



Dr. Hubert Gehring ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Tschechische Republik und die Slowakei.



Laura Kirchner hat Europawissenschaften an der Universität Maastricht studiert und ist derzeit Studentin im Master „European Economic Integration/Central and Eastern Europe“ an der Universität Leipzig.

ZWISCHEN GEMEINSAMKEITEN UND NATIONALEN EGOISMEN

ROLLE UND POTENZIAL DER VISEGRÁD-LÄNDER IN DER EU

Hubert Gehring / Laura Kirchner

Vor über 20 Jahren haben sich Polen, die damalige Tschechoslowakei und Ungarn zur Visegrád-Gruppe (heute V4) zusammengeschlossen. Ihr Ziel war die Loslösung aus dem sowjetischen Macht- und Einflussbereich und die Integration in die Strukturen des Westens. Inzwischen haben sich diese anfänglichen Motive für die Zusammenarbeit gewandelt, die Ziele sind umgesetzt. Spätestens seit dem EU-Beitritt der Polen, Tschechen, Slowaken und Ungarn im Jahr 2004 wird deshalb die Rolle der V4 zunehmend kritisch gesehen. Einerseits wird erwartet, dass die vier Staaten in der Europäischen Union als Interessensgemeinschaft auftreten könnten, da sie beispielsweise im Rat der Europäischen Union über ein vergleichbares Stimmgewicht wie Deutschland und Frankreich verfügen. Andererseits spekulieren Beobachter über den weiteren Sinn eines Fortbestehens. Die aufeinander folgenden Ratsvorsitze der Ungarn und Polen im Jahr 2011 wurden daher auch mit unterschiedlichen Erwartungen betrachtet.

Hochgesteckte Erwartungen an die V4 erscheinen in der Tat unangebracht. Die Visegrád-Gruppe kann jedoch, wenn sie geschickt und geeint vorgeht, in klar umrissenen Themenbereichen die EU-Agenda erweitern und Initiativen mit der nötigen regionalen Nähe versehen. Innerhalb der Region trägt sie, wenn auch nur begrenzt, zur Bildung von Kontakten bei. Deutschland ist ein wichtiger Partner und Bezugspunkt für alle vier Staaten, und auch umgekehrt sind die Visegrád-Staaten für Deutschland von Bedeutung.

HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER VISEGRÁD-KOOPERATION

Die Zusammenarbeit zwischen den Visegrád-Staaten hat Höhen und Tiefen erlebt. Mit der Unterzeichnung der Visegrád-Erklärung am 15. Februar 1991 durch die Präsidenten der Tschechoslowakei und Polens sowie den Ministerpräsidenten Ungarns gaben sich diese Staaten konkrete Ziele, die sie als Gruppe erreichen wollten. Diese beinhalteten zum einen die Beseitigung der Spuren des Totalitarismus, die Rückgewinnung staatlicher Souveränität durch den Abzug sowjetischer Truppen und den Austritt aus dem Warschauer Pakt sowie dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Zum anderen strebten die Staaten nach einer Westintegration in NATO und EU sowie nach Demokratie und Sozialer Marktwirtschaft.

Mit der Unterzeichnung der Visegrád-Erklärung gaben sich die Tschechoslowakei, Polen und Ungarn 1991 konkrete Ziele, die sie als Gruppe erreichen wollten.

Die Erklärung sah als entsprechende Instrumente keinerlei Institutionen vor, sondern das Erarbeiten gemeinsamer Positionen der Präsidenten, regelmäßige Konsultationen in Sicherheitsfragen und die Förderung von zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontakten. In ihrer Gründungsphase gelang es der Gruppe, sich zu einem regionalen Markenzeichen zu entwickeln, das auch von externen Akteuren wie der EU wahrgenommen wurde. Ihr gemeinsames Auftreten trug zur Vereinbarung der Europa-Abkommen im Jahre 1991 bei. Damit waren sie die ersten Staaten Mittel- und Osteuropas, mit denen Assoziierungsabkommen geschlossen wurden, die neben engeren Kontakten und Annäherung auch einen möglichen EU-Beitritt vorsahen. Zugleich förderte die Gruppe die Liberalisierung des Handels in der Region z.B. durch das 1992 gegründete Central European Free Trade Agreement (CEFTA).

Im Januar 1993 schuf das Aufbrechen der Tschechoslowakei in zwei Teilstaaten die V4 in ihrer heutigen Form. Allerdings erstarb in diesem Zeitraum das Interesse an einer Kooperation innerhalb dieses Forums. Insbesondere Tschechien unter Präsident Václav Klaus bemühte sich zu verdeutlichen, Teil des Westens zu sein. Die nationalistische Politik der Slowakei unter Vladimír Mečiar erschwerte eine Zusammenarbeit. Zusätzlich belasteten Spannungen zwischen der Slowakei und Ungarn die Beziehungen. Die

Kooperation fand größtenteils im Rahmen der CEFTA statt, wo sie große Erfolge erzielte.

Die Zusammenarbeit erlangte ab 1998 eine nie dagewesene Intensität. Dies lag einerseits am Ende der Ära Klaus und

Im Jahr 1999 verabschiedeten die Regierungschefs in Bratislava eine Erklärung, in der sie erstmals regelmäßige Treffen der Ministerien verankerten.

Mečiar, andererseits am großen Konsultationsbedarf durch die bevorstehende NATO-Mitgliedschaft dreier der vier Staaten. Im Jahr 1999 verabschiedeten die Regierungschefs in Bratislava eine Erklärung, in der sie

erstmals regelmäßige Treffen der Ministerien verankerten. Dieser Schritt wird als entscheidend für die weitere Dynamik der Kooperation betrachtet.¹ Darüber hinaus wurde beschlossen, die Außenpolitik stärker zu koordinieren, gemeinsame Standpunkte zu erarbeiten und sich im Bereich Justiz und Inneres abzustimmen. Zudem sollten Kultur, Bildung, Umweltpolitik, Infrastruktur und grenzüberschreitende Kooperation zu den neuen Bereichen der Zusammenarbeit gehören. Es gab nun ernsthafte Bemühungen, die Slowakei in ihrem Aufholprozess für den EU- und NATO-Beitritt zu unterstützen. Die Erklärung von Bratislava 1999 brachte diese Absicht explizit zum Ausdruck und sah auch vor, Erfahrungen und Strategien zum NATO-Beitritt auszutauschen. Im Jahre 2000 erhielt die Kooperation einen institutionellen Unterbau mit der Errichtung des International Visegrad Funds (IVF). Trotz des geringen Budgets von anfänglich einer Millionen Euro brachte der Fonds zahlreiche Projekte im zivilgesellschaftlichen Bereich auf den Weg.

Obwohl die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft zunächst das Vorgehen als Gruppe gestärkt hatte, erzeugte sie zugleich eine Konkurrenzsituation, denn die einzelnen Mitgliedsstaaten der V4 verhandelten bilateral mit der EU. Diese Konkurrenz zeigte sich besonders bei den EU-Gipfeln dieser Zeit, beispielsweise beim Konvent um eine EU-Verfassung. Zu einem politischen Affront kam es, als der ungarische Premierminister Viktor Orbán vor dem Europäischen Parlament die Beneš-Dekrete und die dadurch veranlasste Enteignung, Vertreibung und Entrechtung unter anderem der ungarischen Minderheiten in der Tschechoslowakei verurteilte. Trotz dieser Rückschläge blieben die V4 aber als Koordinierungsforum

1 | Vgl. Michal Kořan und Jan Růžička, „Totgesagte leben länger – die Visegrád-Gruppe nach dem EU-Beitritt“, *Osteuropa*, 10/2006, 27-41.

bestehen. Die Slowakei wurde 2004 NATO-Mitglied, und in demselben Jahr zählten alle vier Staaten zu den zehn Staaten der „Big Bang“-Erweiterung der EU. Mit dem Erreichen der ursprünglichen Aufgaben drängte sich die Frage auf, ob ein Fortbestehen der Visegrád-Gruppe sinnvoll sei.

DIE FUNKTIONSWEISE DER V4

Trotz der allgemeinen Skepsis nach dem EU-Beitritt trafen sich die Premierminister der vier Staaten 2004 im tschechischen Kroměříž, um über den Fortgang der Kooperation zu beraten. In ihrer Erklärung brachten sie ihren politischen Willen zum Ausdruck, auch nach dem Erreichen der Gründungsmotive die Zusammenarbeit fortzuführen. Hierfür legten sie grundlegende Ziele, wie eine engere Kooperation und Förderung von Nachbarstaaten sowie das Offenhalten der EU für weitere Erweiterungen, fest. Darüber hinaus bestimmten sie Gebiete und Mechanismen ihrer Zusammenarbeit.

