SFPA
25 years of foreign policy expertise

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

25 Jahre deutsch-slowakische Beziehungen

Tomáš Strážay
Herausgeber

25 Jahre deutsch-slowakische Beziehungen

Tomáš Strážay
Herausgeber

Bratislava 2018

Verlage
© Research Center of the Slovak Foreign Policy Association
© Konrad-Adenauer-Stiftung

www.sfpa.sk www.kas.de/slowakei/

25 Jahre deutsch-slowakische Beziehungen

Bratislava 2018

Herausgeber
Tomáš Strážay

Exekutiv-Herausgeber
Peter Brezáni

Sprachkorrektur
Jennifer Schlösser

Übersetzung ins Deutsche
Roman Cvrkal

Grafische Arbeit und Druck
DEVIN printing house, s.r.o.

Die Texte geben die Meinung der Autoren wieder und stellen nicht notwendigerweise den Standpunkt der herausgebenden Institutionen dar.

ISBN 978-80-89356-86-7

Inhalt

Vorwort des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland in der Slowakischen Republik 5

Vorwort des Botschafters der Slowakischen Republik in der Bundesrepublik Deutschland 6

Vorwort des Leiters des Auslandsbüros für Tschechien und Slowakei der Konrad-Adenauer-Stiftung 8

Deutschland und die Slowakei: Grenzenlose Nachbarn im Herzen Europa 9
Jörg Forbrig, Pavol Demeš
Günstige Ausgangspositionen 10
Geschichtlich wenig belastet 11
Die verlorenen neunziger Jahre 12
Eine neue Slowakei 13
Beziehungsmotor Wirtschaft 14
Gesellschaftliche Verknüpfungen 15
Spannungsmomente 16
Ein europäischer Ausblick 18

Internationale Wirtschaftsbeziehungen – Deutschland als wichtigster Partner der Slowakei 20
Zsolt Gál
Handel und Synchronisation der Konjunkturzyklen 20
Deutsche Firmen und deutsche Touristen in der Slowakei – slowakische Arbeitskräfte in Deutschland 25
Schlusswort 33

Zusammenarbeit und Integration in der Europäischen Union 35
Vladimír Bilčík, Tomáš Madleňák
Die deutsch-slowakischen Beziehungen im europäischen Kontext 35
Binnenmarkt 36
Das Euro-Währungsgebiet 38
Migration 40
Schengen 42
Die Zukunft der EU 43

Zwischen Potenzial und Realität – 25 Jahre deutsch-slowakische Beziehungen auf dem Gebiet Verteidigung und Sicherheit 46
Klaudia Báňaiová, Dušan Fischer
Bilaterale Treffen 47
Die EU als globaler Akteur 49
Slowakei, Deutschland und die OSZE 52
OSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland 53
Chance der Slowakei in der OSZE 55
Resümee 57

Deutschland und die Visegrád-Gruppe – die Wiederentdeckung des Gemeinsamen in einer komplexen EU 59
Kai-Olaf Lang
Starke Bilateralismen 62
Europapolitische Kooperationsinteressen stiften Gemeinsamkeit 68
Ausblick: Deutschland und die Visegrád-Länder als „Freunde des Zusammenhalts“ 71

Die Ostpolitik Deutschlands und der Slowakei: gemeinsame Merkmale und Unterschiede 73
Alexander Duleba
Strategierahmen und außenpolitische Identität 73
Ostpolitik: Quellen des deutschen östlichen Pragmatismus 73
Quellen des slowakischen östlichen Pragmatismus 75
Deutschland und die Slowakei in der Ostpolitik der EU 77
Die Russland-Ukraine-Krise: unterschiedliche Gesichter des deutschen und slowakischen östlichen Pragmatismus 84
Resümee 88

Die Slowakei, Deutschland und der Westbalkan 90
Tomáš Strážay, Tomáš Madleňák
Der Stellenwert der westlichen Balkanstaaten in der Außen- und Europapolitik von Slowakei und Deutschland 90
Multilaterale Formen der Zusammenarbeit 93
Der Stabilitätspakt für Südosteuropa 94
EU–Westbalkan: von Thessaloniki bis Sofia 94
Regionale Dimension: Visegrád-Gruppe 96
Berliner Prozess 98
Wirtschaftliche Dimension der Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe 99
Teilnahme an Auslandseinsätzen und Missionen 101
Schlussfolgerungen 102

Autoren 105

Vorworte

Vor 25 Jahren, im Jahr 1993, lösten Tschechen und Slowaken friedlich die Bande ihrer Föderation: Die Slowakei wurde unabhängig. Von Anfang an war Deutschland mit einer Botschaft im neu geborenen Staat präsent, so dass wir mit der slowakischen Unabhängigkeit zugleich das 25. Jubiläum unserer bilateralen Beziehungen feiern. In den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten haben sich diese Beziehungen hervorragend entwickelt.

Die Slowakei ist ein weltweit geschätzter und geachteter Staat: Als Mitglied des Schengenraums, mit der Einführung des Euro und zuletzt der Teilnahme an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit bei der europäischen Verteidigung steht die Slowakei im Kern der europäischen Integration und will sie aktiv mitgestalten.

Deutschland hat den Weg der Slowakei in EU und NATO von Anfang an eng begleitet und unterstützt.

Von Beginn an gehörten gerade auch Investoren aus Deutschland zu den Pionieren, die das Fundament für eine erfolgreiche Transformation der Wirtschaft legten. Die deutsche Sprache und die deutsche Kultur treffen auf ein ungebrochenes Interesse. Die zahlreichen Zeugnisse deutscher Siedler prägen das Land bis heute.

Die vorliegende Publikation, eine gemeinsame Initiative der Konrad Adenauer-Stiftung und der Slovak Foreign Policy Association, beschreibt und analysiert die gemeinsam erzielten Erfolge, beschäftigt sich aber zu Recht auch mit neu entstandenen Herausforderungen und Chancen der Zusammenarbeit. Unsere Länder werden sich durch zunehmende wirtschaftliche und politische Verflechtung im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit zunehmend ähnlicher. Es lohnt daher, gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Der im vergangenen Jahr neu vereinbarte „Vertiefte Dialog“ zwischen unseren Ländern bietet ein ausgezeichnetes Forum zum Austausch über die Herausforderungen der Zukunft, von Bildung und Digitalisierung bis hin zu Demographie oder zur Weiterentwicklung der EU.

Joachim Bleicker,
Botschafter der Bundesrepublik Deutschland
in der Slowakischen Republik

Vorworte

Für einen Botschafter ist es angenehm, die Beziehungen zu einem bedeutenden Land zu beschreiben, die sich seit fünfundzwanzig Jahren exzellent, wenn auch nicht immer geradlinig entwickeln. Deutschland ist für die Slowakei der wichtigste Partner auf dem Gebiet der Politik und der Wirtschaft. Diese Feststellung wird, unter anderem, auch durch die Unterzeichnung des Memorandums über einen vertieften strategischen Dialog im August des vergangenen Jahres und die daran anbindende Beschließung des Kooperationsprogramms im November in diesem Jahr bestätigt. Diese etwas bürokratisch klingenden Bezeichnungen bedeuten ein Abkommen zwischen den Regierungen beider Länder darüber, dass nicht nur einzelne Ressorts, sondern auch die Akteure der gegenseitigen bilateralen Beziehungen systematisch zusammenarbeiten und die Prioritätsbereiche dieser Zusammenarbeit programmmäßig festgelegt werden. Der Schwerpunkt wird hierbei auf die Bereiche Digitalisierung, angewandte Forschung, moderne Ausbildung und umweltfreundliche Projekte gesetzt.

Die politischen Kontakte sind sehr intensiv, die höchsten Staats- und Regierungschefs treffen sich regelmäßig jedes Jahr. Das gilt auch für Regierungsmitglieder, Experten und hochrangige Manager.

Der Handelsaustausch erreicht beachtliche Volumina. Im Jahr 2017 belief er sich auf über 28 Milliarden Euro mit einem stabilen Wachstumstrend und einer aktiven Handelsbilanz für die Slowakei. Das kann in Bezug auf die Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland nur eine sehr kleine Gruppe privilegierter Länder von sich behaupten. Zur besseren Veranschaulichung: Es geht um den Austausch von Waren und Dienstleistungen in Höhe von 140 Millionen Euro pro Tag. Der Handelsumsatz zwischen unseren beiden Ländern hat sich in den vergangenen 25 Jahren verachtfacht.

Die Slowakei und Deutschland sind gemeinsam im engsten Kern der europäischen Zusammenarbeit und teilen in der Mehrheit der europäischen Themen übereinstimmende Standpunkte. Beide Länder betrachten die europäische Zusammenarbeit als Fundament für die weitere erfolgreiche Entwicklung der Länder des alten Kontinents und bemühen sich gemeinsam, die notwendigen Korrekturen im europäischen Friedenskonstrukt zu unterstützen.

Die Slowakei genießt in Deutschland auch auf dem Gebiet der Kultur ein hohes Ansehen. Unsere Opernstars treten regelmäßig auf den größten deutschen Bühnen

auf. Die Slowakische Philharmonie begeisterte die Zuhörer im Berliner Konzerthaus während der Feierlichkeiten zum 25. Jahrestag der Gründung der Slowakischen Republik und auf der bedeutendsten Berliner Musikbühne, der Berliner Philharmonie, findet ein Konzert des Slowakischen Kammerorchesters zum 100. Jahrestag der Gründung der Tschechoslowakei statt. Mehrere namhafte slowakische Künstler stellen regelmäßig in bedeutenden Galerien in ganz Deutschland aus.

Die derzeitige exklusive Beschaffenheit der Beziehungen ist keine Selbstverständlichkeit. Dahinter verbirgt sich ein großes Stück Affinität, sehr viel gute Arbeit, partnerschaftliche Zuverlässigkeit und Vertrauen. Es ist überhaupt nicht selbstverständlich, dass es immer so bleibt. Beziehungen muss man hegen und pflegen. Ich bin überzeugt, dass wir das gemeinsam auch in den kommenden 25 Jahren tun werden und unsere engen Kontakte und unsere Partnerschaft lange erhalten bleiben.

Peter Lizák,
Botschafter der Slowakischen Republik
in der Bundesrepublik Deutschland

Vorworte

Nachdem die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) im Jahre 1991 ein Büro in Prag in der damaligen Tschechoslowakei eröffnet hatte, haben wir nach der friedlichen Trennung der beiden Länder im Jahre 1993 auch ein Büro in Bratislava eröffnet. Von Beginn an war es unser Ziel, gemeinsam mit unseren Partnern in der nunmehr unabhängigen Slowakischen Republik, einen Beitrag zum Aufbau und zur Pflege einer freien und demokratischen Gesellschaft zu leisten.

Das Engagement für eine stabile Demokratie und eine lebendige Zivilgesellschaft, für Wertorientierung und Erinnerungskultur, für eine gute gemeinsame Zukunft in Europa, für den sicherheitspolitischen Dialog und die Verankerung der Slowakei in das nordatlantische Bündnis standen stets im Mittelpunkt der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Slowakei. Vor allem ging es auch darum, junge Menschen zu motivieren und zu befähigen, politische und gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen.

Unser Beitrag war und ist auf Dialog und Partnerschaft ausgerichtet. In den letzten 25 Jahren haben wir aktiv an der Pflege der deutsch-slowakischen Beziehungen mitgewirkt. Ich freue mich daher sehr, dass wir gemeinsam mit der Slowakischen Gesellschaft für Auswärtige Politik (SFPA) den vorliegenden Band herausgeben können, der sich mit der Analyse der freundschaftlichen Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern befasst, vor allem aber auch den Blick auf die zukünftigen Herausforderungen wirft. In Zeiten, in denen die Zukunft der Demokratie auf der Probe steht und die Europäische Union sich in einer neuen Weltordnung bewähren muss, kommt es besonders auf die Länder an, die sich wie Deutschland und die Slowakei unmissverständlich zum Kern der europäischen Integration bekennen.

Matthias Barner,
Leiter des Auslandsbüros für Tschechien und Slowakei
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Deutschland und die Slowakei: Grenzenlose Nachbarn im Herzen Europas

Jörg Forbrig, Pavol Demeš

Gerade einmal ein Vierteljahrhundert alt, sind die deutsch-slowakischen Beziehungen in historischer Bestform. In politischer Hinsicht verorten sich beide Länder im Kern des europäischen Einigungsprojektes, dessen weitere Entwicklung und Vertiefung erklärtes Ziel Berlins wie Bratislavas ist. Dazu stehen ihre bilateralen Beziehungen kurz vor dem Beginn eines vertieften Dialoges, der die systematische Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und -ressorts weiter voranbringen wird. Wirtschaftlich sind Deutschland und die Slowakei zu engsten Partnern in der mitteleuropäischen Industrie- und Dienstleistungsregion geworden, mit einem gemeinsamen Handelsvolumen, das seit 1993 auf fast das Zwanzigfache angewachsen ist. Dieser blühende Austausch spiegelt auch den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg der Slowakei wider, die sich stetig in Richtung materieller, technologischer und gesellschaftlicher Konvergenz mit Deutschland und der Europäischen Union entwickelt. Auch auf gesellschaftlicher Ebene sind heute, trotz des Fehlens einer gemeinsamen Grenze, die Kontakte zwischen Deutschen und Slowaken lebhafter denn je. Statt historischer Konflikte prägt Neugier die gegenseitigen Beziehungen, sei es, dass die deutsche Sprache weiterhin die zweitbeliebteste Fremdsprache unter Slowaken ist oder eine steigende Zahl deutscher Studenten sich an slowakischen Universitäten einschreibt.

Wie hoch die Qualität des deutsch-slowakischen Verhältnisses heute einzuschätzen ist, zeigt sich nicht zuletzt im Vergleich mit anderen Nachbarn in Mitteleuropa. Dort haben sich die einst hervorragenden Beziehungen insbesondere mit Polen und Ungarn in den letzten Jahren enorm eingetrübt. Die illiberale Politik Budapests und Warschaus, ihr zunehmend nationalistischer Kurs und offene Konflikte mit der Europäischen Union haben lange überwunden geglaubte Gräben zwischen Ost und West erneut aufbrechen lassen. Dies ist für Berlin wie Bratislava gleichermaßen Anlaß zur Besorgnis, gleichzeitig schweißt dies beide noch enger zusammen. Für Deutschland ist die Slowakei heute dasjenige der mitteleuropäischen Länder, das weder an seiner demokratischen noch europäischen Orientierung jegliche Zweifel läßt. Umgekehrt ist Deutschland für die Slowakei der Schlüsselstaat, um sowohl die europäische Einigung weiter zu vertiefen und dabei die volle Integration Mitteleuropas zu garantieren.

Dieses Maß an Übereinstimmung und Nähe war den deutsch-slowakischen Beziehungen keineswegs in die Wiege gelegt. Im Gegenteil hätten die Unterschie-

de zwischen beiden Ländern vor 25 Jahren kaum größer sein können. Während Deutschland gerade wiedervereinigt war, verließ die Slowakei den Bund mit Tschechien. Wo Berlin die europäische Einigung in Vertiefung und Erweiterung vorantrieb, schlug Bratislava in den ersten Jahren seiner Unabhängigkeit einen nationalistischen und autoritären Kurs ein. Während die mitteleuropäischen Nachbarn zügig Wirtschaft und Gesellschaft modernisierten, stagnierte der Transformationsprozeß in der Slowakei. Und in dem Maße, in dem sich für Polen, Tschechen und Ungarn in Deutschland und Europa Türen öffneten, fand sich ihr Nachbar zwischen Donau und Tatra zunehmend isoliert und ignoriert. Angesichts dieser schwierigen Ausgangsposition ist der folgende Aufstieg der Slowakei und sein immer engeres Verhältnis mit Deutschland ein kleines europäisches Wunder. Dieses nachzuzeichnen ist der 25. Jahrestag der deutsch-slowakischen Beziehungen ein guter Anlaß.

Günstige Ausgangspositionen

Als die Slowakische Republik zum 1. Januar 1993 die Unabhängigkeit erlangte, war sie besser als viele andere neue Staaten im Osten Europas für eine eigenständige außenpolitische Rolle gerüstet. In völkerrechtlicher und vertraglicher Hinsicht sowie in ihrer Wahrnehmung als neuer Nachbar in Mitteleuropa konnte die Slowakei auf das föderale Erbe der Tschechoslowakei zurückgreifen. Dies versetzte das Land auch in seinen Beziehungen gegenüber Deutschland in eine vergleichsweise vorteilhafte und klare Ausgangsposition.

So war bereits am 27. Februar 1992 der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“ unterzeichnet worden. Dessen Eckpunkte bestanden in der Anerkennung der bestehenden Grenzen, deutscher Förderung von Wirtschaftsreformen und -entwicklung, Unterstützung der tschechoslowakischen Mitgliedschaft in allen europäischen Strukturen, Minderheitenschutz sowie grenzüberschreitender Konsultation und Kooperation. Von der unabängigen Slowakei unverändert übernommen, bildet dieser Vertrag seither die stabile Grundlage der deutsch-slowakischen Beziehungen.

Auch institutionell waren die Voraussetzungen für das neu entstehende deutsch-slowakische Verhältnis durchaus günstig. Noch zu Föderationszeiten hatte die Slowakei ein eigenes Ministerium für internationale Beziehungen, dessen Vertreter an wesentlichen Verhandlungen und Staatsbesuchen der tschechoslowakischen Regierung teilnahmen und so bereits frühzeitig wichtige Auslandskontakte etablierten. Als die Slowakei dann ihre Unabhängigkeit erklärte, war Deutschland einer der ersten Staaten, der diese anerkannte und unmittelbar mit einer Botschaft, dem vormaligen Generalkonsulat, in Bratislava vertreten war. Umgekehrt mußte die slowa-

kische Vertretung in Bonn komplett neu etabliert werden, so daß erst im Mai 1994 Pavol Hamžík als erster Botschafter akkreditiert werden konnte.

Schließlich blieb aus der tschechoslowakischen Vergangenheit ein wichtiges Gefühl der Nachbarschaft erhalten. Trotz der nunmehrigen räumlichen Trennung und des Fehlens einer gemeinsamen Grenze zwischen Deutschland und der Slowakei besteht weiterhin eine psychologische, emotionale und auch kulturelle Nähe zwischen beiden Ländern, die von offizieller Seite immer wieder als Nachbarschaft im Geiste beschrieben wird. Auch dies ist eine vorteilhafte Rahmenbedingung, die die deutsch-slowakischen Beziehungen von Beginn an beförderte und von jenen anderer Staaten Mittel- und Osteuropas absetzte.

Geschichtlich wenig belastet

Nicht weniger förderlich war, daß es im deutsch-slowakischen Verhältnis vergleichsweise wenige historische Lasten gibt. Zwar blieb auch die Slowakei nicht von Naziherrschaft, deutscher Besetzung, Holocaust, Zweitem Weltkrieg und Vertreibungen verschont. Jedoch war das Ausmaß dieser Verheerungen in der Slowakei kleiner als das Leid, das Deutsche über viele andere Länder und Völker Mittel- und Osteuropas brachten. Zudem waren sich Deutsche und Slowaken früh einig in der Bewertung der Schattenseiten ihrer gemeinsamen Geschichte und entzogen damit fortgesetzten geschichtlichen Kontroversen, wie diese nicht zuletzt das deutsche Verhältnis zu Tschechien und Polen lange belasteten und teils bis heute prägen, den gesellschaftlichen und politischen Boden.

Von wesentlicher Bedeutung war dabei eine Erklärung des Slowakischen Nationalrats, in dem sich die Abgeordneten des Parlaments der Teilrepublik bereits 1991 ausdrücklich für die Vertreibung der Karpatendeutschen entschuldigten. Diese Volksgruppe, die seit dem 13. Jahrhundert in der Slowakei siedelte und vor dem Zweiten Weltkrieg weit über 100 000 Personen zählte, wurde nach Kriegsende ebenso wie die Sudentendeutschen und Teile der ungarischen Minderheit abgeschoben. Die wichtige und frühe Geste des slowakischen Parlaments machte es jedoch möglich, daß die karpatendeutsche Minderheit im Lande und ihre Nachfahren in Deutschland zu einem Bindeglied zwischen beiden Ländern werden konnten. Diese Verbindung wurde besonders sichtbar, als im Jahre 1999 der Karpatendeutsche Rudolf Schuster zum slowakischen Staatspräsidenten gewählt wurde.

Ebenso bedeutsam war der Umstand, daß beide Seiten sich weitgehend einig waren in der Bewertung des ersten slowakischen Staates. Dieser existierte zwischen 1939 und 1945 als Satellit des Deutschen Reiches und wurde gegen Ende des Zweiten Weltkriegs von diesem besetzt. Dennoch widerstanden nach der samtenen Revolution sowohl die Politik als auch die Öffentlichkeit in der Slowakei der Ver-

suchung, sich in eine Traditionslinie mit diesem kurzlebigen Gebilde zu stellen. Dies wäre letzlich mit dem deutschen Geschichtsbild unvereinbar und somit guten bilateralen Beziehungen nur abträglich gewesen.

Statt dessen stellte sich die unabhängige Slowakei als quasi jungfräuliche Nation dar, die frei war von geschichtlichen Hypotheken. Dies entband das Land zum einen von maßgeblicher Verantwortung für jegliche Fehlentwicklungen der vorangegangenen Ära und diente zum anderen der Abgrenzung von der tschechoslowakischen und tschechischen Geschichtsschreibung. Praktisch ergab sich aus dieser Position eine unverkrampfte Haltung gegenüber Deutschland, die dem gemeinsamen Verhältnis sehr zuträglich war.

Die verlorenen neunziger Jahre

Trotz dieser insgesamt recht günstigen Voraussetzungen ließ jedoch die innenpolitische Entwicklung der Slowakei die Beziehungen mit Deutschland vorerst stagnieren. Unter dem Nationalpopulisten Vladimír Mečiar, der als Ministerpräsident das Land in die Unabhängigkeit geführt hatte und bis 1998 regierte, machte sich ein immer autoritärerer Führungsstil breit.

Dieser trat unmißverständlich zutage, als in der „Nacht der langen Messer" vom November 1994 Mečiars Regierungskoalition sowohl das slowakische Parlament als auch die öffentlich-rechtlichen Medien politisch gleichschaltete. In der Folge dehnte der Premier seine Macht immer systematischer aus. Er griff massiv in die Kompetenzen von Staatspräsident Michal Kováč ein, dessen Sohn im Zuge dieser politischen Konfrontation gar entführt wurde. Angriffe auf die große ungarische Minderheit im Lande waren unter Mečiar ebenso auf der Tagesordnung wie äußerst fragwürdige Privatisierungen wichtiger slowakischer Industriebetriebe wie Slovnaft oder der VSŽ-Stahlwerke. Diese weitreichende Machtkonzentration Mečiars stellte die noch frische Demokratie und den jungen Rechtsstaat in der Slowakei immer offenkundiger in Frage.

Dieser innenpolitische Kurs der Slowakei und ihre zunehmende außenpolitische Isolation schlug sich natürlich auch im Verhältnis zu Deutschland nieder. Die Bundesregierung blickte zunehmend kritisch auf ihr slowakisches Gegenüber und Kanzler Helmut Kohl lehnte jegliche Anfragen nach bilateralen Treffen mit Ministerpräsident Mečiar kategorisch ab. Statt eines breit angelegten Dialoges wie im Vertrag von 1992 vorgesehen beschränkten sich offizielle Kontakte und Kommunikation auf die beiden Außenministerien. Ein seltener Lichtblick in dieser Situation war lediglich die Unterzeichnung eines deutsch-slowakischen Abkommens über die kulturelle Zusammenarbeit im Jahre 1997.

In der für beide Länder maßgeblichen Frage nach der weiteren europäischen und transatlantischen Integration der Slowakei jedoch gab es in dieser Zeit keiner-

lei Fortschritte. Zwar hatte das Land sich 1995 für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union beworben, jedoch waren weder direkte Verhandlungen Brüssels mit der Regierung Mečiar noch deren politische Unterstützung durch Deutschland denkbar. Während neun andere Länder Mitteleuropas im Dezember 1997 zu EU-Beitrittsgesprächen eingeladen wurden, blieb dies der Slowakei verwehrt. Ähnliches galt für den Beitritt zur NATO, die von der Visegrad-Gruppe seit 1991 gemeinsam angestrebt wurde. Polen, Ungarn und Tschechien wurden im Juli 1997 zur Mitgliedschaft eingeladen, die Slowakei hingegen blieb aufgrund ihrer offenbaren Demokratiedefizite von der Allianz ausgeschlossen. Binnen weniger Jahre war die Slowakei von einem vermeintlichen Vorreiter zum „schwarzen Loch Europas" geworden, so seinerzeit die US-Außenministerin Madeleine Albright.

Eine neue Slowakei

Das autoritäre Klima im Lande und die internationale Isolierung der Slowakei stießen jedoch zunehmend auf Kritik und Ablehnung breiter Kreise der Bevölkerung. Eine bis dahin beispiellose Mobilisierung der slowakischen Zivilgesellschaft, unabhängiger Medien und der politischen Opposition zu den Parlamentswahlen 1998 beendete die Ära Mečiar und leitete einen prinzipiellen Kurswechsel ein. Der neue Ministerpräsident Mikuláš Dzurinda und seine liberal-konservative Koalitionsregierung stellten die Weichen auf tiefgreifende Wirtschafts- und Sozialreformen und den zügigen Beitritt zu EU und NATO. Eine rasante Aufholjagd begann, die auch das deutsch-slowakische Verhältnis mit neuem Leben erfüllen sollte.

Unmittelbare Priorität hatte die makroökonomische Stabilisierung der Slowakei. Die Jahre unter Mečiar hatten der Dzurinda-Regierung überbordende Staatsausgaben, weitreichende staatliche Beteiligungen in der slowakischen Wirtschaft, ein massives Korruptionsproblem, Überbeschäftigung und hohe Hürden für den Zugang ausländischer Investitionen hinterlassen. Diesen enormen Schieflagen wandte sich die neue Regierung resolut zu. Der staatlich dominierte Bankensektor, der sich 1998 am Rande des Zusammenbruchs befand, wurde umstrukturiert und mit Hilfe westlicher Banken privatisiert. Telekommunikation und Energiewirtschaft wurden für strategische Investoren geöffnet und die Preisgestaltung dereguliert. Dies strahlte auch auf den Rest der slowakischen Wirtschaft dergestalt aus, dass diese sich zu reformieren begann und ausländische Investitionen in größerem Umfange als je zuvor anzog.

Gleichzeitig wurden die öffentlichen Haushalte revitalisiert und, einige Jahre später, ein radikal vereinfachtes Steuersystem eingeführt. Diese Roßkur hatte freilich kurzfristig ihren Preis, indem die Arbeitslosigkeit im Land auf fast 20 % stieg. Schon mittelfristig jedoch zahlte sich dieser radikale Kurs aus. Nicht nur wurde die

Regierung Dzurinda 2002 im Amt bestätigt und konnte ihren Reformkurs weitere vier Jahre fortsetzen, sondern auch international wurde die Slowakei zunehmend als „Tatra-Tiger“ bekannt und als Partner attraktiver denn je.

Angesichts des neuen Kurses in Bratislava beschloß die EU bereits 1999, nur ein Jahr nach dem Amtsantritt der Dzurinda-Regierung, den Beginn direkter Beitrittsverhandlungen mit dem Land. Im Jahr darauf reiste Gerhard Schröder als erster deutscher Bundeskanzler nach Bratislava, um die slowakische Seite der vollen deutschen Unterstützung bei einem raschen EU-Beitritt zu versichern. Umgekehrt reiste Premier Dzurinda in seinen zwei Amtszeiten ganze zehn Mal nach Deutschland. Binnen kürzester Zeit wandelte sich also die weitgehende Funkstille der Mečiar-Jahre in einen florierenden Austausch auf politischer wie wirtschaftlicher, deutsch-slowakischer wie europäischer Ebene. Daran hat sich auch unter den folgenden slowakischen und deutschen Regierungen seither nichts grundsätzlich verändert.

Beziehungsmotor Wirtschaft

Kaum ein Bereich verdeutlicht die Dynamik und das Potential des deutsch-slowakischen Verhältnisses so gut wie die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern. Im Jahre 2017 erreichte der gemeinsame Handel mit fast 28 Milliarden Euro einen neuen Höchststand, wobei Deutschland der unangefochtene Handelspartner Nr. 1 der Slowakei ist. Dort sind 500 deutsche Unternehmen mit 120.000 slowakischen Beschäftigten aktiv; für diese weist die deutsche Bundesbank einen Gesamtbestand an Investitionen in Höhe von 7,5 Milliarden Euro aus. Umgekehrt wurde mit der Übernahme von Waggonbau Niesky durch Tatravagonka 2018 die erste größere slowakische Investition in Deutschland getätigt. Insgesamt ist also das kleine mitteleuropäische Land selbst für die so stark international vernetzte deutsche Wirtschaft ein ganz besonders enger und wichtiger Partner.

Dabei waren die Anfänge dieser Erfolgsgeschichte durchaus bescheiden. In den frühen neunziger Jahren waren es vor allem eine Reihe von deutschen Mittelständlern, die das Niedriglohnland Slowakei als verlängerte Werkbank für sich entdeckten, gefolgt vom deutschen Einzelhandel. Der wirkliche Durchbruch jedoch erfolgte erst mit den Reformen der Dzurinda-Regierung ab 1998. Deren Privatisierungen brachten den Versicherer Allianz, die Deutsche Telekom und die Energieunternehmen E.on, Ruhrgas und RWE in die Slowakei. Parallel dazu nahm die slowakische Automobilindustrie, anfangs im wesentlichen durch Volkswagen und seine Zulieferer, Fahrt auf. In den 2000er Jahren waren es dann die Steuer- und Arbeitsmarktreformen der Regierung sowie der absehbare EU-Beitritt der Slowakei, die eine neue Investitionswelle auch deutscher, vor allem produzierender, Unternehmen auslösten. Schließlich wurde im letzten Jahrzehnt die Slowakei verstärkt

zum Standort für Dienstleister, Kundendienste und Business Services, nicht zuletzt solcher Großunternehmen wie BASF und Siemens. Neben ihrem schieren Umfang ist es also auch die enorme Bandbreite, die die nunmehrige Stärke der deutsch-slowakischen Wirtschaftsbeziehungen ausmacht.

Deren weiterer Förderung dient seit 2005 auch die Deutsch-Slowakische Industrie- und Handelskammer, die sich als Dienstleister für Unternehmen beider Länder sowie offizielle Vertretung der deutschen Wirtschaft in der Slowakei versteht. Im Interesse ihrer 440 Mitglieder sowie der slowakischen Wirtschaft insgesamt widmet sich die Kammer vor allem auch der Förderung des dualen Systems der Berufsausbildung. Dieses wird in Anbetracht des angespannten Arbeitsmarktes und Fachkräftemangels immer wichtiger für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Slowakei.

Zu diesen Zukunftsfragen zählt freilich auch, wie die Slowakei von einem überwiegend auf Produktion und Dienstleistungen orientierten Standort stärker in Richtung größerer Wertschöpfung, Forschung und Entwicklung gesteuert werden kann. In dieser Hinsicht wird von slowakischer Seite oft beklagt, daß bislang zuwenige deutsche Unternehmen bereit sind, ihren Partnern zwischen Donau und Tatra in diesen Bereichen mehr Verantwortung zu übertragen. Auch für die kommenden Jahre bleibt also im deutsch-slowakischen Wirtschaftsverbund einiges zu tun.

Gesellschaftliche Verknüpfungen

Deutlich weniger ausgeprägt als die Wirtschaftsbeziehungen sind allerdings jene zwischen den Gesellschaften Deutschlands und der Slowakei. Zwischenmenschliche, zivilgesellschaftliche und kulturelle Kontakte bilden seit jeher eine wichtige Ebene im Verhältnis Deutschlands mit seinen Nachbarn. Gesellschaftliche Verknüpfungen sind natürlich vor allem dort besonders intensiv, wo es eine gemeinsame Grenze oder besondere geschichtliche Belastungen gibt. In diesen Punkten unterscheidet sich zwar die Slowakei von Nachbarn wie Tschechien und Polen, dennoch sind ihre gesellschaftlichen Verbindungen mit Deutschland durchaus ausbaufähig. Eine solide Basis dafür ist vorhanden.

Diese besteht zum einen aus den klassischen Mittlern in der deutschen auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik. Deren bekannteste Institution ist das Goethe-Institut in Bratislava, das vor allem der Förderung der deutschen Sprache und dem Kulturaustausch dient. Die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen betreut in der Slowakei neben der Deutsch-Slowakischen Begegnungsschule in Bratislava und dem Gymnasium in Poprad weitere 34 Schulen landesweit, die das deutsche Sprachdiplom anbieten. Auch die parteinahen Stiftungen sind in der Slowakei aktiv, insbesondere die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung,

die beide Verbindungsbüros in der slowakischen Hauptstadt unterhalten und eine breitgefächerte politische Bildungsarbeit leisten. Dem wissenschaftlichen Austausch dienen die Alexander-von Humboldt-Stiftung und der Deutsche Akademische Auslandsdienst, deren letzterer im Jahre 2017 218 Deutschen und 189 Slowaken einen akademischen Aufenthalt im jeweils anderen Land ermöglichte. Diesen deutschen Organisationen hinzuzufügen ist auf slowakischer Seite das Slowakische Institut in Berlin, das durch regelmäßige Veranstaltungen daran arbeitet, dem deutschen Publikum die Slowakei, ihre Geschichte, Gegenwart und Kultur nahezubringen.

Ein weiteres Bindeglied zwischen den Gesellschaften Deutschlands und der Slowakei sind eine Reihe von Städtepartnerschaften, die teilweise seit Jahrzehnten bestehen. So ist Bratislava mit Bremen, Karlsruhe, Ulm und Regensburg verbunden, Košice mit Wuppertal und Cottbus, Banska Bystrica mit Halberstadt und Prešov mit Remscheid. Bedauerlicherweise hat die Anzahl und Intensität dieser Partnerschaften im Laufe der Jahre stark nachgelassen, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zuerst zwischen ostdeutschen und slowakischen Städten, mit der EU-Osterweiterung dann auch unter den übrigen. Diese Verbindungen auf Städteebene wiederzubeleben wäre sicher ein Schritt in Richtung intensiverer gesellschaftlicher Kontakte zwischen beiden Ländern.

Ebenso hilfreich sollten zusätzliche bilaterale Plattformen sein, wie Deutschland diese mit vielen anderen Ländern Mittel- und Osteuropas unterhält. Ob Deutsch-Polnisches Forum, Kiewer Gespräche oder Deutsch-Tschechischer Zukunftsfond, ein vergleichbarer Mechanismus für einen regelmäßigen deutsch-slowakischen Austausch ist – abgesehen von einer „Reflexionsgruppe“ auf Expertenebene – bislang nicht existent. Dabei könnte ein solches Forum für Führungskräfte, Meinungsbildner und Multiplikatoren durchaus hilfreich sein, die Qualität, Sichtbarkeit und Reichweite der deutsch-slowakischen Beziehungen weiter zu verbessern.

Spannungsmomente

Das Verhältnis zwischen Deutschland und der Slowakei läßt sich also insgesamt als ausgesprochen freundschaftlich und geräuscharm charakterisieren. Dies soll freilich nicht davon ablenken, daß es im Laufe der Jahre auch eine Reihe von Kontroversen gab, die diese guten Verbindungen durchaus auf die Probe stellten. Diese werden, obwohl in unterschiedlichem Maße in beiden Ländern, bis heute erinnert und bleiben damit Teil des deutsch-slowakischen Koordinatensystems.

Ein erstes größeres Problemfeld eröffnete sich im Zuge des slowakischen EU-Beitritts. Diesen knüpfte Deutschland, bei grundsätzlicher Unterstützung einer EU-Mitgliedschaft der Slowakei, an eine Reihe von Bedingungen. Eine davon war die Stilllegung des Atomkraftwerks V1 in Jaslovské Bohunice. Obwohl nach-

vollziehbar aus der Sicht einer rot-grünen Bundesregierung, befürchtete man auf slowakischer Seite negative Auswirkungen für Energiepreise und -sicherheit. Zu Recht, wie sich im Zuge der russisch-ukrainischen Gaskrise wenige Jahre später zeigen sollte.

Eine weitere Einschränkung, die die Slowakei akzeptieren mußte, waren die vor allem auf deutschen Druck hin durchgesetzten Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU. Für die ersten sieben Jahre ihrer Mitgliedschaft hatten damit Slowaken nur eingeschränkt Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Daß diesem damit immer dringender benötigte Arbeitskräfte aus der Slowakei und anderen neuen EU-Ländern vorenthalten wurden, muß freilich im Nachhinein auch konstatiert werden.

Schließlich entspann sich auch zeitweise Streit um die slowakischen Steuerreformen. Nur Wochen vor der Osterweiterung 2004 warfen sowohl Bundeskanzler Schröder als auch der damalige CSU-Chef Edmund Stoiber der Slowakei und anderen mitteleuropäischen Staaten vor, einen „unfairen Steuerwettbewerb gegen Deutschland und den Rest der alten EU" zu führen. Dieser Vorwurf des Steuerdumpings sollte, nunmehr bereits auf EU-Ebene, noch jahrelang für deutsch-slowakische Meinungsverschiedenheiten zur Abstimmung von Steuersätzen führen.

Ein zweiter und ungleich lauterer Streit entspann sich im Zuge des Irak-Kriegs von 2003. Deutschland lehnte wie auch Frankreich diese von den USA geführte Militärinvasion strikt ab, die Slowakei hingegen befürwortete das Vorgehen der Vereinigten Staaten, trat später der „Koalition der Willigen" bei und entsandte ein kleines Truppenkontingent. Im sogenannten Brief von Vilnius machte die Slowakei, zusammen mit zehn weiteren mittel- und osteuropäischen Staaten, diese Unterstützung publik. Die Kontroverse weitete sich aus, als erst der französische Präsident Jacques Chirac seiner Wut auf die Unterzeichnerstaaten freien Lauf ließ und daraufhin US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld das sogenannte alte Europe tadelte, das neue hingegen adelte. Damit brach erstmals seit Ende des Kalten Krieges und kurz vor der EU-Osterweiterung der Graben zwischen West und Ost wieder auf.

