

Analyse

Die polnisch-russischen Beziehungen im Kontext der neuen Ostpolitik der Europäischen Union

Von Cornelius Ochmann, Bertelsmann Stiftung, z.Zt. Moskau

Zusammenfassung

Die Erfahrungen mit der russischen und sowjetischen Hegemonialpolitik im Allgemeinen und mit der Polenpolitik Moskaus im Besonderen haben im Gedächtnis der Polen tiefe Spuren hinterlassen. Sie spielen bei Polens Beitrag zur Gestaltung der Wende in Kiew Ende 2004 wie auch bei der Forderung an die EU, einen neuen Ansatz gegenüber den osteuropäischen Staaten zu wagen, eine wichtige Rolle.

Für die polnische Staatsräson ist Ostpolitik nicht nur eine an Russland orientierte Außenpolitik der EU. Ihr besonderer Akzent liegt auf der Einbeziehung der Ukraine, Moldawiens und Belarus bis hin zur Berücksichtigung des Kaukasus und Zentralasiens. Hinzu kommt das Interesse der polnischen Regierung an der Diversifizierung der Energielieferungen und der Verringerung der Abhängigkeit von russischen Gas- und Öllieferungen. Die erneute Störung der Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU infolge der Belarus-Krise offenbarte die Fragilität der Energiepartnerschaft mit Russland.

Die östliche Dimension der EU-Nachbarschaftspolitik muss zunächst die Leistungsfähigkeit der gesamteuropäischen Integration berücksichtigen. Sie fordert von der ganzen EU die Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags oder die Umsetzung dessen institutionellen Teils, was überhaupt erst die Handlungsfähigkeit der EU-27 ermöglichen würde. Hier muss die polnische Regierung ihre bisherige Haltung überdenken und eine pragmatischere Position einnehmen, wenn Polen weiterhin eine wichtige Rolle jenseits der östlichen Grenze der EU spielen möchte.

Das Veto des EU-Mitglieds Polen

Seit dem 1. Januar 2007 muss die EU die Außenpolitiken von 27 Mitgliedstaaten koordinieren und mitgestalten. Mit dieser schwierigen Aufgabe zu beginnen, fällt der Präsidentschaft zu, die Deutschland im ersten Halbjahr 2007 innehat. Eines der Ziele der vorangegangenen finnischen Präsidentschaft war die Aufnahme der Verhandlungen mit Russland über die Neugestaltung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland, das im November 2007 ausläuft. Gegen diesen Schritt legte jedoch die polnische Regierung ein Veto ein, so dass die symbolische Aufnahme von Verhandlungen anlässlich des EU-Russland-Gipfels am 24. November 2006 in Helsinki ausfiel. So wichtig und berechtigt auch die Gründe für das polnische Veto waren, hat diese für alle Seiten überraschende Handlung Polens bei den EU-Partnern für Konsternation gesorgt. Insbesondere in Berlin stieß das Veto auf Unverständnis angesichts der bevorstehenden EU-Präsidentschaft und der noch nicht bestätigten Strategie der „neuen Ostpolitik“ der Bundesregierung: Zu den bestehenden Missverständnissen und offenen Fragen im deutsch-polnischen Verhältnis kam eine neue ungelöste Frage von strategischer Bedeutung für beide Staaten, aber auch für die ganze EU, hinzu. Allerdings stellt sich

auch die Frage, ob angesichts der begonnenen innenpolitischen Auseinandersetzungen in Russland über die Nachfolge des Präsidenten Wladimir Putin und der unklaren russischen Energiestrategie die finnisch-deutsche Position, mit Russland einen neuen Partnerschaftsvertrag noch im Jahre 2007, d.h. am Vorabend der Parlaments- und Präsidentschaftswahl abzuschließen, überhaupt richtig ist.

