

Deutschland und Polen: Kooperation trotz Differenzen; die Beziehungen zu Warschau sollten realpolitisch gedacht und verfolgt werden

Lang, Kai-Olaf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O. (2018). *Deutschland und Polen: Kooperation trotz Differenzen; die Beziehungen zu Warschau sollten realpolitisch gedacht und verfolgt werden*. (SWP-Aktuell, 12/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56727-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Deutschland und Polen: Kooperation trotz Differenzen

Die Beziehungen zu Warschau sollten realpolitisch gedacht und verfolgt werden

Kai-Olaf Lang

Das Verhältnis zwischen Deutschland und Polen befindet sich in einer schwierigen Phase. Diverse bilaterale Streitpunkte sind dafür verantwortlich, dass sich die Beziehungen verschlechtert haben – darunter der mögliche Bau der Gaspipeline Nord Stream 2 durch die Ostsee, polnische Reparationsforderungen an die Adresse Berlins sowie europapolitischer Disput etwa um Aufnahmequoten für Flüchtlinge. Zudem hat Brüssel ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags eingeleitet – als Reaktion auf die innere Umgestaltung Polens, wie sie die seit 2015 regierende Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) betreibt, namentlich auf dem Justizsektor. Mit einem Kurswechsel in der polnischen Innen- oder Europapolitik ist nicht zu rechnen, auch wenn in Warschau zur Jahreswende eine Regierungsumbildung erfolgte und moderatere Töne von dort zu vernehmen sind. Allerdings bieten sich Ansatzpunkte für einen sachlicheren Umgang miteinander. Auch angesichts der breiteren europapolitischen Lage sollte Deutschland versuchen, die Beziehungen zu Polen realpolitisch zu konsolidieren – ohne dabei jedoch deren Wertedimension zu ignorieren.

Als die polnische Regierung zum Jahreswechsel umgebildet wurde, keimte in Deutschland Hoffnung auf, dass die Politik der PiS künftig weniger von Reformeifer und Machtzentralisierung geprägt sein würde und dafür stärker von Anpassungsfähigkeit und einem Sinn für Machbarkeit. In der Tat haben sich Sprache und Stil unter der neuen Exekutive rasch geändert. Gleichwohl lässt sich nicht übersehen, dass Polens Regierungslager weiterhin darauf zielt, eine Politik der inneren Rekonstruktion und der offensiven Selbstbehauptung im internationalen Umfeld zu betreiben.

Von Szydło zu Morawiecki

Die seit längerem angekündigte Umbesetzung der Regierung erfolgte in zwei Schritten. Im Dezember wurde Ministerpräsidentin Beata Szydło durch einen ihrer Stellvertreter ersetzt – Mateusz Morawiecki, bis dahin Superminister für Finanzen und Wirtschaft. An der Spitze der Fachressorts kam es dann Anfang Januar zu Personalwechseln. Einige umstrittene Amtsinhaber mussten gehen, darunter Verteidigungsminister Macierewicz, Außenminister Waszczykowski und Umweltminister Szyszko. Insbesondere die Ablösung von Macierewicz scheint

bemerkenswert. Er ist ein enger Verbündeter des nationalkatholischen Medienimperiums um Radio Maryja und gilt als Bannerträger einer schonungslosen Aufklärung der Smolensk-Tragödie; in der PiS und ihrem Umfeld verfügt er über beachtliche Unterstützung. Doch angesichts seines Dauerkonflikts mit Staatspräsident Duda, Verzögerungen bei Modernisierungsprojekten der polnischen Streitkräfte sowie kontroverser Personalentscheidungen war Macierewicz nicht mehr tragbar, sollte der Neuanfang der Regierung nicht nur Kosmetik bleiben.

Zugleich gelangten jüngere und weniger ideologisierte Fachleute ins Kabinett. Die neue Finanzministerin Czerwińska, die für »Unternehmertum und Technologie« zuständige Ministerin Emilewicz oder der neue Chef des Gesundheitsressorts, Szumowski, gelten als unverbrauchte Technokraten. Sie gehören nicht der PiS an und waren bislang mit Vize-Ministerpräsident und Wissenschaftsminister Gowin verbunden. Emilewicz ist Mitglied von dessen Gruppierung Porozumienie, einer Kleinpartei im PiS-dominierten Regierungsbündnis der Vereinigten Rechten. Gowin steht für einen gemäßigeren Konservatismus und eine stärkere Betonung von Marktelementen in der Wirtschaftspolitik, was ihn von der sozialpatriotischen PiS abgrenzt. Er gehört zu den Profiteuren der Regierungsumbildung.

