

## Differenzieren und Kooperieren

Die Visegrád-Staaten bleiben für die deutsche Europapolitik trotz Differenzen relevant

*Kai-Olaf Lang*

Die vier Länder der Visegrád-Gruppe (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) haben sich aktiv in die Diskussion über die künftige Gestalt der Europäischen Union eingeschaltet. Sie haben bereits unter dem Eindruck des Brexit-Votums und des informellen Gipfels von Bratislava im September 2016 zu gemeinsamen Positionen gefunden und nun im Vorfeld der Jubiläumserklärung von Rom ihre Präferenzen für die Reform der EU artikuliert. Zwar betonten sie bei dieser Gelegenheit zum wiederholten Male ihre Einigkeit, doch es kommen weiterhin deutliche Meinungsunterschiede zum Vorschein, sowohl hinsichtlich der künftigen Konstruktion der EU als auch in wichtigen Sachfragen. Deutschland sollte ungeachtet dieser Diskrepanzen engen Kontakt mit der Gruppe halten und dabei nach der Devise »variabler Differenzierung« kooperieren.

Die Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten im Kontext der EU erlebte vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise 2015/16 eine unerwartete Renaissance. Die vier Länder waren sich in der Ablehnung obligatorischer Verteilquoten und in dem Ziel einig, ihre (restriktive) Migrationshoheit zu bewahren, und bildeten in diesen Fragen eine solide Abwehrfront. Mit dem vermeintlich konstruktiven Ansatz einer »flexiblen« bzw. »effektiven Solidarität« versuchten sie, dem Eindruck einer bloßen Verweigerungshaltung entgegenzuwirken.

In den Debatten über die Zukunft der EU, die verstärkt nach der Brexit-Entscheidung einsetzten, meldeten sich die Visegrád-Länder rasch zu Wort. Sie nutzten ihr wieder-gewonnenes Einvernehmen, um ihre Kernanliegen gemeinsam vorzubringen, ins-

besondere wohl auch mit der Intention, der »alten« Union oder der Europäischen Kommission nicht die alleinige Initiative zu überlassen. In ihren Reformvorschlägen, vor allem in der Erklärung der vier Regierungschefs vor dem Bratislava-Gipfel und dem Input für die Erklärung von Rom, unterstrich die Visegrád-Gruppe die Bedeutung eines intakten Binnenmarkts und seiner Vertiefung, der inneren und äußeren Sicherheit und einer effektiven »demokratischen Kontrolle« legislativer und politischer Prozesse der EU durch die Mitgliedstaaten. Letzteres soll durch eine Stärkung der nationalen Parlamente und des Europäischen Rates gewährleistet werden.

Die Eckpfeiler der europapolitischen Position der Visegrád-Staaten sind das Bekenntnis zur »Einheit« der EU und der Vorbehalt

gegenüber der Herausbildung exklusiver Gruppen und »Kerne«, die zu neuen Spaltungen oder Desintegrationsdynamiken, etwa in der Schengen-Zone oder im Binnenmarkt, führen könnten. Alle vier Länder befürchten, dass die Flexibilisierung der europäischen Integration und insbesondere die Etablierung eines inneren Zirkels, zum Beispiel in Form einer politisch-institutionell aufgewerteten Eurozone, eine EU-interne Peripherie entstehen lassen und die Länder Ostmitteleuropas vom künftigen politischen Zentrum europäischer Politik abkoppeln könnte. Diese Sorge treibt nicht nur die drei Nicht-Euro-Staaten der Visegrád-Gruppe um. Sie wird – in modifizierter Form – auch von der Slowakei geteilt, die die Gemeinschaftswährung bereits übernommen hat.

