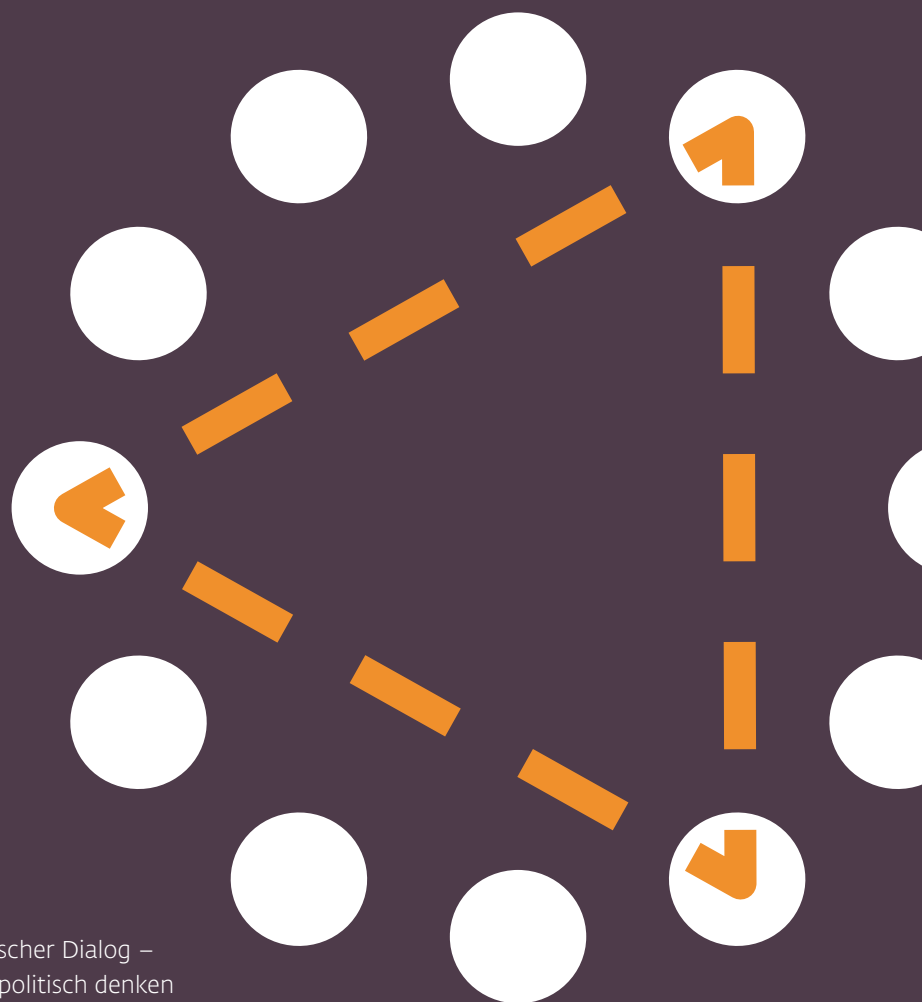


Martin Koopmann

Europa braucht Weimar:
Perspektiven des Weimarer
Dreiecks in Krisenzeiten



Inhalt

Zusammenfassung	2
Einleitung	4
I. Neue Voraussetzungen trilateraler Zusammenarbeit: Europas Aufbruch in eine andere Welt	6
1. Wandel der Protagonisten: Deutschland, Frankreich und Polen	6
2. Wandel des europäischen Rahmens	9
II. Wieviel Weimar steckt noch im Dreieck?	10
III. Die Ausgangslage im Jahr 2016: Schwierige Startbedingungen	12
IV. Das neue Dreieck: ein Plädoyer für ambitionierten Realismus	15
Über den Autor	19

Zusammenfassung

DE

Das Weimarer Dreieck ist ein schwer zu fassendes und teilweise widersprüchliches Gebilde. Es wurde 1991 durch einen politischen Impuls gegründet, führte zu einem vielfältigen Netz gesellschaftlicher Initiativen, verfügt jedoch über keine Institutionen auf staatlicher Ebene. Sein zentrales Ziel, Polen an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen, ist längst erreicht. Dennoch wurde die trilaterale Kooperation weder für beendet erklärt, noch wurden nach der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) neue Ziele definiert. Seitdem ist das Dreieck in der politischen Öffentlichkeit kaum mehr sichtbar. 25 Jahre nach seiner Gründung wird es allenfalls mit Symbolpolitik in Verbindung gebracht.

Zugleich haben sich die Rahmenbedingungen im Vergleich zu 1991 massiv verändert. Die EU befindet sich im permanenten Krisenmodus und ist mit elementaren Problemen konfrontiert, die ihre Handlungsfähigkeit stark beeinträchtigen. Sie ist durch die sukzessiven Erweiterungen schwerer steuerbar geworden und sieht sich Globalisierungsprozessen und internationalen Konflikten ausgesetzt, auf die sie nicht ausreichend vorbereitet ist. Vielen Bürgern fehlt es angesichts dieser Herausforderungen an Vertrauen in die europäischen Institutionen und die Politik generell. Europäische Politik ist heute weitgehend von Krisen- und Konfliktmanagement geprägt sowie bestenfalls von der Gestaltung einzelner Politikfelder. Neue langfristige, Orientierung vermittelnde Gemeinschaftsprojekte sucht man vergebens. Die Entscheidung der britischen Wähler über den EU-Austritt Großbritanniens fügt dem höchst problematischen Bild eine neue Dimension hinzu. Die Europapolitik in Berlin, Paris und Warschau zeichnet sich zudem durch die gemeinsame Tendenz aus, verstärkt auf der Basis nationaler Motive formuliert zu werden und das Konsensprinzip aus den Augen zu verlieren. Vom Aufbruch der frühen 1990er Jahre ist heute nichts mehr zu spüren.

Ein wichtiger Grund für die Wirkungslosigkeit des Weimarer Dreiecks in der Europapolitik ist der unterschiedliche Blick der drei Länder auf die deutsch-französischen Beziehungen. Bis 2015 strebte Warschau nach gleichberechtigter Beteiligung am Bilateralismus zwischen Berlin und Paris. Frankreich bremste und sorgte sich vor einer Relativierung seines eigenen Einflusses. Deutschland nahm den klassischen Platz zwischen den Stühlen ein. Es ist noch zu früh, um die Folgen des Regierungswechsels in Polen verlässlich prognostizieren zu können. Doch stehen die Zeichen eher auf Abgrenzung denn auf Annäherung.

So fällt das Ergebnis der Bestandsanalyse ernüchternd aus: Die Startbedingungen für eine Erneuerung des Dreiecks sind heute schwieriger denn je. Und doch lassen die mannigfachen Krisen und Probleme und vor allem der anstehende EU-Austritt Großbritanniens nur einen Schluss zu: Europa braucht Weimar. Es gilt, Aufgaben und Ziele zu formulieren, die das Dreieck zum einen kurzfristig nicht überfordern und die zum anderen den elementaren Herausforderungen, mit denen sich die EU konfrontiert sieht, zumindest langfristig gerecht werden. Drei Überlegungen sollen in diesem Zusammenhang formuliert werden.

Erstens muss das Dreieck kurzfristig als Plattform für Vertrauensbildung genutzt werden. Politische Motivationen, Ziele und Prioritätensetzungen nationaler Regierungen müssen in einer Gemeinschaft von Staaten, die so eng miteinander verbunden sind wie in der EU, immer wieder erklärt und begründet werden. Die entsprechenden Formate sollten frei von dem Druck sein, konkrete politische Impulse geben oder Lösungsvorschläge hervorbringen zu müssen. Sie sollten Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung sowie Vertreter aus Think tanks und Forschungsinstituten zusammenbringen.

Zweitens sollte das Dreieck mittelfristig die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Schwerpunktgebiet gemeinsamen Handelns erklären, von Fall zu Fall erweitert um allgemeine außenpolitische Fragen. Vor dem Hintergrund bestehender Kooperationserfahrungen sollte ein dauerhafter sicherheitspolitischer Dialog installiert werden, der strategische Ziele erarbeitet, dem permanenten Krisenmonitoring dient, um gemeinsame Krisenreaktionen schnell miteinander abstimmen zu können, sowie konkrete zivile und militärische Kooperationsprojekte entwickelt. Mit der Gründung eines Weimarer sicherheits- und verteidigungspolitischen Rats sollte eine Institutionalisierung des Dreiecks angestrebt werden.

Drittens muss es jedoch langfristig der Anspruch Deutschlands, Frankreichs und Polens sein, in wichtigen Zukunftsfeldern der europäischen Integration Aufgaben der strategischen Abstimmung und Planung zu übernehmen. Dabei wird es insbesondere um die Gestaltung einer kohärenten und wirksamen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sowie die Entwicklung von konvergierenden Zielen in der Energiepolitik gehen müssen.

Grundsätzlich und unabhängig von der aktuellen politischen Lage gilt, dass das Weimarer Dreieck in die Lage versetzt werden muss, zur Schlichtung und Lösung grundlegender politischer Konflikte innerhalb der EU stellvertretend für die übrigen Mitglieder wesentlich beizutragen. Und es muss der EU Impulse mit dem Ziel geben können, die langfristige Entwicklung der Union zum Nutzen aller positiv zu beeinflussen. Dies kann nur in Ergänzung zu guten deutsch-französischen Beziehungen geschehen, nicht als Ersatz für sie.