Historische Gründe für die polnisch-russischen Spannungen

Das besondere Verhältnis Polens zu Russland ist zunächst historisch zu erklären. Die jüngere Geschichte, beginnend mit dem Angriff der Sowjetunion auf Polen am 17. September 1939, hat im Gedächtnis der Polen tiefe Spuren hinterlassen. Die bis heute von der russischen Seite ungeklärte Verantwortung für die Ermordung von Tausenden polnischen Offizieren in Katyn und anderen stalinistischen Lagern prägte das Verhältnis mehrerer Generationen gegenüber dem sowjetischen bzw. russischen Staat. Zur Entspannung der gegenseitigen Beziehungen trug der Besuch des damaligen russischen Präsidenten Boris Jelzin im August 1993 und seine Akzeptanz des polnischen NATO-Beitritts bei. Von seinen Beratern wurde die „spontane Äußerung“ des Präsidenten im Nachhinein

jedoch „richtig interpretiert“; die folgende Auseinandersetzung um den NATO-Beitritt Polens prägte die Verbindungen zwischen den beiden Staaten bis 1999.

Allerdings ist es nicht richtig, dass die Polen einseitig in eine russische Phobie verfallen sind. Auf der russischen Seite gibt es genauso viele Vorurteile gegenüber Polen wie auf der polnischen gegenüber Russland. Präsident Wladimir Putin bereitete dem russisch-polnischen Verhältnis mit der Einführung des „Einheitstages“ am 4. November obendrein einen Bärenfest. In bewährter Vorgehensweise nahm der Kreml den Menschen den Revolutionsfeiertag am 7. November weg und schaffte dafür Ersatz mit dem 4. November, dem „Tag der Einheit des Staates und der Nation“ in Erinnerung an die 1612 erfolgte Vertreibung der polnischen Truppen aus dem Kreml. Den Sinn des Feiertags konnten bei Umfragen 8% aller befragten Russen erklären, in Polen dagegen wussten mehr als 50% der Befragten, dass dies ein antipolnischer Feiertag ist.

Das historische Bewusstsein ist in beiden Nationen viel stärker ausgeprägt als in Deutschland, wobei Polen und Russland den Zweiten Weltkrieg durchaus unterschiedlich wahrnehmen. Für die Mehrheit der Polen war die Rote Armee eine Besatzungsarmee und für die Mehrheit der Russen eine Befreiungsarmee. Daraus resultieren bis heute unterschiedliche Geschichtsbilder, Spannungen und Auseinandersetzungen. Noch in den letzten Jahren gab es diplomatische Querelen um „Spione“ in den diplomatischen Vertretungen, verprügelte Kinder russischer Diplomaten in Warschau und verprügelte polnische Journalisten in Moskau. Schließlich steht immer noch die Beteiligung Polens an dem Aufbau eines amerikanischen Abwehrsystems für transkontinentale Raketen auf der Agenda, das von Russland als feindliche Haltung definiert wurde. Der Besuch des russischen Außenministers Sergej Lawrow in Warschau im Oktober 2006 führte nicht zu einem Durchbruch in den gegenseitigen gespannten Beziehungen.

Die polnische Unterstützung der Ukraine aus russischer Sicht

Bei der polnischen Blockade der EU-Verhandlungsposition zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen spielt die jüngste Vergangenheit eine herausragende Rolle. Mit der Wende in der Ukraine im Dezember 2004 war der Kreml mit seiner Strategie gescheitert, im postsowjetischen Raum eine alternative Struktur zur europäischen Integration zu etablieren. Insbesondere der Einsatz des ehemaligen polnischen Staatspräsidenten Aleksander Kwaśniewski in Kiew blieb dem Kreml in Erinnerung. Die Ergeb-

nisse der Parlamentswahlen in der Ukraine und die daraus folgende Kohabitation in der politischen Elite sind ein klares Signal für die EU, dass die Ukraine sich weiterhin nach Europa – und nicht nach Russland – orientiert.

Polen spielte sowohl bei der Gestaltung der Wende in Kiew als auch bei der Forderung an die EU, einen neuen Ansatz gegenüber den osteuropäischen Staaten zu wagen, eine wichtige Rolle. Dies hat man in Moskau zu Kenntnis genommen und bei ersterbesten Gelegenheit dem Veterinäramt die Möglichkeit gegeben, mit dem Verbot bestimmter polnischer Landwirtschaftsprodukte ein Signal an die polnische Seite zu senden. Sicherlich bereitet der Kreml solche Aktionen nicht generalstabsmäßig vor. Im Dschungel der Bürokratie setzten sich vor allem bestimmte Interessengruppen durch, und das Importverbot für die polnischen Landwirtschaftsprodukte sollte in diese Kategorie eingestuft werden. Das russische Veterinäramt hat auch in anderen EU-Staaten Vertretungen und kontrolliert dort die Qualität der landwirtschaftlichen Produkte, die nach Russland exportiert werden. Polnische Quellen behaupten jedoch, dass das importierte Fleisch nicht aus Polen stammte, sondern aus Indien und die Einfuhrunterlagen gefälscht wurden, um die Fleischproduzenten zu diskreditieren. Unabhängig davon, ob das Importverbot begründet war oder nicht, ist der wirtschaftliche Schaden in Polen begrenzt, weil die Fleischproduzenten andere Märkte in der EU gefunden haben. Bemerkenswert ist aber, dass die EU-Kommission innerhalb eines Jahres diesen Fall in Gesprächen mit Russland nicht auf die Tagesordnung gebracht hat, obwohl die polnische Regierung mehrmals darum gebeten hatte.

