Kwaśniewski, etwas, um seine Landsleute von der Richtigkeit der Teilnahme an den Wahlen zu überzeugen. Stattdessen erklärte er die geringe soziale Beteiligung mit „*sozialer Unreife*“ (nach Śpiewak 2004) sowie „*mangelnder Kommunikation zwischen der Gesellschaft, den politischen Parteien und den Medien*“ (nach Ordyński 2004).

Eine interessante Bewertung der Wahlen zum Europäischen Parlament legte auch der bekannte Politologe Radosław Markowski vor. Er verwies auf den „aus der historischen Tradition der an-

tikommunistischen Opposition herrührenden tief verwurzelten gesellschaftlichen Anti-Institutionalismus“ (Markowski/Kubik 2004) als eine Ursache der geringen Beteiligung an den Wahlen zum Europaparlament. Der Experte verwies auch auf die soziale Struktur und die enorme Diskrepanz zwischen den wählenden Personen mit höherer Bildung und dem Prozentsatz der Menschen, die nur eine Grundschulausbildung vorweisen können. Seiner Meinung nach förderten derart drastische soziale Unterschiede politische Passivität, und der geringe Prozentsatz von Personen, die an den Wahlen teilnehmen, sei ein „Ergebnis der Leistungen unserer politischen Eliten, ihrer kompletten Unfähigkeit, ihre Parteien zu organisieren, der Sozialisation der Wählerschaft und des mühseligen, jahrelangen Prozesses, sie mit eigenen Ideen für sich zu gewinnen“ (Markowski/Kubik 2004). Seiner Meinung nach wird der Mangel an Vertrauen in die politischen Parteien zum weit verbreiteten Phänomen in Polen. „Viele Polen wollen sich nicht mit Politik abmühen, weil sie einschätzen, dass sie ihre Erfolge trotz der Politik und unfähiger Politiker erlangten, und wollen damit nichts zu tun haben – auch nicht in so einfacher Form wie der Beteiligung an den Wahlen“ (Markowski/Kubik 2004).

Am 25. Juni 2004 fand im Amt des Komitees für Europäische Integration ein Seminar zur Auswertung der Wahlen zum Europäischen Parlament in Polen statt, an dem hauptsächlich Soziologen und Politologen teilnahmen. Die Experten konzentrierten ihre Aufmerksamkeit auf die Ursachen des geringen öffentlichen Interesses an den Europawahlen. In der übereinstimmenden Meinung der Mehrheit der Seminarteilnehmer kann man die Ursache der historisch niedrigen Wahlbeteiligung⁵⁵ (20,81 %) in der ungenügenden Information der Gesellschaft über die Arbeit des Europäischen Parlaments in der Europäischen Union sehen. Urszula Krassowska vom Meinungsforschungsinstitut TNS-OBOP zufolge bewirkte das Informationsdefizit zur Arbeit des Europäischen Parlaments Schwierigkeiten mit der „*Identifikation der Gesellschaft mit den Kandidaten*“⁵⁶. Während der Debatte

55 Am 13.06.2004 fanden in einigen europäischen Ländern Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Nur in der Slowakei stimmten 16,96 % der Wahlberechtigten. Eine genauere Analyse vgl. Międzynarodowy Przegląd Polityczny“(3/4), (8/9) 2004.

56 <http://www.eurowybory.pl/kul/socjologowie.html>

stellte Krassowska Forschungsergebnisse von OBOP vor, aus denen folgte, dass die Polen keine ausreichenden Informationen zu Themen in Verbindung mit der Europäischen Union erhielten. „Nur 17 % der Befragten fühlten sich gut genug informiert, um einen guten Kandidaten wählen zu können; 78 % fühlten sich ungenügend informiert. Darin kann man eine der Ursachen der niedrigen Wahlbeteiligung sehen.“⁵⁷ Die Teilnehmer gaben die Schuld für den niedrigen Wissensstand der Polen über das Europaparlament und die Probleme der Union den Wahlkampfstäben der politischen Parteien, die die Kampagnen vorbereiteten.

Die Wahlkampagne zum Europaparlament 2009

Am 7. Juni 2009 fanden in Polen schon zum zweiten Male Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Wie auch in den Wahlen von 2004 gewann die *Bürgerplattform* mit 44,43 % der abgegebenen Stimmen. Der zweite Platz ging an die Partei *Recht und Gerechtigkeit*, die 27,3 % der Stimmen erhielt, der dritte an das *SLD-UP*-Bündnis mit 12,34 %, und der vierte an die *PSL* mit 7,01 %. Folgende Gruppierungen scheiterten an der 5 %-Hürde: *Unia Polityki Realnej* (Union für Realpolitik) 1,10 %, *Samobrona* 1,46 %, *Polska Partia Pracy* (Polnische Arbeitspartei) 0,70 %, *Libertas* 1,14 %, *Centrolewica* (Mitte-Links) 2,44 %, *Prawica Rzeczpospolitej* (Politische Rechte der Rzeczpospolita) 1,95 %, *Polska Partia Socjalistyczna* (Polnische Sozialistische Partei) 0,02 % sowie *Naprzód Polsko* (Vorwärts Polen) mit 0,02 % der abgegebenen Stimmen.⁵⁸

Ähnlich wie 2004 war die Beteiligung nicht besonders hoch. Diesmal gingen etwas mehr zu den Wahlurnen als bei den letzten Wahlen, doch mit 24,5 % der Polen war die Beteiligung gering. Noch vor den Wahlen befürchteten die Massenmedien die landesweit niedrigste soziale Unterstützung für die demokratische Institution der allgemeinen Wahlen. Ein weiteres Mal gab die polnische Gesellschaft der Politik ein klares Signal des Desinte-

57 Ibidem.

58 Eine genauere Analyse vgl. www.eurowybory-2009.org.pl

resses an öffentlichen Angelegenheiten. Im Wahlkampf interessierten innenpolitische Themen stärker als europäische. Vor allem durch die Politiker selbst wurden die Wahlen zum Europaparlament – ähnlich wie 2004 – mit nationalen Wahlen gleichgesetzt.

Während der gesamten Zeit des Wahlkampfes stellten die wichtigsten Zeitschriften und Tageszeitungen Portraits der Kandidaten um einen Sitz in Straßburg vor. Die Publizisten der polnischen Presse bewerteten darüber hinaus den Verlauf des Wahlkampfes und mobilisierten die Gesellschaft zur Teilnahme an den Wahlen.

Am 31. Mai wies man in „*Myśl Polski*” – einer mit dem rechten Teil der politischen Szene Polens sympathisierenden Zeitschrift – darauf hin, dass sich die Europawahlen im Land eines geringen öffentlichen Interesses erfreuen. Den Grund für diesen Sachverhalt sah man in den begrenzten Befugnissen der Europaabgeordneten, die in Straßburg nicht viel zum Wohle Polens gewinnen könnten (vgl. Lipiński 2009).

Ein Journalist des Wochenblatts, Zbigniew Lipiński, verband das Auftreten von *Libertas Polska* auf der politischen Bühne mit dem Versuch einer Rückkehr der Gruppierung Roman Giertychs – der *LPR*, für die die vorherigen Wahlen mit einem Erfolg endeten. Wie bereits erwähnt, stimmten 2004 fast 16 % der Wähler für die *LPR*.

Am 24. Mai erschien im „*Zielony Sztandar*” – eine die *PSL* unterstützende Zeitschrift – ein Gespräch mit dem Kandidaten zum Europaparlament Eugeniusz Kłopotek. Er wies darauf hin, dass es in Straßburg sowie anderen EU-Institutionen eine Diskussion gebe, die Ausgaben für die Landwirtschaft zu begrenzen. Nach Meinung Kłopoteks sollte Polen eine verantwortungsbewusste Repräsentation ins Europaparlament entsenden, die eine große Unterstützung für das polnische Land erhält.⁵⁹

Ryszard Czarnecki warnte in der Wochenzeitung „*Gazeta Polska*”, dass die polnische Rechte während der Wahlkampagne zum Europaparlament erbittert um jede Wählerstimme kämpfte, um – ähnlich wie die spanische Rechte – den Sozialisten nicht die Macht zu überlassen (vgl. Czarnecki 2009).

59 Ordynacja jest niekorzystna dla małych okręgów, rozmowa z Eugeniuszem Kłopotkiem, „*Zielony Sztandar*”, 24. Mai 2009.

In ihrer Bewertung der Kampagne zum Europaparlament kritisierten polnische Publizisten sowohl die von den Parteien lancierten Parolen als auch die Atmosphäre, in der die Wahlen stattfanden. Darüber hinaus verwiesen sie auf die geringen Kompetenzen der Kandidaten und ihre sprachlichen Fähigkeiten.

Der britische Feuilletonist Edward Lucas – Korrespondent bei „The Economist“ und im Alltag Journalist des Wochenblatts „Wprost“ – lud alle Kandidaten um einen Sitz in Straßburg zu einer Debatte in englischer Sprache. Nur fünf Personen beantworteten seine Einladung positiv: Danuta Hübner, Dariusz Rosati, Michała Kamiński, Artur Zawisza und Bogusław Liberadzki. Lucas zufolge bewältigten alle fünf die in englischer Sprache gestellten Fragen. Am besten jedoch schlug sich Kommissarin Danuta Hübner: *„Ich hatte den Eindruck, dass sie im Gegensatz zu den anderen Kandidaten der Debatte die ganze Zeit Englisch dachte. Bei ihr verwandelten sich Gedanken automatisch in Worte, was bei den anderen Teilnehmern nicht zu sehen war. Ich weiß, der Grund für diese große Leistung liegt in der Brüsseler Verwaltung. Ein Gefühl für Nuancen und die Fähigkeit, den richtigen Moment zu wählen, sicherten ihr eine besondere Qualifikation für die Diplomatie hinter den Kulissen des Europäischen Parlaments“* (Lucas 2009).

Adam Szostkiewicz kritisierte in der „Polityka“ die von den politischen Parteien in der Wahlkampagne zum Europaparlament lancierten Parolen: der PO „Steh auf für Polen (*Postaw na Polskę*)“, der PiS „Mehr für Polen (*Więcej dla Polski*)“, der Mitte-Linken „Europa sind die Menschen (*Europa to ludzie*)“, der Rechten „Europe der normalen Menschen (*Europa normalnych ludzi*)“ sowie der Bäuerlichen „Erfolg Europas – Erfolg Polens (*Sukces Europy sukcesem Polski*)“. Der bekannte Publizist wies darauf hin, dass die vertretenen Slogan in keinem Bezug zu den europäischen Wahlen stünden. *„Es genügt nicht, Polen oder die Verteidigung der polnischen Interessen zu rezitieren, weil dies klingt, als sei Europa uns gleichgültig oder als glaubten wir nicht, dass Europa eine Zukunft hat“* (Szostkiewicz 2009).

Der bekannte Publizist für Newsweek-Polska, Andrzej Stankiewicz, wies in seiner Zeitschrift auf die Motive hin, die die Kandidaten um einen Sitz in Straßburg leiten. Unter den wich-

tigsten erwähnte er: „*Warten auf bessere Zeiten, einen bequemen Ruhezustand, Aufwärmen vor den Kommunalwahlen im nächsten Jahr, finanzielle Motive*“ (Stankiewicz 2009).

Eine weitere herausragende Feuilletonistin der Wochenzeitung „Polityka“, Janina Paradowska, bezeichnete die Wahlkampagne als eintönig und „*um die Regel scharfer Reden beraubt, dieser ganzen dekorativen nationalen Krakelerei*“ (Poaradowska 2009).

Im Kreise der polnischen Publizisten entflammte auch eine Diskussion um die Kompetenzen des Europaparlamentes. Einige meinten, ihr Fehlen bzw. ihre Unverständlichkeit oder ihre Unbestimmtheit sei das wichtigste Argument von Gegnern einer Wahlteilnahme (Wildstein 2009). Es gab auch jene, die meinten, das Europaparlament wache über die Union, es sei ein „*Faktor, der die Union eint, es versucht, nationale Egoismen zu mildern. Besonders für ein schwächeres Land, so ein Land wie Polen, ist das sehr notwendig*“ (Ostrowski 2009; ähnlich bei Kowalska-Iszkowska 2009; Cosić 2009).

In der Woche vor den Wahlen erschienen in der polnischen Tagespresse, u. a. in „Gazeta Wyborcza“, „Rzeczpospolita“ und „Dziennik“, detaillierte Informationen aus allen Wahlbezirken. Man analysierte die Fortschritte der Wahlkampagnen und versuchte die Wahlpräferenzen der Gesellschaft zu erraten. Die Journalisten waren übereinstimmend der Meinung, dass sich die ihrem Ende nähernden Wahlkampagnen zum Europäischen Parlament mit geringem Aufwand an Kraft und Mitteln sowie ohne Ideen durchgeführt wurden und daher wenig interessant waren (vgl. Holzer 2009; Pszczołkowska 2009; Zalesiński / Goss 2009).

Die polnische Presse wies auch auf eine mögliche Rückkehr der *Samoobrona* auf die politische Bühne hin. Obwohl die Partei Andrzej Leppers sich meist unter den Gruppierungen befand, die die erforderliche Schwelle nicht überschreiten konnten, gewann sie in einigen Regionen doch 5 % der Stimmen. Obwohl Lepper selbst auf keiner Liste kandidierte, versteckte er seine große Zufriedenheit nicht: „*Unser Ziel ist die Rückkehr in den Sejm*“ (nach Manys 2009).

„Dziennik“ wies auf das neue Auftreten des *Samoobrona*-Führers hin. Dieses Mal zog in Leppers Auftreten nicht die rot-weiße Krawatte die Aufmerksamkeit auf sich, sondern ein breiter und wie frisch poliert glänzender Ring. Eine Autorin der Zeitung, Kamila Wronkowska, unterstrich, dies sei kein Zufall, sondern eine durch Spezialisten für politisches Image ausgeklügelte Taktik. *„Das ist ein eigenartiger Versuch einer Säuberung des Bilds des in eine Sexaffäre verstrickten Führers der Samoobrona“* (Wronkowska 2009a).

Am 4. Juni wurde im „Dziennik“ ein vorläufiger Bericht der Stefan Batory Stiftung zur Finanzierung der Wahlkampagnen zum Europaparlament vorgestellt. Daraus ging hervor, dass Politiker sowohl des rechten als auch des linken Spektrums der polnischen Politik die Wahlordnung für ihre eigenen Wahlziele ausnutzen: *„Danuta Hübner (PO) nutzte in ihrem Wahlkampf einen Dienstwagen der Europäischen Kommission, Tomasz Artukowicz (PO) wünschte Abiturienten auf speziellen, aber nicht mit dem Parteilogo gekennzeichneten Plakaten Glück, Ryszard Czarnecki (PiS) warb auf von einer der Fraktionen des Europäischen Parlaments finanzierten Plakaten, Sylwia Pusz (SLD) strahlte in einem lokalen Fernsehsender ein Programm aus, das sie auf Plakaten mit ihrem Bild bewarb“* (Wronkowska 2009b).

Nach Meinung der genannten Publizistin, Kamila Wronkowska, konnte man auf den Internetseiten der Kandidaten Missbrauch beobachten, die oft nur für die Europawahl-Kampagnen eingerichtet worden waren. All diese Kosten sollten sich in den Berichten zu den Wahlen finden.

Kurz vor den Wahlen sagte die polnische Presse einen Sieg der *Bürgerplattform* voraus, für die die Unterstützung ungefähr 47 % der Stimmen erreichen müsste. Aus Umfragen ging auch hervor, dass einige Sitze in Straßburg auch von Vertretern der Partei *Recht und Gerechtigkeit* (ca. 26 % der Stimmen), von der *SLD-UP* (ca. 10 % der Stimmen) und der *PSL* (7 % der Stimmen) besetzt werden könnten. Unterhalb der Sperrklausel blieben die *Samoobrona*, *Libertas Polska*, *Mitte-Links*, *Rechte der RP*, *UPR* und *PPP*.⁶⁰

60 Vgl. Daten einer Vorwählerhebung, Homo Domini im Auftrag von „Dziennik“ sowie Polsat, (in): „Dziennik“, 05.06.2009.

Am 8. Juni 2009 erschienen nach der Bekanntgabe der Wahlergebnisse in der polnischen Presse viele negative Kommentare, die Politiker anprangerten, denen die Schuld für die geringe gesellschaftliche Beteiligung und das fehlende soziale Bewusstsein für die Institution des Europaparlaments zugewiesen wurde.

Am 9. Juni warnte die mit linken Gruppierungen sympathisierende „Trybuna“ auf Basis einer Analyse der Europawahlen, „Europa biegt rechts ab“ (vgl. auch Pawlicki 2009; Pruszczólkowska 2009). Obwohl die Parteichefs mit den erzielten Ergebnissen relativ zufrieden waren, schätzten sie, dass – sowohl in der Ausführung der polnischen wie auch der europäischen Linken – ein Problem der Kampagne in der Gleichsetzung der Europawahlen mit nationalen Wahlen lag: *„Die Krise der Wahlbeteiligung wird von den Sozialisten und Sozialdemokraten als Ergebnis innerer Probleme, Versäumnisse und Skandale empfunden“* (Rosolak / Latosek 2009).

Auch in „Myśl Polska“ bewertete man die abgeschlossene Kampagne für die Europawahlen kritisch. Maciej Eckardt, Autor der rechten Wochenzeitung, stellte die These auf, dass die Präferenzen der polnischen Gesellschaft vom Rationalismus geprägt gewesen seien. Aus diesem Grunde stimmten die Polen für in der polnischen Politik bekannte Namen. In einem Wahlresümee unterstrich er die Hegemonie der *Bürgerplattform*, die Härte der *PiS* sowie die enttäuschten Hoffnungen der *SLD/UP*. Die Ergebnisse der rechten Gruppierungen bewertete er folgendermaßen: *„UPR (1,10 %) – unerschütterlicher Standard, Libertas (1,14 %) – ein Ei, das sich als faules erwies, Rechte der Rzeczpospolita (1,96 %) – sympathische Leute mit unsympathischem Ergebnis.“* (Eckardt 2009).

Ein anderer Publizist des Wochenblatts, Maciej Motas, suchte ebenfalls die Ursache der Niederlage von *Libertas* in den Europawahlen. Als wichtigste Gründe nannte er: das Fehlen eines klaren Unterschieds zwischen *Libertas Polska* und anderen rechten Gruppierungen, besonders der *PiS*, das Greifen zu Parolen von vor dem polnischen EU-Beitritt während des Wahlkampfes sowie das Fehlen einer inhaltlichen Kampagne, die sich wirklich auf das Verhandlungsprogramm reduzierte (vgl. Motas 2009).

Der ehemalige Vorsitzende der polnischen Presseagentur PAP, Piotr Skwieceński, beklagte das mangelnde Bewusstsein der polnischen Gesellschaft über EU-Verordnungen und Rechtsvorschriften. Er suggerierte, dass die Unterschätzung oder gar das Unverständnis über den Status des EP im ganzen Land ein häufiges Problem sei: *„Dieses Bewusstsein ist besonders in Polen sehr insular. Im Ergebnis verlieren alle – von den wichtigsten Sektoren der polnischen Industrie bis zu den mit einer Vielzahl von Themen befassten Non-Profit-Organisationen – zu oft verschiedene Chancen. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf europäische Regelungen nutzen wir nicht in dem Moment, in dem es am einfachsten ist – nämlich dann, wenn sie die Ausschüsse des EP durchlaufen“* (Skwieceński 2009).

Der „Polityka“-Journalist Mariusz Janicki erklärte die geringe gesellschaftliche Beteiligung an den Europawahlen u. a. mit der geltenden Regel, dass sich Europawahlen nicht nur in Polen, sondern in ganz Europa eines im Vergleich zu den nationalen Wahlen viel geringeren Interesses erfreuen. Unter anderen Gründen für das geringe gesellschaftliche Engagement nannte er den Mangel an einer wirklich sachlichen Wahlkampagne.

Die Dominanz nationaler, nicht europäischer Interessen in den Europawahlen warf Paweł Świeboda (Direktor des Zentrums für Europäische Strategie Demos Europa) den politischen Parteien Polens in „Newsweek“ vor: „Die Parteien starren unter nationalen Vorzeichen, und erst im EP schließen sie sich zu Fraktionen zusammen. Christdemokraten, Bauern und gemäßigte Konservative bilden dort zum Beispiel die Europäische Volkspartei. Die Sozialdemokraten sind in der Partei der Europäischen Sozialisten verbunden. Während der Debatten aber ist keine Rede von Parteidisziplin. Es zählen vor allem nationale Interessen (Gańczak 2009). Świebody zufolge festigte nicht einmal die Finanzkrise die Europäer, weil jedes Land für wirtschaftliche Probleme ein individuelles nationales Programm und Rezept hat. Seiner Meinung nach waren die Europawahlen eine hervorragende Gelegenheit, um über Europa zu klagen und der Union die Schuld für nationale Probleme zuzuschreiben.

In etwas anderem Ton kommentierte Jolanta Kowalska-Iszkowska, „Newsweek“-Journalistin, im Artikel *„Więcej dla Polski, więcej dla Tuska (Mehr für Polen, mehr für Tusk)“* die Europawahlen. Sie verwies auf die Resonanz, die der Sieg der Partei Donald Tusks bei den Europawahlen in Europa hervorrief. Sie betonte, die Unterstützung der PO durch die Wähler in den Europawahlen stelle deren pro-europäisches Image noch stärker heraus. *„Im Vergleich der gesamtpolnischen Ignoranz gegenüber einer Teilnahme an den Europawahlen ist Polen gut weggekommen, und dies bringt Polen in die Rolle eines aktiven europäischen Akteurs, der in den Brüsseler Salons immer stärker zählen wird.“* Ferner betonte sie, dass die polnischen Politiker mit Donald Tusk an der Spitze die Chance hätten, in Europa eine immer größere Rolle zu spielen, u. a. durch ihre versöhnliche Haltung. Sofort nach den Wahlen wies sie auch darauf hin, dass die Chancen von Janusz Lewandowski auf ein Amt in der Europäischen Kommission im Falle eines Siegs Jerzy Buzeks im Kampf um den Chefsessel des EP immer geringer werden (Kowalska-Iszkowska 2009).

Die größte Enttäuschung der Europawahlen bewertete das Zweiwochenblatt *„Polska Scena Polityczna“*. Nach Meinung des Vizevorsitzenden von *Libertas Polska*, Daniel Pawłow, sollte das breite Übereinkommen der rechten Kreise trotz des schwachen Resultats weiter funktionieren: *„Wir müssen eine gewisse Analyse durchführen, ob dieses Projekt Chancen hat, sich in Polen zu entwickeln, denn nach unserer Bewertung ist der Sinn unserer Aktivitäten trotz der Wahlergebnisse deutlich sichtbar.“*⁶¹

Zusammenfassung

Journalisten der polnischen Presse zufolge konnte man sowohl 2004 als auch 2009 in beiden „Europa-Kampagnen“ das Fehlen des vollen Einsatzes der Parteistäbe in den Europawahlen bemerken. Ihre Strategie lag eher in einer Erinnerung der Wählerschaft als in der Bewerbung der eigenen Kandidaten für einen Sitz in Straßburg. Deshalb wird in Presseveröffentlichungen auch

61 Vgl. *Libertas Polska, Polska scena polityczna*, Warszawa, 01.-15.06.2009.

oft die These aufgestellt, dass die Europawahlen ein *Warm-Up* vor den Parlaments- und Kommunalwahlen darstellten, aber kein Ereignis „an sich“ gewesen seien.

Der unbestreitbare Erfolg in den Wahlen vom 13. Juni 2004 überraschte die Führer der *Liga der Polnischen Familien* positiv. Der Vorsitzende des Kongresses der *LPR*, Roman Giertych, sagte damals, dass dies der Beginn von Veränderungen sein würde, die zum Bau der IV. Polnischen Republik führen würde (Lizut 2004). Er versprach ferner die Vorbereitung von Alternativen für die Polen: *„Wir wollen eine wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche Alternative bereitstellen, die es in den kommenden Sejm-Wahlen erlaubt, eine national-konservative Regierung aufzustellen, die über eine Mehrheit verfügen wird und ein anderes Programm als das der letzten 15 Jahre umsetzen wird“* (Śmiłowicz 2004).

Doch 2009 zeigten u. a. Journalisten der *„Rzeczpospolita“* das wahre Ziel „europäischer Wahlen“. Sie deuteten an, dass die Wahlkampagne zum Europaparlament nicht nur ein Kampf um Mandate gewesen sei, sondern auch das politische Spiel in ihrer Heimat, bei dem jede Partei mehr oder weniger versteckte Interessen habe: *„Wojciech Olejniczak (SLD) zog nach Warschau, um seine Positionen vor den Kommunalwahlen im nächsten Jahr auszubauen ... Elżbieta Jakubiak (PO) und Paweł Poncyliusz (PiS) behandelten die Kampagne wie ein Warm-Up vor den Wahlen zum Warschauer Stadtpräsidenten ... Jolanta Szczypińska wollte in Pommern Jacek Kurski beerben ... Die Bäuerlichen verhehlten nicht, dass sie die Wahlen für eine Stärkung ihrer Position in der Koalition ausnutzen wollten“* (Manys 2009).

Ein weiteres gemeinsames Merkmal beider Kampagnen war ein Defizit an wirksamen Slogans, die die Wähler von der Teilnahme an den Wahlen überzeugte. Angesichts des geringen öffentlichen Interesses an den Europawahlen (2004 20,81 %, 2009 24,5 %) waren beide Wahlkämpfe von einer geringen Effektivität gekennzeichnet: *„Die Kampagne erfüllte keine der Aufgaben, denen sie dienen sollte: Sie ermutigte die Polen nicht zur aktiven Teilnahme an den Wahlen, sie erfüllte nicht einmal ihre Informations- und Persuasivfunktion bei vielen von denen, die ihr Interesse an den Wahlen erklärten“* (Stepińska 2007: 164).