Europa braucht Weimar: Perspektiven des Weimarer Dreiecks in Krisenzeiten¹

Martin Koopmann²

In mehrfacher Hinsicht ist das Weimarer Dreieck ein schwer zu fassendes und teilweise widersprüchliches Gebilde. Begründet im Jahr 1991 mit einer in Weimar verabschiedeten Erklärung der drei Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens³ begeht es in diesem Jahr sein 25-jähriges Bestehen. Regelmäßig werden seine Jubiläen gefeiert und sind Anlass neuer trilateraler zivilgesellschaftlicher und kultureller Initiativen sowie gemeinsamer politischer Erklärungen der drei Regierungen. Zugleich gibt es wohl kaum einen zweiten Zusammenschluss von Staaten, dessen Sinn und Zweck, ja sogar dessen Existenz – innerhalb wie außerhalb dieser Gruppierung – so oft in Zweifel gezogen wurde, wie es beim Weimarer Dreieck der Fall ist. Andererseits sind die Drei in ihrer Kooperation durch keinen Vertrag aneinander gebunden, infolge der Weimarer Erklärung wurden keine institutionellen Strukturen geschaffen – und doch haben in den vergangenen Jahren immer wieder Ministertreffen der unterschiedlichsten Ressorts im Weimarer-Dreieck-Format stattgefunden. Das Dreieck ging von einem politischen Impuls aus, verfügt über ein vielfältiges Netz gesellschaftlicher Initiativen, jedoch auf staatlicher Ebene über keinen Generalsekretär, keine nationalen Beauftragten und kein gemeinsames Büro. Sein zentrales Ziel, »Polen und die neuen Demokratien an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen«, ist längst erreicht. Dennoch wurde die trilaterale Kooperation, trotz gelegentlicher Unterbrechungen, weder für beendet erklärt, noch wurden nach der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) neue Ziele definiert.

Das Weimarer Dreieck ist ein politischer Prozess, der von seinen Anfängen bis heute intensivere und schwächere Phasen durchlaufen hat, und es begeht seinen 25. Jahrestag in einem krisenhaften europäischen Kontext. Die EU – und somit die Länder des Dreiecks – ist gegenwärtig mit drei elementaren Problemen konfrontiert, die ihre Handlungsfähigkeit – unabhängig von einzelnen Politikfeldern – stark beeinträchtigen. Hierbei handelt es sich nicht um vorübergehende Phänomene, sondern um Veränderungen, die auf den Umbruch von 1989/90 zurückgehen und grundsätzlicher Natur sind. So ist die Union, erstens, trotz mehrfacher Vertragsänderungen durch die sukzessiven Erweiterungen schwerer steuerbar geworden. Seit der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion hat es keinen großen, substanziellen Schritt mehr in Richtung stärkerer Integration gegeben. Vielmehr bedeutete der Abschluss des Vertrags von Lissabon, auch wenn das Europäische Parlament mehr Rechte erhielt, eine Stärkung der zwischenstaatlichen Strukturen. Darüber hinaus entwickeln sich in der europäischen Integration erhebliche Zentrifugalkräfte, die in der Brexit-Entscheidung der britischen Bürgerinnen und Bürger ihren sichtbarsten Ausdruck finden.⁴ Und selbst dort, wo die Integration seit 1991 starke Symbolkraft ausgebildet hat, in der Währungsunion und im Schengen-Raum, zeigt sie heute unübersehbare Schwächen.

Die zunehmende Handlungsunfähigkeit der EU in zentralen Politikfeldern hat, zweitens, zu einem Vertrauensverlust der Bürger in die europäischen Strukturen geführt, der gepaart ist mit wachsendem Misstrauen in die Politik schlechthin – auch auf nationaler Ebene. Dies hat in den EU-Mitgliedstaaten populistischen, teilweise rechtsextremen und in der Regel antieuropäischen politischen Strömungen bzw.

¹ Der Text ist die deutsche Fassung eines Papiers, das als »Note du Cerfa« für das Institut français des relations internationales geschrieben wurde.

² Der Autor dankt Dr. Elsa Tulmets für wertvolle Hinweise und Francis Masson für hilfreiche Recherchen.

³ Gemeinsame Erklärung der Außenminister von Deutschland, Frankreich und Polen zur Zukunft Europas, Weimar, 29. August 1991, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Zusammenarbeit_Staaten/Polen/WeimarerDreieckErk%C3%A4rung_node.html, abgerufen am 28.04.2016.

⁴ Am 23.06.2016 stimmten 51,9 Prozent der Briten für den Austritt aus der EU.

● Deutschland, Frankreich und Polen sind auf eine starke EU angewiesen – zugleich strahlt das Weimarer Dreieck jedoch eine seltsame Apathie aus.

Parteien den Weg gebahnt. Die etablierten bürgerlichen Parteien rechts und links der politischen Mitte, die den europäischen Integrationsprozess bislang getragen haben, geraten zunehmend unter Druck.

Schließlich sieht sich die Europäische Union, drittens, mit Veränderungen der internationalen Ordnung konfrontiert, auf die sie offenkundig nicht vorbereitet war. Der Ukraine-Konflikt, der Krieg in Syrien und dem Irak (im Gesamtkontext der arabischen Umbrüche) sowie die enorme Flüchtlingskrise sind Ausdruck tiefgehender Veränderungen des internationalen Systems, die nicht durch eine einzelne Konferenz von Staats- und Regierungschefs beseitigt werden können, sondern neue politische Konzepte, ein neues politisches Denken erfordern.

Deutschland, Frankreich und Polen sind von diesen Veränderungen unmittelbar betroffen. Alle drei Länder sind in die großen Krisen und Konflikte auf das Tiefste verwickelt, wenngleich in Polen der Ukraine-Konflikt, in Frankreich der Krieg in Syrien und die Terrorismusbekämpfung sowie in Deutschland die Flüchtlingskrise oberste Priorität haben mögen. Im Ukraine-Konflikt war das Weimarer Dreieck vor Beginn der militärischen Auseinandersetzungen für einen kurzen Moment als Krisenmanager sogar einmal sichtbar. Überzeugende europapolitische Initiativen, die über das schiere Krisenmanagement hinausgehen, sind in den vergangenen Jahren jedoch ausgeblieben. Langfristig wirksame bi- oder trilaterale Vorstöße zur Gestaltung europäischer Politik hat es nicht gegeben. Zugleich sind die Länder des Weimarer Dreiecks jedoch auf eine starke EU angewiesen. Weder politisch noch wirtschaftlich gibt es für sie Alternativen, wenn sie sich in einer Welt behaupten wollen, die von starken Globalisierungsprozessen geprägt ist. Und doch strahlt das Dreieck eine seltsame Apathie aus. Wie ist diese seit Jahren anhaltende Wirkungslosigkeit des Weimarer Dreiecks in der Europapolitik zu erklären? Ist das Dreieck von heute überhaupt noch mit der Weimarer

Initiative von 1991 zu vergleichen? Welche Handlungsmöglichkeiten bzw. -grenzen charakterisieren den Trilateralismus zwischen Deutschland, Frankreich und Polen angesichts der Lage Europas und der drei Länder? Welche kurz- und langfristigen Ziele lassen sich für das Weimarer Dreieck formulieren?



I. Neue Voraussetzungen trilateraler Zusammen- arbeit: Europas Aufbruch in eine andere Welt

1. Wandel der Protagonisten: Deutschland, Frankreich und Polen

Europa hat in den vergangenen 25 Jahren ein neues Gesicht bekommen, um nicht zu sagen, es hat sein Wesen verändert. Keine Ebene ist davon ausgenommen, diejenige der europäischen Integration, des vergemeinschafteten Europa so wenig wie die nationale. An erster Stelle muss hier selbstverständlich Deutschland genannt werden, das durch die Wiedervereinigung politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich neue Konturen bekommen hat. Aus dem Land, das aus seiner Integration in die Strukturen der europäischen Integration und die NATO, also aus der Westbindung, seine Staatsräson ableitete und damit einer der Garanten des europäischen Einigungsprozesses war, ist eine selbstbewusste, zugleich aber auch immer wieder zaudernde europäische Mittelmacht geworden. Deutschland hat in den vergangenen 25 Jahren den Umgang mit seiner neu erworbenen staatlichen Souveränität erlernen müssen. Viel Zeit ist ihm hierfür nicht gegeben worden; die Jugoslawien-Kriege zwangen die Bundesregierung bereits in den 1990er Jahren dazu, sich von außen- und sicherheitspolitischen Grundprinzipien der westdeutschen Bundesrepublik zu verabschieden: Der »linke Krieg«, die erstmalige Beteiligung der Bundeswehr auf Beschluss der rot-grünen Bundesregierung an einem Kampfeinsatz, außerhalb des NATO-Bündnisgebiets und auf völkerrechtlich unklarer Grundlage, markiert eine Zäsur deutscher Außenpolitik nach 1989.⁵ In der europäischen Integration, ob im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung, bei der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion oder beim Management der Eurokrise, wurde die deutsche Politik offensiver und führte, etwa auf dem Gipfel von Nizza im Jahr 2000, zu

teilweise heftigen Auseinandersetzungen mit den Partnern, nicht zuletzt mit Frankreich, dem traditionellen Wegbegleiter im europäischen Einigungsprozess.