Die Mechanismen einer weiteren Zusammenarbeit

Formgebend für die konkrete Zusammenarbeit ist zunächst die jährlich rotierende Präsidentschaft – zuletzt wurde diese im Sommer 2011 von der Slowakei an Tschechien übergeben. Aufgabe der Präsidentschaft ist es,

Aufgabe der Präsidentschaft ist es, im Vorfeld eines Treffens auf Ministerialebene ein Programm aufzustellen, das die Agenda der V4 für den Zeitraum des Vorsitzes bestimmt.

im Vorfeld eines Treffens auf Ministerialebene ein Programm aufzustellen, das die Agenda der V4 für den Zeitraum des Vorsitzes bestimmt. Mit ihrem Programm kann die Präsidentschaft jedoch keineswegs Ziele oktroyieren. Stattdessen wird im Vorfeld ein Dialog mit den Partnern gesucht.

Damit verbunden ist das offizielle Treffen der Ministerpräsidenten. Hier wird hauptsächlich die vergangene Präsidentschaft bewertet und das Programm der nächsten vorgestellt. Zusätzlich findet jährlich mindestens ein weiteres informelles Treffen statt. Die thematischen Vorgaben und die Anwesenheit weiterer Partner bei diesen Gipfeln sind weniger standardisiert als bei den Treffen der Außenminister. Diese kommen zweimal jährlich zusammen, um die Treffen der Premierminister vorzubereiten. Ein solcher Termin – meist mit Vertretern der jeweiligen Länder – befasst sich in der

Regel mit dem Westlichen Balkan und ein weiterer mit der Östlichen Partnerschaft.²

Die Visegrád-Erklärung verankert ebenfalls die Option, dass sich Premierminister oder Außenminister vor wichtigen internationalen Entscheidungen konsultieren. Auf EU-Ebene findet dies meist vor EU-Gipfeln und den Treffen des General Affairs and External Relations Council statt, eine der Formationen des Rates der Europäischen Union. Hierbei wird seit 2009 die Tradition gepflegt, die Top-Gipfel einem Thema zu widmen. Ferner wurde es gängige Praxis, zu den Treffen der Außen- und Premierminister Vertreter der EU-Ratspräsidentschaft, weiterer Mitgliedsstaaten oder Institutionen zu laden.³

Das erste Visegrád-Haus in Kapstadt könnte sich zu einem positiven Beispiel der Zusammenarbeit der Vertreter der V4-Staaten entwickeln.

Die Kontakte zwischen Vertretern der Visegrád-Staaten erstrecken sich auch auf die unteren Ebenen des Rates der Europäischen Union. Im Europäischen Parlament halten die

Abgeordneten aus den V4-Ländern informelle Kontakte, allerdings steht die Zugehörigkeit zur Parteienfamilie im parlamentarischen Alltag im Vordergrund.⁴ Die Ständigen Vertretungen bei Internationalen Organisationen vor allem bei der EU sollen zusammenarbeiten. Ihre Arbeit ist allerdings weitestgehend unbekannt. Zu einem positiven Beispiel hingegen könnte sich das erste Visegrád-Haus in Kapstadt entwickeln. Bei geteilten Kosten erfüllen abwechselnd Beamte aus den einzelnen Ländern konsularische Dienste.

Andere Minister können sich im V4 oder V4+ Format, also unter Einbeziehung weiterer Partner, treffen. Die Kroměříž-Erklärung stellt es frei, ob und wie häufig und zwischen welchen Ministerien dies genutzt wird. Mit dem EU-Beitritt sind die Kontakte insbesondere in den Fachministerien stark und kontinuierlich angestiegen. In diesem Bereich hat sich ein dichtes, teils unübersichtliches Netzwerk aus Kontakten

- 2 | Interview der Verfasser mit Jiří Čištecky, dem Leiter der Abteilung Mitteleuropa des tschechischen Außenministeriums am 03.02.2012.
- 3 | Vgl. Michal Kořan, „The Visegrad Cooperation, Poland, Slovakia and Austria in the Czech Foreign Policy“, in: ders. et al. (Hrsg.), *Czech Foreign Policy in 2007–2009: An Analysis*, Institute of International Relations, Prag, 2010.
- 4 | Vgl. Simon Hix und Abdul Noury, „After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament“, *Legislative Studies Quarterly*, 34(2), 159-174.

gebildet. Eine wichtige koordinierende Rolle kommt hierin den V4-Koordinatoren in den jeweiligen Außenministerien zu. Sie initiieren Kontakte, identifizieren und fördern Projekte und stecken die Hauptinteressen der Zusammenarbeit ab. Sie bereiten den Vorsitz, die Treffen der Außenminister und indirekt der Premierminister mit vor.

Obwohl die Regierungskooperation insbesondere auf Ministerialebene im Vordergrund steht, hat die Gruppe auch eine präsidentiale und legislative Komponente. So ist formal gesehen die höchste Ebene des Austausches das mindestens einmal jährlich stattfindende Treffen der Präsidenten der V4-Länder. Diese entscheiden jedoch nicht über praktische Fragen, sondern veröffentlichen Erklärungen und Interessensbekundungen. Treffen der nationalen Parlamente bieten zusätzlich Raum für die Diskussion und Koordinierung der legislativen Programme. Dies geschieht meist zu europäischen Themen und wird von den Sprechern der Nationalversammlung und den Vorsitzenden der Ausschüsse für Europäische Angelegenheiten unterhalten.

Viele Kommentatoren nennen dieses Geflecht eine quasi-institutionalisierte Struktur, da die Kontakte bereits etabliert und teils politisch festgeschrieben sind. Dennoch bleibt formal gesehen der International Visegrad Fund die einzige Institution der V4.⁵ Durch die Förderung gemeinsamer Programme in den Bereichen Kultur, Wissenschaft, Forschung und Ausbildung, Jugendaustausch, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Tourismusförderung sowie individuelle Mobilität soll die Zusammenarbeit zwischen den V4 und den V4+, insbesondere in Osteuropa, dem Westlichen Balkan und Südkaukasus, unterstützt werden. Der IVF wird gemeinhin als der Teil der Kooperation mit dem greifbarsten Kooperationsergebnis betrachtet, denn in den letzten Jahren stiegen nicht nur die Anträge, sondern auch deren Qualität.⁶ Das Budget des Fonds wird trotz klammer Kassen regelmäßig erhöht, zuletzt auf sieben Millionen Euro für das Jahr 2012, die zu gleichen Teilen von allen Mitgliedstaaten aufzubringen sind. Damit

Das Budget des International Visegrad Funds wird trotz klammer Kassen regelmäßig erhöht, zuletzt auf sieben Millionen Euro für das Jahr 2012.

5 | Vgl. Daniel Izsak, „A Region in Transit: The Role of Exogenous Forces in the Resurgence of the Visegrad Group“, 2010, http://www.etd.ceu.hu/2010/izsak_daniel.pdf [21.06.2012].

6 | Vgl. Kořan und Růžička, Fn. 1.

ist es doppelt so hoch wie noch 2006. Ferner haben sich die Kategorien der Förderung erweitert. Sie spiegeln den außenpolitischen Fokus der V4 wider.

Kooperation in der Region

Die Kroměříž-Erklärung teilt die Kooperation in die Bereiche V4-Gebiet, EU, andere Partner, NATO und andere internationale Organisationen. Allerdings weist sogar die regionsinterne Kooperation eine Europäisierung auf.⁷ So sind z.B. die Punkte unter Kooperation in der V4 klar EU-geprägt. Zu ihnen zählen Kultur, grenzüberschreitende Kooperation, Infrastrukturprojekte, Umweltschutz, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, illegale Migration und Terrorismus, Schengen-Kooperation, Katastrophenbekämpfung, Zusammenarbeit in der Arbeits- und Sozialpolitik, Unterstützung beim Anlocken von Direktinvestitionen, Verteidigung und Waffenindustrie und natürlich die Arbeit des IVF. Diese Konzeption, z.B. die Zusammenarbeit in justiziellen und polizeilichen Angelegenheiten, erinnert an EU-Politiken.

Der Fonds liefert einen sichtbaren Beitrag zur Regionsbildung in Form von zivilgesellschaftlichem Austausch und der Herausbildung eines Bewusstseins einer Zugehörigkeit zur selben Region. Sein Erfolg scheint herausragend, da er mit einem relativ geringen Budget ein immer breiteres Aufgabenspektrum bedienen muss. Der IVF ist hauptsächlich als ein Instrument der *soft power* konzipiert, was der Identitätsstiftung durch regionale Verknüpfung dient. Gerade dieser legitimierende Aufgabenkomplex wird graduell von anderen Anforderungen wie der Förderung der außenpolitischen Prioritäten der V4 verdrängt.