### **Nationale Präferenzen**

Die konsensualen Positionierungen der Visegrád-Staaten in Bezug auf die Zukunft der EU sind jenseits der Themen Flüchtlingspolitik und Binnenmarkt oft das Resultat einer mühseligen Kompromissbildung. Sie stellen insofern eher kleinste gemeinsame Nenner als unverrückbare Kernforderungen dar. Dies ist auch wenig überraschend, da der Visegrád-Rahmen unterschiedliche europapolitische Interessen der vier Länder einhegen muss.

Polens nationalkonservative Regierung betreibt eine Europapolitik, die sich aus Mitgestaltungsansprüchen und Reformwünschen speist und von einer ambitionierten innenpolitischen Transformationsagenda mitgeprägt wird. Ihr europapolitisches Leitbild, das am Primat der Nationalstaatlichkeit, der »Prinzipientreue« und einer auch nach außen gerichteten »Politik der Würde« ausgerichtet ist, kann im Dialog mit Brüssel leicht zu Verhärtungen führen. Die »negative Politik«, die Außenminister Waszczykowski nach der Niederlage der polnischen Regierung bei der Wiederwahl Donald Tusks zum Präsidenten des Europäischen Rates angekündigt hat, muss jedoch nicht notwendigerweise zu einer generellen Blockadehaltung Polens

führen, sofern die Regierung auf anderem Wege innenpolitisch verwertbare Erfolge auf europäischer Ebene erzielt. Wegen des Verfahrens im Rahmen des Rechtsstaatsmechanismus, das Brüssel in Gang gesetzt hat, gibt es im Regierungslager in Warschau Vorbehalte gegenüber der Europäischen Kommission.

Sofern es um die Regierungspolitik geht, verhält sich die Tschechische Republik pragmatisch. Auch in Anbetracht seiner starken wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Nachbarn aus der Eurozone macht sich Tschechien Sorgen über eine weitere Vertiefung der Eurozone und drängt auf eine Festigung des Binnenmarkts. Die europafreundlichen Parteien der Regierungskoalition (Sozialdemokraten, Christdemokraten) scheuen davor zurück, eine Diskussion über den Beitritt zur Währungsunion zu eröffnen, da diese Option in der Öffentlichkeit wenig Sympathie genießt. Der Großunternehmer und Finanzminister Babiš, dessen Partei ANO bei den Parlamentswahlen im Herbst durchaus Chancen eingeräumt werden, positioniert sich nicht eindeutig, fordert aber ein Referendum in Sachen Euro. Ungeachtet der Differenzen über die Flüchtlingspolitik ist der Prager Regierung daran gelegen, die Beziehungen zu Deutschland als einem zentralen Akteur in der EU und damit auch zu einem künftig denkbaren inneren Zirkel der Integration zu festigen.

Die Slowakei ist das einzige Land der Visegrád-Gruppe, das der Eurozone angehört. Staatspräsident Kiska und Regierungschef Fico haben erst im März 2017 in seltener Eintracht bekräftigt, dass der Platz der Slowakei im Kern Europas sei. Obschon Bratislava mit Beunruhigung auf eine eventuelle Fragmentierung der EU blickt (zu eng ist das Land mit den anderen Visegrád-Ländern verbunden; über ein Viertel der Ausfuhren gelangen dorthin, mehr als nach Deutschland), sähe man es als eine »riesige Niederlage« an, wenn die Slowakei im Ergebnis eines solchen Prozesses nicht in der »ersten Gruppe« der EU landete (Fico).

Ungarn fordert grundlegende Reformen der EU im Sinne einer Wiederaufwertung

mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten. Während Ministerpräsident Orbán und seine konservative Regierung in puncto Flüchtlingspolitik den Widerstand gegen Zuwanderung verteidigen und eine von Mitteleuropa repräsentierte normative Alternative zum liberalen Universalismus des alten Westens propagieren, hat das Regierungslager faktisch vor allem zwei Prioritäten in der EU: die Sicherung des Staatsumbaus und des Systems der Machtkonzentration in Ungarn und die Umsetzung einer »unorthodoxen« Finanz- und Wirtschaftspolitik.