Weder der außen- noch der europapolitische Weg Deutschlands seit 1991 ist ein gradliniger. Die gemeinschaftsorientierte, visionäre Humboldt-Rede von Außenminister Fischer im Jahr 2000⁶ und die relativierende, pragmatische Brügge-Rede von Kanzlerin Merkel zehn Jahre später⁷ dokumentieren, dass Deutschland weiterhin nach einem Koordinatensystem sucht, das in Kohärenz und Stabilität dem der Westbindung entspricht. Deutschland ist nicht mehr der berechenbare Motor der Integrationsvertiefung, und seine Neigung zu einsamen Entscheidungen, sei es in der Energie- oder der Flüchtlingspolitik, ruft nur allzu oft Unmut bei den Partnern hervor.⁸ Wirtschaftlich ist das Land in den vergangenen zehn Jahren zur einsamen Lokomotive der EU geworden. Dies ist unter anderem das Ergebnis großer Zielstrebigkeit in der Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung, eine Zielstrebigkeit, nach der Berlin europa- und außenpolitisch weiterhin sucht. Gesellschaftlich gerät der proeuropäische Grundkonsens des EU-Gründungsmitglieds im Angesicht der Flüchtlingskrise zunehmend unter Druck. Die im Zusammenhang mit der Euro-Griechenland-Krise entstandene Partei »Alternative für Deutschland« (AfD) hat sich inzwischen zum starken politischen Sprachrohr einer generell europafeindlichen und nationalistischen Strömung entwickelt und nutzt das schwierige Thema der Flüchtlingskrise, um sich mit simplen

⁶ Vgl. Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12.05.2000, http://www.europa.clio-online.de/site/lang__de/ItemID__17/mid__11373/40208215/default.aspx, abgerufen am 22.06.2016.

⁷ Vgl. die Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel am Europakolleg Brügge am 02.11.2010, <https://www.bundestkanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html>, abgerufen am 22.06.2016.

⁸ Vgl. Barbara Lippert, Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation, Arbeitspapier der Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Oktober 2015.

⁵ Matthias Geis, »Der linke Krieg. Kosovo, zehn Jahre danach: War es richtig, dass sich deutsche Soldaten 1999 am NATO-Kampfeinsatz beteiligten?«, in: Die Zeit, Nr. 13, 19.03.2009.

Angeboten gegen die etablierten Parteien in Stellung zu bringen. Deutlich zweistellige Wahlergebnisse bei drei Landtagswahlen im Frühjahr 2016 zeigen, wie erfolgreich diese Strategie gegenwärtig ist.⁹ Eine Aussage über die Dauer und langfristige Wirkung dieser Entwicklung ist zurzeit kaum möglich. Doch der Druck auf die Bundesregierung steigt. Zwar will Deutschland heute dem Anspruch einer europäischen Führungsmacht gerecht werden – doch leidet es sichtbar unter seinen Widersprüchen und Unsicherheiten.¹⁰

Frankreichs Europa- und Außenpolitik zeichnet sich dagegen in den vergangenen 25 Jahren durch wesentlich mehr Stabilität und Berechenbarkeit aus. Die Entwicklung eines europäischen politischen Projekts mit einer durch kritische Distanz zu den USA geprägten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und das Drängen auf eine starke, integrierte Europäische Gemeinschaft im Inneren (insbesondere im Binnenmarkt) sind die konstituierenden Elemente französischer Europapolitik. Wie Deutschland auch hat es bis heute jeden neuen Integrationsschritt, jede Vertiefung der Zusammenarbeit mitgestaltet und –vollzogen. Wandel hat sich in Frankreich an anderen Stellen bemerkbar gemacht. Im europäischen Rahmen hat es sich lange Jahre (für manche Akteure gilt dies bis heute) mit der Erweiterung der europäischen Integration nach Osten schwer getan. Den Aufbruch Europas hat es – zumindest politisch – lange Zeit eher kritisch und bremsend begleitet.¹¹ Was heute jedoch viel schwerer wiegt, ist, dass Frankreich vor dem Hintergrund der Globalisierung notwendige Reformen der

Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zu lange hinausgezögert hat. Insbesondere die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die damit eng verbundene anhaltend hohe Jugendarbeitslosigkeit¹² schwächen das Land innenpolitisch seit Jahren und sind die Hauptursache für das Ausgreifen des rechts-extremen Front National in die politische und gesellschaftliche Mitte des Landes. Reformpolitik muss im strukturell reformfeindlichen Frankreich dicke gesellschaftliche und politische Bretter bohren. Der von der Valls-Regierung durchaus eingeleitete Reformprozess wird noch viel Zeit benötigen, um zu einer dauerhaften Modernisierung des Landes zu führen. Die Mahner im eigenen Land haben es nicht leicht, Gehör zu finden.¹³ Und ein knappes Jahr vor den wichtigen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 2017 verstärkt sich der Eindruck, dass die reformorientierten und proeuropäischen Kräfte der Linken wie der Konservativen dem Druck der Angstmacher und radikalen Vereinfacher der extremen Rechten immer weniger entgegensetzen haben. Die Terroranschläge im Jahr 2015 haben das Land zusätzlich stark verunsichert. Europapolitisch ist Frankreich gegenwärtig geschwächt wie wahrscheinlich nie zuvor seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses.

Polen hat mit dem Beitritt zu NATO und Europäischer Union den sichtbarsten Entwicklungsschritt der drei Länder des Weimarer Dreiecks vollzogen. Die Beitritte reflektieren zentrale politische und wirtschaftliche Prioritäten Polens nach dem Ende des Kalten Krieges. Die große Bedeutung des Themas äußere Sicherheit war dabei stets mit dem starken Wunsch nach einer Mitgliedschaft im transatlantischen Bündnis, der Verankerung US-amerikanischer Militärinfrastruktur auf

⁹ Bei den am selben Tag abgehaltenen Landtagswahlen am 13.03.2016 erhielt die AfD in Baden-Württemberg 15,1 Prozent, in Rheinland-Pfalz 12,6 Prozent und in Sachsen-Anhalt 24,3 Prozent der Stimmen.

¹⁰ Zur Entwicklung Deutschlands seit 1990 vgl. Martin Koopmann und Barbara Kunz, Deutschland 25 Jahre nach der Einheit. Partner, Führungsmacht, Modell? Perspektiven aus dem Weimarer Dreieck, Genshagener Schriften – Europa politisch denken, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2016.

¹¹ Zur Entwicklung der französischen Europapolitik seit den 1980er Jahren vgl. Christian Lequesne, La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle, Paris 2008.

¹² 2015 lag die Arbeitslosenquote der 15–24jährigen in Frankreich nach Angaben von Eurostat bei knapp 25 Prozent und damit etwa fünf Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-28.

¹³ Vgl. etwa Nicolas Baverez, La France qui tombe : Un constat clinique du déclin français. Paris 2003.

- Die Neigung, Europapolitik stärker aus kurz- bis mittelfristigen, nationalen Motiven heraus zu formulieren, hat in Deutschland, Frankreich und Polen deutlich zugenommen.

polnischem Territorium und der damit einhergehenden Sicherheitsgarantie der USA verbunden. In den vergangenen 25 Jahren gab es zwar ebenso Phasen einer besonders intensiven proatlantischen Außenpolitik Warschaws (mit dem Höhepunkt der Beteiligung Polens an der Irak-Intervention im Jahr 2003) wie auch sich scheinbar abkühlender Beziehungen zu den USA (vor allem im Zusammenhang mit dem Verzicht Präsident Obamas auf den Aufbau eines Raketenabwehrsystems in Polen Ende 2009). Doch kommt der NATO für Polens Sicherheit bis heute oberste Priorität zu. Bereits die russische Intervention in Georgien im Jahr 2008 hat tiefe Spuren in Polen (und darüber hinaus in Mittel- und Osteuropa) hinterlassen. Der Ukraine-Konflikt hat mögliche Zweifel an der starken transatlantischen Ausrichtung der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik endgültig beseitigt.