Divergierende energiepolitische Interessen

In der polnischen Blockadehaltung scheint allerdings die Forderung, Russland solle die Energiecharta ratifizieren, viel wichtiger zu sein als die Aufhebung des Fleischimports. Russland hat der EU zuletzt noch vor wenigen Tagen zum wiederholten Male gezeigt, dass es als Energielieferant nur die eigenen Partikularinteressen verfolgt. Der Bau der deutsch-russischen Ostseepipeline, an der nur russische und deutsche Firmen beteiligt sind, wird in Polen als Aktivität angesehen, die polnischen Interessen widerspricht. Die Strategie der gegenwärtigen polnischen Regierung Jarosław Kaczyńskis zielt darauf ab, alternative Energielieferungen für das Land sicherzustellen. In diesen Kontext gehört, dass der polnische Energiekonzern PKN Orlen vor Jahresende in Litauen die Ölraffinerie Mažeikiai erworben und den russischen Konkurrenten Lukoil ausgestochen hat. Daraufhin ist die Pipe-

line, durch die die Ölraffinerie versorgt wurde, von der russischen Seite geschlossen und als renovierungsbedürftig erklärt worden. Infolgedessen kann die Versorgung nur mit Eisenbahnwaggons aufrechterhalten werden. Ein mysteriöser Brand am Vorabend des Verkaufs sorgte für zusätzliche Fragen. Dadurch erhöhen sich für Orlen die Produktionskosten, die Angelegenheit wird immer mehr zum finanziellen Risiko, und im polnisch-russischen Verhältnis entsteht ein neuer Konflikt.

Polen ist von russischen Gas- und Ölimporten in stärkerem Maß abhängig als Deutschland. Bislang strebten alle Regierungen erfolglos eine Diversifizierung der Energielieferungen an. Ein Angebot der Bundeskanzlerin Angela Merkel, sich für eine Verbindungspipeline zwischen dem deutschen und polnischen Gasversorgungssystem einsetzen zu wollen, wurde von der polnischen Regierung bisher nicht angenommen. Bis Mitte Februar 2007 hat die polnische Regierung nun noch Zeit, ihre Position zum Bau der Pipeline zu formulieren. Einige Politiker in Warschau äußerten sich kritisch zu diesem Vorschlag mit der Begründung, es handle sich schließlich um russisches Gas. Dass es hier um eine gegenseitige Abhängigkeit und die mögliche Nutzung der deutschen strategischen Reserven geht, die noch im Kalten Krieg angelegt wurden und einen mehrmonatigen deutschen Bedarf abdecken, wurde allerdings nicht bedacht. Für die polnische Seite wäre es noch wichtiger, dass deutsche Konzerne sich für den Ausbau der polnisch-ukrainischen Pipeline Odessa-Brody interessieren, welche die Versorgung Europas mit kaspischem Öl sichern könnte.

Jedenfalls spielten energiepolitische Überlegungen eine wichtigere Rolle bei der Entscheidung Warschaws ein Veto einzulegen, als in den Berliner und Brüsseler Medien berichtet wurde. Die Medienberichterstattung konzentrierte sich vor allem auf die geschilderten polnischen Fleischexporte nach Russland und berücksichtigte nicht die polnischen Interessen und Befürchtungen hinsichtlich der Energieversorgung des Landes.