Die dritte große Bewährungsprobe im deutsch-slowakischen Verhältnis kam mit der Euro-Krise. Gerade erst hatte die Slowakei 2009 den Euro eingeführt, da sah es sich 2010 aufgefordert, sich an den gemeinsamen EU-Finanzhilfen für das vom Staatsbankrott bedrohte Griechenland zu beteiligen. Eine solche Hilfe der ärmeren Slowakei für das reichere Griechenland lehnte die frischgewählte Regierung von Premierministerin Iveta Radičová trotz aller Überzeugungsversuche auch seitens der Bundesregierung jedoch strikt ab. Insbesondere die EU-Kommission kritisierte diese Entscheidung scharf als Bruch des Solidaritätsprinzips.

Nur ein Jahr später wurde Radičová jedoch zur tragischen Retterin des neugeschaffenen Euro-Rettungsschirms EFSF. Im Parlament in Bratislava machte die

Opposition ihre notwendige Zustimmung zum slowakischen EFSF-Beitrag von der Vertrauensfrage abhängig. Radičová stellte diese, erhielt die erforderliche Mehrheit für den EFSF und verlor ihr Amt als Ministerpräsidentin. Dieses seltene Beispiel europäischen Verantwortungsbewußtseins wird der Slowakei bis heute in Deutschland hoch angerechnet, ebenso wie die weitgehende Übereinstimmung zwischen Bratislava und Berlin in der Eurozonenpolitik seither.

Schließlich war es die europaweite Flüchtlingskrise, die auch das Verhältnis zwischen Deutschland und der Slowakei belastete. Unter dem Eindruck stark ansteigender Flüchtlingsströme nach Europa beschloß die EU – unter Führung Deutschlands – im September 2015, 120 000 Personen nach einem festen Schlüssel auf alle Mitgliedsstaaten zu verteilen. Darüber kam es zum offenen Streit mit den Visegrad-Ländern, die gegen diesen Beschluß stimmten. In der Folge klagten Ungarn und die Slowakei erfolglos gegen die Quoten vor dem Europäischen Gerichtshof, Tschechien und die Slowakei nahmen jeweils einige wenige Flüchtlinge auf, Polen und Ungarn hingegen gar keine. Schließlich leitete die EU-Kommission im Sommer 2017 Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen, Tschechien und Ungarn ein, nicht jedoch gegen die Slowakei, nachdem diese freiwillig 60 weitere Aufnahmen zusagte. Dennoch findet sich die Slowakei nicht weniger als der Rest der Visegrad-Gruppe dem Vorwurf – aus Deutschland wie anderswo in der EU – ausgesetzt, unsolidarisch zu handeln.

Die politische Spannung wird dadurch noch weiter verschärft, daß der Illiberalismus und die Europaskepsis der derzeitigen Regierungen in Polen und Ungarn regelmäßig und undifferenziert auch Tschechien und der Slowakei unterstellt wird. Sowenig dies sachlich gerechtfertigt ist und so sehr vor allem die Slowakei sich bemüht, solchen Pauschalisierungen entgegenzutreten, in Deutschland und im Westen Europas hat sich das Bild einer mitteleuropäischen Problemzone verfestigt. Dies ist gutnachbarlichen Beziehungen genausowenig zuträglich wie der Mangel an Abstimmung, den die deutsche Bundesregierung nicht nur in der Flüchtlingsfrage, sondern auch in weiteren Politikfeldern wie der Energiepolitik gegenüber der Slowakei und anderen Nachbarn in der Region erkennen läßt.

Ein europäischer Ausblick

Nicht zuletzt diese Spannungsmomente zeigen an, wie das deutsch-slowakische Verhältnis zunehmend durch den regionalen und europäischen Rahmen bestimmt wird. So frei das bilaterale Verhältnis von grundsätzlichen Kontroversen ist, so herausfordernd sind die europäischen und globalen Fragen, denen sich beide Länder derzeit und in den kommenden Jahren ausgesetzt sehen. Diese reichen von der Zukunft der europäischen Integration und dem Übergang zur Industriegesellschaft

4.0 bis hin zu Migration, Flucht, Grenzschutz sowie alten und neuen Sicherheitsbedrohungen nicht zuletzt im Osten Europas. Dies sind Herausforderungen, die Deutschland und die Slowakei bei aller Asymmetrie in Geschichte, Größe oder Wirtschaftskraft nur noch enger zusammenbringen sollten.

Die Voraussetzungen dafür sind, wie hier dargestellt, sehr gut. Aus slowakischer Sicht ist Deutschland eindeutig der Schlüsselpartner in Europa. Es ist das unerläßliche Mitglied für notwendige Reformen der EU. Es ist die Wirtschaftsmacht, die die Modernisierung und Konvergenz der Slowakei weiter helfen kann voranzutreiben. Es steht im Ruf, die Bedürfnisse kleinerer europäischer Staaten ernstzunehmen, und es ist ehrlich an Mitteleuropa interessiert. Und es verfügt weiterhin über große Autorität in der Slowakei.

Damit verbinden sich freilich auch große slowakische Erwartungen an Deutschland. Dieses steht in der Verantwortung, neue Trennlinien in Europa zu verhindern, von wem und wo auch immer sie ausgehen. Deutschland darf nicht zulassen, daß Mitteleuropa aufgrund derzeitiger politischer Kontroversen vom Rest Europas abgeschrieben wird. Vielmehr sollte es anerkennen, daß für ein kleines Land wie die Slowakei der Visegrad-Verbund eine notwendige Plattform, jedoch keinesfalls eine Alternative zur EU ist. Dazu steht Deutschland auch in der Verantwortung, wirtschaftlich so engagiert zu bleiben wie bislang und, stärker noch als bisher, den technologischen Wandel in der Slowakei mit voranzutreiben.

Umgekehrt ist in Deutschland zweifelsohne das Verständnis gewachsen, zumal in den letzten Jahren, daß die Slowakei dasjenige mitteleuropäische Land ist, das in Politik wie Öffentlichkeit gleichmaßen am pro-europäischsten aufgestellt ist. Als solches bildet es die Brücke in eine Region, um dessen europäische und demokratische Zukunft sich Berlin in letzter Zeit nicht wenig Sorgen macht. Am Beispiel der Slowakei können Deutschland und die EU den Staaten und Gesellschaften Mitteleuropas demonstrieren, wie ernst es ihnen um deren volle und gleichwertige Integration, ihren Wohlstand und ihre Sicherheit ist.

Auch in dieser regionalen Konstellation zeigt sich freilich der enorme Wandel, den die deutsch-slowakischen Beziehungen in den letzten 25 Jahren durchgemacht haben. Diese Erfolgsgeschichte sollte, zumal in einer Zeit zunehmender Unsicherheiten und Selbstzweifel in Europa, durchaus zuversichtlich stimmen.

Internationale Wirtschaftsbeziehungen – Deutschland als wichtigster Partner der Slowakei

Zsolt Gál

Bei den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Slowakei und Deutschland kommt sehr oft das Beiwort „TOP" zum Einsatz. Deutschland wurde in kurzer Zeit zum wichtigsten Handelspartner der Slowakei, derzeit fließt rund ein Fünftel der slowakischen Produktion auf den deutschen Markt. Deutsche Firmen bilden die größte Gruppe in den Ranglisten der größten Unternehmen in der Slowakei und sind die größten Zahler direkter Steuern an den Staatshaushalt. Deutsche Betriebe sind in vielen Branchen marktführend, wobei das größte Unternehmen in der Slowakei überhaupt seit vielen Jahren eindeutig der deutsche Automobilhersteller Volkswagen in Bratislava ist. Deutschland gehört zu den wichtigsten Zielländern der Arbeitsmigration aus der Slowakei und ist gleichzeitig das Land, aus dem die meisten Touristen in die Slowakei kommen. Es ist mit großem Vorsprung der größte Zahler in den gemeinsamen Haushalt der Europäischen Union und trägt so indirekt am meisten zum Nettotransfer in die Entwicklung der Slowakei bei, der jährlich aus dem Haushalt der Europäischen Union fließt. Kurz gesagt: Unter allen Volkswirtschaften hat die deutsche den stärksten Einfluss auf die Entwicklung der slowakischen Wirtschaft.

Handel und Synchronisation der Konjunkturzyklen

Die Slowakei ist eine kleine, offene, exportorientierte Volkswirtschaft (das trifft auch auf viele andere postsozialistische Länder in Mittel- und Osteuropa zu, die zu Mitgliedsstaaten der EU wurden). Die Ausfuhrleistung der slowakischen Volkswirtschaft ist innerhalb dieser Gruppe langfristig die höchste. Der Export von Waren und Dienstleistungen (ausgedrückt in Prozent des Bruttoinlandsprodukts – BIP) hält sich seit 2012 bei über 90 % (Grafik 1) und attackiert die 100%-Grenze. Das heißt, die slowakische Wirtschaft ist stark von der ausländischen Nachfrage, und zwar vor allem der Nachfrage aus EU-Ländern, abhängig – die überwältigende Mehrheit des slowakischen Exports geht in die Mitgliedsstaaten der Union. Innerhalb der Jahre 2015 – 2017 betrug der Exportanteil der 28 EU-Länder über 85 %.[1]

[1] *Datenbank DATAcube*. Amt für Statistik der Slowakischen Republik, http://datacube.statistics.sk/ (geladen am 14. 10. 2018).

Deutschland ist seit 1998 (als es die Tschechische Republik ablöste) souverän der größte Handelspartner der Slowakei, sowohl beim Export als auch beim Import.[2] In den letzten Jahren fließt etwas mehr als ein Fünftel des slowakischen Exports auf den deutschen Markt. Zweitwichtigster Partner ist die Tschechische Republik, hier fließt über ein Zehntel des Exports hin. Dann folgen weitere EU-Länder mit Anteilen um 6 bis 8 % (Grafik 2). Darunter auch die größten Volkswirtschaften der Union, wie Frankreich, Italien, des Vereinigte Königreich, aber auch die Nachbarsaaten Polen, Österreich und Ungarn. Bei einer gemeinsamen Betrachtung der Nachbarländer und der EU-Mitgliedsstaaten (also Tschechien, Ungarn, Polen und Österreich) beläuft sich ihr Exportanteil auf über 30 % und gemeinsam mit Deutschland absorbieren sie so über die Hälfte der slowakischen Exporte. Bei allen genannten Nachbarländern gilt außerdem, dass Deutschland ebenfalls ihr größter Handelspartner ist, was (indirekt) die Bedeutung Deutschlands für den Außenhandel der Slowakei sowie den Einfluss der deutschen Konjunktur auf die Entwicklung der slowakischen Volkswirtschaft weiter steigert.

Um es zusammenzufassen: Deutschland ist der bedeutendste Handelspartner der Slowakei, es ist das Zielland von über einem Fünftel des slowakischen Exports, was (in Anbetracht der sehr hohen Ausfuhrleistung der slowakischen Volkswirtschaft) bedeutet, dass rund ein Fünftel des slowakischen BIP – Waren und Dienstleistungen, die im Land produziert werden – auf dem deutschen Markt landet. Weitere 30 % fließen in vier Nachbarländer, für die Deutschland ebenfalls der größte Handelspartner ist, und die (Polen teilweise ausgenommen) ebenfalls ausgeprägt exportorientiert sind – wenn auch in einem geringeren Maße als die Slowakei. Deutschland beeinflusst somit stark, mittelbar und unmittelbar, die Erzeugung einer Hälfte des BIP in der Slowakei und prägt demnach bedeutend ihre wirtschaftliche Entwicklung.

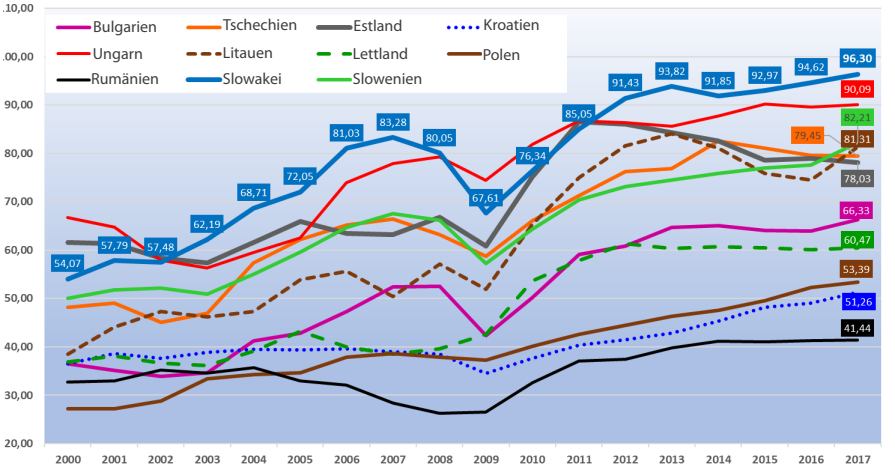
Umgekehrt gilt dies selbstverständlich nicht. Die Slowakei hat als kleines Land nur einen geringen Anteil am deutschen Export. Dieser betrug 2017 überwältigende 1 279 Mrd. Euro. Davon gelangten nur 13,36 Mrd. in die Slowakei, also etwas mehr als ein Prozent, während der Import aus der Slowakei 2017 14,84 Mrd. Euro betrug. Die Slowakei lag somit unter den Importländern an 19. Stelle – aus der Differenz ist auch ersichtlich, dass die Slowakei (seit einigen Jahren) im Handel mit Deutschland einen positiven Saldo verbucht.[3] Trotz geringem Anteil an der deutschen Ausfuhr gehört der Slowakei unter Deutschlands Exportmärkten der

---

2 Ebd.

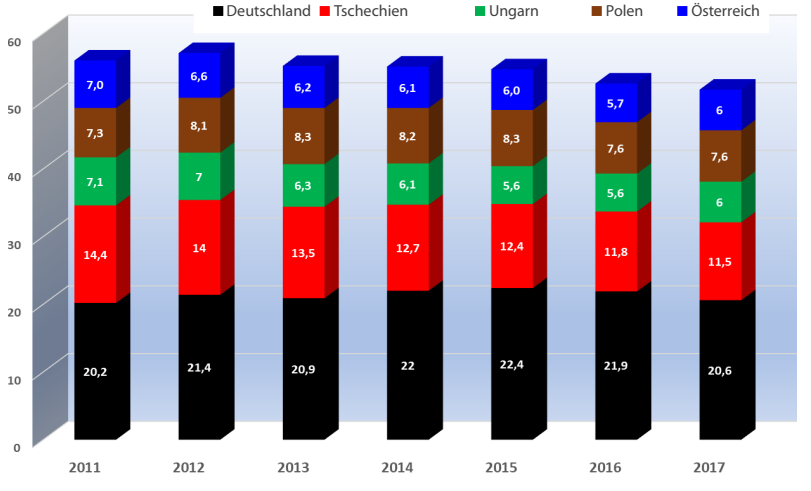
3 *Foreign trade. Ranking of Germany's trading partners in foreign trade 2017*. DESTATIS – Statistisches Bundesamt: 2018/b, S. 2, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?_blob=publicationFile (geladen am 12. 10. 2018).

Grafik 1. Export (Waren und Dienstleistung) in % des BIP



Anmerkung: Für die Slowakei sind auch präzise Zahlenangaben für den gesamten Zeitraum der Jahre 2000 – 2017, bei den übrigen Ländern nur für das Jahr 2017 angeführt.
Quelle: *Exports of goods and services (% of GDP)*. Weltbank, https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS (geladen am 5. 9. 2018).

Grafik 2. Anteil ausgewählter Länder am Gesamtexport der Slowakei (%, 2011 – 2017)



Quelle: *Datenbank DATAcube: Außenhandel*, op .cit.

21. Platz und sie liegt somit vor Ländern wie Mexiko, Indien, Kanada, Norwegen oder Portugal. Die Bedeutung der Slowakei als Handelspartner ist somit nicht vollkommen marginal und würde man die V4-Länder als Gesamtheit betrachten, bildeten diese den wichtigsten deutschen Exportmarkt und liegen sogar vor den USA und Frankreich.[4]

Infolge der weiteren Integration der Slowakei in den EU-Binnenmarkt, die vor allem zu einem immer intensiveren Handelsaustausch führt, erhöht sich auch die Synchronisation des slowakischen Konjunkturzyklus mit dem europäischen, vor allem dem deutschen (Grafik 3). Die Synchronisation der Konjunkturzyklen ist nach der Theorie optimaler Währungsräume die Voraussetzung einer reibungslosen Funktion der Währungsunion – wenn sich die Mitgliedsstaaten auf einer vergleichbaren Stufe der wirtschaftlichen Entwicklung (Wachstum, Rezession) befinden und keine sog. asymmetrischen Schocks drohen, passt die einheitliche, „nach einem Maß geschneiderte" Währungspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) allen.[5] Und umgekehrt, wenn wirtschaftliche Schocks asymmetrisch wirken und die Konjunkturzyklen nicht synchron sind (also zum Beispiel eine Ländergruppe der Währungsunion in der Rezession ist und eine andere Gruppe wächst), dann ist die einheitliche Währungspolitik der EZB, die sich auf den Durchschnitt der Eurozone begründet, weniger effizient, weil sie keiner Gruppe passt. Eine wachsende Anzahl empirischer Untersuchungen in der internationalen Fachliteratur zeigt, dass im Fall der V4-Länder, einschließlich der Slowakei, nach dem Beitritt in die Europäische Union, die Konjunkturzyklen immer synchroner mit jenen der EU, der Eurozone und Deutschland werden.[6]

Neben dem wachsenden Handel tragen auch weitere Faktoren zur stärkeren Synchronisation bei, wie zum Beispiel ausländische Investitionen oder die Arbeitsmigration (im nachfolgenden Teil analysiert). Allein die Mitgliedschaft in der Währungsunion (im Fall der Slowakei ab dem 1. Januar 2009) kann sich durch einen wachsenden internationalen Handel und Investitionen positiv auf die Synchronisa-

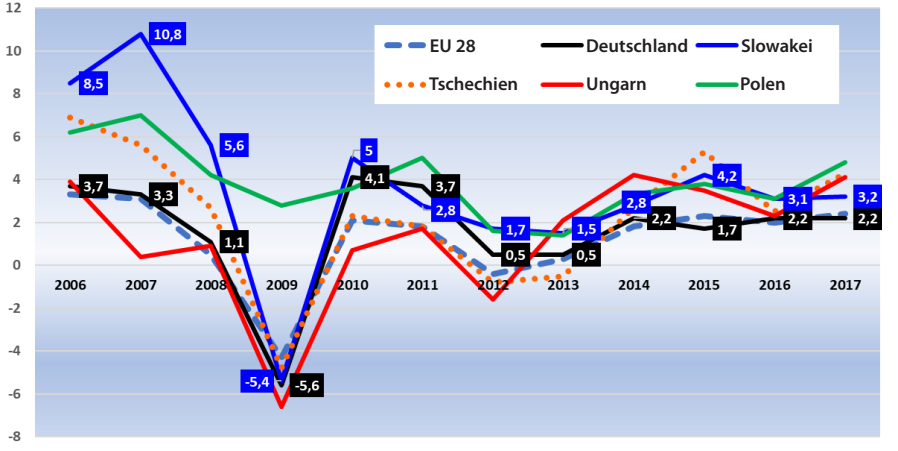
---

4 Der deutsche Export in die V4-Länder 2017 betrug zusammen fast 140 Mrd. Euro oder rund 11 % der deutschen Ausfuhr. Das ist wesentlich mehr als im Fall Frankreichs (105,2 Mrd.) und der USA (111,5 Mrd.). Die V4-Länder bilden so eindeutig Deutschlands wichtigsten Exportmarkt und sind im Marktvergleich größer als andere Ländergruppen, wie z.B. die Beneluxländer oder Skandinavien (ebd.).

5 Mongelli, F. P.: *„New" views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us*. Working Paper No. 138. Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank, 2002.

6 Siehe zum Beispiel Adamec, V.: *Synchronization of economic cycles in countries of the Visegrad Group, Germany and eurozone*. In: *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, Jg. 66, Nr. 3, 2018, S. 719 – 28; Hanus, L., Vacha, L.: *Business cycle synchronization of the Visegrad Four and the European Union*. IES Working Paper 19/2015. IES FSV, Prag: Karl-Universität, 2015.

Grafik 3. Immer synchroner – reales BIP-Wachstum in der EU, Deutschland und den V4-Ländern



Anmerkung: Die Angaben für Deutschland und die Slowakei sind auch mit Zahlenangaben versehen.
Quelle: *Gross domestic product, volumes, Percentage change*. Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina011&plugin=1 (geladen am 15. 10. 2018).

tion der Konjunkturzyklen auswirken (Abbau von Transaktions- und Verwaltungskosten, Eliminierung des Kursrisikos oder Schaffung transparenter Preise etc.) Das behauptet auch die Theorie der endogenen Entwicklung optimaler Währungsräume: die Länder näherten sich nach der Gründung oder dem Beitritt zu einer Währungsunion schrittweise auch *ex post* den Kriterien optimaler Währungsräume an, was auf natürliche Weise zur Synchronisation des Wirtschaftswachstums führe und das Risiko asymmetrischer Wirtschaftsschocks verringere.[7]

Auch wenn bestimmte Zeichen im Fall der Slowakei im Vergleich mit den übrigen V4-Ländern für diese Theorie (oder eher Hypothese) sprechen, wäre es derzeit allerdings vorzeitig, über gravierende Unterschiede allein infolge der Mitgliedschaft in der Währungsunion zu sprechen. Die entscheidende Antriebskraft der Synchronisation der Konjunkturzyklen liegt in der Mitgliedschaft in der EU selbst (der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten), was auch für die Nachbarn

[7] Frankel, J. A., Rose, A. K.: *The endogeneity of the optimum currency area criteria*. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series No. 1473, 1997.

aus der Gruppe der V4-Länder gilt. Die Mitgliedschaft in der Eurozone (ein Spezifikum der Slowakei) spielt demgegenüber wahrscheinlich eine geringere Rolle.

Während bei einer funktionierenden Währungsunion die Synchronisation der Konjunkturzyklen von Vorteil ist (wobei eine wachsende deutsche Wirtschaft auch die slowakische „mitzieht", was auch positiv ist), bedeutet die zunehmende Abhängigkeit von der Auslandsnachfrage gewisse Risiken. Das zeigte sich während der letzten Krise im Jahr 2009, als die zuvor schnell wachsende slowakische Volkswirtschaft („Tatra-Tiger") durch den dramatischen Rückgang der Auslandsnachfrage in kurzer Zeit in die Rezession gezogen wurde. Eine geringere Abhängigkeit allerdings – das heißt weniger Handel und Investitionen – würde die Slowakei zu einem weniger entwickelten Land mit einem niedrigeren Lebensstandard machen und ihre Wirtschaft wäre paradoxerweise noch anfälliger. Dies gilt umso mehr für eine (Nicht-)Mitgliedschaft in der Eurozone und vor allem in der Europäischen Union – innerhalb dieser Strukturen kommt es zu einer natürlichen Vertiefung der wirtschaftlichen Integration, die Existenz außerhalb dieser Räume wäre hingegen für die Slowakei eine Katastrophe. Vom Binnenmarkt profitieren vor allem kleinere Länder und ein Kampf gegen diese Abhängigkeit wäre eine sehr kurzsichtige Politik. Etwas anders ist es bei einer stärkeren Diversifizierung der slowakischen Wirtschaft, wo nicht die große Abhängigkeit vom Export, sondern die Dominanz einer Branche im Export das Problem ist – konkret der Automobilindustrie. Auf diesem Gebiet kann die Regierung durch die Politik der öffentlichen Hand und Motivationsmechanismen zur größeren Diversifizierung beitragen. Es ist aber zu beachten, dass nicht nur die Slowakei, sondern die gesamte V4-Gruppe zu einer großen Produktionsbasis der Automobilindustrie der EU geworden ist – an zweiter Stelle nach Deutschland – und die bestehenden Automobilbetriebe und Zulieferernetzwerke weitere Unternehmen anlocken. Sie daran zu hindern wäre erneut kurzsichtig. Die Frage lautet also eher, welche Volumina an Investitionsanreizen in der Automobilindustrie ein Land wie die Slowakei neuen Investoren noch zur Verfügung stellen sollte.

Deutsche Firmen und deutsche Touristen in der Slowakei – slowakische Arbeitskräfte in Deutschland

Deutsche Firmen sind langfristig die größten Investoren sowie die größten Steuerzahler in der Slowakei. Derzeit gibt es im Land rund 500 (größere und mittlere) deutsche Unternehmen, die um die 100 000 Arbeitnehmer beschäftigen.[8] Laut

[8] *Nemecko-slovenské hospodárske vzťahy*. Deutsche Botschaft Pressburg, 2018, https://pressburg.diplo.de/sk-sk/temy/hospodarstvo (geladen am 19. 10. 2018).

einer detaillierten Analyse der Eigentümerstruktur von Bisnode, einem Anbieter von Wirtschaftsinformationen, waren 2017 in der Slowakei bis zu 2 359 Firmen in deutschem Besitz. Die Deutschen bilden somit die viertgrößte Gruppe von ausländischen Firmeninhabern. Sie liegen hier vor den Italienern und hinter den Tschechen, Ungarn und Österreichern.[9] Diese Angaben schließen alle Unternehmen ein (einschließlich kleiner Firmen) und können, weil einige deutsche Unternehmen ihre slowakischen Firmen durch Tochterunternehmen mit Sitz in anderen Ländern beherrschen, etwas ungenau sein. Dieses Phänomen verändert grundsätzlich auch die Struktur von Direktinvestitionen in der Slowakei. Den Statistiken der Slowakischen Nationalbank zufolge betrugen die Direktinvestitionen (kumulierter Betrag der bisher investierten Gelder) im Jahr 2016 40,5 Mrd. Euro. Davon entfielen auf Deutschland nur 2,16 Mrd., was etwa dem Volumen Ungarns entspricht.[10] Viele ausländische Unternehmen, einschließlich der deutschen (und sogar auch einigen slowakischen), investieren in der Slowakei mit Hilfe ihrer Tochterunternehmen in den Niederlanden (10,3 Mrd. Euro), Luxemburg (4,41 Mrd.) oder auf Zypern (1,65 Mrd.). Die Gründe sind günstigere rechtliche Rahmenbedingungen sowie steuerliche Regelungen und ein geringerer bürokratischer Aufwand. (So wird zum Beispiel auch das größte slowakische Unternehmen, Volkswagen Slovakia, durch den Mutterkonzern aus Deutschland indirekt über die Gesellschaft Volkswagen Finance Luxemburg beherrscht.) Deshalb kann die Bedeutung deutscher Firmen besser durch Ranglisten der größten Firmen nach Umsätzen, Gewinnen, Beschäftigtenzahlen etc. oder der größten Steuerzahler veranschaulicht werden.

Diese zeigen zum Beispiel, dass deutsche Firmen die größten Zahler direkter Steuern in der Slowakei sind. Im Jahr 2017 beliefen sich die Einnahmen der öffentlichen Hand aus direkten Körperschaftssteuern (Gewerbesteuer, Ertragssteuer und Kapitalertragssteuer juristischer Personen) auf fast 2,8 Mrd. Euro. Nach einer Analyse der Beratungsgesellschaft BMB Leitner bezahlten hiervon deutsche Unternehmen (aus der Liste der TOP 200 Unternehmen) mehr als 450 Mio. Euro, also 17 % – was sogar mehr als der Anteil slowakischer Firmen war (Grafik 4).[11]

---

9 *Najviac slovenských firiem so zahraničným kapitálom ovládajú Česi. Maďari sú tesne za nimi.* Pressbericht, 27. 8. 2017, https://www.bisnode.sk/o-bisnode/o-nas/novinky/najviac-firiem-ovladaju-cesi/ (geladen am 20. 10. 2018).

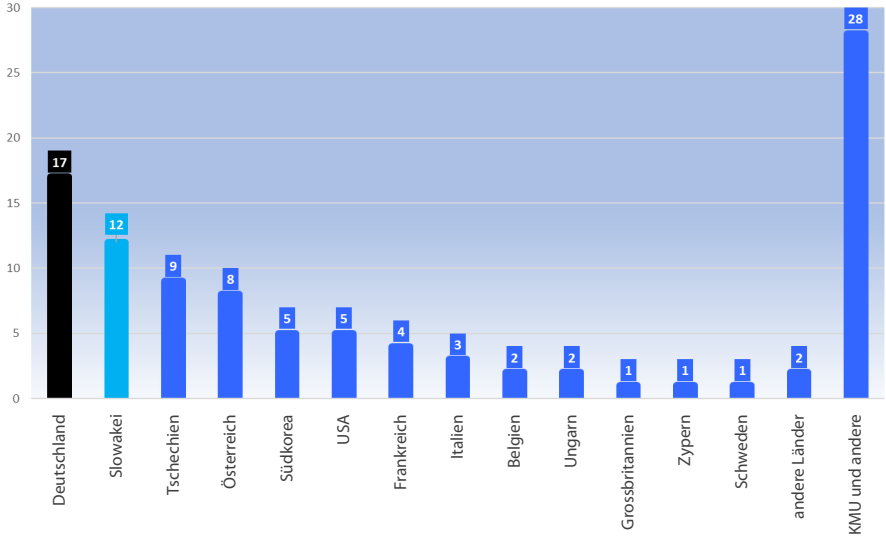
10 *Priame zahraničné investície.* Nationalbank der Slowakei, 2018, https://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/statistika-platobnej-bilancie/priame-zahranicne-investicie (geladen am 22. 10. 2018).

11 *TAXparency Report. Kto platí štát?* BMB Leitner, Bratislava 2018, https://www.dsihk.sk/fileadmin/AHK_Slowakei/Presse/Taxparency_report_2018.pdf (geladen am 19. 10. 2018); Onuferová, M.: *Najväčšími zahraničnými platcami daní na Slovensku sú firmy z Nemecka.* In: *Denník N*, 17. 10. 2018, https://dennikn.sk/1263947/najvacsimi-zahranicnymi-platcami-dani-na-slovensku-su-firmy-z-nemecka/?ref=list (geladen am 18. 10. 2018).

Unter den 20 größten Zahlern der Körperschaftssteuer für das Jahr 2017 befinden sich fünf deutsche Unternehmen. Am höchsten platzierte sich Volkswagen an 5. Stelle (50,55 Mio. Körperschaftsteuer), es folgen die Slovak Telekom auf Platz 7 (44,33 Mio.) und Continental Matador Rubber auf Platz 9 (39,89 Mio.).[12]

In der Liste der größten slowakischen Firmen (die jedes Jahr durch die Wirtschaftswochenzeitung *Trend* erstellt wird) sieht man, dass unter den ersten 25 die größte Gruppe (9 Firmen) von Unternehmen in deutscher Hand liegen (Tabelle 1).

Grafik 4. Deutsche Unternehmen zahlen die höchsten direkten Steuern – die größten Steuerzahler nach Sitzen der Mutterkonzerne (% der Gesamteinnahmen der öffentlichen Hand aus der Körperschaftssteuer für das Jahr 2017)



Anmerkung: KMU – kleine und mittlere Unternehmen. Der Anteil an direkten Steuern (Gewerbesteuer, Ertragssteuer und Kapitalertragssteuer juristischer Personen) in % wurde nach den bezahlten Steuern der 200 größten Unternehmen berechnet, die Länderzugehörigkeit wurde nach dem Konzernsitz bestimmt; kleinere Firmen sind nicht nach Ländern aufgeschlüsselt.
Quelle: *TAXparency Report;* Onuferová, M.: op. cit.

12 *Databáza finančných údajov – hospodárske výsledky slovenských firiem.* FinStat, https://finstat.sk/databaza-financnych-udajov?Years=2016&Sort=payed-tax-desc (geladen am 21. 10. 2018).

Tabelle 1. Die größten Nichtfinanziellen Unternehmen aufgeschlüsselt nach Umsätzen im Jahr 2017

	Unternehmen	Umsätze (TEUR)	Gewinn nach Steuern (TEUR)	Mit-arbeiter	Branche/Produktion
1.	Volkswagen Slovakia, a. s., Bratislava	7 549 066	173 299	14 500	Kraftfahrzeuge
2.	Kia Motors Slovakia, s. r. o., Teplička nad Váhom	5 184 666	209 871	3 682	Kraftfahrzeuge
3.	Slovnaft, a. s., Bratislava	3 418 786	146 724	2 341	Chemie und Raffination von Erdöl
4.	PCA Slovakia, s. r. o., Trnava	2 702 639	46 378	3 227	Kraftfahrzeuge
5.	U. S. Steel Košice, s. r. o., Košice	2 612 248	449 921	10 059	Hüttenwesen
6.	Samsung Electronics Slovakia, s. r. o., Galanta	2 377 288	79 512	1 812	Elektrotechnik
7.	Slovenské elektrárne, a. s., Bratislava	2 183 236	66 133	3 651	Energiewirtschaft
8.	Slovenský plynárenský priemysel, a. s., Bratislava	1 509 367	318 764	724	Energiewirtschaft
9.	Tesco Stores SR, a. s., Bratislava	1 451 031	93 901	10 100	Einzelhandel
10.	Mobis Slovakia, s. r. o., Gbeľany	1 421 934	42 974	*1 899	Kraftfahrzeuge
11.	OKTE, a. s., Bratislava	1 273 746	567	33	Energiewirtschaft
12.	Foxconn Slovakia, s. r. o., Nitra	1 169 773	9 598	1 046	Elektrotechnik
13.	Lidl Slovenská republika, v. o. s., Bratislava	1 149 997	110 459	4 100	Einzelhandel
14.	Schaeffler Slovensko, s. r. o., Kysucké Nové Mesto	1 079 666	14 008	9 834	Kraftfahrzeuge
15.	Kaufland Slovenská republika, v. o. s., Bratislava	1 070 215	49 533	5 992	Einzelhandel
16.	Continental Matador Rubber, s. r. o., Púchov	1 007 797	175 297	2 976	Gummi, Reifen
17.	ZSE Energia, a. s., Bratislava	780 607	9 763	1 811	Energiewirtschaft
18.	Eustream, a. s., Bratislava	755 649	352 389	653	Energiewirtschaft
19.	Tesco International Clothing Brand, s. r. o., Bratislava	732 684	44	–	Einzelhandel
20.	Slovak Telekom, a. s., Bratislava	684 036	66 637	2 985	Telekommunikation
21.	SAS Automotive, s. r. o., Bratislava	644 122	4 397	500	Kraftfahrzeuge
22.	Stredoslovenská energetika, a. s., Žilina	611 623	6 411	1 630	Energiewirtschaft
23.	Faurecia Automotive Slovakia, s. r. o., Bratislava	577 283	– 6 902	*1 850	Kraftfahrzeuge
24.	Continental Matador Truck Tires, s. r. o., Púchov	559 163	61 471	1 416	Gummi, Reifen
25.	Orange Slovensko, a. s., Bratislava	554 683	92 221	1 133	Telekommunikation

Anmerkungen: *Angaben für das Jahr 2016. Grau unterlegt sind Unternehmen, die ganz oder teilweise im Besitz von Firmen aus Deutschland sind.

Quelle: TREND Top 200. Najväčšie nefinančné podniky Slovenska podľa tržieb za posledný ukončený finančný rok (individuálne údaje). In: *Trend*, 2018, https://www.etrend.sk/rebricky-firiem/trend-top-200-3.html (geladen am 13. 10. 2018).

Das überhaupt größte Unternehmen der Slowakei nach dem Umsatz ist schon viele Jahre Volkswagen (2017 war es zugleich größter Exporteur, drittgrößter Arbeitgeber und drittgrößtes investierendes Unternehmen). Deutsche Firmen sind aber in fast jeder Branche vertreten. Jedoch nicht gleichmäßig: Im Bankensektor ist zum Beispiel die Rolle deutscher Banken nur marginal und deutsche Firmen spielen auch keine bedeutende Rolle in der Lebensmittel- oder Bauindustrie. Auf der anderen Seite sind sie marktführend in Branchen wie Maschinenbau und Automobilindustrie (Volkswagen), Versicherungs- und Rentenverwaltungsgesellschaften der zweiten Vorsorgesäule (Allianz) oder Telekommunikation (Slovak Telekom).[13] Im dynamisch wachsenden Dienstleistungssektor, auf dem Feld der Service- und Kundencentren (auch als „Call-Center" bekannt), belegt nach der Beschäftigtenzahl die Firma T-Systems Slovakia in Košice den zweiten Platz.

Die stärkste Konzentration deutscher Firmen findet man im wichtigsten Zweig der slowakischen Wirtschaft: in der Maschinenbau- und Automobilindustrie. Die Automobilindustrie beschäftigt direkt und indirekt rund 250 000 Menschen und leistet 44 % der Industrieproduktion sowie 40 % des Industrieexports der Slowakei.[14] Unter den 45 größten Subauftragnehmern der Automobilindustrie sind 13 deutsche Unternehmen.[15]

Deutschlands Wirtschaft erlebt in den letzten Jahren ein goldenes Zeitalter und das wirkt sich nicht nur auf wachsende slowakische Exporte, sondern auch auf eine zunehmende Arbeitsmigration aus der Slowakei aus. Die Arbeitslosigkeit auf einem Rekordtief und die Zahl freier Stellen in Deutschland auf Rekordhoch führten zu einem dynamischen Anstieg der kurzfristigen Arbeitsmigration, wie die Stichprobenerhebung des Slowakischen Amtes für Statistik zeigt (Tabelle 2).

Im Zeitraum der Jahre 2011 – 2017 hat sich die Zahl kurzfristiger Arbeitsmigranten aus der Slowakei von etwa 6 000 auf 24 000 vervierfacht, im Jahr 2016 waren es sogar 27 700. Deutschland wurde so nach Tschechien und Österreich zum drittwichtigsten Zielland migrierender Arbeitnehmer aus der Slowakei. Die realen Zahlen können wesentlich höher sein als die Stichprobenerhebung zeigt, da diese – laut den Aussagen vieler Experten – bereits vor 2010 aus unterschiedlichen Gründen zu niedrig angesetzt wurden[16] und ab diesem Jahr nur die Zahl jener gemessen wird (Erhebungsverfahren), die weniger als ein Jahr im Ausland zu

---

13 TREND Top 200, op. cit.

14 *Automotive Sector in Slovakia*. SARIO, 2018, https://www.sario.sk/sites/default/files/data/sario-automotive-sector-in-slovakia-2018-09-20.pdf (geladen am: 21. 10. 2018).