Neben der Aufnahme in die NATO steht auch der EU-Beitritt für ein hohes Maß an Kontinuität polnischer Politik und gesellschaftlicher Entwicklung nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Der radikale Transformationsprozess Polens in den 1990er Jahren gilt trotz mancher Schwächen (Arbeitslosigkeit von fast 20 Prozent im Jahr 2003¹⁴) als modellhaft, nach dem EU-Beitritt hat er sich noch einmal erheblich beschleunigt. Zwischen 2003 und 2014 wuchs die Wirtschaft um 49 Prozent, im EU-Durchschnitt nur um 11 Prozent. Die Zustimmungquoten in der Gesellschaft zur EU liegen konstant hoch, kurz vor Beginn der Finanzkrise lagen sie bei 90 Prozent. Die gute wirtschaftliche Entwicklung während der Schuldenkrise in der Eurozone erklärt auch das scheinbare Paradox: Trotz starker gesellschaftlicher Unterstützung für die EU insgesamt ist ein Beitritt Polens zur Eurozone nicht absehbar. Dies gilt natürlich erst recht nach dem Wahlsieg der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) im Jahr 2015, die noch nie Zweifel an ihrer ablehnenden Haltung zum Euro

zugelassen hat. Bei aller Konstanz polnischer Außen-, Sicherheits- und Europapolitik in der Gesamtschau der vergangenen 25 Jahre bleiben gleichwohl die Jahre der ersten beiden PiS-Regierungen zwischen 2005 und 2007 in Erinnerung, die Polen an den Rand der internationalen Isolation führten. Heute steht das Land erneut vor einem Einschnitt, dessen Tiefe noch nicht abzusehen ist. Der Eingriff der PiS-Regierung in die Arbeit des polnischen Verfassungsgerichts (Dezember 2015) und das Mediengesetz (Januar 2016), das zur Besetzung von Führungspositionen in öffentlich-rechtlichen Medien durch die Regierung führte, haben sowohl in Polen selbst als auch in Deutschland, Frankreich und anderen EU-Ländern zu heftiger Kritik geführt. Die Europäische Kommission beschloss erstmals, das im Jahr 2014 geschaffene Instrument des Rechtsstaatsverfahrens anzuwenden.

Die drei Länder, die heute auf 25 Jahre Weimarer Dreieck zurückblicken, sind andere als 1991. Aus dem polnischen Transformationsland und Beitrittskandidaten ist ein überzeugtes NATO-Mitglied und wirtschaftlich erfolgreiches EU-Land geworden, dessen im Jahr 2015 gewählte Regierung der PiS das Land innen-, wirtschafts- und europapolitisch auf einen grundsätzlich neuen Kurs bringen möchte. Deutschlands Entwicklung nach dem Ende des Kalten Kriegs ist vor allem wirtschaftlich eine Erfolgsgeschichte (trotz mancher Abstriche und Risikofaktoren etwa in Zusammenhang mit den demografischen Perspektiven, der Armutsentwicklung oder dem Investitionsstau), ohne dass die Entwicklung seiner Außen- und Europapolitik damit Schritt gehalten hätte. Frankreich kämpft darum, wirtschaftlich nicht den Anschluss zu verlieren, der Terrorbedrohung im eigenen Land wirksam zu begegnen und zugleich innenpolitisch die virulente Gefahr des Rechtsextremismus in den Griff zu bekommen. Trotz der höchst unterschiedlichen Entwicklungen der drei Länder seit 1991 zeichnet sich die Politik in Berlin, Paris und Warschau im Jahr des 25. Jahrestags des Weimarer Dreiecks durch eine gemeinsame

¹⁴ 2015 betrug die Arbeitslosigkeit in Polen nach Angaben von Eurostat 7,5 Prozent.

Tendenz aus: Der Blick der Regierungen richtet sich vor allem nach innen; sei es, weil sie unter starkem innenpolitischem Druck stehen (Frankreich, Deutschland) oder weil sie selbst politische Prioritäten setzen (Polen), die der Neuordnung des Landes in Abgrenzung von der europäischen Integration Vorrang vor Fragen der europäischen Zusammenarbeit einräumen. Die Neigung, Europapolitik stärker als sonst aus kurz- bis mittelfristigen, nationalen Motiven heraus zu formulieren, hat deutlich zugenommen. Mit den Veränderungen in den einzelnen Ländern ist auch ihr Blick aufeinander ein anderer geworden, die Statik ihrer gegenseitigen Beziehungen hat sich fundamental geändert, und natürlich agieren sie in einem anderen europäischen Umfeld.

2. Wandel des europäischen Rahmens

Der sichtbarste und sicher bedeutendste Unterschied des europäischen Kontextes nationaler Europapolitik liegt in der 2004 bzw. 2007 vollzogenen Erweiterung der Europäischen Union. Polen und neun weitere Staaten Mittel- und Osteuropas wurden Mitglieder der EU¹⁵, die zwar zunächst in manchen Bereichen (etwa bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit) noch nicht die gleichen Rechte wie die alten Mitglieder hatten. Inzwischen ist aber auch diese Übergangsphase längst abgeschlossen. Formal gesehen ist die Trennung zwischen Alt-Mitgliedern und ab 2004 beigetretenen Staaten nur noch in der fehlenden Zugehörigkeit einiger neuer Mitglieder zur Eurozone erkennbar. Doch drückt diese Trennlinie mit Blick auf Polen und auch auf Ungarn heute etwas anderes aus als die Trennlinie zwischen EU-Mitgliedern und Beitrittskandidaten vor 2004: Heute sind es Warschau und Budapest, die eine Eurozonenmitgliedschaft nicht mehr anstreben. Nicht die von der EU definierten Zugangsbedingungen

zum Euro sind das Hindernis, sondern die aktuellen politischen Präferenzen Polens und Ungarns. Diese sind mit dem alten Ziel eines »immer engeren Zusammenschlusses der Völker und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft«¹⁶ nicht mehr vereinbar. Und mehr noch: Die Regierungen beider Länder müssen sich hierbei keineswegs isoliert fühlen. Integration und Stärkung der Gemeinschaft werden von keinem der großen EU-Mitgliedstaaten als alleinige Paradigmen der Europapolitik formuliert.

In Verbindung mit der zumindest bis ins Jahr 2016 hinein guten wirtschaftlichen Entwicklung Polens und den gleichzeitigen ökonomischen Schwierigkeiten, denen sich mit Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland und Italien gleich mehrere »alte« EU-Mitgliedstaaten ausgesetzt sehen, tritt vor dem Hintergrund der Globalisierung ein gänzlich neues Profil der EU hervor: Die Beschreibung der Union als einer aus alten (westlichen) Mitgliedern und neuen (östlichen) Beitrittskandidaten bzw. späteren Mitgliedern bestehenden Gemeinschaft wird der Komplexität des Gebildes nicht mehr gerecht. Gerade in der Wirtschaft stehen sich eher eine an Freihandel und liberaler Wirtschaftspolitik orientierte Nord-Ost-Gruppe (einschließlich Deutschland) und eine traditionell stärker auf staatliche Steuerung und protektionistische Instrumente setzende Süd-West-Gruppe (einschließlich Frankreich) in der EU gegenüber.¹⁷ Ein Verweis darauf, dass diese Gruppen politisch mit Blick auf ihre Vorstellungen von der künftigen langfristigen Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses alles andere als kohärent sind, erübrigt sich. An einen neuen großen Wurf, um die EU insgesamt zukunftsfähig zu machen, wagt sich darüber

¹⁶ Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, Europäischer Rat, Stuttgart, 19.06.1983, http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Deklaration_zur_EU_1983.pdf, abgerufen am 19.05.2016.

¹⁷ Vgl. Wolf Lepenies, »Der europäische Himmelsrichtungsstreit«, in: Stiftung Genshagen (Hg.), 20 Jahre Stiftung Genshagen, Genshagen 2013, S. 26–34, http://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/Dateien/Publikationen/Jahresberichte/2013/SG_20-Jahre_Web.pdf, abgerufen am 22.06.2016.

¹⁵ Ferner traten Malta und Zypern der EU bei.

II. Wieviel Weimar steckt noch im Dreieck?

hinaus seit dem Scheitern der großen Reformanstrengungen Mitte der 2000er Jahre durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum Europäischen Verfassungsvertrag und erst recht angesichts starker europakritischer Bewegungen und Parteien in vielen Ländern niemand mehr. Europäische Politik ist geprägt von der Suche nach Krisenlösungen, der Beilegung von Konflikten und bestenfalls der Gestaltung einzelner Politikfelder. Vom Aufbruch der frühen 1990er Jahre ist, trotz einiger Entwicklungsschritte, heute nichts mehr zu spüren.



Rückblickend muss das Weimarer Dreieck in der Form, in der es 1991 ins Leben gerufen und definiert wurde, als ein Instrument des Übergangs gesehen werden. Es ging darum, die europäischen Staaten des ehemaligen Ostblocks an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen. Als trilaterales Instrument erfüllte das Dreieck aus deutscher Sicht zudem den Zweck der Einbindung Frankreichs, um dem Eindruck einer unilateralen Neuausrichtung deutscher Europapolitik nach Osten entgegenzuwirken. Es ging aber auch darum, sich angesichts des tiefen politischen Umbruchs in Europa und der Welt der gemeinsamen Wertebasis zu versichern und das »neue Europa« auf dieser Grundlage in »gemeinsamer Verantwortung« zu entwickeln.¹⁸ Es mag sein, dass das Weimarer Dreieck als solches, sprich durch die Abstimmung im trilateralen Rahmen, letztlich keinen konkreten nennenswerten Beitrag zum EU-Beitritt Polens (und erst recht dem Beitritt der anderen ostmitteleuropäischen Staaten) geleistet hat. Der symbolische Wert des öffentlichen Bekenntnisses zur gemeinsamen Verantwortung für Europa kann gleichwohl gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Doch jenseits dieser deklaratorischen Ebene, und eben auch jenseits dessen, was auf kultureller und zivilgesellschaftlicher Ebene im trilateralen Rahmen seit 1991 entstanden ist, wurde als Zielmarke bei der Begründung des Weimarer Dreiecks der EG-Beitritt Polens und der anderen neuen Demokratien ausgegeben. 2004 bzw. 2007 war dieses Ziel erreicht, und voller Enthusiasmus bekannten sich die drei Staats- und Regierungschefs in Breslau zum Weimarer Dreieck als einer »Impulse gebenden, gestaltenden Kraft im Dienste der erweiterten Union«.¹⁹

Dass dies ein Lippenbekenntnis blieb, hat eine Reihe von Ursachen. Im Vordergrund steht jedoch der

¹⁸ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Außenminister von Deutschland, Frankreich und Polen zur Zukunft Europas, a.a.O.

