

Dynamisierung der deutsch-polnischen Beziehungen

Vorschläge für eine Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit

Jutta Frasch

Die deutsch-polnischen Beziehungen haben sich seit Amtsantritt der Regierung Tusk im November 2007 erheblich entspannt. Wichtige bilaterale Streitfragen wurden entweder gelöst (Zentrum gegen Vertreibungen) und vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof entschieden (Entschädigungsklagen Vertriebener gegen Polen im Rahmen der sogenannten Preußischen Treuhand sind unzulässig) oder sie werden mittlerweile zumindest rationaler behandelt (Gaspipeline Nordstream durch die Ostsee). An die Stelle der teils aggressiven antideutschen Töne der Kaczyński-Regierung ist nüchterne Sachlichkeit getreten. Der Dialog zwischen den Regierungen hat sich intensiviert, auch im EU-Rahmen. Das sind gute Voraussetzungen, um die bilateralen Beziehungen stärker auf Zukunftsthemen auszurichten und sie krisenfest zu machen. Die nächste Bundesregierung sollte sich in dieser Hinsicht ehrgeizige Ziele setzen und neue Formate und Projekte in Angriff nehmen, die geeignet sind, die Zusammenarbeit zu vertiefen.

Die seit November 2007 amtierende Koalitionsregierung in Warschau unter Ministerpräsident Donald Tusk ist stabil. Seine Partei, die Bürgerplattform (PO), konnte in der Europawahl bei einer knapp 25%igen Wahlbeteiligung 44,5% der Stimmen gewinnen und ist mit weitem Abstand die stärkste politische Kraft im Lande. Größte Oppositionspartei ist die national-konservativ-populistische »Recht und Gerechtigkeit« (PiS). Unter Führung des von Tusk abgelösten ehemaligen Ministerpräsidenten Jarosław Kaczyński erzielte sie bei der Wahl zum Europäischen Parlament immerhin 27,5% der Stimmen.

Größtes Problem der Regierung Tusk ist die Kohabitation mit Staatspräsident Lech Kaczyński, der sein Amt nicht parteipolitisch neutral im Sinne aller Polen ausübt, sondern sich von Anfang an in den Dienst der gemeinsam von ihm und seinem Bruder gegründeten Partei »Recht und Gerechtigkeit« gestellt hat. Das bremst die Reformbemühungen der Regierung in der Innenpolitik und hat Auswirkungen auf die Außen- und Europapolitik.

Tusk, der sich im Wahlkampf 2005 als Opfer einer antideutschen Kampagne der Brüder Kaczyński und ihrer PiS sah, agiert beim Ausbau der Beziehungen zu Deutsch-

land zwar vorsichtig, hat aber gleichwohl durch mutige Schritte bewiesen, dass ihm an einem guten Verhältnis zu Berlin gelegen ist.

Enges Zeitfenster für die Dynamisierung der Beziehungen

Grundlage der folgenden Vorschläge für eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit ist der politische Konsens in Deutschland, wonach es eine der vorrangigen Aufgaben deutscher Außenpolitik bleibt, die Ost-West-Teilung Europas vollständig zu überwinden, die Aussöhnung mit den östlichen Partnern zu vollenden und die Beziehungen zu ihnen zu intensivieren. Polen kommt dabei eine ähnliche Schlüsselrolle zu wie Frankreich im Westen. Die Erfahrung der vergangenen fünf Jahre zeigt, dass der europäische Einigungsprozess ohne die Einbeziehung der zum Teil deutlich unterschiedlichen Perspektiven der östlichen Mitgliedstaaten nicht gelingen kann. Eine gute, vertrauensvolle deutsch-polnische Zusammenarbeit kann die EU voranbringen: Von der östlichen Nachbarschaftspolitik bis zur Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes ist dabei vieles vorstellbar. Wo immer möglich sollte die bilaterale Absprache Polens und Deutschlands zur trilateralen Zusammenarbeit mit Frankreich erweitert und sollte analog in der bilateralen deutsch-französischen Zusammenarbeit stets geprüft werden, ob sich Polen einbeziehen lässt.

Das Zeitfenster für eine weitere Dynamisierung ist schmal: Nach den Bundestagswahlen ist bis zu den polnischen Präsidentenwahlen, in denen Ministerpräsident Tusk möglicherweise kandidiert (Ende 2010), bzw. bis zu den nächsten Parlamentswahlen in Polen (2011) nicht viel Zeit, Initiativen zur Dynamisierung der bilateralen Beziehungen anzustoßen. Doch sollte bei der günstigen Ausgangslage das enge Zeitfenster intensiv genutzt werden.