15 Ebd.

16 Gál, Z.: Pracovná migrácia po rozšírení Európskej únie. In: *Politologica actualis. Aktuálne problémy, otázky a súvislosti medzinárodnej a slovenskej politiky*. Bratislava: Comenius-Universität, Jg. 2, 2013, S. 82 – 5, https://fphil.uniba.sk/fileadmin/fif/katedry_pracoviska/kpol/Publikacie/Publikacie/Zbornik_KPol_2013.pdf (geladen am 21. 10. 2018).

Tabelle 2. Kurzfristige Arbeitsmigration aus der Slowakei (in Tausenden Personen)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamt	**103,6**	**125,4**	**158,1**	**177,2**	**167,6**	**129,0**	**126,7**	**115,1**	**120,7**	**136,4**	**134,0**	**148,0**	**159,7**	**149,3**
Tschechien	61,4	65,4	69,5	72,1	70,1	49,9	52,4	43,6	44,9	43,5	38,0	38,8	39,5	36,5
Vereinigtes Königreich	7,0	13,0	22,6	29,0	20,2	14,1	10,6	9,7	7,5	10,6	10,1	8,6	7,4	4,3
Ungarn	6,7	11,8	16,6	19,5	18,9	14,5	11,6	9,8	7,3	6,1	4,9	5,9	6,6	8,8
Österreich	7,0	9,7	11,6	15,1	17,6	19,9	23,9	25,6	29,3	37,9	39,3	42,1	51,0	54,6
Irland	0,5	2,8	7,0	9,0	8,1	3,1	3,4	1,9	1,0	1,8	1,3	1,5	1,2	0,5
Deutschland	7,6	6,3	7,9	8,8	9,3	8,5	6,3	5,7	9,8	14,8	17,3	24,9	27,7	24,0
Italien	3,8	1,7	7,1	6,7	8,9	4,7	3,0	3,1	4,0	4,3	3,4	2,5	3,6	3,8
Niederlande	0,6	0,8	2,5	2,7	2,9	4,2	5,0	5,9	6,4	5,2	5,7	3,3	4,8	5,0
Sonstige Länder	9,0	13,9	13,3	14,3	11,6	10,1	10,5	9,8	10,5	12,2	14,0	20,5	18,1	11,9

Anmerkung: Nach einer Stichprobenerhebung der Arbeitskräfte, Durchschnittsangaben für einzelne Jahre auf der Grundlage von Quartalsmessungen. Ab 2010 wurde das Verfahren geändert: als ausländische Arbeitnehmer werden nur noch kurzfristige Migranten berücksichtigt, die weniger als ein Jahr im Ausland arbeiten möchten (ältere Angaben enthalten alle Arbeitnehmer, die laut Erhebung im Ausland gearbeitet haben).

Quelle: *Datenbank DATAcube: Zahraniční pracovníci*, op. cit.

arbeiten planen. (Arbeitsmigranten, die im Ausland länger arbeiten wollen, sollten durch Stichprobenerhebungen in den Zielländern erfasst werden, damit es zu keinen Doppelzählungen kommt.) Trotz dieser Ungenauigkeiten wird die kurzfristige Trendentwicklung der Arbeitsmigration durch die Stichprobenerhebung jedoch gut veranschaulicht. Während nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004 der Hauptstrom der Arbeitsmigration nach Großbritannien und Irland führte, stehen Österreich und Deutschland nach dem Abklingen der Krise hoch im Kurs. Selbstverständlich ist diese Veränderung auch darauf zurückzuführen, dass Großbritannien und Irland ihre Arbeitsmärkte sofort nach der EU-Erweiterung 2004 den Bürgern aus den neuen Mitgliedsstaaten öffneten. Deutschland und Österreich machten aber von der maximal möglichen 7-jährigen Übergangsfrist für die Anwendung verschiedener Restriktionen Gebrauch und öffneten die eigenen Arbeitsmärkte nur schrittweise.[17] Eine noch größere Rolle spielten weitere Faktoren, vor allem die Nachfrage nach Arbeitnehmern im Zuge der Entwicklung der Arbeitsmärkte. Den Anstieg der Migration aus der Slowakei in den letzten Jahren belegen auch deutsche Statistiken, nach denen die Anzahl registrierter slowakischer Bürger in den Jahren 2010 – 2017 von 26 300 auf 57 200 angestiegen ist – sich also mehr als verdoppelt hat.[18] Diese Angaben beinhalten zwar alle Bürger, nicht nur Arbeitnehmer, sie müssen aber bei weitem nicht endgültig sein. Zuwanderer, die in Deutschland bereits länger leben und inzwischen die Staatsbürgerschaft erlangt haben, ebenso wie kurzfristige Arbeitsmigranten (zum Beispiel entsendete Arbeitnehmer) müssen nicht erfasst worden sein.

Umgekehrt ist die Anzahl deutscher Arbeitnehmer in der Slowakei sehr niedrig. Es handelt sich überwiegend um Führungskräfte in großen (vor allem, aber nicht ausschließlich) deutschen Unternehmen, die in der Slowakei tätig sind. Im September 2018 waren bei slowakischen Staatsbehörden nur 750 beschäftigte deutsche Bürger von insgesamt 64000 beschäftigten Ausländern erfasst.[19] (Bei einer Beschäftigung von Bürgern aus der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum in der Slowakei genügt eine sog. Mitteilungskarte. Der Arbeitgeber muss das zuständige Amt für Arbeit, Soziales und Familie über das Zustandekommen eines arbeitsrechtlichen Verhältnisses informieren, eine Arbeitsgenehmigung etc. ist nicht erforderlich.)

---

17 Šikulová, I. a kol.: *Slovenská ekonomika: desať rokov členstva v Európskej únii. Vybrané témy a problémy*. Bratislava: VEDA, 2014, S. 150.

18 *Ausländische Bevölkerung. Fachserie 1, Reihe 2 – 2017*. DESTATIS – Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung.html (geladen am 12. 10. 2018).

19 *Zamestnávanie cudzincov na území Slovenskej republiky za rok 2018*. https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky/zamestnavanie-cudzincov-na-uzemi-slovenskej-republiky-za-rok-2018.html?page_id=772215 (geladen am 21. 10. 2018).

Während in die Slowakei wenig Arbeitnehmer aus Deutschland kommen, verhält es sich beim slowakischen Fremdenverkehr umgekehrt: Deutsche Besucher bilden schon fast traditionell die drittgrößte Gruppe ausländischer Touristen, die in die Slowakei kommen – und ihre Zahl steigt weiter. Im Rekordjahr 2017 wurden in den Unterkunftseinrichtungen der Slowakei fast 5,4 Millionen Besucher registriert: davon 2,16 Millionen aus dem Ausland. Die größte Gruppe waren Tschechen (645 200), gefolgt von Polen (209 500), Deutschen (192 300), Ungarn (101 400) und Österreichern (96 800).[20]

Bei einer Analyse der wirtschaftlichen Beziehungen sollte ein weiteres wichtiges Thema nicht außer Acht gelassen werden: Große Transferzahlungen, die die Slowakei aus dem gemeinsamen Haushalt der Europäischen Union erhält. Im Grunde handelt es sich um eine Art neuen Marshall-Plan, eine indirekte Entwicklungshilfe, die stärker entwickelte Mitgliedsstaaten an die weniger entwickelten überweisen. Deutschland ist der größte Netto-Zahler in den gemeinsamen EU-Haushalt in absoluten Zahlen und gehört ebenso zu den Ländern, die den höchsten Beitrag in Prozent des eigenen Bruttonationaleinkommens (BNE) leisten. Im Jahr 2017 belief sich der deutsche Nettobeitrag zum Beispiel auf fast 10,7 Mrd. Euro, das entspricht 0,32 % des BNE. Es war der höchste Beitrag innerhalb der EU in absoluten Zahlen, sowie als Prozentsatz des BNE (Tabelle 3). Die Slowakei gehört zu den Nettoempfängern. Der Netto-Transfer aus dem gemeinsamen Haushalt erreichte im Jahr 2017 fast eine Milliarde Euro, das entspricht 1,17 % des BNE. Der höchste Betrag entfällt auf das Jahr 2015, als die schnelle Inanspruchnahme von Mitteln aus den EU-Fonds zum Ende der siebenjährigen Periode ihren Höhepunkt erreichte und der Transfer die 3 Mrd. Euro-Grenze, also 4 % des BNE, überschritt.

Eine in der Slowakei allgemein bekannte Tatsache ist, dass den Ressourcen aus dem gemeinsamen Haushalt der Europäischen Union in der Wirtschaftsentwicklung der Slowakei eine Schlüsselrolle zukommt. Mit ihnen werden langfristig fast 80 % der staatlichen Investitionen finanziert[21], wobei sie vor allem im Ausbau der Verkehrsinfrastruktur unentbehrlich sind. Die Slowakei wird sie noch verhältnismäßig lange brauchen, wenn sie stärker entwickelte Regionen der EU einholen will. Die Frage nach der Bereitschaft seitens der Nettozahler (einschließlich des größten „Spenders" Deutschland), diese weiter zur Verfügung zu stellen sowie das Problem ihres effizienten und transparenten Einsatzes in der Slowakei sind weitere Themen.

---

20 *Datenbank STATdat: Odvetvové štatistiky, Cestovný ruch, Návštevníci v ubytovacích zariadeniach cestovného ruchu*. Amt für Statistik der Slowakischen Republik, http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome= (geladen am 21. 10. 2018).

21 *Hodnotiaca správa o 10 rokoch členstva v EÚ*. Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten der Slowakischen Republik, 2014, S. 12.

Tabelle 3. Nettozahler und Nettoempfänger in der EU (2010 – 2017)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Deutschland (Mio. Euro)	– 9 224	– 9 003	– 11 954	– 13 825	– 15 502	– 14 307	– 10 988	– 10 675
Deutschland (% BNE)	– 0,35 %	– 0,33 %	– 0,42 %	– 0,48 %	– 0,52 %	– 0,46 %	– 0,34 %	– 0,32 %
Slowakei (Mio. Euro)	+ 1 350	+ 1 161	+ 1 597	+ 1 287	+ 1 010	+ 3 095	+ 1 986	+ 979,6
Slowakei (% BNE)	+ 2,06 %	+ 1,69 %	+ 2,26 %	+ 1,78 %	+ 1,37 %	+ 4,07 %	+ 2,49 %	+ 1,17 %

Anmerkung: BNE = Bruttonationaleinkommen. Negative Werte bedeuten, dass das Land ein Netto-Zahler an den EU-Haushalt ist (es zahlt mehr ein, als es empfängt). Positive Werte bedeuten, das Land ist ein Netto-Empfänger aus dem EU-Haushalt (es empfängt mehr, als es einzahlt).
Quelle: *Budget in figures, interactive: EU expenditure and revenue 2014-2020*. Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (geladen am: 17. 10. 2018).

Die weit verbreitete Korruption in Verbindung mit der fraglichen Effizienz vieler durch EU-Fonds finanzierter Projekte könnte auch die Bereitwilligkeit der Netto-Zahler, die Kohäsionspolitik innerhalb der EU weiter zu fördern, untergraben. Die Verbesserung der Effizienz und Transparenz bei dem Einsatz europäischer Gelder bleibt deshalb eine der wichtigsten Aufgaben der Slowakei.

Schlusswort

Die weitere Entwicklung der deutsch-slowakischen wirtschaftlichen Beziehungen ist von vielen Faktoren abhängig. Die Position Deutschlands als momentan wichtigstem Partner der Slowakei erscheint so unerschütterlich, dass man kein großes Risiko bei der Behauptung eingeht, dass Deutschland wahrscheinlich der bedeutendste Handelspartner der Slowakei bleiben wird. Deutsche Firmen werden höchstwahrscheinlich weiterhin die wichtigste Gruppe großer Unternehmen in der Slowakei bilden. Deutschland bleibt vermutlich auch eines der fünf bedeutendsten Zielländer der Arbeitsmigration aus der Slowakei und wird desweiteren zu den fünf Ländern gehören, aus denen die meisten Touristen in die Slowakei kommen. Auch die indirekten Haushaltstransfers werden wahrscheinlich weiter fortgesetzt, wenn auch in einem geringeren Ausmaß als bisher (inwieweit diese reduziert werden ist ein großes Rätsel, das von der Zukunft des Projekts der europäischen Integration

abhängt). Die enge Bindung der slowakischen Volkswirtschaft an die deutsche Konjunktur bleibt auch erhalten – kann sich aber in Abhängigkeit von der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung entweder weiter vertiefen oder schwächer werden.

Eine große Herausforderung ist die voranschreitende technologische Revolution in Bezug auf die Struktur der slowakischen Wirtschaft. Dies wird vor allem in der Automobilindustrie mit folgenden Schwerpunkten deutlich: Robotik, alternative Antriebsmöglichkeiten, vor allem Elektroautos, Einsatz künstlicher Intelligenz, autonome Kraftfahrzeuge etc.. Die Konzentration deutscher Unternehmen ist in dieser Branche am höchsten. Oft sind sie Teile globaler und europaweiter oder zumindest regionaler Zulieferernetzwerke – auch deshalb handelt es sich hier um eine gemeinsame Herausforderung. Ohne stärkere Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung und deren Verknüpfung mit angewandter Forschung und anschließender industrieller Fertigung in Firmen, kann die Slowakei nur schwer mit den globalen Entwicklungen bei den neuen Technologien Schritt halten.

Derzeit ist die slowakische Industrie immer noch verhältnismäßig gut aufgestellt. In Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität besteht ein solides Entwicklungspotenzial. Allerdings: Ohne weitere Strukturreformen, Verbesserungen des Unternehmensumfelds und weiterer Förderung von Innovationen kann sich dieses Potenzial sehr schnell erschöpfen und die wirtschaftliche Angleichung ins Stocken geraten. Fünfundzwanzig Jahre deutsch-slowakischer Wirtschaftsbeziehungen sind gewiss eine Erfolgsgeschichte. Es wird aber viel Einsatz erforderlich sein, damit sie erfolgreich weitergeht.

Zusammenarbeit und Integration in der Europäischen Union

Vladimír Bilčík, Tomáš Madleňák

Die deutsch-slowakischen Beziehungen im europäischen Kontext[1]

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts stellte der Historiker Pavol Lukáč fest, dass sich die Beziehungen zwischen der Slowakischen Republik und Deutschland auf drei Hauptfaktoren gründen.[2] Der erste betrifft die unterschiedliche Größe beider Länder und die sich daraus ergebende internationale politische Gewichtung. Der zweite ergibt sich aus den Folgen der historischen Entwicklung in Europa zwischen Deutschland und Russland in der Neuzeit. Der dritte hängt mit den großen Veränderungen nach dem Zusammenbruch der bipolaren Welt zusammen, die auch die Wiedervereinigung Deutschlands und die Entstehung der selbständigen Slowakischen Republik mitbewirkten. Die Slowakei ist kein direkter Nachbarstaat und kann sich weder der Größe (49 000 km^2) noch der Einwohnerzahl von 5,4 Millionen nach selbst mit den kleineren Bundesländern Deutschlands messen.

Deutschland war unter den ersten Ländern, die die am 1. Januar 1993 erklärte Selbständigkeit der Slowakei anerkannten. Die deutschen Eliten waren für eine Erweiterung der Europäischen Union und unterstützen die Reformen in Osteuropa, auch während der komplizierten Zeit Mitte der 90er Jahre in der Slowakei. Die derzeitige Bundeskanzlerin Angela Merkel besuchte Bratislava als deutsche Regierungschefin erstmals am 12. Mai 2006.[3] Mikuláš Dzurinda, der in den Jahren 1998 – 2006 an der Spitze von zwei Regierungskoalitionen stand, betonte bei der jährlichen außenpolitischen Konferenz der Slowakischen Republik im Jahr 2003, dass „Deutschland derzeit unser bedeutendster Handelspartner und größter Investor ist.

---

1 Bilčík, V., Buzalka, J.: *Die nicht existente Gemeinschaft:* Die Slowakei und Deutschland in der EU. In: *Osteuropa*, 10/2006, https://www.zeitschrift-osteuropa.de/hefte/2006/10/die-nicht-existente-gemeinschaft/ (geladen am 25. 10. 2018).

2 Lukáč, P.: *Dejiny a zahraničná politika v strednej Európe*. Bratislava: Kalligram, 2004, S. 90.

3 *Merkelová vo štvrtok prvý raz v SR ako kancelárka*. In: *Sme*, 12. 5. 2006, https://domov.sme.sk/c/2709276/merkelova-vo-stvrtok-prvy-raz-v-sr-ako-kancelarka.html (geladen am 25. 10. 2018). Es ist aber festzustellen, dass Angela Merkel Bratislava auch deshalb besuchte, um dem damaligen Premierminister Mikuláš Dzurinda ihre Unterstützung vor den Parlamentswahlen im Juni 2006 auszusprechen.

[In der] europäischen Politik übernahm Deutschland die Rolle [...] eines sehr guten, führenden Akteurs [...] und ich denke, dass man von Deutschland diese Rolle auch in den kommenden Jahren erwartet"[4].

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Beziehungen zwischen der Slowakei und den Mitgliedstaaten der EU nach dem Beitritt zur Union auf ein qualitativ höheres Niveau gehoben wurden, weil die Mitgliedsstaaten gemeinsame Regeln und Normen haben, die das gesamte Spektrum der öffentlichen Politik umfassen. Der Kontext der Europäischen Union schafft auf diese Weise einen natürlichen Raum für die Entwicklung der deutsch-slowakischen Beziehungen.

Das Ziel dieser Studie ist eine Zusammenfassung der Schwerpunktbereiche der Slowakei im Zusammenhang mit Schlüsselfragen der europäischen Politik in folgenden Bereichen: Binnenmarkt, gemeinsame Währung, Migration, der Schengen-Raum und die Zukunft der Union. Wir stellen hierbei generell fest, dass die Differenzen in den Ansätzen Deutschlands und der Slowakei in mehreren politischen Fragen die gegenseitige Zusammenarbeit innerhalb der EU nicht behindern. Diese Differenzen sind eher auf den Umstand zurückzuführen, dass die Slowakische Republik, im Gegensatz zu Deutschland, am geographischen Rand der Europäischen Union liegt und sich in den letzten zwei Jahrzehnten bemüht hat, den Stand der Integration und wirtschaftlichen Entwicklung der älteren und stärker entwickelten Mitgliedsländer aufzuholen.

Binnenmarkt

Unternehmen, wie Volkswagen oder Siemens sowie in der Vergangenheit Alcatel, beschäftigten und beschäftigen einen erheblichen Teil der Arbeitskräfte in der Slowakei.[5] Deutschland belegt seit langem die obersten Positionen bei den direkten Auslandsinvestitionen in der Slowakei und gehört zu den bedeutendsten Handelspartnern des Landes. Im Jahr 2017 belief sich das gemeinsame Handelsvolumen auf 28 204 887 000 Euro, davon entfielen auf den slowakischen Export nach Deutschland 14 840 606 000 und auf den deutschen Export in die Slowakische Republik 13 364 281 000 Euro.[6] Die Slowakei ist eine exportorientierte Volkswirtschaft, wo-

---

4 Dzurinda, M: *Vystúpenie predsedu vlády Slovenskej republiky Mikuláša Dzurindu*. In: Brezáni, P. (Hrsg.): *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2003*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2004, S. 16.

5 Zu den größten Investitionen deutscher Firmen gehörten nach dem EU-Beitritt auch SPP-Ruhrgas, Slovak Telekom – Deutsche Telekom, INA Skalica oder die Hypovereinsbank.

6 *Foreign Trade: Ranking of Germany's trading partners in foreign trade*. Statistisches Bundesamt, 2018, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile (geladen am 25. 10. 2018).

bei bis zu 85 % des Ausfuhrvolumens in Länder der Union gehen. Deutschland nimmt hierbei den ersten Platz ein.[7] Der europäische Binnenmarkt und die gemeinschaftlichen EU-Regeln bilden den Nährboden für die deutsch-slowakische wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit.

Während Investitionen und Handel gleich nach dem EU-Beitritt der Slowakei im Jahr 2004 im Rahmen der Grundfreiheiten anliefen, wurde der Arbeitsmarkt – also die Freizügigkeit der Arbeitnehmer – erst nach Ablauf der siebenjährigen Übergangsperiode im vollen Umfang liberalisiert, die von Deutschland und Österreich gegen die Slowakei und weitere postkommunistische Länder zur Anwendung gelangte. Das bedeutet, dass die asymmetrische Beziehung zwischen der Slowakei und Deutschland erst im Jahr 2011 endete, als die Slowakei im Rahmen des europäischen Binnenmarkts auch im Bereich des freien Personenverkehrs zu einem vollwertigen Mitgliedsland wurde. Der freie Personenverkehr wird von den Slowaken zusammen mit der gemeinsamen Währung als größte Errungenschaft der EU-Mitgliedschaft empfunden.

Der Schlüssel für den erfolgreichen Abschluss der EU-Erweiterung im Mai 2004 war die vollendete Funktion des europäischen Binnenmarktes auf der Grundlage gleicher Bedingungen für alle Bürger. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Slowakische Republik in gewissem Maße ein Land zweiter Kategorie, weil sie innerhalb des Binnenmarktes Gleichberechtigung forderte und sich dafür einsetzte. Heute sind die Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt für Unternehmen in Deutschland und in der Slowakei vergleichbar. Das Wirtschafts- und Lohngefälle zwischen beiden Ländern hält aber weiter an. Im Jahr 2017 belief sich das monatliche Durchschnittsgehalt in der slowakischen Volkswirtschaft auf 954 Euro[8], in Deutschland waren es 3 771 Euro[9]. Diese Unterschiede sind politisch ausschlaggebend, vor allem des-

---

7 *Štruktúra zahraničného obchodu podľa krajín (FOB-FOB)*. Amt für Statistik der Slowakischen Republik, 2018, http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/zo2006rs/%C5%A0trukt%C3%BAra%20zahrani%C4%8Dn%C3%A9ho%20obchodu%20pod%C4%BEa%20kraj%C3%ADn%20(FOB-FOB)%20%5Bzo2006rs%5D (geladen am 25. 10. 2018). Siehe auch: *Where does Slovakia export to?* (2016). The Observatory of Economic Complexity, 2016, http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/export/svk/show/all/2016/ (geladen am 25. 10. 2018).

8 *Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR*. Amt für Statistik der Slowakischen Republik, 2018, http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i94C7052B240A492FB3BE8C7A487D337B%22)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20v%20hospod%C3%A1rstve%20SR%20%5Bpr0204qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk (geladen am 25. 10. 2018).

9 *Development of gross earnings*. Statistisches Bundesamt, 2018, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/EarningsLabourCosts/EarningsEarningsDifferences/Tables/LongTimeSeriesD.html (geladen am 25. 10. 2018).

halb, weil viele Bürger aus der Slowakei die Mitgliedschaft in der EU als Instrument für eine wirtschaftliche und finanzielle Angleichung an den Westen sahen. Im Jahr 2018 weiß man, dass die Annäherung an das Lohnniveau Deutschlands eher eine Frage der nächsten Generation als weniger Jahre sein wird. Deshalb ist die Slowakei bei ihrer Unterstützung der weiteren Integration im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik in der EU vorsichtig, weil diese Instrumente als wichtiger Bestandteil der eigenen Strategie zur Förderung des eigenen Wirtschaftswachstums und höherer Löhne wahrgenommen werden.

Das Euro-Währungsgebiet

Von allen Bereichen der europäischen Integration ist die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) jener, bei dem sich die Slowakei und Deutschland am meisten einig sind. Seit dem Ausbruch der sog. Schuldenkrise, die 2008 in Griechenland begann und sich über den gesamten Euroraum ausbreitete, setzten sich die slowakischen Regierungen (ungeachtet der Zugehörigkeit zum linken oder rechten Spektrum) für eine Politik der Haushaltskonsolidierung und der Sparmaßnahmen sowie für eine strikte Vorgehensweise gegenüber den verschuldeten Ländern ein. Obwohl es der Slowakei bisher nicht gelungen ist, einen ausgeglichen Staatshaushalt zu erreichen (im Jahr 2017 erzielte das Land das historisch niedrigste Defizit in Höhe von 0,78 % des BIP[10]), bestand zumindest auf der Ebene politischer Erklärungen auf europäischem Niveau ein Konsens mit Deutschland – auch zum Preis eines Regierungssturzes, als im April 2012 die Abstimmung über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism – ESM, sog. EU-Rettungsschirm) mit der Vertrauensfrage verbunden wurde.

Ein wesentlicher Moment war die slowakische Ratspräsidentschaft 2016. Einige der relevantesten Ergebnisse sind in den Texten des ECOFIN-Rates enthalten. Das slowakische Finanzministerium zählt[11] das Abkommen über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen zu den eigenen größten Erfolgen ebenso die Einigung über den Haushaltsplan 2017 und die Einigung über Geldmarktfonds, die auch den Ausbau der Bankenunion weiter vorangetrieben hat. Es war auch der

---

10 Úspech pre Slovensko. Minulý rok sme mali historicky najnižší deficit. In: *TASR*, 22. 10. 2018, https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/1829347-uspech-pre-slovensko-minuly-rok-sme-mali-historicky-najnizsi-deficit (geladen am 28. 10. 2018).

11 *Sedem dôkazov, že na veľkosti nezáleží: Pohľad expertov MF SR na priebeh a výsledky prvého slovenského predsedníctva*. Finanzministerium der Slowakischen Republik, 2017, www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=11316&documentId=15418 (geladen am 25. 10. 2018).

slowakische Ratsvorsitz, der ein Tabu brach und die Diskussion über eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion einleitete, bei der sich die Slowakei bemühte, eine Brücke zwischen der deutschen „umsichtigen Haushaltspolitik" und dem südeuropäischen Ansatz zur Funktion der WWU zu schlagen.[12] Die Slowakei vertrat und vertritt auch weiterhin den Standpunkt, dass im Euro-Währungsgebiet ein transnationaler Stabilisierungsmechanismus fehle, der die Effekte lokaler Wirtschaftsschwankungen ausgleichen würde. Sie schlug deshalb die Einrichtung einer gemeinsamen Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet zur Abfederung negativer Folgen wirtschaftlicher Schocks vor.[13]

In diesem Zusammenhang ist auch der derzeitige slowakische Standpunkt gegenüber neuen Vorschlägen und Ideen zu verstehen, über die im Rahmen einer Stärkung der Europäischen Währungsunion zurzeit diskutiert wird. Für die Debatte ist dabei vor allem ausschlaggebend, dass es darin neben den Säulen der Wirtschafts- und Währungsunion selbst auch um eine Wiederbelebung des alten Konflikts zwischen dem transnationalen und zwischenstaatlichen Integrationsprinzip geht.[14] Die Slowakei setzt sich hierbei keinesfalls für eine Verschiebung zugunsten eines stärkeren zwischenstaatlichen Ansatzes ein, sie ist umgekehrt strikt für das Prinzip des Multilateralismus und die Gemeinschaftsmethode in Kombination mit der Subsidiarität. Innerhalb der WWU geht es vor allem um den ESM, der derzeit nicht nur auf zwischenstaatlichem Prinzip, sondern vollkommen losgelöst von den Strukturen der EU funktioniert.

Für das deutsche Bundesministerium der Finanzen[15] ist die Tatsache, dass die Haushaltspolitik im Euro-Währungsgebiet durch die Haushaltspolitiken der Mitgliedssaaten diktiert wird, ein Problem. Deshalb behauptet Deutschland übereinstimmend mit dem slowakischen Finanzministerium, dass ein Rahmen für die Haushaltspolitik erforderlich sei, um negativen Übertragungseffekten (negative Spillovers) aus Ländern, die keine verantwortungsbewusste Haushaltspolitik betreiben, in andere Bereiche des Euro-Währungsgebiets entgegenzuwirken. Deutschland sieht dieses Instrument vor allem in der Bankenunion, konkret im Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism) und im Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board – SRB). Der SRB sollte mehr Mittel für seine Arbeit zur Verfügung bekommen. Das müssen nicht

---

12 Gabrižová, Z.: *The year of the EU Council Presidency.* In: Brezáni, P. (Hrsg.): *Yearbok of Slovakia's Foreign Policy 2016*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2017, S. 30.

13 *Sedem dôkazov, že na veľkosti nezáleží: Pohľad expertov MF SR na priebeh a výsledky prvého slovenského predsedníctva*, op. cit., S. 6.

14 Möller, A.: *Juncker, Macron, Merkel: Future visions for Europe under the microscope*. Rede in Berlin am 17. 4. 2018.

15 Steinheuer, W.: *Fiscal Policy in the Eurozone*. Rede in Berlin am 19. 4. 2018.

unbedingt Gelder der Steuerzahler sein. Die deutsche Lösung ist eine Anweisung an Banken, selber mehr einzuzahlen, was bereits auf nationaler Ebene erfolgt. Durch die Stärkung des europäischen SRB und seine Einfügung in den Europäischen Stabilitätsmechanismus könnte ein Europäischer Währungsfonds (EWF) entstehen.

Deutschland und die Slowakei sind dieser Idee gegenüber aufgeschlossen. Zu klären bleibt, was der Begriff EWF genau umfasst. Laut dem deutschen Finanzministerium sollte er eine stärkere Rolle in der Geldpolitik (um bei eintretenden Problemen einzugreifen) sowie in der Prävention (um Problemen vorzubeugen) und schließlich bei der Restrukturierung souveräner Schulden übernehmen. Ersucht ein Mitgliedsstaat den ESM/EWF um Hilfe, muss es auch zu einer Restrukturierung souveräner Schulden kommen. Andernfalls überträgt der Privatsektor seine Schulden oder Risiken auf den Staatssektor.

Weniger ambitiös und sehr konkret ist die Initiative zur Einführung eines Europäischen Einlagensicherungsfonds (European Deposit Insurance Scheme), den die Europäische Kommission als dritte Säule der Bankenunion schrittweise mit einer Zielausstattung von 0,8 % der gedeckten Einlagen einrichten will.[16] Die deutsche Haltung ist zwar nicht vollkommen ablehnend, allerdings wird zuvor eine Senkung der Risiken gefordert, die vor allem darin gesehen werden, dass dieses System das Prinzip einer Transferunion wesentlich vorantreibe. Dies ist keinesfalls das Ziel von Deutschland.

Fraglich ist also, woher das Geld zu nehmen ist, dass in Strukturen fließen soll (wie zum Beispiel den vorgeschlagenen starken EWF), die diese Risiken minimieren würden. Neben den Beiträgen der Banken selbst setzt sich Deutschland auch für die Idee einer gemeinsamen europäischen Digitalsteuer ein. Die Slowakei ist mit der Verabschiedung einer Richtlinie zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung digitaler Dienstleistungen bereits im Jahr 2018 einverstanden, was sie mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung mit den anderen V4 Länder zum Ausdruck gebracht hat.[17]

Migration

Im Gegensatz zur Wirtschafts- und Währungsunion ist die Migrations- und Asylpolitik Quelle der größten Meinungsverschiedenheiten zwischen der Slowakischen Re-

---

16 *Čo je to systém ochrany vkladov?* Europäische Zentralbank, 2018, https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/deposit_guarantee.sk.html (geladen am 25. 10. 2018).

17 *Digitálna daň bude hotová ešte tento rok.* In: *EURACTIV.sk*, 8. 10. 2018, https://euractiv.sk/section/danova-politika/news/digitalna-dan-bude-hotova-este-tento-rok/ (geladen am 25. 10. 2018).

publik und der Bundesrepublik Deutschland. Diese sind einerseits auf grundsätzlich unterschiedliche Ansätze und andererseits auf Missverständnisse zurückzuführen.

Seit dem Ausbruch der europäischen Migrationskrise 2015 hat sich die Migrations- und Asylpolitik der EU wesentlich verändert. Die Auffassungen von Deutschland und der Slowakei, wie die Krise zu lösen sei, sind grundsätzlich verschieden. Die Slowakei betont vor allem die Anwendung geltender Regeln nach dem Dubliner Übereinkommen von 1990 und der Verordnung des Rates Nr. 343/2003, die das System aus der zwischenstaatlichen auf die Gemeinschaftsmethode übertragen.

„Die Verordnung legt Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats fest, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. [...] Die Kriterien begründen sich auf die primäre Überlegung, dass für die Durchführung des Asylverfahrens der Staat zuständig ist, der die entscheidende Rolle bei der Einreise des Asylsuchenden auf das Gebiet der Europäischen Union gespielt hat, z.B. dadurch, dass dem Asylsuchenden von diesem Staat ein Visum ausgestellt, oder die illegale Überschreitung der Außengrenzen der Europäischen Union ermöglicht, oder sein illegaler Aufenthalt auf dem eigenen Gebiet toleriert wurde.“[18]

Auf dieser Grundlage behauptet die Slowakei, dass Asylsuchende bis zur Durchführung des Asylverfahrens in dem Staat bleiben sollen, der seine Pflichten beim Schutz der Schengen-Grenze vernachlässigt hat.

Die andere Seite der Medaille stellt die Tatsache dar, dass seit 2015 so viele Asylsuchende in die EU kommen, dass sie die Bearbeitungskapazität der Länder überschreiten. Deshalb wurde auf europäischer Ebene die Einrichtung eines Mechanismus initiiert, der die Belastung auf die EU verteilen soll. Deutschland nimmt hierbei eine Position zwischen den beiden beschriebenen Polen ein.[19] Die deutsche Regierung ist sich bewusst, dass das derzeitige Dubliner Übereinkommen nicht mehr haltbar ist, unterstützt aber auch nicht die Einführung eines neuen Systems. Man ist für Modifikationen und Reformen des gegenwärtigen Verfahrens. Eine gewisse Umschichtung der Belastung durch Umverteilung der Asylsuchenden nach Quotenregelungen innerhalb Europas wird im Gegensatz zur Slowakei unterstützt. In Wahrheit kommt einer der ersten Vorschläge zur Quotenregelung von der deutschen Bundeskanzlerin Merkel.[20]

---

18 *Dublinská dohoda*. Slowakische Terminologiedatenbank, 2016, https://terminologickyportal.sk/wiki/Term%C3%ADn:Dublinsk%C3%A1_dohoda (geladen am 25. 10. 2018).

19 Corsepius, U.: *Germany's role in the European Union and the implementation of European policies in Germany*. Rede in Berlin am 18. 4. 2018.

20 Angela Merkel calls for new rules for distributing asylum seekers in Europe. In: *The Telegraph*, 24. 4. 2015, https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/11561430/Angela-Merkel-calls-for-new-rules-for-distributing-asylum-seekers-in-Europe.html (geladen am 25. 10. 2018).

Am 22. September 2015 beschloss der Rat für Justiz und Inneres[21] eine Quotenregelung für die Umsiedlung von Asylsuchenden, wobei die Slowakei zusammen mit der Tschechischen Republik, Ungarn und Rumänien dagegen stimmten. Sie wurden jedoch durch die qualifizierte Mehrheit überstimmt. Die Slowakische Republik behauptet seit langem, dass das System falsch sei und nicht funktioniere. Im Gegensatz zur Tschechischen Republik, Ungarn und Polen, die von der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung verklagt wurden[22], beteiligt sich die Slowakei an dem System, wenn auch nur symbolisch. Seit seiner Verabschiedung wurden nur 16 Personen in die Slowakei umgesiedelt, während Deutschland fast die Hälfte aller umgesiedelten Asylsuchenden aufnahm (10 837 von 21 999 zum 30. September 2018).[23]

Die Slowakei bemühte sich während ihres Ratsvorsitzes, einen Beitrag zur Debatte über die Reform des Asylsystems zu leisten – und zwar durch Einführung eines flexiblen (gegebenenfalls später effizienten) Solidaritätsprinzips. Danach könnten einzelne Länder die betroffenen Staaten auch in anderer Form unterstützen (durch finanzielle, materielle und personelle Hilfe) als durch Aufnahme von Asylsuchenden. Diese Vorschläge wurden innerhalb der EU aber nicht positiv aufgenommen.[24]

Schengen

Mit der Reform der Migrations- und Asylpolitik ist zwingend auch die Frage nach dem Schutz des Schengen-Raumes verknüpft. Dieser umfasst zwei Bereiche: die Außengrenzen und die innere Sicherheit.

Bei dem Schutz der Außengrenzen des Schengen-Raumes befürworten die Slowakei und Deutschland eine Intensivierung. Dies hat sich praktisch vor allem bei der Verstärkung von Frontex gezeigt, die im September 2016 von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaa-

---

21 *Justice and Home Affairs Council, 22/09/2015*. EU Rat, 2015, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/09/22/ (geladen am 25. 10. 2018).

22 *Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice*. Pressenachricht. Europäische Kommission, 7. 12. 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm (geladen am 25. 10. 2018).

23 *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*. Europäische Kommission, 30. 9. 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (geladen am 25. 10. 2018).