¹⁹ Vgl. das Pressecommuniqué zur Zukunft der Zusammenarbeit im Rahmen des Weimarer Dreiecks, Treffen der Staats- und Regierungschefs Frankreichs, Polens und Deutschlands am 09.05.2003 in Breslau.

● Das Weimarer Dreieck von 1991 war ein Instrument des Übergangs.

grundlegende Wandel, dem die deutsch-französischen Beziehungen (und dies schon seit 1989) ausgesetzt waren, die seit den Zeiten Adenauers und Schumans Motor und stabilisierendes Element zugleich der europäischen Integration gewesen waren. Das Gleichgewicht zwischen Frankreich als wichtigster politischer und militärischer Macht in Westeuropa und Deutschland als teilsouveränem Staat und Wirtschaftsmacht ohne größere politische Ambitionen geriet bald nach dem Fall der Mauer ins Wanken. Das deutsche Vorpreschen etwa bei der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens im Jahr 1991 bestätigte aus französischer Sicht die Sorge davor, dass Berlin den Verlockungen neuer Kooperationsoptionen in der östlichen Nachbarschaft als Alternative zur deutsch-französischen Partnerschaft erliegen könnte. Die beiden Kernbestandteile der deutsch-französischen Annäherung – Kooperation und gegenseitige Kontrolle – wurden in Frage gestellt. Nach der Osterweiterung entfaltete das neue Misstrauen in den deutsch-französischen Beziehungen, angelegt bereits in den frühen 1990er Jahren, in noch stärkerem Maße seine Wirkung.

Die unterschiedlichen Blicke der drei Weimarländer auf den deutsch-französischen Bilateralismus erklären viel hinsichtlich der Wirkungslosigkeit des Dreiecks seit der EU-Osterweiterung. In Frankreich prägte das Bild Deutschlands als Hegemonialmacht in einem neuen Mitteleuropa die eigenen Überlegungen zur Europapolitik. Nicht zufällig wurden Vorschläge für eine »deutsch-französische Union« vor allem in Frankreich entwickelt, unter anderem von Außenminister de Villepin während der schwierigen Arbeiten des Europäischen Verfassungskonvents unmittelbar vor der Osterweiterung.²⁰ Die französische Tendenz, auf die

²⁰ Außenminister Dominique de Villepin äußerte sich entsprechend am 04.11.2003 beim französischen Think tank En temps réel, vgl. Le Monde, 13.11.2003. Im selben Jahr hatten bereits Pascal Lamy und Günter Verheugen ähnliche Vorschläge formuliert; vgl. dazu ihren Beitrag »Plädoyer für einen deutsch-französischen Bund«, in: Berliner Zeitung, 21.01.2003 (französische Fassung in Libération vom selben Tag).

Neuordnung Europas mit Ideen für eine Stärkung der deutsch-französischen Beziehungen zu reagieren, stand dem polnischen Ziel gleichberechtigter Beteiligung am traditionellen bilateralen Führungsduo der EU diametral entgegen. Es kam hinzu, dass die geradezu fordernde Haltung der polnischen Regierung der Bürgerplattform (PO) hinsichtlich einer konsequenten Öffnung des deutsch-französischen Bilateralismus, ja sogar einer konstruktiv-führenden deutschen Europapolitik in der EU, exakt das Gegenbild französischer Ängste eines Statusverlusts darstellte.²¹

Seit der EU-Osterweiterung nimmt Deutschland in diesem Zusammenhang den klassischen Platz zwischen den Stühlen ein. Pariser Neigungen, den deutsch-französischen Bilateralismus zu vertiefen, wurden in Berlin eher mit freundlichem Desinteresse als mit konstruktiven Reaktionen aufgenommen. Andererseits mochte sich Deutschland dem Drängen der PO-Regierung auf konsequente Einbindung Warschaws in deutsch-französische Abstimmungsprozesse genauso wenig anschließen. Die Behandlung des Ukraine-Konflikts im Normandie-Format²² unter Ausschluss Polens rief bereits bei der PO-Regierung den Eindruck hervor, Polen solle im Krisenmanagement – russischen Interessen folgend – marginalisiert werden. Auch wenn die Motive für die Normandie-Runden vielschichtig sind, bleibt der Eindruck, dass die unmittelbare polnische Betroffenheit im Ukraine-Konflikt aus deutscher und französischer Sicht gerade der Grund für eine Verhandlungsdiplomatie ohne Warschau war und ist. Der gemeinsame Auftritt der Außenminister des

²¹ Vgl. hierzu die Rede des polnischen Außenministers R. Sikorski, »Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit«, Rede bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin, 28 novembre 2011. Disponible à l'adresse: <https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_o.pdf>.

²² Am Rande der Gedenkveranstaltung in der Normandie zur Landung der Alliierten am Ende des Zweiten Weltkriegs trafen sich der Staatspräsident Hollande, Bundeskanzlerin Merkel sowie die Präsidenten Putin und Poroschenko am 06.11.2014 zur Erörterung des Ukraine-Konflikts. Bis Mai 2016 trafen sich die Außenminister der vier Länder zwölf Mal im Rahmen des Normandie-Formats.

III.

Die Ausgangslage im Jahr 2016: Schwierige Startbedingungen

Weimarer Dreiecks in Kiew im Februar 2014 erscheint rückblickend als ein Ad-hoc-Ereignis ohne substanzielle strategische Unterfütterung. Hinsichtlich der Ausbalancierung des Dreiecks schaffte es die Bundesregierung bis zum Regierungswechsel in Warschau im Jahr 2015 – der die Weichen völlig neu stellte – nicht, ein überzeugendes Konzept zur Aufrechterhaltung der engen deutsch-französischen Kooperation bei gleichzeitiger Einbindung Polens zu entwickeln.

Im Ergebnis resultierte die Attraktivität des Weimarer Dreiecks bis zur EU-Osterweiterung vor allem aus seiner starken symbolischen Strahlkraft – das Dreieck als Brückenbauer zur Stärkung gemeinsamer europäischer Werte, zivilgesellschaftlich, kulturell *und* politisch. Profitiert hat es in dieser Phase von der unbestrittenen Ungleichheit seiner Akteure, zwei EU- und NATO-Mitglieder auf der einen, ein Beitrittsaspirant und wirtschaftlich durch Jahrzehnte sozialistischer Planwirtschaft geschwächtes Land auf der anderen Seite. Die Rollen waren klar verteilt, die Machtfrage stellte sich im Dreieck erst allmählich. Virulent wurde sie nach dem EU-Beitritt Polens. Und als 2007 die europa- und deutschlandfreundliche PO-Regierung gewählt wurde, zugleich Frankreich immer tiefer in wirtschaftliche Schwierigkeiten geriet, verloren das Dreieck und die deutsch-französischen Beziehungen zusehends ihre Balance. Dem Bekenntnis von Breslau folgten keine Taten, sondern vielmehr Misstrauen und Unsicherheit. Berlin, Paris und Warschau versäumten es nach 2004, ihrer Zusammenarbeit im Weimarer Dreieck auf der Grundlage einer nüchternen Analyse ihrer nationalen und trilateralen Handlungsspielräume einerseits und der objektiven Handlungsnotwendigkeiten andererseits neue, pragmatische und konkrete Ziele zur Gestaltung der neuen Europäischen Union zu setzen – jenseits reiner Symbolpolitik.



Zu den konzeptionellen Versäumnissen der Dreiecksakteure gesellt sich im Jubiläumsjahr eine politische Lage in Europa und der Welt, die problematischer kaum sein könnte. Die EU steht unter unmittelbarem Handlungsdruck: im Ukraine-Konflikt und der Auseinandersetzung mit Russland, mit Blick auf den Konflikt in Syrien und dem Irak und in der Flüchtlingskrise. Dort ist die Union außenpolitisch hinsichtlich ihrer Beziehungen zur Türkei und der Eindämmung des Flüchtlingsstroms über das Mittelmeer unter Druck. Die massenhafte Zuwanderung von Flüchtlingen hat zudem in ihrer EU-internen Dimension massive Sprengkraft entwickelt: Sie stellt den ohnehin bereits rissigen Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten noch stärker auf den Prüfstand. Nicht nur die Frage, wie gemeinschaftlich die EU in der Flüchtlings- und Asylpolitik handeln sollte, ist umstrittener denn je. Die Frage, wie gemeinschaftlich – im Sinne supranationaler Strukturen und Prozesse – die Europäische Union generell in Zukunft ausgerichtet sein sollte, ist durch die Flüchtlingskrise endgültig ins Zentrum der allenthalben geführten Auseinandersetzung über die Zukunft Europas gerückt. Nicht vergessen werden darf dabei, dass die Grundsatzdiskussion über Zusammenhalt und Integration in der EU schon Jahre vorher im Kontext der europäischen Schuldenkrise begonnen hatte, die ebenfalls bis heute nicht endgültig gelöst ist. Die Entscheidung der Briten, die EU zu verlassen, zeigt, dass die Erosion gemeinschaftlichen Denkens in der Union als Szenario sehr ernst genommen werden muss. Im Grunde ist sie längst zu einer realen Bedrohung der Integration geworden.