Hauptgewinner dürfte Morawiecki sein. Er avancierte nicht nur zum Regierungschef, womit er seine Gegenspielerin Szydło ausbootete (die stellvertretende Premierministerin ohne Ressort wurde, zuständig für Soziales). Darüber hinaus bekam er offenbar auch freie Hand, um seine Wirtschaftspolitik fortzusetzen, einschließlich der dazugehörigen Personalien. Dabei hat Morawiecki zwei Gesichter: das eines flexiblen, international erfahrenen Kenners der Wirtschafts- und Finanzwelt – und das eines polnischen Patrioten mit antikomunistischer Familiengeschichte.

Von dem Kabinettsumbau geht eine doppelte Botschaft aus: Modernisierung und Trend zur Mitte. Zum einen möchte Polens Exekutive (bzw. die PiS) sich nicht allein auf

die eigene Kernwählerschaft verlassen. Die Regierungspartei ist sich vielmehr bewusst, wie wichtig moderate Milieus als Wählergruppen sind, und will diese an sich binden – unter Beibehaltung des Reformprogramms, jedoch mit leichten Kurskorrekturen und mit professionellen Führungskräften. Zum anderen betont die Regierung Morawiecki den Aspekt der wirtschaftlichen Modernisierung, während die Regierung Szydło einen sozial gefärbten Kurs vertrat. Morawiecki hat den »Plan für verantwortliche Entwicklung« entworfen, ein – bislang noch nicht richtig angelaufenes – Investitions- und Infrastrukturprogramm. Mit Szydło hingegen assoziiert man das Kindergeldprogramm 500+. Die bisherige Politik soll dabei nicht aufgegeben, sondern lediglich neu austariert werden. Daher könnte sich die Regierung – neben der Unterstützung für die Schwachen – auch stärker den polnischen Mittelschichten zuwenden, denen aus Sicht der PiS eine strategische Bedeutung zukommt.

Die Neuaufstellung bedeutet daher keine Kehrtwende hin zu einer »Soft PiS«. Vielmehr verbinden sich dabei neue Rhetorik und leichte Elastizität mit dem Willen, Kontinuität zu wahren und am eigenen Reformauftrag festzuhalten. Nicht von ungefähr beteuert PiS-Chef Kaczyński, dass die Regierung keineswegs zur Mitte gedriftet sei und man beim Umbau des Landes nicht nachlassen werde. Polen müsse »umgepflügt« werden, damit es sich in ein modernes Land, »frei vom Ballast der Vergangenheit«, verwandeln könne. Dabei setzt das neue Regierungsteam offenbar auf drei Elemente: wie bisher Sachlichkeit in der Wirtschaftspolitik, eine weniger konfrontative Sprache in der Außenpolitik sowie Kontrolle der Sicherheitsressorts durch Kaczyński-Vertraute.

Innenpolitische Aussichten

Die Öffnung hin zum Zentrum geht innenpolitisch mit Signalen einher, dass die Regierung vorübergehend bereit ist, ihr Reformtempo zu bremsen und Widerständen in Teilen der Öffentlichkeit stärker Rech-

nung zu tragen. So will die PiS etwa das Regelwerk für die Wahlen zur territorialen Selbstverwaltung ändern; doch mehrere Punkte der geplanten Novellierung – die der Partei hätten nutzen können – wurden nun wieder zurückgenommen. Von den im letzten Jahr offensiv angekündigten Maßnahmen zur Dekonzentration des Medienmarktes, die insbesondere ausländische bzw. deutsche Investoren betreffen würde, ist derzeit kaum etwas zu hören. Eine Ende 2017 vom Landesrundfunkrat verhängte Strafe gegen den regierungskritischen Fernsehsender TVN wurde aufgehoben (hier dürfte auch amerikanischer Druck eine Rolle gespielt haben). Dem Kanal war vorgeworfen worden, rechtswidrig über eine Protestaktion der Opposition im Parlament berichtet zu haben.