2004 beispielsweise verglichen Journalisten der „Gazeta Wyborcza“ die Sprache der Kampagne mit der Bewerbung neuer Produkte auf dem Markt. Sie betonten, dass die Produzenten in den besten Werbespots durch ausgefeilte Methoden in der Lage sind, das Publikum zu erreichen: *„mit Gedichtfragmenten, einem Streifen des Frühlings, solider Argumentation, guter Musik“*⁶². Sie wiesen darauf hin, dass es in den Wahlspots der Kandidaten als Europaabgeordnete nichts gab, um die Aufmerksamkeit der Wähler zu gewinnen. Ihrer Meinung nach sprach die Mehrheit der Kandidaten in einer Sprache, die die Gesellschaft nicht verstand: *„Marketing spezialisten schrieben miesen Akteuren miese Szenarien, noch schlimmere schreibt ihnen das Leben.“*⁶³

Im Wahlkampf 2009 war es ähnlich. Das Fehlen einer überzeugenden Kampagne zeigte sich in den durch die Wahlkampfstäbe lancierten „billigen“ Parolen. Dies bemerkten u. a. Journalisten der „Polityka“. *„...Die Kampagne war schlecht, basierte auf aufgewärmte Tricks, und die Wahlkampfstäbe verhehlten nicht, dass – solange das Wahlrecht im Falle bei diesen Wahlen keine Rückerstattung der Ausgaben vorsieht – diese eingespart werden, weil das eigentliche Geld gebraucht wird, für den Präsidentschaftskampf im nächsten Jahr oder die Parlamentswahlen 2011“* (Janicki 2009; vgl. auch Szostkiewicz 2009; Paradowska 2009). Diese auf Plakatwänden und Postern sichtbaren Einsparungen konnten die Aufmerksamkeit der Gesellschaft nicht fesseln. Deshalb kamen zu den Treffen mit den Kandidaten manchmal nur einige Personen.

Sowohl in den Wahlen 2004 als auch 2009 waren die Trennungslinien zwischen den Parteien, der Stil der Rivalität und die hervorgebrachten Argumente ähnlich. In beiden Wahlkämpfen siegte die *Bürgerplattform*, was aus Sicht Brüssels die polnische Europafreundlichkeit garantieren sollte. Am rechten Rand der polnischen Politik berief man sich 2009 hingegen auf beinahe die gleichen Slogans wie 2004. Nach Ansicht einiger Publizisten war man im letzten Wahlkampf 2009 sogar zu Vor-Beitritts-Parolen zurückgekehrt.

62 Opinie, Kampania czerwcowa, „Gazeta Wyborcza“ vom 09./10.06.2004.

63 Ibidem.

In beiden Kampagnen entwickelte die Rechte keine geeignete Wahltaktik – sie war ideologisch gespalten und zerstritten. Journalisten der polnischen Presse deuteten an, diese Haltung sei 2004 in den Aktivitäten von *Recht und Gerechtigkeit* sichtbar gewesen.

In dieser Zeit sah man sie als schwer zu definierende und zu identifizierende Partei. Zunächst stellte die Partei Lech Kaczyńskis im Bündnis mit der *Bürgerplattform* eine gemeinsame Liste für die Kommunalwahlen 2002 auf, dann trennte man sich von den Liberalen und träumte von der Bildung einer eigenen starken Partei. „Vor allem sollten wir wissen, wofür wir eigentlich handeln. Denn zurzeit habe ich den Eindruck, dass unser einziges Ziel der Präsidentensessel für Lech Kaczyński ist ... Was ist unser Standpunkt zur Europäischen Union? Mit wem sollen wir zusammenarbeiten, mit der PO oder der LPR? Haben wir ein Wirtschaftsprogramm?“ (nach Janicki 2009), fragte kurz vor den Wahlen 2004 ein irritierter Parteiaktivist.

2009 wurden die Brüche in der Rechten durch das Wahlergebnis von *Libertas Polska* bestätigt, das bewies, wie wichtig das Engagement und die Unterstützung Pater Rydzyks sowie die Gemeinschaft rund um Radio Maryja für die geteilte Rechte ist.

Sowohl 2004 als auch 2009 bemühte sich der *Bund der Demokratischen Linken* (SLD), die Teilung der rechten Seite der politischen Bühne Polens auszunutzen. Er schickte zwar in beiden Fällen seine Repräsentanten nach Straßburg, aber das erreichte Ergebnis konnte seine Mitglieder und Sympathisanten kaum befriedigen. Die Wahlen bestätigten die relativ geringe öffentliche Unterstützung für die Linke in Polen (2004 bis 9,3% der Stimmen in 2009 bis 12,3%). Gleichwohl erkannten ihre Führer an, dass das Ergebnis sowohl 2004 als auch 2009 nicht das schlechteste war und dem Rang entsprach, den die Partei aktuell im politischen Forum des Landes einnimmt.

Am 4. Juni 2009, zum Ende der Kampagne, appellierten die SLD, die UP, die Landesrentnerpartei (*Krajowa Partia Emerytów i Rencistów*), die Polnische Linke (*Polska Lewica*), die Bewegung der Wirtschaftliche Erneuerung (*Ruch Odrodzenia Gospodarczego*), die Ordynacka-Vereinigung (*Stowarzyszenie Ordynacka*), die

Smolna-Vereinigung (*Stowarzyszenie Smolna*) sowie die Veteranen der Linken (*Weterani Lewicy*) für eine Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament. Der Appell basierte auf einigen tragenden propagandistischen Parolen: „Wir fürchten uns nicht vor einer Rückkehr der PiS an die Macht“; „Zeigen wir der kollidierenden Rechten die rote Karte“; „Wähler, die 2007 der PO die Stimme gaben – kommt zu uns zurück!“⁶⁴.

In ähnlichem Ton äußerte sich Longin Pastusiak, der in der „Trybuna“ nahelegte: „Die Arbeiter behaupten sich nicht in einer Demokratie, in der es keine angemessene linke Vertretung in den Organen der Legislative und der Exekutive gibt.“⁶⁵ Pastusiak zufolge drängte der laufende Wahlkampf, insbesondere die Haltung der rechten Parteien, linke Gruppierungen an den Rand. Im Europaparlament gäbe es keine Ausarbeitung konstruktiver Entscheidungen ohne Beteiligung der sozialdemokratischen Partei Europas. „Das Parlament kontrolliert die Exekutive in der Union. Es reduziert also das Demokratiedefizit in der EU. Das beruht darauf, dass die EU-Exekutive mehr Befugnisse hat als die gewählten Organe.“⁶⁶

Genau wie vor fünf Jahren Krzysztof Teodor Toeplitz, meinte Longin Pastusiak, die Europäer neigten zu einer euroskeptischen Haltung und interessierten sich nicht für Gemeinschaftsprobleme. Dies beschreibt wohl auch das polnische Paradox der Europawahlen (vgl. Toeplitz 2004).

64 Apel o udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego, „Trybuna“ vom 04.06.2009.

65 Wsłuchać się w opinie ludzi, rozmowa z Longinem Pastusiakiem liderem okręgu pomorskiego listy SLD-UP, „Trybuna“ vom 01.06.2009.

66 Ibidem.

Literatur

- Cosić, D. (2009): Po co nam Europarlement? „Wprost”, 31.05.2009.
- Czarnecki, R. (2009): Zapatero przy ścianie, „Gazeta Polska”, 27. Mai 2009.
- Eckardt, M. (2009): No i po wyborach, „Myśl Polska”, 21-28.06.2009.
- Gadomski, W. (2004): opinie, „Gazeta Wyborcza” vom 21.06.2004.
- Gańczak, F. (2009): Europejska zadyszka, „Newsweek Polska”, 14.06.2009.
- Gnaś, K. (2004): Nadchłopi, „NIE” vom 10.06.2004.
- Holzer, R. (2009): Chłód przed eurowyborami, „Rzeczpospolita”, 3.06.2009.
- Jabłoński, P. (2004): Nauczmy Unię naszej historii, poprawimy traktat, „Rzeczpospolita” vom 07.06.2004.
- Janicki, M. (2009): Każdy wziął swoje, „Polityka” vom 13.06.2009.
- Kalukin, R. (2004): Panie jaka porażka?, rozmowa z Andrzejem Lepperem na temat niskiego poparcia społecznego dla Samoobrony w wyborach do Parlamentu Europejskiego, „Gazeta Wyborcza” vom 15.06.2004.
- Kos, D./Sommer, T. (2004): UPR ruszyła z bloków, „Najwyższy Czas” vom 22.05.2004.
- Kowalska-Iszkowska, J. (2009a): Odsiecz ze Strasburga, „Newsweek – Polska”, 07.06.2009.
- Kowalska-Iszkowska, J. (2009b): Więcej dla Polski, więcej dla Tuska, „Newsweek Polska”, 21.06.2009.
- Lipiński, Z. (2009): Wyścig do brukselskiej kasy, „Myśl Polska”, 31. Mai 2009.
- Lizut, M. (2004): Europejczyk Giertych, „Gazeta Wyborcza” vom 15.06.2004.
- Lucas, E. (2009): Mówicie po angielsku lepiej niż ja po polsku, „Wprost”, 07.06.2009.
- Łysiak, T. (2004): Disco polo wyborcze, „Życie” vom 04.06.2004.
- Manys, K. (2009a): Lepper odżywa w eurokampanii, „Rzeczpospolita”, 03.06.2009.
- Manys, K. (2009b): Walka o euromandaty, nie tylko, „Rzeczpospolita” vom 05.06.2009.
- Markowski, R./Kubik, A. (2004): Kłopot z głosem, „Gazeta Wyborcza” vom 15.06.2004.
- Matusz, J. (2004): W mediach, na słupach i przy kielbasie, „Rzeczpospolita” vom 02.06.2004.
- Motas, M. (2009): Libertas – klęska totalna, „Myśl Polska”, 21-28.06.2009.
- Olczyk, E./Śmiłowicz, P. (2004): Latające torty i koguty, „Rzeczpospolita” vom 11.06.2004.
- Ordyński, J. (2004): Defekt naszej demokracji, rozmowa z prezydentem Polski Aleksandrem Kwaśniewskim, „Rzeczpospolita” vom 15.06.2004.
- Ostrowski, M. (2009): Jedyny show w mieście, „Polityka”, 06.06.2009.
- Pawlicki, J. (2009): Eurostrachy na lachy, „Gazeta Wyborcza” vom 08.06.2009; D. Pruszczółkowska, Euroscepca, „Gazeta Wyborcza”, 08.06.2009.
- Paradowska, J. (2009): Nastrój siadł, „Polityka”, 06.06.2009.
- Południk, E. (2004): Tylko, żeby się przypomnieć, „Rzeczpospolita” vom 11.06.2004.
- Pszółkowska, D. (2009): Europa znudzona wyborami, „Gazeta Wyborcza”, 01.06.2009.
- Rosolak, A./Latosek, E. (2009): Prawą marsz, „Trybuna”, 09.06.2009.

- Skwiciński, P. (2009): Parlament, cicha rosnąca potęga, „Rzeczpospolita”, 08.06.2009.
- Śmiłowicz, P. (2004): Liga pokazuje zęby, „Rzeczpospolita” vom 15.06.2004.
- Śpiewak, P. (2004): Rzeczpospolita skopana, „Wprost” vom 27.06.2004.
- Stankiewicz, A. (2009): Mecz na wyjeździe, Newsweek - Polska, 31.05.2009.
- Stępińska, A. (2007): Style autoreprezentacyjne polskich kandydatów na eurodeputowanych, in: D. Piontek, Europejskie wybory Polaków. Referendum i wybory do Parlamentu Europejskiego. Poznań.
- Szostkiewicz, A. (2009): Tak, ale nie, „Polityka”, 30.05.2009.
- Szyborski, T. (2004): Od Buzka do Tajnera, „Rzeczpospolita” vom 06.06.2004.
- Toeplitz, K. T. (2004): Dalej od Europy, „Trybuna” vom 15.06.2004.
- Trusewicz, I. (2004): Warszawka robi desant, „Rzeczpospolita” vom 08.06.2004.
- Wildstein, B. (2009): Europejski spektakl pozorów, „Rzeczpospolita”, 02.06.2009.
- Wilkowicz, P. (2004): Pieniądze dla regionów, „Życie” vom 09./10.06.2004.
- Wronkowska, K. (2009a): Lepper łowi wyborców na obrączkę, „Dziennik”, 02.06.2009.
- Wronkowska, K. (2009b): Jak eurokandydaci omijają prawo, „Dziennik”, 04.06.2009.
- Zalesiński, Ł./Goss, M. (2009): Prawybory: wata i nikła frekwencja, „Rzeczpospolita”, 01.06.2009.

III. Europäisierung nationalstaatlicher Politik am Beispiel Polens

Polnische und europäische Erfahrungen in der Parteienfinanzierung

Karolina Churska-Nowak / Łukasz Fojutowski

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat in den westeuropäischen Staaten ein Prozess der Institutionalisierung politischer Parteien begonnen, welcher auf einer Verfestigung ihrer Strukturen, der Verstetigung ihrer Funktionsweisen und der Festigung der innerparteilichen Gruppierungen und deren Wählerschaft beruhte. Seinen Ausdruck fand dies vor allem *„im Wandel der gegenseitigen Beziehung zwischen der Partei und ihren Mitgliedern sowie dem schrittweisen Bedeutungszuwachs der Organisationen im politischen Leben. Die Frage des Funktionierens der Parteien wurde nur fragmentarisch geregelt, da diese nicht sofort als Gegenstand politischen Handelns betrachtet wurden“* (Chmaj 2000: 63). Im zwanzigjährigen Zeitraum zwischen beiden Weltkriegen herrschte die Überzeugung vor, dass eine rechtliche Regulierung der Parteientätigkeit antidemokratisch sei, und deren Einführung eine Gefahr für die Demokratie und die Freiheit darstellen würde. Die Parteien selbst verteidigten sich gegen solch eine Intervention, um ihre Unabhängigkeit und innere Freiheit zu bewahren.

Eine weitere Etappe in der Institutionalisierung der Parteien begann nach dem Zweiten Weltkrieg, als man im Zuge der allgemeinen Anerkennung ihrer vorherrschenden Rolle in einzelnen Staaten begann, deren Gründung, Auflösung und laufende Tätigkeit zu regulieren (vgl. Chmaj 2000: 64). Aufgrund des Bedeutungszuwachses dieser Organisationen in den 1960er und 1970er Jahren wurden zunehmend spezielle Parteiengesetze

und verfassungsrechtliche Vorschriften erlassen, die die Freiheit unterstrichen, sich in Parteien zusammenzuschließen und diese zu gründen (in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des politischen Pluralismus), indem sie auf die grundlegenden Funktionen dieser Organisationen verwiesen.

Im Zuge der Einführung von Regulierungen entstand die Notwendigkeit, ein optimales System zur Finanzierung der Parteientätigkeit auszuarbeiten (SSFPP). Art und Herkunft der Einkünfte der Parteien spielen im Prozess der Stabilisierung demokratischer Systeme eine entscheidende Rolle. In diesem Kontext wurde die Herausbildung von Verbindungen zwischen dem politischen und dem ökonomischen Teilsystem begünstigt. *„Politische Finanzen sind nichts Schlechtes an sich, wenn sie rechtmäßig erzielt und eingesetzt werden, verläuft der demokratische Prozess gesund und energisch. Es ist aber unzweifelhaft, dass die Politik eine Sphäre schafft, in welcher sehr häufig das Problem einer unrechtmäßigen Finanzierung, des vernünftigen Umgangs mit politischen Geldern und Korruption bei der Beschaffung auftritt“* (Pinto-Duschinsky 2000: 9). Missstände im Bereich der Parteienfinanzierung treten sowohl in neu entstandenen Demokratien als auch in Ländern mit einer langen demokratischen Tradition auf. Daher gibt es nirgends ein optimales Finanzierungssystem der Politik.

Die Geschichte der Parteienfinanzierung verläuft nach einem immer gleichen Schema. Affären werden aufgedeckt; als Antwort darauf werden neue Vorschriften eingeführt, gegen deren erfolglose Umsetzung dann angekämpft wird. Skandale sind der Lebensnerv der Reform, in diesem Sinne spielen sie eine positive Rolle, indem sie gewisse rechtliche und systemische Unzulänglichkeiten offenbaren (vgl. Pinto-Duschinsky 2000: 16). Sehr häufig erzielen die Reformen jedoch nicht die erwünschten Ergebnisse. Die Beseitigung rechtlicher Schlupflöcher beugt jedoch der Entstehung neuer nicht vor, darüber hinaus ist die Übertretung einiger Vorschriften oder ihre Umgehung sehr schwer nachzuweisen. In vielen Staaten gibt es darüber hinaus Bereiche, die nicht reguliert sind und die im Widerspruch zu den bestehenden Standards der politischen

Finanzen stehen. Seit Jahren werden in den meisten Staaten Versuche unternommen, optimale Lösungen in diesem Zusammenhang zu erarbeiten.⁶⁷

Eine sehr wichtige Aufgabe im Zusammenhang mit politischen Geldern ist die Notwendigkeit einer systematischen Regulierung aller Fragen der Parteienfinanzierung und der Einführung von Vorschriften zur Finanzierung von Wahlkampagnen durch den Gesetzgeber auf lokaler, nationaler und für die Wahlen zum Europäischen Parlament auch auf supranationaler Ebene. In diesem Beitrag sollen vor allem die Frage nach der Wahl zwischen der Finanzierung aus dem Staatshaushalt oder aus anderen Quellen beantwortet werden. Dies ist jenes Dilemma, vor welchem die Entscheider in den meisten demokratischen Staaten stehen. Dieses Problem betrifft natürlich in großem Maße die grundlegenden Parteienaktivitäten, die in der Gegenwart vor allem der Wahlkampf darstellt. Der Stil und die Art und Weise der Durchführung von Wahlkampagnen, aber auch weitere daran teilnehmende Akteure, bestimmen daher die Parteienausgaben.

Gründe für das Entstehen der Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt

Bis in die 1950er Jahre stellten traditionell private Spenden die Finanzierung politischer Parteien sicher; eine grundlegende Einnahmequelle der Zwischenkriegszeit waren auch Mitgliedsbeiträge. Andere Finanzierungsarten, beispielsweise die Zuweisung öffentlicher Mittel an die Parteien, gab es praktisch nicht.

In den Folgejahren entwickelte sich ein System staatlicher Parteienzuschüsse, die heute eine Notwendigkeit darstellen. Die bisherigen, traditionellen Einnahmequellen (z. B. Spenden und

67 M. Pinto-Duschinsky zählt zu den grundlegenden Reformtypen: das Verbot korrupter Wahlkampfpraktiken, die Festlegung von Politikern zu entrichtende Kauttionen, Regeln zur Erstellung von finanziellen Rechenschaftsberichten, die Begrenzung der Wahlkampfausgaben, Begrenzung von Spenden an Wahlkampfkomitees, Zuweisungen aus öffentlichen Haushalten, Steuerbefreiungen, sachbezogene Subventionen (vgl. Pinto-Duschinsky 2000: 16f.). Der Autor hat eine umfangreiche Analyse zu rechtlichen Lösungen durchgeführt und dabei 60 Staaten verglichen (vgl. Pinto-Duschinsky 2002).

Beiträge) verloren ihre bisherige Funktion, was zu einer Abnahme des ideologischen Interesses führte (Chmaj 2008: 165). In diesem Zusammenhang wurden in vielen demokratischen Staaten gesetzliche Vorschriften zur Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln (Zuschüsse und staatliche Subventionen) eingeführt, um die Position der Parteien zu festigen und deren Organisation dauerhaft zu sichern (vgl. Czapnik/Kuś 2009: 157). Aus dem Staatshaushalt stammende Mittel, welche den satzungsgemäßen Tätigkeiten der Parteien dienen bzw. ihnen ermöglichen, die Wähler zu erreichen und ihnen ihr politisch-programmatisches Angebot näherzubringen, sind in gewissem Sinne Kosten, welche die staatliche Gemeinschaft tragen muss, um formale Autorität zu begründen.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind in den 1960er und 1970er Jahren zu suchen.⁶⁸ In jener Zeit kam es zur „*Politisierung des Kapitals, der Wahlkampffinanzierung durch Firmenvertreter und Konzerne, wachsende Wahlkampfkosten und allgemein die steigende Bedeutung von Geld in der Politik*“ (Chmaj 2002: 66). All diese Tendenzen haben zu einer qualitativen Veränderung in der Legitimation politischen Handelns geführt, was der Intervention des Gesetzgebers bedurfte. Eines der wichtigsten Phänomene, die mit dem politischen Kapital verbunden waren, war die aus der in der damaligen Zeit um sich greifenden Wahlkampffinanzierung und die daraus resultierende politische Korruption durch Firmen- und Konzernvertreter, die dafür entsprechende Gegenleistungen erwarteten.

Ein weiterer wichtiger Trend war die sich in dieser Zeit vollziehende Wandlung der Organisationsstruktur und des Arbeitsstils politischer Parteien von Massenparteien zu Wahlkampfparteien (*catch all-parties*).⁶⁹ Diese Veränderungen führten auf der

68 Schon in den 1920er Jahren entstanden erste Ideen, Parteien durch die Erstattung von Wahlkampfkosten aus dem Staatshaushalt mit dem Staat zu verbinden. (vgl. Ławnczak 2001: 59)

69 Wählerparteien organisieren Wähler und nicht Mitglieder. Folge dieser Verschiebung ist die Schwächung der Mitgliedschaft sowohl bei der Parteienfinanzierung als auch der Mitwirkung im Wahlkampf (mehr über das Modell der Wählerparteien bei Herbut 2002: 88-100). Den Wandel des Parteienmodells analysierte in den 1960er Jahren M. Duverger (1965). Zur gleichen Zeit formulierte O. Kirchheimer in seinen Schriften zur Entwicklung westeuropäischer Parteiensysteme die These des Entstehens eines neuen Parteientypus – der Wählerpartei (*catch all-party*); vgl. Kirchheimer 1966. Eine Zusammenstellung der

einen Seite zur Stärkung der Parteien im Politikgeschäft und somit zu deren weiterer Institutionalisierung, auf der anderen Seite jedoch zur Entfremdung der Parteiliten von ihren Wählern. Im Bereich der Parteienorganisation hatte dies eine Verschlankung der Parteistrukturen und des Parteiapparates zur Folge, welcher im Zuge der weniger auf die Massen ausgerichteten Parteistruktur seine Daseinsberechtigung verlor. Ein unmittelbares Ergebnis dieses Prozesses war die Schwächung von Parteipolitikern und Freiwilligen (und gleichzeitig die Verringerung von Arbeit an der Parteibasis) sowie ihr Ersatz durch zahlreiche, saisonal angestellte Experten für politisches Marketing.

Der Umstand, dass das zentrale Ziel der politischen Gruppierungen die Erarbeitung eines Wahlprogramms darstellt, mit welchem eine möglichst hohe Zustimmung während der Wahl erreicht werden soll, hat nicht nur organisatorische, sondern auch finanzielle Veränderungen zur Folge. Bedeutsam waren die steigenden Wahlkampfkosten, die aus der immer stärkeren Spezialisierung politischen Handelns und seiner Professionalisierung resultieren. Dies ist vor allem auf die Folgen des Wandels in der Kommunikationstechnik und die damit verbundene Entwicklung neuer Medien zurückzuführen.

Als Antwort auf diese Trends und Entwicklungsrichtungen wurden in vielen Staaten Grundsätze der öffentlichen Parteienfinanzierung eingeführt. Diese entstammten der Überzeugung, dass ein Mechanismus gefunden werden sollte, welcher politische Parteien die Mittelbeschaffung auf legale und gerechte Weise ermöglicht, wenn diese nicht in der Lage sind, ohne Gelder und finanzielle Mittel ihre Wahlfunktion zu erfüllen (vgl. Michalak 2000: 201). Die völlige oder teilweise direkte Finanzierung von Parteien aus dem Staatshaushalt ist eine der möglichen Lösungen und eines der praktizierten Modelle. M. Pinto-Dutchinsky, der Ende des 20. Jahrhunderts rechtliche Regelungen bezüglich politischer Finanzen in 60 Ländern untersuchte, bemerkte, dass diese Form der Parteienfinanzierung in 74% aller Fälle gewählt wur-

de.⁷⁰ Die Erfahrung westlicher Demokratien zeigt jedoch, dass eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt politische Korruption nicht ausschließt und eine „notwendige aber nicht hinreichende Bedingung ist, um pathologische Entwicklungen bei der Beschaffung und Verausgabung politischer Gelder zu verhindern“ (Walecki 2000: 99).

Gegner dieses Ansatzes weisen darauf hin, dass dadurch die Ungleichheit im Parteienwettbewerb wächst und finanzieller Missbrauch gesteigert statt vermindert werde. Den Regierungsparteien und dem Parlament wird vorgeworfen, dass sie die Kontrolle über den Haushalt – wenn keine ausreichenden Kontrollmechanismen bestehen – dazu missbrauchen könnten, ihr eigenes Fortbestehen zu sichern. Es steht außer Frage, dass ohne genaue und gut durchdachte Regelungen, politische Parteien z. B. Zuwendungen erhalten dürfen, die ihren Bedarf übersteigen, und daher einen durch nichts begründeten Anstieg der Einnahmen zur Folge haben (vgl. Nassmacher 1992). Deshalb ist diese Lösung sogar im Verfassungsrecht umstritten (vgl. Chmaj 2000: 164).