Alle diese elementaren Themen verlangen zweierlei: zum einen schnelle und überzeugende Maßnahmen, um drängende Fragen wie etwa die weiterhin ungelöste Flüchtlingskrise endlich besser in den Griff zu bekommen und der unübersehbaren Erosionsgefahr der europäischen Integration etwas entgegenzusetzen. Zum anderen müssen langfristige Antworten auf die Fragen gefunden werden, wie die EU grundsätzliche

● Die europapolitischen Grundausrichtungen im Weimarer Dreieck gehen im Jubiläumsjahr 2016 deutlich auseinander.

Konstruktionsfehler in einzelnen Sektorpolitiken beheben, die Ursachen ihrer Handlungsblockaden beseitigen und damit dem Vertrauensverlust der Bürger in die europäischen Strukturen generell wirksam begegnen kann.

Auf diese fundamentalen Fragen werden in den Ländern des Weimarer Dreiecks höchst unterschiedliche Antworten gegeben. Hinsichtlich des Umgangs mit Russland in der Ukraine-Krise liegen die Positionen zwischen Flexibilität (Frankreich, der SPD-Teil der Bundesregierung) und Härte (Polen, der CDU-Teil der Bundesregierung) ebenso weit auseinander wie bezüglich einer gemeinschaftlichen Antwort auf die Flüchtlingskrise. Auch in der grundsätzlichen europapolitischen Ausrichtung der drei Länder dominieren die Divergenzen, und der Regierungswechsel in Warschau im Herbst 2015 hat die Unterschiede zusätzlich vertieft. Die Regierung der PiS betont, dass sie einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration nicht zustimmen wird; sie lehnt ein »supranationales, föderalistisches Europa« ab.²³ Inhaltlicher Kern der polnischen Europavorstellungen ist die Vollendung des Binnenmarkts, mit einem Akzent auf der Stärkung des Energiebinnenmarkts und dem Aufbau eines digitalen Binnenmarkts. Weitere Vergemeinschaftungsschritte lehnt Warschau jedoch ab, dies betrifft ebenso die Migrations- und Asylpolitik wie auch die Wirtschafts- und Währungsunion. Zugleich dürfe die EU sich nicht endgültig zu einer Union der zwei Geschwindigkeiten entwickeln. Eine weitere politische und institutionelle Vertiefung der Integration in der Eurozone soll aus Warschauer Sicht daher vermieden werden. Doch kommt andererseits ein möglicher Beitritt zur Währungsunion für die PiS-Regierung noch weniger in Betracht als für ihre Vorgängerin, die den Eurozonen-Beitritt unter dem Eindruck der Schuldenkrise auch nicht mit Priorität behandelt hatte. Die

ersten programmatischen Stellungnahmen der PiS-Regierung zur Europapolitik zeichnen insgesamt das Bild einer deutlich integrationskritischen Politik, die den Akzent auf eine Stärkung des Nationalstaats in der EU legt.²⁴

Auch wenn sich die Integrationsdynamik in der EU seit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion zu Beginn der 1990er Jahre merklich abgeflacht hat, ist doch unübersehbar, dass sich die europapolitischen Grundausrichtungen im Weimarer Dreieck kurz vor dessen Jubiläum deutlich voneinander unterscheiden. In der Flüchtlingspolitik setzt die Bundesregierung auf europäische Lastenteilung und die Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse, in der Finanz- und Wirtschaftspolitik bekennt sie sich zum Fernziel weiterer Vergemeinschaftung – gleichwohl davon ausgehend, dass auf absehbare Zeit ein Nebeneinander gemeinschaftlicher und zwischenstaatlicher Prinzipien die europäische Politik prägen wird.²⁵ Dieser föderalistisch-pragmatische Ansatz wird im Kern von der französischen Regierung geteilt, die keinen Zweifel daran lässt, dass der *Acquis communautaire* nicht zur Disposition steht. Indem Paris sich traditionell für eine auch politische Reform der Eurozone in Verbindung mit Maßnahmen der Steuerharmonisierung zur Bekämpfung von Steuer- und Sozialdumping einsetzt, tritt es für eine differenzierte Integration, ein Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten ein.²⁶ In all diesen Punkten kann Frankreich inzwischen grundsätzlich auch von Unterstützung durch die Bundesregierung ausgehen, während die Differenzen mit Warschau unübersehbar sind.

²⁴ Vgl. hierzu unter anderem die außenpolitische Grundsatzrede des polnischen Außenministers Witold Waszczykowski vor dem Sejm am 29.01.2016, http://www.ms.gov.pl/en/news/minister_witold_waszczykowski_on_priorities_of_polish_diplomacy?channel=www, abgerufen am 16.06.2016, sowie derselbe, »Mit der Hand auf dem Herzen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.04.2016

²⁵ Vgl. Wolfgang Schäuble, »Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.01.2016.

²⁶ Vgl. Discours du président de la République au Parlement européen, 07.10.2015, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen>, abgerufen am 12.06.2016.

²³ Vgl. Witold Waszczykowski, »Wir wollen führende Rolle beim Aufbau eines stärkeren Europas«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.01.2016.

Welche mittel- und langfristige Bedeutung diesen Differenzen für die Zukunft des Weimarer Dreiecks beigemessen werden muss, bleibt noch abzuwarten. Zum einen ist die neue polnische Regierung gerade erst ein halbes Jahr im Amt. Auch wenn die politische Lage in und um Europa eigentlich keine Zeit für Trial-and-Error-Prozesse lässt, sollte auch den neuen polnischen Verantwortlichen zumindest das eine Jahr Zeit eingeräumt werden, das in der Vergangenheit auch noch jedem neuen Bundeskanzler und jedem neuen französischen Präsidenten eingeräumt wurde. Die PiS-Regierung wird sich natürlich auch in den kommenden Monaten nicht in eine Antreiberin der europäischen Integration verwandeln. Auf welcher Ebene jedoch möglicherweise bei konkreten europapolitischen Projekten zusammengearbeitet werden kann, bleibt abzuwarten. Zum anderen werden die im Jahr 2017 anstehenden Wahlen in Deutschland und Frankreich eine planvolle Entwicklung trilateraler Zusammenarbeit zusätzlich erschweren. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass alle drei Länder sich weiterhin grundsätzlich zum Weimarer Dreieck bekennen. Selbst wenn Polen die Beziehungen zu Deutschland und Frankreich neu justieren will, bedeutet dies keine Absage an das Format.

Gleichwohl ist die Kurskorrektur Warschaws unübersehbar: Das Weimarer Dreieck wird nicht mehr als ein Instrument gesehen, mit dem Polen sich einer geöffneten deutsch-französischen Partnerschaft anschließen und so europapolitische Gleichberechtigung erzielen möchte. Vielmehr hebt die PiS-Regierung ihr Ziel enger Kooperation mit Großbritannien sowie den Ländern der Visegrád-Gruppe und des Ostseeraums hervor. Es ist der Versuch, sich alternative Partnerschaften zu erschließen und den eigenen europapolitischen Einfluss als Sprecherin der ost- und mitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten in Abgrenzung zu Frankreich und Deutschland zu stärken. Nach dem Beschluss Großbritanniens über den EU-Austritt ist jedoch klar, dass London als Unterstützer Warschauer Interessen in

der Union ab sofort ausfällt. Auch wenn daher völlig offen ist, inwieweit das strategische Ziel künftig mit politischer Substanz ausgefüllt werden kann, wird es Warschau in Zukunft deutlich weniger um Teilhabe an deutsch-französischer Führung in der EU gehen. Dabei ist eine Gefahr unübersehbar: Der Graben zwischen Ins und Outs wird nicht – wie in den Beitrittsverträgen eigentlich vorgesehen – geschlossen, sondern er vertieft sich. In der Eurozone könnten Reformen beschlossen werden, auf die Polen weniger Einfluss hätte denn je. Sollten die Wahlen in Frankreich eine reformorientierte, bürgerliche Regierung (etwa mit dem deutschlandfreundlichen Alain Juppé als Präsidenten) hervorbringen, rückte auch eine revitalisierte, intensivere deutsch-französische Zusammenarbeit wieder in den Bereich des Möglichen. Diese wiederum könnte die Relance der EU auf der Basis der Eurozone als hartem Kern der europäischen Integration zum Hauptziel ihrer Kooperation erklären.²⁷ Auch wenn dies nur eines von mehreren möglichen Szenarien ist, besteht doch ein reelles Risiko, dass ein einheitliches Europa als Ziel der Gründerväter des Weimarer Dreiecks nach dem erfolgreichen Auftakt der Osterweiterung wieder in weite Ferne rückt.



²⁷ Vgl. Alain Juppé, »Oui à une Europe debout«, in : Le Monde, 08.05.2016.