Stärkung des politischen Dialogs: Einführung von »Posen-Treffen«

Der Nachbarschafts- und Freundschaftsvertrag zwischen Deutschland und Polen aus dem Jahr 1991 regelt den offiziellen politischen Dialog und legt fest, dass mindestens einmal pro Jahr Treffen der Regierungschefs, der Außenminister und anderer Minister abzuhalten sind. Der Vertrag bietet allerdings Flexibilität, bei Bedarf ist also auch eine größere Zahl an Treffen möglich. Im deutsch-französischen Verhältnis haben sich die sogenannten Blaesheim-Treffen (Bundeskanzlerin mit Staatspräsident, Außenminister) grundsätzlich bewährt und sollten auch im deutsch-polnischen Verhältnis im Format Bundeskanzlerin/Ministerpräsident, Außenminister eingeführt werden, vielleicht zunächst in einem Vierteljahresrhythmus, um die Terminkalender nicht zu sehr zu überfrachten.

Hier können nicht nur bilaterale Fragen in Ruhe, mit einer gewissen Routine, mit geringem protokollarischem Aufwand und ohne große Medienaufmerksamkeit besprochen, sondern auch anstehende internationale Probleme erörtert und Lösungen entwickelt werden. Vor jedem Europäischen Rat sollte dieses deutsch-polnische Gegenstück zum »Blaesheim-Treffen«, das man zum Beispiel »Posen-Treffen« nennen könnte, die wichtigsten Tagesordnungspunkte des Rates behandeln und – wo möglich – gemeinsame Linien in der Verhandlungsführung verabreden. So könnte eine tiefere Kenntnis der Ziele und Motive des jeweiligen Partners entstehen, die zurzeit noch weitgehend fehlt. Wenn Absprachen getroffen und dann auch eingehalten werden, baut sich Vertrauen auf – eine wichtige Voraussetzung für einen selbstbewussten Umgang mit dem Partner. Ziel dieser Gespräche muss es sein, unangenehme Überraschungen wie die kurzfristige einseitige Ankündigung des Projekts Nordstream-Pipeline durch die Ostsee oder die beabsichtigte Stationierung von Komponenten des US-Raketenabwehrsystems auf polnischem Boden zu vermei-

den. Derart bedeutsame Projekte müssen auch bilateral intensiv besprochen werden.

Im Laufe der Zeit könnten in den »Posen-Treffen« auch schwierigste Fragen angesprochen und unter Umständen gelöst werden, die etwa die Vergangenheitsbewältigung oder die Behandlung von deutschen Kulturgütern in Polen betreffen. Dass man von einem solchen Format keine Wunder erwarten kann, lehrt das deutsch-französische Beispiel. Die Wirkung stößt dann an ihre Grenzen, wenn der politische Wille zur engeren Zusammenarbeit auf einer oder gar beiden Seiten fehlt. Die anfangs sehr positiven Erfahrungen mit »Blaesheim« sollten gleichwohl zu einem Pendant im deutsch-polnischen Verhältnis ermutigen. Analog zu »Blaesheim« sind auch die »Posen-Treffen« durch den verstärkten Dialog weiterer Fachminister zu begleiten. An Themen, die sich für die gemeinsame Analyse eignen, mangelt es ohnehin nicht: die Beziehungen zu Schlüsselpartnern wie Russland, USA, China, Brasilien, Indien; das weitere sicherheitspolitische Vorgehen in Afghanistan und Iran; die Rolle der Nato; die Energie- und Umweltpolitik oder die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Ein Begleiteffekt wäre der intensivierte Dialog auf Beamtenebene. Insbesondere die Außenministerien sind hier gefordert. Ein gutes Instrument zur Förderung des nachhaltigen Verständnisses für den jeweils anderen Partner ist der Austausch von Beamten. Beide Seiten sollten sich verpflichten (zum Beispiel in einem Rahmenabkommen), die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um den Austausch zwischen den Administrationen zu verstetigen und inhaltlich anspruchsvoll auszugestalten.

Begegnung der Menschen

Das deutsch-polnische Verhältnis lebt vom gegenseitigen Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für die gemeinsame Geschichte und für die aktuelle Situation im Nachbarland. Zur Überwindung immer

noch bestehender Vorurteile auf beiden Seiten sollten die existierenden Austauschprogramme gestärkt und ausgebaut werden. Das gilt für das sehr erfolgreiche deutsch-polnische Jugendwerk ebenso wie für die noch neue deutsch-polnische Wissenschaftsstiftung. Darüber hinaus sollte überlegt werden, wie bereits bestehende Programme zur Begegnung von aktuellen und künftigen Führungskräften intensiviert werden könnten. In Zeiten knapper öffentlicher Mittel müssen zur Finanzierung verstärkter Anstrengungen innovative Modelle gefunden werden bzw. sollten vorhandene Einrichtungen überlegen, wie sie ihre Aktivitäten bündeln können. Besonders intensiv begegnen sich Menschen, die in Grenzregionen wohnen. Hier haben sich vor allem durch den Beitritt Polens zum Schengenraum neue, bis vor kurzem undenkbare Muster des Zusammenlebens entwickelt, die vergleichbar mit denen in den Grenzübereichen im Westen und Südwesten Deutschlands sind. Dort bildet seit 1994 das Karlsruher Übereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, der Schweiz und Luxemburg den rechtlichen Rahmen der Zusammenarbeit. Die Zeit scheint reif für ein ähnliches deutsch-polnisches Abkommen.