Natürlich dürfen taktische, teils auch nur kosmetische Veränderungen nicht mit einem strategischen Kurswechsel verwechselt werden. Der PiS geht es nach wie vor darum, ihr ambitioniertes Erneuerungsprogramm für Polen umzusetzen. Doch bemüht sich die Partei um ein anderes Image, und das Regierungslager ist zumindest kurzfristig gefestigt. Keine Gefahr droht ihm jedenfalls von dem geschassten Macierewicz; der ehemalige Verteidigungsminister und seine Gefolgschaft haben kein Interesse daran, die PiS zu verlassen. Gleichzeitig ist das Verhältnis von Parteichef Kaczyński zur Regierung und zu Staatspräsident Duda wieder bereinigt. Nachdem Duda eine Neufassung der umstrittenen Gesetzesvorhaben unterschrieben hat und seine Gegenspieler aus der Regierung verdrängt worden sind, stehen die großen Machtzentren der PiS wieder dicht beieinander.

Die Opposition hat darauf bisher keine Antwort gefunden; mehr denn je leidet sie unter selbstgemachten Problemen. Dazu gehören Personalquerelen und inhaltliche Unausgegorenheit. Als Machtalternative zur PiS erscheint die parteipolitische Opposition gegenwärtig nicht. Eine Chance bieten ihr die im Herbst 2018 anstehenden Regional- und Kommunalwahlen. Würde sie in den Großstädten und den bislang

schon von ihr dominierten Wojewodschaften punkten, wäre das gegenwärtige Umfragehoch der PiS entzaubert. Zugleich steht die Opposition unter Druck, den Auftakt zur damit einsetzenden Serie von Wahlen (Europawahlen im Frühsommer 2019, Parlamentswahlen im Herbst 2019, Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2020) nicht zu verpfuschen. Die Hoffnung, dass der amtierende EU-Ratspräsident Donald Tusk nach Polen zurückkehrt, wird nicht ausreichen, um der PiS konzeptionell und personell begegnen zu können.

Polens Europapolitik

Die Regierung Morawiecki ist bemüht, europapolitisch konzilianter aufzutreten als das Vorgängerkabinett. Sowohl der Regierungschef selbst als auch sein Außenminister haben der EU gegenüber Dialogbereitschaft und Regeltreue angekündigt. Der neue Stil sollte aber nicht mit einem politischen Bruch gleichgesetzt werden. Im Kern wird es der PiS weiter darum gehen, Polens nationale Interessen konsequent zu verteidigen und äußere Limitierungen für die innere Reformagenda abzuwehren. Morawiecki ist auch auf internationaler Ebene keineswegs nur ein ideologiefreier Macher. Er hat in seiner Regierungserklärung nicht von ungefähr auf die Bedeutung hingewiesen, die für ihn »Naturrecht« und »traditionelle Werte« bei der Diskussion um Europas normative Ausrichtung haben. Dies sind wohl nicht allein Worthülsen, mit denen der innerparteilich eher schwach verankerte Morawiecki um Glaubwürdigkeit in der PiS und bei deren Wählerschaft buhlen würde. Solche Elemente dürften das außenpolitische Denken des neuen Premiers tatsächlich prägen. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass Morawiecki in das souveränistische Abwehrdispositiv des PiS-Außenhandels einen gewissen Pragmatismus einbringt.

So wird Polen seine europa- und außenpolitische Diversifizierungspolitik – also das Bemühen um neue Partnerschaften – sicherlich fortsetzen. Dabei zielt man auf

eine Zusammenarbeit mit dem auf Brexit ausgerichteten Großbritannien, mit den USA Donald Trumps sowie heterogenen Staatengruppen in Mitteleuropa. Zunächst sah es danach aus, als wären bei diesen Kooperationslinien schwerlich Fortschritte zu erzielen; doch mittlerweile ist das Bild aus Warschauer Sicht nicht mehr ganz so negativ. Die Trump-Administration hat keine Kehrtwende in der Russland- und Sicherheitspolitik vollzogen. Vielmehr zeigt sie Interesse an Polen in puncto Verteidigungs-, Rüstungs- und Energiepolitik. Erst Ende Januar war der amerikanische Außenminister Tillerson zu Gast an der Weichsel. Warschau wird jedoch darauf achten müssen, dass die umstrittene Neufassung des polnischen Gesetzes über das Institut des Nationalen Gedenkens – betreffend den Umgang mit Aussagen zum Holocaust – nicht auch die Beziehungen zu den USA belastet, nachdem es dadurch bereits zum Konflikt mit Israel gekommen ist.