24 *Ficova flexibilná solidarita? Hlúposť, ktorá patrí do koša, hovoria v Bruseli*. In: *Denník N*, 7. 6. 2017, https://dennikn.sk/788636/ficova-flexibilna-solidarita-hlupost-ktora-patri-do-kosa-hovoria-v-sidle-eu/ (geladen am 25. 10. 2018).

ten der Europäischen Union zu einer vollwertigen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache umgebildet wurde.[25]

Die Schlüsselfrage aus der Sicht Deutschlands ist aber, wie die sekundäre Bewegung der Asylsuchenden sowie der abgewiesenen Asylsuchenden innerhalb der Schengen-Zone geregelt werden soll. Das ist nicht nur im Zusammenhang mit der letzten Migrationskrise, sondern auch bezüglich der Bewegung der organisierten Kriminalität das entscheidende Problem (wobei die letztere vor allem über die grüne Grenze in den Schengen-Raum vordringt, die u.a. auch durch die Slowakische Republik überwacht wird).[26]

Ein besonderes Problem sind Söldner und ihre freie und unkontrollierte Bewegung innerhalb des Schengen-Raumes, nachdem sie in Kriegen im Nahen Osten oder der Ukraine gekämpft haben und später in ihre Heimatstaaten in der EU zurückkehren. Das ist ein Thema, mit dem sich die Union und Deutschland intensiv auseinandersetzen, das aber in der Slowakei seit langem ignoriert wird. Generell konzentriert sich die EU nur auf radikalisierte Moslems und ignoriert radikalisierte Nationalisten, die im Donbass kämpfen. In Anbetracht ihrer Anzahl ist es in gewisser Weise verständlich. Für die Slowakei ist aber vor allem die zweite Gruppe relevant und gefährlich.[27]

Die zentrale Aufgabe bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit ist die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und ihr effizienter Informationsaustausch. Dieser wird verbal von beiden Ländern unterstützt, scheitert in der Praxis jedoch oft an Unwilligkeit und an den Regeln zum Schutz personenbezogener und sensibler Daten.

Die Zukunft der EU

Eine Serie von Krisen, die den inneren Zusammenhalt seit 2008 geprägt haben, sind zum Diskussionsansatz über die Zukunft der Europäischen Union geworden.

---

25 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj (geladen am 25. 10. 2018).

26 *Safeguarding EU borders*. Anonymisiertes Interview. Bundesministerium für Inneres, Berlin, April 2018.

27 Madleňák, T.: *From Violence Back to the Union:* The response and ignorance of the returning foreign fighters phenomenon in the EU. In: Orosz, A.: *Returning From Violence: How to tackle the foreign fighters' problem in the Western Balkans?* Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2018, S. 36 – 44, http://kki.hu/assets/upload/kki_west_balkan_pdf_final.pdf (geladen am 25. 10. 2018).

Die Krise des Euro-Währungsgebiets hob die Unterschiede nicht nur zwischen dem südlichen und nördlichen Flügel, sondern auch zwischen den Mitgliedern und Nichtmitgliedern des Euro-Währungsgebiets hervor. Der Krieg in der Ukraine zeigte dann, wie anspruchsvoll eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der EU ist, wobei die Sanktionen gegen Russland das Ergebnis schwieriger Verhandlungen der Mitgliedsstaaten waren, denen derzeit keine anderen Instrumente für ein Eingreifen zur Verfügung stehen. Die Migration in den Jahren 2015 und 2016 zeigte wiederum die gesellschaftlichen und strukturellen Unterschiede zwischen den alten und den jüngeren Unionsmitgliedern. Und der Brexit stellt schließlich eine vollkommen neue Agenda für eine kompakte EU 27 auf.

Die Slowakei hat an der Gestaltung der Ziele für die zukünftige Union während ihres Ratsvorsitzes in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 mitgewirkt. Konkret wurden beim außerordentlichen Gipfeltreffen der 27 Mitgliedsländer konkrete Beschlüsse im Zusammenhang mit der Migration in die EU und der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verabschiedet. Die Union wird seit mehreren Jahren mit einer Serie von Krisen konfrontiert. Die Entwicklung der jüngsten Vergangenheit kann als eine durchgehende Krise zusammengefasst werden, in der nach und nach die Schuldenprobleme im Euro-Währungsgebiet, der Krieg in der Ukraine und die Migration in den Vordergrund traten. Eine der Folgen der Krise ist eine immer lauter werdende Diskussion über Trennlinien zwischen dem Osten und dem Westen. Auch die Beschlüsse des EU-Gipfels in Bratislava im September 2016 betonten die Trennlinien in der europäischen Politik, einschließlich der politischen Gruppierungen im Europäischen Parlament, wo seine Ergebnisse allein durch die Fraktion der Volksparteien begrüßt wurden.

Die aktuellen Ambitionen der EU sind bescheiden und auf den Stand der Integration zurückzuführen. Die EU muss das Vertrauen der Öffentlichkeit auch durch realistisch angesetzte Erwartungen gewinnen. Die Union braucht keine radikale Reform, sondern konkrete Antworten auf Probleme, wie z. B. die Jugendarbeitslosigkeit oder die Nachfrage nach einer stärkeren Rolle der EU in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung (ohne als unmittelbare Konkurrenz der NATO aufzutreten).

Die politische Unsicherheit und die Veränderungen der Jahre 2016 und 2017 erinnern an den Jahreswechsel 1989/1990 und der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union stellt das Wecksignal dar. Wir sind Zeugen eines Konflikts der europäischen Identität, der sich auf die liberale Dimension des gemeinsamen Marktes auswirkt. Deutschland kommt seit langem die Rolle eines Moderators (honest broker) zu, der auf die kleineren Länder achtet. Derzeit besteht in diesem Zusammenhang ein Problem mit Polen und seiner politischen Ausgrenzung gegenüber dem europäischen Projekt.

Die Europäische Union kann nicht alle Probleme lösen – es sollte klar sein, welche gelöst werden können und welche nicht. Der Standpunkt und die Erwartungs-

haltung Deutschlands ändern sich in diesem Zusammenhang. Europäische Institutionen können nicht der einzige und vor allem politische Hauptdarsteller sein. Nach der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der EU auszutreten, gab es bisher noch keine ehrliche Diskussion darüber, was ein EU-Austritt bedeutet. Wir müssen die 27 Mitgliedsstaaten zusammen halten. Nach der Vorstellung des Weißbuchs zur Zukunft Europas durch den Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, im März 2017, hat es den Anschein, dass auch eine differenzierte Integration zwischen dem Kern und dem Rest bzw. zwischen einer Avantgarde der Integration und den übrigen Staaten ein Weg sein könnte.[28] Der deutsche und der slowakische Ansatz betonten jedoch bisher immer eine offene und inklusive Integration. Eines der typischen Beispiele war die Initiative der Ständigen strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich (PESCO), bei der sich vor allem Deutschland – im Gegensatz zu Frankreich – für eine größtmögliche Beteiligung der Mitgliedsstaaten einschließlich der Slowakei einsetzte.

Solidarität ist aber keine Einbahnstraße oder das Picken von Rosinen aus dem Kuchen. Auch Institutionen müssen eine klare Aufgabe und Rahmenbedingungen haben. Der Europäische Rat, zum Beispiel, sollte sich mehr auf die Politik, politische Debatten und strategische Schlussfolgerungen konzentrieren und sich weniger mit konkreten politischen und technischen Antworten befassen. Wir sind Zeugen breiter gestreuter Phänomene in der Politik, wie z. B. Verluste in Verbindung mit der Globalisierung, Erschöpfung durch die moderne Gesellschaft oder offener Rassismus und Faschismus.

Die deutschen Akteure bestätigen seit langem ihr Interesse an der Einheit der EU. Hierbei muss jede Form der Differenzierung klare Regeln haben, wie Grundsätze der Nichtdiskriminierung von Mitgliedsländern oder das Verbot, Länder zu blockieren, die eine tiefere Integration anstreben. Die Bereitschaft Deutschlands, die Integration innerhalb des Euro-Währungsgebiets oder auf dem Gebiet der Verteidigung auszubauen, ist mit der derzeitigen Koalition von Angela Merkel in Berlin niedrig. Deutschland ist gleichzeitig bereit, nach dem Brexit einen größeren Beitrag in den gemeinsamen EU-Haushalt zu leisten. In den bilateralen Beziehungen haben die Slowakei und Deutschland ihr Interesse angekündigt, einen neuen strukturierten Dialog im Sektor- und Arbeitsbereich aufzunehmen, was für eine konstruktive und partnerschaftliche Zukunft von Deutschland und der Slowakei in der Europäischen Union eine gute Nachricht ist. Deutschland setzt bisher den Schwerpunkt auf den inklusiven Grundsatz der Zusammenarbeit. Das kann sich aber schrittweise mit den politischen Veränderungen in Deutschland selbst ändern.

---

[28] France and Germany support Juncker's White paper Options. In: *Politico*, 1. 3. 2017, https://www.politico.eu/article/france-germany-support-junckers-white-paper-options/ (geladen am 25. 10. 2018).

Zwischen Potenzial und Realität – 25 Jahre deutsch-slowakische Beziehungen auf dem Gebiet Verteidigung und Sicherheit

Klaudia Báňaiová – Dušan Fischer

Der Beginn der Partnerschaft zwischen Deutschland und der Slowakei datiert auf den 1. Januar 1993, als Deutschland als erstes Land die unabhängige Slowakische Republik anerkannte. Seitdem sind die Beziehungen zwischen beiden Ländern auf einem guten Niveau. Dies bestätigen viele Treffen der Staatsoberhäupter und Repräsentanten der Außenministerien aber auch von Vertretern aus Handel, Industrie und Wissenschaft. Demgegenüber gehören die Diskussionsthemen über Beziehungen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit nicht zu den häufigsten, werden von beiden Seiten gegebenenfalls nur marginal zur Sprache gebracht. Öffentliche Auftritte politischer Vertreter beschränken sich oft auf allgemeine Erklärungen ohne konkrete Vorschläge. Der Ausbau geschäftlicher Beziehungen und das Thema der Energieabhängigkeit werden hingegen intensiver verfolgt. Dabei verbindet auf dem Gebiet Verteidigung und Sicherheit die Slowakische Republik und Deutschland die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, welche diese Themen als Agenda zum Gegenstand haben. Beide Länder sind Mitglieder der Europäischen Union, des Nordatlantischen Bündnisses und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Das Ziel dieses Beitrags wird deshalb die Analyse der bilateralen Beziehungen im Bereich Verteidigung und Sicherheit mit Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit in diesen drei Organisationen sein.

Aus der Mitgliedschaft in den oben genannten Organisationen ergeben sich, unter anderem, auch Pflichten bei der Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen. In den letzten Jahren handelte es sich vor allem um das revanchistische Russland, das militärisch die Ukraine angriff und weiter Desinformationskampagnen in den Ländern der EU betreibt. Mit Russland verbinden sich auch die Energieversorgungssicherheit und Vorschläge für eine Diversifizierung der Importquellen, wobei jedes Land hierbei unterschiedliche Meinungen vertritt. Auch die Bedrohung durch den Terrorismus hat sich in den letzten Jahren nicht verringert und erfordert die Einbeziehung aller Sicherheitskräfte sowohl im Ausland, als auch im Inland. Alle drei Organisationen, NATO, EU und OSZE, bieten eine angemessene Plattform, nicht nur für die Diskussion über Sicherheitsbedrohungen, sondern auch ihre Lösung. Die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten der EU bleibt weiter ein Thema. Gleiches gilt für eine stärkere, globale Einbindung der Union, die Zukunft des

Euro-Atlantischen Bündnisses und gleichzeitig den OSZE-Vorsitz der Slowakei. Gerade diese drei Organisationen bieten die Plattform für eine engere Zusammenarbeit und aktivere bilaterale Beziehungen. Vor allem die OSZE ist auf der Grundlage ihrer Struktur und der diversifiziert gestalteten Mitgliedschaft geeignet, um am besten zur Lösung der erwähnten Sicherheitsfragen beizutragen. Die Verfasser setzen sich die Analyse aktueller Beziehungen und die Identifikation potentieller Möglichkeiten der Erweiterung und Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der Slowakei und Deutschland als Ziel.

Bilaterale Treffen

Grundstein der Beziehungen zwischen Deutschland und der selbständigen Slowakei ist der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschlands und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschat und freundschaftliche Beziehungen. Das Abkommen wurde Ende 1992 unterzeichnet, also zu einer Zeit, als die Slowakei bereits eine eigene Verfassung, aber noch keinen selbständigen Staat hatte.[1] In der Präambel brachten beide Seiten die Überzeugung zum Ausdruck „von der Notwendigkeit, die Trennung Europas endgültig zu überwinden und eine gerechte und dauerhafte europäische Friedensordnung einschließlich kooperativer Strukturen der Sicherheit zu schaffen". In Artikel 2 sind weiter die Grundsätze angeführt, die bei der Gestaltung bilateraler Beziehungen erforderlich sind. Es handelt sich vor allem um die Wahrung und Festigung des Friedens, die Verhinderung von Konflikten, die Notwendigkeit in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu handeln und das Verbot der Drohung mit oder Anwendung von Gewalt. Deutschland war nach der Unterzeichnung des Vertrages einer der Verfechter der Mitgliedschaft der Slowakei in der EU und der NATO. Es trat für die NATO-Erweiterung ein, und zwar einschließlich jener Länder, die früher zum Einflussbereich der Sowjetunion gehörten. Der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühe war der erste westliche Politiker, der die NATO-Osterweiterung vorschlug.[2] Der Erweiterungsprozess wurde ab diesem Zeitpunkt zum Gegenstand wichtiger Debatten, vor allem zwischen der NATO und Russland. Den Proteststimmen zum Trotz, wurde die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges öfter erweitert (4) als in seinem Verlauf (3).

---

1 *Zmluva medzi Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou a Spolkovou republikou Nemecko o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci*. Bekanntmachung Nr. 521/1992 Slg., 13. 11. 1992, https://www.slov-lex.sk/static/pdf/1992/521/ZZ_1992_521_19921113.pdf (geladen am 15. 9. 2018).

2 Schwegler, G.: A wider Atlantic? In: *Foreign Policy*, 8. 11. 2009, https://foreignpolicy.com/2009/11/18/a-wider-atlantic/ (geladen am 15. 9. 2018).

Bei der Analyse der bilateralen Zusammenarbeit ist festzustellen, dass die Sicherheitspolitik der Slowakei und Deutschlands unter dem Einfluss verschiedener objektiver Faktoren steht. An erster Stelle der Geographie. Die Slowakei bildet heute die Ostgrenze der EU und der NATO, und grenzt zudem seit der russischen Invasion in die Ukraine direkt an ein Land im Krieg. Auf der anderen Seite ist Deutschland von Mitgliedsländern der NATO, der EU und der neutralen Schweiz umgeben. Ein weiterer wichtiger Indikator ist die politische Macht und Hand in Hand mit dieser auch der Wille einen internationalen Sicherheitsdialog zu führen. Im Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands wird die Bereitschaft Deutschlands „sich früh, entschieden und substanziell als Impulsgeber in die internationale Debatte einzubringen, Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen"[3] angeführt. Die slowakischen Ambitionen sind in Anbetracht des Potenzials des Landes wesentlich geringer. In der aktuellen Sicherheitsstrategie der Slowakischen Republik wird vor allem die Mitgliedschaft in der EU und NATO hervorgehoben, diese sind „Grundpfeiler ihrer Sicherheit und natürlicher Raum für die Umsetzung ihrer Sicherheitspolitik". Dies zeigt, dass beide Länder die Sicherheitspolitik aus einem anderen Blickwinkel wahrnehmen, was sich auch auf die bilaterale Zusammenarbeit auswirkt.

Es waren vor allem drei bilaterale Treffen zu Sicherheitsfragen, die zu den wichtigsten gehörten. 2009 besuchte der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák seinen deutschen Ministerkollegen Frank-Walter Steinmeier. Das prägende Sicherheitsthema ist für beide Seiten die Lage auf dem westlichen Balkan. Während des Treffens wurde die Situation auf dem Balkan, vor allem im Kosovo besprochen. Auch die Zukunft der Missionen EULEX und KFOR waren Gesprächsthemen. Miroslav Lajčák äußerte sich, dass die Slowakei keine Aktivitäten entfalten wird, die eine Anerkennung des unabhängigen Kosovo bedeuten würden.[4] Kurz nach den Präsidentschaftswahlen 2014 erhielt Präsident Andrej Kiska Einladungen führender europäischer Staatschefs. Unter den ersten waren die Nachbarsaaten und Deutschland. Kiska reiste im Juli nach Berlin um den deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck zu treffen. In den Gesprächen wurde das Thema der Zukunft der Ukraine nach der russischen Annexion der Halbinsel Krim aufgegriffen.[5] Im Januar 2018 bezeichnete der Staatssekretär des Ministeriums für Auswärtige und Europä-

---

3 *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Die Bundesregierung, Sommer 2016, S. 23.

4 Lajčák: Vzťahy medzi Nemeckom a Slovenskom sú vynikajúce. In: *SME*, 10. 3. 2009, https://domov.sme.sk/c/4343581/lajcak-vztahy-medzi-nemeckom-a-slovenskom-su-vynikajuce.html (geladen am 15. 9. 2018).

5 Vzťahy Nemecka a Slovenska sú na vynikajúcej úrovni, zhodli sa prezidenti. In: *Pravda*, 23. 6. 2014, https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/324788-vztahy-nemecka-a-slovenska-su-na-vynikajucej-urovni-zhodli-sa-prezidenti/ (geladen am 15. 9. 2018).

ische Angelegenheiten der Slowakischen Republik, Ivan Korčok, Deutschland als wichtigsten politischen und Wirtschaftspartner der Slowakei. Bei dem Treffen mit Michael Roth, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, wurden vor allem Sicherheitsfragen, einschließlich der Migration und des Terrorismus besprochen.[6]

Diese Aufzählung von entscheidenden bilateralen Treffen zeigt, dass zwischen Deutschland und der Slowakei ein korrekter Dialog zu Sicherheitsfragen geführt wird. Nach einer tieferen qualitativen Analyse ist umgekehrt festzustellen, dass Vertreter der Länder Sicherheitsthemen im Allgemeinen besprechen, ohne konkrete Vorstellungen über eine Zusammenarbeit auf den Gebieten Sicherheit und Verteidigung zu formulieren.

Die EU als globaler Akteur

Deutschland wurde zu einer der dominanten Stimmen in der EU, wenn es um Sicherheit und strategische Autonomie geht. Ab dem Jahr 2016 tritt die deutsche Regierung immer mehr für eine Agenda ein, in der die Union mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit übernehmen und ihre Verteidigungsfähigkeiten verbessern soll. 2016 verabschiedete die EU eine globale Strategie, mit einem Rollenwechsel der EU als globalem Akteur. Es geht vor allem um die Auswirkungen der europäischen Sicherheitspolitik und den Ausbau der Verteidigungsfähigkeiten durch Projekte im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) in der gemeinsamen Verteidigungs- und Militärpolitik der Mitgliedsstaaten. Die Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, setzt sich durch ihr Amt für eine stärkere Europäische Union ein.

Die Slowakei spielte auch eine Rolle in dieser Debatte. Ab dem 1. Juli 2016 hatte die Slowakei den Vorsitz im Rat der Europäischen Union. Es war die erste Ratspräsidentschaft in der kurzen Geschichte der Slowakei, die außerdem durch das Land in einer Zeit übernommen wurde, als die EU mit verschiedenen Sicherheitskrisen konfrontiert war. In Anbetracht der Tatsache, dass Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik nicht vollumfänglich in das Portefeuille und die Aktivitäten des Inhabers des Vorsitzes fallen, beschränkte sich die Slowakei in ihrer Mitteilung zur Übernahme der Ratspräsidentschaft nur auf eine einfache Erklärung über die enge Zusammenarbeit mit der Hohen Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik.[7] Trotz

---

6 *I. Korčok v Berlíne: „Nemecko je najdôležitejším politickým a ekonomickým partnerom Slovenska“*, 25. 1. 2018, https://www.mzv.sk/web/gkmnichov/spravy/-/asset_publisher/lMSEW15ANJzW/content/i-korcok-v-berline-nemecko-je-najdolezitejsim-politickym-a-ekonomickym-partnerom-slovenska-/10182 (geladen am 15. 9. 2018).

7 *SK PRES 2016*, https://ec.europa.eu/slovakia/news/slovakpresidency_sk (geladen am 15. 9. 2018).

der oben genannten Tatsachen gilt das Gipfeltreffen, an dessen Ende die Erklärung von Bratislava unterzeichnet wurde, als Erfolg. Das Dokument enthielt Textteile über die innere und äußere Sicherheit der EU, darunter Maßnahmen über die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten untereinander und mit der NATO.[8]

Diskussionen von Experten und Politikern über die Zukunft der globalen Einbindung der EU und den Ausbau der Verteidigungsfähigkeiten auf bilateraler Basis gewährleisteten eine intensivere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten. Ihr Ergebnis ist die PESCO (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit). Die Slowakei ist an der PESCO durch ihr Leadprojekt der indirekten Artillerie-Unterstützung – Euro-Artillery – beteiligt, bei der es um die Entwicklung einer Artillerie-Plattform zur Nutzung mehrerer Waffensysteme in multilateralen Operationen geht. Ein weiteres Projekt, an dem die Slowakei innerhalb der PESCO Struktur mitwirkt, ist das Projekt der militärischen Mobilität, das sog. „Military Schengen". Hauptträger des Projekts sind Deutschland und die Niederlande und das Ziel ist es den Aufwand bei der Bewegung von militärischem Material zu verringern, was die Reaktionszeit bei einer möglichen Bedrohung und ihrer Abwendung verkürzt.

Das Jahr 2016 war ein Schlüsseljahr, nicht nur für die europäische Sicherheit, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU. Bei dem Gipfeltreffen in Warschau unterzeichneten die Vertreter beider Organisationen eine Kooperationsvereinbarung. Seitdem kam es zu mehreren Treffen zwischen Federica Mogherini und dem NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, bei denen es um eine Vertiefung der Zusammenarbeit im Kampf gegen hybride Bedrohungen oder den Terrorismus und gleichzeitig die Prävention einer Aktivitätsverdopplung ging, damit die Ressourcen einzelner NATO- und EU-Mitgliedstaaten effizienter eingesetzt werden können. Die Invasion Russlands in die Ukraine, gefolgt vom Prozess des EU-Austritts Großbritanniens und der Wahl von Donald Trump zum amerikanischen Präsidenten, gelten als drei wichtige Ereignisse, die eine Debatte über die europäische Verteidigung und Sicherheit angeregt haben. Vor allem nach der Wahl Trumps entschied sich Deutschland für den Ausbau der europäischen Fähigkeiten, ohne sich auf die Erneuerung transatlantischer Beziehungen zu verlassen, die durch den amtierenden amerikanischen Präsidenten in Frage gestellt wurden. Die Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte mehrmals öffentlich, dass Europa die eigene Verteidigung und Sicherheit mehr in die eigenen Hände nehmen müsse, als sich auf die Vereinigten Staaten zu verlassen.[9]

---

8 *Bratislavské vyhlásenie*, http://www.consilium.europa.eu/media/21243/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-sk.pdf (geladen am 15. 9. 2018).

9 Siehe After summits with Trump, Merkel says Europe must take fate into own hands. In: *Reuters*, 28. 5. 2017, https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN18O0JK-OCATP, oder Merkel: Europe can no longer rely on US to „protect" it. In: *EURACTIV.sk*, 10. 5. 2018. (beide geladen am 15. 9. 2018).

Die Ansichten der Bundekanzlerin Angela Merkel vermittelte auch das deutsche Auswärtige Amt. Während der Sitzung der deutsch-slowakischen Reflexionsgruppe, die durch die Slowakische Gesellschaft für Auswärtige Politik organisiert wurde, wies Staatsminister Michael Roth darauf hin, dass die Zeiten, in denen man sich auf die USA verlassen konnte, „zu Ende sind"[10]. Er sprach auch über die Notwendigkeit zum Ausbau EU-eigener Kapazitäten um Sicherheitsprobleme, wie die Ukraine, Syrien und Libyen anzugehen. Alle drei Entwicklungen gipfelten in einer Flüchtlingskrise, die in Deutschland sukzessive zu einer innenpolitischen Krise und anschließend fallenden Umfragewerten der Regierungsparteien führte. Roth betonte jedoch, dass die NATO „der Grundstein der transatlantischen Gemeinschaft bleibt"[11].

Ein Sicherheitsthema, das beide Länder verbindet, ist Russland. Nach der Krim-Annexion nahm der Informationskrieg Russlands neue Dimensionen an. Deutschland und die Slowakei sind mit einer Desinformationskampagne konfrontiert. Ihr Ziel ist es radikale politische Parteien zu fördern und das Misstrauen der Bürger gegenüber demokratischen staatlichen Behörden zu schüren. Beide Länder verurteilten die Krim-Annexion und die Invasion der russischen Streitkräfte in der Ostukraine. Mit Russland ist aber auch die Energieversorgungssicherheit verbunden. Deutschland nimmt an Verhandlungen teil, deren Ergebnis eine weitere Pipeline für russisches Gas, genannt Nord Stream 2 sein soll. Die Slowakische Republik gehört hierbei zur Opposition, denn ein erfolgreiches Abkommen droht die Energieabhängigkeit Mitteleuropas von Russland zu vertiefen. Den Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union war auch das Treffen der slowakischen und deutschen Staatsekretäre und Staatsminister gewidmet.[12]

Auf dem Gebiet Verteidigung und Sicherheit ist mit Vorschlägen beider Länder zu rechnen, die eine stärkere Zusammenarbeit fordern.[13] Beide fürchten um die Zukunft der Kapazitäten der Europäischen Union nach dem Austritt Großbritanniens. Angela Merkel formulierte diesen Gedanken während des Treffens der Premierminister Robert Fico und Bohuslav Sobotka aus Tschechien. Weitere Treffen

---

10 *Statement by Minister of State for Europa Michael Roth on the panel „Germany and Slovakia and the Future of the EU – Nest Steps and Further Initiatives after Bratislava and Rome" at the 6th meeting of the German-Slovak Reflection Group*, https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/170621-stm-r-deutsch-slowakische-reflexionsgruppe/290782 (geladen am 15. 9. 2018).

11 Ebd.

12 *Strategický rozmer slovensko-nemeckých vzťahov potvrdený*. Bratislava: Ministerium für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten der Slowakischen Republik, 11. 10. 2016, https://www.mzv.sk/web/en/news/detail/-/asset_publisher/oLViwP07vPxv/content/strategicky-rozmer-slovensko-nemeckych-vztahov-potvrdeny/10182?p_p_auth=ln4RQ3nA (geladen am 15. 9. 2018).

13 Auf der Grundlage eines Gesprächs mit Vertretern des deutschen und slowakischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten.

auf politischer Ebene, diesmal in der Zusammensetzung V4 plus Deutschland, finden im Herbst im Rahmen des Vorsitzes der Slowakei in der V4 statt. Es ist jedoch kaum zu erwarten, dass sich die Staats- und Regierungschefs der fünf Länder auch mit Themen der Sicherheit und Verteidigung auseinandersetzen werden.

Die europäische Verteidigung und die zunehmende globale Aufgabe der EU bleibt weiterhin aktuelles Thema. Deutschland und die Slowakei richten ihre europäische Politik auf den Ausbau der Verteidigungsfähigkeiten und einer weiter reichenden Unabhängigkeit von den USA. Diese Visionen können jedoch durch die Entwicklung im Inland beeinträchtigt werden. Im Jahr 2017 ging die Information über ausrüstungstechnische Unzulänglichkeiten bei den deutschen Streitkräften durch die Medien, was eine Ursache dafür sein kann, dass sich Deutschland von der Zusammenarbeit und dem Ausbau bilateraler Beziehungen entfernt – das Land wird sich nämlich stärker mit den Herausforderungen im Inland auseinandersetzen. Diese Situation bietet aber der slowakischen Seite die Möglichkeit durch einen proaktiven Ansatz die Beziehung zu erhalten, vielleicht sogar auszubauen und auf diese Weise die Aussage über Fairness und Bedeutung zu untermauern.

Slowakei, Deutschland und die OSZE

Die OSZE ist sowohl für Deutschland als auch für die Slowakei ein Grundpfeiler der Sicherheit zur Gewährleistung von Frieden, Stabilität und Demokratie innerhalb der Länder und der angrenzenden Region. Sie erfüllt dieses Sicherheitsmandat auf dem alten Kontinent in kooperativer und umfassender Weise. Seit dem Beitritt zur OSZE (Deutschland im Jahr 1991 und die Slowakei im Jahr 1993 – damals noch unter dem Vorläufer: der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE) brachten beide Länder ihr Interesse zum Ausdruck, Aktivitäten zu unterstützen, die zur Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland nach dem Kalten Krieg und der Gestaltung friedlicher und demokratischer Bedingungen nach dem Zusammenbruch des Ostblocks beitragen. Dieser aktive Ansatz hält bis heute an, trotz einer Transformation der Prioritäten der OSZE im Lauf der Jahre. Diese Unterstützung findet eindeutig Ausdruck in den Sicherheitsdokumenten beider Länder – im Falle Deutschlands im Weißbuch[14] und im Fall der Slowakei in der Sicherheitsstrategie (der Fassung aus dem Jahr 2005 sowie der aktualisierten, bisher noch nicht durch den slowakischen Nationalrat verabschiedeten)[15]. Neben klarstellenden Erklärungen in offiziellen Dokumenten

---

14 *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Die Bundesregierung, Sommer 2016.

15 *Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky*. Ministerium für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten der Slowakischen Republik, http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/09/N%C3%A1vrh-Bezpe%C4%8Dnostnej-strat%C3%A9gie-SR.pdf (geladen am 20. 9. 2018).

wird die Unterstützung der OSZE auch durch Umsetzung der in der Schlussakte von Helsinki verankerten Grundsätze bestätigt, zu denen sich die OSZE bekennt. Beide Länder leisten auch regelmäßig Beiträge zur Tätigkeit der Organisation in Form von Bereitstellung von Finanzen und Humankapital (Experten). Zusätzlich zur traditionellen Mitgliedschaft haben aber beide Länder auch beschlossen, nicht nur die Ausrichtung der Organisation mitzugestalten, sondern auch zur Lösung von Sicherheitsproblemen durch Übernahme des Vorsitzes beizutragen.

OSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland

Deutschland gehört zu der Gruppe der OSZE-Mitgliedstaaten, die auch tatsächlich das Bild der Organisation als Grundsäule für Frieden und Stabilität in der Region „von Vancouver bis Wladiwostok" leben. Deutschland leistet seit langem die höchsten Beiträge zu Aktivitäten der OSZE, egal ob auf dem Gebiet der Finanzen, des Humankapitals oder Fachwissens. Laut Jahresbericht der OSZE für das Jahr 2017 leistet das Land die zweitgrößten Beiträge für den Haushalt sowie außerbudgetäre Aktivitäten.[16] Außerdem ist es eines der wenigen Länder, das eine eigene Abteilung im Auswärtigen Amt unterhält, in deren Zuständigkeitsbereich Angelegenheiten der OSZE und die Rüstungskontrolle fallen (in anderen Ländern wird die OSZE-Agenda durch Koordinatoren im Rahmen größerer Ressorts abgedeckt). Die deutsche Unterstützung weist konkrete Formen auf, auch in Bezug auf Akteure aus der Zivilgesellschaft. Die deutsche Regierung unterstützt laufend Aktivitäten des „Centre for OSCE Research" (CORE) sowie des „OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions".

Diese Unterstützung ist zum großen Maß das Ergebnis der historisch-politischen Entwicklung, weil Deutschland eine bedeutende Rolle bei der Gestaltung der Organisation zukam. Auf der einen Seite war die OSZE (damals noch in Form einer Konferenz) ein Forum mit dem Potenzial, Friedensvereinbarungen durchzusetzen und die Fortsetzung des Wettrüstens, sei es in Form konventioneller oder unkonventioneller Nuklearwaffen, zu verhindern. Auf der anderen Seite begrüßte sie Deutschland als Instrument, das zur Verankerung der multilateralen Ausrichtung der deutschen Außenpolitik beitragen und die Transformation durch Annäherung durchsetzen kann.[17]

---

16 *OSCE Annual Report 2017*. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 2018, https://www.osce.org/annual-report/2017 (geladen am 20. 9. 2018).

17 Moller, B.: *European security: The role of the Organisation for Security and Co-Operation in Europe*. Crisis States Research Centre, 2008, http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csrc-working-papers-phase-two/wp30.2-european-security-and-the-osce.pdf (geladen am 20. 9. 2018).

Heute sind wir Zeugen einer ähnlichen Krise der europäischen Sicherheitspolitik wie in den 70er Jahren, als es notwendig war, die Länder zu einer Diskussion zu bewegen. Die OSZE erscheint, ähnlich wie vor einigen Jahrzehnten, als einzige Plattform, die auch in einer angespannten Situation die Länder des Westens und Russland an einen Tisch bringen kann. Deutschland war sich beim Ausbruch der europäischen Sicherheitskrise (wie die Lage der letzten Jahre in Europa charakterisiert werden kann) im vollen Maße bewusst, dass die Kombination von Inklusion, Fachwissen und schneller Reaktion, welche die OSZE in sich vereint, einer der Lösungsansätze ist. Dies bestätigte beim OSZE-Ministerrat 2015 auch der damalige Bundesminister des Auswärtigen, Frank-Walter Steinmeier, in seiner Abschlussrede. Hier erklärte er, dass „die OSZE für all dies Instrument und Forum sein kann und Deutschland als Vorsitz dazu in verschiedenen Formaten Dialogangebote machen wird“[18].

Es ist aber zu betonen, dass sich Deutschland sehr wohl bewusst war, wie die OSZE damals aufgestellt war. Ab Beginn des neuen Millenniums befand sie sich nämlich in einer Sackgasse, wobei sie ihrer Aufgabe als Forum für den Dialog aller Mitgliedstaaten nicht gerecht werden konnte. Russland begann unter der Führung Putins die Aufgabe und Institutionen der OSZE in Frage zu stellen und forderte eine Reform, der die westlichen Länder ablehnend gegenüber standen. Diese Differenzen führten zu einem Vertrauensverlust unter den Mitgliedsstaaten und gegenüber der OSZE generell. Deshalb setzte sich Deutschland u. a. das Ziel, ihre Aufgabe als Sicherheitsorganisation zu stärken und das Vertrauen unter ihren Mitgliedern wieder herzustellen. Dies charakterisierte auch das Leitmotiv „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen“[19].

Im Jahr 2016 stand für die OSZE vor allem die Frage der Konfliktbewältigung und der Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen des Konfliktzyklus generell im Vordergrund. Deutschland konzentrierte sich primär auf die Krise in der Ukraine und in ihrem Umfeld. Neben der Gewährleistung der praktischen Funktionsweise der OSZE-Basisinstrumente in der Ukraine (wie der Sonderbeobachtermission und der Beobachtermission auf den russisch-ukrainischen Grenzübergängen Gukovo und Donezk) war Deutschland auch im Normandie-Format vertreten, und zwar in Person des Ukraine-Sondergesandten, des Botschafters Martin Sajdik, auch Sonderbeauftragter in der Trilateralen Kontaktgruppe. Deutschland setzte sich für die Umsetzung der Verpflichtungen nach den Minsker Vereinbarungen ein. Im

---

18 *Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the close of the OSCE Ministerial Council in Belgrade*, 7. 12. 2015, https://www.osce.org/cio/207326?download=true (geladen am 20. 9. 2018).

19 *Renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security. The priorities of the German OSCE Chairmanship in 2016*, https://www.osce.org/cio/215791?download=true (geladen am 20. 9. 2018).

Rahmen von Diskussionen sollte die Erfüllung einzelner Punkte angestrebt werden – zum Beispiel durch die Steinmeier-Formel[20], aber auch durch konkrete Schritte, wie die Unterzeichnung des Abkommens über den Abzug von Streitkräften und schweren Geräts.[21]

Im Rahmen der politisch-militärischen Dimension ist die Einführung einer neuen Initiative, des sog. strukturierten Dialogs, zu erwähnen. Seine Hauptaufgabe ist es, die Hauptakteure zu einer Diskussion anzuregen, die für die Sicherheit Europas verantwortlich ist sowie die Rüstungskontrolle wiederzubeleben. Laut Frank-Walter Steinmeier ist nämlich die Rüstungskontrolle eine der potentiellen Möglichkeiten, Vertrauen zwischen dem Westen und Russland aufzubauen.[22] Deutschland ist es während des Vorsitzes gelungen einen Konsens zu erreichen und im folgenden wurde im Rahmen des Ministerrats in Hamburg Ende 2016 eine gemeinsame Erklärung über die Einführung des strukturierten Dialogs verabschiedet.

Neben den Erfolgen in der politisch-militärischen Dimension konnte Deutschland auch Erfolge auf dem Feld der Migration, im Kampf gegen gewaltsamen Extremismus und Radikalisierung als Wegbereiterin des Terrorismus und bei der Unterstützung des Konzepts wirtschaftlicher Vernetzung verzeichnen. Auf dem Gebiet der Menschenrechte legte der Vorsitz den Schwerpunkt vor allem auf den Kampf gegen Hass und Intoleranz innerhalb der OSZE-Region sowie Meinungsfreiheit, Pressfreiheit u. v. a. m.

Chance der Slowakei in der OSZE

Die Slowakische Republik sieht die OSZE, übereinstimmend mit Deutschland, als notwendigen Pfeiler bei der „Konfliktverhütung und Gewährleistung kooperativer Sicherheit auf unserem Kontinent“[23], was sie durch den Willen unterstreicht, zur Stärkung der Verpflichtungen aus der Schlussakte von Helsinki beizutragen. Neben der Bereitstellung finanzieller und humaner Ressourcen beschloss die Slowakei, (ähnlich wie Deutschland) die Stärkung der Aufgabe der OSZE und die Wiederherstellung der Friedensregelung auf dem alten Kontinent durch Übernahme des Vorsitzes zu unterstützen. Während des 23. Ministerrats in Hamburg, im Vorsitzjahr

---

20 Die Steinmeier-Formel war ein Mechanismus zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen. Diese sah die Durchführung von Wahlen im Donbas mit OSZE-Beobachtern als Bedingung vor.

21 Mehra dazu unter https://www.osce.org/cio/266266

22 Steinmeier, F. W.: Reviving Arms Control in Europe. In: *Project Syndicate*, Sommer 2016, https://www.project-syndicate.org/commentary/reviving-arms-control-in-europe-by-frank-walter-steinmeier-2016-08?barrier=accesspaylog (geladen am 20. 9. 2018).

23 *Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky*. Ministerium für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten der Slowakischen Republik, http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/09/N%C3%A1vrh-Bezpe%C4%8Dnostnej-strat%C3%A9gie-SR.pdf (geladen am 20. 9. 2018).