Politische Symbole und Impulse für das bilaterale Verhältnis

Gerade für das Verhältnis zwischen Polen und Deutschland sind Symbole, Gesten, ernsthafte Bekenntnisse zum jeweiligen Partner und Impulse durch seine höchsten politischen Repräsentanten erforderlich. Die Jubiläen aus der jüngeren gemeinsamen Vergangenheit sollten genutzt werden, um das bereits Erreichte zu würdigen und neue Anstöße zu geben. Das Jahr 2009 bietet dafür mancherlei Anlässe. Die nächsten Daten, die sich für eine bilaterale Geste anböten, sind der 1. September und der 9. November. Denkbar wäre zum Beispiel die Einigung auf den Ausbau der Begegnungsstätte in Kreisau zu einem Kultur- und Veranstaltungszentrum, die

Initiierung eines deutsch-polnischen Tages (oder einer Woche) etc.

Gestärkte bilaterale Grundlage konstruktiv in die EU einbringen

Für Polen haben sich die fünf Jahre seiner EU-Mitgliedschaft sehr positiv ausgewirkt. Ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum, sinkende Arbeitslosigkeit, verbesserte Infrastruktur mit Hilfe von EU-Strukturfonds sind einige Stichworte, die erklären, warum die Zustimmung zur EU in Polen konstant auf sehr hohem Niveau liegt (rund 75%). Deutschland als wichtigster Wirtschaftspartner Polens profitiert von dieser positiven Entwicklung nicht nur in Form stark gesteigener Exporte, es nutzt Polen auch als lohnenden Standort für Direktinvestitionen, die die Verflechtung zwischen den beiden Volkswirtschaften fördern und nicht selten Arbeitsplätze in Deutschland sichern. Dass die Bundesregierung den deutschen Arbeitsmarkt bis 2011 für Arbeitnehmer aus jenen Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind, so gut wie verschlossen hält, passt nicht zu dieser Entwicklung und schürt auf polnischer Seite Befürchtungen, auf eine zweitklassige EU-Mitgliedschaft verwiesen zu werden. Als vertrauensbildende Maßnahme sollte die nächste Bundesregierung diese Regelung im Herbst dieses Jahres abschaffen. Es wäre eine Geste mit geringen praktischen Folgen, aber großer politischer und psychologischer Wirkung in Polen und anderen neuen Mitgliedstaaten.

Die Regierung Tusk hat sich angesichts der Finanzkrise und der Abwertung der polnischen Währung gegen den Willen von Präsident Kaczyński dazu entschlossen, auf einen zügigen Beitritt zum Euro-Raum hinzuarbeiten. Dass als Voraussetzung dafür die Maastricht-Kriterien eingehalten werden müssen, wird mittlerweile von ihr nicht mehr in Frage gestellt. Deutschland könnte sich öffentlich positiv zu diesem Vorhaben äußern und Polen in seinen Bemühungen politisch und praktisch unterstützen, zum Beispiel durch Entsendung

von Experten der Bundesbank oder des Bundesministeriums der Finanzen in die polnische Nationalbank und/oder das Finanzministerium.

Politisch hat sich Polen in der EU von Anfang an und unabhängig davon, welche Partei die Regierung stellte, als harter Verhandlungspartner erwiesen, der nationale Interessen demonstrativer als andere in den Vordergrund stellt. Ministerpräsident Tusk hat den Stil auf europäischer Bühne insofern geändert, als er nicht die Konfrontation, sondern die Interessenkoalition innerhalb der EU sucht, um seine Positionen durchzusetzen. Für den vertieften bilateralen Dialog zwischen Deutschland und Polen bieten europapolitische Themen große Chancen. Beide Länder sollten versuchen, gemeinsame Initiativen zu entwickeln oder Kompromisslinien auf jenen Gebieten zu erarbeiten, in denen es Interessengegensätze gibt. Beispielhaft seien hier vor dem Hintergrund der bemerkenswerten Entwicklung der polnisch-russischen Beziehungen das Verhältnis der EU zu Russland oder die Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik genannt. Manche Beobachter sehen in der Energiepolitik ein Projekt, das dem europäischen Einigungsprozess neue Dynamik verleihen könnte und das besonders gut geeignet ist, im deutsch-polnischen Dialog vertieft behandelt zu werden. Schließlich ist die bevorstehende Auseinandersetzung über die nächste finanzielle Vorausschau der EU sorgfältig vorzubereiten. Ziel müsste es dabei sein, dass sich der größte Nettoszahler (Deutschland) und der größte Nettoempfänger (Polen) auf tragfähige Kompromisse verständigen.

Der deutsch-polnische Dialog über europapolitische Themen bietet sich wegen der überragenden Bedeutung der EU für beide Länder in besonderer Weise dafür an, die bilateralen Beziehungen auf Zukunftsthemen auszurichten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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