Es muss daher angemerkt werden, dass der Grundsatz der Haushaltsfinanzierung *„nach dem Grundsatz von Nutzen und Sanktionen erfolgen sowie langfristig keine hauptsächliche Finanzierungsquelle darstellen sollte. Darüber hinaus sollte sie auf Körperschaften beschränkt bleiben, welche rechtskonform agieren, das bedeutet, dass Zuwendungen aus dem Staatshaushalt durch rationale Limits und echte Kontrolle begleitet sein sollten, so dass diese nicht nur zu wachsenden Parteieinnahmen führen“* (Walecki 2000: 99). Der steigende Staatsanteil an der Politikfinanzierung erfordert die Kontrolle und Prüfung der tatsächlichen Einnahmequellen und Ausgaben der Parteien, in deren Folge die Möglichkeit der freien Beschaffung und Verausgabung die-

70 Dieses Modell wird derzeit in über 60 Ländern in unterschiedlicher Form angewandt. In jüngster Vergangenheit haben Japan (1994), Irland (1997), die Niederlande (1999) sowie teilweise Großbritannien (2000) dieses System eingeführt. In Westeuropa gibt es direkte Zuwendungen an die Parteien aus dem Staatshaushalt in allen Staaten mit Ausnahme Großbritanniens. Sie werden politischen Parteien, Parlamentarierinnen, Kandidatinnen bei Präsidentschafts-, Parlaments- und sogar Kommunalwahlen und als Zuwendungen für Abgeordnete und parlamentarische Gruppen im Europäischen Parlament gewährt (vgl. Pinto-Duschinsky 1000: 17-19; Walecki, 2000: 96).

ser Mittel beschränkt wird. Das wichtigste Kontrollinstrument in den meisten europäischen Staaten sind Finanzberichte, die die Parteien vorlegen müssen (mehr dazu bei Michalak 2000: 220 f.). Diese unterliegen der Bestätigung und Kontrolle durch die verantwortlichen Organe, die im Falle von Verstößen Strafen und Sanktionen (v. a. finanzieller Natur) verhängen können.

Argumente für und gegen die Haushaltsfinanzierung politischer Parteien

Im Zusammenhang mit diesen Ausführungen sollten die häufig in der Diskussion genannten „Pro“- und „Kontra“-Argumente zur Anwendung dieser Lösung der Parteienfinanzierung wiedergegeben werden. Ihre Befürworter beziehen sich am häufigsten auf die Tatsache, dass durch diese Regelungen die Parteien *„vom Streben nach Gewinn und der Umwandlung in profitable Unternehmen“* (Chmaj 2000: 164) befreit wurden. Schließlich ist die Ursache für diese Entwicklung die Notwendigkeit, Finanzierungsquellen für die satzungsgemäße Tätigkeit und die immer kostenintensiveren Wahlkämpfe zu erschließen. Dies führte dazu, dass die Parteien immer weniger ihrer eigentlichen Rolle als politische Organisationen der Gesellschaft nachkamen und sich in Institutionen wandelten, welche vor allem nach ökonomischen Grundsätzen arbeiteten und dem finanziellen Gewinn verpflichtet waren.

Die am häufigsten vorgebrachten Argumente sind mit den verschiedenen Missständen in der Parteienfinanzierung verbunden, vor allem mit allen Formen der politischen Korruption. Es zeigt sich, dass die Finanzierung aus dem Staatshaushalt *„die Parteien vom Druck organisierter Vertretung von Einzelinteressen befreit, indem diese die Parteien vor der Gefahr der Korruption schützt und den Kauf von Parteien und Kandidaten durch das Big Business, v. a. internationale Konzerne, verhindert“* (Michalak 2000: 202). Die Gewährleistung einer dauerhaften Finanzierung verschafft den Parteien Stabilität, welche dazu führt, dass sie ihre Aktivitäten auf die Kernfunktionen konzentrieren,

u. a. die Regierungsfunktion, die Wahlfunktion, die Artikulierung von Bedürfnissen, den Interessenausgleich, die politische Nachwuchsarbeit. Die Finanzierung aus dem Staatshaushalt sorgt außerdem für Chancengleichheit im Parteiensystem (Herbut 2002: 104), indem sie eine dauerhafte politisch-organisatorische Tätigkeit gewährleistet, was für den Prozess der Stabilisierung und Konsolidierung des Parteiensystems wichtig ist.

Die Gegner sagen indes, dass diese Lösung durch die Schwächung der Opposition die demokratischen Prozeduren im politischen Alltag gefährdet. Politisch führende Parteien erhalten weitaus mehr Mittel als diejenigen Parteien, die ein schlechteres Wahlergebnis erzielen. Viele Autoren unterstreichen, dass dies zum Erhalt des Status quo im Parteiensystem führt und den Prozess staatlicher Kontrolle verstärkt. Dies führt zur Abschottung der Parteienlandschaft, in der das so genannte „Kartell“ aus den stärksten politischen Kräften dominiert.⁷¹ Häufig wird kritisiert, dass die Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt den staatlichen Organen die Einmischung in innere Angelegenheiten der Parteien ermöglichen, beispielsweise durch deren Verpflichtung zur Vorlage von Finanzberichten (eine vertiefte Darstellung bei Chmaj/Sokół 1999: 119-123). Es wird eingeschätzt, dass die strenge Kontrolle der Finanzierungsquellen von Parteien, vor allem die Kontrolle darüber, wie, wann und wofür diese Gelder ausgegeben werden, einen zu weitreichenden Eingriff darstellt, welcher den demokratischen Politikprozess gefährdet. Die Befürworter der Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt widersprechen diesen Vorwürfen. Sie unterstreichen die positive Rolle, welche die Möglichkeit einer engeren Finanzkontrolle der Parteientätigkeit durch den Staat schafft.

Eine wichtige, für den Erfolg politischer Parteien entscheidende Entwicklung infolge der Einführung des Systems von

71 Das Konzept des „Parteienkartells“ wurde durch R. Katza und P. Maira in die Theorie politischer Parteien eingeführt. Es geht von der Annahme aus, dass infolge des Parteienwandels ein Kartell der politischen Parteien entsteht. Darunter verstehen sie einen Verbund von Organisationen, welche bestimmte Strategien der Zusammenarbeit entwickeln, um einen dauerhaften Platz in der politischen Landschaft und dauerhaften Einfluss auf die staatliche Gewalt sicherzustellen. Ein Effekt dieser Struktur ist die Abschottung der politischen Landschaft und die Vertiefung der Gegensätze zwischen Regierung und Opposition. (Vgl. Katz/Mair 1998: 94)

Subventionen und Zuwendungen sowie ein weiteres Argument gegen die Finanzierung aus dem Staatshaushalt sind die steigenden Wahlkampfausgaben (und damit der Kosten der Parteientätigkeit). *„Dauerhafte und sichere Einnahmen bedeuten nicht automatisch Wirtschaftlichkeit und fördern auch die sparsame Mittelverausgabung nicht. Sie verstärken unmittelbar den Elan bei der Planung und Umsetzung von Marketingmaßnahmen“* (Chmaj 2008: 164). An dieser Stelle wird sehr häufig auf die Notwendigkeit abgehoben, die Möglichkeiten zur Erstattung von Wahlkampfmitteln aus der Staatskasse zu begrenzen, insbesondere für Werbeausgaben. In vielen Ländern werden Grenzen und Beschränkungen für Werbung im Radio, Fernsehen, auf Plakatwänden eingeführt sowie minimale Quoten für die Durchführung politischer Expertise festgelegt (im Rahmen von Expertenfonds von Parteistiftungen bzw. *Think Tanks*). Die Regulierungen betreffen meist Quotenregelungen, welche den Betrag bestimmen, den politische Organisationen für Wahlkampfkampagnen oder inhaltliche Kampagnen ausgeben, die die kommerzielle politische Werbung beeinflussen.

Das Problem der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln ist eng mit den Parteientätigkeiten zur Wahrnehmung ihrer Wahlfunktion verbunden. In den modernen Demokratien sind Wahlkampagnen das grundlegende Tätigkeitsfeld von Parteien, daher wird von diesem System häufig als „Wahldemokratie“ gesprochen, die Parteien selbst werden als „Wahlmaschinen“ bezeichnet (die nach amerikanischem Vorbild agieren). Diese Entwicklung wird von vielen Beobachtern mit Sorge betrachtet, da dies die Rolle der Parteien in der Praxis auf die Vorbereitung und Durchführung von Marketingkampagnen reduziert. Sie entwickeln sich zu Akteuren, welche unmittelbar vor der Stimmabgabe aktiv werden, während sie innerhalb der Legislaturperiode sich nur in geringem Maße um das kümmern, was ihre eigentliche Zweckbestimmung sein sollte: programmatische Aktivitäten, die Organisation des politischen Lebens, die Schulung des Personals, die Formulierung politischer Ziele. Diese Aufgaben haben nunmehr eine geringere Priorität als der Gewinn von Wahlen und die Regierungsbildung.

Es ist daher zu unterstreichen, dass das *Fundraising* für die eigene Tätigkeit das Eine ist, die Art und Weise, diese Mittel zu verausgaben, das Andere. Die wichtigsten Veränderungen der Wahlkampagnen der Neuzeit zeigt das Entwicklungsschema, welche diese Maßnahmen in vormoderne Kampagnen (1960er und 1970er Jahre), moderne Kampagnen (1980er und 1990er Jahre) und postmoderne Kampagnen (seit den 1990er Jahren) unterteilt (zum Modell der Wahlkampfevolution vgl. Farrell 1996). Der immer größer werdende Ressourceneinsatz für die Durchführung von Wahlkampagnen und der damit notwendigen Finanzmittel sowie der wachsende Kapitalbedarf moderner Wahlkampagnen sind Entwicklungen, die einen bestimmten Hintergrund und neue Argumente in der Diskussion der Politikfinanzierung bilden (vgl. dazu Dobek-Ostrowska/Wiszniowski 2002: 150-166).

Es ist unzweifelhaft, dass höhere Kosten automatisch höhere Staatsausgaben zur Folge haben. Außerdem belegen Forschungen zu ausländischen Wahlsystemen, dass finanziell besser ausgestattete Parteien in der Regel bessere Wahlergebnisse erzielen. Dann kostet jede Stimme den Steuerzahler noch mehr. Wenn allerdings davon ausgegangen wird, dass die Finanzierung von Wahlkampagnen aus dem Staatshaushalt im öffentlichen Interesse ist, ist es erforderlich, dass rationale Grenzen für Wahlkampfausgaben eingeführt werden. Das Problem besteht darin, dass die Politiker der parlamentarischen Gruppen, welche die Reformrichtung bestimmen und Lösungen in diesem Zusammenhang festlegen, diejenigen sind, die am stärksten von diesem System profitieren (vgl. Czapnik/Kuś 2009: 162 f.). Es bleibt die Frage, ob im Zusammenhang mit der Eigenfinanzierung der Parteien aus dem Staatshaushalt in der Praxis damit zu rechnen ist, dass diese sich selbst begrenzen?

Finanzierung politischer Parteien in Polen nach 1989

Die Gestaltung eines Modells zur Politikfinanzierung, das dem spezifischen politischen System des jeweiligen Staates entspricht, ist eines der größten Probleme der post-kommunistischen

Transformationsländer. Die Länder Mittel- und Osteuropas haben alle die postkommunistische Transformation bewältigt, welche eine „vierte Demokratisierungswelle“⁷² darstellt. Ähnliche Bedingungen, in denen sich Systeme zur Parteienfinanzierung in diesen Staaten herausbildeten, haben dazu geführt, dass die Parteienfinanzierung zu Beginn der 1990er Jahre durch unregelmäßige Finanzströme, sehr begrenzte Mitgliedseinnahmen, geringe Unterschiede in den Einnahmequellen der Parteien und, was besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik in mittel- und osteuropäischen Staaten besitzt, einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Einnahmen aus plutokratischen Quellen gekennzeichnet war (vgl. Walecki 2002: 58). Das heißt jedoch nicht, dass die von den Staaten der Region gelernte Lektion aus den Anfängen der wirtschaftlich-politischen Transformation in gleichartigen Lösungen mündete. Darauf hatten natürlich die unterschiedlichen gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen dieser Staaten ihren Einfluss. Dennoch meint ein Teil der Autoren, dass eine enorme Bedeutung der Tatsache zukam, dass die nach dem politischen Umbruch aufstrebenden politischen Parteien nicht über gleiche finanzielle Möglichkeiten verfügten.⁷³

Die in Polen, aber auch in Rumänien, Bulgarien und Ungarn herrschenden Umstände haben dazu geführt, dass ein bedeutender Teil des Vermögens der kommunistischen Parteien an postkommunistische Parteien überging, was ihnen eine vorteilhafte finanzielle Situation verschaffte (vgl. Holmes/Roszkowski 1997). Dies hatte gleichzeitig entscheidenden Einfluss auf die Gestalt der sich bildenden Systeme der Parteienfinanzierung. Die Offenlegung der Höhe und Art des Erwerbs des Eigentums

72 In seiner Analyse der Transformation nach dem Fall des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa sprach S. Huntington von der „dritten Welle“ der Demokratisierung (1991). Die Bildung politischer und Parteiensystemen in diesen Ländern vollzieht sich jedoch unter vollkommen anderen Bedingungen als jene, die in früheren Demokratisierungen. Sie bildet sie nach Meinung einiger Politologen nicht die „dritte“, sondern die „vierte“, im Falle der baltischen Staaten sowie Russlands und der Ukraine sogar die „fünfte“ Welle der Demokratisierung (vgl. Agh 2001; vgl. auch Whitehead 1996).

73 Rozwiązania przyjęte na Węgrzech i Czechosłowacji przewidywały przyznawanie głównym partiom na równych zasadach majątku partii komunistycznych – nieruchomości, sprzętu biurowego itd (vgl. Walecki 2002: 58).

der PZPR (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei), der Höhe der 1989 vorgesehenen Zuwendungen aus dem Staatshaushalt für die PZPR und ihre Blockparteien und die Tatsache, dass ein Teil des Vermögens von postkommunistischen Parteien übernommen wurde, haben starken Widerspruch ausgelöst und machten eine direkte Parteienfinanzierung trotz der oben dargestellten Vorteile unmöglich.

Der Versuch einer Institutionalisierung der Parteientätigkeit und ihrer Finanzierung Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre führte zur Verabschiedung des Gesetzes über Politische Parteien vom 28. Juli 1990. Es zeichnete sich nicht zufällig durch Liberalität und eine geringe Regulierungsintensität aus. Es stellte in den damaligen Zeiten einen gewissen politisch-gesellschaftlichen Kompromiss dar. Die politischen Parteien waren ohne die direkte Unterstützung aus dem Staatshaushalt gezwungen, Unternehmergeist zu zeigen, um Finanzmittel und gesellschaftliche Zustimmung zu erhalten, was wegen des Fehlens entsprechender Vorschriften jedoch günstige Bedingungen für die Entwicklung der politischen Korruption schaffte (vgl. Walecki 2000b: 60f.).

Diese Lösung lies Polen lange zurückbleiben, nicht nur hinter den westlichen Demokratien, sondern auch hinter der Tschechoslowakei und Ungarn, welche aufgrund der Erfahrungen gefestigter Demokratien die Notwendigkeit erkannten, die Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt einzuführen. Der Gesetzgeber in Polen erlaubte die Parteienfinanzierung aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden, Vermächtnissen und Erbschaften, Einkommen aus Vermögen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie öffentliche Sammlungen. Gleichzeitig wurde jede sachliche wie finanzielle Unterstützung von ausländischen Personen im Sinne des Devisenrechts und Körperschaften mit ausschließlich ausländischen Kapitaleignern ausgeschlossen.⁷⁴ Das Gesetz beschränkte sich jedoch auf die Auflistung der Einnahmequellen, führte aber keine weitergehenden Regulierungen in dieser Hinsicht ein.

Eine weitere Etappe in der Entwicklung des polnischen Systems der Parteienfinanzierung war die Verabschiedung des Gesetzes über politische Parteien vom 27. Juni 1997, das im

74 Art. 6 Ustawy o partiach politycznych z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312).

Unterschied zu seinem Vorläufer den Parteifinzen viel Platz einräumte. Es behielt *de facto* die bereits früher aufgeführten Einnahmequellen bei, d. H. die Parteien konnten weiter wirtschaftliche Tätigkeiten betreiben, uneingeschränktes Einkommen aus Vermögen erzielen, öffentliche Sammlungen durchführen und auch Finanzmittel aus einem im Vergleich zu westlichen Demokratien breiten Spektrum von Körperschaften bzw. Personen annehmen. Zusätzlich konnten Parteien, die an den letzten Wahlen teilgenommen hatten, Zuwendungen aus dem Staatshaushalt erhalten. Verboten war jedoch die Annahme weiterer Mittel, die aus dem Staatshaushalt stammten oder von staatlichen und kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Körperschaften, an denen der Fiskus beteiligt war.⁷⁵ Diese Verbote wurden jedoch nie präzisiert, was dazu führte, dass sie im Allgemeinen umgangen wurden und es das System der Parteienfinanzierung zuließ, dass die Parteien die Höhe und die tatsächlichen Quellen ihrer Einnahmen verheimlichten.

Die mangelnde Transparenz der Parteienfinanzierung zwang den Gesetzgeber 2001 zu einer grundlegenden Novellierung des Gesetzes über politische Parteien im Zusammenhang der Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes zu Sejm und Senat. Es wurden die Mitgliedsbeiträge als die am stärksten befürwortete Form der Parteienfinanzierung beibehalten, ebenso wie Spenden, Erbschaften und Vermächtnisse als ergänzende Quelle mit der Einschränkung, dass diese nur von Privatpersonen angenommen werden dürfen.

Aus der Gruppe der Geldgeber wurden Rechtspersonen und verschiedene Arten von Organisationen ausgeschlossen, um einen erfolgreichen Kampf gegen die politische Korruption zu ermöglichen. Die Möglichkeiten, Eigentum zu nutzen, wurden eingeschränkt, indem *expressis verbis* darauf hingewiesen wurde, dass die Erlöse nur für satzungsgemäße oder gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden dürfen.⁷⁶ Indem man sich an den österreich-

75 Art.24-25 Ustawy o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 98 poz. 604).

76 Die Novellierung führte auch die Bedingung ein, dass Parteimmobilien nur für Abgeordnete und Ratsbüros genutzt werden dürfen, was einige Parteien um einen bedeutenden Teil ihrer Einkünfte aus der Vermietung von Räumlichkeiten an Unternehmen brachte.

ischen, tschechischen oder ungarischen Lösungen orientierte, wurde ebenfalls die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch politische Parteien zugelassen, solange die Mittel für satzungsgemäße Zwecke verwendet werden. Beachtung verdient die Tatsache, dass nach der Gesetzesnovellierung die Parteien keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen durften, falls dadurch ein Risiko bestand, dass politisch auf die Wirtschaft Einfluss genommen wird. Genauso wurden öffentliche Sammlungen verboten, welche den Parteien die Möglichkeit illegaler Einnahmen eröffneten.⁷⁷ Dem Kampf gegen die politische Korruption sollte auch die bereits erwähnte Einführung von Subventionen und Zuwendungen dienen; deren Zuweisungsschlüssel nach dem dänischen, schwedischen und gar österreichischen Muster scheint jedoch zu restriktiv.

Die erwähnte Novellierung hatte entscheidende Bedeutung für die derzeitige Gestalt des Systems der Parteienfinanzierung sowie dessen Erfolg, indem es Regelungen einführte, die den Erfahrungen europäischer Demokratien entsprangen. Das seit 2001 bestehende System der Finanzierung politischer Parteien, welches in geringem Umfang durch weitere Gesetznovellen verändert wurde, erweist sich als erfolgreich bei der Eliminierung intransparenter Verbindungen von Wirtschaft und Politik sowie bei der Begrenzung des Mittelflusses aus dubiosen Quellen in die Politik. Dies gewährleistet eine höhere Stabilität des polnischen Politiksystems und begrenzt Korruption.

Die Diskussion über das System der Finanzierung politischer Parteien in Polen

Das derzeitige System der Parteienfinanzierung, dessen grundlegender Bestandteil die Finanzierung aus dem Staatshaushalt ist, erfüllt wie bereits erwähnt, die Erwartungen bezüglich der Verhinderung korruptionsbegünstigender Umstände, auch wenn es zahlreiche Unzulänglichkeiten besitzt. Zu den

Diese Lösung findet sich in nicht vielen europäischen Ländern; u. a. in Bulgarien, Österreich, Tschechien und Mazedonien sind die entsprechenden Regelungen liberaler (vgl. Chmaj 2009: 174, 166)

77 Ustawa o partiach politycznych, tekst ujednolicony po nowelizacji (Dz.U. 2001 nr 79, poz. 857).

zentralen Vorwürfen, denen es ausgesetzt ist, gehört die Festigung von Missverhältnissen zwischen den einzelnen politischen Parteien. Die wesentliche Rolle spielen die großen Parteien mit hoher Zustimmung und Mittelzuweisungen, die den Bedarf bei Weitem übersteigen. Dies liegt am Algorithmus, mit denen die Zuweisungen berechnet werden. Diese Entwicklung verstärkt das Ungleichgewicht zwischen den Parteien und stabilisiert das Parteienkartell (vgl. Zbieranek 2009: 8).

Zu den häufig aufgeworfenen Fragen gehört auch die nach der Notwendigkeit des Umbaus und der Umgestaltung des Expertenfonds. Tatsächlich wurde im Zuge der Novellierung des Parteiengesetzes der minimale Anteil der Ausgaben für den Expertenfonds auf 15 % angehoben. Allerdings bleibt das Problem der Anfertigung von Expertisen durch Parteimitglieder bzw. Personen, die mit ihnen verbunden sind, weiterhin bestehen. Dies führt dazu, dass Mittel, die gesetzlich für wissenschaftlich-analytische Arbeit reserviert waren, auf Privatkonten landen. Es gibt auch Vorschläge zur Präzisierung des Status der *Think Tanks* der Parteien nach dem Beispiel deutscher politischer Stiftungen.

Weitere Vorschläge betreffen die genauere Definition der Bedingungen, zu denen Parteien Kredite erhalten dürfen, was die Möglichkeiten der Vergabe von Vorzugskrediten durch freundlich gesinnte Finanzinstitute einschränkt. Es gibt Vorschläge für ein Verbot eines Zusatzbeitrags von Personen, die ein öffentliches Amt oder eine hohe Position auf Empfehlung von Parteien innehaben. Dies beugt einer Situation vor, in der nicht die persönlichen Schlüsselkompetenzen sondern die Loyalität zur jeweiligen Partei für eine Empfehlung ausschlaggebend sind (vgl. Chmaj 2008: 198).

Unverändert wird auch die Begrenzung der Ausgabenhöhe gefordert, welche durch die Parteien aus den Zuwendungen getätigt werden dürfen. Ein Schritt in die richtige Richtung war bei der Gesetzesnovelle vom 24. April 2009 die Einführung eines Artikels, welcher festlegt, dass staatliche Zuschüsse nicht für die Verbreitung von programmatischen Maßnahmen und Zielen der Parteien in einer Form verwendet werden dürfen, deren Gesamtfläche als einheitliches Ganzes aus Plakaten und Slogans zwei m² überschreitet.

Zusammenfassung

Jedes demokratische System strebt nach der Entwicklung eines optimalen Modells der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen. Seit Jahren wird versucht, Regelungen einzuführen, welche die Missstände bei der Beschaffung und Verausgabung von politischen Geldern beseitigen. Als Antwort auf neue Trends, die u. a. mit der Weiterentwicklung der Parteienorganisation, der Politisierung von Kapital und der wachsenden Korruption in vielen Staaten zusammenhängen, wurde entschieden, die Finanzierung von Parteien aus öffentlichen Mitteln einzuführen, obwohl dies große Kontroversen verursacht. Auch in Polen hat sich die Parteienfinanzierung in Richtung eines haushaltsfinanzierten Systems entwickelt. Die Erfahrungen sowohl der jungen Demokratien als auch der gereiften westlichen Demokratien zeigen allerdings, dass die Finanzierung aus dem Staatshaushalt eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den Kampf gegen die Korruption ist.

Literatur

- Agh, A. (2001): Globalization and Central-East European Countries Democratization. The Fourth Wave, in: R. Markowski, E. Wnuk-Lipiński, Transformative Paths in Central and Eastern Europe, Warszawa.
- Chmaj, M. (2008): Finansowanie partii politycznych, in: M. Chmaj (Hg.), Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim, Toruń.
- Chmaj, M. (2000): Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych w Polsce, in: M. Walecki (Hg.), Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne, Warszawa.
- Czapnik, S./Kuś, M. (2009): Finansowanie kampanii wyborczych z budżetu państwa, in: J. Fras (Hg.), Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku, Wrocław.
- Chmaj, M./Sokół, W. (1999): Żmigrodzki M., Teoria partii politycznych, Lublin.
- Dobek-Ostrowska, B./Wiszniewski, R. (2002): Teoria komunikowania publicznego i politycznego, Wrocław.
- Duverger, M. (1965): Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, London.
- Farell, D. (1996): Campaign Strategies and Tactics, in: L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), Comparing Democracies. Election and Voting in Global Perspective, Oaks-London-New Delhi.
- Herbut, R. (2002): Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych, Wrocław.