Radomír Špok vom EUROPEUM-Institut zeigt basierend auf Daten von 2003, dass die V4-Kooperation etwa der Hälfte der Bevölkerung der vier Staaten kein Begriff ist – und wer sie kennt, dem ist häufig ihre Bedeutung unklar.⁸ Auch *Radio*

7 | Vgl. Izsak, Fn. 5.

8 | Vgl. Radomír Špok, „Visegrad Cooperation: Before and After Accession to the EU“, in: Mariola Quesaraku (Hrsg.), *Towards a Regional Advocacy for Cooperation in the West Balkans via European Best Practices?*, 2009, <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/Regiona%20Cooperation%20Visegrad.pdf> [12.07.2012].

Praha berichtete Ende 2011, dass die V4-Bevölkerungen z.B. historische Persönlichkeiten der anderen Länder nur im geringen Maße kennen.⁹

Sowohl im staatlichen wie auch im nicht-staatlichen Bereich ist nichtsdestotrotz eine Regionalisierung, also ein intensiverer Ausbau von Kontakten innerhalb der V4, zu beobachten. Einige Beobachter schreiben dies jedoch vor allem der EU und nicht der V4-Initiative zu.¹⁰ Hier zeigt sich ein grundlegendes Problem, die Wirkung der V4 zu identifizieren. Vít Dostál von der Association for International Affairs (AMO) stellt fest, dass es durch die EU schwerer wird, die konkrete Wirkung der V4 aufzuzeigen, da ihre Maßnahmen von EU-Maßnahmen überlagert oder in diese eingehen.¹¹

DIE V4 IN DER EU – ZWISCHEN PRESSURE GROUP UND TALKING SHOP

Die Meinungen darüber, was die V4 in Europa leisten können, divergieren erheblich. Während einige sie als eine Art Lobbyallianz zur Durchsetzung der Interessen Mitteleuropas betrachten, sehen andere sie als bestenfalls symbolische Zusammenkunft. Da der Großteil der Kooperation informal und ad hoc ist, lässt sich schwer ausloten, welche der beiden Sichtweisen eher zutrifft. Optimisten werten das Interesse anderer Staaten, wie z.B. Sloweniens, Visegrád beizutreten, sowie das Interesse z.B. von Balkanländern, ähnliche Kooperationen einzugehen, und die steigende Wahrnehmung durch EU-Partner als Zeichen für die Bedeutung der V4. Für diese Euphorie gibt es auch Anlass. Vergleichende Studien der Visegrád-Kooperation mit der der Regionalen Partnerschaft, einer weiteren mitteleuropäischen regionalen Untergruppe in der EU bestehend aus den V4-Ländern, Österreich und Slowenien, zeigen, dass die V4 diese in der Häufigkeit der Treffen und der Bandbreite der besprochenen Themen schlägt. Im

Während einige die V4 als eine Lobbyallianz zur Durchsetzung der Interessen Mitteleuropas betrachten, sehen andere sie als bestenfalls symbolische Zusammenkunft.

9 | Lena Drummer, „Kennen wir uns?“ – Studie untersucht Verhältnis zwischen den Visegrad-Staaten“, *Radio Praha*, 05.12.2011, <http://radio.cz/de/rubrik/tagesecho/kennen-wir-uns-studie-untersucht-verhaeltnis-zwischen-visegrad-staaten> [12.07.2012].

10 | Vgl. Izsak, Fn. 5.

11 | Vgl. Interview der Verfasser mit Vít Dostál von der Association for International Affairs am 26.01.2012.

Vergleich scheint die Visegrád-Kooperation besser für den informellen Austausch innerhalb der EU-Institutionen geeignet zu sein, da die Partner eher bereit sind, auch ohne explizite Weisung den Kontakt zu ihren Partnern zu suchen. Folglich ist es wenig verwunderlich, dass der Einfluss der V4-Kooperation in den Arbeitsgruppen des Rates der EU Untersuchungen zufolge empirisch nachweisbar ist.¹²

Anders als die Benelux-Zusammenarbeit, die das EU-Geschehen schon seit mehreren Jahrzehnten prägt und zeitweise eine Vorreiterrolle ausgeübt hat, ist Visegrád ein junges Phänomen. Den Visegrád-Staaten bietet sich zum jetzigen Zeitpunkt lediglich die Möglichkeit, sich in Nischen hervorzutun. Die Handlungsfähigkeit von Visegrád wird weiter dadurch beschränkt, dass alleinige Initiativen der neuen Mitgliedstaaten nach Ansicht des Politologen Juraj Marusiak kaum Erfolgsaussichten haben.¹³ Außerdem scheinen alle Visegrád-Länder momentan in irgendeiner Hinsicht als unzuverlässiger oder nicht konstruktiver Partner. So steht

Die V4 verfügen im Europäischen Rat über ebenso viele Stimmen wie Deutschland und Frankreich. Treten sie jedoch klar als Interessensgemeinschaft auf, könnte dies EU-Partner verprellen.

Orbán Ungarn weitestgehend international isoliert da, Tschechien und die Slowakei fielen durch interne Handlungsunfähigkeit bei der Eurorettung und Polen mit seinem *opt-out* bei der EU-Grundrechtecharta auf. Dabei hätten die V4 in der EU einen starken Stand, da

sie im Rat über ebenso viele Stimmen wie Deutschland und Frankreich verfügen. Der Vertrag von Lissabon und der vermehrte Gebrauch der gewichteten Mehrheit statt Einstimmigkeit baut diese Position zusätzlich aus. Treten die V4 jedoch klar als Interessensgemeinschaft auf, könnte dies andere EU-Partner verprellen. Daher rät Michal Kořan vom Institut für Internationale Beziehungen in Prag zu einem „smarten“ Ansatz, um weitere Partner zu gewinnen. Dass dieser Ansatz tatsächlich praktiziert wird, zeigt die Wahl der V4+ Partner auf den höchsten Ebenen.¹⁴ Zu den wichtigen Gipfeln werden immer öfter Vertreter des Ratvorsitzes,

12 | Vgl. P. Luif, „Die Zusammenarbeit in Mitteleuropa als Element der Österreichischen EU-Politik. Projektbericht für das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft“, 2007.

13 | Vgl. Rudolf Hermann, „Ein selbstbewusstes Zentraleuropa als Brücke nach Osten“, *Neue Züricher Zeitung Online*, 16.02.2011, http://nzz.ch/nachrichten/politik/international/ein_selbstbewusstes_zentraleuropa_als_bruecke_nach_osten_1.9545787.html [12.07.2012].

14 | Vgl. Kořan, Fn. 3.

anderer Mitgliedstaaten insbesondere der alten Mitgliedstaaten, und hochrangige EU-Vertreter geladen.

Es fällt schwer, ein konkretes EU-Projekt zu benennen, das klar und deutlich die Handschrift der V4 trägt, auch da der Beitrag der Mitgliedstaaten im politischen Prozess schwer identifizierbar ist. Allerdings ist es fraglich, inwiefern Visegrád tatsächlich seine formelle Stärke nutzt. In den vergangenen Krisen in Osteuropa hat Visegrád es verpasst, sich vereint Gehör zu verschaffen, wie z.B. beim Einmarsch russischer Truppen in Georgien oder der Orangen Revolution in der Ukraine.¹⁵

In den vergangenen Krisen in Osteuropa hat Visegrád es verpasst, sich vereint Gehör zu verschaffen, wie z.B. beim Einmarsch russischer Truppen in Georgien.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Visegrád davon abhängt, wie sich das Verständnis der Außenpolitik zu einer Zusammenarbeit in der Gruppe in den jeweiligen Ländern gestaltet. Wenn es profitabler erscheint, agiert jeder auf eigene Faust. So zog es Polen vor, den Vorschlag zur Östlichen Partnerschaft mit Schweden einzubringen. Der EU-Kontext fördert die Tendenz, nach alternativen Ad hoc-Koalitionen zu suchen, da sich eine Vielzahl an weiteren Kooperationspartnern bieten. Insbesondere im Europäischen Parlament, das zunehmend an Bedeutung gewinnt, spielt weniger die regionale Zugehörigkeit zu den V4 als die Parteienfamilie eine Rolle.

Es ist durchaus rational, eigene Interessen zu bewahren und diese flexibel mit anderen Partnern einzubringen. Eingefahrene Strukturen könnten eine flexible und situationsbedingte Entscheidungsfindung behindern. Die Bereitschaft, innerhalb der V4 für die Interessen des anderen zurückzutreten, ist jedoch gering. Ein gutes Beispiel ist der Versuch einer Unterstützung gemeinsamer Kandidaturen. Zwar gab es 2009 mit Pavel Stehlík als gemeinsamem Kandidaten für den Posten des Expo 2010 Steering Committee den ersten Fall eines abgestimmten

15 | Vgl. Rafał Sadowski, „The Visegrad Group – the dispute over the conflict in Georgia“, Centre for Eastern Studies, 17.09.2008, <http://osw.waw.pl/en/publikacje/ceweek-ly/2008-09-18/visegrad-group-dispute-over-conflict-georgia> [12.07.2012]; Zuzana Zelenická, „The Visegrad Group and the EU: Balanced Relationship Between the Visegrad Group and the EU?“, http://www.fpvvmv.umb.sk/userfiles/file/4_2009/2_zelenicka.pdf [12.07.2012].