Das polnische Nein zur Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens darf also nicht auf das Thema Fleischexporte reduziert werden. Es ist zu erwarten, dass die deutsche Diplomatie die russische Regierung davon überzeugt, das Fleischembargo gegenüber Polen aufzuheben. Aber auch wenn Polen höchstwahrscheinlich sein Veto gegenüber dem Mandat für neue Verhandlungen mit Russland aufheben würde, müssen die EU-Kommission und die deutsche Präsidentschaft damit rechnen, dass die polnische Regierung bei Verletzung der polnischen

Interessen im Energiebereich erneut mit einem Veto reagieren wird. Gegenwärtig werden diese Interessen vom russischen staatlichen Unternehmen Transneft, welches das Öl-Pipelinennetz betreibt, durch die Blockade der litauischen Raffinerie Mažeikiai beeinträchtigt. Hinzu kommt Polens geschilderte negative Wahrnehmung der deutsch-russischen Ostseepipeline. Schließlich hat die Unterbrechung der Öllieferungen in der Belarus-Krise durch die „Druschba-Pipeline“ in Polen und Deutschland die Diskussion über die Sicherheit der Energielieferungen neu entfacht. Das Verhalten der russischen Führung, und nicht der Vorgang selbst, hat den sowieso angeschlagenen Ruf Russlands als Energielieferant sowohl in Polen als auch Deutschland ruiniert. Wenn Gazprom die aus Ukraine und Belarus bekannte Übernahmestrategie gegenüber dem polnisch-russischen Gemeinschaftsunternehmen „Europol Gaz“ anwenden sollte, wird dies sicherlich zu einer tiefen Krise führen. Hier könnte die Bundesregierung ein Angebot vorlegen, um die polnische Öffentlichkeit konkret zu informieren, wie Deutschland und die EU Polen im Notfall mit Öl- und Gaslieferungen unterstützen könnten.

Das Interesse der EU und Russlands am postsowjetischen Raum

Bei der Analyse der polnischen Ostpolitik sollte berücksichtigt werden, dass die gegenwärtige polnische Regierung sich dabei eher an universellen Werten orientiert als an polnischen oder EU-Interessen. Daher kann der Ansatz „Annäherung durch Verflechtung“, den Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier den EU-Partnern am Vorabend der deutschen Präsidentschaft präsentiert hat, nur mit partieller Unterstützung Polens rechnen. Diese Strategie ist für die polnische Seite zu stark an Russland orientiert. Für die polnische Staatsräson ist Ostpolitik nicht nur eine an Russland orientierte Außenpolitik der EU. Abgesehen davon sind aber manche Inhalte dieses Ansatzes für Polen erfreulich: die Einbeziehung der Ukraine, Moldawiens, Belarus' bis hin zum Kaukasus und Zentralasien. Die Verknüpfung dieser Regionen mit der Interessensphäre der EU zeigt das wahre gemeinsame Interesse Polens und Deutschlands im postsowjetischen Raum.

Allerdings ist zu bezweifeln, dass Russland das Engagement der EU im Kaukasus und in Zentralasien akzeptiert. Bisherige Signale des russischen Außenministeriums und des Kremls deuten darauf hin, dass Russland den ganzen postsowjetischen Raum (mittlerweile ohne die baltischen Staaten) als seine eigene Einflussphäre betrachtet. Es gibt zur Zeit in Moskau auch keinen regierungsnahen

Experten, der eine russisch-europäische Kooperation im Kaukasus oder in Zentralasien befürworten würde. Die Schlüsselfrage lautet daher, wie wird Russland mit den Demokratisierungsprozessen in den Staaten des südlichen Kaukasus und Zentralasiens in der Zukunft umgehen. Für Moskau ist es derzeit von zentraler Bedeutung, ob es nach dem Verlust der Ukraine den Staaten des postsowjetischen Raums und deren politischen Eliten neue tragfähige Konzepte für eine wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Kooperation anbieten kann. Die letzten Spannungen bei Energielieferungen an Belarus und Aserbaidschan deuten darauf hin, dass es keine politisch motivierten Angebote an die GUS-Staaten geben wird. Russland ist dazu übergegangen, Energie zu höchstmöglichen Preisen an alle Abnehmer zu verkaufen. Die postsowjetische Ära der energiepolitischen Subventionen an politische Verbündete ist zu Ende.