Deutschlands, wurde die Kandidatur angekündigt und durch die 57 Teilnehmerstaaten gebilligt. Der Außenminister, Miroslav Lajčák, erklärte während des Treffens eindeutig, dass die Slowakei fähig und bereit sei ihr Potenzial, ihre Fähigkeiten und Entschlossenheit für den Erhalt von Frieden und Stabilität einzusetzen. Die OSZE ist aus Sicht des Landes langfristig eines der wichtigsten und relevantesten Instrumente, über die die internationale Gemeinschaft verfügt, um Konflikte und Ursachen für Spannungen beizulegen.[24]

Die Slowakei übernimmt die Aufgabe des Vorsitzlandes in einer für die europäische Sicherheit äußerst komplizierten Zeit. Die Krise in der Ukraine und in ihrem Umfeld, festgefahrene Konflikte mit dem Potenzial zur Eskalation in bewaffnete Auseinandersetzungen, der Ausfall der Rüstungskontrolle, der zunehmende Extremismus und Radikalismus und über allem der Mangel an Vertrauen und Zusammenarbeit zwischen dem Westen und Russland sind bestehende und gegenwärtige Herausforderungen für die OSZE-Region.

Die Slowakei wird selbstverständlich die Aktivitäten ihrer Vorgänger im Vorsitz, einschließlich Deutschlands, fortsetzen. Thema Nummer eins ist nicht nur für den slowakischen Vorsitz, sondern auch die OSZE selbst zweifellos die Krise in der Ukraine und in ihrer Nachbarschaft. Die Slowakei sollte sich im Verlauf des Jahres 2019 vor allem auf eine effizientere Gestaltung der Instrumente konzentrieren, die der OSZE zur Verfügung stehen und die bereits weiter oben erwähnt wurden. Auf der einen Seite ist die Stärkung der Trilateralen Kontaktgruppe erforderlich. Von noch größerer Wichtigkeit werden ihre Verknüpfung mit dem Normandie-Format und die anschließende Umsetzung der Minsker Vereinbarungen sein. Die Slowakei könnte hierbei auf korrekte außenpolitische Beziehungen mit allen Mitgliedern des Formats bauen und als Vermittler zu einem Fortschritt des scheinbar unlösbaren Problems beitragen. Auf der anderen Seite wird eine direkte Unterstützung der Aktivitäten vor Ort durch die Sonderbeobachtermission und die Beobachtermission auf den russisch-ukrainischen Grenzübergängen Gukovo und Donezk erforderlich sein (Unterstützung von Aktivitäten in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt sowie Menschenrechte).

Ein wichtiger Bereich, deshalb Thema der Präsidentschaftsagenda, ist die Regelung festgefahrener Konflikte. Wie der Fortschritt in der Republik Moldau bestätigt, ist es wichtig, sich auf kleine Schritte zu konzentrieren, die Vertrauen zwischen den verfeindeten Parteien aufbauen – vor allem in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Menschenrechte. Die Slowakei sollte an die erfolgreichen Aktivitäten ih-

---

24 *Slovakia will chair OSCE in 2019*. Bratislava: Ministerium für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten der Slowakischen Republik, 9. 12. 2016, https://www.mzv.sk/web/en/news/current_issues/-/asset_publisher/lrJ2tDuQdEKp/content/slovensko-bude-predsednickou-krajinou-obse-v-roku-2019/10182 (geladen am 20. 9. 2018).

rer Vorgänger anknüpfen und gleichzeitig versuchen, das politische Modell kleiner Schritte auch in die Lösung weiterer eingefrorener Konflikte zu übertragen.

Eine weitere Herausforderung in der politisch-militärischen Dimension ist die Krise des Systems zur Rüstungskontrolle in der OSZE-Region. Es wird erwartet, dass der slowakische OSZE-Vorsitz Aktivitäten fördern wird, die zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ländern, zu Transparenz, der Vorhersehbarkeit ihrer Schritte und zu einer effizienteren Gestaltung der Rüstungskontrolle durch bestehende Rahmenformate beitragen. Diese sind vor allem eine Modernisierung des Wiener Dokuments sowie der durch Deutschland ins Leben gerufene strukturierte Dialog.

An den erfolgreichen Vorsitz Deutschlands kann die Slowakei auch in zwei weiteren Bereichen anknüpfen: Wirtschaft und Umwelt sowie Menschenrechte. Es geht zum Beispiel um die Fragen des Radikalismus und Extremismus als Wegbereiter des Terrorismus, um den Kampf gegen Diskriminierung und Intoleranz und den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten. In Bezug auf Wirtschaft und Umwelt liegt der Beitrag der Slowakei in der Weiterentwicklung des Konzepts wirtschaftlicher Vernetzung, dem Schutz kritischer Infrastruktur, Grenzmanagement und vielen weiteren.

In Bezug auf das europäische Sicherheitsumfeld und die Herausforderungen, denen es sich stellen muss, blieben die Prioritäten der OSZE in den letzten Jahren überwiegend konstant. Wie weiter oben ausgeführt, wird sich der slowakische OSZE-Vorsitz deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit mit Fragen auseinandersetzen, die während des deutschen Vorsitzes aktuell waren. Diese Tatsache erschließt auch Möglichkeiten für eine bilaterale Zusammenarbeit. In ihrem Rahmen könnte die Slowakei einerseits gemeinsam mit Deutschland die im Jahr 2016 gestarteten gemeinsamen Aktivitäten weiterentwickeln und Deutschland könnte auf der anderen Seite die Slowakei bei ihren Aktivitäten im Jahr 2019 durch Erfahrung unterstützen. Ein erfolgreiches Beispiel dieser bilateralen Zusammenarbeit zur besseren Umsetzung der Aufgaben der OSZE war das Fachseminar zum Erfahrungsaustausch mit deutschen Vertretern bei der Formulierung von Prioritäten des slowakischen OSZE-Vorsitzes, das vergangenes Jahr durch die Slowakische Gesellschaft für Auswärtige Politik organisiert wurde.

Resümee

Die deutsch-slowakischen Beziehungen bleiben für beide Länder eine strategische Partnerschaft. Wie in diesem Artikel dargelegt, sind diese nach 25 Jahren Existenz korrekt und freundschaftlich. Dies veranschaulichen vor allem die häufigen Begegnungen hoher Vertreter und die daran anschließenden öffentlichen Erklärungen.

Eine der Hauptvoraussetzungen solider Beziehungen war auch die Tatsache, dass Deutschland, historisch betrachtet, zu jenen Ländern gehörte, die die Slowakei in ihren EU- und NATO-Integrationsbemühungen unterstützten. Auf diese Weise trug Deutschland zur Erweiterung der Europäisch-Atlantischen Sicherheitspartnerschaft bei.

Andererseits wird das Kooperationspotenzial in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit nur marginal genutzt. Unsere Analyse der aktuellen Beziehungen hat gezeigt, dass bis zu einem gemeinsamen Abkommen über intensivere Zusammenarbeit und konkrete Ergebnisse in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit vor beiden Ländern noch ein langer Weg liegt. Impulsgeber kann vor allem eine aktivere Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und die Mitwirkung bei neuen PESCO-Projekten sein.

Ein ebenso wichtiger Moment in Bezug auf eine tiefere Zusammenarbeit wird der historisch erste OSZE-Vorsitz der Slowakei sein, den Deutschland als erstes Land bereits 1991 führte. Die politischen Beziehungen sind auf einem guten Niveau und es existieren genügend Gelegenheiten für eine Zusammenarbeit. Die Zukunft der Beziehungen wird von der Bereitschaft und dem Bemühen beider Seiten abhängen, die Zusammenwirkung in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit zu verbessern und auszubauen.

Deutschland und die Visegrád-Gruppe – die Wiederentdeckung des Gemeinsamen in einer komplexen EU

Kai-Olaf Lang

Für Deutschland war das östliche Mitteleuropa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und nach der Wiedervereinigung eine außen- und europapolitische Schlüsselregion. Deutschlands Hinwendung zu diesem Teil Europas kam wenig überraschend. Handelte es sich doch um die in einem weiten Sinne verstandene direkte Nachbarschaft der größeren Bundesrepublik und zudem um Länder, zu denen bereits vor 1989 trotz massiver Limitierungen substanzielle Kontakte bestanden hatten – sei dies auf politischer Ebene oder im Bereich von Wirtschaft und Handel. Blickt man noch weiter zurück, weiter noch als auf die von Deutschland ausgelöste Katastrophe des 2. Weltkriegs, also auf die davor liegenden Epochen, in denen intensive gesellschaftliche und wirtschaftliche Bindungen sowie starke kulturelle Wechselwirkungen bestanden, so lag es nahe, dass Deutschland und Ostmitteleuropa bald wieder einen Kooperations- und Verflechtungsraum im Zentrum des Kontinents bilden würden. Wie die genauen Strukturen der Zusammenarbeit aussehen würden, war freilich zunächst nicht geklärt. Sicher war aber, dass Deutschland sich in besonderer Weise um die beiderseitigen Beziehungen zu den Ländern der Region kümmern würde, dass es aber gleichzeitig auch um eine Einbettung der „Transformationsländer" in multilaterale Zusammenhänge ging.

Nachdem sich im Gefolge der Auflösung des sowjetischen Herrschaftsgefüges die Visegrád-Gruppe konstituiert hatte, wurde sie in Deutschland im Grundsatz auch als das wahrgenommen, was sie sein wollte: ein loser Zusammenschluss von Ländern, die trotz ihrer mannigfachen Besonderheiten mindestens zwei Dinge einten – ein gesellschaftlich-politischer Konsens für die „Rückkehr nach Westen" und verhältnismäßig günstige politische, wirtschaftliche und geostrategische Rahmenbedingungen, um dieses Großziel auch zu erreichen. Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn waren eben weder Jugoslawien, das bald in Kriegswirren versank, noch waren sie durch Korruption und wirtschaftliche Dysfunktionalitäten so weit im Hintertreffen wie Rumänien und Bulgarien. Und erst recht waren sie anders als die Länder Osteuropas, die sich aufgrund innerer Querelen und russischen Dominanzstrebens erst verspätet oder nur in Ansätzen auf einen westwärts ausgerichteten Weg der Reformen machten. Das Auseinanderfallen der Tschechoslowakei und der Sonderweg der jungen Slowakischen Republik unter Vladimír Mečiar änderten hieran nur wenig.

In der außenpolitischen Debatte und erst recht in der breiteren öffentlichen Rezeption blieb die Visegrád-Gruppe trotz ihres positiven Images als Cluster der Reformvorreiter jedoch lange ein unbekanntes Wesen. Dies galt für die Zeit vor deren Beitritt zur Europäischen Union, aber auch für die Phase nach 2004. Erst die innenpolitischen Entwicklungen in einigen der vier Staaten und vor allem ihr assertives Auftreten im Rahmen der Flüchtlingskrise ließen aufhorchen.

Wie gestalteten sich die Beziehungen Deutschlands zu Visegrád? In der europa- und außenpolitischen Praxis übte sich Deutschland lange Zeit in Zurückhaltung, wenn es um Kontakte mit den vier Ländern als Gruppe ging. Dies hatte vor allem zwei Gründe.

Zum einen war der konzeptionelle und ordnungspolitische Rahmen für Deutschlands Beziehungen zu seinen „Nachbarschaftsländern" im Osten die Europäische Union, genauer gesagt die (von Deutschland entscheidend geprägte und vorangetriebene) Erweiterungspolitik der EU. Deutschlands übergeordnetes Ziel bestand seit spätestens Mitte der 1990er Jahre darin, die „Transformationsstaaten" in seinem unmittelbaren Vorfeld in die Strukturen der europäischen und transatlantischen Zusammenarbeit zu bringen, um so der Entstehung einer reformpolitischen und geostrategischen Stagnationszone vorzubeugen. Die Notwendigkeit einer eigenen neuen „Mitteleuropapolitik" bestand daher nicht. Gerade in den 90er Jahren wurde das deutsche Engagement in der Region ohnedies mit Argwohn betrachtet – nicht so sehr in der Region als vielmehr in manchen Ländern Westeuropas, die die Aktivitäten der neuen Bundesrepublik als Ausdruck einer „normalisierten" und nach regionaler Vorherrschaft strebenden Politik Deutschlands sahen. Bonn bzw. Berlin übten daher auch deswegen Selbstzurückhaltung, um derlei Spekulationen keinen Nährboden zu geben.

Zum anderen vollzogen sich die Beziehungen Deutschlands zu Visegrád vor allem durch die bilateralen Beziehungen. Diese waren von jeher äußerst unterschiedlich – sowohl was die Dichte als auch die Qualität anbelangt. Die vier Visegrád-Länder differieren nicht nur in Größe und geopolitischer Lage, sondern auch was deren Erfahrungen mit Deutschland angeht und somit auch hinsichtlich ihrer Einschätzungen und Erwartungen gegenüber dem großen Nachbarn. Das Geflecht der mal besseren, mal schlechteren, aber stets intensiven bilateralen Beziehungen formte somit seit den frühen 1990er Jahren das Fundament der Zusammenarbeit Deutschlands mit den Visegrád-Ländern. Damit bestanden zwei Ebenen der Kooperation – der europapolitische (zunächst v.a. erweiterungspolitische) Kontext und die Bilateralismen. Die Herausbildung einer regionalpolitischen „Mesoebene" der Kontakte zwischen Deutschland und Mitteleuropa unterblieb. Dass sich daran auch nach dem Beitritt der vier Länder zur EU im Jahr 2004 nichts grundlegendes änderte, hing auch damit zusammen, dass Visegrád mehr als ein Jahrzehnt in der Europapolitik kein entscheidender Faktor war. Die Visegrád-Gruppe blieb bis in

die Mitte der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts vor allem ein lockeres Nebeneinander und ihre Kooperationserfolge lagen vor allem auf praktischen Feldern der Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern im regionalen Gefüge. Ein „strategisches" und europapolitisch kohärent auftretendes Visegrád, an dem Deutschland nicht vorbeigekommen wäre, gab es zumeist nicht. Überdies überspannten die Frontstellungen und Konflikte der späten Vorbeitritts- und der frühen Mitgliedschaftsphasen, in denen Deutschland und die vier Länder auf unterschiedlichen Seiten standen den Visegrád-Rahmen in der Regel oder waren mit diesem nicht deckungsgleich. Bestes Beispiel hierfür ist vielleicht der Irak-Konflikt, in dem alle vier Länder sich in das US-freundliche New Europe einreihten (bzw. eingereiht wurden) – Visegrád als Gruppe war hierbei nicht wirklich ein Kernelement der Debatten, vielmehr zeichneten sich bereits erste Abweichungen zwischen den vier Ländern in puncto transatlantische Beziehungen ab.

Diese Konstellation änderte sich erst mit der europäischen Flüchtlingskrise des Jahres 2015 sowie mit den sich bereits vorher anbahnenden, aber auch Mitte des Jahrzehnts zunehmend relevant werdenden innenpolitischen Entwicklungen in den Ländern der Region. Die Visegrád-Gruppe war nun ein Forum, das sich in einem zentralen Politikfeld, nämlich der Migrationskrise zu Wort meldete. Insbesondere durch die konsequente Ablehnung obligatorischer EU-weiter Verteilquoten für Flüchtlinge erschienen die vier Länder als assertive Akteure, die in einer bedeutenden Frage auch mit Deutschland aneinandergerieten. Überdies gab es zahlreiche andere europapolitische Fragen, etwa die Reformdebatte in der EU, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder die Zukunft des Binnenmarkts, in denen das Quartett gemeinsame Positionen zum Ausdruck brachte. Dies alles trug dazu bei, dass allmählich das Format V4+1, also Zusammenkünfte der Visegrád-Staaten mit Partnern, auch mit Deutschland praktiziert wurde. Diese Treffen fanden zumeist in Form von vereinzelten Konsultationen auf Arbeitsebene statt. Ab Mitte des laufenden Jahrzehnts ergaben sich aber auch Treffen auf hoher und höchster politischer Ebene. So kamen im März 2014 (in Budapest) und im März 2015 (in Bratislava) die vier Visegrád-Außenminister mit ihrem deutschen Amtskollegen Steinmeier zusammen. Hierbei spielte die Lage in der Ukraine jeweils eine wichtige Rolle. Im Herbst 2015 (in Prag) ging es bei einem weiteren V4+1 Außenministertreffen vornehmlich um die Flüchtlingskrise. Im Februar 2016 beteiligte sich die deutsche Bundeskanzlerin an einem Gipfeltreffen der Visegrádgruppe. Anlass war das 25-jährige Gründungsjubiläum der Gruppe, gleichzeitig fiel der Summit aber auch in die Hochzeit der Flüchtlingskrise, also in einen Moment manifester Spannungen zwischen Deutschland und den vier Ländern.

Zu den Zwistigkeiten um die Migrationsthematik traten weitere Differenzen mit einzelnen Visegrád-Ländern. Die Reformpolitik der Regierungen in Ungarn seit 2010 und in Polen ab 2015 entfachte nicht nur eine Diskussion über den Zustand

von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in beiden Ländern, sondern hatte auch erste Maßnahmen seitens der EU zur Folge. In Deutschland wurden diese Entwicklungen genau verfolgt und führten in Medien wie Politik zu wachsender Kritik, obschon die Regierungspolitik stets bemüht war, Rechtsstaatlichkeitskontroversen nicht zu bilateralisieren, sondern sie im Kontext der EU zu thematisieren. Überdies tauchten im deutsch-polnischen Verhältnis Zerwürfnisse auf, da die Regierung der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) durch ihre offensive Kritik an Berlin in vielen außen- und europapolitischen Bereichen sowie ihre Geschichtspolitik gegenüber Deutschland, etwa die wiederaufkommende Diskussion um mögliche Reparationsforderungen von Deutschland, zu einer Eintrübung der beiderseitigen Beziehungen beitrug. Gleichwohl kam es im Verhältnis Deutschlands und der Visegrád-Länder nicht zu einer Situation der konfrontativen Drift, sondern eher zu einer Mischung aus Zusammenarbeit und Konflikt bei fortgeführter Differenzierung. Die Ursachen hierfür resultieren vor allem aus zwei Faktoren: aus der bereits erwähnten Intensität der bilateralen Beziehungen einerseits sowie aus den europapolitischen Interessen Deutschlands und der Visegrád-Länder. Auf diese Faktorenbündel soll nachfolgend eingegangen werden. Danach folgt ein kurzer Blick nach vorne, bei dem argumentiert wird, dass es nach den Kollisionen um die Flüchtlingskrise und anderen Verwicklungen zwischen Deutschland und seinen ostmitteleuropäischen Partnern künftig vor allem darum gehen wird, das Gemeinsame im Kontext der EU wiederzuentdecken.

Starke Bilateralismen

Deutschland hat traditionell intensive Verbindungen zu allen vier Visegrád-Ländern. Doch so eng diese bilateralen Dimensionen sind, so unterschiedlich sind sie auch.

Den deutsch-polnischen Beziehungen kommt allein schon deswegen eine Sonderstellung zu, weil Polen das Land in der Region ist, das mit Blick auf sein Potential und seine Ambitionen, seit der Umbruchsituation von 1989 die besondere Aufmerksamkeit deutscher Außen- und Europapolitik auf sich zog. Polen definiert sich mehr oder minder explizit als regionale Führungsmacht und hat schon vor dem Beitritt zur Europäischen Union signalisiert, dass es in vielen hochrelevanten Politikfeldern aktiv mitgestalten will. Dies galt nicht zuletzt für alle Aspekte einer europäischen „Ostpolitik", also der Ausformung der Beziehungen zu den neuen Nachbarn der EU, insbesondere der Ukraine, aber auch für die Beziehungen der Union zu Russland. Aufgrund seines komplizierten Verhältnisses zu Russland, prägt eine spezifische und sensible Bedrohungswahrnehmung und die Suche nach effektiven Rückversicherungen gegenüber von Russland ausgehenden Eventualitäten War-

schaus Verhalten in der Außen- und Europapolitik. Sowohl in Fragen der „harten Sicherheit", wo Polen stets Anwalt einer effektiven NATO und einer engen Anlehnung an den „Sicherheitsanker" USA war, als auch bei zahlreichen Politikfeldern im Rahmen der EU, so etwa in der Energiepolitik, spielt der Faktor Russland für Polen eine zentrale Rolle. Dies hat immer wieder zu Differenzen mit Deutschland geführt, das lange Zeit einen pragmatischen Ansatz gegenüber Russland favorisiert hat. Die Ukraine-Russland-Krise seit 2014 wirkte hierbei ambivalent. Polen sah sich in seiner kritischen Einschätzung der russischen Aktivitäten im postsowjetischen Raum bestätigt und forderte eine harte Reaktion des Westens, Deutschland fuhr eine Dreierstrategie, die punitive Aktionen (also v.a. wirtschaftliche Sanktionen), Gespräche mit Moskau und die Unterstützung der Ukraine beinhaltete. Hierbei gab es durchaus Überlappungen. Polen nahm es vor allem positiv auf, dass Deutschland in Sachen Sanktionspolitik einen konsistenten Kurs verfolgte und eine gemeinsame Linie der EU sicherte. Andererseits gab es Unbehagen darüber, dass Warschau nicht direkt an dem diplomatischen Verhandlungsgeschehen zur Einhegung der Ukraine-Krise beteiligt wurde: War Polen noch während der „heißen Phase" der Maidan-Proteste im Weimarer Dreieck mit Deutschland und Frankreich auf Außenministerebene Teil des Krisenmanagements, kristallisierte sich bald danach das Normandie-Format heraus, welches neben den beiden großen EU-Staaten Russland und die Ukraine umfasst. Berlin bekam (nicht nur angesichts dessen) in der Folgezeit scharfe polnische Kritik für seinen aus Warschauer Sicht nachsichtigen und egoistischen Kurs gegenüber Russland zu hören. Diese bezog sich in erster Linie auf das Projekt des Baus von Nord Stream 2, also zweier neuer Pipelinestränge zur Verbringung von Gas durch die Ostsee, wodurch die Ukraine, aber auch andere Transitländer in Mitteleuropa geschwächt würden. Gleichzeitig deuteten sich alte sicherheitspolitische Differenzen an: Obschon Deutschland die Stärkung der NATO-Ostflanke unterstützte und sich die Bundeswehr an der verstärkten Vornepräsenz der NATO als sog. Rahmennation in Litauen einbringt, möchte man in Polen eine weitere Verbesserung der Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeiten mit Blick auf Russland. Hierbei zeichnet sich ein sicherheitspolitischer und militärischer Bilateralismus mit den USA ab (weitere Truppenstationierungen von US-Militär in Polen, sog. Fort Trum, Kauf von Patriot-Luftabwehrsystemen usw.), der in Deutschland mehrheitlich mit Sorge gesehen wird, da eine Rüstungsspirale im östlichen Teil Europas befürchtet wird.

Die deutsch-polnischen Beziehungen sind aber nicht nur „versicherheitlicht" und „veröstlicht". Sie haben immer auch eine starke historische Komponente. Die deutschen Verbrechen in und an Polen während des Zweiten Weltkriegs, die Westverschiebung Polens sowie Flucht und Vertreibung vieler Deutscher sind Themen, die schon vor 1989 unter schwierigen Bedingungen angesprochen wurden. Erst nach der demokratischen Wende in Polen konnte indes ein Prozess der Aussöh-

nung angestoßen werden, bei dem wichtige Fragen, wie etwa die Grenzproblematik rasch gelöst werden konnten. Gleichwohl sind die deutsch-polnischen Beziehungen keineswegs „dehistorisiert". Die aus den Reihen der polnischen Regierungspartei Recht und Gerechtigkeit nach 2015 laut gewordenen Rufe nach Reparationen verdeutlichen, dass die tragische Vergangenheit immer wieder in die beiderseitigen Beziehungen hineinspielt und zu Irritationen führen kann.

Die deutsch-polnischen Beziehungen erwiesen sich denn auch immer wieder störanfällig aufgrund der innenpolitischen Parameter. Während in Deutschland trotz gewisser Akzentunterschiede etwa in der Sicherheits- und Russlandpolitik ein weitgehender außen- und europapolitischer Konsens besteht, sind in Polen diesbezügliche Schwankungen zu verzeichnen. Dies gilt weniger für Themenpräferenzen – bisher verfolgen beispielsweise alle relevanten politischen Kräfte einen US-freundlichen Kurs und fordern mehr Sicherheit vor Russland – als für die Sicht auf die außenpolitische Großwetterlage und insbesondere die Wahrnehmung Deutschlands. Während in den 90er Jahren und bis weit in die 2000er Jahre, das vom ersten Außenminister des freien Polens nach 1989 geprägte Bild der „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft" Warschaus Handeln prägte, sind im konservativ-patriotischen Bereich Vorstellungen präsent, die Deutschland eher als Konkurrenten sehen, der (zusammen mit Frankreich) nach Dominanz in der EU strebt und ein Sonderverhältnis mit Russland zu Ungunsten Polens pflegt. Während die linken oder liberalkonservativen Regierungen auch ihre Zweifel an Deutschland hatten, zogen sie daraus die Konsequenz, die Zusammenarbeit mit Berlin zu vertiefen. Im Falle der nationalkonservativen Kräfte sieht man zwar weiterhin Kooperationsnotwendigkeiten, aber erkennbar ist auch ein tiefes Misstrauen, das teils mit dem Ansinnen einhergeht, Gegenmachtbildung gegen vermeintliche deutsche Vorherrschaft zu betreiben – etwa mit den Visegrád-Ländern oder mit den USA als externem Balancing Partner.

Die deutsch-polnischen Beziehungen bleiben daher in gewisser Weise hinter den Erwartungen zurück. Die Politik gegenüber den östlichen Nachbarn und Russland, obwohl seit Jahren immer wieder von beiden Seiten zu einem Kernstück der beiderseitigen Zusammenarbeit erklärt, trägt nicht wirklich einen deutsch-polnischen Fußabdruck. Es war charakteristisch, dass die Östliche Partnerschaft, also der Kooperationsrahmen der EU mit ihren direkten Anrainerländern im Osten, zunächst als polnisch-schwedische Initiative lanciert wurde und nicht als deutsch-polnisches Projekt. Obwohl es das Weimarer Dreieck gibt, also eine Trilaterale aus Frankreich, Deutschland und Polen, wurde diese Dreierzusammenarbeit nicht zu einem neuen strategischen Rückgrat in der größeren EU, wurde Warschau für Berlin nicht zum neuen „Paris im Osten". Und obschon es auch symbolisch hochrangige Formen der beiderseitigen Zusammenarbeit gibt (Polen ist z.B. das einzige unter den Visegrád-Ländern, mit dem Deutschland bilate-

rale Regierungskonsultationen unterhält), konnte die deutsch-polnische Dyade nicht wirklich zu einem neuen Schwungrad in der EU werden. Immerhin hat sich gezeigt, dass wirtschaftlicher Austausch, zwischenmenschliche und -gesellschaftliche Kontakte oder die grenzüberschreitende und regionale Kooperation auch in turbulenten Zeiten die immer wieder politisch turbulenten Beziehungen stabilisieren.

Die deutsch-tschechischen Beziehungen standen lange Zeit im Schatten der deutsch-polnischen Zusammenarbeit. Erstens weil das Verhältnis zwischen Deutschland und Polen vielfach als „strategische Partnerschaft" betrachtet wurde, zweitens weil sich die historischen Überhänge im deutsch-polnischen Miteinander durch eine gemeinsame Erinnerungspolitik, wie es schien, besser angegangen werden konnten. Während im deutsch-polnischen Verhältnis durch den Grenzbestätigungsvertrag vom 14. November 1990 und den Nachbarschaftsvertrag vom 17. Juni 1991 früh ein vertragliches Fundament gelegt werden konnte, das den Blick nach vorne frei machte (in einem im Kontext des Nachbarschaftsvertrags stehenden Briefwechsel erklärten beide Seiten, dass der Vertrag sich nicht mit Vermögensfrage befasse, womit das diffizile Thema von Entschädigungsforderungen einiger Vertriebener zunächst ausgeklammert werden konnte), ging es allein schon auf dieser zwischenstaatlichen Ebene im Deutsch-Tschechischen mühsamer voran. Zwar war im Frühjahr 1992 ein deutsch-tschechoslowakischer Nachbarschaftsvertrag unterschrieben, der ähnlich wie das vergleichbare Dokument zwischen Deutschland und Polen die bilateralen Beziehungen in einen europäischen Kontext einsetzte, doch belastete der Streit um die sog. Beneš-Dekrete das deutsch-tschechische Verhältnis über lange Jahre. Innenpolitische Faktoren schienen diese Situation zu perpetuieren: einerseits die entschlossene Haltung eines Großeils der sudetendeutschen Verbände und ihrer starken Stellung in der deutschen Politik u.a. durch die Nähe zur bayerischen CSU; andererseits die hohe Relevanz des Themas in der innertschechischen Auseinandersetzung und die Existenz relevanter politischer Kräfte an den Rändern (Kommunisten, Republikaner) und im parteipolitischen Mainstream (Teile der Bürgerdemokraten ODS und ihr damaliger Vorsitzender Václav Klaus), die keinerlei Zugeständnisse machen wollten. Erst im Januar 1997 konnte daher die deutsch-tschechische Erklärung unter Dach und Fach gebracht werden, die eine symbolische Zäsur und ein wichtiges Zeichen der politischen Hygiene für die bilateralen Beziehungen darstellte. Nach einigen Wirrungen kam es ab dem Beginn der zweiten Dekade der 2000er Jahre zu einer unerwarteten Entspannung um die Vergangenheitsthemen. Die Sudentendeutsche Landsmannschaft etwa nahm die Forderung nach dem „Recht auf Heimat" aus ihren Statuten. Tschechische Regierungsmitglieder sprachen auf den Konventionen der Landsmannschaft in Bayern. Anders als in Polen, wo die Klagen der sog. Preußischen Treuhand auf Entschädigung für verlorengegangenes Vermögen ebenso wie deutsche Pläne zum

Bau eines Museums, das Flucht und Vertreibung dokumentieren soll, für heftige Kritik sorgten, blieb die Debatte um angeblichen deutschen Geschichtsrevisionismus ruhig.

Damit öffnete sich die Chance auf eine sachorientierte Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern. Diese konzentriert sich auf Wirtschaft, auf die Kontakte und den Austausch insbesondere mit den Nachbarbundesländern Bayern und Sachsen, auf Verkehr und Infrastruktur und Fragen der inneren wie äußeren Sicherheit. Auch wenn tschechische Regierungen beim Thema Flüchtlingspolitik ähnlich konsequent handeln, wie die anderen Visegrád-Staaten, so hat der insgesamt nüchterne und wenig ideologisierte Ansatz der Prager Politik dafür gesorgt, dass die Bindungen zu Deutschland weiterhin vertieft werden konnten. Ein sichtbarer Ausdruck dessen ist die Etablierung eines deutsch-tschechischen strategischen Dialogs zwischen den Regierungen. Dieser wird als dritte Säule neben dem bilateralen Gesprächsforum und dem Zukunftsfonds betrachtet (beides Einrichtungen, die durch die deutsch-tschechischen Erklärungen etabliert wurden und die vor allem der Vertiefung der zivilgesellschaftlichen Kontakte dienen),

Die deutsch-slowakischen Beziehungen liefen nach der Unabhängigkeit der Slowakei in der Ära der semiautoritären Regierungen von Vladimír Mečiar Gefahr auf wirtschaftliche Kontakte und punktuelle Zusammenarbeit mit einzelnen Bundesländern herabgestuft zu werden. Nach den Wahlen von 1998 und der daran anschließenden proeuropäischen Kurswende in der Slowakei gelang es aber den Beziehungen mehr Dynamik zu verleihen. Die marktwirtschaftliche Reformpolitik wurde auch in Deutschland bemerkt und die Slowakei wurde zu einem attraktiven Standort für deutsche Investitionen nicht nur, aber eben auch markant in der Automobilbranche. Eingang in eine breitere deutsche Wahrnehmung fand die Slowakei insbesondere während der Finanz- und Staatsschuldenkrise. Die Slowakei trat Anfang 2009 der Eurozone bei (als bislang einziges der Visegrád-Länder) und war bzw. ist damit auch Partner Deutschlands bei den Diskussionen über die Stabilisierung hilfsbedürftiger Euro-Staaten und die Reformen der Eurozone. Damals zeichnete sich das Land als fiskalkonservative Bastion und Verfechter eines Kurses aus, das auf Verantwortung als Voraussetzung für Solidarität mit den notleidenden Ökonomien in Europas Süden pochte. Der Fall der Regierung Radičová über Griechenland-Hilfen aufgrund der harten Haltung des in Deutschland recht bekannten Euro-Kritikers Richard Sulík wurde in Deutschland aufmerksam verfolgt. Nach der Finanzkrise, in der beide Länder eng beieinander lagen, trat auch in den Beziehungen zwischen Deutschland und der Slowakei die Flüchtlingskrise als eher trennendes Thema in den Vordergrund, da auch die Slowakei obligatorische Verteilquoten ablehnt. Ähnlich wie im Falle der Tschechischen Republik entwickelten sich aber die Beziehungen zur Slowakei gleichwohl weiter. Der Flaggschiffprozess ist hierbei ein im August 2017 angestoßener „vertiefter Dialog“ zwischen den beiden Regie-

rungen. Das Ende November 2018 unterzeichnete Arbeitsprogramm sieht die Zusammenarbeit von zehn Ressorts aus beiden Ländern vor.

Die deutsch-ungarischen Beziehungen fußen auf einer Art Gründungsmythos, nämlich der Grenzöffnung am 10. Oktober 1989, als Ungarn die Ausreise von Flüchtlingen aus der DDR nach Österreich ermöglichte. Der deutsche Dank hierfür gehört zum Standardrepertoire fast jeder deutscher Politikerrede in Richtung Ungarn. Zweifelsohne waren Deutschlands Beziehungen zu Ungarn aber auch aufgrund des historischen Vorlaufs besonders verbunden. Die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts einschließlich des Zweiten Weltkriegs waren ebenfalls nicht frei von schwierigen Momenten, aber sie unterscheiden sich doch grundlegend von der Tragik der gemeinsamen Geschichte Deutschlands mit Polen oder der Tschechoslowakei. Zudem trat ein Positivimage Ungarns, dessen weiche Seite ein kulturell-touristischer Austausch mit beiden deutschen Staaten war und dessen härtere Seite das Bild des „Gulaschkommunismus", also Ungarn als eines Vorreiters bei Reformen schon in der sozialistischen bzw. spätsozialistischen Epoche war. Letzteres wurde nach 1989 dadurch gefestigt, dass Ungarn sich recht schnell auf den Weg marktwirtschaftlichen Umbaus begab und diesen trotz vorübergehender Schwächephasen zu bewerkstelligen schien. Ungarn war mental eine Art direkter Nachbar in Mitteleuropa ohne gemeinsame Grenze mit Deutschland. Ein Knick kam mit der Finanzkrise Ende der ersten Dekade des laufenden Jahrhunderts. Ungarn geriet in eine wirtschaftlich-finanzielle Schieflage und parallel dazu machte sich eine Legitimationskrise des bisher herrschenden Regierungslagers breit. Mit dem erdrutschartigen Wahlsieg von Viktor Orbán und seiner Partei Fidesz im Jahr 2010 kam es innen- wie außenpolitisch zu einem Einschnitt, der auch Auswirkungen auf das Verhältnis zu Deutschland hatte. Die Stabilisierungsmaßnahmen der „unorthodoxen Wirtschaftspolitik" der ungarischen Regierung, zeitigten zwar bald Erfolge, sie betrafen aber auch etwa in Form von Sondersteuern deutsche Unternehmen. Allerdings unterschied die Regierung offensichtlich zwischen dem Dienstleistungs- und Finanzsektor, der nun auch seinen Tribut zur Festigung der ungarischen Wirtschaft beisteuern sollte, und dem produzierenden Gewerbe, das unterstützt wurde. Die in Ungarn tätigen deutschen Automobilhersteller hatten daher wenig Grund zur Klage, Nach Opel und Audi, die früh in Ungarn investiert hatten, verwirklichte auch Mercedes im Jahr 2012 seinen länger geplanten Bau einer Fabrik in Kecskemét, 2020 soll ein zweites Werk folgen. Mitte 2018 gab BMW bekannt im ostungarischen Debrecen eine Produktionsstätte im Wert von einer Milliarde Euro aufzubauen.