Vorgehens, doch scheiterten vorherige Bemühungen meist an nationalen Egoismen. So bewarben sich beispielsweise sowohl Ungarn als auch Polen um den Sitz des European Institute of Technology and Innovation. Ein Indiz für eine diesbezügliche Änderung könnte eine Stellungnahme der V4 sein, in der sie gleichberechtigte Repräsentation von alten und neuen Mitgliedstaaten im European External Action Service einfordern.

Ein Konsens der V4 scheint weitestgehend auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränkt. Zwar teilen sie prinzipielle Interessen, doch im Speziellen klaffen die Vorstellungen oftmals auseinander. Die Regierung in Prag trumpfte während ihrer Ratspräsidentschaft mit der Östlichen Partnerschaft auf, doch besitzt Tschechien in Osteuropa wenig natürliches Interesse, da es nicht an diese Staaten angrenzt und auch lange Zeit wenig zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Kontakt mit Osteuropa unterhielt. Es kann vermutet werden, dass sich Tschechien eher aus strategischen Erwägungen als aus Solidarität für seine V4-Partner in diesem Politikfeld hervortat.¹⁶

Heute zeigen sich die Unterschiede der Interessen der V4 deutlicher und politisch motivierte Divergenzen kommen klarer hervor.

In der Zeit nach dem EU-Beitritt vereinte die Länder der V4 neben ihrer Vergangenheit im Kommunismus ihre ähnliche Situation als EU-Neulinge. Diese Faktoren schwinden jedoch zunehmend. Heute zeigen sich die Unterschiede der Interessen deutlicher und politisch motivierte Divergenzen kommen klarer hervor. Dies sind neben

Problemen durch Größenunterschiede abweichende wirtschaftliche und innenpolitische Verhältnisse sowie außen- und europapolitische Zielsetzungen. Einige Beobachter betrachten die V4-Staaten sogar als Konkurrenten z.B. um Einfluss und Fördermittel.¹⁷ Hier stehen besonders die Interessen zwischen dem stark von der Landwirtschaft geprägten Polen und dem eher industriellen Tschechien im Vordergrund. Der interne Zusammenhalt wird zusätzlich

16 | Vgl. David Král, „The Czech Republic and the Eastern Partnership – from a By-product to a Beloved Child?“, in: Izabela Albrycht (Hrsg.), *The Eastern Partnership in the Context of the European Neighbourhood Policy and the V4 Agenda*, Kosciuszko Institute, Krakau, 2010, 5-18.

17 | Vgl. Kořan, Fn. 3.

durch Konkurrenz um ausländische Direktinvestitionen und die mangelnde EU-Förderung für V4-Projekte bedroht.¹⁸

Unterschiede zeigen sich auch am Integrationsfortschritt. Bisher ist die Slowakei der einzige V4-Staat, der Mitglied der Eurozone ist.

Während Polen einem Beitritt der Eurozone aufgeschlossen gegenübersteht, ist die Haltung in Tschechien hierzu weitestgehend skeptisch.

Die Meinungen der anderen Staaten zur Euroeinführung variieren. Während Polen einem Beitritt aufgeschlossen gegenübersteht, ist die Haltung in Tschechien hierzu weitestgehend skeptisch. Ähnliches gilt für Ungarn. Die Uneinigkeit um den Lissabon-Vertrag verdeutlichen ferner unterschiedliche Auffassungen zur institutionellen Gestaltung der EU.

Am Beispiel Ungarns zeigt sich, dass der Status der Visegrád und der EU von der jeweiligen Regierungspartei abhängen. Im politischen Diskurs über die Kooperation nach 2004 in den ungarischen Parteien scheinen konservative Kräfte ein stärkeres Engagement in der V4-Plattform zu bevorzugen, um in Europa einen besseren Stand zu haben und die Region zu stärken. Linke scheinen hingegen zu einer offenen, nicht-Visegrád-geprägten EU-Politik zu tendieren.¹⁹ Theoretisch sollte sich die aktuelle ähnliche Ausrichtung der Regierungen in den V4 als förderlich erweisen – auch wenn die jüngsten Neuwahlen in der Slowakei dieses Bild etwas verändern.

In der politischen Volatilität der V4-Staaten liegt ein grundsätzlicher Schwachpunkt der Zusammenarbeit.²⁰ Die Stimmverhältnisse verschieben sich oftmals eklatant zwischen den einzelnen Wahlen und das Parteiensystem ist teils noch nicht endgültig konsolidiert. Daher kann sich mit jeder Wahl der außenpolitische Fokus und somit die Einstellung zur Visegrád-Gruppe verändern. Folglich könnte sich die nicht-institutionalisierte Struktur der V4 als problematisch erweisen. Diese Volatilität geht zudem eine gefährliche Ver-

18 | Janusz Bugajski, „Visegrád’s Past, Present and Future“, *The Hungarian Review*, Bd. 2, Nr. 3, 07.06.2011, http://hungarianreview.com/article/visegrads_past_present_and_future [12.07.2012].

19 | Judit Hamberger, „The Future of the Visegrad Cooperation from the Hungarian Perspective“, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 15, Nr. 03-04/2006, 91–107.

20 | Vgl. Interview der Verfasser mit Vladimír Handl, Research Fellow am Institut für Internationale Beziehungen Prag am 26.01.2012.

bindung mit bilateralen Spannungen ein. Mit jedem Regierungswechsel droht der schwelende slowakisch-ungarische Konflikt um Sprach- und Bürgerrechte der ungarischen Minderheit in der Slowakei aufzubrechen. Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass realpolitische Erwägungen des isolierten Ungarn und der politisch angeschlagenen Slowakei diesen Konflikt vorerst im Zaum halten.

Hinzu kommt die Rolle Polens. Schon lange wurde darüber seit dem EU-Beitritt spekuliert. Es gab Befürchtungen, dass Polen entweder die V4 zugunsten von Partnern wie dem Weimarer Dreieck, also Deutschland und Frankreich, links liegen lassen könnte oder im Gegenteil diese zu einer Dominanz in Osteuropa missbrauchen könnte. In jüngster Zeit hat Polen einen „Königsweg“ gewählt, indem sich Warschau als aktiver und konstruktiver Partner innerhalb der EU präsentierte, seine Beziehungen zu den

Es fällt auf, dass Polen zu V4-Ministerialtreffen nicht mehr seine Spitzenbeamten schickt und die Partner somit den Eindruck gewinnen, Warschau sei weniger an regionalen Projekten interessiert.

USA, Russland und Deutschland verbesserte, stärker im Weimarer Dreieck aktiv war und auch in der weiteren Region eine Führungsrolle wahrzunehmen suchte.²¹ Es fällt dennoch auf, dass Polen zu V4-Ministerialtreffen

nicht mehr seine Spitzenbeamten schickt und die Partner somit den Eindruck gewinnen, Warschau sei weniger an regionalen Projekten interessiert.²² Ob zu viel oder zu wenig Ambition der Polen befürchtet wird – beides scheint für die internen Beziehungen der V4 nicht stabilisierend zu wirken.

Nachdem klar zu sein scheint, dass übertriebener Optimismus bezüglich der V4 deplatziert ist, stellt sich die Frage, ob die Pessimisten diese Zusammenarbeit adäquater beschreiben. Ihrer Meinung nach hat Visegrád in der heutigen Zeit keine Berechtigung mehr. In den Treffen sehen sie nichts als Gerede und symbolisches Prozedere ohne greifbare Resultate. Die weitere Existenz und die Ausweitung der Zahl und Gebiete der V4-Treffen passen nicht in dieses Bild. So haben die V4 schon eine wichtige Funktion, indem sie eine Kommunikationsplattform bieten und zu einem Interessensaustausch beitragen. Die V4 leisten damit einen Beitrag zur Stabilisierung der Region. Dies ist für die mit einer Vielzahl von Problemen kämpfende EU wichtig. Zudem

21 | Vgl. ebd.

22 | Tomáš Valašek, „The new Poland and its neighbours“, *Czech position*, 29.11.2010, <http://ceskapozice.cz/en/news/foreign-affairs/new-poland-and-its-neighbors> [12.07.2012].

sollte nicht der Vorbildcharakter der V4 für die Regionen Osteuropas vergessen werden. Allerdings, so bemerkt Vladimír Handl vom Institut für Internationale Beziehung (IIR) in Prag, hat sich Visegrád nicht als Krisenlösungsinstrument, sondern als Instrument der Konsolidierung nach Krisen bewiesen.²³ Dies zeigt vor allem die Unterstützung für die Integration der Slowakei in die Gruppe, die NATO und die EU nach der Regierung Mečiar 1998.