- Holmes, L. T./Roszkowski, W. (Hg.) (1997): *Changing rules: Polish Political and Economic Transformation in Comparative Perspective*, Warszawa.
- Huntington, S. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, London.
- Katz, R./Mair, P. (1998): *Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party*, in: P. Mair, *Party System Change*, Oxford University Press.
- Kirchheimer O. (1996): *The Transformation of the Western European Party Systems*, in: J. LaPalombara, M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton.
- Ławniczak, A. (2001): *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa.
- Michalak, B. (2000): *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*, in: M. Chmaj (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Nassmacher, K. H. (1992): *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies*, in: A. B. Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Colorado, Westview.
- Pinto-Duschinsky, M. (Hg.) (2002): *Handbook on Funding of Political Parties*, Stockholm.
- Pinto-Duschinsky, M. (2000): *Rola pieniędzy politycznych*, in: M. Walecki (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Panbianco, A. (1988): *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge.
- Ustawa o partiach politycznych z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312).
- Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 98 poz. 604).
- Ustawa o partiach politycznych, tekst ujednolicony po nowelizacji (Dz.U. 2001 nr 79, poz. 857).
- Walecki, M. (2000a): *Dochody polskich partii politycznych – regulacje i praktyka*, in: M. Walecki (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Walecki, M. (2000b): *Geneza finansowania partii politycznych w Polsce*, in: M. Walecki (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Walecki, M. (2002): *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, in: M. Walecki, *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa.
- Whitehead, L. (1996): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford.
- Zbieranek, J. (2009): *System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian, Analizy i Opinie nr 91*, Instytut Spraw Publicznych, Luty.

Europäisierung nationalstaatlicher Politik – Probleme der Zivilgesellschaft Polens

Aurica Bloom

Innerhalb der Europäisierung übernehmen zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle, indem sie eine Art Transmissionsriemen zwischen europäischer und nationaler Ebene darstellen. Um ihre Funktionen jedoch effektiv ausüben zu können, benötigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) *empowerment*, bei dem die EU zur Überwindung vieler Handlungsbegrenzungen der *civil society* beiträgt. Auch die Zivilgesellschaft Polens wurde durch den Beitritt Polens zur EU und die europäische Integration in mehrfacher Hinsicht bestärkt (nach Gašior-Niemiec/Gliński 2007: 29 f.):

- + sie erhielt die Möglichkeit, sich in europaweiten zivilgesellschaftlichen Netzwerken zu engagieren und finanzielle Unterstützung von der EU zu erhalten;
- + sich an EU-Recht betreffenden Gerichtsverfahren zu beteiligen;
- + durch die Implementierung neuer EU-induzierter Kooperationsmodelle, wie den *new modes of governance*, in verschiedenen Politikfeldern und institutionellen Rahmenbedingungen verstärkt als Partner wahrgenommen zu werden und Einfluss in der staatlichen Politik auszuüben.

Ziel des Beitrages ist es, diese Impulse und Einflüsse der Europäisierung auf die Zivilgesellschaft Polens näher zu betrachten und gleichzeitig kritisch zu hinterfragen. Welche Folgen hat diese auf den zivilgesellschaftlichen Sektor? Kann die finanzielle Unterstützung durch die EU als generell positiv angesehen werden? Hat sich die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und

zivilgesellschaftlichen Akteuren durch *new modes of governance* in den vergangenen Jahren wirklich wesentlich verbessern können? Und welche Bedeutung hat die EU-Rechtsprechung für Polen?

Das Verständnis von Europäisierung im vorliegenden Beitrag entspricht dem von Ladrech. Er sieht darin: „[...] *an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy – making*” (Ladrech 1994: 69).

Das Konzept der Europäisierung bezieht sich damit nicht nur auf die europäischen Institutionen, sondern den möglichen Einfluss der EU auf die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten.⁷⁸

Die Zivilgesellschaft Polens

Doch wie lässt sich zunächst der gegenwärtige Stand der Zivilgesellschaft Polens kurz charakterisieren? 2009 wurden in Polen 64.500 Organisationen und 10.000 Stiftungen verzeichnet (vgl. Gumkowska 2009: 4). Insgesamt waren 142.000 Mitarbeiter in NGOs beschäftigt, von denen knapp die Hälfte (ca. 72.000) in Vollzeit tätig gewesen ist (2008). Festangestellte Mitarbeiter kann sich nur ein Drittel der zivilgesellschaftlichen Organisationen leisten, wovon aber der überwiegende Teil (63%) mit wenigen Beschäftigten (ein bis fünf) auskommen muss. Lediglich knapp 14% können mehr als zwanzig Mitarbeiter beschäftigen (vgl. Gumkowska et. al. 2009: 5, 45). Dadurch benötigen polnische

78 Die Literatur zur Europäischen Union fokussiert einerseits auf die Erweiterungspolitik, andererseits auf die Europäisierung Osteuropas. Während sich der erste Schwerpunkt mit der EU-Osterweiterung und der Frage beschäftigt, warum sich die EU gerade für diese Beitrittsländer und nicht für andere entschieden hat, geht es bei der Europäisierung Osteuropas um den Transfer von EU-Normen, den Bedingungen ihrer Implementierung und deren Einhaltung (für einen Überblick vgl. z.B. Schimmelfennig und Sedelmeier 2005 oder Sedelmeier 2006). In beiden Forschungsschwerpunkten stehen die Auseinandersetzungen mit gegenwärtigen Strukturen, Institutionen und Akteuren im Mittelpunkt. Cirtautas und Schimmelfennig machen darauf aufmerksam, dass dabei jedoch den Erbschaften der Beitrittsländer sowie denen der Beziehungen zwischen Ost und West viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und plädieren für eine verstärkte Auseinandersetzung mit den historischen Bedingungen. In der Komparatistik- und Transitionsliteratur hat sich das Kriterium der Erbschaften hingegen bereits etabliert und wird für das Verständnis und die Erklärung von postkommunistischer Politik und ihrer Entwicklung als unentbehrlich angesehen (Cirtautas / Schimmelfennig 2010: 422f., 437).

Organisationen in starkem Maße die Unterstützung und das Engagement ihrer Mitglieder und Freiwilligen.

Doch die Realität wird diesem Bedürfnis wohl nicht gerecht: Drei Viertel der Organisationen verfügen über bis zu 100, die Hälfte davon nur bis zu 40 Mitglieder. Aufgrund der geringen Mitgliederzahlen wird die Unterstützung von Freiwilligen umso wichtiger. So ist es fast die Hälfte der NGOs, die von ihr abhängig ist: in Drei Viertel der Organisationen sind ca. 30 Freiwillige tätig, wovon aber wiederum jeweils nur die Hälfte regelmäßig aktiv ist (vgl. Gumkowska et. al. 2009: 53 f.).

Nicht nur personell, auch finanziell müssen NGOs in Polen mit geringen Ressourcen auskommen. Der überwiegende Teil finanziert sich hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen, Mitteln der Selbstverwaltungen und Spenden von privat, Firmen und Institutionen. Ungefähr 42 % der Organisationen standen 2008 nicht mehr als ca. 2.630 € im Jahr zur Verfügung. Der Anteil der NGOs, die mit höheren Summen operieren können, ist sehr gering (vgl. Gumkowska et. al. 2009: 563 ff.).

Zusammenfassend kann der NGO-Sektor Polens durch einen sehr geringen Beschäftigungsanteil, einem relativ geringen Mitglieder- und Freiwilligenengagement und schwachen finanziellen Ressourcen beschrieben werden. Aus einem europäischen Ländervergleich des *Eurobarometers* geht hervor, dass Polen zu den Ländern mit der geringsten zivilgesellschaftlichen Beteiligung gehört: nur 20 % der Polen beteiligen sich aktiv am zivilgesellschaftlichen Leben. Von den insgesamt 25 untersuchten Ländern stand Polen damit an fünftletzter Stelle (vgl. Europäische Kommission 2005: 66). Auch in der soziologischen Forschung, wie beispielsweise von Gliński, wird die Zivilgesellschaft wie folgt eingeschätzt:

„Die zivilgesellschaftlichen Strukturen sind in Polen relativ schwach und stellen keinen äquivalenten Partner für den Bereich der Geschäftswelt und der Politik dar. Dies ist eine der grundlegenden Ursache der Schwäche der polnischen Demokratie sowie zahlreicher Probleme, mit denen die polnische Gesellschaft sich nicht zu helfen weiß.“

(Gliński 2007: 2 f.)

Worin liegen die Ursachen?

Fragt man sich als nächstes, worin die Ursachen für die schwach entwickelten Eigenschaften liegen, wird sehr schnell deutlich, dass die Gründe und Probleme zum großen Teil aus den Erbschaften historischer Erfahrungen resultieren.

Zu den wohl auffälligsten aus der Zeit des Sozialismus gehört das geringe Engagement. Damals wurden die Menschen zu Mitgliedschaften in Massenorganisationen gezwungen. Die Verweigerung hatte zumindest Auswirkungen auf das berufliche Fortkommen des Einzelnen. Der Anpassungsdruck an die politische Linie bewirkte eine klare Ablehnung oder zumindest Distanz gegenüber dem Engagement in Organisationen (vgl. Howard 2003: 92). Der Organisationsgrad in der noch jungen Demokratie Polens bleibt daher vorerst nur schwach ausgeprägt. Die Auswirkungen der staatlich gelenkten Massenorganisationen gingen aber noch darüber hinaus: Zwischen den Sphären sozialer Mikrostrukturen und dem Staat konnten wegen der fehlenden Vereins- und Versammlungsfreiheit keine freiwilligen, zivilgesellschaftlichen Organisationen entstehen. Dadurch hatten die Menschen keine Möglichkeit, sich mit anderen sozialen Sphären sozial zu identifizieren. Sozialforscher stellten schon in den 1960er und 1970er Jahren fest:

„[...] dass die Menschen sich tatsächlich mit einer ‚imaginären‘ nationalen Gemeinschaft einerseits und elementaren sozialen Gruppen wie Familie und Freundeskreis andererseits identifizierten. Zwischen diesen Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens entstand ein Bereich, den Nowak [...] als ‚soziologisches Vakuum‘ bezeichnet: Rudimente einer Bürgergesellschaft oder gar ihr völliges Fehlen, da die vermittelnde Sphäre vom undemokratischen Staat vereinnahmt wurde.“

(Wnuk-Lipiński 2006: 149)

Damit fehlte es gleichzeitig an der Voraussetzung, dass das Sozialvertrauen in andere Bereiche als den der Familie wachsen konnte. Noch heute zeigen aktuelle Umfragen, dass bei fast allen

Befragten das Vertrauen in den engsten Familienkreis am stärksten (99 %) (vgl. CBOS BS 24/ 2006), das in staatliche Organe hingegen nur sehr schwach ausgeprägt ist. Mehr als die Hälfte misstrauen der Regierung (60 %), dem Parlament (68 %) und am stärksten den politischen Parteien (76 %) (vgl. Garsztecki 2010: 14). Damit fehlt es an Vertrauen, das über jenes in die Familie hinausgeht und anderen Sphären, wie der der Zivilgesellschaft, zugute kommen kann.

Ein anderes Problem zeigt sich in der zivilgesellschaftlichen Struktur. Ein großer Teil der heutigen zivilgesellschaftlichen Akteure der früheren politischen Elite und der Massenorganisationen entstammen der kommunistischen Partei. Die polnischen Soziologen Kurczewska und Kurczewski haben bei der Untersuchung der lokalen Zivilgesellschaft zwei konträre Modelle herausgearbeitet: das republikanisch-demokratische und das traditionell-romantische Modell (vgl. Kurczewski/Kurczewska 2001: 955). Das letztere fokussiert auf die Existenz von paternalistischen und klientelistischen Strukturen früherer Regime, die sich bis heute fortsetzen. Während des Sozialismus haben Parteieliten innerhalb der lokalen Gesellschaft wichtige Funktionen eingenommen, deren Einfluss weiter bestehen blieb. Damit verfolgen sie jedoch stärker die nach Eigeninteressen bestimmte Zusammenarbeit mit dem Staat als mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Informelle Strukturen führen zu einer ungleichen Ressourcenverteilung. Oftmals ist für kleinere NGOs der Zugang zu staatlichen Geldern nur sehr schwer oder gar nicht möglich. Umgekehrt erhalten beispielsweise frühere Quasi-Regierungsorganisationen vergleichsweise die beste finanzielle Unterstützung vom Staat (vgl. Chimiak 2006: 319; Gliński 2006: 268).

Empowerment durch Europäisierung

Aufgrund der geringen Ressourcen bleiben Handlungsmöglichkeiten und damit auch der politische Einfluss für NGOs nur begrenzt. Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, wie die Zivilgesellschaft Polens durch die Europäisierung

bestärkt wurde. Wie wirkte sich die EU-Finanzierung auf den zivilgesellschaftlichen Sektor aus? Was hat die Umsetzung der *new modes of governance* für sie gebracht? Und was konnte bisher besonders im Bereich der Antidiskriminierung durch EU-Institutionen erreicht werden?

Finanzielle Unterstützung durch die EU

Zwar bietet die EU durch die Initiierung verschiedener Projekte die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung. Doch bleibt der Zugang zu ihnen begrenzt. Im Hinblick auf EU-Strukturfonds ergab eine Untersuchung der Klon/Jawor Association, daß nicht einmal 10% der polnischen NGOs, sondern lediglich ein Drittel von ihnen die beantragten Gelder erhielt (vgl. Gumkowska/Herbst 2006: 28). Zu ihnen gehören vor allem große und professionalisierte Organisationen; dem Großteil der kleinen Organisationen in den Regionen bleibt der Zugang zu den EU-Geldern verwehrt, wodurch sie zusätzlich benachteiligt sind. Der Einfluss der EU-Subventionen wird daher von der US Agency for International Development (USAID) als kritisch und nachteilig beurteilt. Indem sich die EU-Mittel nur auf wenige NGOs konzentrieren, zerfällt der NGO-Sektor in zwei ungleiche Hälften:

„The sector is now dividing into two extremes. On one end of the spectrum are those comparatively few professional organizations carrying out large and profitable projects funded by the EU and which are increasingly engaged in for-profit service activities, while on the other end lies the vast majority of organizations, scarcely able to sustain their existence. [...] the gap between large, professional, often Warsaw-based organizations and small, community-based organizations in small towns is growing.“

(USAID 2006: 2)

Fraglich ist auch, welchen Zielen die Förderung zugute kommt und ob nicht dadurch eher Seilschaften als gesellschaftliche

Pluralität bestärkt werden. Indem nur ein geringer Teil der NGOs finanziell verhältnismäßig gut ausgestattet ist, sehen Gašior-Niemiec und Gliński gleichzeitig die Gefahr einer *Oligarchisierung des dritten Sektors* (vgl. Gašior-Niemiec/Gliński 2007: 32). Nur professionelle und reiche Organisationen sind aufgrund ihrer Ressourcen zumindest zu einem bestimmten Grad in der Lage, von der Verwaltung und Politik stärker wahrgenommen zu werden und Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können. Dadurch aber entsteht das Risiko einer besonderen Art der *weichen Oligarchie* (vgl. Gašior-Niemiec/Gliński 2007: 33), indem nur die größten und stärksten Organisationen oligarchische und korporative Beziehungen zu Vertretern der Politik, der Medien und der intellektuellen Elite eingehen.

Olearius (2006: 355) warnt noch vor einem weiteren Problem und weist in Bezug auf die Umweltbewegungen in Mittel- und Osteuropa darauf hin, dass „[...] *sich aus der Vollzugsproblematik der EU-Umweltpolitik heraus eine direkte Einflussnahme in Form einer Förderpraxis entwickelt [hat], die Umweltbewegungen in MOE steuerungspolitisch zu instrumentalisieren versucht*“.

Dieser steuerungspolitisch intendierte Einfluss der EU wird in der polnischen Umweltbewegung wahrgenommen und unterschiedlich bewertet:

„Viele NRO nehmen die Hilfsmaßnahmen der EU in Anspruch, da die EU wesentlich zum capacity building, zur Professionalisierung und Projektfinanzierung beiträgt. [...] Gerade der finanziellen Dimension wird aber auf Grund zunehmender Bürokratisierung bei gleichbleibender oder abnehmender Effektivität auch mit Skepsis begegnet. Die Organisation ProNatura bewertet den steuerungsintendierten EU-Einfluss kritisch, weil Kontrollaufgaben nicht mit ihrem Demokratieverständnis vereinbar sind: NGOs should not have power over government. The NGOs would not longer be NGOs, they would be a part of power.“⁷⁹

79 Olearius (2006: 339). Das Zitat stammt aus einem Interview, das Olearius im August 2002 mit ProNatura führte.

Zwar bedürfen polnische NGOs der finanziellen Unterstützung, doch erwachsen daraus neue Probleme für die Zivilgesellschaft. Deshalb sind die Folgen, die aus EU-Zahlungen resultieren, differenziert zu sehen. Nur große und reiche Organisationen profitieren häufig von EU-Geldern, wodurch ihr Einfluss in Politik und Wirtschaft wächst. Der NGO-Sektor zerfällt dabei aber in einen *starken* und *schwachen* Teil und ist der Gefahr einer *Oligarchisierung* ausgesetzt.

New modes of governance – Neue Formen der Kooperation?

In Polen wurde erst sehr spät – Ende der 1990er und zu Beginn des neuen Jahrtausends – damit begonnen, effektive rechtliche und institutionelle Regelungen zu treffen, die die polnischen NGOs stärker berücksichtigen. Zuvor war die Tätigkeit von Vereinigungen durch allgemeine Gesetze aus den 1980er Jahren geregelt worden. Erst zu Beginn des Jahres 2000 und damit in der intensiven Vorbereitungszeit für den EU-Beitritt Polens und der teilweisen Konsolidierung des NGO-Sektors wurden eine Reihe von Gesetzen erlassen, die den Status der zivilgesellschaftlicher Akteure in der Öffentlichkeit gestärkt und ihren Zugang zu öffentlichen Ressourcen ermöglicht haben. Besonderes Gewicht kam dabei dem Gesetz über die öffentliche Wohlfahrt und Freiwilligenarbeit (*Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*) (Dz. U. 2003r. Nr. 96) von 2003 zu (vgl. Gąsior-Niemiec / Gliński 2007: 34).

Hauptprämisse dieses Gesetzes ist die Einführung eines neuen Modells, das die partnerschaftliche Kooperation des Staates mit zivilgesellschaftlichen Akteuren festschreibt. Dadurch wurde der Zivilgesellschaft rechtlich zwar ein neuer öffentlicher Status verliehen, doch in der Praxis befindet sich ihre grundsätzliche Anerkennung noch in den Anfängen: vielmehr hat ein schwieriger Prozess begonnen, der auf einen grundlegenden institutionellen Wandel im Hinblick auf die Rolle der Zivilgesellschaft innerhalb des Staates und der Gesellschaft zielt. Dass sich dieser

Wandel noch recht langsam vollzieht und zivilgesellschaftliche Akteure längst nicht überall als soziale Partner angesehen werden, wie Gaşior-Niemiec und Gliński zeigen. Sie sehen die Kooperation des Staates mit der Zivilgesellschaft Polens noch längst nicht als zufriedenstellend an:

„Owing to these regulations, the constitutional and EU-enshrined principles of subsidiarity and partnership could be realized to a greater extent in Poland. Moreover, the transparency of the cooperation between the local government and non-governmental sectors, as well as the level of accountability, is expected to increase.”

(Gaşior-Niemiec / Gliński 2007: 35)

Mit dem Beitritt zur EU 2004 hat Polen Zugang zu den Fonds der EU, wie den Kohäsion- oder den größten Strukturfonds, erhalten. Zwischen 2004 und 2006 wurden diese Fonds auf Grundlage des Nationalen Entwicklungsplans und verschiedener Programme umgesetzt. Bei den Prozessen der Planung, Implementierung und Handhabung von EU-Fonds sind *new modes of governance* und damit neue Arten des *governings* eingeführt worden (vgl. Gaşior-Niemiec / Gliński 2007: 37). Das *new model of governance* gilt als eines der größten Errungenschaften für die Zivilgesellschaft Polens im Zuge der Europäisierung (vgl. Gaşior-Niemiec / Gliński 2007: 30). Von Boerzel et. al. wird es wie folgt definiert:

„New modes of governance refer to the making and implementation of collectively binding decisions (based or not based on legislation) that: 1. are not hierarchically imposed, i. e. each actor involved has a formal or de facto veto in policy-making and voluntarily complies with the decisions made, and 2. systematically involve private actors, for profit (e.g. firms) and not for profit (e.g. non-governmental organizations) in policy formulation and/or implementation.”

(Boerzel et al. 2005: 6 ff.)

Innerhalb der Förderphilosophie der Europäischen Kommission wird als eines der Grundprinzipien das der Partnerschaft propagiert. Bei allen Programmphasen sollen möglichst breit Akteure aus verschiedenen Bereichen eingebunden sein. Die Beteiligungsmöglichkeiten für regionalpolitische Akteure sind in Reformen in den vergangenen Jahren erweitert worden: Die Einbindung sieht neben nationalen, regionalen und lokalen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern, Vertreter von NGOs und Hochschulen vor (vgl. Pieper 2006: 298).

Im Hinblick auf die polnische Regionalentwicklungspolitik benennen Gaşior-Niemiec und Gliński zwei Netzwerke, in denen Vertreter des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft vertreten sind: die *steering* und *monitoring Komitees*. Sie wurden zur Umsetzung der EU-Fonds in jedes der (sieben) Planungsprogramme in Verbindung mit den Strategien der Implementierung des Kohäsionsfonds, des Nationalen Entwicklungsplans etc. zentral und regional implementiert (vgl. Gaşior-Niemiec/Gliński 2007: 38). Die Komitees haben die Aufgabe, die Projektdaten für die EU-Kofinanzierung zu bewerten und eine Empfehlung für die Unterstützung solcher Projekte zu geben, die die Bedürfnisse der Region berücksichtigen, zu seiner Entwicklung beitragen, und den Bedingungen der regionalen Entwicklungsstrategie oder des Nationalen Entwicklungsplans entsprechen. In ihrer Studie untersucht Gaşior-Niemiec, inwieweit Vertreter von NGOs als soziale Partner in die Komitees einbezogen wurden. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Partizipation von sozialen Partnern, der Einfluss ihrer Entscheidungen und die Mitgestaltung von Politikprozessen nur sehr begrenzt sind (vgl. Gaşior-Niemiec 2007: 67, 81).

Auf regionaler Ebene gab es keine formalen Kriterien oder Strukturen, um die Auswahl sozialer Partner innerhalb der regionalen Politikarenen durch die Komitees vorzunehmen. Zum Beispiel fehlten Erfordernisse für Expertenempfehlungen für Kandidaten von NGOs, sodass die Auswahl willkürlich vorgenommen wurde (vgl. Gaşior-Niemiec 2007: 75). Zwar wurden dann später entsprechende Kriterien eingeführt, doch unter-

scheiden sie sich stark in den verschiedenen Regionen; auch seien sie zudem wenig transparent und anfälliger für die Willkür der Administration. Weiterhin scheint seitens der NGOs die Übernahme als sozialer Partner häufig nicht leicht: zu den genannten Problemen kommen große Unsicherheiten von NGO-Vertretern bei der Übernahme der Position technischer oder politischer Experten hinzu, die mangelnde Fähigkeiten und geringe Kompetenz befürchten (vgl. Gaşior-Niemiec 2007: 75, 80).

NGOs sollten als soziale Partner von Staat und Wirtschaft in kollektiven Entscheidungsfindungsprozessen etabliert werden und an der Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien mitwirken. Zwar wurde ein struktureller Wandel von zivilgesellschaftlichen Akteuren erreicht, indem sie zumindest in einigen Politikbereichen agieren. Gleichzeitig bedeutet das jedoch nicht auch, dass ihnen darin dieselbe Position wie Vertretern der öffentlichen Verwaltung oder der Wirtschaft zukommt. Zusammenfassend lässt sich ihre Rolle stattdessen wie folgt beschreiben:

„However, civil society actors have not been granted a footing equal with that of market and public administration actors – even in purely structural terms, as the analysis of the monitoring and steering committees shows – their position is outnumbered, underweight and overshadowed by discretionary powers on part of public administration. Moreover, the modes of operation of the studied policy networks with respect to the role of civil society actors in them remain unclear and ambivalent. Furthermore, it does not seem clear from the preliminary research whether this partial repositioning of civil society actors in the public sphere – driven by the Europeanized logic (and discourse) of governance – means a reorientation of civil society actors themselves towards norms and patterns of behavior classified as European.“

(Gaşior-Niemiec / Gliński 2007: 44 f.)

Europäische Gesetzgebung vs. nationalstaatliche Politik

Das dritte Beispiel, das gleichzeitig einen Indikator für das *empowerment* der Zivilgesellschaft Polens darstellt, ist die europäische Rechtsprechung. In der Vergangenheit konnte man beobachten, dass EU-Institutionen für Polen besonders wichtig geworden waren, wenn polnische Bürger in ihren Rechten verletzt wurden, die der polnische Staat eben nicht anerkannt hatte. Besonders markant geht dies aus den zahlreichen Klageerhebungen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hervor. So schrieb das polnische Wochenmagazin *Polityka* im Januar 2010, dass seit Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1993 in Straßburg ca. 34.000 Klagen allein von Polen eingereicht worden sind. Polen hätten kein Vertrauen in staatliche Organe und verstünden Straßburg als vierte Instanz (vgl. *Polityka* 5/2010, S. 34 ff.).

Häufig bekommen Kläger von den Straßburger Richtern Recht zugesprochen, sodass dadurch zahlreiche Rechtsänderungen auf der nationalen Ebene erreicht werden konnten. Beispielsweise waren zahlreiche Klagen auf die Verletzung des Rechts auf ordentlichen Gerichtsprozess gerichtet. Straßburg hat darauf hingewiesen, dass Prozesse in Polen häufig zu lange dauern und das nationale Recht entsprechend geändert werden muss. Darin kommt zum Ausdruck, dass das polnische Rechtssystem in seiner Funktionsfähigkeit große Mängel aufweist, vor allem was das Entscheidungstempo, die zu große Bürokratie und Korruption betrifft.

