

Misstrauen und Zusammenarbeit

Warschauer Blick auf Deutschland und Folgen für die deutsch-polnischen Beziehungen
Kai-Olaf Lang

Seit dem polnischen Regierungswechsel im Herbst 2015 sandte Warschau Signale des Zweifels und der Kritik an Deutschland. Hinter der Missbilligung konkreter Vorhaben oder Haltungen etwa in der Energie-, Ost-, Sicherheits- und Migrationspolitik, die auch Vorgängerregierungen moniert hatten, stehen mehr als bloße Positionsdifferenzen. Die Regierungspartei Recht und Gerechtigkeit (PiS) wird offenkundig von starkem Misstrauen gegenüber Deutschland geleitet und möchte deutschen Einfluss in und gegenüber Polen sowie in der Europäischen Union eindämmen. Die PiS hat daher das Verhältnis zu Deutschland in ihrer Prioritätenliste rhetorisch herabgestuft und will die bilateralen Beziehungen auf den Prüfstand stellen. Ohne die Notwendigkeit der Zusammenarbeit gänzlich zu bestreiten, soll das Verhältnis zu Berlin unter dem Vorzeichen der Gleichberechtigung auf eine neue Grundlage gestellt werden. Deutschland ist angesichts der unverändert hohen europapolitischen Relevanz des Verhältnisses zu Polen gefordert, auch weiterhin durch eine Politik der Nähe Kooperationsbereitschaft zu signalisieren. Gleichzeitig müssen die deutsch-polnischen Beziehungen aber ihr Anspruchsniveau den politischen Gegebenheiten anpassen und sollten eher dem Leitbild einer realistischen Interessenpolitik als dem einer europäischen Gestaltungspartnerschaft folgen.

Deutschland ist für die PiS Herausforderung, Rivale und Konkurrent, zu einem gewissen Grad aber auch Kooperationspartner. Der Blick der PiS und ihrer Vertreter auf Deutschland ist geprägt von abgründiger Skepsis, manifesten Dominanzbefürchtungen und dem Wunsch, sich aus vermeintlicher Umklammerung durch den westlichen Nachbarn oder gar durch ein »deutsch-russisches Kondominium« (Jarosław Kaczyński) zu befreien. Die liberalkonservativen Vorgängerregierungen, die keineswegs durchgängig »deutschlandfreundlich« agierten, sondern

phasenweise ebenfalls gemischte Gefühle gegenüber Berlin hegten, zogen eine klare Schlussfolgerung aus der außenpolitischen Generaleinschätzung: Auch und gerade weil man Deutschland nicht immer trauen könne, müsse die Zusammenarbeit vertieft werden. Genau dies will die PiS nicht. Sie ist der Ansicht, die Investition in die deutsch-polnischen Beziehungen habe sich nicht ausgezahlt. Daher möchte sie mit der angeblich »servilen« Politik des »Bußens und Bittstellens« ihrer Vorgänger brechen.

Einhegung durch neue Partnerschaften

Die PiS will Deutschlands Einfluss ausbalancieren und zurückdrängen. Durch Allianzen und vertiefte Partnerschaften mit den EU-Staaten aus Ostmittel- und Südosteuropa, mit den Ländern Nordeuropas und Großbritannien sollen Deutschland bzw. das deutsch-französische Tandem in der EU eingehegt werden. Polen will seine Interessen nicht durch die aktiv-konstruktive Anknüpfung an die deutsch-französische Dyade geltend machen, dem politischen Gravitationszentrum Europas, sondern durch Gegenmachtbildung im Verein mit der geographischen oder politischen Peripherie der EU. Dahinter steht offensichtlich der Gedanke, Polen zu einer regionalen Führungsmacht aufzubauen, ohne oder gegen die Deutschland nur schwer Politik machen könnte.