In einigen Nischen könnten die V4 in eingeschränktem Maß eine Vorreiterrolle innerhalb der EU übernehmen. Hierzu zählen die Demokratie- und Transformationsförderung, die östlichen Partner der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Energiesicherheit. Die Einsicht um die gestärkte Position durch gemeinsames Vorgehen und ein Lernen aus Fehlern der Vergangenheit sind vermehrt in den letzten Jahren zu beobachten.

Die Einsicht um die gestärkte Position durch gemeinsames Vorgehen und ein Lernen aus Fehlern der Vergangenheit sind vermehrt in den letzten Jahren zu beobachten.

Es wurde eine *best practice* herausgearbeitet, die immer wieder angepasst wird. Diese beinhaltet offensichtlich auch, dass weitestgehend unauffällig zusammengearbeitet wird.

Selbst wenn nicht überall der Konsens gesucht wird, dienen die vielfältigen Kontakte unter den V4 der Gewinnung externer als auch interner Informationen. Dies ist in der EU ein erheblicher Vorteil, da so nicht nur eine Arbeitsteilung vorgenommen wird, sondern die Position der Partner bereits im Vorfeld berücksichtigt werden kann.²⁴ Dies könnte sogar zur Effizienz der EU beitragen. Vít Dostál bemerkt, dass die V4 bewusst bis zu dem Punkt eine Abstimmung treffen, an dem ihre Haltungen auseinander gehen. So betreiben sie eine Art *soft lobbying*, um ein freundliches Klima für ihre Anliegen zu schaffen.²⁵

Wie der tschechische Premier Petr Nečas betont, sind Ängste einer Mitteleuropäischen Allianz in der EU unberechtigt. Diese wurden hinter Nicolas Sarkozys Kommentar von 2009 vermutet, in welchem er die V4 für ihre Praxis rügte, sich vor den EU-Gipfeln zu treffen. Nečas sieht die V4 hingegen als natürlichen Zusammenschluss von Staaten mit denselben Interessen basierend auf Kultur und

23 | Vgl. Fn. 20.

24 | Vgl. Kořan, Fn. 3.

25 | Vgl. Fn. 11.

Geschichte, vergleichbar mit dem deutsch-französischen Tandem.²⁶ Folglich sollten die V4 auch nicht unterschätzt werden, denn sie könnten in Zukunft zu strategisch wichtigen Partnern werden. Die V4 könnten eine Art *soft power* im Inneren und Äußeren ausüben. Im Inneren, indem weniger häufig aneinander vorbei agiert wird. Im Äußeren dadurch, dass die V4 die EU davor bewahren, wegen der Eurokrise einige Bereiche wie die östlichen Nachbarn und die Energieversorgung aus den Augen zu verlieren.

DIE THEMEN DER V4 – EINE SUCHE IM NEBEL DER SYMBOLIK

In der Rhetorik unter anderem der tschechischen V4-Präsidentschaft nehmen die Regionen Osteuropas, der Westliche Balkan und der Südkaukasus eine zentrale Rolle ein. Auch die Aktivitäten des IVF wurden dahingehend ausgerichtet. Zum einen geht es um die Annäherung und Vermittlung zwischen EU und diesen Zielregionen, zum anderen um die Unterstützung im Transformations- und Demokratisierungsprozess. Außerdem haben die meisten Staaten der V4 durch gemeinsame Grenzen und wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Austausch mit diesen Regionen ein Interesse, diese stabil zu halten. Dies prädestiniert sie für eine Vermittlerrolle zwischen EU und ihren Nachbarn. Diese Mission ist jedoch schwierig, da die Interessen kaum vereinbar sind. Die EU schließt weitere Beitritte aus, was für die Partnerstaaten nur bedingt Anreize zur Transformation liefert.

Die außenpolitischen Interessen innerhalb der V4 sind unterschiedlich. So setzt jede V4-Präsidentschaft regionale Schwerpunkte. Das macht die Koordinierung suboptimal. Polen ist sicherlich an einer regionalen Machtstellung interessiert. Sein Hauptinteresse liegt auf den Staaten der Östlichen Partnerschaft, vor allem der Ukraine. Hier setzt es sich für Demokratisierung und soziale Kontakte ein.²⁷ Tschechien hat weniger Interesse an einer Beitrittsförderung,

26 | „Nečas: ‚Die Visegrád-Gruppe ist keine Freimaurerloge‘“, *EurActiv*, 28.09.2010, <http://euractiv.de/328/artikel/necas-die-visegrad-gruppe-ist-keine-freimaurerloge-003701> [12.07.2012].

27 | Viera Knutelská, „Visegrad Countries in the EU: Visions and Priorities“, *Association for International Affairs*, 25.10.2011, <http://amo.cz/publications/visegrad-countries-in-the-eu-visions-and-priorities.html?lang=en> [12.07.2012].

setzt sich mehr für Demokratisierung per se ein, ohne eine spätere EU-Mitgliedschaft dieser Länder einzuschließen, und steht Visalockerungen kritisch gegenüber, auch aufgrund der Erfahrung mit ukrainischen Migrationsströmen.²⁸ Ungarns Außenpolitik bemüht sich um die im Ausland lebenden ungarischen Minderheiten. Darum befürwortet Ungarn den EU- und Schengenbeitritt Serbiens und der Ukraine und konzentriert sich mehr auf den Balkanraum.²⁹ Die Slowakei ihrerseits interessiert sich für den Westlichen Balkan, wo sie Kroatien und Serbien als Garanten der regionalen Stabilität ausmacht. Daher fördert sie Beitrittsbemühungen und Visalockerungen.³⁰

Als größter Erfolg sticht die Initiative der Östlichen Partnerschaft hervor. Deren grundlegender Gedanke ist es, die östlichen Partner der ENP – Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine – gesondert von den anderen Partnern und an ihre Bedürfnisse angepasst zu behandeln. Hierzu sollen neben einer Erneuerung der bestehenden, bilateralen Verträge multilaterale Plattformen auf Regierungs- und Bevölkerungsebene geschaffen werden, die den Erfahrungsaustausch fördern. Darüber hinaus soll eine Angleichung an EU-Standards stattfinden. Das langfristige Ziel ist es, den Nachbarn das visumfreie Reisen zu ermöglichen. Für die Ukraine und die Republik Moldau gibt es bereits dahingehende Aktionspläne. Trotz intensiver Konsultation der V4 wurde aus dem Vorschlag letztendlich eine polnisch-schwedische Initiative. Daraufhin erarbeitete die EU-Kommission einen Vorschlag, der unter der tschechischen Ratspräsidentschaft 2009 zum Abschluss gebracht wurde. Tschechien setzte diesen Punkt auf die Agenda, da es angesichts der angespannten Lage in Osteuropa in diesem Zeitraum als passendes und aktuelles Thema erschien, um Profil in Europa zu gewinnen.³¹ Im März dieses Jahres unterstrich die Gruppe nochmals in einem durch Vertreter der

Das langfristige Ziel der Östlichen Partnerschaft ist es, den Nachbarn das visumfreie Reisen zu ermöglichen.

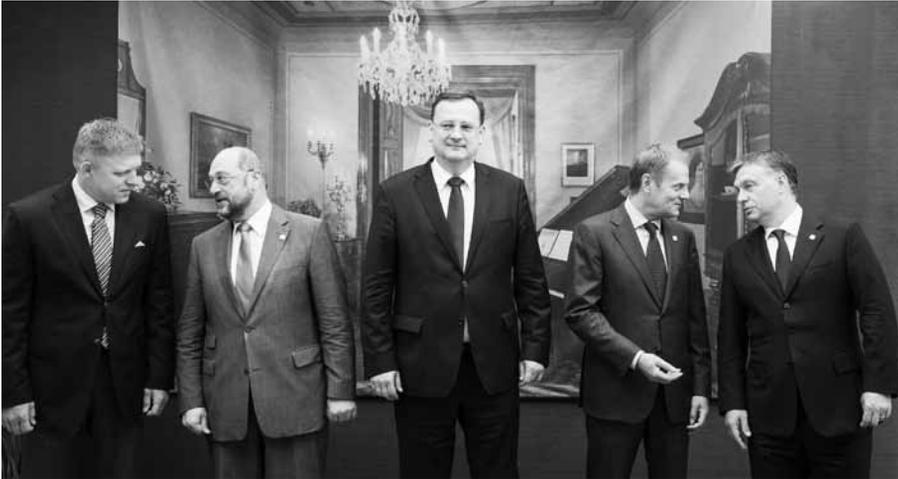
28 | Zelenická, Fn. 15.