Das wohl bekannteste und vielleicht auch spektakulärste Beispiel für eine polnische Klage vor dem EGMR war die von Alicja Tysi c. Ihr Fall wurde über Polens Grenzen hinaus auch in Deutschland bekannt, indem ihr die Abtreibung ihres dritten Kindes verwehrt worden war (2000), obwohl ihr durch die Geburt der Verlust des Augenlichts gedroht hatte. Die Straßburger Richter sahen darin eine Verletzung des Rechts auf das Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) und gaben damit der Klage statt.⁸⁰ Der polnische Staat wurde zu einer Entsch digungszah-

80 Ergänzt werden kann, dass Alicja Tysi c Anfang März 2010 nunmehr auch schon ihren

lung aufgefordert. Außerdem wurde an ihn appelliert, dass er Frauen die Möglichkeit geben muss, das Recht auf Schutz von Leben und Gesundheit auch in Anspruch nehmen zu können.

Erfolge für sexuelle Minderheiten in Polen

Die EU – und insbesondere die Europäische Kommission – bemüht sich, NGOs und Gewerkschaften bei ihren Aktivitäten zu Gunsten der Nichtdiskriminierung zu unterstützen. Die EU-Gesetzgebung erkennt ihre Rolle bei der Bekämpfung der Diskriminierung ausdrücklich an. Durch den Erlass von EU-Richtlinien schuf sie rechtliche Grundlagen, um sich für Gleichberechtigung einzusetzen. Die EU-Rassismus-Richtlinie (2000/43/EC) verbietet jegliche Diskriminierung von Rassen. Die im selben Jahr erlassene EU-Beschäftigungsrichtlinie (2000/78/EC) zielt auf das Verbot von Diskriminierung in Bezug auf Glauben, Religion, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierungen in Angelegenheiten, die sich auf Arbeit und Beschäftigung beziehen.

Beide Direktiven sind in das polnische Recht implementiert worden. Dennoch gab es besonders in Bezug auf die 2. Richtlinie große Schwächen: das Gleichstellungsbüro der Regierung war unter Kaczyński geschlossen worden; Ministerpräsident Tusk ließ es nach dem Regierungswechsel 2007 zwar wieder neu besetzen, aber dennoch ist das Amt nicht im Sinne der Direktive. So gibt es z. B. keine Möglichkeit einer individuellen Beschwerde. Auch machte die derzeitige Gleichstellungsbeauftragte der Regierung im Sommer 2010 mit Schlagzeilen auf sich aufmerksam, indem sie polnische Lehrer brüskierte. Radziszewska hatte in einem Interview mit dem religiösen Nachrichtenmagazin *Gość Niedzielny* eine EU-Direktive so interpretiert,

zweiten Erfolg erreichte. Nach ihrer Klage am EGMR war sie einer Hetzkampagne als Vaterlandsverräterin ausgesetzt gewesen. Die katholische Wochenzeitung *Gość Niedzielny* tat sich dabei besonders hervor und stellte die Straßburger Richter und die verhinderte Mörderin Tysiąc in eine Reihe mit Nazischergen und wurde in der ersten Instanz verurteilt. Sie sollte sich öffentlich für den Nazivergleich und die durch Hass geprägten Aussagen entschuldigen und 30.000 Złoty Schmerzensgeld zahlen. Die eingelegte Berufung wurde vom Berufungsgericht Katowice Anfang März 2010 abgelehnt.

dass die katholische Kirche in ihren Schulen homosexuelle Lehrer ablehnen darf. Polnische Lehrer demonstrierten und die Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* forderte Radziszewskas Rauswurf. Die Zeitung stellt klar, dass sie als Gleichstellungsbeauftragte der Regierung nicht das Recht zu solchen Interpretationen hat. Polen habe an der Schaffung des Unionsrechts mitgewirkt und unterliege ihm daher. Der Gleichheitsgrundsatz hat für die EU eine sehr große Bedeutung, er gelte nicht nur für staatliche Organe, sondern auch für private Einrichtungen. Indem Radziszewska der Gleichstellungspolitik der Union widerspricht, kann sie nicht die Gleichstellungsbeauftragte der Regierung sein (vgl. Siedlecka 2010).

Die Diskriminierung von homo-, bisexuellen und transgener Menschen ist im katholisch geprägten Polen gesellschaftlich sehr verbreitet. Die homophobe Einstellung der polnischen Bevölkerung kommt in Umfragen zum Ausdruck, indem 86 % der Befragten Homosexualität als anormal ansehen (vgl. CBOS 7/2010). Homosexuellenrechte wurden erstmals nach dem Beitritt zur EU politisch sichtbar. Es dauerte nicht lange, bis die Rechte sexueller Minderheiten, am öffentlichen Leben teilzunehmen, administrativ und politisch unter Beschuss gerieten. Nicht selten wurden Homosexuelle Opfer von Gewalt (vgl. O'Dwyer 2010: 234). Die Parteien Recht und Gerechtigkeit (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*) und die Liga Polnischer Familien (*Liga Polskich Rodzin, LPR*) führten die Kampagne gegen *homosexuelle Propaganda* durch. Giertych, damaliger Bildungsminister und Chef der LPR, verkündete, dass demonstrierende Homosexuelle mit Knüppeln geschlagen werden müssten, verbot das vom Europarat empfohlene Lehrbuch über Toleranz (da es das Thema Homosexualität beinhaltete) und drohte Lehrern mit Entlassung, wenn sie gleichgeschlechtliche Lebensformen im Unterricht auch nur erwähnen.

Was konnte bisher im Bereich der Antidiskriminierung von sexuellen Minderheiten erreicht werden? Die polnische Homosexuellenbewegung hat entschieden dazu beigetragen, europäische Normen, wie Toleranz gegenüber sexuellen Minderheiten, zu stärken. Gleichzeitig forderte sie damit vom polnischen Staat,

dass auch durch ihn demokratische Rechte und Prinzipien nicht verletzt, sondern eingehalten werden müssen. Auch hier haben EU-Institutionen – neben internationalem Druck und breiter Solidarität – wiederum eine wichtige Rolle gespielt. Der wohl größte Erfolg für sexuelle Minderheiten liegt in einer Entscheidung des EGMR: im Mai 2007 hob er das Verbot der in mehreren Städten stattfindenden Gleichheitsparade (*Parada Równości*) auf. Das Verbot hatte Kaczyński als damaliger Bürgermeister Warschaws verhängen, doch der EGMR stellte eindeutig fest, dass dadurch das Recht auf friedliche Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit (Art. 10, 11 EMRK) verletzt wird und es nicht rechtmäßig ist. Seitdem können die Paraden ohne Verbote, überwiegend friedlich und mit starkem Zulauf stattfinden. Ein anderer Fall – die Diskriminierung Homosexueller in Polen betreffend – wurde im Frühjahr 2010 vom EGMR entschieden: Ein homosexueller Mann aus Szczecin darf nach dem Tod seines Lebenspartners die gemeinsame Wohnung auf seinen Namen überschreiben. Ursprünglich war ihm die Erbschaft staatlicherseits nicht zuerkannt worden. Begründet wurde das damit, dass Beziehungen immer nur heterosexueller Natur seien; Ehen gleichen Geschlechts seien in der Verfassung nicht vorgesehen. Auch hier hat der EGMR der Klage des Mannes wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 14 EMRK) und des Respekts von Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) stattgegeben.

Neue Möglichkeiten, weitere Erfolge auf der nationalen Ebene zu erreichen, werden jedoch auch aus der neuen EU-Antidiskriminierungsrichtlinie hervorgehen. Sie zielt auf die Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung außerhalb des Arbeitsmarktes, also etwa in den Bereichen Sozialschutz, Bildung, Transport oder Zugang zu Dienstleistungen. Sie ergänzt bereits bestehende Diskriminierungsverbote, die sich nur auf den Arbeits- und Beschäftigungsbereich bezogen haben. Die Antidiskriminierungsrichtlinie, die auf den Schutz von Gleichbehandlung auch außerhalb des Arbeitsplatzes zielt, bietet einen starken und kohärenten Gesetzgebungsrahmen, um gegen alle Formen der Diskriminierung in allen Mitgliedstaaten

vorzugehen. Für Polen bedeutet das, dass viele nationale Gesetze geändert oder neu eingeführt werden müssten und gleichzeitig Klagen mehr Aussicht auf Erfolg haben werden.

Doch die Antidiskriminierungsgesetzgebung allein bewirkt keine radikale Verbesserung der Chancengleichheit in der Praxis. Die Europäische Union unterstützt außerdem eine Reihe von Maßnahmen bei der Bekämpfung der Diskriminierung, von der finanziellen Projektförderung bis hin zur Durchführung von umfangreichen Schulungsprogrammen und der Unterstützung von Sensibilisierungs- und Informationskampagnen. (vgl. Europäische Kommission 2009: 8, 13) Die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte (*Helsinki Fundacja Praw Człowieka*) in Warschau, die Kläger sehr oft bei Klagen vor dem EGMR unterstützt, führte beispielsweise 2005/06 in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ein umfangreiches, zweijähriges Programm durch, bei dem z. B. Juristen und Vertreter von Gleichstellungsbehörden zu den EU-Richtlinien geschult wurden (vgl. Europäische Kommission 2009: 19).

Zusammenfassung

Die Beispiele haben gezeigt, dass europäische Institutionen für Polen besonders dann wichtig wurden, wenn sich der polnische Staat selbst nicht an die Einhaltung demokratischer Rechte und Werte hielt.

Besonders die Klageerhebungen scheinen ein gutes Beispiel für das *empowerment* der NGOs zu sein. Sie haben großes Potenzial für die Zukunft: durch EU-Richtlinien wird es ihnen ermöglicht, sich in Zivilverfahren einzubringen, die die Diskriminierung in verschiedenen Bereichen betreffen. Je mehr erfolgreiche Gerichtsurteile, umso stärker kann das Bewusstsein in der Gesellschaft für Probleme zunehmen und mehr Menschen ermutigt werden, sich für ihre Rechte einzusetzen.

Europäische Rechtsorgane sind damit wichtige Mittel für zivilgesellschaftliche Akteure, um verletzte Rechte gegenüber der nationalen Politik stärker durchsetzen zu können. Der Be-

reich der Antidiskriminierung zeigte, inwieweit NGOs für die Europäisierung eine große Rolle spielen. Sie unterstützen europäische Normen und versuchen, sie in den nationalen Kontext zu transportieren. Im Umkehrschluss bedeutet das aber auch, dass das Vertrauen der Gesellschaft in nationalstaatliche Institutionen dadurch nicht wachsen, sondern längerfristig schwach bleiben wird. Dies wiederum wirkt sich gleichzeitig erschwerend auf den Abbau von Blockaden der Zivilgesellschaft aus.

Literatur

- Boerzel, T. A. / Guttenbrunner S. / Seper S. (2005): Conceptualizing new modes of governance in EU enlargement. NewGov papers. Retrieved from the European University Institute Web Site, <http://www.iue.it>, Zugriff am 4.09.2010.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) BS/24/2006: Zaufanie w sferze prywatnej i publicznej a społeczeństwo obywatelskie (Das Vertrauen in den privaten und öffentlichen Sektor und die Zivilgesellschaft), www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_024_06.PDF, Zugriff am 11.10.2007.
- CBOS 07/2010: Attitudes to gays and lesbians, http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2010/07_2010.pdf, Zugriff am 3.08.2010.
- Chimiak, G. (2006): What are NGOs and What do They Have in Common with Civil Society? The Case of Post - communist Countries and Poland, in: Gawin, Dariusz/Gliński, Piotr: *Civil Society in the Making*, Warsaw, pp. 292-330.
- Cirtautas, A.M./Schimmelfennig, F. (2010): Europeanization Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance, in: *Europe-Asia Studies*, 62, pp. 421-441.
- Europäische Kommission (2005), Special Eurobarometer 223/Wave 62.2: Social Capital, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_223_en.pdf, Zugriff am 11.08.2007.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (2009): Die Rolle der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen im Kampf gegen Diskriminierung, www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4019&langId=de, Zugriff am 3.08.2010.
- Garstecki, S. (2010): Über den Zustand der Demokratie in Polen, in: *Polen-Analysen* Nr. 68, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen68.pdf>, Zugriff am 12.08.2010.
- Gaşior-Niemiec, A. (2007): Civil Society and new modes of governance in Poland, in: *Polish Sociological Review*, vol. 1, No. 157, 2007, pp. 65-85.
- Gaşior-Niemiec, A./Gliński, P. (2007): Europeanization of Civil Society in Poland, in: *Revijsa za Socijalnu Politiku*, 1 (14), S. 29-48.
- Gliński, P. (2006): The Third Sector in Poland. Dilemmas of Development, in: Gawin, Dariusz/ Gliński, Piotr (eds.): *Civil Society in the Making*, Warsaw, pp. 267-291.

- Gliński, P. (2008): Die Zivilgesellschaft in Polen, Genese, Entwicklung, Dilemmata, in: Polen-Analysen Nr. 25, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen25.pdf>, Zugriff am 12.01.2008.
- Gumkowska, M./ Herbst, J. (2006): Podstawowe Fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006 (Grundlegenden Fakten über nichtstaatliche Organisationen. Forschungsbericht 2006), Klon Jawor Assoziation, http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/podstawowefakty2006/faktyNGO_2006_last.pdf, Zugriff am 29.10.2007.
- Gumkowska, M./Herbst, J./Radecki, P. (2009): Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008, (Grundlegende Fakten über nichtstaatliche Organisationen. Forschungsbericht 2008), Klon/ Jawor Association, http://civikipedia.ngo.pl/files/civikipedia.pl/public/raporty/podstawowe_fakty_2008_calosc_popr_FIN.pdf, Zugriff am 2.06.2010.
- Howard, M. M. (2003): *The Weakness of Civil Society in Post - Communist Europe*, Cambridge.
- Kucharczyk, J. (2007): Die öffentliche Meinung in Polen zur europäischen Integration, in: Polen-Analysen Nr.15, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen15.pdf>, Zugriff am 14.04.2010.
- Kurczewski, J./Kurczewski, J. (2001): A Self – Governing Society Twenty Years After: Democracy and the Third Sector in Poland, in: *Social Research*, Vol. 68, No. 4, pp. 937-976.
- Ladrech, R. (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), pp. 69-88.
- O'Dwyer, C. (2010): From Conditionality to Persuasion? Europeanization, Cultural Legacies and the Rights of Sexual Minorities in Post-Accession Poland, *Journal of European Integration*, vol. 32, No. 3 pp. 229-247.
- Olearius, A. J. (2006): Zwischen Empowerment und Instrumentalisierung: Nichtstaatliche Akteure der Umweltpolitik während des Beitrittsprozesses, in: Kutter, Amelie/ Trappmann, Vera (Hrsg.): *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, S. 339-358.
- Pieper, K. (2006): Regionalpolitik während des EU-Beitrittsprozesses: Europäisierungseffekte auf regionale Akteure in Ungarn und Polen, in: Kutter, Amelie/ Trappmann, Vera (Hrsg.): *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, S. 295-316.
- Polityka 5/ 2010, S. 34-38.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (eds.) (2005): *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, London.
- Sedelmeier, U. (2006): Europeanization in New Member and Candidate States, *Living Reviews in European Governance*, 1, 3, <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>, Zugriff am 2.07.2010.
- Siedlecka, E. (2010): Ta wstrętna równość laicka. (Diese abstoßende laizistische Gleichstellung), in: *Gazeta Wyborcza online* vom 24.09.2010, http://wyborcza.pl/1,75968,8418875,Ta_wstretna_rownosc_laicka.html, Zugriff am 25.09.2010.
- US Agency for International Development (2006): *NGO Sustainability Index 2006*, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2006/poland.pdf, Zugriff am 13.12.2007.

- Vetter, R. (2009): Polen fünf Jahre in der EU - wirtschaftlich ein großer Erfolg, Polen-Analysen Nr. 53, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen53.pdf>, Zugriff am 14.04.2010.
- Wnuk-Lipiński, E. (2006): Die Bürgergesellschaft und die politische Kultur im neuen Polen, in: Merli, Franz/Wagner, Gerhard (Hrsg.): Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, S. 141-154.

Die mentalen Dimensionen der Modernisierung der polnischen Gesellschaft

Jerzy Leszkowicz-Baczyński

Der soziale Wandel, den die polnische Gesellschaft nach der Wende 1989/1990 erlebte, kann im Hinblick auf seine Tiefe und den Umfang der Veränderungen mit dem Systemwechsel von 1944 verglichen werden, der Polen ein neues Regime und eine neue Ideologie „überstülpte“. Es lohnt also über die Konsequenzen der Einführung neuer Systemregeln in der politischen, ökonomischen und sozialen Ordnung in Polen am Ende des 20. Jahrhunderts nachzudenken. Ziel dieses Artikels ist es, die Folgen der Transformation im Jahr 1989 im dritten der genannten Bereiche zu identifizieren: in der mentalen Sphäre, genauer bei bestimmten Zeichen der Modernisierung, die die polnische Gesellschaft charakterisieren. Viele Autoren weisen darauf hin, dass der Zustand der schnellen Beschleunigung verschiedener Veränderungen, die die Polen nach 1989 erlebten, ohne Beispiel in Westeuropa war. Die dort ein halbes Jahrhundert – vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die 1990er Jahre – andauernden Prozesse der Schaffung und Nutzung zivilisatorischer und kultureller Güter, wurden in Polen praktisch auf eine Dekade verkürzt, teilweise sogar auf wenige Jahre. Man denke nicht nur an den massenhaften Zugang zu modernen Technologien, Computern (in geringerem Umfang zum Internet), Mobiltelefonen und modernen Autos, sondern besonders an modernisierte soziale Institutionen: ein modernes Bankwesen, neue Regeln wirtschaftlicher Tätigkeiten, ein neuer Typ der Partizipation am politischen Leben oder Chancen der Bildung bürgerlicher Vereinigungen.

Für Sozialwissenschaftler ist klar, dass eine dermaßen beschleunigte Modernisierung nützliche, aber auch schädliche Auswirkungen haben kann. Die Funktion Ersterer ist die Modernisierung des Systems. Zu den Letztgenannten würde ich vor allem die in vielen sozialen Gemeinschaften auftretenden

Gefühle der Enttäuschung über die Ergebnisse des Systemwechsels zählen, besonders durch die Parolen von Politikern, die den oft desorientierten Menschen die Notwendigkeit, „den Gürtel enger zu schnallen“, als grundlegende Strategie in den ersten Jahren des Übergangs zu den Regeln der Marktwirtschaft verordneten. Es war nicht ungerechtfertigt, denn die Sozialwissenschaftler, die die Veränderungen verfolgten, erkannten eine Situation der „Überhitzung“ der Bestrebungen der Konsumgesellschaft (vgl. Giza-Poleszczuk 2004). Ein Teil der Konsumenten erkannte denn auch, dass eine massive und aggressive Werbung, auch für Luxusgüter, genau auf sie gerichtet war. Die gesellschaftlichen Erwartungen waren ebenfalls von den Visionen der Politiker überhitzt, was der berühmte Ausspruch Lech Wałęsas, zum Aufbau eines „zweiten Japans“⁸¹ in Polen illustriert.

Erheblichen Einfluss auf die Erwartungen der Polen während des Transformationsprozesses hatten schließlich die aus der Geschichte und einer romantischen Vorstellung von der Welt abgeleiteten Überzeugung über die Bedeutung der (Ausnahme-) Rolle Polens in der Geschichte Europas. Die Quellen dieses Ansatzes sind sehr vielfältig und beginnen mit der historischen Idee „*Polens als Bollwerk des Christentums*“, die eine martyrologische Haltung zur eigenen Geschichte nach sich zog. Auch die geografisch zentrale Lage Polens erlaubte, die These der großen Bedeutung des Landes am Schnittpunkt der Routen zu vertreten, „die den Westen mit dem Osten und den Norden mit dem Süden verbinden“. Man kann sich unschwer vorstellen, dass infolgedessen viele Polen überzeugt waren, dass „*Europa Polen etwas schuldig ist*“. Als Ergebnis ist festzustellen, dass Polen immer auf Europa konzentriert war, obwohl diese These für eine Vielfalt von Ansichten gilt: von denen, die betonten, welche Werte die Europäer von uns lernen sollten, bis zu denen, die aus vielen Komplexen und Überzeugungen in Bezug auf den eigenen Rückstand resultierten.

81 Es ist bemerkenswert, dass auch in den ostdeutschen Bundesländern in Deutschland nach der Vereinigung die Erwartung einer schnellen Angleichung der Lebensstandards und der Chancen der Bevölkerung in den beiden bis dahin getrennten Teilen des Landes verbreitet war. Natürlich haben die Quelle dieser Haltung eine andere Spezifik.

Die Beobachtung aus der Perspektive 20 Jahre andauernder Veränderungen lässt den Schluss zu, dass die seit den 1990er Jahren andauernden Prozesse der kulturellen Anpassung der Polen an westliche Standards nicht so sehr einen schrittweisen und evolutionären Charakter hatten, sondern einen nahezu epochalen.⁸² Die Art der Veränderungen erfordert ein Nachdenken über die mentalen Dimensionen der Modernisierung der polnischen Gesellschaft. Diese Perspektive erlaubt es weniger, formal gegründete und formal agierende Institutionen zu beschreiben, sondern zeigt den Stand der tatsächlichen Anpassung der Polen an die neuen Regeln. In einem breiteren Rahmen erlaubt sie es, den Abstand zu bestimmen, der uns von den hochentwickelten Gesellschaften trennt.

Die Konzentration auf die Spezifik der polnischen Mentalität hilft bei der Formulierung der Antwort auf die Frage nach dem Stand der Modernisierung der polnischen Gesellschaft. Den Schlüssel bildet dabei die Frage: Haben die sich seit den 1990er Jahren verändernden Systemregeln neue Typen der Mentalität der Polen herausgebildet? Bevor wir dazu kommen, soll auf die Faktoren hingewiesen werden, die die größten Hindernisse dieses Prozesses darstellen, die es entweder hemmen oder aber die modernisierende Evolution seit dem Beginn der polnischen Transformation ganz blockieren.

Die Theorie Ronald Ingleharts eignet sich hervorragend, um die mentale Dimension der Modernisierung von Gesellschaften zu beschreiben, darunter auch solcher, die eine Evolution vom Kommunismus zur Demokratie durchlaufen (vgl. Inglehart 1997, 1990). Sie geht von der Allgemeingültigkeit des Übergangsprozesses traditioneller Gesellschaften zu sich modernisierenden und schließlich zu postmodernistischen aus. Obwohl es möglich ist, vom vollkommenen linearen Charakter dieses Übergangs abzugehen, prägt er die meisten Länder der Welt. Diese Arten von Gesellschaften sind durch drei Parameter charakterisiert: Verschiedenheit in den Regeln der wirtschaftlichen Mechanismen, die in der Gesellschaft dominierenden Werte sowie das Wesen der Macht.

82 Ich verwende hier jedoch nicht den Begriff „revolutionär“, weil die Veränderungsprozesse in einem gesellschaftlich fast allgemein akzeptierten Übergang von einem Gesellschaftsmodell zu einem anderen Typ bestanden, ohne die für eine Revolution charakteristischen Konflikte und Kämpfe zwischen Anhängern der alten und der neuen Ordnung.

Erinnern wir uns also, dass in traditionellen Gesellschaften eine Einstellung der Kooperation innerhalb der primären Gruppen (Familien, Nachbarn und Freunde) dominierend ist. Eine solche Gewohnheit ist eine Konsequenz des Mangels an spezialisierten Institutionen zur Regulierung sozialen Verhaltens und gleichzeitig des Einflusses auf die Abneigung, mit den eigenen Initiativen aus der eigenen Gemeinschaft hervorzutreten. Individuelles Handeln in modernen (postmodernistischen) Gesellschaften wiederum orientiert sich am Erreichen individuellen Wohlstands. Eine solche Haltung ist eine Konsequenz des zuvor durch das System erreichten hohen ökonomischen Niveaus. Im Ergebnis müssen die handelnden Individuen sich nicht auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen konzentrieren, sondern streben nach einer höheren Lebensqualität und Selbsterfüllung. Bezug nehmend auf Maslows Theorie kann man feststellen, dass die Erfüllung von Grundbedürfnissen gemessen an der gesamten Gesellschaft eine tendenzielle Ausrichtung auf Wachstumsbedürfnisse bewirkt. Ein wichtiger Indikator der Modernisierung von Gesellschaften ist die Demokratisierung des politischen Systems, aber auch – auf der Ebene individueller Strategien – die Haltung zur Steigerung des Bildungsniveaus. In der Tat bietet Bildung aufgrund seiner leistungsorientierten Regeln eine günstige Voraussetzung für die Zuteilung von Einheiten auf dem Arbeitsmarkt und ermöglicht so das Erreichen eines zufriedenstellenden Einkommensniveaus. Bezieht man die Thesen der Theorie Ingleharts auf die hier vorgestellten Fragen, kann man annehmen, dass postmaterialistische Einstellungen vor allem in hoch entwickelten, wohlhabenden Staaten auftreten, und somit in den EU-Mitgliedstaaten vor dem Beitrittsprozess der neuen Länder 2004.

Die Spezifik Polens vor und nach der Transformation

Wie kann man Polen in diesem Zusammenhang charakterisieren? Die Umsetzung des empirischen Projekts *World Values Survey* von Ronald Inglehart auf polnischem Boden erlaubt, eine überraschende Situation aufzuzeigen. Soweit nämlich

die Analyse von 1980, also einer Dekade vor dem Beginn der Modernisierungsprozesse in Polen, auf einen relativ geringen Vorsprung materialistischer Werte (22%) vor postmaterialistischen (16%) hinweist, so deuten die nächsten Auflagen dieses Forschungsprojekts schon auf eine fortschreitende Reduktion der Allgemeingültigkeit postmaterialistischer Werte. 1990 betrug die prozentualen Verhältnisse nämlich entsprechend 31% und 10%, eine Dekade später 37% und 8% (vgl. Siemieńska 2004: 185).