Mit Großbritannien fanden in Warschau kurz vor Weihnachten bilaterale Regierungskonsultationen statt. Dabei wurde ein Sicherheits- und Verteidigungsabkommen unterzeichnet, wie Großbritannien es in dieser Form bislang nur mit Frankreich hat. Überdies zahlt London 5 Millionen Pfund für gemeinsame Projekte, die russischer Desinformation begegnen sollen. Zusammen mit Kroatien hat Polen 2016 die Drei-Meere-Initiative angestoßen; sie wird im Herbst 2018 durch einen Gipfel in Rumänien fortgesetzt. Die Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) bleibt zwar heterogen, und die anderen drei Länder sehen in Polen keineswegs eine regionale Führungsmacht. Aber Visegrád bleibt für Warschau bei der Migrationspolitik oder in der EU-Zukunftsdebatte ein wichtiger Bezugsrahmen. Überdies versucht Polen dem Verbund neuen Mehrwert zu geben, so jüngst etwa durch den Vorschlag, eine Visegrád-Entwicklungsbank zu gründen.

Deutschlandpolitisch besteht in Warschau noch immer spürbare Ambivalenz. Einerseits wird das Bekenntnis zur Partnerschaft mit Berlin nun wieder prononciert

vorgetragen; andererseits vertritt man weiter das Ansinnen, eine vermeintliche Suprematie Deutschlands in Europa zurückzudrängen. Doch lautete die implizite Devise der bisherigen Regierung »andere Partner statt Deutschland«, so könnte der Ansatz unter Morawiecki »andere Partner und Deutschland« lauten.

In den anstehenden europapolitischen Verhandlungs- und Diskussionsprozessen kommt Polen eine nicht zu unterschätzende Rolle zu. Dabei wird sich zeigen, inwieweit Warschau Flexibilität und Interessenpolitik ausbalanciert, um Kompromisse auf europäischer Ebene zu ermöglichen. Bei der Debatte um die Zukunft der EU steht Polen vor der Herausforderung, seinen Ruf nach einem inklusiven Ansatz (etwa gegenüber einer möglichen differenzierten Integration) durch Einbindungsangebote zu untermauern. Auch bleibt Warschaus Kritik an vermeintlichen protektionistischen Tendenzen im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen »Sozialdumping« ungläubig, wenn etwa im Rüstungsbereich die eigene Beschaffungspolitik nicht EU-konform abläuft – hier droht Polen ein Vertragsverletzungsverfahren.

In der Auseinandersetzung um verbindliche Quoten zur Flüchtlingsverteilung ist Polen daran interessiert, mit seiner restriktiven Haltung von ähnlich ausgerichteten EU-Staaten unterstützt zu werden. Im Kontext der Verhandlungen über einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFF) könnte sich andeuten, dass etwaige Verbündete Warschaus damit einverstanden sind, aufnahmewillige Staaten besonders zu fördern, wenn im Gegenzug für diese Länder die Mittel aus der klassischen Kohäsionspolitik gesenkt werden. In diesem Fall käme es darauf an, ob Polen einer solchen Möglichkeit zustimmen würde, sich aus der Pflicht zur Flüchtlingsübernahme faktisch herauszukaufen. Abhängen dürfte dies sicherlich auch von der Höhe der in Betracht kommenden Summen.

Die im Frühjahr 2018 beginnenden Gespräche über den MFF sind für Warschau innenpolitisch brisant, weil die Frage von

Polens Nettoempfängerposition gesellschaftlich von hoher Relevanz ist. Die Verhandlungen werden sich zumindest teilweise mit dem polnischen Wahlkalender überlappen. Sich abzeichnende finanzielle Einbußen würden von der Opposition als Beleg für die europapolitische Inkompetenz der Regierung dargestellt und könnten Auswirkungen für die PiS auf dem elektoralen Markt haben. Dies gilt auch für den Fall, dass Auszahlungen aus EU-Strukturfonds an eine »Demokratie-Konditionalität« gebunden würden.