Deutschland wird seit Monaten von vielen, aber nicht allen EU-Staaten ermuntert, die Verhandlungen mit Russland bis Ende seiner Präsidentschaft zu beenden. Einige neue EU-Mitglieder – Nachbarn Russlands und geprägt durch negative Erfahrungen in ihren Beziehungen zu Russland – befürworten hingegen, bis zu den russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu warten, bevor neue Verträge mit Russland abgeschlossen werden. Polen steht an der Spitze dieser Gruppe.

Zuletzt sollte die EU den Grad der demokratischen Orientierung der östlichen Nachbarstaaten bei der Gestaltung der Beziehungen honorieren. Daher muss sich die EU in der Zukunft intensiver als bisher dem Demokratisierungsprozess in ihrer Nachbarschaft widmen. Neben den offiziellen Beziehungen zu den jeweiligen Regierungen gilt es, die Zivilgesellschaft stärker zu fördern. Die EU benötigt flexible Fonds, die Demokratisierungsprozesse auf unbürokratische Weise unterstützen könnten. Die Europäer sollten nicht den amerikanischen NGOs diese gesellschaftlichen Umwälzungen überlassen. Die Folge wäre langfristig eine amerikanische Dominanz, verbunden mit einem Ansehensverlust der EU. Dieser Prozess findet jetzt schon statt und konnte bisher nur durch die Perspektive der EU-Mitgliedschaft zu Gunsten der EU beeinflusst werden. Wie sich diese Prozesse in Staaten entwickeln werden, die keine unmittelbare EU-Mitgliedschaftsperspektive erhalten werden, bleibt offen. Polen und andere neue Mitgliedstaaten der EU können und werden in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen.

Neue Formen der Integration müssen das generelle Nein zum Beitritt in ein Ja zur Assoziierung von Demokratien im postsowjetischen Raum um-

wandeln. Dies sollte zum Leitfaden der „neuen Ostpolitik“ der EU werden. Die Assoziierung kann rein funktional definiert werden und sollte zunächst keine Zusage der Vollmitgliedschaft beinhalten. Für den Transformationsprozess einer Gesellschaft sind Reisefreiheit, Studentenaustausch oder grenzüberschreitende Infrastruktur von größerer Bedeutung als die Zusage einer Mitgliedschaft, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt von der EU-Bevölkerung sicherlich nicht mitgetragen würde.

Perspektiven einer neuen Ostpolitik der EU und Polens Beitrag

Die EU benötigt einen Bauplan auf mehreren Ebenen. Einerseits geht es um die Bewahrung der Handlungsfähigkeit einer EU, die sich reformiert und erweitert. Diese EU darf nicht durch Überdehnung gefährdet werden. Andererseits muss diese EU Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent bewahren. Dabei können unterschiedliche Formen der Assoziierung und Teilmitgliedschaften in einzelnen Bereichen genutzt werden. Schengen und die Euro-Zone sind funktionierende Beispiele für eine differenzierte Integration und sollten weiter entwickelt werden.

Eine neue Ostpolitik der EU muss zunächst die Leistungsfähigkeit der gesamteuropäischen Integration berücksichtigen. Sie fordert von der ganzen EU die Ratifizierung der EU-Verfassung oder die Umsetzung deren institutionellen Teils, was überhaupt erst die Handlungsfähigkeit der EU der 27 Staaten ermöglichen würde. Hier muss die polnische Regierung ihre bisherige Haltung überdenken und eine pragmatischere Position einnehmen, wenn Polen weiterhin eine wichtige Rolle jenseits der östlichen Grenze der EU spielen möchte. Ohne institutionelle Reform fehlen die Instrumente für eine effiziente Außenpolitik. Die deutsche Präsidentschaft muss in ihrem Vorschlag zur neuen Ostpolitik die Neubestimmung der außenpolitischen Rolle Moskaus insbesondere im Kontext der Energieabhängigkeit der EU berücksichtigen. Deutschland befürwortet ein neues Abkommen mit Russland, das klare Signale beinhalten soll, Russland in Europa willkommen zu heißen. Als mittelfristige Ziele werden eine Freihandelszone, eine Energiepartnerschaft, enge Beziehungen auf den Gebieten der Forschung, Bildung und Kultur sowie ein Ausbau der gesellschaftlichen und menschlichen Kontakte angestrebt. Darüber hinaus sollen Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geprüft werden, zunächst auf zivilem Gebiet und bei der Katastrophenhilfe, später auch bei gemeinsamen

Einsätzen von Friedens- oder Stabilisierungstruppen.