Ungeachtet dessen kam es zu handfesten politischen und weltanschaulichen Kollisionen zwischen Deutschland und Ungarn. Der innenpolitische Umbau ließ auch in Deutschland kritische Stimmen laut werden, die die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn in Gefahr sehen. Viktor Orbáns selbstbewusstes Auftreten und seine Infragestellung der liberalen Demokratie schienen derlei Entwicklungen zu bestäti-

gen. Die scharfe Rhetorik in der EU-Migrationsdebatte, der Bau von Grenzbefestigungsanlagen zu Serbien zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms und explizite Kritik an der Flüchtlingspolitik der deutschen Bundeskanzlerin führten zu einer Eintrübung des Verhältnisses. Gleichwohl war Viktor Orbán darauf bedacht, das Verhältnis zu Deutschland intakt zu halten, ja in einigen Bereichen sogar zu vertiefen. Dies gilt sicherlich für Wirtschaft und Handel, aber auch für andere Felder wie die Zusammenarbeit in Forschung und Kultur. Stabilisiert werden die deutsch-ungarischen Beziehungen durch die parteipolitische Einbindung von Fidesz und den deutschen Christdemokraten in der Europäischen Volkspartei. Nicht von ungefähr unterstützte etwa Viktor Orbán gegen den polnischen Wunsch den von der EVP und der deutschen Kanzlerin favorisierten Donald Tusk bei dessen Bemühungen um eine zweite Amtszeit als Chef des Europäischen Rates. Eine besondere Funktion hat das Nahverhältnis zur CSU und zum Freistaat Bayern. Nicht erst in der Flüchtlingskrise, aber zweifelsohne katalysiert durch diese ergab sich ein Schulterschluss zwischen München und Budapest. Politisch und wirtschaftlich hat sich somit zwischen Bayern und Ungarn eine Art Sonderbeziehung entwickelt. Auch zu anderen Bundesländern, etwa Baden-Württemberg, Sachsen oder Sachsen-Anhalt besteht ein enges Verhältnis. Die Initiierung eines Art. 7-Verfahrens durch das Europäische Parlament war für das Regierungslager in Budapest eine Enttäuschung, denn die Mehrheit der deutschen CDU-Abgeordneten stimmten gegen Ungarn (mit Ausnahme des EVP-Spitzenkandidaten Weber) aber nicht die der CSU. Gleichwohl waren und bleiben die Fidesz-Regierungen daran interessiert, die Beziehungen zu Deutschland nicht absinken zu lassen. Nach längerer Pause kam es so im Juli zu einem Spitzentreffen des ungarischen Regierungschefs und der deutschen Bundeskanzlerin. Während in vielen Feldern die deutsch-ungarischen Beziehungen sich unabhängig von den politischen Verwicklungen weiterentwickelt haben, kam es jedoch im laufenden Jahrzehnt zu einer deutlichen atmosphärischen Abkühlung. Ursächlich hierfür sind weniger die Flüchtlingskrise, bei der Deutschland weniger normativ als anfänglich agiert, als die deutsche und EU-Kritik am Zustand von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Europapolitische Kooperationsinteressen stiften Gemeinsamkeit

Dass es zwischen Deutschland und den Visegrád-Ländern in den vergangenen Jahren zu Differenzen und Spannungen gekommen ist, ist hinlänglich bekannt. „Visegrád“ wurde, eher zu Unrecht als zu Recht, für viele deutsche Beobachter zu einem Synonym für verweigerte Solidarität in der Flüchtlingspolitik, für die har-

te Verteidigung nationaler Interesse und für die die Verbiegung von Rechtsstaatlichkeit. Dass hierbei vieles einseitig wahrgenommen und vermengt wird, liegt auf der Hand. Ungeachtet der medialen und politischen Aufschäumungen ist in der Tat unverkennbar, dass es eine Reihe von Konfliktfeldern zwischen Deutschland und seinen ostmitteleuropäischen Nachbarn gibt – bilateraler Art, aber nicht zuletzt auch europapolitischer Natur. Abgesehen von der Flüchtlingspolitik geht es etwa um Fragen der Energiepolitik – die deutsche Handhabung der Energiewende oder Nord Stream 2 – oder der Nachbarschafts- und Ostpolitik – etwa wenn es um die restriktive Haltung Deutschland gegenüber dem Erweiterungsprozess auf dem Westbalkan geht, den die Visegrád-Länder beschleunigen möchten. Bei näherem Hinsehen wird jedoch ersichtlich, dass jenseits der Flüchtlingspolitik eigentlich wenig Frontstellungen im Format „Eins gegen Vier" bestehen. Einige der „Reizthemen" betreffen nur eines oder wenige Länder. Historische Querelen sind im strikten Sinne bilateral und betreffen eigentlich nur die deutsch-polnischen Beziehungen. Beim Thema Nord Stream 2 wird ersichtlich, dass die Visegrád-Länder zwar rhetorisch an einem Strang ziehen möchten, praktisch aber reichen die Positionierungen von erbittertem Widerstand (Polen) über stilles Wohlwollen (Tschechien, das bereits an Nord Stream 1 beteiligt ist und durch Nord Stream 2 seine Lage als Transitland stärkt) und pragmatischer Kritik (Slowakei) bis zu flexibler Zurückhaltung (Ungarn). Noch eklatanter werden die Unterschiede in der Russland- und Ostpolitik sowie in Sachen NATO und Sicherheitspolitik – mit Polen, das diesbezüglich viel näher an den baltischen Staaten und Rumänien ist, auf der einen Seite und den anderen drei Ländern, die in vielerlei Hinsicht Deutschlands ausgewogenen Kurs gegenüber Russland und in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik unterstützen. In den Kontroversen um Rechtsstaatlichkeit und die gegen Polen und Ungarn initiierten Verfahren nach Art. 7 agieren Tschechien und die Slowakei vorsichtig – sie möchten in der Tendenz nicht gegen die Visegrád-Partner abstimmen müssen, aber sie grenzen sich auch von den anderen beiden ab, wo weltanschaulich klar ausgerichtete Regierungsparteien „durchregieren" und eine tiefgreifende Reformagenda vorantreiben. Insbesondere die Slowakei hat immer wieder versucht, sich als integrationsfreundlicher und „proeuropäischer" Akteur darzustellen.

Während die Konfliktthemen sich bei genauerer Betrachtung relativieren, wird auch offenkundig, dass der Blick auf die Kooperationsthemen aufgrund der Zwistigkeiten der vergangenen Jahre oft verstellt wurde. So sind die wirtschaftlichen Verschränkungen zwischen Deutschland und den Ländern der Region so intensiv, dass sie nicht nur das ökonomische Substrat der gegenseitigen Beziehungen darstellen, sondern auch europa- und außenpolitische Überlappungen generieren. Der Umstand, dass Deutschland mit Exportanteilen zwischen knapp 21 % (Slowakei) und einem Drittel (Tschechien; Zahlen für 2017) der wichtigste Markt für alle Visegrád-Länder ist, zeigt ebenso wie die hohe Relevanz der vier Wirtschaften

für deutsche Ausfuhren (zusammen sind die vier Länder ein größerer Absatzmarkt als Frankreich) die hohe gegenseitige Abhängigkeit. Hierbei sind nicht zuletzt die Verflechtungen in den Lieferketten ein Faktor, der zur Entstehung eines großen mitteleuropäischen Produktionsverbundes geführt hat, der im Wesentlichen aus Deutschland und den Volkswirtschaften der Visegrád-Staaten besteht. Sowohl der Erhalt des EU-Binnenmarktes als auch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung des Freihandels im globalen Maßstab sind daher gemeinsame Interessen Deutschlands und seiner ostmitteleuropäischen Nachbarn. Auch bei den Reformen der *economic governance* der Wirtschaftsunion dominiert Gemeinsames. Deutschland und die vier Visegrád-Länder sind Verfechter einer disziplinierten Haushaltspolitik. Die Slowakei und Tschechien haben Ende 2018 eine Erklärung der „neuen Hanse", also von acht Ländern aus Nordeuropa bzw. den Niederlanden, mit unterzeichnet, bei denen eine strenge Reformpolitik in monetären und finanziellen Fragen in der EU bzw. der Eurozone angemahnt wird. Alle vier Visegrád-Länder praktizieren überdies ein Wirtschafts- und Industriemodell, das hochkompatibel mit dem auf Verarbeitung und Produktion ausgerichteten deutschen Ansatz ist. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) waren alle vier Visegrád-Länder bislang aktiv. Trotz gewisser Vorbehalte aus Polen, ob die langfristige Ausrichtung der GSVP nicht zu stark auf „strategische Autonomie" und damit eine mögliche Emanzipation von den USA abzielen könnte, hat sich auch Warschau an der GSVP beteiligt. Alle vier Länder wirken an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) der GSVP mit. Flankiert werden solche Maßnahmen durch die bilaterale Sicherheits- und Militärkooperation mit Deutschland. Exemplarisch hierfür kann die Anbindung einer tschechischen Brigade an eine deutsche Panzerdivision im Kontext des sog. Framework Nations Konzepts genannt werden, die die Interoperabilität der Streitkräfte verbessert. Schließlich sind die Nachbarschaften der EU ein natürliches Kooperationsfeld zwischen Deutschland und den vier Ländern. Obschon es die angesprochenen Unterschiede bei der Erweiterungspolitik auf dem Westbalkan oder hinsichtlich der Vergabe von Beitrittsperspektiven für Länder in der östlichen Nachbarschaft gibt, besteht ein gemeinsames Stabilisierungs- und Reforminteresse und ein gemeinsames Eintreten dafür, dass die Östliche Partnerschaft und die Länder des Westbalkans wieder stärker auf der (außen-) politischen Agenda der EU verankert werden.

Diese Vielzahl realer, möglicher und ausbaufähiger Kooperationsthemen wird überspannt von einem großen Bogen, der trotz partieller und teils widerstreitender Interessen Gemeinschaft zwischen Deutschland und den Visegrád-Staaten stiftet: Die Sicherung der Einheit der EU. Die Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Macron zur „Neugründung" der EU, zur Vertiefung der Integration und zur Reform der Eurozone wurden in Deutschland anfangs mit teils großer Sympathie aufgenommen. Gleichwohl hielt sich der Enthusiasmus gerade mit Blick auf

die Vorschläge zur Umgestaltung der Eurozone, insbesondere die Einrichtung eines umfangreichen Eurozonen-Budgets im Rahmen. Obschon angesichts einiger bilateralen Verwerfungen oder der innenpolitischen Entwicklungen in Ostmitteleuropa auch in Deutschland eine Debatte über die Notwendigkeit eines „Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten" einsetzte, blieb die deutsche Politik stets umsichtig und setzt auf Einbindung aller Mitgliedstaaten, wo dies nur möglich ist, sowie auf die Festigung der Union als Ganzes. Gerade im Angesicht des Brexit-Votums begann Deutschland konsequent die Rolle eines Produzenten von Zusammenhalt in der EU der 27 zu spielen. Als „Zentralmacht" und Land in der Mitte des Kontinents kommt dieses Vorgehen nicht von ungefähr. Deutschland war Motor der Erweiterung der EU und möchte jetzt nicht, dass deren Ergebnisse durch die Entstehung neuer Trennlinien in der Gemeinschaft in Frage gestellt werden – auch wenn Deutschland weiterhin für die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU im Einklang mit Frankreich einsteht. Daher hat Deutschland in der Diskussion um die Zukunft der EU eine Politik der kleinen Schritte, der realistischen und ergebnisorientierten Reformen sowie der Inklusion verfolgt. Dieses Vorgehen wurde deutlich bei der Formulierung in Bratislava während des Gipfels der 27 im September 2016 nach der Brexit-Abstimmung und blieb auch in der Folgezeit eine Konstante des deutschen Handelns. Auch wenn Berlin weiterhin mit Frankreich Reformvorschläge für die EU und die Eurozone erarbeitet, ändert dies nichts daran, dass hier eine Parallele zu den Visegrád-Ländern besteht. In diesen gibt es natürlich variierende Vorstellungen, die teils souveränistisch klingen (etwa in der Migrationsdebatte) und einer polyzentrischen EU das Wort reden (so etwa polnische und ungariscche Vorstellungen, denen ein „Europa der Nationalstaaten" vorschwebt), die teils aber auch integrationsbejahend sind – etwa wenn es um die Vertiefung des Binnenmarktes geht. Faktisch ist ungeachtet der ideologischen Begleitmusik zu erkennen, dass alle Visegrád-Länder an der Festigung des 27er-Rahmens interessiert sind, wenn auch mit einer mehr oder minder starker Präferenz für die Limitierung supranationaler Institutionen.

Ausblick: Deutschland und die Visegrád-Länder als „Freunde des Zusammenhalts"

Wird nach vorne geblickt, so kann behauptet werden, dass das Verhältnis Deutschlands und der Visegrád-Länder durch politikfeldbezogene Verflechtungen und das strategische Thema der Konsolidierung der EU der 27 verbunden sind. Deutschland und die vier Länder sind eine Art informelle like-minded-group, die man als „Freund des Zusammenhalts" bezeichnen könnte. Diese Verklammerungen werden

auch künftig ein beachtliches Maß an Gemeinsamkeit sichern. Auch wenn sich die gegenseitige Wahrnehmung verschlechtern sollte, bleiben Deutschland und seine ostmitteleuropäischen Nachbarn eng miteinander verbunden. Aus deutscher Sicht allein schon, weil es aufgrund seiner Lage kein Abdriften der Länder in der Region an seiner Ostflanke sehen möchte. Aber auch deswegen, weil die Visegrád-Länder in vielen Bereichen Verbündete und sogar Gegengewichte z.B. gegen Länder des Südens oder sogar gegen ein überaktives Frankreich sein können. Andererseits sind die Visegrád-Länder in der EU auch daran interessiert, mit Deutschland im Kontakt zu bleiben. Obgleich es z.B. in der seit 2015 im Amt befindlichen polnischen Regierung weltanschauliche Vorbehalte gegenüber einer übermäßigen Bezugnahme auf Deutschland gibt, so ist selbst dort das Vertrauen in andere Mitgliedstaaten (etwa Frankreich) eher noch geringer. Auf politischer Ebene wird daher auch in schwierigen Zeiten sowohl in Deutschland und in den Visegrád-Ländern nach der Devise gehandelt werden „Wir lieben sie nicht unbedingt, aber wir brauchen sie!". Selbstverständlich ist dies zu wenig. Für Deutschland und die Visegrád-Länder wird es vor diesem Hintergrund nicht zuletzt darauf ankommen, in den nächsten Jahren eine mentale Divergenz zu verhindern und sich ihres gemeinsamen Interesses an einer vielleicht adaptierten, aber auf jeden Fall funktionierenden EU zu vergewissern. Daher gilt es, den Dialog zu vertiefen, bilateral, im Rahmen der Union, aber auch im minilateralen Setting als des 4+1. Der für 2019 geplante Gipfel in diesem Format kann ein sinnvoller Beitrag zu einer solchen Intensivierung sein.

Die Ostpolitik Deutschlands und der Slowakei: gemeinsame Merkmale und Unterschiede

Alexander Duleba

Die Beziehungen zu Russland und den Ländern Osteuropas gehören zu den Systemfragen der deutschen und slowakischen Außenpolitik. Das ist deshalb so, weil sie im größeren oder kleineren Maße alle übrigen Schwerpunktbereiche beider Länder beeinflussen und mitbestimmen, und zwar nicht nur in der auswärtigen Politik. Die Beziehungen zu Russland und den Ländern in Osteuropa wirken sich erheblich auf die Sicherheit und den Wohlstand beider Länder aus. Außerdem prägt die Ostpolitik Deutschlands und der Slowakei ihre modernen nationalen Identitäten und die Wahrnehmung der eigenen Positionen und Interessen in internationalen Beziehungen.

Das Ziel dieses Textes ist es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Ostpolitik Deutschlands und der Slowakei herauszustellen.

Ein gemeinsames Merkmal beider Länder ist das Bekenntnis zum Pragmatismus in den Beziehungen zu Russland und den Ländern in Osteuropa. Im ersten Teil werden die Quellen des deutschen und slowakischen östlichen Pragmatismus analysiert und verglichen. Der zweite Teil ist der Beurteilung des Zugangs beider Länder zur Entwicklung der Politik der EU gegenüber den osteuropäischen Ländern seit dem Ende des Kalten Krieges gewidmet. Der dritte Teil fasst zusammen, wie die Russland-Ukraine-Krise ab 2014 in Deutschland und der Slowakei wahrgenommen wird und welche Auswirkungen sie auf die derzeitige Ostpolitik beider Länder hat. Wir haben uns bemüht im Text gemeinsame Züge zu bestimmen und gleichzeitig auf Unterschiede hinzuweisen sowie in einigen Fällen auch Kontroversen aufzuzeigen, die zwischen Deutschland und der Slowakei in ihren Beziehungen zu osteuropäischen Ländern in den vergangenen 25 Jahren aufgetreten sind.

Strategierahmen und außenpolitische Identität

Ostpolitik: Quellen des deutschen östlichen Pragmatismus

In über 50 Jahren wurden das Hauptprinzip der *Ostpolitik* – Wandel durch Annäherung – sowie die Methode der pragmatischen Zusammenarbeit und „kleiner Schritte“ zu integralen Bestandteilen der deutschen auswärtigen Politik und formten die außenpolitische Identität Deutschlands. Die Ostpolitik von Bundeskanzler Willy Brandt sowie von Außenminister Hans-Dietrich Genscher bedeutete eine

Übertragung der Integrationspolitik über die Grenzen der Europäischen Gemeinschaften hinaus, und zwar durch Ausbau der pragmatischen Zusammenarbeit und Förderung der Modernisierung kommunistischer Länder in Osteuropa.[1] Wenn die deutsche Außenpolitik eigene nationale Interessen verfolgen wollte, musste sie nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs West- und Osteuropa integrieren. In Europa gibt es nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kein anderes Land, in dem die „Nationalitätsfrage" in so starkem Maße zur „Europafrage" wurde wie in Deutschland.[2] Auch deshalb erlaube ich mir die Behauptung, dass derzeit keine Außenpolitik Deutschlands ohne Ostpolitik existiert. Das hat sich nicht nur bei der Unterstützung der EU-Erweiterungspolitik durch Deutschland in den 90er Jahren,[3] sondern auch bei der Formulierung deutscher Standpunkte gegenüber Russland und den osteuropäischen Ländern und dem deutschen Beitrag zur Entwicklung der Ostpolitik der EU nach der „großen Erweiterung" im Jahr 2004 gezeigt.[4] Die deutsche Überzeugung, dass mit den östlichen Nachbarn pragmatische Beziehungen ausgebaut werden könnten, weil diese (früher oder später) zu ihrem Wandel führten , stößt derzeit – vor allem seit dem Beginn der Russland-Ukraine-Krise im Jahr 2014 – auf ideologisches und politisches Missverständnis in einigen Ländern aus Mittel- und Osteuropa, die während des Kalten Kriegs Satellitenstaaten Moskaus waren. Die Slowakei ist in diesem Fall eine bestimmte Ausnahme und zeigt mehr Verständnis für den deutschen Pragmatismus in den Beziehungen zu Russland als zum Beispiel das benachbarte Polen. Die Konfrontation des deutschen und slowakischen Pragmatismus zeigt sich allerdings beispielsweise in der jeweiligen Einstellung gegenüber Russland bei der Frage des Ausbaus der Gaspipeline Nord Stream 2. Dieser konkrete Fall führt zu einer Situation, in der das, was für Deutschland pragmatisch und vorteilhaft wäre, sich für die Slowakei als unpragmatisch und unvorteilhaft auszeichnen würde.[5] Das Problem der Nachhaltigkeit einer solchen Politik in einer Situation, in der sich zwei Kernländer Osteuropas in einem *de iure* zwar nicht erklärten, jedoch *de facto* realen Krieg befinden, ist sowohl

---

1 Merkl, P. H.: *The German Janus: from Westpolitik to Ostpolitik.* In: *Political Science Quarterly*, Jg. 89, Nr. 4, Winter 1974 – 1975, S. 803 –24.

2 Eine Zusammenfassung der Diskussion siehe z.B. in Janning, J.: *A German Europe – a European Germany?* On the debate over Germany's foreign policy. In: *International Affairs*, Jg. 27, Nr. 1, Januar 1996, S. 33 – 41.

3 Siehe Wood, S.: *Germany and East-Central Europe. Political, economic and socio-cultural relations in the era of EU enlargement*. London: Routledge, 2004.

4 Chivvis, Ch., Ris, T.: *The roots of Germany's Russia policy.* In: *Survival*, Jg. 51, Nr. 2, April – Mai 2009, S. 105 – 122.

5 Goldthau, A.: *Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics and energy security in the EU, Central Eastern Europe and the UK*. London: The European Centre for Energy and Resource Security, The King's Russia Institute, 2016.

für den deutschen als auch den slowakischen Pragmatismus in der Ostpolitik eine große Herausforderung.

Der derzeitige deutsche Pragmatismus in der Einstellung gegenüber Russland und Osteuropa ist das Erbe der erfolgreichen Ostpolitik und in erster Linie ein Produkt der Deutschlands der letzten 50 Jahre. Der slowakische östliche Pragmatismus ist in Bezug auf die verhältnismäßig kurze Existenz des selbständigen Staats (ab 1993), einschließlich seiner modernen Diplomatie, das Produkt einer tieferen Geschichte und des Entstehungsprozesses der slowakischen nationalen Identität im 19. und 20. Jahrhundert.

Quellen des slowakischen östlichen Pragmatismus

Russland wird auf der Achse der historischen Perzeption der slowakischen nationalen Identität als „unser Verbündeter" wahrgenommen. Hierfür gibt es mehrere historische Gründe.

An erster Stelle steht die negative Erfahrung der Eliten der nationalen Wiedergeburt, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildeten und als erste in der slowakischen Geschichte ein nationales politisches Programm formulierten und umsetzten. Sein Ziel war es, die Habsburger Monarchie zu reformieren und eine Gleichberechtigung der Slowaken und weiterer slawischer Völker in der Monarchie zu erreichen (Austroslawismus).[6] Aber nach der Unterdrückung der ungarischen Revolution verständigte sich Wien, anstatt mit den Slowaken und weiteren slawischen Völkern der Monarchie, mit Budapest über die Umformung in eine Doppelmonarchie Österreich-Ungarn. In der Atmosphäre des postrevolutionären „Wiener Verrats" verfasste die führende Persönlichkeit der ersten Generation slowakischer politischer Eliten, Ľudovít Štúr, sein Werk *Das Slawentum und die Welt der Zukunft*, das für die folgenden Generationen slowakischer Politiker zu seinem politischen Testament wurde (er schrieb das Werk 1851 und verstarb im Jahr 1856).[7] Štúr nahm Abstand vom Konzept des Austroslawismus und führte das Konzept des Panslawismus ein. Diese Bewegung hat die moderne slowakische nationale Identität wesentlich beeinflusst – einschließlich der historischen Perzeption Osteuropas, die auf das idealisierte Bild Russlands reduziert wurde. Während des Bestehens der Tschechoslowakei suchte ein Teil der slowakischen politischen Eliten im Ausland nach Verbündeten gegen Prag. Ihr Ziel war es, den Einheitsstaat in eine Föderation um-

---

6 Mathé, S.: *Slovenská politika v rokoch 1848 – 1993*. Martin: Matica slovenská, 2001.

7 Štúr, Ľ.: *Slovanstvo a svet budúcnosti*. Bratislava: Slowakisches Institut für Internationale Studien, 1993. Ľudovít Štúr (1815 – 1856) war die führende Persönlichkeit der slowakischen nationalen Wiedergeburt im 19. Jahrhundert, Begründer der Kodifizierung einer modernen slowakischen Sprache, einer der Anführer der Slowakischen Aufstandes in den Jahren 1848 – 1849, Abgeordneter des ungarischen Landtags in den Jahren 1847 – 1848.

zuformen, bzw. staatliche Unabhängigkeit zu erlangen. Diese Bemühungen wurden durch Deutschland und die ehemalige UdSSR unterstützt. In den dreißiger Jahren förderte das Deutsche Reich die slowakischen Autonomiebemühungen, weil es an einer Neuregelung der Verhältnisse in Mitteleuropa interessiert war. Das Ergebnis war der Zerfall der ersten Tschechoslowakischen Republik und die Entstehung des klerikal-faschistischen Slowakischen Staats. Dieser wurde zum Vasallen von Hitlers Drittem Reich und existierte nur während des Zweiten Weltkriegs (1939 – 1945). Die Slowaken lehnten sich gegen den eigenen faschistischen Staat im Slowakischen Nationalaufstand im Jahr 1944 auf, der durch Moskau unterstützt wurde. Die Befreiung der Slowakei 1945 ist im historischen Gedächtnis der Slowaken vor allem ein Verdienst der Roten Armee und der UdSSR/Russland.[8]

Die verhältnismäßig positive wirtschaftliche Entwicklung der Slowakei nach dem Zweiten Weltkrieg wirkte sich auch auf die positive Wahrnehmung der UdSSR (Russlands) durch die slowakische Öffentlichkeit aus.

Das Jahr 1968 und der Einmarsch der Armeen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei spalteten die slowakische Gesellschaft. Die Mehrheit der Bevölkerung, einschließlich der Gegner des kommunistischen Regimes und der Reformkommunisten, sahen in der UdSSR (Russland) berechtigterweise den Initiator der Okkupation und den Hauptaggressor. Die Nationalisten sowie national gerichtete Kommunisten begrüßten den Wandel des politischen Systems der Tschechoslowakei, der nach der Besetzung folgte. Im Geiste von *Divide et impera* unterstützen die Sowjets 1968 die Änderung der tschechoslowakischen Verfassung, die den tschechoslowakischen Einheitsstaat in eine Föderation transformierte. Einer der entscheidenden Faktoren, der nach der samtenen Revolution 1989 zum Zerfall der tschechoslowakischen Föderation führte, war der Widerstand slowakischer Eliten aus Wirtschaft und Politik (mit Verbindungen zur Schwerindustrie) gegen die Pläne einer Konversion der Rüstungsindustrie in der Slowakei. Diese wurden bereits durch den Zentralausschuss der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, bzw. in slowakischen Augen durch das „zentralistische Prag“ verfolgt. Die Regierung Mečiar leitete die Existenz der unabhängigen Slowakei am 1. Januar 1993 in dem Glauben ein, dass es ihr gelinge, neue Staatsinstitutionen aufzubauen und gleichzeitig (in Zusammenarbeit mit Russland) die slowakische Rüstungsindustrie zu retten.

Der slowakische östlich Pragmatismus wurde fast zu einer Alternativbewegung der auswärtigen Politik der Slowakischen Republik, die sich 1993 zu den außenpolitischen Prioritäten der zerfallenen Tschechoslowakei bekannte: der Aufnahme in

---

8 Siehe z.B. Lipták, Ľ.: *Slovensko v 20. storočí*. Brünn: Atlantis, 1998.

die NATO und EU.[9] Zu einem grundsätzlichen Wandel der slowakischen Außen- und Ostpolitik kam es nach den Parlamentswahlen 1998. Die neue Regierungskoalition unter der Führung von Mikuláš Dzurinda brachte die Slowakei zurück auf den Weg der europäischen und euro-atlantischen Integration und die Beziehungen zu Russland wurden der Integration in beide Strukturen untergeordnet.

Deutschland und die Slowakei in der Ostpolitik der EU

Die deutsche Außenpolitik ist in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union tief verwurzelt. Das gilt auch umgekehrt, denn die Außen- und Sicherheitspolitik der EU steht unter dem starken Einfluss der deutschen Politik. Seit Beginn der Russland-Ukraine-Krise im Jahr 2014 können aber in der deutschen Ostpolitik neue Elemente verzeichnet werden, die ihren Charakter verändern.

Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1989, welche die Einführung eines Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft vorsah, gehörte Deutschland zu jenen Mitgliedsstaaten, die auf dem umgehenden Abschluss eines Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der UdSSR bestanden. Das Abkommen wurde noch im Jahr 1989 abgeschlossen und war auch Bestandteil der Verhandlungen und des Vertrages über die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990.[10] Nach dem Zerfall der UdSSR, ein Jahr später, gehörte Deutschland zu den treibenden Kräften der Verhandlungen über den Abschluss neuer Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den ehemaligen Sowjetstaaten. Russland war das erste postsowjetische Land, mit dem die EU (nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht im November 1993) im Jahr 1994 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgeschlossen hatte. Ziel des Abkommens war der Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, einschließlich der Möglichkeit der künftigen Liberalisierung des Handels und der Unterstützung von Reformen in Russland durch die EU. In den darauffolgenden Jahren unterzeichnete die Union Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit 10 weiteren postsowjetischen Staaten. Mitte der 90er Jahre war es offensichtlich, dass nach dem Zerfall des Ostblocks in

---

9 Eine detaillierte Analyse der Gründe für den Ausschluss der Slowakei aus der ersten Erweiterungswelle der NATO und der EU siehe in Duleba, A.: Democratic consolidation and the conflict over Slovakian international alignment. In: Szomolanyi, S., Gould, J. A. (Hrsg.): *Slovakia: problems of democratic consolidation*. Bratislava: Slovak Political Science Association, Friedrich Ebert Stiftung, 1997, S. 209 – 30.

10 Broadman, H. G. (Hrsg.): *From disintegration to reintegration: Eastern Europe and the former Soviet Union in international trade*. Washington: Weltbank, 2005.

Mittel- und Osteuropa ein Machtvakuum entstanden war, das die EU bedrohte. Desweiteren wurde klar, dass Russland nicht imstande war Verantwortung zu übernehmen und die Stabilität des gesamten ehemaligen Ostblocks zu garantieren. Die Europäische Union versuchte dieses Vakuum in ihrer Nachbarschaft auszufüllen – durch ihre Erweiterung. Den Visegrád-Staaten und baltischen Staaten wurde die Mitgliedschaft und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens erneut der Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen vorgeschlagen. Schließlich sollten die eigenen Kapazitäten und Institutionen zur Durchführung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch Änderung der Gründungsverträge gestärkt werden. Während des deutschen Ratsvorsitzes 1999 wurde die erste gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland verabschiedet. Die deutsche Außenpolitik griff unter Bundeskanzler Gerhard Schröder wieder das Rezept der Ostpolitik auf, deren Diktion im Text zur Strategie mehr als deutlich ist. Diese Strategie unterbreitete Russland eine umfassende Zusammenarbeit mit der EU in allen Branchenbereichen, an denen Russland interessiert sein würde sowie den Ausbau des gemeinsamen Handels, einschließlich einer Kooperation in Bezug auf die „Eingliederung Russlands in einen gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialraum".[11] Der deutsche Ratsvorsitz initiierte 1999 auch die Aufnahme eines regelmäßigen sicherheitspolitischen Dialogs und Energiedialogs zwischen der EU und Russland. Die deutsche und europäische Politik wünschte sich in Russland einen strategischen Partner, der sie bei der Stabilisierung Europas unterstützt.

Die Bemühungen der EU um eine strategische Partnerschaft mit Russland im Jahr 1999 führten zu Besorgnis auf Seiten der USA sowie einiger Länder Mittel- und Osteuropas, die eine Mitgliedschaft in der NATO und der EU anstrebten. Kritiker einer Stärkung der „europäischen Säule" der NATO und gleichzeitig einer Annäherung der EU an Russland befürchteten die Schwächung des transatlantischen Bündnisses mit den USA. Diese Bedenken gipfelten in den Jahren 2003 – 2005, als es zur Gründung der sog. Antikriegs-Allianz zwischen Jacques Chirac, Gerhard Schröder und Vladimir Putin kam.[12] Der neue russische Präsident Putin, der im Jahr 2000 sein Amt aufgenommen hatte, versuchte zuerst Russland in Kooperation mit den USA und dem amerikanischen Präsidenten Georg W. Bush erneut als Entscheidungsträger in Fragen der globalen Sicherheit zu positionieren. Die Entscheidung der NATO, ohne die Zustimmung Russlands militärisch in Europa – im

---

11 *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia* (1999/414/CFSP), S. 2, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf (geladen am: 21. 10. 2018).

12 Siehe z.B. Peterson, J.: *Europe, America, Iraq: worst ever, ever worsening?* In: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 42, Nr. 1, S. 9 – 26.

Jahr 1999 in Jugoslawien – einzugreifen, war für Russland ein Schock, weil es in den vergangenen drei Jahrhunderten keinen Krieg in Europa gegeben hatte, an dem Russland nicht auf der einen oder anderen Seite beteiligt gewesen war oder keine Stimme bei den anschließenden Friedensverhandlungen hatte.

Russland unterstützte die Vereinigten Staaten umfangreich bei der Militäroperation in Afghanistan gegen radikale Islamisten, die hinter den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 standen. Das Ergebnis der Annäherung von Putin und Bush in den Jahren 2001 – 2002 war die Gründung des NATO-Russland-Rats im Mai 2002. Dieser sollte Russland, zusammen mit der NATO, die Mitentscheidung über die europäische Sicherheit in sieben genau definierten Interessensbereichen ermöglichen. Die Entscheidung von G. W. Bush, im März 2003 ohne die Zustimmung Russlands militärisch gegen das Regime von Saddám Husajn im Irak einzugreifen, führte allerdings zum Ende der kurzen Allianz.[13]

Putin fand neue Verbündete in dem französischen Präsidenten Chirac und dem deutschen Kanzler Schröder, den Vertretern großer europäischer Länder, die auch das Gefühl des ignorierten Verbündeten der USA teilten. Die Antikriegs-Allianz Chirac – Schröder – Putin legte auf der einen Seite die Fundamente für ein „goldenes Zeitalter" in den Beziehungen zwischen der EU und Russland, führte jedoch auf der anderen Seite zum ersten größeren Missverständnis zwischen Deutschland und der Slowakei in der Frage der Ostpolitik, bzw. der nach der Mitsprache Russlands bei Fragen der europäischen Sicherheit.

Der damalige slowakische Premierminister, Mikuláš Dzurinda, war einer der Gründer und führenden Akteure der Initiative Vilnius Zehn, die im Jahr 2000 ins Leben gerufen wurde und die NATO-Beitrittskandidaten mit dem Ziel zusammenbrachte, Befürworter der Mitgliedschaft zu finden und gegenseitig den Beitrittsprozess zu koordinieren. Im Februar 2003 veröffentliche die Initiative eine Erklärung, mit der sie die Unterstützung der USA und des Präsidenten Bush bei seiner Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt im Irak bekundete und die europäischen Verbündeten aufforderte, Solidarität mit den USA zu zeigen.[14] Die Erklärung der Vilnius Zehn führte einerseits zu Streitigkeiten zwischen den westeuropäischen NATO- und EU-Mitgliedern und andererseits zwischen den Mitgliedschaftsanwärtern aus Mittel- und Osteuropa, einschließlich der Slowakei. Dieser außenpolitische Konflikt mit Deutschland und Frankreich, die sich nach dem März 2003 auf die Seite Russlands stellten, und den Ländern aus Mittel- und Osteuropa,

---

13 Zur Analyse siehe Duleba, A.: *Russia and NATO Enlargement*. In: Bugajski, J. (Hrsg.): *Toward an understanding of Russia: new European perspectives*. New York: Council on Foreign Relations Press, 2002, S. 153 – 182.

14 Statement of the Vilnius Group Countries. In: *Novinite.com*, 5. 2. 2003, https://www.novinite.com/articles/19022/Statement+of+the+Vilnius+Group+Countries (geladen am: 22. 10. 2018).

die sich auf die Seite der USA stellten, geriet mit dem Ende der Amtszeit von Kanzler Schröder (2005) und Präsident Chirac (2007) in Vergessenheit.

In jedem Fall war Schröder der erste deutsche Nachkriegskanzler, der den Rahmen der deutschen Westpolitik überschritt. Einer ihrer Grundpfeiler ist das transatlantische Bündnis mit den USA (der zweite ist der europäische Integrationsprozess). In der Frage der USA-Militäroperation im Irak 2003 überschritt Schröder den Rahmen der Ostpolitik, d.h. den pragmatischen Ansatz gegenüber Russland, weil er zu einem politischen Verbündeten Putins wurde und dabei das Risiko einer Gefährdung der Beziehungen zu den USA in Kauf nahm. Die neue deutsche Kanzlerin, Angela Merkel, repräsentierte, ebenso wie der französische Präsident Nicolas Sarkozy, in diesem Bereich einen anderen Ansatz als ihr Vorgänger.

Durch die politische Annäherung Frankreichs, Deutschlands und Russlands in den Jahren 2003 – 2005 wurden auch Voraussetzungen für eine Annäherung zwischen der EU und Russland geschaffen. Bei dem EU/Russland-Gipfel im Mai 2003 wurde eine Vereinbarung über die Schaffung von vier gemeinsamen Räumen zwischen der EU und Russland erzielt: ein gemeinsamer Wirtschaftsraum; ein gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; ein gemeinsamer Raum der äußeren Sicherheit sowie ein gemeinsamer Raum der Forschung und Bildung, einschließlich kultureller Aspekte.[15] Mit den gemeinsamen Räumen erreichten die Beziehungen der Union zu Russland seit dem Ende des Kalten Krieges ihren Höhepunkt. Dem Anschein nach hatte man eine konstruktive Vorstellung über das gemeinsame europäische Projekt gefunden, das die Lage in Europa grundsätzlich verändern konnte.

Die Europäische Union bot Russland mit den gemeinsamen Räumen etwas, was anderen osteuropäischen Ländern erst fünf Jahre später (im Jahr 2008) angeboten wurde, und zwar in Form der Östlichen Partnerschaft und der Möglichkeit, Assoziierungsabkommen mit der EU abzuschließen. Dieses Projekt verlor aber in den Jahren 2005 und 2006 an Dynamik. Die Hauptursache war das Ende der Amtszeit von Schröder als deutschem Kanzler, der Putins nächster politischer Verbündeter unter den europäischen Staats- und Regierungschefs war. Weiter waren es die Farbrevolutionen in mehreren Ländern Osteuropas, die zum Aufstieg neuer Akteure führten (vor allem in der Ukraine, der Republik Moldau und in Georgien).Diese setzten sich für eine Abwendung von Russland und gegen die von Russland geführten Wiedereingliederungsmaßnahmen im postsowjetischen Raum ein und strebten die Mitgliedschaft in der NATO und der EU an. In dieser Zeit kam es zu einem grundlegenden Wandel in der Westpolitik Russlands. Präsident Putin be-

---

15 Eine detaillierte Analyse der gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland siehe in Duleba, A. (Hrsg.): *Searching for new momentum in EU–Russia relations. Agenda, tools and institutions.* Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2009.

schloss [enttäuscht über den Misserfolg der eigenen Personaldiplomatie: zuerst in der Beziehung mit dem amerikanischen Präsidenten Bush (2001 – 2002) und später durch den Verlust der Verbündeten Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac (2003 – 2005/7)], alle Angebote auf eine Annäherung mit dem Westen auszuschlagen. In seiner Rede während der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 beschuldigte er die USA und die EU der Missachtung russischer Interessen und kündigte eine Serie von Maßnahmen an, die die europäische Sicherheit an den Anfang der 90er Jahre zurückstuften.[16] Im Jahr 2007 trat Russland vom Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa zurück, nahm wieder Übungsflüge strategischer Bomber mit Atomsprengköpfen auf und setzte wirtschaftliche, politische und diplomatische Instrumente ein, um die politischen Entwicklungen in der Ukraine, der Republik Moldau und Georgien zu vereiteln. In den Beziehungen zwischen der Union und Russland begann eine Zeit der Konfrontation, die bis heute anhält.