Querelen um die Rechtsstaatlichkeit

Über Polens gesamter Europapolitik schwebt das drohende Verfahren nach Artikel 7 EUV. Die Europäische Kommission will diesen Weg gehen, weil ihrer Ansicht nach die Rechtsstaatlichkeit Polens in Schieflage geraten ist. Stein des Anstoßes sind die vom Regierungslager initiierte Justizreform sowie bereits zuvor umgesetzte Maßnahmen im Zusammenhang mit dem polnischen Verfassungsgerichtshof. Die Kritik aus Brüssel stützt sich auch auf die Venedig-Kommission des Europarates; nach deren Urteil bildet das Reformpaket eine »schwerwiegende Bedrohung« für die Unabhängigkeit der polnischen Justiz. Schon Anfang 2016 hatte die Europäische Kommission einen weichen Dialogprozess – den sogenannten Rechtsstaatsmechanismus – initiiert. Doch bewirkte dies weder beim Justizreformpaket noch in Sachen Verfassungsgericht nennenswerte Änderungen. Polens neue Regierung will sich dem Gespräch mit der Kommission zwar nicht verweigern; doch bislang ist unklar, ob und gegebenenfalls wo sie zu substantiellen Korrekturen bereit sein könnte. Denn aus Sicht der Regierungspartei und ihres starken Mannes Kaczyński ist die Justizreform essentieller Bestandteil einer Politik, die auf Umbau und »Gesundung« des polnischen Gemeinwesens zielt.

Tatsächlich betrachtet es die PiS seit Beginn ihrer Regierungszeit als eine ihrer Prioritäten, das Rechtssystem des Landes und vor allem die Gerichte umzugestalten.

Deshalb wäre es für die pragmatischeren Kräfte in der Regierung nicht einfach, Anpassungen der Justizreform zu rechtfertigen, sollte man sich dazu zwecks Streitbeilegung auf europäischer Ebene bereithalten. Da die Kommission entschlossen ist, Polen gegenüber konsequent zu bleiben, ist die EU (einschließlich der Mitgliedstaaten) ebenfalls in einer delikaten Lage. Sie braucht polnische Zugeständnisse, um glaubwürdig zu bleiben. Eine für beide Seiten gesichtswahrende Exit-Strategie ist daher nur schwer herbeizuführen.

In dieser Situation muss der mögliche Fortgang des Artikel-7-Prozederes bedacht werden. Zunächst stellt sich die Frage, wann es in der ersten Phase des Verfahrens zu einer Abstimmung nach Artikel 7, Absatz 1 kommt – wann also die Mitgliedstaaten darüber befinden sollen, ob die »eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung« einschlägiger Werte besteht. Die bulgarische Ratspräsidentschaft hat offensichtlich kein Interesse daran, dass ein solches Votum noch im ersten Halbjahr 2018 stattfindet. Ein Spiel auf Zeit kommt der polnischen Regierung entgegen, weil sie davon ausgeht, sie müsse die Reformen vor allem besser erklären. Sollte Polen allerdings unachgiebig bleiben, kann die EU eine Abstimmung nicht unbegrenzt hinausschieben. Gerade angesichts der im Frühjahr 2019 anstehenden Europawahlen werden die Stimmen zunehmen, die mehr Konsequenz im Umgang mit rechtsstaatlichen Defiziten einzelner Mitgliedsländer anmahnen. Andererseits spielt auch der polnische Wahlkalender eine Rolle – unter diesem Aspekt wird es für die Regierung in Warschau ab Spätsommer 2018 besonders heikel, Positionsänderungen innenpolitisch zu verkaufen. Sollte die Abstimmung nahen, wird es darum gehen, ob die erforderliche Mehrheit von 22 Mitgliedstaaten zustande kommt. Polen würde dann daran arbeiten, eine Sperrminorität zu schaffen. Ob dies gelingt, wird davon abhängen, inwieweit sich die politisch gewichtigen Hauptstädte aktiv engagieren und zögerliche Mitgliedsländer überzeugen werden.

Könnte Polen bereits in der ersten Verfahrensphase eine Blockade erreichen, wäre dies eine empfindliche Niederlage für die Kommission und die innere Rechtsstaatspolitik der EU insgesamt. Sofern aber die notwendige Vier-Fünftel-Mehrheit zusammenkommt, wird es auf das Verhalten beider Seiten ankommen. Da mit der entsprechenden Feststellung noch keine Sanktionen verbunden sind, könnte sich bei vielen Mitgliedstaaten die Haltung einstellen, die EU habe sich nunmehr konsequent gezeigt, solle die Angelegenheit aber erst einmal von der Agenda nehmen. Damit wäre erneut Zeit gewonnen. In Brüssel und den Hauptstädten besteht wenig Neigung, gegebenenfalls in die nächste Runde des Artikel-7-Verfahrens einzutreten. Hier müsste nun eine »schwerwiegende und anhaltende Verletzung« von EU-Grundwerten festgestellt werden – und zwar einstimmig, weshalb das Risiko eines Scheiterns recht hoch ist.