Das Kernelement der strategischen Partnerschaft mit Russland soll aus deutscher Sicht die energiepolitische Zusammenarbeit sein. Einerseits wird seine Bedeutung für die Versorgung der EU mit Energie in den kommenden Jahren weiter wachsen, andererseits ist die russische Energiewirtschaft auf technologische Investitionen angewiesen. Außerdem soll Russland in ein internationales Regelwerk einbezogen werden, das Energiesicherheit als kooperatives Miteinander von Produzenten-, Transit- und Abnehmerstaaten begreift. Die gemeinsame Erklärung des G-8-Gipfels in St. Petersburg, in der Russland die Prinzipien der Energiecharta anerkannt hat, ohne sie explizit zu nennen, war ein Schritt in diese Richtung. Das gegenwärtige Verhalten Russlands im Konflikt mit Belarus führt jedoch dazu, dass das internationale Vertrauen in Russland als Energielieferant zerstört wird.

Der Vorschlag des Auswärtigen Amts für eine Weiterentwicklung der Beziehungen zu Russland wird durch das Angebot für eine „Modernisierungspartnerschaft“ mit Osteuropa (gemeint sind hier

Belarus, Moldawien und Ukraine) und dem südlichen Kaukasus ergänzt. Hinzukommen soll ein Konzept für Zentralasien. Diese drei Ideen sollen die Grundlage einer „kohärenten Ostpolitik der EU“ bilden. Die Maßnahmen zur Stärkung der europäischen Nachbarschaftspolitik für die zwischen der EU und Russland liegenden Staaten erarbeitet derzeit die Europäische Kommission. Eine Strategie für Zentralasien, in der die Interessen, Ziele und Instrumente der EU in ihren Beziehungen zu Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Kirgisien und Tadschikistan beschrieben werden sollen, hat Außenminister Steinmeier für die deutsche Ratspräsidentschaft angekündigt.

Ziel der neuen EU-Ostpolitik ist eine friedliche, stabile, rechtsstaatliche und demokratische Entwicklung des postsowjetischen Raumes in den nächsten zehn Jahren und darüber hinaus. Polen und Deutschland haben hier gemeinsame Interessen und müssen zusammenarbeiten, wenn diese Politik erfolgreich sein soll.

Über den Autor

Cornelius Ochmann, Politikwissenschaftler, Osteuropa-Experte der Bertelsmann Stiftung, z.Zt. Gastprofessor am Unabhängigen Deutsch-Russischen Institut für Publizistik der Lomonossov Universität in Moskau.

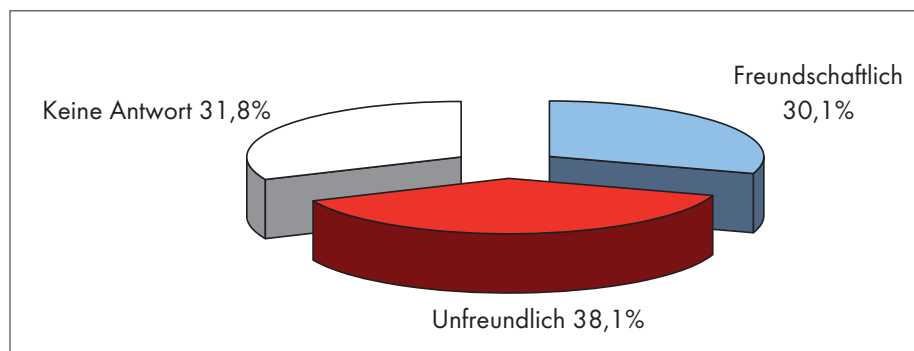
Eine frühere Fassung des vorliegenden Beitrages erschien in den Polen-Analysen Nr. 5 (16.1.2006), www.polen-analysen.de

Umfrage

Die russische und polnische Bevölkerung über die bilateralen Beziehungen

Die russische Bevölkerung über die Beziehungen zu Polen

Wie schätzen Sie die polnische Haltung gegenüber Russland ein?



Repräsentative Umfrage des Fond für Öffentliche Meinung (FOM) vom 2.-3. Dezember 2006, <http://bd.fom.ru/zip/lb0648.zip>