29 | Zoltán Pogatsa, „Hungary’s Foreign Policy after the 2010 Parliamentary Elections: Change or Continuity?“, in: Olga Gyarfašova und Grigorji Mesežnikov (Hrsg.), *Visegrad Elections 2010: Domestic Impact and European Consequences*, Institute for Public Affairs, Bratislava, 2011.

30 | Martin Butora, „Slovakia’s Foreign Policy: Legacies and New Horizons“, in: ebd.

31 | Vgl. Král, Fn. 16.

EU-Institutionen und einiger Mitgliedstaaten und der Partnerländer besuchten Gipfel in Prag die Bedeutung der Östlichen Partnerschaft. In der Folge wurden die Aktivitäten des IVF noch stärker auf diesen Bereich ausgerichtet und die EU in einer Erklärung zu einer konsequenteren Verfolgung dieser Initiative aufgefordert.



Ständig im Gespräch, aber mit ungewissem Ziel: Die Regierungschefs Robert Fico, Petr Nečas, Donald Tusk und Viktor Orbán, mit EU-Parlamentspräsident Martin Schulz (2. v.l.). | Quelle: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (CC BY-NC-ND).

Im Bereich der Förderung der Demokratie können die V4 nur bedingt Erfolge vorweisen. Trotz ihres Know-hows in diesem Bereich fehlen die nötigen finanziellen Ressourcen für eine effiziente Umsetzung. Lokale Partner wurden unzureichend eingebunden und es wurde versäumt, auf greifbare Ergebnisse zu setzen. Manche Stimmen schlagen daher einen Visegrád-Fonds für Demokratie vor.³² Dies ähnelt dem Vorschlag der polnischen Ratspräsidentschaft, ein solches Instrument in Form des European Endowment for Democracy zu schaffen. Zudem spielt das Civil Society Forum in der Debatte um die Östliche Partnerschaft eine immer größere Rolle und greift somit die vermeintliche defizitäre zivilgesellschaftliche Einbindung auf. Seit 2009 fand dieses Forum zwischen Vertretern aus Zivilgesellschaft und Autoritäten bereits dreimal statt. Es wird generell positiv bewertet, deshalb wollte auch die polnische Ratspräsidentschaft verstärkt darauf setzen. Allerdings haben vergangene Krisen gezeigt, dass die V4 außer Stande waren,

32 | Vgl. Zelenická, Fn. 15.

geschlossen aufzutreten: Zur Unabhängigkeit des Kosovos nahm die Slowakei eine Sonderhaltung ein.³³ In der Georgienkrise 2008 konnten sich die V4 nicht einmal auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen.³⁴

Darüber hinaus erwiesen sich unterschiedliche Haltungen zu Russland häufig als Hindernis. Das gilt für die Östliche Partnerschaft, Energiesicherheit und die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Die Meinungen, wie genau dieser Riss innerhalb der V4 verläuft, sind unterschiedlich. Tendenziell gelten Ungarn und die Slowakei als positiver zu Russland eingestellt.

Die USA und die NATO sind für die V4 wichtige Partner, zu denen sie nach eigenen Aussagen gute Beziehungen anstreben. Aber abgesehen von ihrem gemeinsamen Bemühen um visafreies Reisen in die USA und Kanada gingen die V4 auch hier meist getrennte Wege. Auch beim Erreichen der Visafreiheit traten nationale Egoismen zu Tage, denn zusätzlich zu den V4-Bemühungen sollte jedes Land für sich selber eintreten. Im Rahmen der NATO sollen nun erstmals einige Aktivitäten zusammengelegt werden. Lange schon gab es Überlegungen, so Kosten zu sparen. Es gibt den Gedanken, ab 2016 eine durch Polen geführte V4-*battlegroup* zu errichten.³⁵ Wie ernst gemeint und wie konkret ausgearbeitet dieser Vorschlag ist, bleibt offen, schließlich wurde er schon mehrmals auf Eis gelegt. Allerdings unterstrichen die V4-Staaten diese Absicht nochmals in ihrer Erklärung zur NATO im April dieses Jahres.

Es gibt den Gedanken, ab 2016 eine durch Polen geführte V4-battlegroup zu errichten. Wie ernst gemeint und wie konkret ausgearbeitet dieser Vorschlag ist, bleibt offen.

Das Erreichen des gemeinsamen Beitritts zur Schengenzone wird als bedeutendster Erfolg der V4 nach dem EU-Beitritt gefeiert. Zahlreiche Komitees tauschen noch heute diesbezüglich Informationen aus und Schengen bestimmt maßgeblich den weitestgehend unbekanntesten, aber regen Austausch zwischen den Innenministerien. Allerdings ist der Schengenbeitritt ein Feld, in dem es funktional, ge-

33 | Tomáš Strážay, „Visegrad- Arrival, Survival, Revival“, in: *Two Decades of Visegrad Cooperation*, International Visegrad Fund, Bratislava, 2011.

34 | Vgl. Sadowski, Fn. 15.

35 | „A militarised Visegrad Group?“, *EurActiv*, 13.05.2011, <http://euractiv.com/global-europe/militarised-visegrad-group-analysis-504824> [12.07.2012].

rechtfertigt und angebracht war, zu kooperieren.³⁶ Auch gegen die Entscheidung der Schweiz, wieder qualitative Beschränkungen gegen Bürger aus acht EU-Staaten zu errichten, protestierten die V4-Länder kollektiv im vergangenen April.

Ein weiteres Steckenpferd der Rhetorik der Visegrád-Gruppe ist die Energiesicherheit. Dies umfasst einerseits die Diversifizierung der Lieferungen und andererseits die Zusammenlegung der Infrastruktur. Die Zusammenarbeit bietet sich an, da alle vier Länder trotz unterschiedlicher Energieportfolios weiterhin stark von Energielieferungen aus Russland und dem Transit über die Ukraine abhängen.

Seit der Entdeckung von Schiefergas träumt Polen nicht nur vom großen Geschäft, sondern auch davon, sich aus der Abhängigkeit vom russischen Gas befreien zu können.

Die Östliche Partnerschaft muss vor diesem Hintergrund verstanden werden. Polen steht vor einer speziellen Situation, da es über Kohlereserven verfügt. Seit der Entdeckung von Schiefergas träumt Polen nicht nur vom großen Geschäft, sondern auch davon, sich aus der Abhängigkeit vom russischen Gas befreien zu können. Ebenso wie Tschechien ist es weniger von Gasimporten abhängig als die anderen Visegrád-Staaten. Tschechiens Energiesicherheit wird sogar als für die Region untypisch hoch betrachtet.³⁷ Ungarns Abhängigkeit ist hingegen ernst zu nehmen. Daher strebt es neben einer Diversifizierung gute Kontakte zu Russland an und beteiligt sich am South-Stream-Projekt, einer Pipeline von Russland nach Italien.³⁸ Anders als ihre Partner steht die Slowakei der eigenen hohen Rohstoffabhängigkeit wenig kritisch gegenüber. Sie bemüht sich neben V4+-Initiativen um gute Beziehungen zu Russland und der Ukraine. Die Gas-Krise im Jahr 2008 hat jedoch an dieser Einstellung gerüttelt.³⁹

Insgesamt hat die Gas-Krise dazu beigetragen, bestehende Differenzen zu überbrücken. Die Slowakei und Ungarn haben sogar trotz ihrer Streitigkeiten Abkommen über den Transport über gemeinsame Pipelines geschlossen. Unterschiede in den Zielvorstellungen bestehen dennoch. So

36 | Zelenická, Fn. 15.

37 | Petr Binhack und Jakub Jaroš, „Energy Policy of the Czech Republic“, in: Joanna Świątkowska (Hrsg.), *Energy security of the V4 countries. How do energy relations change in Europe*, Kosciuszko Institute, Krakau, 2011, 37-41.

38 | Mariusz Ruszel, „V4 in the European Union“, in: ebd., 73-78.

39 | Vgl. Kořan, Fn. 3.

litten die bilateralen Beziehungen zwischen Polen und Tschechien durch Polens Haltung zur North-Stream-Gaspipeline und der im Gegenzug geäußerten tschechischen Ablehnung der Odessa-Brody-Ölpipeline.⁴⁰

Dennoch bemühen sich die Staaten, das Thema Energiesicherheit auf der EU-Agenda zu halten. Hierbei betrachten sie Kernenergie als wichtige Energiequelle.