Gleichwohl gibt es einen Sockel der Zusammenarbeit, den auch die PiS nicht in Frage stellt. Hierzu gehört der wirtschaftliche Austausch, aber auch ein Mindestmaß an politischen Kontakten. Deutlich wurde diese Position in den außenpolitischen Leitsätzen 2016 des polnischen Außenministers: Darin wurde Deutschland als nach wie vor wichtiger Partner in der EU gelistet, aber in der Hierarchie der Kooperationspartner nach unten relegiert – zugunsten Großbritanniens und der Staaten zwischen Ostsee und Schwarzmeerregion.

Ob das Kalkül der Eindämmung aufgehen wird, ist zu bezweifeln, da sich am Desinteresse Großbritanniens an Polen, Ostmittel- und Südosteuropa und letztlich an der Entwicklung der EU auch bei einem Verbleib in der Union kaum Grundsätzliches ändern wird. Überdies sind die Interessenlagen der kleineren Länder aus dem östlichen Teil der EU recht divers. Zwar können sich in wichtigen Politikfeldern (allen voran die Migrationspolitik) Koalitionen verfestigen und bedeutende Schutz- und Trutzbündnisse (etwa mit Ungarn) entstehen. Nach wie vor fehlt es aber an der Bereitschaft, polnische »leadership« rundweg zu akzeptieren. Auch ist fraglich, was Polen möglichen Partnern

anbieten kann, um substanzielle Bündnisse zu etablieren. Nicht zuletzt wird kaum eines der Länder in der Region Gefahr laufen wollen, in den Sog sich verschlechternder Beziehungen zu Berlin hineingezogen zu werden.

Bilaterale Risiken

Noch ist nicht klar, wie sich die polnische Deutschlandpolitik im Einzelnen entwickeln wird. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die deutsch-polnischen Beziehungen neuen Risiken ausgesetzt sind – nicht nur als Folge des Regierungswechsels in Warschau, sondern auch aufgrund europäischer Rahmenbedingungen und deutscher europäischer und außenpolitischer Interessen.

Hierzu gehört, dass die PiS bislang abgesehen von regelmäßig geäußerten Befürchtungen und Missfallensbekundungen noch kein umfassendes Programm für den Umgang mit Deutschland vorgelegt hat. Möglicherweise bleibt es auch dabei, so dass eher ein generelles Misstrauen als eine programmatisch untermauerte Deutschlandpolitik das Verhältnis zu Berlin bestimmen wird. Insofern könnte eher das Fehlen eines deutschlandpolitischen Konzeptes und die damit verbundene Unberechenbarkeit für Irritationen sorgen als die bloße Reserviertheit der PiS gegenüber Deutschland.

Hinzu kommt, dass die innenpolitische Agenda des »guten Wandels«, wie schon ansatzweise geschehen, in die bilateralen Beziehungen »hineinschwappen« kann. Sollte in Polen die Macht zunehmend konzentriert werden und Kritik auch aus Deutschland wiederaufflammen, so wird die bislang weitgehend auf die EU (oder den Europarat) ausgelagerte Diskussion über Demokratiequalität und Rechtsstaatlichkeit sofort wieder in die deutsch-polnischen Beziehungen hineinspielen. Selbst wenn sich diese Debatte entspannen sollte, bleibt eine weitere Unsicherheit, die mit der Art und Weise zu tun hat, wie die PiS Politik macht: Es ist nämlich nicht unwahrscheinlich, dass die PiS ihren von Antagonismus und Polarisierung geprägten innenpoli-

tischen Stil auch auf die deutsch-polnischen Beziehungen überträgt.

Als Schneise hierfür könnten neben den großen außenpolitischen Themen auch Fragen der bilateralen Beziehungen im engeren Sinne dienen, etwa der Geschichtspolitik. Die PiS warf den Regierungen der Bürgerplattform vor, sie hätten nicht auf die angebliche Reorientierung der deutschen Geschichtspolitik in den letzten Jahren reagiert, bei der die »historische Wahrheit und der moralische Sinn des Zweiten Weltkriegs« angezweifelt würden (Programm der PiS von 2014). Damit könnte die Tür zu einer destruktiven Rehistorisierung der deutsch-polnischen Beziehungen aufgestoßen werden.