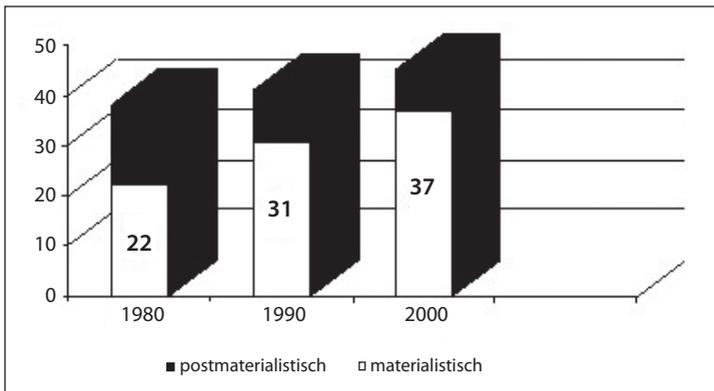


Abb. 1: Verschiebung hin zu materialistischen Werten in Polen (1980-2000)
(Quelle: eigene Ausarbeitung nach Siemieńska)

Die Daten erlauben es, ein Herausfallen Polens aus dem allgemeinen, in der Theorie Ingleharts erfassten Modell der Wertetransformation in sozialen Systemen zu vermuten. Es ist schwierig, den polnischen Fall eindeutig und zugleich überzeugend zu erklären. Nach Meinung von Renata Siemieńska nähert die beschriebene Tendenz Polen den anderen mittel- und osteuropäischen Systemen an. Dies bedeutet, dass die Kurve der mit dem Übergang vom alten System zu einer Marktwirtschaft und Demokratie verbundenen Veränderungen im früheren postsowjetischen Block prinzipiell konvergent ist. Es ist gleichzeitig unmöglich, die These auszuschließen, dass die Transformationsprozesse für einen bedeutenden Teil der polnischen Gesellschaft den Zwang bedeuten, sich in neuen, nicht selten schwierigen Realitäten zurechtzufinden. Viele

soziale Milieus, die an ein stabiles Funktionieren in staatlichen Firmen, unabhängig von Liquidationen und Personalabbau, gewöhnt sind, kollidierten in den 1990er Jahren abrupt mit der Notwendigkeit, selbst mit einem nicht immer für Arbeitnehmer offenen Arbeitsmarkt zurechtzukommen. Es ist wahrscheinlich, dass die Bemühungen nach einer Sicherung der stabilen materiellen Situation auf einem instabilen freien Markt zu einer Orientierung hin zu Grundwerten mit existenziellem Charakter führen können. Zweitens stellt der hohe Rang postmaterialistischer Werte im ersten untersuchten Zeitraum ein Ergebnis der besonderen Situation Polens in der damaligen Zeit der Kämpfe um die demokratischen Grundlagen mit dem kommunistischen Regime und der Bildung der *Solidarność* dar. Die 1990er Jahre waren eine Zeit riesiger Hoffnungen in Verbindung mit dem endgültigen Zusammenbruch des alten Systems und Erwartungen von Vorteilen durch den Übergang zu den Regeln der „*modernen Welt*“. Im weiteren Verlauf ist jedoch unklar, warum die Stabilisierung der in Polen beobachteten politischen und wirtschaftlichen Situation zur Jahrhundertwende zu einer weiteren Verstärkung der Orientierung hin zu materialistischen Werten führte.

Man kann die Hypothese riskieren, dass wir uns als „junges“ kapitalistisches System in der Phase des „*Dazugewinnens*“ befinden, in der wir vor allem danach streben, unsere existenziellen Bedürfnisse zu befriedigen – allerdings auf viel höheren Niveau als bisher. Diese These veranschaulicht der Bauboom in Polen, der sich in allgemein sichtbaren Tendenzen zum Bau neuer Häuser äußert, gewöhnlich verbunden mit Prozessen des Wegzugs der Bevölkerung großer Städte in vorstädtische Gebiete (Vorstädte). Familien hingegen, die keinen Hausbau planen, tätigen in großem Umfang kleinere Investitionen. Überall wird der Standards vorhandener Immobilien angehoben, durch den Einbau moderner Fenster, einen Austausch der Installationen, die Dämmung von Gebäuden, eine Veränderung der Inneneinrichtung. Innovative Technologien werden im Bauwesen immer mehr angewandt: von intelligenten Häusern, die in Übereinstimmung mit dem Lebensrhythmus

ihrer Bewohner agieren, über Wärmepumpen bis hin zu Solaranlagen. Bauinvestitionen werden begleitet von Landschafts- und Grünflächengestaltung. In städtischen Gebieten zeigt sich die Rolle der materiellen Werte in einem Bedürfnis nach dem Schutz des eigenen Heims, dem durch die Strategie zum räumlichen Abschluss von Wohnergemeinschaft durch Zäune und Überwachung Rechnung getragen wird. Aus unveröffentlichten urbanistischen Daten geht hervor, dass es in Berlin vier bewachte Siedlungen gibt, in Warschau dagegen ungefähr 300. Wir brauchen also Zeit, um postmaterialistische Werte in Polen zu verbreiten. Priorität sollte dabei die Verbreitung einer Kultur sozialen Vertrauens, aber auch die ästhetische Stadtentwicklung und ähnliche Dinge haben.

Ein anderes Beispiel zur Illustration der Haltung der Polen zu materiellen Werten ist der weit verbreitete Wunsch nach dem Kauf eines attraktiveren und besser ausgestatteten Autos. Das Ausmaß dieser Tendenz verdeutlicht die Tatsache, dass bis vor kurzem fast eine Million Autos aus dem Ausland nach Polen importiert wurden, was Polen in Europa den ersten Platz unter den Importeuren gebrauchter Autos einbrachte.⁸³

Man kann also davon ausgehen, dass die Befriedigung materieller Bedürfnisse, die sich in der Modernisierung des Hauses oder dem Kauf eines modernen (wenngleich gebrauchten) Autos äußert, eine aktuelle Version der Dominanz materieller Werte darstellt. Gleichzeitig ist es wahrscheinlich, dass dies – übereinstimmend mit der Theorie Ingleharts – in Kürze zu einer Trendwende in Richtung postmaterialistischer Werte beitragen wird. Diese Möglichkeiten zeigt beispielhaft die Statistik zum Auslandstourismus der Polen, die immer höhere Summen für Reisen und Tourismus ausgeben. So ist der Glaube an die Überlegenheit von Attraktionen in Verbindung mit einem Urlaub in Nordafrika oder auf den Kanarischen Inseln vor Reisen an die oft kalte Ostsee schon in das allgemeine Bewusstsein eingegangen.

83 Soweit KfZ-Experten im Land auf Gefahren durch diese Tendenz hinwiesen, so ist im Bewusstsein des durchschnittlichen Polens ein aus dem Ausland importierter fünfjähriger VW Golf doch ein entschieden bequemerer und moderneres Auto als der bisherige gebrauchte alte Fiat 125 oder Polonez.

Vielfältige Paradoxien

Man kann eine spezifische Eigenart der Modernisierung der polnischen Gesellschaft im Bereich des Bewusstseins hervorheben, in dem es viele Paradoxien gibt, d. h. widersprüchliche Anschauungen und Überzeugungen in vielen entscheidenden Fragen. Dazu zähle ich vor allem die Tatsache, dass Widerstand gegen die Modernisierung der Gesellschaft hauptsächlich aus den ländlichen Gemeinden kam, die bald die hauptsächlichen Nutznießer des EU-Beitritts sein werden, da sie nunmehr Subventionen für landwirtschaftliche Tätigkeiten erhalten. Zweitens: Der Auslöser der transformatorischen Veränderungen war der kollektive Protest der Arbeiter gegen die Regeln und Konsequenzen der Zentralwirtschaft. Dies führte zu Veränderungen der Regeln wirtschaftlicher Aktivität hin zu einem freien Markt. Während dieses Prozesses verloren die Arbeiter ihre privilegierte Rolle (zumindest im ideologischen Bereich). Es kam zu Massenentlassungen in den Betrieben. Drittens spiegelte sich die traditionelle Trennung in rechts und links auf der politischen Bühne in der polnischen Realität der Spezifik dieser aus europäischen Traditionen entspringenden Option nicht wieder. Während die rechten Gruppierungen für weit gehende Veränderungen der sozialen, rechtlichen und politischen Ordnung stimmten, wurde die Linke zum Sprachrohr von Lösungen, von denen die Eigentümer des Kapitals profitierten, und strebte nach einer Erhaltung des gegenwärtigen Status quo. Auffallend ist, dass es in der polnischen politischen Szene bislang keine politische Gruppierung, die deutlich die die Wende auslösende treibende Kraft vertritt: die polnische Mittelschicht. Dies ist ein Argument für die These vom aktuellen Fehlen einer solchen Klasse in der polnischen Realität (Vgl. Leszkowicz-Baczyński 2007). Was schließlich symptomatisch ist, ist dass die Architekten des Systemwandels, d. h. die Vertreter der kommunistischen Opposition, eine große Anzahl innerer Konflikte auslösten und ihr wichtigster Vertreter, das Symbol Polens in der Welt, geheimdienstlicher Tätigkeit beschuldigt wird. Diese Beispiele zeigen, dass die Komplexität

der Materie, die Grundlage der sich herausbildenden Modernisierung ist, sie der Möglichkeit ihrer klaren, eindeutigen Interpretation entzieht.

Oberflächliche Modernisierung

Die oben erwähnten Ansichten und Fakten ermöglichen einen verallgemeinernden Blick auf die bisherigen Folgen der Modernisierung in Polen. Die grundlegende Frage war, ob die Zeit der Transformation zur Herausbildung einer neuen Mentalität der Polen beigetragen hat, d. h. einem Syndrom von Ansichten, die typisch sind für die Teilnahme und die bewusste Beteiligung an einem neuen sozialen System und das auf den Weber'schen Regeln des rationalen Handelns basiert (Weber 1994).⁸⁴ Es geht jedoch darum, dass die Beobachtung vieler Aspekte der aktuellen Mentalität der Polen nicht zu dem Schluss führt, dass es entscheidende Veränderungen alter Muster oder einen Bruch mit alten Gewohnheiten gegeben hätte. In dieser Situation ist die These über die oberflächliche Modernisierung begründet, nach A. Giza-Poleszczuk verstanden als das Vorhandensein bestimmter Verhaltensweisen und Praktiken ohne begleitende mentale Grundlage in Form von Einstellungen und Werten (vgl. Giza-Poleszczuk 2004: 253). Im Ergebnis werden Handlungen häufig ohne die nötige Überzeugung von der Richtigkeit des eigenen Handelns ausgeführt, bei einem gleichzeitigen Fehlen von Argumenten in Konflikten über Werte und Ansichten. Drei Beispiele, die in den Beziehungen zwischen Akteuren des gesellschaftlichen Lebens auf verschiedenen Ebenen eine außergewöhnlich wichtige Rolle spielen, bestätigen die aufgeworfene These.

Die erste ist die Frage der Gleichstellung von Frauen, die einen bedeutenden Rückstand der polnischen Mentalität im Vergleich zum in den Unionsländern beobachteten Stand aufzeigt.

84 In diesem besonderen Kontext kommt jedoch vor allem der Gedanke auf, dass Menschen nur dann rational handeln, wenn ihnen andere Handlungsoptionen fehlen. Diese Aphorismus bestätigt sich auf eigentümliche Weise, wenn man über die Gründe der massiven Überschwemmungen in Süd- und Mitteleuropa Polen im Mai und Juni 2010 nachdenkt, wobei häufig Gebiete erfasst wurden, die schon früher überschwemmt worden waren.

Die mangelnde Gleichberechtigung von Frauen lässt sich in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens beobachten. Benennen wir drei grundlegende, beginnend bei der Sphäre des häuslichen Lebens, wo uns ständig archaische Einstellungen zur Aufteilung von familiären Pflichten oder zur Verantwortung für die Kindererziehung begegnen. Erhebungen von Eurostat zeigen nach wie vor einen noch starken Traditionalismus der Polen, obwohl wir gleichzeitig auch deutliche (besonders in der neuen Mittelklasse) Tendenzen einer Veränderung zum Besseren bemerken, nämlich die Erhöhung des Anteils von Beziehungen, die auf Partnerschaft und dem Glauben an gleiche Chancen für beide Geschlechter beruhen. Eine ähnliche Sphäre des sichtbaren „*mental*en Rückstands“ ist das Berufsleben, in der es auch weiterhin keine zufrieden stellenden Lösungen für Frauen im Arbeitsrecht gibt, die es polnischen Frauen ermöglicht, Fortpflanzung und Elternrolle mit beruflicher Aktivität zu vereinbaren. Schwangerschaftstests, die in manchen Firmen an Bewerberinnen ausgeteilt werden, illustrieren deutliche Missstände in der Gleichstellung der Geschlechter. Es verwundert deshalb nicht, dass sich viele junge Frauen ein ernsthaftes Dilemma empfinden, wenn sie über die Planung ihres Familienlebens nachdenken. Schließlich dokumentiert auch die Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben die Distanz, die Polen von hoch entwickelten Ländern trennt. Eine Frau als Premierministerin im Laufe von 20 Jahren der Transformation ist kein Grund, stolz zu sein, ebenso wie die Tatsache, dass keine Frau sich je traute, in den aktuellen, wie auch den vergangenen Präsidentschaftswahlen im demokratischen Polen anzutreten.

Das zweite Problem ist die Homophobie als eine Reaktion einer derzeit prinzipiell noch ethnisch einheitlichen Gesellschaft auf Migrationsprozesse aus vielen Teilen der Welt. Die Polen scheinen nicht zu wissen, dass ihr Land für fast alle Immigranten ein Teil der „*besseren*“, wohlhabenderen Welt ist (vgl. Nowicka, Łodziński 2007). Obwohl Ankömmlinge selten erklären, sich dauerhaft in unserem Land niederlassen zu wollen, nimmt die Abneigung ihnen gegenüber unter den lokalen Gegebenheiten manchmal sogar aggressive Formen an. Das betrifft auch die Haltung gegenüber Flüchtlingen aus von Krieg heimgesuchten Ländern, z. B.

Tschetschenen. Bezeichnenderweise sind auch Sportidole, die die polnische Staatsangehörigkeit, aber eine andere Rasse besitzen, in den Stadien oft mit Erscheinungsformen rassistischer Provokation konfrontiert. Auch das Verhältnis zu sexuellen Minderheiten ist weit entfernt von europäischen Standards. Fälle eines *Coming out* sind in der Welt der Kultur möglich, unter Journalisten und Schauspielern, aber nicht mehr in der Wirtschaft und der Politik. Dies ist eine Folge ideologischer Debatten, die in den vergangenen Jahren von einigen politischen Gruppierungen angezettelt wurden, die Homosexualität als Krankheit oder gar pervers ansehen. Ähnlich ist es mit dem Antisemitismus. Obwohl ein realer Jude für den durchschnittlichen Polen eine abstrakte Vorstellung ist, ist der in einigen Vierteln auf die Wände gesprayte Davidstern die schlimmste Beleidigung für die Fans der anderen Fußballmannschaft. Der mythische Jude wurde zum Symbol für alles, was schlecht und feindlich ist, obgleich es keine Argumentation für derartige Ansichten gibt. Natürlich ist die Interpretation von Homophobie als Verlustreaktion sozial benachteiligter Milieus selbst ein Mechanismus zur Entstehung einer feindlichen Haltung, sie stellt jedoch keinen Versuch ihrer Rechtfertigung dar.

Drittens ist die Abwesenheit oder zumindest das Fehlen der Verbreitung einer neuen wirtschaftlichen Mentalität, die aus der Weberschen Regel wirtschaftlicher Aktivität (vgl. Weber 2002) entsteht, augenscheinlich. Der Bau einer neuen wirtschaftlichen Ordnung als freie Marktwirtschaft ist ohne das Erlernen elementarer Gewohnheiten der Geschäftswelt, nämlich Wille zur Kooperation und gegenseitiges Vertrauen in Geschäften, nicht möglich. Und obwohl die polnischen Arbeitnehmer dank individueller Strategien, besonders ihrer beruflichen Integrität, in vielen europäischen Staaten (mit Deutschland an der Spitze) einen guten Ruf haben, ist auf der Ebene der Struktur und Institutionen (wirtschaftlicher Aktivität von Firmen) jedoch ein Mangel an Sozialkapital wahrnehmbar, der die geringe Bereitschaft zu wirtschaftlicher Kooperation aufzeigt. Es ist bezeichnend, dass es im Falle hoher Investitionen und damit zusammenhängender Verträge mit Subunternehmern oft zu Situationen kommt, in denen wirtschaftliche Vorteile ausgenutzt und die Vertragsbe-

dingungen durch den Vorgesetzten nicht eingehalten werden. Eine andere Sache ist, dass häufig polnische Unternehmer diese Praktiken benennen, die mit ausländischen Firmen kooperieren. Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, dass unzureichendes soziales Kapital immer ein Hindernis in der Effektivität wirtschaftlicher Aktivitäten in Polen darstellt.

Die obige Blockade führt zum Vierten, dem zuvor genannten Fehlen einer Mittelschicht. Während der Zustand eines Mangels an marktorientierten Unternehmen und hochqualifizierten Experten als natürlich angesehen werden könnte zu Beginn einer Transformation, ist das Fehlen einer wahrnehmbaren Entwicklung dieser Kategorien im Laufe der folgenden Jahre beunruhigend. Ich denke hier nicht an das Fehlen von Firmen des privaten Sektors, denn dieser bildet seit langem die Grundlage der polnischen Wirtschaft. Ungünstig ist jedoch die Struktur des Privatsektors, in dem kleine und Kleinunternehmen mehr als 90 % der überhaupt auf dem Markt Tätigen ausmachen (GUS 2010). Die Wirklichkeit zeigt darüber hinaus, dass ihr Dasein extrem kurz ist, weil sie meist nicht konkurrenzfähig sind. Berücksichtigt man die negativen Auswirkungen der globalen Finanzkrise, die die weitere wirtschaftliche Entwicklung blockierte, dann erscheinen Erwartungen an die schnelle Entstehung einer Mittelschicht in Polen vor allem als Wunschdenken. In meinem Verständnis ist die Grundlage für die Entstehung einer Mittelklasse die Existenz einer bestimmten Art von Einstellung und Motivation, die sich in einem bestimmten Modell ökonomischer Kooperation, dem Wunsch nach Entwicklung und einer Haltung der wirtschaftlichen Kooperation mit anderen Stellen manifestiert.

Fünftens, der Mangel an sozialem Kapital als einer Voraussetzung einer modernen Zivilgesellschaft (vgl. Putnam 2008). Das Konzept Robert Putnams impliziert die Existenz eines entwickelten Netzes von Verbindungen zwischen Individuen, basierend auf dem Prinzip gemeinsamen Handelns auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens. Sogar eine sehr allgemeine Beobachtung zeigt, dass Menschen, die mit anderen kooperieren, in der Erreichung ihrer Ziele effektiver sind als solche, die individuell agieren und ihrer Umgebung gegenüber misstrauisch sind. Man

kann davon ausgehen, dass irgendwie geartete Muster einer Zusammenarbeit in der polnischen Gesellschaft noch relativ wenig verbreitet sind. Wenn überhaupt, dann ist ihre häufigste Gestalt die einer destruktiven Gemeinschaft, deren Zweck im Protest gegen die existierende Ordnung in Situationen besteht, in denen die eigenen, eng verstandenen Interessen bedroht werden (Beschäftigungsabbau, fehlende Gehaltssteigerungen, Bau einer Industrieanlage in der Nachbarschaft, Schaffung eines Zentrums für Immigranten). Ein typisches Beispiel ist die Druckausübung durch die Organisation von Demonstrationen durch Berufsverbände und Gewerkschaften. Weitaus seltener sind lokale Aktionen, zum Beispiel für die Verbesserung des materiellen und ästhetischen Standards des lokalen Umfelds. Diese Tendenz ist auch im Bereich wirtschaftlicher Aktivitäten sichtbar, wo das polnische Sprichwort „*mówiły jaskółki, że niedobre spółki*”⁸⁵ noch immer fest in den Köpfen der Unternehmer verankert zu sein scheint. Individualismus wird deshalb spezifisch betrachtet, vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Abneigung kollektiven Engagements und einer Kooperation zum Erreichen gemeinsamer Ziele.

Für einen zumindest teilweisen Ausgleich der negativen Aussagen in der Argumentation zum Beleg der These von der „*oberflächlichen Modernisierung*” soll an die unbestritten positiven Aspekte der Veränderungen in Polen hingewiesen werden. Erwähnt werden sollen zumindest fünf Bereiche, in denen die Bemühungen der Polen Aufmerksamkeit verdienen, ohne sich hier auf ihre besondere Charakteristik zu konzentrieren:

1. Positive Entwicklung der Bildungsindikatoren. In den letzten zwei Jahrzehnten wurde Polen zu einem Land, in welchem der Anteil der sich allgemein, beruflich oder außerschulisch bildenden Bevölkerung um ein Vielfaches zunahm und in dem die aktuelle Einschulungsrate unserem Land eine herausragende Stellung unter den EU-Staaten verschafft. Die große Mehrheit der jungen Menschen in Polen hat begriffen, dass eine gute Ausbildung (mindestens Bachelor-Niveau) eine notwendige Bedingung für eine gute Position auf dem Arbeitsmarkt ist.

⁸⁵ Auf Deutsch etwa: „Wer sich auf andere verlässt, ist verlassen“.

2. Öffnung nach Westen (Migration). Die verstärkte Migration, die nach der Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte (besonders Großbritannien und Irland) zu beobachten war, hat in der Tat zum Exodus junger Polen geführt. Das Ausmaß der Migration lässt sich schwer abschätzen, die Obergrenze reicht an die drei Millionen Personen. Durchgeführte Studien zeigen, dass die Entscheidung zur Ausreise und Aufnahme einer Beschäftigung im Ausland am häufigsten durch die Überzeugung der eigenen, für die Beschäftigung erforderlichen Qualifikation, motiviert ist und durch die wirtschaftliche Tätigkeit die materiellen und geistigen Ressourcen der jungen Leute vergrößern. (*Migracja... 2010, Zagraniczna migracja... 2010*). Im optimalen Fall, der durch die politischen Eliten angenommen wird, geht davon aus, dass sie wieder nach Polen zurückkehren als Träger modernen Wissens und von Qualifikationen, die sie zu echten „Europäern“ machen.

3. Neue Standards organisatorischer Maßnahmen. Sie sind in vielen Lebensbereichen zu beobachten. Die Notwendigkeit, die übernommenen Verfahren einzuhalten, betrifft praktisch jeden, beginnend von den Landwirten, die Förderanträge für ihre landwirtschaftliche Tätigkeit stellen. Firmen, die professionell Förderanträge zur Entwicklung privater Unternehmen vorbereiten, die auf modernen Grundlagen und einem gut ausgearbeiteten Businessplan fußen, verzeichnen einen deutlichen Umsatzanstieg.

4. Mit dem oben genannten korrespondiert das zunehmende individuelle Unternehmertum, weithin verstanden als Eigenverantwortlichkeit und Gestaltung der eigenen Biografie. Als Beispiel kann der Massenprotest der Studenten aufgeführt werden, als die Regierung ankündigte, Studiengebühren für ein Zweitstudium einzuführen. Die jungen Leute wissen, dass ihnen heute die Vielseitigkeit ihrer Ausbildung, verbunden mit der Kenntnis von mindestens zwei oder sogar drei Fremdsprachen, Erfolg garantiert.

5. Neue Standards politischer Maßnahmen. Die letzten Monate verstärken die Annahme eines schrittweisen Wandels in der Richtung der polnischen Außenpolitik (besonders in Bezug auf das politische Modell des polnischen Präsidenten Bronisław Komorowski), die eindeutig auf eine Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen, insbesondere mit den Nachbarn Polens, zielt. Die Politik der vollständigen Akzeptanz, des gegenseitigen Wohlwollens und der Bereitschaft zur Verständigung verdrängt schrittweise die frühere Betonung der eigenen Unabhängigkeit, des „*auf eigenen Füßen Stehens*“ und die Durchsetzung des eigenen Standpunkts in gegenseitigen Kontakten. Der Wandel im politischen Stil weist auf einen gestiegenen Standard in der politischen Arbeit hin und – allgemeiner – auf einen Modernisierungsschritt.

Schlussfolgerung

Eine eindeutige Bewertung des mentalen Wandels der polnischen Gesellschaft im Zeitraum der Transformation ist aus einigen Gründen nicht möglich. Zum Einen vollzogen sich die Veränderungen in verschiedenen Milieus schneller oder langsamer. Das bedeutet, dass man einen Teil der Milieus in diesem Zusammenhang als wegbereitend bezeichnen kann – nämlich die mit hohem sozialem, intellektuellem und schließlich materiellem Kapital. Natürlich geht es hier hauptsächlich um junge, gut ausgebildete Leute, meist Fachkräfte aus größeren Städten. Gleichzeitig nahmen andere Milieus die neuen Ideen langsamer auf, wenn sie nicht sogar dagegen waren – sie stellten dies im Sinne des Wortes demonstrativ unter Beweis. Dies wird belegt durch Beispiele einiger politisch verankerter bäuerlicher Milieus und katholischer Milieus, die sich im Umfeld von Radiosendern und Zeitschriftenverlagen eines populären Geistlichen gebildet hatten und regelmäßig spektakuläre Protestaktionen organisierten. Im letztgenannten Milieu korrelierte der Widerstand gegen die Veränderungen bzw. den bevorstehenden EU-Beitritt in starkem Maße mit dessen geringen sozialen, intellektuellen

und materiellen Vermögen, wie höheres Alter, geringe Bildung und Wohnsitz in einer Kleinstadt oder einem Dorf.