Die Ostpolitik Deutschlands unter der Bundeskanzlerin Merkel hat sich seit dem Jahr 2005 verändert. Merkel wendete sich von der Politik „Russia first" ab, die von ihrem Vorgänger Schröder verfolgt wurde. Man kann sagen, dass sie der deutschen West- und Ostpolitik den traditionellen Rahmen zurückgab, aus dem Schröder vorübergehend ausgebrochen war. Die deutsche Diplomatie versuchte unter der Führung von Frank-Walter Steinmeier während des deutschen Ratsvorsitzes im Jahr 2007 ein umfassendes Konzept der Ostpolitik der Union unter der traditionellen deutschen Bezeichnung „Neue Ostpolitik für die EU" durchzusetzen. Dieses bestand aus vier Pfeilern:

1. Europäische Nachbarschaftspolitik Plus,
2. Strategische Partnerschaft mit Russland,
3. Strategie für Zentralasien,
4. Plattform für regionale Zusammenarbeit – Schwarzmeersynergie -, die eine Beteiligung von sechs osteuropäischen Nachbarn der EU (Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Republik Moldau, Ukraine), von Russland und der Türkei vorsah.

Die deutsche Diplomatie war bemüht eine Verschlechterung der Beziehungen zu Russland einzudämmen und den Beziehungen zu den östlichen Nachbarn und der Türkei einen neuen Impuls zu verleihen.[17]

Die Europäische Nachbarschaftspolitik Plus (ENP Plus) sollte eine Vertiefung der sektoralen Integration von sechs Ländern der östlichen Nachbarschaft in die

---

16 Die Rede und anschließende Diskussion bei der Münchner Sicherheitskonferenz auf der Homepage des Präsidenten der Russischen Föderation, 10. 2. 2007, http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034 (geladen am: 22. 10. 2018).

17 Ebd.

EU bedeuten. Zusammen mit den V4-Ländern setzte sich Deutschland für eine Differenzierung zwischen den östlichen (europäischen) Nachbarn der Union und den südlichen (nichteuropäischen) Nachbarn ein. Deutschland wurde in diesem Bemühen einstimmig durch die V4-Länder (einschließlich der Slowakei) unterstützt, die sich für eine mögliche Integration der Ukraine, der Republik Moldau und von Georgien einsetzten – d.h. jener Länder, die am stärksten an einer Annäherung an die EU interessiert waren. Die ENP Plus bot den östlichen Nachbarn keine Mitgliedschaft an, sondern die Möglichkeit einer schrittweisen sektoralen Integration in den Binnenmarkt und die gemeinschaftlichen Politiken der Union. Von zwei möglichen Modellen der Vertragsbeziehungen der EU zu Drittländern, die Zugang zum EU-Binnenmarkt erhalten haben, obwohl sie keine Mitgliedstaaten sind (1. sog. „Norwegisches Modell" – komplexes Abkommen, das die Beteiligung Norwegens an der Mehrheit der sektoralen und gemeinsamen EU-Politiken regelt; 2. sog. „Schweizer Modell" – rund 120 bilaterale Verträge, von denen jeder den Zugang der Schweiz zu einer konkreten sektoralen oder gemeinsamen EU-Politik regelt), schlug Deutschland den östlichen Nachbarn im Rahmen der ENP Plus das „Schweizer Modell vor", d.h. eine schrittweise Integration der Sektoren. Ziel war es, den tatsächlichen Integrationsprozess der östlichen Nachbarn anzuregen und gleichzeitig ihre Anforderungen an die EU-Mitgliedschaft der Realität näher zu bringen.[18]

Die deutschen Bemühungen im Jahr 2007, mit Hilfe der EU eine komplexe Ostpolitik wiederzubeleben, welche die gesamte ehemalige UdSSR und zusätzlich auch die Türkei umfassen würde, stieß innerhalb der EU auf ein anderes Konzept der Ostpolitik der Union. Dieses Alternativkonzept wurde von den Ländern der Visegrád-Gruppe, einschließlich der Slowakei, aber auch von Schweden und einigen weiteren Mitgliedsländer verfolgt. Es bestand in einer Verlagerung des Schwerpunkts auf die Beziehungen zu sechs Ländern der östlichen Nachbarschaft, vor allem jenen, die eine Mitgliedschaft in der Union, ungeachtet der Position Russlands, anstrebten. Diese Alternative zum deutschen Konzept mit der Bezeichnung Östliche Partnerschaft wurde erstmals bei der Tagung des Europäischen Rats im März 2008 als schwedisch-polnische Initiative vorgestellt.

Es ist unbekannt, wie viel Zeit die Diskussionen über das Programm und die Instrumente der Östlichen Partnerschaft unter den EU-Mitgliedsstaaten in Anspruch genommen hätten oder wie ihr Ergebnis ausgefallen wäre, hätte Russland sie nicht beschleunigt: Im August 2008 fiel die russische Armee in Georgien ein, um den Angriff georgischer Streitkräfte gegen Südossetien aufzuhalten. Es handelt sich

---

[18] Eine Analyse der ENP Plus Initiative siehe in Duleba, A., Najšlová, L., Benč, V., Bilčík, V.: *The reform of the European Neighbourhood Policy. Tools, institutions and a regional dimension*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2008.

um eine Region, die infolge des Bürgerkriegs in Georgien Anfang der 90er Jahre eine staatliche, international jedoch nicht anerkannte Unabhängigkeit erlangte. Der französische Präsident Sarkozy berief am 1. September 2008 eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rats ein, bei der beschlossen wurde, dass die Antwort der EU auf die russischen Panzer in Georgien ein ambitiöses Angebot an die Länder der Östlichen Partnerschaft sein werde.[19] Auf der Grundlage dieses Mandats erarbeitete die Kommission ein Konzept der Östlichen Partnerschaft, das im Dezember 2008 veröffentlich wurde und ein prinzipiell neues Element enthielt – die Möglichkeit, mit der EU Assoziierungsabkommen abzuschließen. Ihr Ziel war es, zwischen der EU und jedem einzelnen der Partnerländer eine weitreichende und umfassende Freihandelszone zu schaffen.[20] Die Assoziierungsabkommen, die den östlichen Partnerländern von der Europäischen Union angeboten wurden, hatten ein ambitiöses Ziel, denn die Klauseln in Bezug auf den Inhalt und das Maß der Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand erreichten ein mit dem „Norwegischen Modell" vergleichbares Niveau des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, also die uneingeschränkte Integration eines Drittstaaten in den Binnenmarkt der EU ohne politische Mitgliedschaft.

Der Beschluss des Europäischen Rats im September 2008, motiviert durch die russische Aggression gegen Georgien im August desselben Jahres, bedeutete eine Überarbeitung des deutschen Vorschlags ENP Plus („Schweizer Modell") zugunsten eines alternativen Konzepts, das durch die V4-Länder unterstützt wurde („Norwegisches Modell"). Deutschland verlor innerhalb der EU den diplomatischen Wettstreit um die Gestalt der Ostpolitik und man muss hinzufügen, dass es seit 2008 in der Agenda der Östlichen Partnerschaft weniger präsent ist. Zu den Hauptakteuren der Agenda wurden vor allem die Länder der Visegrád-Gruppe und die baltischen Länder – zusammen mit einigen weiteren Mitgliedsstaaten, einschließlich Schweden, Großbritannien, den Niederlanden.

Die letzte Strategie der Ostpolitik der EU, die sichtbare Merkmale der deutschen Ostpolitik aufweist, ist die Modernisierungspartnerschaft, die während des EU-Russland-Gipfels in Rostow am Don im Juni 2010 vereinbart wurde.[21] Die Partnerschaft geht von einem Expertendialog zwischen der Union und Russland bei der

---

19 Den ergänzten und überarbeiteten Text der Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens siehe in *Presidency conclusions. Extraordinary European Council*. Brüssel (12594/2/08) 6. 10. 2008, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf (geladen am 22. 10. 2018).

20 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership*. COM(2008) 823 final. Brüssel 3. 12. 2008, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT (geladen am: 22. 10. 2018).

21 Seihe *EU – Russia Partnership for Modernization*, http://ru-eu.org/en/ (geladen am: 22. 10. 2018).

Harmonisierung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet Handel und Gewerbe aus. Sie bedeutet nicht zuletzt die Finanzierung von Projekten in Russland aus einem speziellen EU-Fonds, der im Rahmen der Initiative gegründet wurde.

Bedauerlicherweise wurde die Modernisierungspartnerschaft von 2010 bei weitem nicht zu dem, was die Gemeinsamen Räume in den Jahren 2003 – 2005 erreicht hatten. Auch die Ansicht Russlands über die Östliche Partnerschaft als feindliche Politik der EU, die in die russische Interessensphäre in Osteuropa eingreift, blieb unverändert.[22] Die Russland-Ukraine-Krise, die mit der russischen Besetzung der Krim im Februar 2014 begann und bis heute anhält, versetzte die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland in die Ära des Kalten Krieges zurück.

Die Russland-Ukraine-Krise: unterschiedliche Gesichter des deutschen und slowakischen östlichen Pragmatismus

Die Russland-Ukraine-Krise ist seit 2014 eine der größten Herausforderungen für die derzeitige Politik Deutschlands und der Slowakei. Die russische Besetzung der Krim ist eine beispiellose Verletzung des Völkerrechts und eine Bedrohung der europäischen Sicherheit. Die russische Unterstützung von Separatisten auf dem Gebiet der Ukraine ist eine Demonstration rücksichtsloser Einmischung in die internen Angelegenheiten eines Nachbarlandes. Für die Slowakei ist jede Art von Verschiebung der Grenzen in Europa durch den Einsatz militärischer Gewalt inakzeptabel. Schon allein die Tatsache der Annexion von fremdem Gebiet und die Existenz eines militärischen Konflikts in Osteuropa untergräbt die jahrzehntelangen Bemühungen Deutschlands und der EU um Stabilität in Osteuropa. Die Instrumente der Ostpolitik erwiesen sich bei dem Versuch der Verhinderung des Ausbruchs der Russland-Ukraine-Krise als unzureichend. Zusätzlich beschloss Russland, einen hybriden Informationskrieg gegen die Mitgliedsstaaten der EU und die NATO zu führen. Als unmittelbare Antwort der Union auf die russische Aggression gegen die Ukraine folgten Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen, die für den Verstoß gegen die territoriale Integrität der Ukraine verantwortlich waren, sowie wirtschaftliche Sanktionen auf dem Gebiet des Handels mit Waffen, mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, der Energiewirtschaft und es kam zu Einschränkungen des Zugangs russischer Banken und Unternehmen zum europäischen Ka-

---

22 Siehe z.B. Gretskiy, I., Treshchenkov, E., Golubev, K.: *Russia's perceptions and misperceptions of the EU Eastern Partnership.* In: *Communist and Post-Communist Studies*, Jg. 47, Nr. 3 – 4, 2014, S. 375 – 383.

pitalmarkt.[23] Zweifellos sind die Sanktionen nur eine erzwungene Lösung und werden einer politischen Systemlösung bzw. einer politischen Strategie nicht gerecht, die eine langfristige und gute Lösung für die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die Ukraine und für Russland bedeuten würde.

Die Russland-Ukraine-Krise und die Einstellung zu den Sanktionen spaltete sowohl die deutsche als auch die slowakische Gesellschaft. Im Januar 2018 richteten die Ministerpräsidenten der Landesregierungen aus Ostdeutschland, ungeachtet ihrer politischen Zugehörigkeit (von der CDU bis zur SPD, einschließlich Der Linken), an die Bundeskanzlerin Merkel ein Schreiben, in dem sie sich über die wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen beschwerten, von denen vor allem Ostdeutschland betroffen sei. Die Alternative für Deutschland (AfD) und Die Linke kritisierten die Regierungskoalition im Parlament und beschuldigen sie einer „anti-russischen Politik". Im Rahmen der SPD wird Kritik gegen den derzeitigen Bundesminister des Auswärtigen, Heiko Maas, laut. Verlangt wird die Wiederaufnahme der Grundsätze der Ostpolitik und es wird auf pragmatische Beziehungen mit Russland um jeden Preis gedrängt, die in der deutschen Politik vor allem durch Kanzler und Minister aus den Reihen der SPD verfolgt wurden. Laut den deutschen Kritikern der Sanktionen bedeuten diese einen finanziellen Verlust und seien überflüssig, weil damit nichts erreicht werde.[24] Die Lage in der slowakischen Politik ist ähnlich und Kritiker argumentieren am häufigsten mit der Nutzlosigkeit der Sanktionen. Sie bieten aber, genauso wie in Deutschland, keine Antwort auf die Frage, wie denn die EU auf eine Verletzung des Völkerrechts durch Russland reagieren soll – wenn nicht mit Sanktionen.

In den Debatten über Sanktionen besteht hier aber ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Deutschland und der Slowakei. Die deutschen Regierungsmitglieder, Bundeskanzlerin Merkel und der Bundesminister des Auswärtigen, Maas, stellen die Sanktionen nicht in Frage. Sie präsentieren umgekehrt Argumente, die für diese sprechen und sehen sie als obligatorische, an Russland gerichtete Bedingung, damit es zu einer Lösung der Krise in der Ostukraine auf der Grundlage territorialer Integrität des Landes und zu einer umfassenden Umsetzung der Minsker Abkommen kommen kann. Bundeskanzlerin Merkel gehört zu den entscheidenden europäischen Regierungschefs, dank derer die EU imstande war, eine einheitliche Haltung gegenüber Russland und der Ukraine im Zusammenhang mit der Krise

---

23 *EU sanctions against Russia over Ukraine crisis*. European Union Newsroom, https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en (geladen am: 22. 10. 2018).

24 Kluge, J., Fischer, S.: *The German debate on Russia sanctions is out of touch*. In: *Stiftung Wissenschaft und Politik: Point of View*, 9. 5. 2018, https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2018/the-german-debate-on-russia-sanctions-is-out-of-touch/ (geladen am 21. 10. 2018).

sowie in der Frage der Unterstützung des Assoziierungsprozesses der Ukraine und der Anwendung von Sanktionen gegen Russland einzunehmen.[25] Der Unterschied zwischen der deutschen und slowakischen Debatte beruht darin, dass die Sanktionen in der Slowakei auch durch hochrangige politische Akteure in Frage gestellt werden, einschließlich des ehemaligen Premierministers Robert Fico (Smer – sociálna demokracia) und des derzeitigen Parlamentsvorsitzenden Andrej Danko (Slovenská národná strana).

Die Russland-Ukraine-Krise enthüllt drei Gesichter der slowakischen Ostpolitik. In den vergangenen 25 Jahren war der Inhalt der slowakischen Ostpolitik immer von der Wahl zwischen Russland und der Ukraine geprägt.

Das erste Gesicht der slowakischen Ostpolitik ist eine Wiederbelebung der Politik von Vladimír Mečiar aus den 90er Jahren, die man mit dem Leitspruch beschreiben kann, mit dem auch die Politik Schröders in Deutschland bezeichnet wurde: „Zuerst Russland, dann die Ukraine". Seine Politik verkörpert heute der Vorsitzende des Parlaments und der Partei Slovenská národná strana, Andrej Danko. Der Grund für diese Einstellung ist nicht die slowakische Schwerindustrie, sondern seine Wählerschaft, die sich mit der historischen Vorstellung von Ľudovít Štúr über die Bedeutung Russlands für die nationale Freiheit der Slowaken identifiziert und dabei massive Unterstützung der derzeitigen russischen Propaganda erhält.[26]

Das zweite Gesicht der slowakischen Ostpolitik repräsentiert Mikuláš Dzurinda, zweifacher Premierminister (1998 – 2006) und Außenminister in der Regierung von Iveta Radičová (2010 – 2012), der in der Politik den Leitsatz „Zuerst die Ukraine, dann Russland" vertrat. Eine stabile und aufstrebende Ukraine stärke die Sicherheit und den Wohlstand der Slowakei und die Beziehungen zu Russland müssten der Integration und der Mitgliedschaft der Slowakei in NATO und EU untergeordnet werden. Verkörpert wird dieses Gesicht der slowakischen Ostpolitik durch den derzeitigen Präsidenten Andrej Kiska.

Das dritte Gesicht der slowakischen Ostpolitik repräsentiert der heute bereits ehemalige Premierminister (2006 – 2010, 2012 – 2018) und Parteivorsitzende von Smer, Sociálna demokracia, Robert Fico. Während seiner Amtsausübung bemühte er sich um eine zweigleisige pragmatische Politik und strebte „gute Beziehungen zu Russland und zur Ukraine" an. Sein Pragmatismus stieß immer dann auf ein unlösbares Problem, wenn es zu einem Konflikt zwischen der Ukraine und Russland

---

25 Siehe z.B. Forsberg, T.: From *Ostpolitik* to „frostpolitik"? In: *International Affairs*, Jg. 92, Nr. 1, 2016, S. 21 – 42.

26 Eine Analyse der slowakischen Diskussion im Zusammenhang mit der Russland-Ukraine-Krise siehe in Duleba, A.: *The Janus-face of Slovakia's Eastern policy in 2017*. In: Brezáni, P. (Hrsg.): *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy in 2017*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2018, S. 71 – 86.

kam. Zum ersten Mal während der Gaskrise im Januar 2009, die eine ernste Bedrohung für die Energieversorgungssicherheit der Slowakei war und zum zweiten Mal im Jahr 2014. Es hat sich gezeigt, dass gute Beziehungen zu Russland und der Ukraine, wenn beide im Krieg sind, unmöglich sind. Die Regierung Fico half der Ukraine strategisch durch die Umkehr des Gasflusses im Herbst 2014, nachdem Russland die Gaszufuhr im Juni desselben Jahres eingestellt hatte. Ficos zweigleisiger Pragmatismus wiederholte sich auch in der Frage der Sanktionen. In Brüssel unterstützte er sie mit dem Argument, er wolle nicht die Einheit der Mitgliedstaaten der Union in Frage stellen. Nach seiner Rückkehr nach Bratislava erklärte er vor seinen Wählern, die Sanktionen seien überflüssig und müssten aufgehoben werden.[27] Ficos Erfahrungen und politische Pirouetten, die er im Zusammenhang mit der Russland-Ukraine-Krise in der Innen und Außenpolitik aufführte, sollten Anhängern des blinden Pragmatismus in der Ostpolitik in der Slowakei sowie in Deutschland eine Lehre sein.

Die Lösung der Russland-Ukraine-Krise ist sowohl im Interesse Deutschlands als auch der Slowakei. Die Slowakei hat aber, im Gegensatz zu Deutschland, begrenzte Möglichkeiten, sich in diesem Prozess zu engagieren. Nach der Transformation des Formats „Genf" (USA – EU – Ukraine – Russland) zur Lösung der Krise im Donbass in das Normandie-Verhandlungsformat (Frankreich – Deutschland – Ukraine – Russland) verlor die Slowakei den direkten Zugriff auf die Verhandlungen, den sie zuvor – ähnlich wie weitere Mitgliedsstaaten – durch die Europäische Union hatte. Deutschland und Frankreich übernahmen die große Verantwortung, die Mitgliedstaaten der NATO und der EU bei der Bewältigung einer Krise zu vertreten, von der alle betroffen sind. In diesem Zusammenhang existieren in Mitteleuropa, also auch in der Slowakei, Befürchtungen, dass die Veränderung des Formats vor allem Russland gelegen komme das um eine Schwächung der EU und der NATO in der europäischen Politik und um die Rückkehr in ein Zeitalter der Westfälischen Kongressdiplomatie bemüht ist, in dem Krisen in Europa und Nachkriegsverhandlungen über den Frieden durch einige europäische Großmächte (Russland eingeschlossen) entschieden wurden. Die Russland-Ukraine-Krise hat Systemcharakter und es ist entscheidend, auf welche Art und Weise sie bewältigt werden wird, denn dann würde ein Präzedenzfall für die Beilegung weiterer potentieller Krisen geschaffen. Die deutsche Diplomatie steht vor einer großen Herausforderung und trägt Verantwortung. Sie sollte den Beweis erbringen, dass die Befürchtungen Mitteleuropas unbegründet sind.

---

[27] Siehe z.B. in Duleba, A.: Tri tváre slovenskej východnej politiky v roku 2015. In: Brezáni, P. (Hrsg.): *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2015*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2016, S. 85 – 97.

Nicht grade zuträglich für das Vertrauen in den Beziehungen zwischen Slowakei und Deutschland ist der Bau der Gaspipeline Nord Stream 2, was auch für die Beziehungen Ukraine-Deutschland oder Polen-Deutschland gilt. Die neue Pipeline erhöht die Beförderungskapazität des Gaspipeline-Systems Nord Stream auf 100 Milliarden Kubikmeter Gas jährlich – was es Russland ermöglichen würde, die Gaslieferung nach Europa über die Ukraine und die Slowakei einzustellen. Solange es zu keinem dramatischen Anstieg des Gasverbrauchs in Europa kommt, könnte die ukrainische Gastransitroute einfach versickern. Der Staatshaushalt der Ukraine verliert jährlich rund 2 Milliarden Dollar stabiler Einnahmen aus dem Transit von russischem Erdgas. Im Fall der Slowakei sind es rund 400 Millionen Euro (die zweite Hälfte in etwa der gleichen Höhe entspricht den jährlichen Einnahmen des privaten Unternehmens EPH, das 49 % Aktien des slowakischen Transitbetreibers Eustream hält).[28] Das Argument der deutschen Regierung und aus Unternehmerkreisen, dass es sich bei Nord Stream 2 nur um ein privates Projekt handelte, klingt weder für die Ukraine noch für die Slowakei, Polen oder die baltischen Länder gut. Die wirtschaftlichen Folgen dieses Projekts können nur schwer als ledigliches Problem der Privatwirtschaft gelten, weil sie sich auf die Staatshaushalte von EU-Mitgliedstaaten sowie auf den der Ukraine auswirken werden. Gazprom ist zudem kein privates Unternehmen. Nord Stream 2 ist kein gutes Beispiel des deutschen Pragmatismus in der Ostpolitik – genauso wenig wie die Sanktions-Pirouetten des ehemaligen slowakischen Premierministers Robert Fico kein gutes Beispiel des slowakischen Pragmatismus sind.

Resümee

Die deutsche und slowakische Ostpolitik verbindet ein gemeinsames Merkmal, und zwar der Wunsch nach pragmatischen Beziehungen zu Russland und den Ländern Osteuropas. Es handelt sich um einen „gewünschten" und a priori erwarteten positiven Zustand der Beziehungen zu den östlichen Nachbarn. Dadurch unterscheidet sich die deutsche und slowakische Ostpolitik von der Politik Polens oder der baltischen Länder, deren Beziehung zu Russland von einem *a priori* Misstrauen und minimalistischen Erwartungen umrahmt wird. Das deutsche und slowakische Vertrauen gegenüber Russland ist, genauso wie das polnische oder baltische Misstrauen, Ergebnis historischer Erfahrungen, welche die modernen nationalen Identitäten der Länder mitgestalten.

---

[28] Ebd.

Der deutsche östliche Pragmatismus ist ein Produkt der Ostpolitik, die wesentlich zum Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung Deutschlands beigetragen hat. Ihr Erfolg ist ein so wichtiger Faktor, der das heutige Deutschland mitgeformt hat, dass er den Charakter der deutschen Außenpolitik auch nach dem Ende des Kalten Krieges beeinflusst. Das hat sich in den 90er Jahren in der Unterstützung der Unionserweiterung oder der Unterstützung der Politik der Öffnung gemeinsamer Räume der vier Freiheiten der EU für Drittstaaten gezeigt, die an einer Annäherung mit der EU interessiert sind.

Die europäische Integration förderte die Stabilisierung der Region von Mittel- und Osteuropa sowie des West-Balkans. Man kann sagen, dass die Außen- und Sicherheitspolitik der EU im wesentlichen Maße eine Fortsetzung der deutschen Ostpolitik ist.

Der slowakische östliche Pragmatismus hat andere Wurzeln. Er ist das Ergebnis einer slowakischen nationalen Identität, die sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts formte, sowie das wirtschaftliche Erbe der kommunistischen Tschechoslowakei, das einen Teil der regierenden Eliten der Slowakei nach ihrer Unabhängigkeit motivierte, pragmatische Beziehungen zu Russland und den östlichen Nachbarn zu pflegen.

Selbstverständlich kann der Einsatz der Slowakei in die Gestaltung der Ostpolitik der EU in den vergangenen 25 Jahren nicht mit dem Einsatz Deutschlands verglichen werden, da Deutschland im Unterschied zur Slowakei einer der Hauptakteure der Union ist. In der Mehrheit der Fälle bezogen beide Länder im Rahmen der Politik der EU gegenüber ihren östlichen Nachbarn ähnliche, wenn auch nicht immer übereinstimmende, Standpunkte.

Zu Kontroversen und auf Konfrontation gerichteten Positionen kam es drei Mal. Zuerst bei Schröders Politik „Russia first" in den Jahren 2003 – 2005. Die damalige slowakische Regierung, unter der Führung von Mikuláš Dzurinda, stellte sich in der Frage der Militäroperation im Irak 2003 eindeutig auf die Seite der USA. Das zweite Mal kam es zu einer Konfrontation des deutschen und slowakischen Standpunktes bei dem Wettschreit um die Gestaltung der ENP innerhalb der EU. Die Slowakei unterstützte gemeinsam mit Polen, Tschechien und Ungarn im Jahr 2008 eine Östliche Partnerschaft, die gegen den (ein Jahr zuvor vom deutschen Ratsvorsitz initiierten) Vorschlag ENP Plus gerichtet war. Die dritte Kontroverse ergibt sich aus dem Bau der Gaspipeline Nord Stream 2, wobei hier die wirtschaftlichen Interessen der Slowakei und von Deutschland auseinandergehen.

Trotz der genannten drei Fälle ist das Bemühen um konstruktive Beziehungen zu Russland und die Unterstützung von Reformen in den Ländern Osteuropas das gemeinsame charakteristische Merkmal der Ostpolitik Deutschlands und der Slowakei.

Die Slowakei, Deutschland und der Westbalkan

Tomáš Strážay, Tomáš Madleňák[1]

Der Stellenwert der westlichen Balkanstaaten in der Außen- und Europapolitik von Slowakei und Deutschland

Es ist vor allem das Interesse an der Wahrung von Stabilität und Wohlstand in der Region, das die Slowakei und Deutschland mit den westlichen Balkanstaaten verbindet. Aber auch die gemeinsame europäische Perspektive für alle Länder der Region – wobei die Erfüllung der Beitrittskriterien selbstverständlich vorausgesetzt wird.

Auch wenn vor allem in der Zeit nach dem Beitritt zur Europäischen Union ein zunehmendes Engagement der Slowakei in der Westbalkan-Region zu verzeichnen ist, war die Slowakei auch vor 2004 in der Region präsent. Zum Beispiel in Person des ehemaligen Außenministers Eduard Kukan, der von 1999 bis 2001 UN-Sonderbeauftragter für den Balkan war, oder durch den Bratislava-Prozess, der eine Verhandlungsplattform für Vertreter der Milošević-Opposition, Non-Profit-Organisationen und Medien war.[2]

Nach ihrem EU- und NATO-Beitritt legte die Slowakei zwei gebietsbezogene Prioritäten der Außenpolitik für Osteuropa und den Westbalkan fest. Der damalige Premierminister, Mikuláš Dzurinda, sprach sich für eine aktive Unterstützung der westlichen Balkanstaaten bei der EU- und NATO-Integration sowie dem Aufbau einer Zivilgesellschaft aus,[3] wobei diesen Zielen in der mittelfristigen Strategie der Außenpolitik der Slowakei Rechnung getragen wurde.[4]

---

1 Die Autoren möchten sich bei Tatiana Chovancová, Studentin der Politologie an der Masaryk-Universität in Brünn, für die Kooperation bei der Vorbereitung des Texts bedanken. Tatiana Chovancová war im Herbst 2018 Praktikantin bei der Slowakischen Gesellschaft für Außenpolitik.

2 Gegenwärtig gelangt der Begriff Bratislava-Prozess mehr als Bezeichnung der Initiative zu Verhandlungen über die Zukunft der EU zur Anwendung, die während der Slowakischen Ratspräsidentschaft 2016 eingeleitet wurde.

3 Dzurinda, M.: Vystúpenie predsedu vlády Slovenskej republiky Mikuláša Dzurindu. In: Brezáni, P. (Hrsg.): *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2003*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2004, S. 11 – 17.

4 *Strednodobá stratégia zahraničnej politiky Slovenskej republiky do roku 2015*. Slowakisches Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten, 2004, https://www.mzv.sk/documents/10182/621946/strategia+ZP+SR.pdf (geladen am 15. 10. 2018).

Ein weiteres Beispiel für die Intensivierung bilateraler Beziehungen zwischen der Slowakei und den westlichen Balkanstaaten nach 2004 sind die Botschaften des Landes. Während die Slowakei vor ihrem EU-Beitritt nur zwei diplomatische Vertretungen (in Zagreb und in Belgrad) unterhielt, existierten 2014 Botschaften in Sarajevo, Podgorica, Skopje und Tirana. Darüber hinaus wurde in Pristina ein Verbindungsbüro eingerichtet. Die westlichen Balkanstaaten sind langfristig Bestimmungsländer der Öffentlichen Entwicklungshilfe der Slowakischen Republik, wobei der Mehrwert der Slowakei in der Weitergabe von Erfahrungswerten aus dem Umwandlungs- und Integrationsprozess liegt. Das Interesse der Slowakei wird zum Teil auch durch den Umstand geprägt, dass in der Region Angehörige der slowakischen nationalen Minderheit leben. Dieses Interesse wird durch das Engagement slowakischer Diplomaten in der Region demonstriert, und zwar oft von internationalen Positionen aus: neben dem bereits weiter oben erwähnten Außenminister Eduard Kukan, der sich dem Westbalkan auch während seiner Tätigkeit im Europäischen Parlament widmete, ist auch Miroslav Lajčák, der gegenwärtige Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten, zu erwähnen.[5]

In einer Frage weicht die Position der Slowakei nicht nur von jener Deutschlands, sondern auch von der Mehrheit der EU-Länder ab – es geht um die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo.[6] Die deutsche Regierung hat die Republik Kosovo am 20. Februar 2008 als unabhängigen Staat anerkannt,[7] drei Tage nach Proklamation der Unabhängigkeitserklärung. Man ging diesen Schritt trotz der Gefahr einer Verschlechterung der Beziehungen mit Serbien, das anschließend tatsächlich seinen Botschafter aus Berlin abzog.[8] Eine Woche später, am 27. Februar 2008, wurde die diplomatische Vertretung in Pristina in eine Botschaft umgewandelt – Deutschland war somit das erste Land der Welt,[9] das mit dem neuen Staat auf diese Weise formal diplomatische Beziehungen aufnahm.

---

5 Miroslav Lajčák war Gesandter des Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik während der Vorbereitung des Referendums über die Unabhängigkeit der Republik Montenegro von der Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro 2006, später Hoher Repräsentant und EU-Sonderbeauftragter für Bosnien und Herzegowina (2007 – 2008) und Direktor für Russland, die Europäische Nachbarschaft und den Westlichen Balkan im Europäischen Auswärtigen Dienst (2010 – 2012).

6 Neben der Slowakei lehnen die Anerkennung der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo nur vier EU-Mitgliedstaaten ab – Zypern, Griechenland, Rumänien und Spanien.

7 *Germany recognises Kosovo.* Bundesregierung, 2008, https://web.archive.org/web/20110926232038/http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Archiv16/Artikel/2008/02/2008-02-20-deutschland-erkennt-kosovo-an__en.html (geladen am 15. 10. 2018).

8 Germany Recognizes Independent Kosovo. In: *Deutsche Welle,* 20. 2. 2008, https://www.dw.com/en/germany-recognizes-independent-kosovo/a-3138042-1 (geladen am 15. 10. 2018).

9 Germany First to Open Embassy in Kosovo. In: *Novinite.com*, 28. 2. 2008, https://www.novinite.com/articles/90818/Germany+First+to+Open+Embassy+in+Kosovo (geladen am 15. 10. 2018).

Die Slowakei nahm die Nachricht über die Unabhängigkeitserklärung zur Kenntnis, signalisierte jedoch von Anfang an, dass man keine diplomatischen Beziehungen mit dem Land aufnehmen werde.[10] Die Position der Slowakei stützt sich auf die rechtlich unverbindliche Stellungnahme des slowakischen Nationalrats vom 28. März 2008.[11] In dieser wird das Prinzip der territorialen Integrität eines Landes als Grundprinzip internationalen Rechts ausgelegt, das wiederum die Grundlage für den Aufbau und die Funktion der internationalen Gemeinschaft ist.[12] Die Slowakei eröffnete in Pristina keine Botschaft, hat dort aber ein Verbindungsbüro. Seit dem Jahr 2012 erkennt die Slowakei Reisedokumente des Kosovo[13] an. Insbesondere ist die Tatsache hervorzuheben, dass die Slowakische Republik finanziell Entwicklungsprojekte im Kosovo durch öffentliche Entwicklungshilfe unterstützt und einen Beitrag zur Implementation von Projekten leistet, die durch den Internationalen Visegrád-Fonds gebilligt wurden. Die Slowakei betrachtet (genauso wie Deutschland) den Kosovo als integralen Bestandteil der Westbalkan-Region mit europäischer Perspektive- entgegen der offiziellen Einstellung zur Frage der Unabhängigkeit.

Berlin hat zu den Ländern der Region verhältnismäßig starke Bindungen, sowohl auf politischem und wirtschaftlichem als auch sozialem Gebiet. Gleichzeitigt ist aber festzustellen, dass der Charakter bilateraler Beziehungen von Land zu Land leichte Unterschiede aufweist. So galten zum Beispiel die Beziehungen zwischen Deutschland und Kroatien immer als überdurchschnittlich gut. Deutschland war gleichzeitig eines der ersten Länder, das die Unabhängigkeit Kroatiens anerkannte. Mitentscheidend ist hierbei nicht zuletzt die Tatsache, dass in Deutschland über 300 000 Kroaten leben und etwa 2,5 Millionen Deutsche jährlich Kroatien besuchen. Desweiteren ist Deutschland auch der größte Handelspartner Kroatiens.[14]

---

10 Kosovo jednostranne vyhlásilo nezávislosť. In: *Sme,* 17. 2. 2008, https://svet.sme.sk/c/3733227/kosovo-jednostranne-vyhlasilo-nezavislost.html#ixzz5SJYRAkYG (geladen am 15. 10. 2018).

11 *Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k riešeniu budúceho štatútu srbskej provincie Kosovo*. Slowakischer Nationalrat, 28. 3. 2007, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjRytXhv9vdAhVLb1AKHQH1BIQQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nrsr.sk%2Fweb%2FStatic%2Fsk-SK%2FNRSR%2FDoc%2Fv_ku-kosovu309-20070328.rtf&usg=AOvVaw2LzzBGigurnsPwBHviA1Ap (geladen am 15. 10. 2018).

12 *Nezávislé Kosovo je v poriadku. Nezáväzne.* In: *EURACTIV.sk*, 22. 7. 2010, https://euractiv.sk/section/all/news/nezavisle-kosovo-je-v-poriadku-nezavazne-015585/ (geladen am 15. 10. 2018).

13 *Slováci uľahčia Kosovčanom návštevu.* In: *Sme*, 24. 7. 2012, https://svet.sme.sk/c/6469365/slovaci-ulahcia-kosovcanom-navstevu.html (geladen am 15. 10. 2018).

14 *Croatia*. Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/kroatien-node/croatia/228804#content_0 (geladen am 15. 10. 2018).

Obwohl zwischen Deutschland und Serbien heute etablierte, intensive bilaterale Beziehungen gepflegt werden, die auf wirtschaftlicher Zusammenarbeit und der Unterstützung Deutschlands bei Reformen und den EU-Beitrittsbemühungen Serbiens begründet sind, bot die jüngste Vergangenheit ein anderes Bild. Zu Regierungszeiten des ehemaligen serbischen Präsidenten Milošević war das serbisch-deutsche Verhältnis wesentlich geschwächt, die Beziehungen wurden erst nach dem Antritt einer demokratischen Regierung im Jahr 2000 neu geknüpft. Ein Punkt, in dem die Positionen von Serbien und Deutschland bis heute stark auseinanderdriften, ist die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo.[15]

Deutschland ist auch für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Mazedonien ein strategischer Partner. Es ist darauf hinzuweisen, dass Deutschland hunderttausenden Bewohnern des ehemaligen Jugoslawiens Zuflucht gewährte, die hier nicht nur Arbeitsmöglichkeiten, sondern auch ein neues Zuhause fanden. Sie pflegen deshalb auch weiterhin die Kontakte zu Verwandten, beziehungsweise den Herkunftsländern.

Die Unterstützung von Integrationsambitionen der westlichen Balkanstaaten, die Aufrechterhaltung eines politischen Dialogs auf mehreren Ebenen, Hilfe in technischen und Entwicklungsbereichen, die wirtschaftliche Dimension sowie das Interesse an der Stabilität der Region sind ein starkes Bindeglied zwischen der Slowakei und Deutschland – ein Fundament, auf dem man langfristig bauen kann. Die Bemühungen führten bereits zu Ergebnissen: 2012 traten Albanien und Kroatien der NATO bei, fünf Jahre später folgte Montenegro, während Kroatien 2013 zu einem neuen Mitgliedsstaat der Europäischen Union wurde.

Multilaterale Formen der Zusammenarbeit

Den natürlichen Aufbau für bilaterale Aktivitäten Deutschlands und der Slowakei in der Westbalkan-Region repräsentieren multilaterale Formen der Zusammenarbeit. Seit 2004 beteiligen sich die Slowakei und Deutschland gemeinsam an der Gestaltung der EU-Erweiterungspolitik, mit dem Schwerpunkt auf den westlichen Balkanstaaten. Neben Aktivitäten auf Unionsebene werden auch kleinere Formate der multilateralen Zusammenarbeit umgesetzt. Im Fall der Slowakei ist das vorrangig die Visegrád-Gruppe, während auf deutscher Seite der Berliner Prozess als Schlüsselinitiative angesehen wird. An dieser Stelle muss auch der Stabilitätspakt für Südosteuropa erwähnt werden.

---

15 *Serbia*. Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/serbien-node/serbia/228080 (geladen am 15. 10. 2018).