Noch vor Ende der V4-Präsidentschaft wird eine gemeinsame Position zur Energie erwartet.⁴¹ Bereits die slowakische Präsidentschaft hatte sich der Forcierung der diesbezüglichen Vorstellungen der V4 in der EU mit Erfolg an-

Die Konzeption der V4 zur Energiesicherheit umfasst einen Nord-Süd-Gaskorridor, der bestehende Ost-West-Verbindungen ergänzt und in dessen Mitte die Nabucco-Pipeline platziert sein soll.

genommen. Die V4-Konzeption umfasst einen Nord-Süd-Gaskorridor, der bestehende Ost-West-Verbindungen ergänzt und in dessen Mitte die Nabucco-Pipeline platziert sein soll. Zunächst verfassten die V4 hierzu 2010 einen Brief an EU-Energiekommissar Günther Oettinger. Darin ging es um den Ausbau der Energieinfrastruktur und dessen finanzielle Förderung. Diese Punkte fanden Eingang in Oettingers Vorschlag, die Ostsee, die Adria und das Schwarze Meer zum Zweck des Gastransports zu einem Nord-Süd-Gaskorridor zu verknüpfen. Das Konzept wurde vom Europäischen Rat im Februar 2011 angenommen. Eine hochrangige Arbeitsgruppe soll an der Verwirklichung dieses Planes arbeiten. An ihr beteiligen sich die V4-Staaten, neben Bulgarien und Rumänien. Kroatien hat einen Beobachterstatus.⁴²

Die V4 waren auch hinsichtlich des EU-Budgets aktiv. Die tschechische EU-Ratspräsidentschaft legt einen Fokus hierauf, da ein Zusammenhang zwischen der EU-Finanzperspektive und der Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie der V4-Region gesehen wurde. Dieses Thema ist vermutlich wieder auf die Agenda getreten, da für 2014 Entscheidungen anstehen. Tschechien erarbeitete zunächst ein Non-Paper. In der anschließenden Erklärung der Regierungschefs der V4 im Oktober 2011 einigte man sich auf folgende Botschaften: Die Höhe des vorgeschlagenen Budgets ist für die V4 zufriedenstellend. Das Budget muss Wettbewerbsfähigkeit

40 | Ebd.

41 | Vgl. Interview der Verfasser mit Jiří Čištecký, dem Leiter der Abteilung Mitteleuropa des tschechischen Außenministeriums am 03.02.2012.

42 | Maciej Kołaczkowski, „V4 energy cooperation with special view on natural gas“, in: Świątkowska (Hrsg.), *Fn.* 37, 77-83.

und Wachstum, aber auch interne Kohäsion sichern. Darum muss die Kohäsionspolitik weiterhin auf schwache Regionen und Mitgliedstaaten abzielen. Ein sektoraler Ansatz sollte nicht eingeführt werden, da dies die Zielerreichung der Kohäsionspolitik weniger effizient machen würden. Stattdessen soll die Kohäsionspolitik weiterhin einen separaten, wichtigen Platz unter den EU-Politiken einnehmen und ihren Fokus auf die Reduzierung regionaler Ungleichgewichte beibehalten. Damit werden Aussagen der Bratislava-Erklärung anlässlich ihres 20-jährigen Bestehens wiederholt. Allerdings sprach diese auch von einer reformierten Agrarpolitik. Eine Aufstockung des Budgets und eine Stärkung der Agrarpolitik ist alleiniges Interesse Polens. Agrarreformen, die Euroeinführung, institutionelle Reformen der EU und der Minderheitenschutz sind Bereiche, in denen eine Einigung der V4 als unwahrscheinlich gilt.⁴³

In einigen Feldern haben die V4 also gemeinsame, koordinierte Projekte auf den Weg gebracht. Dies gilt vor allem für die Östliche Partnerschaft, die Energiepolitik und den EU-Finanzrahmen. Allerdings unterscheiden sich auch hier die Eigeninteressen, und ein koordiniertes Vorgehen ist nicht immer zu beobachten. 2011 erwarteten viele das Jahr Visegráds, da Ungarn und Polen die Ratspräsidentschaft innehatten. Trotz guter Bemühungen wurde es dies letztendlich eher nicht, da die Eurokrise ein Krisenmanagement der Präsidentschaft erforderte. Dabei könnten Themen wie die Östlichen Nachbarn auch den großen Nachbarn der V4, Deutschland, interessieren.

2011 wurde nicht das Jahr Visegráds, obwohl Ungarn und Polen die EU-Ratspräsidentschaft innehatten, da die Eurokrise deren Krisenmanagement erforderte.

DEUTSCHLAND UND DIE VISEGRÁD-GRUPPE – EIN LOHNENDES EXPERIMENT?

Bis jetzt existiert keine nennenswerte definierte oder gar institutionalisierte Kooperation Deutschlands und der Visegrád-Gruppe auf multilateraler Ebene, obwohl es seit 1989 starke bilaterale Kontakte und äußerst intensive Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen V4-Ländern gibt. Deutschland hat in der Vergangenheit zwar sowohl deren EU-Beitritt aktiv gefördert als auch die Kooperation im V4-Format zunächst begrüßt. Jedoch standen dahinter eher pragmatische Gründe und kein

43 | Špok, Fn. 8.

Enthusiasmus für die V4-Idee. Die deutsche Seite verstand die Visegrád-Kooperation als Projekt zur Stabilisierung der Region mit Vorbildcharakter für weitere Zusammenschlüsse, da es als eine Art Kooperationstrainingslager und Auffangbecken im Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft verstanden wurde. Der einzige nennenswerte Kontakt der Visegrád-Gruppe und Deutschlands war ein eher symbolisches Treffen der Regierungschefs der V4 und des Bundeskanzlers Gerhard Schröder im Jahr 2000.

Mit dem EU-Beitritt der V4-Länder haben sich die Beziehungen Deutschlands zu den Visegrád-Staaten intensiviert, aber Kontakte zwischen der Gruppe und Deutschland sind dennoch rar. Das bisher eher asymmetrische Verhältnis veränderte sich zugunsten der Visegrád-Staaten, die nun gleichberechtigte Partner in der EU sind und sich in Bezug auf strukturelle Reformen teils besser aufgestellt sehen. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 suchten die V4 verstärkt Kontakt zu deutschen Vertretern, doch wurde diese Praxis auch in den nachfolgenden Ratspräsidentschaften beibehalten und ist somit nicht speziell an Deutschland ausgerichtet.

Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 suchten die V4 verstärkt Kontakt zu deutschen Vertretern. Diese Praxis wurde auch in den nachfolgenden Ratspräsidentschaften beibehalten.

Im vergangenen Jahr kam es dann zu einigen Treffen der hohen politischen Ebenen mit ebenfalls eher symbolischem Charakter. Gute Beziehungen zu den östlichen Nachbarn sind ein explizites Ziel der Regierung von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Zusammen mit dem österreichischen Bundeskanzler und dem ukrainischen Ministerpräsidenten besuchte sie im Februar 2011 die Jubiläumsfeierlichkeiten zum 20-jährigen Bestehen der Visegrád-Gruppe. In diesem Rahmen wurde die Lage in den Staaten der Östlichen Partnerschaft, vor allem in Weißrussland, ebenso erörtert wie die Energiepolitik, die Sicherung der Energieversorgung und die Bekämpfung der Inflation bei Lebensmittelpreisen. Die teilnehmenden Staaten verabschiedeten eine Erklärung, die das Vorgehen der weißrussischen Regierung verurteilte. Vertreter der Ukraine unterzeichneten diese nicht.

Im März 2011 folgte ein Besuch von Außenminister Guido Westerwelle. Zu den weiteren Gästen zählten die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton, EU-Kommissar Stefan Füle und Vertreter der Östlichen Partnerschaft. Bei diesem

durchaus prominent besuchten Treffen verabschiedete Deutschland mit den V4 einige Erklärungen. Man verurteilte z.B. die Ermordung des pakistanischen Ministers für Minderheiten und die Gewalt in Weißrussland. Zu den weiteren Themen gehörte eine Erklärung zur Östlichen Partnerschaft, in der deren Förderung und ein Gipfel in Warschau unter polnischer Ratspräsidentschaft in Aussicht gestellt wurden. Angesichts des Arabischen Frühlings wurde eine Erklärung zur Südlichen Partnerschaft abgegeben, die die Gewalt in Libyen verurteilte und humanitäre Hilfe und Unterstützung bei den Transformationsaufgaben in Aussicht stellte. Dies sind jedoch eher symbolische Bekundungen, und sie wurden auch nicht wieder aufgegriffen.

Gründe für die Zurückhaltung sieht Kai-Olaf Lang von der Stiftung Wissenschaft und Politik darin, dass Deutschland es vermeiden möchte, eine genuine Mitteleuropapolitik zu betreiben, da diese Misstrauen wecken könnte. Die V4-Länder und auch weitere EU-Partner hätten dahinter einen deutschen Versuch vermuten können, verlorene Einflussgebiete zurückzugewinnen. Außerdem möchte Deutschland nicht unbedingt zur starken Institutionalisierung von Untergruppen in der EU beitragen, da diese die Flexibilität der Entscheidungsfindung gefährden könnte.⁴⁴

Die variierenden, aber starken bilateralen Beziehungen Deutschlands zu jedem V4-Land stehen einem multilateralen Ansatz, der sich ausschließlich auf die V4 und die Bundesrepublik konzentriert, im Wege.