IV. Das neue Dreieck: ein Plädoyer für ambitionierten Realismus

Im Laufe der vergangenen 25 Jahre hat sich der politische Rahmen, in dem sich das Weimarer Dreieck bewegt, grundlegend verändert. Der aktuelle europapolitische Kontext ist durch die vielfältigen Krisen für eine konstruktive, gestalterische Europapolitik schwieriger denn je. Polen befindet sich unter der Regierung der PiS und ihres Vorsitzenden Jarosław Kaczyński in einer Phase des innenpolitischen Umbruchs, der von einem Kollisionskurs mit Grundwerten der europäischen Integration geprägt ist. Deutschland und Frankreich stehen vor wichtigen nationalen Wahlen. Frankreich kämpft zudem mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage des Landes. Der Blick der Drei auf das Weimarer Dreieck ist gegenwärtig bestenfalls nüchtern und ohne große Erwartungen an seinen unmittelbaren Nutzen für Europa insgesamt oder die eigene Europapolitik. Und dennoch können Aufgaben und Ziele formuliert werden, die das Dreieck zum einen kurzfristig nicht überfordern und die zum anderen den elementaren Herausforderungen, mit denen sich die EU konfrontiert sieht, zumindest langfristig gerecht werden.

Das Weimarer Dreieck sollte, erstens, als eine Plattform für Vertrauensbildung zwischen den drei Ländern dienen. In diesem Rahmen sollte es frei davon sein, konkrete Lösungsvorschläge für die großen anstehenden Herausforderungen in Europa zu erarbeiten oder entsprechende politische Impulse zu geben. Keines der drei Länder bestreitet, trotz tiefgreifender strategischer Differenzen, die hohe Relevanz der Europäischen Union für die Gestaltung der eigenen Zukunft. Die Beziehungen zwischen den drei Ländern waren in den vergangenen Jahren immer wieder durch gegenseitiges Misstrauen belastet, das sich in jüngster Zeit in den deutsch-polnischen und auch in den französisch-polnischen Beziehungen deutlich verstärkt hat. Doch sind auch die deutsch-französischen Beziehungen keineswegs frei von Misstrauen und Missverständnissen, wengleich ihre langjährige bilaterale Kooperationserfahrung in der EU diese Schwierigkeiten dämpft und

relativiert. Insgesamt muss im Dreieck erheblich in ein besseres Verständnis für die gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen nationaler politischer Strategien und Grundsatzentscheidungen investiert werden.

Politische Motivationen, Ziele und Prioritätensetzungen nationaler Regierungen müssen in demokratischen Gesellschaften nicht nur der eigenen Bevölkerung erklärt werden. In einer Gemeinschaft von Staaten, die so eng miteinander verbunden sind wie in der EU, gilt dieser Erklärungsbedarf ebenso sehr gegenüber den politischen Entscheidungsträgern der wichtigsten anderen Mitgliedstaaten. Vertrauensbildender Dialog kann zwischen Parlamentariern, zwischen Diplomaten, aber auch zwischen hohen Verwaltungsbeamten unterschiedlichster Ressorts stattfinden. Er kann in geschlossenen Kreisen oder ergänzt um externe Expertise aus der Wissenschaft organisiert werden. Ergänzt werden sollte er durch die regelmäßige Zusammenarbeit zwischen Think tanks und Forschungsinstituten, die ihrerseits im Austausch mit Entscheidungsträgern stehen. Derartige Aktivitäten dürfen nicht als Konkurrenz zu bestehenden bilateralen Formaten, vor allem deutsch-französischen, aber auch deutsch-polnischen verstanden werden. Doch sollten die Länder des Weimarer Dreiecks sich ganz bewusst, regelmäßig und dauerhaft dieser Aufgabe der Vertrauensbildung untereinander widmen. Entsprechende Formate können kurzfristig eingerichtet werden, da sie nicht unter dem Erwartungsdruck konkreter Initiativen oder Kompromisslösungen stehen.

Mittelfristig sollte das Dreieck, zweitens, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Schwerpunktgebiet gemeinsamen Handelns erklären, von Fall zu Fall erweitert um allgemeine außenpolitische Fragen. Es ist kein Zufall, dass der einzige nennenswerte konkrete trilaterale Impuls in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesiedelt war. Mit dem von einer polnischen Initiative ausgehenden Vorschlag der drei Außen- und

● Das Weimarer Dreieck sollte als Plattform für Vertrauensbildung genutzt werden

Verteidigungsminister, der insbesondere wegen britischen Widerstands gleichwohl ohne sichtbare Folgen blieb, sollten die institutionellen Strukturen der GSVP gestärkt werden.²⁸ Darüber hinaus wurde eine »Weimar Battle Group« aufgebaut, die 2013 einsatzfähig war. In wichtigen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik stimmen Deutschland, Frankreich und Polen durchaus in der Analyse der Lage überein. Noch im März 2015 übermittelten die drei Außen- und Verteidigungsminister der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsame Vorschläge für eine Stärkung der GSVP.²⁹ Auch nach dem Regierungswechsel in Polen teilen alle drei die Feststellung, dass die Flüchtlingskrise langfristig nur dann unter Kontrolle gebracht werden kann, wenn die Konflikte in Syrien und dem Irak dauerhaft befriedet und die Lage im Nahen Osten und in Nordafrika, speziell in Libyen, stabilisiert werden können.

Unzweifelhaft bestehen teilweise erhebliche Unterschiede bezüglich der Akzentuierung einer künftigen Russland-Strategie der EU oder auch hinsichtlich der EU-Beitrittsperspektive der Ukraine. Dennoch konnte sich die EU in den vergangenen zwei Jahren immer wieder auf ein gemeinsames Vorgehen im Ukraine-Konflikt verständigen. Ebenso wird das Verhältnis zwischen EU und NATO von den drei Ländern unterschiedlich bewertet: Gerade unter der neuen PiS-Regierung setzt Polen noch stärker als in der Vergangenheit auf die NATO und die US-amerikanische Sicherheitsgarantie, von der sich Deutschland und insbesondere

natürlich Frankreich viel stärker emanzipiert haben. Trotz dieser Unterschiede besteht in allen drei Ländern seit Jahren die Bereitschaft, sich gemeinsam, auch mit Truppen außerhalb der EU und außerhalb des Bündnisgebiets, zu engagieren. Hieran hat sich durch den Regierungswechsel in Polen nichts geändert. Warschau sichert den Verbündeten weiterhin aktive Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu.³⁰ Und auch Deutschland befindet sich in einem, wenngleich mühsamen, Prozess mit dem Ziel, künftig Verantwortung in einer Form zu übernehmen, die es »bislang noch wenig eingeübt« hat.³¹

Angesichts der schwierigen Sicherheitslage in und um Europa, aber auch vor dem Hintergrund der durchaus bestehenden Kooperationserfahrungen sollte das Weimarer Dreieck einen dauerhaften sicherheitspolitischen Dialog installieren. Dieser sollte auf strategischer Ebene Ziele der Zusammenarbeit definieren, dem permanenten Krisenmonitoring dienen, um gemeinsame Krisenreaktion schnell miteinander abstimmen zu können, sowie konkrete zivile und militärische Kooperationsprojekte entwickeln. Im EU-Rahmen stehen hierfür die Instrumente der Verstärkten Zusammenarbeit und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der GSVP zur Verfügung. Eine engere Abstimmung zwischen den großen Mitgliedstaaten ist dringend notwendig, um Schnelligkeit und Effizienz europäischen Handelns zu erhöhen.

Dazu sollte mit der Gründung eines Weimarer sicherheits- und verteidigungspolitischen Rats eine Institutionalisierung des Dreiecks angestrebt werden. Auch der von Fall zu Fall sicher notwendigen Erweiterung des Dreiecks um Großbritannien im Sinne von »Weimar

²⁸ Vgl. den Brief der drei Außen- und Verteidigungsminister vom 06.12.2010 an die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, in: Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (Hg.), *Un second souffle pour l'Europe de la défense ?* Januar 2012, S. 62–66, http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/publications/LancasterHouse_LettredeWeimar_web.pdf, abgerufen am 23.06.2016; vgl. ferner Claudia Major, Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU. Die Initiative des Weimarer Dreiecks belebt die laufende Debatte, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Aktuell 74, Berlin, Oktober 2010.

²⁹ Zum Brief der drei Außen- und der drei Verteidigungsminister des Weimarer Dreiecks vom 30.03.2015 vgl. Weimarer Dreieck: Gemeinsamer Brief zur Weiterentwicklung der GSVP, www.bmvg.de, abgerufen am 23.06.2016.

³⁰ Vgl. die Rede des polnischen Außenministers Witold Waszczykowski vor dem Sejm am 29.01.2016, a.a.O.

³¹ Vgl. die Rede von Bundespräsident Joachim Gauck am 31.01.2014 auf der Münchner Sicherheitskonferenz, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>, abgerufen am 17.06.2016.