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

In der Vergangenheit war der Stabilitätspakt für Südosteuropa ein wichtiges Element der Beziehungen zwischen der EU und den westlichen Balkanstaaten. Er wurde 1999 beschlossen. Auch wenn sich die gesamte Union zu dieser Initiative bekannte, kam Deutschland eine Schlüsselrolle zu, weil der Pakt während der deutschen Ratspräsidentschaft in Köln verabschiedet wurde. Es besteht ein zeitlicher Zusammenhang mit der Krise im Kosovo und der NATO-Intervention im sog. kleinen Jugoslawien 1999. Die Initiative war auch eine Reaktion auf frühere Konflikte auf der Balkanhalbinsel während der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Ziel der Initiative war es, in Südosteuropa Sicherheit und einen dauerhaften Frieden einzuführen und zu gewährleisten. Der Pakt bezog alle westlichen Balkanstaaten ein. Zusammen mit der EU wurde er durch mehrere Drittstaaten und internationale Organisationen unterstützt.

2008 wurde der Pakt durch den Regionalen Kooperationsrat ersetzt, welcher dem Grundsatz der „regionalen Eigenverantwortung" Rechnung trägt und so den westlichen Balkanstaaten ermöglicht, sich stärker mit seinen Zielen und Instrumenten zu identifizieren.[16]

EU–Westbalkan: von Thessaloniki bis Sofia

Das EU-Gipfeltreffen in Thessaloniki (2003) kann aus Sicht der Integration westlicher Balkanstaaten bis heute als Wendepunkt angesehen werden, weil allen Ländern der Region die Perspektive einer Integration in die Union zugesichert wurde – vorausgesetzt, sie kommen den in der Agenda ausgesprochenen Empfehlungen nach.[17] Die sog. Agenda von Thessaloniki schuf einen Rahmen zur Intensivierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, der zur EU-Mitgliedschaft der Länder der Region führen soll. Das Gipfeltreffen fand während der griechischen Ratspräsidentschaft statt, aber ohne die aktive Unterstützung Deutschlands wären seine Schlussfolgerungen wesentlich bescheidener ausgefallen. Erwähnenswert ist zweifellos auch die Tatsache, dass zum Zeitpunkt des Gipfeltreffens Günter Verheugen Kommissar für die Erweiterung war: Ein Symbol aktiver Erweiterungspolitik für die Slowakei und weitere Länder Mitteleuropas, die sich um eine Mitgliedschaft in der Union bewarben.

---

16 *Stability pact for South-Eastern Europe*. Europäische Kommission, 6. 12. 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/stability-pact_en (geladen am 15. 10. 2018).

17 *EU-Western Balkans Summit*. EU-Rat, Europäische Kommission, Thessaloniki 21. 6. 2003, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm (geladen am 10. 10. 2018). Siehe auch *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration*. EU-Rat, 16. 6. 2003, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (geladen am 10. 10. 2018).

Obwohl die EU mit den westlichen Balkanstaaten eine kontinuierliche Diskussion auf mehreren Ebenen führte, gelang die Veranstaltung eines Gipfeltreffens im gleichen Format wie in Thessaloniki erst nach fünfzehn Jahren. Dem Gipfeltreffen in Sofia ging die Verabschiedung einer neuen Westbalkanstrategie voraus,[18] die als entscheidender Plan zur Förderung von Reformen in der Region gelten kann. Neben der Bestätigung einer Politik der offenen Türen und Festlegung eines Datums für die Aufnahme der ersten Länder der Region in die EU, als welches laut Strategie das Jahr 2025 galt, ist auch ein Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen in sechs Bereichen Bestandteil der Strategie. Durch diese unterstützt die EU die Reformbemühungen einzelner Länder der Region in den kommenden Jahren.

Das Leitmotiv des Gipfeltreffens in Sofia (das im Mai 2018 stattfand) war, die Verpflichtungen der EU gegenüber den westlichen Balkanstaaten zu bestätigen und sie zur Verwirklichung der europäischen Perspektive anzuregen. Der slowakische Premierminister, Peter Pellegrini, und die deutsche Bundeskanzlerin, Angela Merkel, trafen sich beim Gipfel als gleichberechtigte Partner. An dieser Stelle muss auch die Tatsache erwähnt werden, dass Kroatien am Gipfeltreffen in Sofia (vor allem im Vergleich zu Thessaloniki) bereits als Mitgliedstaat teilnahm. In den Diskussionen ging es um eine Vertiefung der Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen, unter anderem auf den Gebieten Sicherheit, Energie und Soziales.[19] Die EU-Führungsspitzen verständigten sich bei dem Gipfeltreffen auf die sog. Erklärung von Sofia. Diese schließt auch eine Prioritätenagenda ein, in der konkrete Punkte beschrieben werden, bei denen die Unterzeichnerstaaten eine Vertiefung der Zusammenarbeit vorsehen.[20]

Die Einberufung des Gipfeltreffens von Sofia selbst ist aus Sicht der Slowakei positiv zu werten. Der Premierminister, Peter Pellegrini, regte die westlichen Balkanstaaten an, weitere Reformen zu verabschieden, die sie der Union näherbringen. Er forderte gleichzeitig die Verantwortlichen der EU-Mitgliedstaaten zu Fairness auf und betonte, dass die westlichen Balkanstaaten bei Erfüllung der Beitrittsbedingungen auch tatsächlich die Gewissheit der ihnen zugesagten Mitgliedschaft haben sollten. Er sprach sich dafür aus, dass die EU eine bedeutende Rolle auf dem Westbalkan wahrnimmt, besonders in Anbetracht der immer intensiveren Aktivitäten

---

18 *Acredible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. Europäische Kommission, 6. 2. 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (geladen am 10. 10. 2018).

19 *Treffen EU-Westbalkan in Sofia*. Europäischer Rat, 17. 5. 2018, https://www.consilium.europa.eu/sk/meetings/international-summit/2018/05/17/ (geladen am 10. 10. 2018).

20 *Erklärung von Sofia*. Europäischer Rat, 17. 5. 2018, https://www.consilium.europa.eu/media/34800/sofia-declaration_sk.pdf (geladen am 10. 10. 2018).

weiterer Akteure in der Region – vor allem Russlands und Chinas.[21] Aus Sicht der Slowakei sowie der gesamten Visegrád-Gruppe ist die Tatsache von großer Bedeutung, dass in der verabschiedeten Erklärung[22] der Fonds für den Westbalkan direkt erwähnt wird[23]. Seiner Gründung lag nämlich der Internationale Visegrád-Fonds mit Sitz in Bratislava zugrunde.[24]

Auch die Einstellung Deutschlands gegenüber dem Gipfeltreffen von Sofia ist positiv zu beurteilen, weil Deutschland auch weiterhin dafür eintritt, die Länder in der Region in ihrer Entwicklung und Verwirklichung der europäischen Perspektive zu unterstützen. Nach den Worten der Bundeskanzlerin Angela Merkel ist es wichtiger sich auf den Fortschritt zu konzentrieren, den die westlichen Balkanstaaten in den vergangenen Jahren erreicht haben, als ein konkretes Datum der EU-Erweiterung festzulegen.[25] Das Jahr 2025, welches der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, erstmals in seiner Rede zur Lage der Union im Jahr 2017 als möglichen Beitrittstermin der am besten gerüsteten Länder nannte (später sagte er, dieser Termin sei für alle Länder der Region erreichbar),[26] hält die deutsche Bundeskanzlerin für unwahrscheinlich. Die Vertreter Deutschlands machen seit langem auf schwere Mängel bei der Achtung von Grundsätzen der Rechtstaatlichkeit in mehreren Ländern der Region sowie auf die weiterhin offene Regelung bilateraler Beziehungen aufmerksam, wie das Beispiel von Serbien und Kosovo beweist.[27]

Regionale Dimension: Visegrád-Gruppe

Die Slowakei ist langfristig an mehreren regionalen Initiativen beteiligt, die unter anderem die Beziehungen mit den westlichen Balkanstaaten stärken sollen. Ge-

---

21 Premier Pellegrini at Summit in Sofia: Slovakia Supports EU Enlargement. In: *TASR*, 17. 5. 2018, http://newsnow.tasr.sk/foreign/premier-pellegrini-at-summit-in-sofia-slovakia-supports-eu-enlargement/ (geladen am 10. 10. 2018).

22 *Erklärung von Sofia*, op. cit.

23 *Western Balkans Fund*, http://westernbalkansfund.org/

24 *International Visegrad Fund*, https://www.visegradfund.org/

25 The German Chancellor Gave a Press Conference After the Summit in Sofia. In: *Novinite.com*, 17. 5. 2018, https://www.novinite.com/articles/190162/The+German+Chancellor+Gave+a+Press+Conference+After+the+Summit+in+Sofia (geladen am 15. 10. 2018).

26 Juncker, J.-C.: *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*. SPEECH/17/3165, Straßburg 13. 9. 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (geladen am 10. 10. 2018). Siehe auch Juncker, J.-C., Timmermans, F.: *State of the Union 2017 – Letter of Intent to President Antonio Tajani and to Prime Minister Jüri Ratas*. Straßburg 13. 9. 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_en.pdf (geladen am 10. 10. 2018).

27 *EU split over expansion into Western Balkans.* In: *EURACTIV.com*, 16. 2. 2018, https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/eu-split-over-expansion-into-western-balkans/ (geladen am 10. 10. 2018).

nannt werden sollten zum Beispiel die Zentraleuropäische Initiative[28] oder die Donauraumstrategie der Europäischen Union[29].

Im Rahmen der regionalen (sowie makroregionalen) Strategien erscheint aus Sicht der Slowakei die Visegrád-Gruppe (V4) beziehungsweise das V4+ Instrument am effizientesten.

Es muss auch betont werden, dass die V4 das einzige regionale Bündnis im Rahmen der Europäischen Union ist, das dauerhaft einen regelmäßigen Dialog mit den westlichen Balkanstaaten pflegt.

Die V4 arbeitet mit den westlichen Balkanstaaten bezüglich Politik, einzelner Branchen und der Weitergabe von institutionellem Fachwissen zusammen. Während die branchenspezifische Zusammenarbeit keine intensiven Ergebnisse vorweisen kann, kann man auf dem Gebiet der Politik und Weitergabe von Fachwissen über verhältnismäßig umfangreiche Aktivitäten sprechen.[30]

Bei der politischen Zusammenarbeit zeichnet sich die Visegrád-Gruppe durch eine langfristige und kontinuierliche Unterstützung der EU-Integration der westlichen Balkanstaaten aus. Dies belegen mehrere Erklärungen und gemeinsame Stellungnahmen: Zu nennen sind beispielsweise die Erklärung vom Kroměříž aus dem Jahr 2004, die Erklärung von Bratislava aus dem Jahr 2011 sowie die Programme der einzelnen Ratspräsidentschaften.[31] Seit dem Jahr 2009 finden regelmäßige Gipfeltreffen der Außenminister der Visegrád-Gruppe und der westlichen Balkanstaaten statt, an denen in der Regel auch hohe Vertreter der EU teilnehmen. Auch der EU-Beitritt Kroatiens 2013 wäre wahrscheinlich ohne aktive Unterstützung seitens der Visegrád-Gruppe nicht möglich gewesen.[32]

Im Zusammenhang mit der Weitergabe von institutionellem Fachwissen muss betont werden, dass die Visegrád-Gruppe durch ein niedriges Maß der Institutionalisierung geprägt ist, da der Internationale Visegrád-Fonds die einzige offizielle Institution ist. Dieser fördert auch Projekte, die im Westbalkan unter Teilnahme von Projektpartnern aus der Region implementiert werden. Ein Teil dieser Projekte wurde hierbei aus Ressourcen des deutschen Auswärtigen Amtes mitfinanziert, was in Zukunft Möglichkeiten für eine weitere Zusammenarbeit eröffnet.

---

28 *Central European Initiative*, http://www.cei.int/

29 *Danube Region Strategy*, http://www.danube-region.eu/

30 Siehe auch Strážay, T: Visegrad Four and the Western Balkans: A Group Perspective. In: Polish Quarterly of International Affairs, 2012, Jahrgang 21, Nr. 4.

31 Siehe offizielle Homepage der Visegrád-Gruppe: www.visegradgroup.eu

32 Die Unterstützung des EU-Beitritts Kroatiens wird ausdrücklich in mehreren Stellungnahmen erwähnt, die über die offizielle Homepage der Visegrád-Gruppe verfügbar sind: www.visegradgroup.eu. Siehe auch Gemeinsame Erklärung der Außenminister der Visegrád-Staaten und Kroatiens beim EU-Beitritt Kroatiens, 26. 6. 2013, www.visegradgroup.eu/calendar/2013/joint-declaration-of-the (geladen am 10. 10. 2018).

Ein Beispiel für die Weitergabe von institutionellem Fachwissen ist das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA). Das ursprüngliche Ziel des Abkommens war es, die Länder der Visegrád-Gruppe (sowie Bulgarien, Rumänien und Slowenien) bei der Vorbereitung des Eintritts auf den freien Markt innerhalb der EU zu unterstützen. Heute schließt die CEFTA 2006 die westlichen Balkanstaaten mit ein und erfüllt für sie die gleichen Ziele, wie vor einigen Jahren für die Länder Mitteleuropas.[33]

Ein weiteres Beispiel für den Transfer von Fachwissen ist die Gründung des Westbalkan-Fonds im Jahr 2015 nach dem Vorbild des Internationalen Visegrád-Fonds. Beide werden durch Regierungen der Teilnehmerländer finanziert und fördern vor allem den Ausbau von Kontakten unter Bürgern in der Region und die Zusammenarbeit von Organisationen der Zivilgesellschaft.[34]

Berliner Prozess

Diese Initiative wurde im Jahr 2014 auf Anregung Deutschlands ins Leben gerufen und dient vor allem als Instrument zur Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit und EU-Integration der westlichen Balkanstaaten. Sie schließt mehrere Mitgliedsstaaten der Union (Österreich, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, Slowenien, Kroatien – wobei auch Polen zur Zusammenarbeit eingeladen wurde) und sechs westliche Balkanstaaten ein (Serbien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Kosovo, Mazedonien, Albanien). Im Zusammenhang mit dem Berliner Prozess ist vor allem sein Entstehungskontext zu verdeutlichen – das Jahr 2014 stand nämlich im Zeichen eines zunehmenden Europaskeptizismus. Der neue Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, erklärte in seiner Antrittsrede im Europäischen Parlament, dass eine EU-Erweiterung während seines Mandats unwahrscheinlich sei.[35] Ziel der Initiative war es, die Partner aus dem Westbalkan zu versichern, dass die EU-Mitgliedschaft weiterhin ein aktuelles Thema ist und die Mitgliedsstaaten die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen weiter vertiefen wollen. Teil des Berliner Prozesses sind alljährliche Gipfeltreffen, die bisher in Berlin, Wien, Paris, Triest und London abgehalten wurden.[36]

Die konkreten Ziele formulierte Angela Merkel in der Abschlusserklärung des Berliner Gipfeltreffens. Darin hebt sie die Bedeutung der Reformprozesse in den westlichen Balkanstaaten, die Notwendigkeit der Regelung bilateraler sowie inter-

---

33 Mehr dazu siehe www.cefta2006.com

34 Siehe Homepage des Westbalkan-Fonds: www.westernbalkansfund.org

35 Juncker, J.-C.: *A new start for Europe*. Straßburg 15. 7. 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_en.htm (geladen am 10. 10. 2018).

36 Siehe Homepage des Berliner Prozess http://wb-csf.eu/

ner Probleme und Spannungen und weiter den Versöhnungsprozess zwischen einzelnen Gesellschaften in der Region hervor.[37]

Im Rahmen des Berliner Prozesses wurden verschiedene Projekte auf den Gebieten Verkehrssektor und der Verkehrsinfrastruktur, wirtschaftliche Beziehungen, Jugendwerke sowie bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Firmen und NGOs aus westlichen Balkanstaaten gestartet.[38] Als bedeutende Errungenschaft kann allein der Ausbau der regionalen Zusammenarbeit auf dem Westbalkan gesehen werden. Dieser manifestiert sich durch eine höhere Gesprächsintensität auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene sowie in der Gründung mehrerer regionaler Institutionen.[39] Eines der greifbarsten Ergebnisse der Zusammenarbeit ist die Gründung des Regionalbüro für Jugendzusammenarbeit (RYCO).[40]

Die Slowakische Republik ist nicht Teil des Berliner Prozesses. Gleiches gilt für zwei weitere Partner der Visegrád-Gruppe: die Tschechische Republik und Ungarn. Polen gehört als einziges der V4-Länder dem Prozess erst seit kurzer Zeit an. Die Tatsache, dass es 2019 Veranstaltungsland des nächsten regelmäßigen Gipfeltreffens[41] sein wird, kann ein neuer Impuls bei der Suche nach Synergien zwischen der Visegrád-Gruppe und dem Berliner Prozess bei Aktivitäten auf dem Westbalkan sein.

Wirtschaftliche Dimension der Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe

Deutschland ist für die westlichen Balkanstaaten nicht nur ein bedeutender Investor, sondern auch ein wichtiger Handelspartner. Verständlicherweise ist die Slowakei – auch in Anbetracht ihrer strukturellen Charakteristiken – in einer anderen Position. Tatsache bleibt jedoch, dass die wirtschaftliche Dimension der Zusammenarbeit der Slowakei mit den westlichen Balkanstaaten weit hinter der politischen zurückbleibt, und zwar auch im Vergleich mit den übrigen Ländern der Vi-

---

37 *Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans*, http://wb-csf.eu/wp-content/uploads/2017/11/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Conference-on-the-Western-Balkans.pdf (geladen am 10. 10. 2018).

38 Siehe Homepage des Berliner Prozess http://wb-csf.eu/

39 Marciacq, F: *The EU and the Western Balkans after the Berlin process*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung Dialogue Southeast Europe, 2017, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13948.pdf (geladen am 10. 10. 2018).

40 Siehe Homepage des Regional Youth Cooperation Office https://www.rycowb.org/

41 *Next year's Berlin Process Summit to be held in Poznań.* In: *European Western Balkans*, 17. 7. 2018, https://europeanwesternbalkans.com/2018/07/17/next-years-berlin-process-summit-held-poznan/ (geladen am 10. 10. 2018).

segrád-Gruppe. Trotz des nicht ausgeschöpften Potentials bleibt diese Entwicklung langfristig unverändert. Es ist deshalb nicht überraschend, dass die einzige langfristig funktionierende bilaterale Handelskammer die slowakisch-serbische ist.[42]

Ein möglicher Bereich für intensivere Zusammenarbeit für die Slowakei und Deutschland ist die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Aid – ODA). Die Westbalkan-Region ist für die Slowakei langfristig ein strategisches Ziel öffentlicher Entwicklungshilfe, deren Schwerpunkt gegenwärtig vor allem in Bosnien und Herzegowina, Albanien und im Kosovo liegt.[43] Die slowakische ODA in der Region ist zielgerichtet und legt das Hauptgewicht auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft und der Demokratie, weil in den einzelnen westlichen Balkanstaaten weiterhin Interesse an Transformations- und Integrationserfahrungen der Slowakei besteht.[44]

Im Jahr 2017 investierte die Slowakische Republik über die ODA 109,73 Millionen USD, das entspricht 0,121 % des Bruttonationaleinkommens. Im Fall Deutschlands, dem zweitgrößten Geber von öffentlicher Entwicklungshilfe der Welt (nach den USA),[45] ist dieser Betrag unvergleichlich höher: Deutschland wendete für die öffentliche Entwicklungshilfe im Jahr 2017 insgesamt 23 844,20 Millionen USD auf, also 0,659 % des Bruttonationaleinkommens.[46]

Die strategischen Prioritäten der deutschen öffentlichen Entwicklungshilfe sind im Vergleich eher thematisch formuliert (z.B. fairer Handel, Geschlechtergleichstellung, Ausbildung, Sozial- und Gesundheitsleistungen, Armut, Klimawandel), aber es ist offensichtlich, dass geographisch zunehmend Wert auf den Nahen Osten und Afrika gelegt wird.[47] Diese Gebiete finden auch im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen deutschen Regierung Erwähnung.[48]

---

42 Siehe Homepage der Slowakisch-serbischen Handelskammer http://www.ssok.eu/

43 *Strednodobá stratégia rozvojovej spolupráce Slovenskej republiky na roky 2014 – 2018*. Slowakisches Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten, 20. 12. 2013, https://www.mzv.sk/documents/10182/68590/Strednodoba+strategia+ODA+SR+2014-2018_SK_11_02_2014.pdf/7e146c6b-a621-42a5-b56c-76c58a6c8a5a (geladen am 13. 10. 2018).

44 Ebd.

45 *Germany*. Donor Tracker, März 2018, https://donortracker.org/country/germany (geladen am 13. 10. 2018).

46 *OECD (2018), Net ODA (indicator).* https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm (geladen am 22. 10. 2018).

47 *Germany Donor Profile*. Donor Tracker, März 2018, https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/DonorTracker_profile_Germany_3.pdf (geladen am 13. 10. 2018).

48 *Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (Zugriff am 13. 10. 2018).

In Europa genießen bei der öffentlichen Entwicklungshilfe die Partnerstaaten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – Albanien, Kosovo, Serbien und die Ukraine – Priorität. Im Rahmen regionaler Programme wurde noch Bosnien und Herzegowina aufgenommen.[49] Zwischen der Slowakei und Deutschland zeichnen sich Möglichkeiten für eine intensivere Zusammenarbeit beziehungsweise Synergien auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ab, da die Westbalkan-Region weiterhin im Fokus beider Partner bleibt.

Teilnahme an Auslandseinsätzen und Missionen

Die Slowakei und Deutschland verbindet in Bezug auf den Westbalkan auch die Teilnahme an Auslandseinsätzen und Missionen in der Region. Die Beteiligung der Slowakei nimmt seit der Gründung der Republik im Jahr 1993 sukzessive zu – ursprünglich wurden Streitkräfte nur im Rahmen von UN-Missionen eingesetzt, nach dem EU- und NATO-Beitritt wurden die Einsatzbereiche jedoch ausgedehnt.[50] Am Anfang stand die UNPROFOR-Mission mit einem Kontingent von 606 Soldaten und 400 Stücken Ausrüstungs- und Kampftechnik, die auf dem Gebiet von Kroatien, Bosnien und Herzegowina ab Mai 1993 bis Januar 1996 stationiert waren. Anschließend wurde das SLOVBAT-Kontingent in der UNTAES-Mission in Ostslawonien[51] bis zum Februar 1998 eingesetzt. In den Jahren 1998 bis 2003 wurde ein Bataillon im Rahmen der Stabilisierungsstreitkräfte der NATO, SFOR, bei der Überwachung der Einhaltung des Abkommens von Dayton eingesetzt.[52] Slowakische Soldaten wurden in Gebieten im Nord- und Südwesten stationiert, deutsche Soldaten im Südosten.[53] Zwischen den Jahren 1998 und 2001 wirkten vier (später zwei) slowakische Soldaten in der Verifizierungsmission der OSZE im Kosovo,[54] im Jahr 1999 40 Soldaten in der Verifizierungsmission der OSZE in Al-

---

49 *Table of cooperation countries*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, https://www.bmz.de/en/countries_regions/laenderkonzentration/index.html (geladen am 13. 10. 2018).

50 *Zahraničné operácie*. Slowakisches Verteidigungsministerium, https://www.mod.gov.sk/zahranicne-operacie/ (geladen am 13. 10. 2018).

51 *Prehľad ukončených operácií medzinárodného krízového manažmentu*. Slowakisches Verteidigungsministerium, https://www.mod.gov.sk/prehlad-ukoncenych-operacii-medzinarodneho-krizoveho-manazmentu/ (geladen am 13. 10. 2018).

52 Ebd.

53 SFOR Organisation, 1. 6. 2004, https://www.nato.int/sfor/organisation/sfororg.htm (geladen am 13. 10. 2018).

54 *Prehľad ukončených operácií medzinárodného krízového manažmentu*, op. cit.

banien mit. In der Zeit von 1999 bis 2002 war eine slowakische Pioniereinheit im Kosovo im Rahmen der KFOR-Mission der NATO stationiert. Ihre Basis befand sich in der Nähe der Stadt Suva Reka, im deutschen Sektor.[55] Nach der Beendigung der SFOR-Mission im Jahr 2004 wurden die slowakischen Soldaten kontinuierlich im Rahmen des NATO-Kommandos in Sarajevo eingesetzt[56] – zurzeit erfüllt hier ein Angehöriger der slowakischen Streitkräfte seine Aufgaben. Das gleiche gilt für die EUFOR-Mission ALTHEA.[57]

Die deutsche Beteiligung an internationalen Missionen auf dem Westbalkan ist, verständlicherweise, wesentlich höher, aber die Entwicklung ist gleich: vom Einsatzhöhepunkt in den Kriegsjahren in Bosnien und Herzegowina in UNPROFOR Bataillons bis zur heutigen Einbindung in Stabilisierungs- und Erhaltungsmissionen der NATO und der EU. Der größte Unterschied liegt zurzeit im Einsatz Deutschlands im Rahmen der KFOR-Mission (334 deutsche Soldaten im August 2018[58]), aus der sich die Slowakei vollkommen zurückgezogen hat. Umgekehrt ist Deutschland gegenwärtig in keiner NATO- oder EUFOR-Mission auf dem Westbalkan vertreten[59], während die Slowakei ihre Einsätze in Bosnien und Herzegowina weiter fortführt.

Schlussfolgerungen

In ihrer Beziehung zum Westbalkan stehen die Slowakei und Deutschland gemeinsam vor zwei aktuellen Herausforderungen. In erster Linie ist dies die Aufrechterhaltung des Interesses der übrigen EU-Länder an einer Fortsetzung des Erweiterungsprozesses – vor allem bei den Staaten, die der Problematik eher skeptisch gegenüberstehen. Nicht weniger ist für die Slowakei und Deutschland sowie für Länder mit einem vergleichbaren Ansatz wichtig, in den westlichen Balkanstaaten die Unterstützung der Mitgliedschaft in der Union (gegebenenfalls der NATO) aufrechtzuerhalten, in denen die Befürwortung in der Bevölkerung, gegebenenfalls auch bei politischen Akteuren, sinkt. Besonders schwierig wird die Erklärung, dass Reformen, die eine

---

55 Ebd.

56 *Veliteľstvo NATO v Sarajeve*. Slowakisches Verteidigungsministerium, 12. 7. 2018, https://www.mod.gov.sk/velitelstvo-nato-v-sarajeve/ (geladen am 13. 10. 2018).

57 *Operácia ALTHEA, Bosna a Hercegovina*. Slowakisches Verteidigungsministerium, 10. 9. 2018, https://www.mod.gov.sk/operacia-althea-bosna-a-hercegovina/ (geladen am 13. 10. 2018).

58 *Number of German soldiers participating in international operations, as of August 2018*, https://www.statista.com/statistics/265883/number-of-soldiers-of-the-bundeswehr-abroad/ (geladen am 13. 10. 2018).

59 *EUFOR Factsheet*, http://www.euforbih.org/eufor/images/pdfs/EUTM_Mission_Factsheet.pdf (geladen am 13. 10. 2018).

notwendige Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft sind, durch die westlichen Balkanstaaten weiter ohne ein definitiv bestimmtes Beitrittsdatum umgesetzt werden müssen. Ein Argument kann in diesem Fall vor allem der Umstand sein, dass die Reformen im Interesse einer Steigerung des eigenen Wohlstandes und der Wettbewerbsfähigkeit realisiert werden. Wichtig ist es auch, einer „Inflation" von Gipfeltreffen entgegenzuwirken, die die Erweiterungsproblematik zum Inhalt haben. Ihre zunehmende Anzahl, bei denen erschwerend keine konkreten Ergebnisse erzielt werden, können die Bedeutung des gesamten Prozesses herabsetzen.

Deutschland und die Slowakei verfügen über Fundamente, auf denen sie bei ihrer künftigen Zusammenarbeit bauen können. Die Beziehungen zwischen der Slowakei und der Westbalkan-Region können auf allen drei untersuchten Ebenen der Zusammenarbeit – bilateral, regional (V4) und europabezogen (EU) – als intensiv charakterisiert werden. Die Unterstützung der europäischen Perspektive der Region weist ungeachtet der Regierungswechsel in der Slowakei Kontinuität auf.

Die erhöhte diplomatische Präsenz der Slowakei auf dem westlichen Balkan hat zum guten Ruf der Slowakei, sowohl innerhalb der EU als auch der Region, beigetragen, führte jedoch im Anschluss zu keinem bedeutenderen Anstieg auf dem Gebiet des Handels oder der Investitionen. Obwohl sich die Ausrichtung der öffentlichen Entwicklungshilfe der Slowakei und Deutschlands partiell in andere geographische Gebiete verlagert hat, bleiben bestimmte westliche Balkanstaaten weiterhin Zielregionen und ermöglichen die Suche nach Synergien in Entwicklungsaktivitäten beider Länder. Deutschland kommt in der Westbalkan-Region langfristig eine Schlüsselrolle zu, sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich. Die kontinuierliche Unterstützung des EU-Erweiterungsprozesses baut auf das Engagement Deutschlands im Stabilisierungsprozess der Region, vor allem durch den Stabilitätspakt für Südosteuropa. Deutschland hat auch den Berliner Prozess initiiert, der als bedeutendes Instrument der Kommunikation und Unterstützung der Westbalkan-Region seitens bestimmter EU-Mitgliedstaaten gesehen werden muss. Für die Länder der Region ist die Bedeutung Deutschlands im wirtschaftlichen Bereich entscheidend – es ist nicht nur einer der wichtigsten Handelspartner, sondern auch einer der größten Investoren.

Es gibt Unterschiede in den Standpunkten beider Länder. Am offensichtlichsten in der Frage nach der Anerkennung der einseitig ausgerufenen Unabhängigkeit des Kosovo. Andererseits ist aber festzustellen, dass die Slowakei trotz dieses Umstands Kontakte zu Vertretern verschiedener Institutionen im Kosovo unterhält und vertieft. Sie unterstützt gemeinsame Projekte z.B. durch öffentliche Entwicklungshilfe, wodurch auch Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit Deutschland erschlossen werden.

Schließlich ist die Tatsache anzuführen, dass die Slowakei und Deutschland bei ihrem gemeinsamem Wirken innerhalb der Europäischen Union bei der Unterstüt-

zung der EU-Integration westlicher Balkanstaaten unterschiedliche Formen multilateraler Zusammenarbeit anwenden. Für die Slowakei ist es die Visegrád-Gruppe mit Schwerpunkt auf dem V4+-Instrument, das sich vor allem auf dem Gebiet politischer Unterstützung sowie bei der Einführung des Fonds für den Westbalkan bewährt hat. Im Falle Deutschlands ist es der Berliner Prozess, dem die Slowakei jedoch formell nicht angehört. Entscheidend ist in diesem Kontext die Suche nach Synergien zwischen beiden Formen, die zu einer noch intensiveren Unterstützung der europäischen Perspektive für die Westbalkan-Region führen sollten. Das Gipfeltreffen des Berliner Prozesses in Poznań in Polen im Jahr 2019 könnte der Impuls für eine Intensivierung dieser Zusammenarbeit sein, da Polen sowohl Teil des Berliner Prozesses, als auch der Visegrád-Gruppe ist.

Autoren

Klaudia Báňaiová arbeitet seit 2014 als Junior-Forscherin und Projektassistentin für die Slowakische Gesellschaft für Auswärtige Politik (Slovak Foreign Policy Association – SFPA). Sie hat Politologie an der Fakultät für politische Wissenschaften und internationale Beziehungen der Matej Bel Universität in Banská Bystrica studiert. Ihr Fachgebiet ist die internationale Sicherheit, vor allem die Problematik der Abrüstung, der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Rüstungskontrolle sowie der politisch-militärischen Dimension der OSZE.

Vladimír Bilčík arbeitet am Lehrstuhl für Politologie der Philosophischen Fakultät der Comenius Universität in Bratislava und leitet das EU-Forschungsprogramm im Forschungszentrum der Slowakischen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Slovak Foreign Policy Association – SFPA). Er beschäftigt sich mit der Forschung der Außenpolitik der EU, der Ostpolitik der EU und den Institutionen der Europäischen Union. Über die deutsch-slowakischen Beziehungen hat er mehrere Studien veröffentlicht und er koordiniert seit 2012 die Vorbereitung regelmäßiger Sitzungen der Deutsch-Slowakischen Reflexionsgruppe, die durch die SFPA zusammen mit der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) veranstaltet werden. Er studierte am Swarthmore College (B.A.), an der University of Oxford (M.Phil.) und der Comenius Universität (PhD). Neben akademischen Disziplinen und seiner Forschungstätigkeit engagiert er sich auch politisch als Präsidiumsmitglied der Partei SPOLU-občianska demokracia.

Pavol Demeš ist ursprünglich biomedizinischer Wissenschaftler von Beruf. Nach der Sanften Revolution begann er, sich im öffentlichen Leben zu engagieren. Ab 1990 arbeitete er im slowakischen Schulministerium, anschließend war er Minister für internationale Beziehungen der Slowakischen Republik (1991 – 1992), Direktor der Slowakischen Akademischen Informations-Agentur (SAIA) und Berater des Staatspräsidenten für Auswärtige Politik (1993 – 1997). In den Jahren 2000 – 2010 war er Direktor für Mittel- und Osteuropa des German Marshall Fund of the United States mit Sitz in Bratislava. Derzeit ist er als externer Analytiker für den GMF US tätig und Mitglied des Exekutivausschuss der Europäischen Stiftung für Demokratie. Bei dem Web-TV-Sender tablet.tv hat er eine eigene Sendung über Außenpolitik und Diplomatie

Alexander Duleba ist seit 2000 der Direktor des Forschungszentrums der Slowakischen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Slovak Foreign Policy Association – SFPA) und leitet seit 1995 das Programm Osteuropa. Er ist außerdem Lektor des Instituts für Politologie der Philosophischen Fakultät an der Universität Prešov (seit 2010). In seiner Forschungs- und Lehrtätigkeit widmet er sich internationalen Beziehungen, der Außenpolitik der Slowakischen Republik, der Innen- und Außenpolitik der Länder Osteuropas sowie der Energiepolitik der Slowakei und der EU.

Dušan Fischer ist Forscher des Marshall Centers. Gegenwärtig arbeitet er für die Slowakische Gesellschaft für Auswärtige Politik (Slovak Foreign Policy Association – SFPA), bei der er auch als Projektmanager tätig ist. Zu seinen Forschungsthemen gehören die internationale und die europäische Sicherheit, die NATO, sowie die Innen- und Außenpolitik der USA. Er ist Absolvent der Amerikastudien an der Universität Heidelberg und der Sicherheitsstudien am Marshall Center in Garmisch-Partenkirchen. In der Vergangenheit arbeitete er am strategischen NATO Oberkommando für Transformation in Norfolk und am NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC) in Lissabon.

Jörg Forbrig ist Programmdirektor beim German Marshall Fund of the United States (GMF), von 2002 bis 2009 in dessen Büro in Bratislava und seither in Berlin. Dort verantwortet er insbesondere den Fund for Belarus Democracy, ein Programm zur langfristigen Förderung bürgerschaftlichen Engagements in Belarus. Daneben widmet er sich analytisch und publizistisch den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa, zuletzt im Rahmen des Projektes „Central European Futures. Five Scenarios for 2025“. Er hat Politikwissenschaft und Osteuropakunde in Erfurt, Leipzig, Krakau und Budapest studiert und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz promoviert.

Zsolt Gál ist seit 2006 Fachassistent am Lehrstuhl für Politologie der Philosophischen Fakultät der Comenius Universität in Bratislava, wo er vor allem betriebswirtschaftliche Kurse leitet (wie zum Beispiel Öffentliche Finanzen oder Wirtschaftspolitik der EU). Seinen Abschluss in Politologie hat er an diesem Lehrstuhl abgelegt, sein Doktorat in Betriebswirtschaft machte er an der Corvinus Universität in Budapest. In seiner Forschung befasst er sich mit Fragen der internationalen Migration und ihren wirtschaftlichen Auswirkungen, den öffentlichen Finanzen und Finanzkrisen, den wirtschaftlichen Aspekten der europäischen Integration sowie der Wirtschaftspolitik der Slowakei und der V4-Länder.

Kai-Olaf Lang ist Verwaltungswissenschaftler und hat in Politikwissenschaften promoviert. Nachdem er als Wissenschaftlicher Referent beim Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien tätig war, ging er zur Stiftung Wissenschaft und Politik. Dort arbeitet er als Senior Fellow zu Ostmitteleuropa. Zu seinen Schwerpunkten gehören die innenpolitischen Entwicklungen, die Europapolitik sowie die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Länder in der Region einschließlich ihrer Beziehungen zu Deutschland. Überdies hat er sich mit Fragen der europäischen Ost- und Nachbarschaftspolitik beschäftigt.

Tomáš Madleňák studierte Politologie an der Philosophischen Fakultät der Comenius Universität in Bratislava. Nach seinem Abschluss arbeitete er für das Online-Portal über die Europäische Union EURACTIV.sk und seit 2016 für die Slowakische Gesellschaft für Auswärtige Politik (Slovak Foreign Policy Association – SFPA). In seiner Forschung widmet er sich der Europäischen Union, vor allem der gegenwärtigen Debatte über die Zukunft der EU, den Möglichkeiten institutioneller Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion, dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs sowie der Erweiterungspolitik (vor allem im Westlichen Balkan). Er ist Chefredakteur des E-Zines ZahranicnaPolitika.sk (Auswärtige Politik) und kooperiert am Projekt öffentlicher Diskussionen über europäische Themen (Café Europa).

Tomáš Strážay arbeitet als Forscher und Leiter des Forschungsprogramms Mittel- und Südosteuropa bei der Slowakischen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Slovak Foreign Policy Association – SFPA). Thematisch befasst er sich primär mit der regionalen Zusammenarbeit in Mitteuropa, den bilateralen Beziehungen der Slowakei zu ihren Nachbarländern und der EU-Erweiterung. Er ist einer der Gründer des Konsortiums Think Visegrad – V4 Think Tank Plattform und Herausgeber der Quartalsschrift *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*. Er absolvierte das Magisterstudium an der Philosophischen Fakultät der Comenius Universität in Bratislava (1999). Der Titel Ph.D. wurde ihm am Institut für politische Studien der Polnischen Akademie der Wissenschaften in Warschau verliehen (2010).