Die EU könnte daher in eine lange Berichtsschleife geraten. Denn nach der ersten Phase des Artikel-7-Verfahrens ist der Rat lediglich angehalten, regelmäßig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Kritik am jeweiligen Mitgliedsland noch bestehen. Und womöglich ist die Angst der EU bzw. vieler Hauptstädte vor einem Fehlschlag im zweiten Schritt des Prozederes größer als Polens Furcht vor einer entsprechenden Abstimmung. Daher könnte Warschau versucht sein, darauf zu spekulieren, dass die Angelegenheit sich in einen »frozen conflict« verwandelt. Dieses Kalkül dürfte aber kurzfristig sein, denn trotz allem ergäben sich Folgen in und für Polen. Innenpolitisch würde die Opposition der Regierung vorwerfen, das Land in der EU zu marginalisieren. Kritik aus der EU ist für polnische Regierungen nicht trivial. Als Polen bei der Wiederwahl Donald Tusks zum Präsidenten des Europäischen Rates isoliert war, kam das Regierungslager innenpolitisch unter beachtlichen Erklärungsdruck. Möglicherweise würde bei einem anhaltenden Konflikt mit Brüssel auch die innerpolnische Polarisierung in Europa-Fragen zunehmen; die PiS könnte dann in der Mitte der Wäh-

lerschaft an Einfluss verlieren. Möglich ist ebenso, dass die bislang hohen Zustimmungswerte der EU in Polens Bevölkerung sinken, denn auch Teile der proeuropäischen Öffentlichkeit lehnen Interventionen von außen ab. Überdies ist bei allen Varianten eines Artikel-7-Prozesses damit zu rechnen, dass der »deutsche Faktor« ins Spiel kommt. Vor allem in Abstimmungssituationen wird Berlins Verhalten von polnischer Seite genau beobachtet werden.

Polen und Deutschland

Vor diesem Hintergrund ist Deutschland gefordert, sich seine Interessen bezüglich des östlichen Nachbarn zu vergegenwärtigen. Der Bundesrepublik muss an einem Polen gelegen sein, das innenpolitisch stabil ist, sich an demokratischen Werten orientiert, wirtschaftlich prosperiert und auf europäischer Ebene ein aktiver, zuverlässiger und konstruktiv handelnder Partner ist. Ebenso hat Deutschland ein Interesse an der Existenz eines leistungsfähigen polnischen Staates, an einem verbesserten gesellschaftlichen Zusammenhalt in dem Land und am Ausbau der dortigen – im weiten Sinne verstandenen – Infrastruktur.

Deutschland muss bei einer Politik, die sich aus diesen Kardinalinteressen gegenüber Polen ableitet, aber auch eine Reihe von Spezifika beachten. Dazu gehören Bedeutung und europäische »Signalwirkung« der deutsch-polnischen Beziehungen, das Gefälle zwischen beiden Ländern beim politischen und wirtschaftlichen Potential, die Präsenz der Vergangenheit im Umgang miteinander sowie ausgeprägte Bedrohungswahrnehmungen auf polnischer Seite. Nicht vergessen werden darf auch, dass Polen ungeachtet seiner innenpolitischen Entwicklung weiterhin EU-Mitglied ist; zahlreiche Weichenstellungen der Gemeinschaft im Rahmen der 27/28 werden sich nur schwer gegen Warschau durchsetzen lassen. Ferner ist es nicht in Deutschlands Interesse, neuen Fragmentierungstendenzen in der EU Vorschub zu leisten. Sollte sich Polen aus eigenem Entschluss selbst an

den Rand der Union stellen, kann dem nicht viel entgegengesetzt werden. Doch muss Deutschland an der Einheit der EU gelegen sein, ebenso an der Einbindung des wichtigsten direkten Nachbarn an seiner Ostflanke. Trotz Frustration im Umgang mit Warschau sollte Berlin daher der karolingischen Versuchung widerstehen und sich nicht am Aufbau von engen Kernzonen der Integration beteiligen, die sich später nur schwer wieder öffnen ließen.