Zweitens verliefen die trennenden Achsen genau zum meritum, welche Fragen der Politik (z. B. die Rolle Polens im sich integrierenden Europa), der Weltanschauung (permanenter Streit um die In vitro- Fertilisation oder die Zustimmung zur Abtreibung), der Muster des Familienlebens (Akzeptanz homosexueller Ehen), soziale Fragen (Modell der Sozialpolitik gegenüber sozial benachteiligten Milieus) umfassten.

Drittens schließlich, unterlagen die Überzeugungen und Haltungen mit der Zeit einer unwiderruflichen Veränderung, wobei sich aber insgesamt die Akzeptanz der Richtung und des Inhalts des Wandels durchsetzte.

Das Aufeinandertreffen der bisherigen, in der polnischen Nachkriegszeit entstandenen Weltanschauung und der damit nicht in Einklang zu bringenden heutigen Verhaltensregeln (besonders in Bezug auf die Gestaltung der eigenen Biografie nach den neuen Regeln, die Ergebnis der hauptsächlich aus den Unionsländern rührenden Modernisierung waren) hatte eine starke Verbitterung vieler Milieus zur Folge. Der für die ersten Jahre der Transformation typische Optimismus, verbunden mit der Hoffnung auf schnellen materiellen und zivilisatorischen Aufstieg der Polen, wich Frustration und einer „Abkühlung“ der Erwartungen auf eine schnelle Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und Marktposition.

Modern sind wir in Bezug auf zwei Fragen. Die erste drückt die Überzeugung aus, dass die Modernisierung und klare Aufstiegschancen heute wie in Zukunft nur ausgewählte Kreise der Gesellschaft betreffen. Zweitens ist die Angleichung des zivilisatorischen Fortschritts und der Lebensbedingungen an westlichen Standard wenn überhaupt dann erst zum Ende dieses Jahrhunderts möglich. Mit anderen Worten: Davon werden unsere Enkel und Urenkel profitieren. Klar ist bereits, dass Polen sich auf dem Weg weiterer Reformen und der Integration mit den hochentwickelten Staaten befindet. Alles deutet darauf hin, dass ein solcher Zustand tatsächlich möglich ist.

Literatur

- Giza-Poleszczuk, A. (2004): Brzydkie kaczątko Europy, czyli Polska po czterech latach transformacji, in: M. Marody (Hg.) *Zmiana czy stagnacja?* Warszawa.
- GUS (2010): http://www.stat.gov.pl/gus/wyniki_wstepne_PLK_HTML.htm.
- Inglehard, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton.
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton.
- Leszkowicz-Baczyński, J. (2007): *Klasa średnia w Polsce? Sytuacja pracy, mentalność, wartości*. Zielona Góra.
- Marody, M. (Hg.): (2004): *Zmiana czy stagnacja?* Warszawa.
- Nowicka, E./Łodziński, S. (2007): *Zmieniający się stosunek Polaków do obcych – czy we stronę otwartego świata?*, in: I. Krzeziński, J. Raciborski (Hg.) *Oswajanie wielkiej zmiany*. Instytut Socjologii UW o polskiej transformacji, Warszawa.
- Putnam, D. R. (2008): *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Tłum. Przemysław Sadura i Sebastian Szymański. Warszawa.
- Raport KPMG (2010): *Migracja pracowników – szansa czy zagrożenie?* http://www.bezrobocie.org.pl/files/1/bezrobocie.org.pl/public/migracje/Migracja_pracownikow_raport_KPMG.pdf.
- Siemieńska, R. (2004): *Od wartości postmaterialistycznych do materialistycznych – casus Polski*, in: M. Marody (Hg.) *Zmiana czy stagnacja?* Warszawa.
- Weber, M. (1994): *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Tłum. Jan Niziński. Lublin, Wydawnictwo Test.
- Weber, M. (2002): *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Tłum. Dorota Lachowska, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zagraniczna migracja zarobkowa. Raport pobadawczy (2010) <http://www.wup.pl/files/content/migr09.pdf>.

Die politische Debatte über die europäische Verfassung in Polen

Uta Volgmann

Die europäische Verfassung stellte politisch, rechtlich und ideell ein wichtiges gemeinsames Projekt für die erweiterte Europäische Union dar. Sie sollte dabei unterstützen, die vermeintliche Unvereinbarkeit von Erweiterung und Vertiefung zu überbrücken. Im europäischen Verfassungsprozess ging es einerseits um eine Reform der Institutionen und vertraglichen Grundlagen der EU, welche der erweiterten Union der 27 Mitglieder Rechnung tragen und gleichzeitig das Demokratiedefizit der EU abbauen, also um „technische“ Fragen der Herrschaftsorganisation. Daneben trieb den Verfassungsprozess das Streben nach mehr Bürgernähe und höherer Identifikation der Bürger mit der EU an.

Mit voranschreitender politischer Integration der EU werden ein europäisches Wir-Gefühl und eine europäische Solidarisierungsbereitschaft dringlicher. In Situationen, in denen nicht Leistungen, sondern Lasten auf die Mitgliedsländer und ihre Bürger verteilt werden, stößt die bisherige Legitimation der EU allein durch Outputs an ihre Grenzen. Zu einem Baustein für eine europäische Identität und einem bedeutsamen Bestandteil des europäischen Symbolhaushalts hätte die europäische Verfassung werden können.

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ stellt einen neuen Grundlagenvertrag dar, für den die Zustimmung aller EU-Mitgliedsländer erforderlich war. Im EU-Verfassungsprozess nahm Polen eine Schlüsselrolle ein und drohte mehrmals, die Verfassung mit seinem Veto zum Scheitern zu bringen. Thema dieses Beitrages ist die polnische Sicht auf den europäischen Verfassungsgebungsprozess bezogen auf die Schritte Ausarbeitung der Verfassung und Verfassungsgebungsakt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Akzeptanz der europäischen Verfassung als *Verfassung*, ihrer symbolischen Funktionen und ihres Potenzials zur Stiftung einer europäischen Identität.

Theoretische Grundlagen der Verfassungsgesetzgebung

Verfassungen sind Ausdruck einer „*Ordnung des Politischen*“ (Preuß 1994: 10). Unter Europa- und Verfassungsrechtlern, Politikwissenschaftlern und Politikern herrscht Uneinigkeit darüber, ob der EU-Verfassungsvertrag Verfassungscharakter besitzt, wenn auch symbolischen (vgl. Bogdandy 2005: 22, Scholl 2006: 24) oder „nur“ einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten darstellt (Stellvertretend dazu Kirchhof 2005: 359-382).

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ weist gegenüber den bisherigen EU-Verträgen eine neue Qualität auf und wurde in einem aufwendigen und langwierigen Prozess erarbeitet, diskutiert, verabschiedet sowie vielerorts ratifiziert, was seine Bezeichnung als europäische Verfassung zweifellos rechtfertigt. Der EU-Verfassungsvertrag ist als Komplementärverfassung zu betrachten, welche die nationalen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten nicht ersetzt.

Umstritten ist in Wissenschaft und Politik auch die Notwendigkeit einer europäischen kollektiven Identität als Basis für eine Demokratie auf EU-Ebene. In einem demokratischen politischen Gemeinwesen muss ein Zusammengehörigkeitsgefühl seiner Mitglieder existieren, damit politische Streitfragen unter Anwendung des Mehrheitsprinzips entschieden werden können. Die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen wie die Solidarisierungsbereitschaft der Bürger miteinander fußen auf einer politisch wirksamen wie belastbaren kollektiven Identität. Dieser Zusammenhang ist nicht auf nationalstaatlich organisierte Gemeinwesen beschränkt, sondern besteht auch für die EU. Dabei ersetzt eine europäische kollektive Identität nicht nationale, regionale und andere Identitäten, sondern tritt als eine weitere Identität hinzu.

Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsbedeutung

Trotz der partiellen Verschiedenheit von Staatsverfassung und europäischer Verfassung bietet es sich für die Analyse der europäischen Konstitutionalisierung an, auf Theorien zu

Konstitutionalisierungsprozessen und Verfassungsfunktionen auf staatlicher Ebene zurückzugreifen und sie auf den Fall der europäischen Verfassung anzuwenden.

„*Verfassungen dokumentieren die Bereitschaft einer Gruppe von Menschen, sich als politisches Gemeinwesen, als Gesellschaft von Bürgern zu verstehen.*“ (Kleger et al. 2004: 32). Sie bilden die normative Grundlage für die Ausübung von Herrschaft im Staat (vgl. Kleger et al. 2004: 24) und erfüllen formelle, materielle (bzw. instrumentelle) und symbolische Funktionen. Eine Verfassungsgebung vollzieht sich in den drei Schritten: Verfassungs- ausarbeitung, Verfassungsdiskussion und der eigentliche Akt der Verfassungsgebung. Zentraler Grundsatz von Demokratien ist die Volkssouveränität, die sich konsequenterweise auch im Verfassungsgebungsprozess niederschlagen sollte, damit das Volk selbst daran beteiligt ist, unter welchen Bedingungen Herrschaft ausgeübt wird und als legitim gilt (vgl. Kleger et al. 2004: 27, 31). Wenn die Ausarbeitung eines Verfassungstextes in der Praxis auch meist einer verfassungsgebenden Versammlung übertragen wird, können den Bürgern verschiedene Möglichkeiten zur Beteiligung, Beobachtung und Information eingeräumt werden, bspw. durch öffentliche Diskussion, Mitsprache und Abstimmung. Bürgerbeteiligung in verschiedenen Formen und während des gesamten Verfassungsgebungsprozesses fördern die Akzeptanz und Legitimation der Verfassung. Eine Verfassung, die sich der direkten Willensäußerung der Bürger gestellt hat und von ihnen angenommen wurde, erfährt mit Sicherheit eine höhere Akzeptanz.

Ein Verfassungstext bildet die Werte, Leitideen und Ordnungsvorstellungen einer Gesellschaft ab. Zu den symbolischen Funktionen einer Verfassung, auf welche hier das Augenmerk gerichtet ist, zählen Integration, Legitimierung, Identitätsstiftung, Leitbildfunktion und kulturelles Gedächtnis (Scholl 2006: 38). Sie können sowohl im Inhalt der Verfassung verankert sein als auch in ihrer Wirkung liegen. Insbesondere die integrative Aufgabe einer Verfassung wächst in modernen, pluralistischen, multiethnischen und -kulturellen Gesellschaften, da sie Einheit teils substituiert, teils stiften kann (vgl. Vorländer 2002: 10 f.). Die

Funktionen von Verfassungen sind als Potenziale aufzufassen, die sich nicht zwangsläufig umsetzen. Bedeutsam ist eine Verfassung für ein politisches Gemeinwesen dann, wenn sie einen markanten Bezugspunkt im gesellschaftlichen Diskurs darstellt. Wenn sie dauerhaft präsent und relevant ist, kann eine Verfassung integrative und identitätsstiftende Kraft entfalten. Dabei ist der „Erfolg einer Verfassung immer auch mit ihrer symbolischen Bedeutung für das Gemeinwesen verknüpft“ (Brodocz 2004: 138).

Europäischer Verfassungsgebungsprozess

Kann von europäischer Verfassungsgebung gesprochen werden, wo doch kein europäisches Staatsvolk existiert und eine gemeinsame kollektive Identität der EU-Bürger fehlt bzw. bisher nur schwach ausgeprägt ist? Kritiker wie der Verfassungsrechtler Dieter Grimm verneinen dies. Dagegen führen Kleger et al. an, dass sich die klassische Staatsverfassung zur „Ordnung des Politischen“ nicht analog auf die EU übertragen lässt, und fordern, Verfassung neu und europäisch zu denken (vgl. Kleger et al. 2004: 16, 20). Im Folgenden werden die oben skizzierten Schritte und Aspekte einer Verfassungsgebung für den europäischen Verfassungsgebungsprozess dargestellt.

Verfassungsausarbeitung

Der Europäische Konvent nahm seine Arbeit im Februar 2002 auf und schloss sie im Juni 2003 mit der Vorlage eines Verfassungsentwurfs ab. Ob der Europäische Konvent mit einer verfassungsgebenden Versammlung auf nationaler Ebene zu vergleichen ist, kann hier nicht diskutiert werden. In der Forschungsliteratur zum europäischen Verfassungsprozess wird einhellig unterstrichen, wie sehr sich die Erarbeitung der europäischen Verfassung in einem Konvent von dem bis dato üblichen Verfahren der Vertragsverhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen unterschieden hat. Als wichtigste Neuerungen wurden die deliberative Methode, die

Zusammensetzung der Konventsmitglieder, die Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung sowie die Transparenz der Konventsarbeiten hervorgehoben. Unter diesen Bedingungen besaß der Verfassungsentwurf des Konvents hohe Legitimation.

Verfassungsdiskussion

Bereits während der Konventsarbeiten standen den EU-Bürgern zahlreiche Möglichkeiten offen, den Prozess der Verfassungsausarbeitung zu verfolgen, sich einzubringen und mitzudiskutieren. Den Konvent begleiteten sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten Diskussionsforen, Internetportale und vieles mehr. Eine wichtige Rolle als Mittler von Informationen über den Konvent übernahmen die nationalen und regionalen Medien und zivilgesellschaftliche Initiativen. Dennoch erreichte das Wissen über die Beteiligungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Verfassung die Mehrheit der EU-Bürger nicht. Die Aufmerksamkeit der Bürger für die europäische Verfassung wuchs vor allem nach dem Konvent während der anschließenden Regierungskonferenz sowie in der Ratifikationsphase. Hier bleibt zu hinterfragen, ob sich die Politiker in den Mitgliedstaaten ausreichend für und in der Verfassungsdiskussion eingesetzt haben.

Akt der Verfassungsgebung

Die europäische Verfassung war von allen EU-Mitgliedsländern zu ratifizieren, um in Kraft zu treten. Zeitweise wurden zur Verfassungsratifizierung ein europaweites Referendum oder gleichzeitig abzuhaltende nationale Referenden in Betracht gezogen, diese Überlegungen wurden jedoch nicht weiterverfolgt. Letztlich blieb es jedem Mitgliedsland überlassen, wann und auf welche Art es die europäische Verfassung ratifizierte. War in einigen Ländern ein Referendum obligatorisch abzuhalten oder eine wählbare Option, sahen die nationalen Verfassungen anderer Mitgliedstaaten kein Referendum vor, sondern nur die parlamentarische Abstimmung. Um dennoch den Bürgern jenseits eines Referendums die Möglichkeit der

Meinungsäußerung einzuräumen und die Akzeptanz der europäischen Verfassung zu steigern, wurde bspw. in Belgien eine nicht bindende Volksbefragung erwogen.

Da die Ratifizierung der europäischen Verfassung im nationalen Rahmen erfolgte, beeinflussten nicht selten sachfremde Faktoren und Argumente den Ratifikationsverlauf in den einzelnen Mitgliedsländern. Im Idealfall hätten die dortigen Parteien und Wähler die europäische Verfassung im Sinne eines europäischen Verfassungsgebungsaktes beurteilt, angenommen oder verworfen. In der Realität bot sich mit der Verfassung potenziell ein Thema, auf dessen Kosten sich Parteien profilieren und Wähler Denkkzettel verteilen konnten. Die Versuchung hierzu war zweifellos größer als bei einer nationalen Verfassungsgebung.

Verfassungsbedeutung, symbolische Funktionen und Identitätsstiftung

Die Idee der Stiftung einer europäischen Identität durch Verfassung geht unter anderem auf kulturwissenschaftlich inspirierte Verfassungstheorien zurück. Sie ist in Überlegungen zur postnationalen oder transnationalen europäischen Demokratie eingebettet, die möglicherweise typisch westeuropäische Denkfiguren darstellen, (als Stichwort in diesem Zusammenhang sei „europäischer Verfassungspatriotismus“ genannt). Der Ansatz, eine politisch wirksame europäische Identität mittels einer Verfassung zu entwickeln und zu stützen, setzt selbstverständlich voraus, dass eine europäische Identität prinzipiell als notwendig und erstrebenswert angesehen wird.

Die europäische Verfassung besaß zweifelsohne integratives und identitätsstiftendes Potenzial für das europäische Gemeinwesen und die Unionsbürger. Zum einen waren typische symbolische Funktionen einer Verfassung in den Text der europäischen Verfassung eingegangen und damit schriftlich fixiert worden. Zum anderen waren mit dem Verlauf und der Intensität des europäischen Verfassungsprozesses Ansatzpunkte etabliert worden, an denen der gesellschaftliche Diskurs hätte anknüpfen können, um der europäischen Verfassung dauerhaft Bedeutsamkeit für das politische Gemeinwesen EU zu verleihen.

Eine Verfassung für die EU-Bürger

„Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union (...).“ (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004, Titel I, Art. I-1) In der europäischen Verfassung sind einige Artikel und Passagen enthalten, die an die EU-Bürger gerichtet sind. So garantieren die EU und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern verbindlich Rechte (unter anderem in der Charta der Grundrechte und mit der Unionsbürgerschaft), die EU-Bürger genießen Freiheiten und politische Rechte (Bürgerinitiative). Weitere Elemente zielen darauf ab, die gemeinsam geteilten Werte und Ziele der EU sichtbar in einem Dokument zu konsolidieren (Präambel, Symbole, Werte und Ziele, soziale Werte). Damit akzentuiert der Verfassungsvertrag weitaus deutlicher als bisherige EU-Verträge, dass es sich bei der EU um eine Union der Staaten und Bürger handelt.

Die europäische Verfassung aus polnischer Sicht

Der folgende Abschnitt des Aufsatzes widmet sich der politischen Debatte über die europäische Verfassung in Polen. Die Analyse setzt bei den polnischen Parteien und Parlamentsabgeordneten an als den zentralen Akteuren im politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Wie wurde der europäische Verfassungsprozess von den polnischen Parteien aufgenommen und welche Bedeutung maßen sie der europäischen Verfassung bei? Die oben skizzierten Aspekte der europäischen Verfassungsgebung werden auf das polnische Beispiel angewendet und anhand von vier Komplexen untersucht:

- + Verfassungsausarbeitung im Konvent
- + Europäische Verfassung für die Bürger
- + Akt der Verfassungsgebung (Ratifikation)
- + Potenzial der europäischen Verfassung zur Identitätsstiftung.

Die hier präsentierten Ergebnisse sind Teil einer umfangreichen Untersuchung zur politischen Debatte über die europäische Verfassung in Polen (vgl. Volgmann 2010). Im Rahmen der Forschungsarbeit wurden Sejmdebatten zur europäischen Verfassung aus den Jahren 2002, 2003 und 2007 mithilfe eines diskursanalytischen Verfahrens ausgewertet. Anhand der Redebeiträge von Parlamentariern wurden die Positionierungen der sechs Parteien SLD/UP, PO, PSL, PiS, SO und LPR zur europäischen Verfassung bestimmt.⁸⁶

Erarbeitung der europäischen Verfassung im Konvent

Die Beratungen des Europäischen Konvents in 2002/2003 fielen mit der letzten Phase der Vorbereitungen Polens auf den EU-Beitritt zusammen. Über die EU-Mitgliedschaft stimmten die polnischen Wähler im Juni 2003 in einem Referendum ab, der Beitritt erfolgte am 1. Mai 2004. Europäische Themen und Fragen standen in Polen zu jener Zeit faktisch täglich auf der politischen Agenda, der Europäische Konvent war dabei nur ein Thema von vielen. Wie wurden der Europäische Konvent und seine deliberative Arbeitsweise in Polen aufgenommen? Welchen Stellenwert genoss der Verfassungsentwurf des Konvents?

Wie die anderen Mitglieds- bzw. Beitrittsländer entsandte Polen drei Delegierte sowie deren drei Stellvertreter in den Europäischen Konvent. Von den sechs polnischen Repräsentanten gehörten vier der Regierungspartei SLD an, ein Konventsmitglied war parteilos, eine Delegierte war Mitglied der Oppositionspartei PO. Im Zeitraum seiner Tätigkeit stand der Konvent zweimal auf der Tagesordnung des polnischen Parlaments, und zwar im Juli 2002 und im Januar 2003.

Die Analyse der Sejmdebatten zeigt, dass sich die polnischen Parteien wenig für die Arbeit des Konvents interessierten und teils nur ungenügend informiert waren. Aus dieser Position he-

86 Die polnischen Parteien: SLD = Demokratische Linksallianz (sozialdemokratisch), UP = Arbeitsunion (links), PO = Bürgerplattform (liberalkonservativ), PSL = Polnische Bauernpartei (konservativ), PiS = Recht und Gerechtigkeit (nationalkonservativ), SO = Selbstverteidigung (populistisch), LPR = Liga der Polnischen Familien (nationalistisch-klerikal).

raus konnten die Abgeordneten die Bürger in der Verfassungsdiskussion kaum unterstützen, sie waren für die polnischen Bürger keine kompetenten Adressaten für Fragen und keine Informationsquelle. Von diesem Befund zu einem gewissen Grad ausgenommen waren SLD und PO, die Vertreter in den Konvent entsandt hatten und somit einen Informationsvorsprung vor den anderen Parteien PSL, PiS, SO und LPR besaßen.

Partei	Juli 2002	September 2003
SLD/UP	Konvent ist geeignetes Forum	Zustimmung zur Arbeit des Konvents + zum Verfassungsentwurf
PO	Konvent ist geeignetes Forum	teils Zustimmung zur Arbeit des Konvents + zum Verfassungsentwurf, teils Kritik
PSL	keine Aussage	teils Zustimmung zum Verfassungsentwurf, teils Ablehnung
PiS	dem Konvent fehlt Legitimation	dem Konvent fehlte Legitimation + Auftrag, Ablehnung der Verfassung
SO	keine Aussage	eher Ablehnung der Verfassung
LPR	dem Konvent fehlt Legitimation	dem Konvent fehlte Legitimation + Auftrag, Ablehnung der Verfassung

Tab. 1: Haltung polnischer Parteien zum Europäischen Konvent (eigene Darstellung)

Für den Erfolg einer Verfassung ist sicher eine entscheidende Voraussetzung, dass das Gremium, welches die Ausarbeitung der Verfassung übernimmt, allgemeine Anerkennung genießt. Von den sechs untersuchten polnischen Parteien befürworteten nur SLD/UP uneingeschränkt die Konventsarbeit und sahen den Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents als legitime Grundlage für einen neuen EU-Vertrag an (Tabelle 1). Die Parteien PiS und LPR sprachen dem Konvent die Legitimation zur Ausarbeitung einer Verfassung gänzlich ab, PO und PSL waren gespaltener Auffassung. Als Argument führten die Skeptiker gegen den Konvent bspw. an, dass die Beitrittsländer daran nicht stimmberechtigt teilgenommen hatten. Ferner habe der Konvent gar keinen Auftrag zur Ausarbeitung einer Verfassung erhalten und seine Beratungen seien durchaus nicht ausschließlich deliberativ verlaufen.

Alle Parteien meldeten vor der Regierungskonferenz mehr oder minder umfangreichen Nachbesserungsbedarf am Verfassungsentwurf an, wobei die Parteien PiS, SO, LPR und Teile der PSL ihn im Grunde ablehnten. Der Verfassungsentwurf genoss bei den Abgeordneten eine geringe bis mittlere Wertschätzung, keinesfalls jedoch den Status des höchsten Rechtstextes der Union. Alle polnischen Parteien spielten gedanklich mit der Option eines Vetos gegen den Verfassungsvertrag, auch wenn Polen so zu einem Scheitern der europäischen Verfassung beigetragen hätte.

Eine europäische Verfassung für die Bürger?

Welche Inhalte der europäischen Verfassung diskutierten die polnischen Parteien? Betrachteten sie den Verfassungsvertrag auch unter dem Blickwinkel seiner symbolischen Funktionen? Stelle er aus ihrer Sicht ein Dokument für die EU-Bürger dar?

Im Mittelpunkt der polnischen Debatte standen mehrheitlich Themen, welche den instrumentellen Funktionen einer Verfassung zur Herrschaftsorganisation und -begrenzung zuzuordnen sind. Dabei stellte das Abstimmungsverfahren im Europäischen Rat ("Nizza oder Tod") alle anderen Verfassungsinhalte in den Schatten. Die Abgeordneten debattierten ferner das Verhältnis von EU-Recht zu nationalem Recht, die Zahl der EU-Kommissare und die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Als Verbesserungen würdigten sie darüber hinaus, dass der Verfassungsvertrag der EU den Weg für eine höhere Leistungsfähigkeit, Effizienz, Konkurrenzfähigkeit, für mehr Transparenz und Demokratie ebnen werde.

Zu den symbolischen Funktionen einer Verfassung zählt das kulturelle Gedächtnis, das bspw. in der Präambel Niederschlag findet, wie beim EU-Verfassungsvertrag. Während der gesamten polnischen Verfassungsdebatte stellte die Forderung nach einem Gottesbezug und/oder die Erwähnung des christlichen Erbes Europas in der Verfassungspräambel ein durchgehendes Motiv dar. Zu den Elementen der europäischen Verfassung,

welche an die EU-Bürger gerichtet sind, gehören Rechte, Freiheiten, Werte, Ziele und Beteiligungsmöglichkeiten. In der untenstehenden Tabelle 2 ist aufgelistet, welche Verfassungsinhalte die polnischen Parteien als bedeutsam für die EU-Bürger hervorheben.