Stattdessen setzte Berlin auf eine EU-Erweiterungspolitik. Die variierenden, aber starken bilateralen Beziehungen zu jedem V4-Land und der Kontakt über internationale Foren stehen hierbei einem multilateralen Ansatz, der sich ausschließlich auf die V4 und die Bundesrepublik konzentriert, im Wege. Hinzu kam, dass Visegrád weder als einheitlicher Akteur noch als gefestigter Handlungsraum auftrat, an den sich die deutsche Politik hätte richten können.⁴⁵ Der Visegrád-Gruppe fehlte es an politischem Gewicht. Die V4-Länder schienen um gute Beziehungen zu Deutschland zu konkurrieren und konnten sich auf kein geschlossenes Vorgehen einigen.

Welche Möglichkeiten für die Zukunft gibt es somit für die V4 und Deutschland? Eine projektorientierte Zusammenarbeit sollte möglich sein. Hierzu müssen aber Themen und

44 | Kořan, Fn. 3.

45 | Kai-Olaf Lang, „Anatomie einer Zurückhaltung – Deutschland und die Visegrád-Gruppe“, *Osteuropa*, Fn. 1, 5-15.

Interessen passen. Ein erster Schritt wäre es, Felder gemeinsamer Interessen zu identifizieren. Die östliche Dimension der ENP könnte ein solches Beispiel sein. Deutschland ist traditionell ein Befürworter dieser Politik und könnte von den Erfahrungen der V4 in Bezug auf die Östliche Partnerschaft und den Westlichen Balkan profitieren. Zudem könnten allgemeine Fragen der Außenpolitik im Fokus stehen. Da Deutschland an die V4 grenzt und diese nun die EU-Außengrenze sichern, sollte es auch im deutschen Interesse liegen, in Bezug auf Migration, Justiz und Inneres verstärkt zu kooperieren. Weitere Felder könnten die Lösung von Grenzproblemen wie Transitverkehr, Energiesicherheit und Umweltschutz sein.

In vielen Punkten gehen die Einstellungen aber auch auseinander. Hierzu zählen: Vergangenheitsdebatten, Grundsatz Einstellungen zur EU und ihren Institutionen sowie insbesondere Arbeitnehmerfreizügigkeit und der deutsche Wunsch nach harmonisierten Steuersätzen.⁴⁶ Neuerdings betrachten die Staaten der V4 auch den deutschen Atomausstieg mit wachsender Verwunderung und Besorgnis. Mancher Beobachter in den V4 hätte sich gewünscht, dass diese Entscheidung den Visegrád-Staaten plausibel gemacht worden wäre. Ein Diskussionsformat, in dem es um regionale Fragen und gegenseitigen Informationsaustausch geht, könnte solche Defizite beheben. Ein guter Einstieg könnte es dabei sein, zuvorderst Interaktionen in der Zivilgesellschaft insbesondere im Bereich der Jugend und der Kultur zu fördern. In diesem Zusammenhang würde es sich anbieten, wenn Thinktanks aus den Visegrád-Staaten sich zusammentäten, um mit deutschen Partnern in Kontakt zu treten. Einen Schritt in diese Richtung könnte der Aufruf des IVF darstellen, Vorschläge zu einem regionalen V4-Thinktank bis Juni dieses Jahres einzureichen. Darauf aufbauend könnte es mittelfristig einen Dialog der Experten und daraufhin Kontakte auf der politischen Ebene geben.

Da Deutschland an die V4 grenzt und diese nun die EU-Außengrenze sichern, sollte es auch im deutschen Interesse liegen, in Bezug auf Migration, Justiz und Inneres verstärkt zu kooperieren.

Themen für eine verstärkte Kooperation zwischen den V4 und Deutschland wären also vorhanden. Engere Beziehungen Deutschlands mit der Visegrád-Gruppe könnten Synergien bringen, die einer schnellen Entscheidungsfindung

46 | Josefine Wallat, „Alte Lasten, neue Chancen – Deutschlands Blick auf Viségrad“, *Osteuropa*, Fn. 1, 77-89.

auch auf EU-Ebene dienlich sein könnten. Eine Voraussetzung für ein solches Engagement Deutschlands wäre jedoch, dass die Visegrád-Gruppe ihrerseits gemeinsame, konstruktive Vorschläge in die Debatte einbringt. Fazit: Für einen Ausbau der Beziehungen müssen letztlich beide Seiten den politischen Willen aufbringen.

AUSBLICK: EINE GRUPPE MIT ZUKUNFT?

Die Debatte um die Visegrád-Gruppe kreiste vor allem um die Vor- und Nachteile einer Institutionalisierung und Erweiterung der Gruppe.

Mit den Jahren wurden die unterschiedlichsten Empfehlungen für die Visegrád-Gruppe ausgesprochen. Die Debatte kreiste vor allem um die Vor- und Nachteile einer Institu-

tionalisierung und Erweiterung der Gruppe. Der momentan geringe Institutionalisierungsgrad hat zu Flexibilität und Offenheit gegenüber neuen Ideen und Inhalten, der Möglichkeit von Ad hoc-Treffen auch mit anderen Ländern und zu effizienten Ausgaben geführt. Damit gehen Nachteile einher wie die Abwesenheit einer koordinierenden Institution, klar definierter Kommunikationsregeln oder Mechanismen der Kooperation, Schwierigkeiten, eine Visegrád-Identität zu bilden, und nicht-bindende Entscheidungen.⁴⁷ Allerdings wird eine Institutionalisierung von den handelnden Akteuren ausgeschlossen. Das gleiche gilt für eine Erweiterung, die als zu problematisch für die interne Entscheidungsfindung und als durch das V4+-Format abgedeckt betrachtet wird. Trotz dieser Nachteile hat die Gruppe über zwanzig Jahre überlebt. Daher ist es müßig, diese Rahmenbedingungen in der nahen Zukunft ändern zu wollen.

Stattdessen sollte sich eine Optimierung auf die Gegebenheiten konzentrieren, um die dargestellten inhärenten Defizite der V4 wie politische Volatilität, bilaterale Spannungen und Konkurrenzen zu überbrücken. Der ehemalige Exekutivdirektor des IVF, Urban Rusnák, liefert hierzu einige Ansätze:⁴⁸ Es müssten erstens konkrete Kooperationsinhalte gefunden werden, zweitens sollten die Erwartungen an das, was geleistet werden kann, nicht zu hoch gesteckt werden, z.B. kann ein Konsens in Fragen der nationalen Souveränität wie bei der Euroeinführung nicht erwartet werden. Daher sollten drittens Ziele und Mechanismen

47 | Strážay, Fn. 33.

48 | Urban Rusnák, „Is there any Future for Visegrad Cooperation within EU?“, http://www.europeum.org/doc/arch_eur/EPF_future_of_Visegrad.pdf [12.07.2012].

zusammenpassen. Letzteres ist z.B. bei der Demokratieförderung bisher ein Problem gewesen. Management, Förderung und Einbeziehung lokaler Partner passten nicht zu den Ambitionen. Viertens sollte die Solidarität gestärkt werden. Grundlage hierfür sind Vertrauen und klar definierte Ziele. In der Vergangenheit zeichneten sich die V4 eher durch einen Mangel von Solidarität aus, wie die diversen Beispiele nicht zustande gekommener gemeinsamer Kandidaturen für EU-Posten und Institutionssitze beweisen. Zunächst sollten sich die V4 im Bereich der Themen auf technische Bereiche mit schnellen und gut kommunizierbaren Erfolgen konzentrieren. Dies würde den Rückhalt in der Bevölkerung stärken und ein positives Ethos erzeugen. Der IVF setzt z.B. stark auf dieses Erfolgsmodell. Daher ist eine regionale Agenda der V4 auf Bürgerebene weiterhin wichtig.

Und last but not least sollte im EU-Kontext eine limitierte, realistische Agenda verfolgt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Östliche Partnerschaft, die Energiesicherheit oder der Westliche Balkan. Dies kann aber nur von Erfolg gekrönt sein, wenn ausgereifte, realistische Vorschläge gemacht und Alleingänge vermieden werden.

Für wertvolle Anregungen danken die Verfasser: Jiří Čištecky, Leiter der Abteilung Mitteleuropa des tschechischen Außenministeriums und somit V4-Koordinator der tschechischen Republik, Adéla Denková, Junior-Analyst der Association for International Affairs (AMO) Prag und Mitarbeiterin bei EurActiv.cz, Vít Dostál, Analyst der Association for International Affairs (AMO) Prag, Vladimír Handl, Research Fellow am Institut für Internationale Beziehungen (IIR) Prag und Petr Vágner, Exekutivdirektor des International Visegrad Funds.