Anders formuliert: Polen bleibt aus deutscher Sicht auch künftig relevant – aufgrund seiner Nähe, der vielfachen bilateralen Verflechtungen, seines Ranges im östlichen Mitteleuropa und seiner Präsenz in der EU. Gleichwohl muss deutsche Politik gegenüber Polen auch die eigene Rolle und das europäische »große Ganze« im Blick behalten. Sie hat daher den Zusammenhalt der Union zu befördern und einer Relativierung europäischer Werte entgegenzuwirken. Überdies gilt es, das Selbstverständnis der polnischen Regierung bzw. die von ihr umgesetzte Politik differenziert zur Kenntnis zu nehmen. Was damit grundsätzlich einhergehen sollte, sind Respekt für das Handeln einer demokratisch gewählten Regierung, die Anerkennung für Reformleistungen, die Suche nach Anknüpfungspunkten sowie das Ansprechen von gravierenden Fehlentwicklungen. Es ist davon auszugehen, dass Polens Regierungslager einem Primat der Innenpolitik folgt und die von ihm als Schlüsselvorhaben betrachteten Reformen auch gegen scharfe Kritik aus dem Ausland durchsetzen wird, solange entsprechende Mehrheiten bestehen. Deutschland selbst ist für das Polen der PiS weiterhin Kooperationspartner, aber auch ein misstrauisch beobachteter Rivale.

Angesichts dessen gibt es aus deutscher Sicht zumindest drei grundlegende Optionen für den Umgang mit dem von der PiS regierten Polen. Denkbar wäre erstens ein Kurs der offenen Ermahnung, bei dem Berlin als Wortführer einer effektiven Wertepolitik in der EU auftritt. Doch diese Option wäre wenig ergiebig. In der Folge würden sich Streitigkeiten über Demokratiequalität

rasch auf die bilaterale Ebene verlagern. Zugleich wären Versuche von polnischer Seite zu erwarten, deutschlandbezogene Themen innenpolitisch zu instrumentalisieren, Initiativen der EU als Resultat einer Berliner Steuerung zu brandmarken und die Beziehungen zum Nachbarn weiter zu rehistorisieren. Umso mehr würde Deutschland schon aufgrund seiner Vergangenheit das moralische und politische Recht abgesprochen, sich in Polens innere Angelegenheiten »einzumischen«. Innerpolnisch dürfte ein Ansatz des Rügens und Beanstandens dazu führen, dass die Konfrontation über europapolitische Fragen und das Verhältnis zu Deutschland sich verstärkt. Hieraus resultierende Zuspitzungen wären riskant.

Die zweite Option besteht in einer Art »Sonnenscheinpolitik«. Diese Linie wäre ebenfalls wenig hilfreich. Sollte Deutschland nun mit großzügigen neuen Kooperationsangeboten auf Polen zugehen und die rechtsstaatlichen Defizite ignorieren, würde dies als Zeichen der Schwäche gewertet. In Warschau käme man zu der Schlussfolgerung, dass künftig innere Reformen mit Auswirkungen auf die Demokratiequalität ohne Einsprüche von außen umgesetzt werden können. Ein solches Signal würde auch in anderen Mitgliedstaaten wahrgenommen und dort als Freibrief für innenpolitischen Umbau gelesen.

Daher sollte Deutschland einen dritten Ansatz verfolgen. Diese Option sieht vor, eine engagierte Realpolitik gegenüber Polen zu betreiben, die sich der beschriebenen Möglichkeitsbedingungen bewusst ist und drei Kernprinzipien umfasst: ein vorübergehendes, jedoch spürbares Absenken des europapolitischen Anspruchsniveaus der deutsch-polnischen Beziehungen, einen fairen, aber klaren Interessenabgleich und die Fortsetzung kooperativer Einbindung. Im Einzelnen sollte der Warschauer Regierung klar gemacht werden, dass Deutschland weder an einer Isolierung Polens durch andere noch an einer Selbstmarginalisierung des Landes interessiert ist. Gleichzeitig wäre zu unterstreichen, dass bei gravierenden Demokratiemängeln in einem Mit-

gliedstaat zwar die Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann, aber eine Führungspartnerschaft mit dem betreffenden Land innerhalb der EU nur schwer denkbar ist.