Partei	2002	2003	2007
SLD/UP/LiD	Grundrechtecharta, soziale Werte	Werte, Unionsbürgerschaft, Bürgernähe + -beteiligung, christliche Bezüge in der Präambel, Aufnahme der Grundrechtecharta	Werte, Bürgernähe + -beteiligung, Aufnahme der Grundrechtecharta
PO	Verankerung von Rechten und Werten, christliche Bezüge in der Präambel	christliche Bezüge in der Präambel	Werte
PSL	christliche Bezüge in der Präambel	christliche Bezüge in der Präambel	Werte, Ziele, Überzeugungen, Aufnahme der Grundrechtecharta, Bürgerinitiative, christliche Bezüge in der Präambel
PiS	<i>keine Aussage</i>	christliche Bezüge in der Präambel	Opt-out bei der Grundrechtecharta
SO	Verankerung von Werten, Bürgernähe	Verankerung von Werten	soziale Garantien
LPR	<i>keine Aussage</i>	christliche Bezüge in der Präambel	christliche Bezüge in der Präambel

Tab. 2: Polnische Parteien zur Union der Bürger (eigene Darstellung)

Aus der Analyse der Sejmdebatten geht hervor, dass die politische Debatte über die europäische Verfassung weitgehend ausblendete, dass sich die europäische Verfassung auch an die EU-Bürger richtet und ihre Legitimation auf die Bürger (gleichberechtigt neben den Mitgliedstaaten) zurückführt. Nur SLD/UP/LiD fassen die europäische Verfassung im gesamten Zeitraum der EU-Verfassungsdebatte als Dokument für die EU-Bürger auf. Sie begrüßen zahlreiche Verfassungsinhalte als Angebote an die Bürger und schließen so an den Verfassungsdiskurs in anderen EU-Ländern an. Die anderen Parteien verstehen den

EU-Verfassungsvertrag entweder gar nicht als Verfassung für die Bürger oder nur zeitweise und partiell, wie die PO 2002 und die PSL 2007.

Diese Feststellungen lassen berechtigte Skepsis aufkommen, ob die polnischen Parteien (mit Ausnahme von SLD/UP) dafür hätten sorgen können, den polnischen Bürgern die Vorzüge der Verfassung zu vermitteln und sie als einen positiven Bezugspunkt für gesellschaftliche Diskurse zu etablieren.

Ratifikation der europäischen Verfassung

Grundsätzlich bestanden in Polen zwei Möglichkeiten zur Ratifizierung der europäischen Verfassung: ein landesweites Referendum oder die parlamentarische Abstimmung in Sejm und Senat. Bei der parlamentarischen Ratifizierung hätten sich zwei Drittel der Abgeordneten für die europäische Verfassung aussprechen müssen. Die polnische Bevölkerung war einer europäischen Verfassung gegenüber positiv eingestellt⁸⁷, sodass in einem Referendum die Verfassungsbefürworter wahrscheinlich überwogen hätten. Allerdings müssen sich an einer Volksabstimmung 50 % der Wahlberechtigten beteiligen, soll das Votum legislativ bindend sein. Dieses Quorum stellt in der politischen Praxis in Polen eine sehr hohe Hürde dar.

Die polnischen Parteien fassten die europäische Verfassung vorwiegend als neuen EU-Vertrag auf, der die Effizienz und Handlungsfähigkeit der EU erhöht, und nicht als Verfassung im Wortsinne. Daher spielten in der polnischen Diskussion Argumente keine Rolle, wonach ein Referendum als Schlusspunkt des Verfassungsprozesses die europäische Verfassung mit besonders hoher Legitimation ausstattet und bei den Bürgern die Akzeptanz der Verfassung befördert. Ein europaweites Referendum zogen die polnischen Parteien nicht ernsthaft in Erwägung.

Die Option eines nationalen Referendums über die europäische Verfassung favorisierten alle polnischen Parteien besonders

87 Laut Eurobarometer befanden 76 % der Befragten, dass die EU eine Verfassung haben sollte (vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) 2003: Eurobarometer 2003: 24).

in 2004/2005. Dazu motivierten sie innenpolitische Erwägungen, bspw. weil sie sich davon einen Zugewinn in der Wählergunst versprachen und sich entweder als „Hüter nationaler Interessen“ oder als „gute Europäer“ profilieren wollten. Der Einfluss innenpolitischer Faktoren zeigte sich zum Beispiel daran, wie die Parteien bei der Festlegung eines Referendumstermins taktierten. Die Opposition unterstellte der Regierungspartei SLD, ihre desaströsen Wahlprognosen mit einem europapolitischen Thema aufbessern zu wollen, sollten nationale Wahltermine und das Verfassungsreferendum terminlich zusammengelegt werden. Gegen einen separaten Termin sprach, dass die Wahlbeteiligung wahrscheinlich zu gering ausfiele, was eine parlamentarische Ratifikation nach sich zöge, die wiederum im Interesse einiger Oppositionsparteien lag.

Partei	2003	2004/2005	2007/2008
SLD/UP/LiD ⁸⁸	[Parlament]	Referendum Begründung: Zeichen der Integrationswilligkeit Polens	Parlament
PO	Parlament Begründung: keine substantielle Änderung der EU-Verträge	Referendum	Parlament Referendumsoption als taktisches Mittel
PSL	Referendum Begründung: Auswirkung des VVE auf nationales Recht; Förderung direkter Demokratie	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität	Parlament
PiS	Referendum Begründung: wesentliche Änderung der EU-Verträge	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität	Parlament
SO	Referendum	Referendum	Referendum
LPR	Referendum	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität an die EU	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität an die EU

Tab. 3: Bevorzugte Ratifikationswege für die europäische Verfassung/den Lissabonner Vertrag (eigene Darstellung)

88 LiD = Die Linke und Demokraten; Wahlbündnis, in dem SLD und UP mit zwei weiteren (links-)liberalen Parteien zusammengeschlossen hatten.

Die polnischen Parteien sprachen die Wähler ausschließlich als nationalen Souverän an, der mit seinem Votum über die Abgabe von Souveränität an die EU entscheidet, nicht aber als Teilgruppe einer europäischen Bürgerschaft, die sich eine Verfassung gibt.

In Polen diskutierte man die Ratifikation der europäischen Verfassung zwar, aber ein Verfahren wurde letztlich nicht eingeleitet. Nach den ablehnenden Abstimmungen über die europäische Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden im Mai und Juni 2005 wurden in Polen Pläne für ein Referendum ausgesetzt. Man sah keine Veranlassung mehr, sich zur Verfassung zu positionieren, solange auf EU-Ebene nicht geklärt war, ob und wie der Ratifikationsprozess fortgesetzt würde.

Der Vertrag von Lissabon stimmt hinsichtlich der institutionellen Neuordnung in weiten Teilen mit der europäischen Verfassung überein, ihm fehlt aber die entscheidende symbolische Dimension, welche eine Verfassung ausmacht. Zur Ratifikation des Lissabonner Vertrags forderten in 2007/2008 nur noch die populistischen Parteien LPR und SO ein Referendum, die aber nicht mehr im Parlament vertreten sind und in der Innenpolitik inzwischen keine Rolle mehr spielen.

Identitätsstiftung durch eine europäische Verfassung?

Eingangs wurde konstatiert, dass für das politische Gemeinwesen EU mittelfristig eine europäische Identität notwendig ist – diese Annahme teilen jedoch nicht alle der polnischen Parteien (vgl. Volgmann 2010: 93 ff., 125 ff., 154 ff.). Insbesondere die konservativen und populistischen Parteien PiS, SO, LPR, in 2002/2003 auch die PSL, betrachten weitere kollektive Identitäten neben der nationalen Identität mit Sorge. Klaus Bachmann schätzt ein, dass das Anliegen einer europäischen Identitätsstiftung durch Konstitutionalisierung in Polen „*meist als unverständlich, künstlich und ideologisch überhöht*“ erscheine (Bachmann 2007: 231). In Polen herrsche die Ansicht vor, dass es keine europäische Nation gebe, also auch eine europäische

Verfassung unnötig sei. In der Tat diskutierten die polnischen Parteien das identitätsstiftende Potenzial der Verfassung kaum (Tabelle 4). Nur von SLD/UP/LiD wurden das identitätsstiftende Potenzial und die symbolische Dimension der europäischen Verfassung erkannt. Die PSL entdeckte die symbolische Bedeutung eines EU-Grundlagendokuments für die Bürger erst im Zuge der Debatte über einen EU-Reformvertrag im Jahr 2007 und wollte diese in eine Deklaration für die Bürger überführen. Die PO erkannte in 2007 vorsichtig die Notwendigkeit eines neuen Grundlagendokuments an, die für die EU symbolische Funktion besitzt, akzeptierte aber die europäische Verfassung nicht mehr. PiS, SO und LPR lehnten prinzipiell symbolische und identitätsstiftende Funktionen für EU-Verträge ab.

Partei	2003	2007
SLD/UP/LiD	Ja, in Ansätzen	Ja zur Identitäts-/Gemeinschaftsstiftung durch eine Verfassung/einen Vertrag, aber neuer Grundlagenvertrag auf Basis der Verfassung (besonders Teile I + II)
PO	Nein	Position nicht eindeutig; Vorschlag für einen neuen Grundlagenvertrag: „Europäischer Vertrag der Einigkeit und Solidarität“
PSL	Nein	Ja zur Identitäts-/Gemeinschaftsstiftung durch eine Verfassung/einen Vertrag, aber als „Deklaration für die Bürger“
PiS	Nein	Nein, Dekonstitutionalisierung; neuer Grundlagenvertrag als klass. internationaler Vertrag
SO	Nein	Nein, Dekonstitutionalisierung
LPR	Nein	Nein, Dekonstitutionalisierung

Tab. 4: Stiftung einer europäischen Identität durch Verfassung (eigene Darstellung)

Die polnischen Parteien bewerteten den Verfassungsvertrag vor allem hinsichtlich seiner Funktion zur Herrschaftsorganisation und zogen ihn nicht als symbolische Ressource zur Flankierung der europäischen Integration in Betracht. Aus dieser engen Sicht heraus wäre es den polnischen Parteien kaum gelungen, den Bürgern die europäische Verfassung als ein Baustein für eine europäische Identität anzubieten.

Vertrag statt Verfassung

Die EU-Verfassungsdebatte im polnischen Parlament entsprach nicht dem eingangs skizzierten Ideal einer Verfassungsgebung und besaß auch im europäischen Verfassungsprozess eher keinen Vorbildcharakter. Die polnischen Parteien standen der europäischen Verfassung distanziert bis skeptisch gegenüber und konnten aus dieser Haltung heraus bei den Bürgern nicht glaubwürdig für das Dokument werben. Als nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden der Verfassungsprozess ins Stocken geriet, bemühte sich keine der polnischen Parteien aktiv um seine Wiederaufnahme.

In der Debatte über die Inhalte der europäischen Verfassung dominierten Themen der institutionellen Ausgestaltung der EU, die symbolischen Funktionen und die Bedeutung der Verfassung für die EU-Bürger spielten hingegen eine geringe Rolle. Die europäische Verfassung hätte in Polen kaum einen Beitrag zur Stiftung einer europäischen Identität leisten können, weil:

- + sie in der Debatte mehr als Vertrag, denn als Verfassung diskutiert wurde,
- + sie nicht als Verfassung für die Bürger kommuniziert wurde,
- + ein Bezug auf das christliche Erbe Europas in der Präambel fehlte,
- + die Ratifikation nicht in erster Linie zur Legitimierung/Ablehnung der Verfassung dienen sollte, sondern innenpolitischen Zielen untergeordnet wurde.

Zwar erachteten die polnischen Parteien institutionelle Reformen der EU und eine Neugestaltung der EU-Verträge als notwendig, erteilten einer europäischen Verfassung aber eine Absage. *„Mit der Unterschrift unter den Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Konzept der ‚Verfassung für Europa‘ verworfen.“*⁸⁹

89 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypos-

Den polnischen Abgeordneten muss jedoch rückblickend zugutegehalten werden, dass die EU-Verfassungsdebatte in Polen zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise anders verlaufen wäre. Während der Verfassungsarbeit in 2002/2003 war Polen ganz von den Beitrittsvorbereitungen absorbiert und schenkte dem Verfassungskonvent nicht die nötige Aufmerksamkeit. Des Weiteren stellt sich für ein EU-Mitgliedsland das politische Gemeinwesen der EU sicher anders dar als für ein Beitrittsland. Die Defizite an Demokratie, Transparenz, Handlungsfähigkeit, Legitimation und Bürgernähe, die in der Union bereits seit Jahren beklagt wurden, erleben polnische Politiker und Bürger erst seit dem EU-Beitritt aus der Nähe. Polen pocht in der EU auf Solidarität, sowohl in finanzieller Hinsicht (Kohäsionspolitik) als auch außenpolitisch (Energiesicherheit, gemeinsames Auftreten gegenüber Russland). Die Solidarisierungsbereitschaft der EU-Bürger miteinander ist jedoch noch kein Automatismus, sondern setzt ein europäisches Zusammengehörigkeitsgefühl voraus. Diese Einsicht scheint sich in Polen langsam einen Weg zu bahnen.

Derzeit besitzt die EU mit dem Vertrag von Lissabon eine neue Grundlage, mit der sie weitaus besser aufgestellt ist, als mit dem bis 2009 gültigen Vertrag von Nizza. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass in einigen Jahren die Idee einer europäischen Verfassung erneut auflebt. Vielleicht wird Polen dann zu den begeistertsten Verfassungsbefürwortern zählen?

politej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007r. [Beschluss des Sejm der RP v. 1.4.2008 über die Zustimmung zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon, welcher am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde und den Vertrag über die EU sowie den Vertrag zur Gründung der EG ändert, durch den Präsidenten der RP], in: Monitor Polski 2008, nr. 31, poz. 270.

Literatur

- Bachmann, K. (2007): Polnische Europakonzeptionen nach 1989, in: Kraft, Claudia/Steffen, Katrin (Hrsg.): Europas Platz in Polen. Polnische Europa-Konzeptionen vom Mittelalter bis zum EU-Beitritt, Osnabrück, S. 225-238.
- Bogdandy, A. von (2005): Die europäische Republik, in: APuZ, Nr. 36, S. 21-27.
- Brodocz, A. (2004): Die symbolische Dimension konstitutioneller Institutionen. Über kulturwissenschaftliche Ansätze in der Verfassungstheorie, in: Schwellung, Birgit (Hrsg.): Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorien, Methoden, Problemstellungen, Wiesbaden, S. 131-150.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2003): Eurobarometer 2003.4: Public Opinion in the Accessing and Candidate Countries.
- Kirchhof, P. (2005): Europa auf dem Weg zu einer Verfassung? In: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen, 2. akt. u. erw. Aufl., S. 359-382.
- Kleger, H./Karolewski, I. P./Munke, M. (2004): Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster, 3., erw. Aufl.
- Preuß, U. K. (1994): Einleitung: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: Ders. (Hrsg.): Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen, Frankfurt a. M., S. 7-33.
- Scholl, B. (2006): Europas symbolische Verfassung. Nationale Verfassungstraditionen und die Konstitutionalisierung der EU, Wiesbaden.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007r. [Beschluss des Sejm der RP v. 1.4.2008 über die Zustimmung zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon, welcher am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde und den Vertrag über die EU sowie den Vertrag zur Gründung der EG ändert, durch den Präsidenten der RP], in: Monitor Polski 2008, nr. 31, poz. 270.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa v. 29. Oktober 2004.
- Volgmann, U. (2010): Die politische Debatte über die europäische Verfassung in Polen. Kontinuität und Wandel europapolitischer Leitbilder, Münster.
- Vorländer, H. (2002): Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess, in: Ders. (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, S. 9-40.

Autorenliste

Barabasz, Adam: Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung für Deutschlandstudien an der Fakultät für Politische Wissenschaften und Journalismus der Adam Mickiewicz-Universität Poznań (Kontakt: gradam@poczta.fm).

Bloom, Aurica: Absolventin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: aurica.bloom@web.de).

Chichocki, Piotr: Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Westinstitut Poznań (Kontakt: cichocki@iz.poznan.pl).

Churska-Nowak, Karolina: Dr., Prodekanin der Hochschule für Humanistische Wissenschaften und Journalismus Poznań (Kontakt: karolina.churska-nowak@wsnhid.pl).

Fojutowski, Łukasz: Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule für Humanistische Wissenschaften und Journalismus Poznań (Kontakt: lukasz.fojutowski@wsnhid.pl).

Franzke, Jochen: Prof. Dr. rer. pol., Studiendekan an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: franzke@uni-potsdam.de).

Grodzki, Radosław: Dr., Dozent am Westinstitut Poznań (Kontakt: grodzki@iz.poznan.pl).

Hickmann, Thomas: Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: hickmann@uni-potsdam.de).

Jantz, Julka: Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: jjantz@uni-potsdam.de).

Karolewski, Pawel Ireneus: Prof. Dr., Lehrstuhlinhaber für Sozialwissenschaften am Willy-Brandt-Zentrum für Deutsche und Europäische Studien an der Universität Wrocław (Kontakt: karolewski@wbz.uni.wroc.pl).

Kleger, Heinz: Prof. Dr., Lehrstuhlinhaber an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: kleger@uni-potsdam.de).

Koszel, Bogdan: Prof. Dr., Direktor der Abteilung für Deutschlandstudien an der Fakultät für Politische Wissenschaften und Journalismus der Adam Mickiewicz-Universität Poznań (Kontakt: bogdan.koszel@amu.edu.pl).

Lederer, Markus: Dr., Assistant Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Potsdam (Kontakt: lederer@uni-potsdam.de).

Leszkowicz-Baczyński, Jerzy: Prof. Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Westinstitut Poznań (Kontakt: j.leszkowicz-baczynski@is.uz.zgora.pl).

Mehlhausen, Thomas: Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: thomasmehlhausen@web.de).

Piechocki, Marcin: Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung für Deutschlandstudien an der Fakultät für Politische Wissenschaften und Journalismus der Adam Mickiewicz-Universität Poznań (Kontakt: marcinpiechocki@hotmail.com).

Sakson, Andrzej: Prof. Dr., Direktor des Westinstituts Poznań (Kontakt: sakson@iz.poznan.pl).

Volgmann, Uta: Absolventin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam (Kontakt: volgmann_uta@yahoo.de).

Woop, Gerry: M.P.S., Redakteur WeltTrends (Kontakt: g.woop@welttrends.de).

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 69!

Europäische Brüche

Zeitenwenden
70 Jahre danach
Polen und der Weltkrieg II
Interessen der Sowjetunion
Osteuropa im Wandel

Forum Afghanistan
Bandenkrieg in Zentralamerika
Mitteleuropa und US-Raketen

Abo-Vorteil!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!



bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 76!

Herausforderung Eurasien

Shanghai Spirit
Russische Interessen
Chinas Strategien
Rätsel für die USA

Deutsche Außenpolitik
Das braune Amt

Brasilien nach Lula
Obamas Waterloo

Abo-Vorteil!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!



bestellung@welttrends.de

[amazon.de](https://www.amazon.de)

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 63!

Geopolitik Ost

Deutsche Ost(Geo)politik
Polen zwischen West und Ost
Wider die Geopolitik!
Im geopolitischen Dreieck

US-Raketen in Polen
Politikberatung und Uni

Krieg gegen Iran?
Serbien auf Suche

**Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!**
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!



bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

bestellung@welttrends.de

6 Hefte für nur 25 €.

Die kleine politische Bibliothek.

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bisher erschienene Themenhefte

- | | |
|--|--|
| 77 Fremde Bürger | 38 Politisierung von Ethnizität |
| 76 Herausforderung Eurasien | 37 Vergelten, vergeben oder vergessen? |
| 75 Exit Afghanistan | 36 Gender und IB |
| 74 Vergessene Konflikte | 35 Krieg im 21. Jahrhundert |
| 73 Klimapolitik nach Kopenhagen | 34 EU-Osterweiterung im Endspurt? |
| 72 Südafrika und die Fußball-WM | 33 Entwicklungspolitik |
| 71 Selektive Grenzen | 32 Balkan – Pulverfaß oder ... ? |
| 70 Brodelnder Iran | 31 Recht in der Transformation |
| 69 Europäische Brüche 39 – 89 – 09 | 30 Fundamentalismus |
| 68 NATO in der Sinnkrise | 29 Die autoritäre Herausforderung |
| 67 Außenpolitik in Schwarz-Rot | 28 Deutsche Eliten und Außenpolitik |
| 66 Energiesicherheit Deutschlands | 27 10 Jahre Transformation in Polen |
| 65 Naher Osten – Ferner Frieden | 26 (Ab-)Rüstung 2000 |
| 64 Konfliktherd Kaukasus | 25 Dezentralisierung und Entwicklung |
| 63 Geopolitik Ost | 24 Wohlfahrtsstaaten im Vergleich |
| 62 Zerrissene Türkei | 23 Kooperation im Ostseeraum |
| 61 Soziale Bewegungen in Lateinamerika | 22 Die Ostgrenze der EU |
| 60 Russische Moderne | 21 Neue deutsche Außenpolitik? |
| 59 EU-Außenpolitik nach Lissabon | 20 Demokratie in China? |
| 58 Regionalmacht Iran | 19 Deutsche und Tschechen |
| 57 Ressource Wasser | 18 Technokratie |
| 56 Militärmacht Deutschland? | 17 Die Stadt als Raum und Akteur |
| 55 G8 Alternativ | 16 Naher Osten – Region im Wandel? |
| 54 Identität Europa | 15 Identitäten in Europa |
| 53 Rotes China Global | 14 Afrika – Jenseits des Staates |
| 52 Deutsche Ostpolitik | 13 Deutschland und Polen |
| 51 Geheime Dienste | 12 Globaler Kulturkampf? |
| 50 Kerniges Europa | 11 Europa der Regionen |
| 49 Militär in Lateinamerika | 10 NATO-Osterweiterung |
| 48 Internet Macht Politik | Sonderheft Russland und die GUS |
| 47 Europäische Arbeitspolitik | 9 Gewalt und Politik |
| 46 Globale Finanzmärkte | 8 Reform der UNO |
| 45 Von Dynastien und Demokratien | 7 Integration im Pazifik |
| 44 Modernisierung und Islam | 6 Zerfall von Imperien |
| 43 Großmächtiges Deutschland | 5 Migration |
| 42 Europäische Außenpolitik | 4 Geopolitik |
| 41 Transatlantische Perspektiven II | 3 Realer Post-Sozialismus |
| 40 Transatlantische Perspektiven | 2 Chaos Europa |
| 39 Wohlfahrt und Demokratie | 1 Neue Weltordnung |

Bestellen Sie ...

... mit einer Mail an bestellung@welttrends.de

... auf www.amazon.de – Suchwort „Welttrends“

Bestellformular

Ich bestelle:

- ein **Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 40 € zzgl. Porto.
- ein **Studenten-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 25 € zzgl. Porto.
- ein **Institutionen-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 80 € zzgl. Porto.
- WeltTrends** Nr. []
zum Preis von je 9,50 € (Nr. 1-57 nur 5 €, Nr. 58-75 nur 6 €) zzgl. Porto.
- ein **kostenloses Probeheft** der Zeitschrift *WeltTrends*.

Die Abonnements sind jederzeit kündbar.

Gewünschte Zahlungsweise

- Rechnung
- Bankeinzug

Konto-Nr.: _____

Bankleitzahl: _____

Geldinstitut: _____

Name, Vorname: _____

Straße: _____

PLZ, Ort: _____

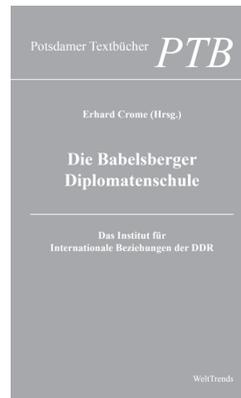
E-Mail-Adresse: _____

Datum und Unterschrift: _____

Potsdamer Textbücher *PTB*

*In fachkundig konzipierten und
breit angelegten eigenständigen
Schriften und Sammelbänden
werden im Rahmen der Schriftenreihe
interdisziplinär diverse politische
Themen analysiert und diskutiert.*

- PTB 1: Regionen in der Europäischen Union
- PTB 2: Polen – Staat und Gesellschaft
- PTB 3: Naher Osten – Politik und Gesellschaft
- PTB 4: Totalitäre und autoritäre Regime
- PTB 5: Kommunale Selbstverwaltung
- PTB 6: Die verschwundene (DDR-)Diplomatie
- PTB 7: Recht in der Transformation
- PTB 8: Das moderne Polen
- PTB 9: Making Civil Societies Work
- PTB 10: Polen und Deutsche im Wandel
- PTB 11: Das Castro-Regime auf Kuba
- PTB 12: Die Babelberger Diplomatschule



Bestellen Sie ...

- ... mit einer Mail an **bestellung@welttrends.de**
- ... auf **www.welttrends.de**
- ... auf **www.amazon.de** – Suchwort „Welttrends“

Anfragen zu den Potsdamer Textbüchern richten sie bitte an den
Herausgeber Dr. Erhard Crome (crome@berlinerdebatte.de).

Die Integration Europas bleibt für die Sozialwissenschaften eine Quelle der Inspiration und Herausforderung. Auch 53 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge ist der Kontinent weiter in Bewegung, geht es um die Vision seiner zukünftigen Gestalt ebenso wie um die Regelung vielfältigster Tagesprobleme. Um zu dieser Debatte einen spezifischen Beitrag zu leisten, fand im Juni 2010 an der Universität Potsdam eine deutsch-polnische Konferenz zum Thema „Europa als Inspiration und Herausforderung aus sozialwissenschaftlicher Sicht“ statt. Dabei wurden unterschiedliche Ansätze der europawissenschaftlichen Forschungen in den beteiligten Einrichtungen (z. B. aus der Sicht von Politologen, Soziologen, Historikern oder Kulturwissenschaftlern) präsentiert. Zugleich diente die Konferenz dazu, das wissenschaftliche Forschungsinteresse am „nahen Osten“ wieder zu stärken.

Welt  Trends

ISSN 1864-0656
ISBN 978-3-86956-095-3