Prekäre Auswirkungen könnte auch das Zusammenspiel europaweiter Entwicklungen mit Fragmentierungspotential und abweichender europapolitischer Situierungen der beiden Länder haben. Bei drei großen Strukturierungsprozessen in der EU befinden sich Deutschland und Polen nicht in den gleichen Zusammenhängen. Dies gilt in Fragen der Flüchtlings- und Asylpolitik, bei der Eurozonen-Mitgliedschaft und bei der Bildung eines integrationsbejahenden und intergouvernementalen Lagers von Mitgliedstaaten, die sich im Kontext der Brexit-Frage herauskristallisiert.

All diese Prozesse haben das Potential, Trennlinien zu bilden, infolge derer sich Deutschland und Polen im ungünstigsten Fall in der EU auf unterschiedlichen Seiten wiederfinden. Zudem ist vorstellbar, dass bei Themen, die bis dahin für den Zusammenhalt bestimmend waren, ebenfalls Abweichungen zutage treten. So könnte Polen, das sich bisher als Land des wirtschaftspolitischen Nordens in der EU betrachtete, aufgrund seiner innen- und sozialpolitischen Akzente künftig eine stärker wachstumsorientierte Fiskal- und Geldpolitik verfolgen. Das Vorhaben zum Bau der Nord-Stream-2-Leitung wiederum kann auf die auch von Teilen der PiS goutierte deutsche Haltung in der Sanktionspolitik gegen Russland leichte Schatten werfen.

Hinter Formeln wie der »Union der freien Nationen und gleichen Staaten« versteckt

sich eine Neujustierung der polnischen Europapolitik, die auf einem souveränitätsbedachten und dezentralisierten Ansatz beruht. Damit ist möglicherweise die Basis für eine Divergenz der europapolitischen Vorstellungen Polens und Deutschlands gelegt. Dies kann leicht zu Spannungen führen, da die Beziehungen zu Deutschland offensichtlich der Test für die von der Warschauer Regierung angestrebte Außenpolitik sind, die »assertiv« sein und Polen wieder zum »Subjekt« (Außenminister Waszczykowski) auf internationaler Ebene machen soll.

Politik der Nähe gegen eine Spirale des Argwohns

Sollten diese ungünstigen Tendenzen zusammentreffen, könnte sich unter den gegenwärtig amtierenden Regierungen zwischen beiden Ländern eine veritable Spirale des Argwohns aufbauen. Durch die Wechselwirkung von polnischer bzw. PiS-scher Deutschlandskepsis sowie deutscher Verunsicherung angesichts nachlassender Warschauer Zuverlässigkeit wird diese Spirale ebenso dynamisiert wie durch gegenseitige Illoyalitätsvorwürfe. Eine der Folgen wäre ein Abdriften Warschaus und eine wachsende Entfremdung beider Länder in der EU. Auch in einem solchen Szenario existierte zweifelsohne ein Minimum an Kooperation beider Länder, das aber vor allem auf Wirtschaftsbeziehungen, zivilgesellschaftlichen und grenzüberschreitenden Kontakten beruhte. Dagegen würde die außen- und europapolitische Komponente der bilateralen Beziehungen verkümmern und wäre im Wesentlichen durch mehr oder minder schwere Kollisionen charakterisiert. Eine solche Situation wäre der EU wenig zuträglich.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, könnte die deutsche Seite im Umgang mit der PiS-Administration folgende Prinzipien beherzigen.

► Polen ist ein zentraler Nachbar Deutschlands und wird ungeachtet der Regierungskonstellation erhebliches europapolitisches

Gewicht behalten. Gute deutsch-polnische Beziehungen sind für Deutschland ein Selbstzweck, denn sie sind auch nach einem Vierteljahrhundert fortschreitender Normalisierung immer noch ein Ausweis erfolgreicher deutscher Vertrauenspolitik und insbesondere eine bedeutende Stützstrebe in der politischen Architektur der EU.