Die deutsch-polnischen Beziehungen besitzen einen Sockel an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verflechtung, der gerade jetzt zu stärken ist. Darüber spannt sich eine politische Dimension, die weiter zu pflegen ist, aber einer Philosophie selektiver Kooperation folgen sollte, bei welcher sich der Dialog auf wenige Vorrangfelder konzentriert. Im Gespräch mit der polnischen Regierung sollte es leise Töne und zugleich »klare Ansagen« über Prioritäten und Nichtverhandelbares geben.

Im Artikel-7-Prozedere und generell bei der Debatte um Demokratie in Polen gilt es, engagierte Zurückhaltung zu üben und Bilateralisierungen weiter zu vermeiden. Da jetzt stärker als zuvor Mitgliedstaaten ins Spiel kommen, wird Letzteres schwieriger. Deutschland sollte dort (und auch nur dort), wo es sich eine fundierte Meinung zu etwaigen Rechtsstaatsdefiziten in Polen gebildet hat, Stellung beziehen. Geschehen sollte dies aber vorrangig im institutionellen Rahmen der EU und gemeinsam mit anderen Partnern – nicht nur Frankreich, sondern auch kleineren Mitgliedstaaten.

Gegenüber Polens direkten und weiteren Nachbarn aus dem östlichen Teil der EU sollte Deutschland seine Anstrengungen vertiefen, bi- und multilaterale Partnerschaften zu pflegen. Dies gilt insbesondere für die anderen Visegrád-Länder einschließlich Ungarns, dem aus polnischer Sicht die Funktion einer EU-internen Rückversicherung zukommt. Trotz aller Unwägbarkeiten sollte das Weimarer Dreieck (Deutschland, Frankreich, Polen) als Klammer und Brücke nicht vergessen werden.

Bei alledem muss es darum gehen, die deutsch-polnischen Beziehungen gerade wegen der vielen Unsicherheiten zu konsolidieren. Dazu gilt es, kooperative politische Stützstreben jenseits von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und grenznaher Zusammenarbeit zu etablieren. Weil das bilaterale Verhältnis anfällig dafür ist, durch Rechts-

staatlichkeitsthemen oder ideologische Verhärtungen in Warschau erschüttert zu werden, wäre das Kooperationsstableau zu kompartimentalisieren. Das heißt, ungeachtet der Diskrepanzen in Fragen von Rechtsstaatlichkeit oder Kriegsreparationen sind Einzelbereiche weiter praktisch zu festigen. Dieser Ansatz muss selbstverständlich von beiden Seiten akzeptiert werden. Die Äußerungen des polnischen Außenministers, er wolle das Reparationsthema nicht zur Belastung für die bilateralen Beziehungen werden lassen, sind ein positives Beispiel.

Sollte sich Warschau darauf einlassen, wären eine Reihe konkreter Schritte machbar. Erstens könnte ein regionaler Energiegipfel einberufen werden, zu dem die Regierungschefs von Deutschland und Polen einladen und an dem EU-Länder aus Mitteleuropa (Visegrád-Gruppe, Österreich) oder die baltischen Staaten teilnehmen. Ansprechen könnte man dabei das heikle Thema Nord Stream 2, aber auch Grundsatzfragen der europäischen Energiepolitik. Ein solches Treffen wäre der Auftakt für einen bilateralen oder regionalen Energiedialog auf Fachminister-Ebene. Zweitens könnten Deutschland und Polen eine Innovationspartnerschaft ins Leben rufen. Ein gemeinsames Forschungs- und Technologiezentrum (wie es auch im Berliner Koalitionsvertrag vorgesehen ist) wäre eine Keimzelle dafür; perspektivisch könnte ein gemischter Wirtschafts-, Industrie- und Finanzrat auf Minister-Ebene den politischen Rahmen bilden. Drittens wären gemeinsame Reisen der beiden Außenminister in Länder der Östlichen Partnerschaft denkbar – eventuell auch im Weimarer Format.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass der politische »Interaktionsstress« zwischen beiden Ländern eher zu- als abnehmen wird. Deutschland braucht daher Ambiguitätstoleranz gegenüber einem bedeutenden wie kantigen Partner, aber ebenso eine wertegebundene Einbettung der Kooperation. Nur so kann vermieden werden, dass es entweder zu einem prinzipienlosen Pragmatismus kommt oder aber zu einer riskanten Verschärfung deutsch-polnischer Gegensätze.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364