- Es sollte ein Weimarer sicherheits- und verteidigungspolitischer Rat gegründet werden, um strategische Ziele zu definieren, gemeinsames Krisenmonitoring zu ermöglichen, Krisenreaktion abzustimmen und Kooperationsprojekte zu entwickeln.

plus« stünde nichts im Wege. Das gilt auch nach dem Austrittsbeschluss Großbritanniens aus der EU. Gerade in diesem Zusammenhang kann das Weimarer Dreieck in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gute Dienste bei der Aufrechterhaltung des Gesprächsfadens anbieten, um die Zusammenarbeit mit London außerhalb des GSVP-Rahmens zu erleichtern. Der Rat arbeitete außerhalb der EU-Strukturen und könnte in seiner permanenten Funktionsweise auf Abteilungsleiterbene angesiedelt sein. Durch regelmäßige Treffen vier- bis sechsmal pro Jahr entstünde auf der Grundlage eines gemeinsamen Arbeitsprogramms eine Kooperationsroutine, die den Rat in seinem Bestand auf Dauer unabhängig von Regierungswechseln in einzelnen Ländern machte.

In diesen Kontext passt auch die zarte Pflanze des trilateralen Dialogs zwischen der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, dem Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale und dem polnischen Büro für nationale Sicherheit, die weiter gepflegt werden sollte. Er könnte die Arbeit des Rats mit wissenschaftlicher Expertise begleiten und dafür von Fall zu Fall weitere Institute einbinden. Meinungsunterschiede innerhalb des Dreiecks bei Bedrohungsperzeptionen oder Interessensdefinitionen machen solche Formate nicht überflüssig, im Gegenteil. Dort kann kontinuierlich an der Nahtstelle zwischen Vertrauensbildung und Entwicklung konkreter politisch-militärischer Vorschläge, die ebenso die EU wie auch die NATO betreffen könnten, gearbeitet werden.

Die Errichtung von Institutionen ersetzt nicht fehlenden politischen Willen, um Handlungsdefizite in einzelnen Politikfeldern zu beheben. Institutionen können auch kontraproduktiv sein und als Legitimation politischen Nichtstuns missbraucht werden – dann werden sie zu einer Falle. Dem Weimarer Dreieck würde jedoch eine behutsame Institutionalisierung gut tun, so lange sie nicht mit übersteigerten Erwartungen verbunden ist und sich mit der Sicherheits- und

Verteidigungspolitik zunächst auf ein Feld bezieht, in dem alle drei Länder von der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit überzeugt sind. Im Erfolgsfall könnte das Modell möglicherweise auf andere Felder etwa der EU-Innenpolitik übertragen werden. Voraussetzung hierfür wäre jedenfalls ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft und politischer Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele der Zusammenarbeit, um die Institutionalisierungsfalle zu vermeiden.

Langfristig muss es jedoch, drittens, der Anspruch Deutschlands, Frankreichs und Polens sein, in wichtigen Zukunftsfeldern der Zusammenarbeit in der EU Aufgaben der strategischen Abstimmung und Planung zu übernehmen.³² Dies betrifft insbesondere zwei Politikbereiche, in denen gegenwärtig die Interessen und Prioritäten unterschiedlicher kaum sein könnten. Die Gestaltung einer kohärenten und wirksamen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU kann nur dann gelingen, wenn in der EU gemeinsam Ziele entwickelt werden, die von jedem Mitgliedstaat dauerhaft als verbindlich angenommen werden. Die Trennung von Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik hat seit den ersten Planungen einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu Beginn der 2000er Jahre nie funktioniert. Das Gleiche gilt für die Versuche, mit der ENP für Stabilität sowohl im Osten als auch im Süden der EU zu sorgen. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern dieser Politik ist das Versäumnis der Union, Nachbarschaftspolitik (einschließlich ihrer EU-Erweiterungsdimension) nicht als Summe national-staatlicher Interessen einzelner Mitglieder, sondern tatsächlich als gemeinschaftliche Aufgabe zu verstehen. Die Folgen der massenhaften Zuwanderung aus dem Nahen Osten

³² In diesem Zusammenhang ist nach wie vor auf die konkreten Vorschläge von Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer zur Stärkung des Dreiecks hinzuweisen, die allerdings vor fünf Jahren in einem deutlich positiveren politischen Kontext formuliert wurden. Vgl. Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer, Das Weimarer Dreieck jetzt stärken und nutzen, SWP-Aktuell 31, Berlin, Juni 2011.

- Langfristig muss das Weimarer Dreieck Aufgaben der strategischen Planung in zentralen EU-Politikfeldern wie der Nachbarschafts- und der Energiepolitik übernehmen.

und Afrika betreffen nicht nur die südlichen oder südöstlichen EU-Mitgliedstaaten. Der Konflikt mit Russland in der Ukraine geht nicht nur Polen, die östlichen Mitglieder und Deutschland etwas an.

Von gleich großer Bedeutung ist die langfristige politische Abstimmung der Drei in der Energiepolitik. Auch hier sind die Interessendivergenzen und ihre Ursachen bestens bekannt. Es ist unbestritten, dass Versorgungssicherheit und die Gewährleistung bezahlbarer Energiekosten auf Dauer nur durch eine bestens untereinander abgestimmte, gemeinsame Politik der EU erreicht werden kann. Durch ihre extrem unterschiedlichen energiepolitischen Ausgangslagen kommt den Ländern des Weimarer Dreiecks mit Blick auf eine künftige sichere Energieversorgung in der gesamten EU ein besonderes Maß an Verantwortung zu. Ob Umsetzung des europäischen Energiebinnenmarkts oder Formulierung einer gemeinsamen Energieaußenpolitik mit klaren Zielen und Instrumenten – beides, übrigens in enger Verbindung mit einer überzeugenden Nachbarschaftspolitik, wird nur gelingen, wenn Deutschland, Frankreich und Polen im Sinne von Stellvertreterkompromissen gemeinsame Strategien für europäische Lösungen erarbeiten.

Auch unter den gegenwärtig schwierigen Bedingungen müssen kurzfristig Maßnahmen ergriffen werden, um zur Vertrauensbildung unter den Regierungen beizutragen und das Weimarer Dreieck so zu reformieren, dass es Europa und die Europäische Union stärken kann. Im Gegensatz zu anderen Formaten regionaler Zusammenarbeit (z.B. Benelux, Visegrád) wird das Dreieck auch in der Zukunft an hohen Maßstäben gemessen werden. Benelux und Visegrád vertreten in der EU regionale Minderheiten, die Zusammenschlüsse sollen den Einfluss der Länder in der EU steigern. Durch ihre Größe und ihr politisches Gewicht sowie ihre unterschiedliche regionale Verankerung werden die Erwartungen an die Zusammenarbeit der Weimarerländer stets größer sein und sich im Wesentlichen auf

zwei Kategorien politischen Handelns beziehen. Das Weimarer Dreieck muss langfristig, erstens, in der Lage sein, zur Schlichtung und Lösung grundlegender politischer Konflikte innerhalb der EU stellvertretend für die übrigen Mitglieder wesentlich beizutragen. Es muss, zweitens, der EU Impulse mit dem Ziel geben können, die langfristige Entwicklung der Union zum Nutzen aller positiv zu beeinflussen. Dies kann nur in Ergänzung zu den deutsch-französischen Beziehungen geschehen, nicht als Ersatz für sie. Kurzfristig werden diese beiden Ziele aus den erörterten Gründen jedoch nicht zu erreichen sein, die Aufrechterhaltung des Dialogs wird schon als Erfolg zu werten sein. Gleichwohl müssen trotz aller Schwierigkeiten und Meinungsunterschiede die Weichen im Rahmen einer realistischen, aber zugleich auch ambitionierten Politik in die richtige Richtung gestellt werden.



Über den Autor

Dr. Martin Koopmann ist seit 2009 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung Genshagen. Zuvor arbeitete er unter anderem als Koordinator für Europapolitik bei der Konrad-Adenauer-Stiftung und als Programmleiter Frankreich / deutsch-französische Beziehungen bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Seine Schwerpunktgebiete sind die deutsch-französischen Beziehungen und das Weimarer Dreieck in der europäischen Integration. Zuletzt publizierte er zusammen mit Barbara Kunz den Sammelband »Deutschland 25 Jahre nach der Einheit – Partner, Führungsmacht, Modell? Perspektiven aus dem Weimarer Dreieck« (Genshagener Schriften Nr. 3, Baden-Baden 2016).

Impressum

Herausgeber

Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen

Telefon: +49(0)3378-805931
Telefax: +49(0)3378-870013

www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

Lektorat

Elisabeth Hoffmann

Layout

M.O.R. Design

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich
die persönliche Meinung des Autors wieder.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung
von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit
vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen, 2016



Die vorliegende Publikation erscheint
mit freundlicher Unterstützung von:



Auswärtiges Amt



Die **Genshagener Papiere** sind eine Publikationsreihe des Bereichs »Europäischer Dialog – Europa politisch denken« der Stiftung Genshagen. Sie widmen sich europapolitischen Themen im Allgemeinen sowie der bi- und trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen.

Ziel dieser Reihe ist es, die Ergebnisse der Stiftungsarbeit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Durch das flexible Publikationsformat umfasst die Reihe ebenso policy-orientierte wie stärker essayistisch und wissenschaftlich ausgerichtete Texte. Autoren sind sowohl etablierte als auch jüngere Wissenschaftler, europapolitische Experten und Journalisten. Die Genshagener Papiere erscheinen mehrmals pro Jahr, sind online zugänglich und liegen teilweise auch in gedruckter Form vor.