Deutschland sollte trotz möglicher bilateraler Verwicklungen und ungeachtet innenpolitischer Konstellationen beharrlich und gut wahrnehmbar zu erkennen geben, dass Polen einen hohen Stellenwert in der deutschen Außenpolitik besitzt.

► Gerade in schwierigen Zeiten müssen die Bindungen zu Polen durch eine Politik der Nähe gepflegt werden. Diese umfasst sowohl einen Gestus der demonstrativ ausgestreckten Hand und eine ständig erneuerte generelle Bereitschaft zur Zusammenarbeit, erfordert aber auch eine hohe Frustrationstoleranz. Andererseits gilt es, bei fortwährender Verweigerungshaltung gerade auf europapolitischem Gebiet variable Kooperation in Aussicht zu stellen, das heißt eine Vertiefung der Zusammenarbeit anzubieten, aber auch eine Beschränkung von Kontakten nicht auszuschließen.

► Statt der Zuschreibung weitreichender Aufgaben mit europäischer Tragweite sollten die deutsch-polnischen Beziehungen durch konkrete Projekte und die Festigung der Dialoginfrastruktur stabilisiert werden. In Frage kämen beispielsweise bilaterale Implementierungspartnerschaften zur Unterstützung von Reformen in der Ukraine; ein deutsch-polnischer Energierat; eine ständige Gruppe für vorausschauende Risikoanalyse, zusammengesetzt aus Experten der Außen- und Verteidigungsministerien; oder ein bilateraler Innovationsdialog zwischen Wirtschafts- und Forschungsressorts und Unternehmensverbänden. Ein solcher Dialog könnte gerade für die PiS interessant sein, die ebenfalls eine (oft übersehene) wirtschaftliche Modernisierungsagenda verfolgt.

► Diskussionen über den Zustand der polnischen Demokratie sollten nicht bilateralisiert, sondern vorrangig auf europäischer Ebene geführt werden. Ergeben sich substan-

zielle Zweifel an der Qualität von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Polen, sollte sich die deutsche Politik mit öffentlichen Urteilen zurückhalten und gleichzeitig diskret, jedoch entschlossen Sorge zum Ausdruck bringen.

► Neben bilateralen Konfigurationen sollte vertiefter Kontakt zu Polen in Gruppen und multilateralen Netzwerken offeriert werden. Eine besondere Rolle kommt dem Weimarer Dreieck zu. Die PiS hat sich zur Fortführung dieser Dreikooperation bekannt, zeigt aber wenig Enthusiasmus, da mit ihrer Intensivierung die Beziehungen zu Deutschland und Frankreich vertieft würden. Andererseits liefert das Weimarer Dreieck ein für die PiS wichtiges außenpolitisches Gut, nämlich »Status« und »gleiche Augenhöhe« mit den beiden Schlüsselländern der EU.

► Zwischen den Regierungsparteien beider Länder bestehen keine Kommunikationskanäle als Ausfluss einer gemeinsamen Zugehörigkeit zu europäischen Parteienfamilien. Aus deutscher Sicht gilt es daher, über informelle Dialogstrukturen nachzudenken, die die Milieus der PiS stärker als bislang einbeziehen. Gleichzeitig gilt es, die vorhandenen alten und neuen parteipolitischen »Schienen« zu nutzen, um die Kommunikation mit unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Lagern zu führen.

Die deutsch-polnischen Beziehungen bedürfen in Anbetracht dessen eines Anspruchsniveaus, das den politischen Gegebenheiten nüchtern Rechnung trägt. Das Niveau sollte über die bloße Ökonomisierung und »Verzivilgesellschaftlichung« der bilateralen Beziehungen hinausgehen. Zu einer privilegierten Partnerschaft mit umfassender europapolitischer Gestaltungsambition wird es vermutlich aber nicht reichen. Letztlich bedeutet dies, dass die gegenwärtige Periode des deutsch-polnischen Verhältnisses wohl von einer realistischen Interessenpolitik bestimmt sein wird, die Beharrlichkeit, Symbolpolitik und Misstrauensmanagement erfordert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
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