### **Heterogenes Visegrád**

Die Visegrád-Gruppe ist also von zahlreichen internen Gräben durchzogen, die den Einfluss der Vierergruppe im EU-Rahmen begrenzen bzw. determinieren. Polen und Ungarn wollen eine EU der starken Mitgliedstaaten und fordern Spielräume für ihre neotraditionalistische Modernisierungs- und Umbaupolitik im Innern. Die Tschechische Republik und die Slowakei möchten im europäischen Mainstream bleiben. Polen verharrt in misstrauischer Infragestellung einer vermeintlichen deutschen Dominanz. Tschechien, die Slowakei und (ungeachtet einer anderslautenden Rhetorik) auch Ungarn suchen tendenziell das Arrangement mit Deutschland, weil sie darin eine Rückversicherung gegen eventuelle Flexibilisierungsprozesse in der EU sehen. Die Heterogenität der Visegrád-Vier zeigt sich auch in divergierenden Bedrohungswahrnehmungen. Mit ihrer Fokussierung auf Russland unterscheiden sich die Bedrohungsperzeptionen Polens von jenen der anderen drei Länder und decken sich eher mit denen der baltischen Staaten und Rumäniens. Schließlich differieren auch die Potentiale und Ambitionen: Das europapolitische Anspruchsniveau der »Regionalmacht« Polen ist höher als das der drei anderen Länder.

Angesichts dessen wird es die EU auch weiterhin mit einem Visegrád der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und der heterogenen Interessen, Leitbilder und

Kooperationsansätze zu tun haben. In der Praxis werden die EU und die Mitgliedstaaten daher immer wieder mit den Formaten »Visegrád 2+2« oder »Visegrád Minus« konfrontiert sein. Es wäre aber unzutreffend, von einem Prozess der »Ent-Visegrádisierung« der Kooperationspolitik der vier Länder zu sprechen. Visegrád hat sich auch nach vorübergehenden Diskrepanzen wie bei der Wahl Donald Tusks (als Polen auch in der Vierergruppe isoliert war) keineswegs europapolitisch erledigt.

### **Deutschland und Visegrád**

Deutschland ist mit den vier ostmitteleuropäischen Staaten politisch, durch Handelsaustausch und industrielle Arbeitsteilung sowie gesellschaftlich eng verbunden. Deutschland hat daher, aber auch mit Blick auf den europapolitischen Gesamtkontext ein Eigeninteresse daran, mit den Visegrád-Staaten weiter zu kooperieren, die Visegrád-Gruppe zu berücksichtigen, ohne sie aufzuwerten, und das Geflecht der Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Nachbarn flexibel zu entwickeln, das heißt, die politische Intensität der bilateralen Beziehungen zu verstärken oder zu vermindern. Nach der Devise »variable Differenzierung« könnte sich das Verhältnis zu Visegrád an folgenden Leitlinien orientieren:

Die bilateralen Beziehungen müssen gepflegt werden. Im Verhältnis zu Polen geht es gegenwärtig um Stabilisierung und Normalisierung, wobei immer wieder mit Eintrübungen und europapolitischen Komplikationen zu rechnen ist. Das Angebot eines wirtschaftlichen Modernisierungsdialogs, ein lockerer, aber stetiger Austausch über die Zukunft der EU und konkrete Projekte im Rahmen der Östlichen Partnerschaft könnten das Verhältnis zumindest symbolisch festigen. Die Beziehungen zur Tschechischen Republik könnten deutlich mehr Profil bekommen. Als Basis hierfür käme nicht zuletzt der »Strategische Dialog« mit Prag in Frage, der nun europapolitisch nutzbar gemacht werden sollte. Überdies stellt der Bereich Digitalisie-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
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

rung (Industrie 4.0) ein für beide Seiten attraktives wirtschaftliches Thema dar, das Berlin und Prag miteinander verbinden würde, auch über einen eventuellen Regierungswechsel an der Moldau im Herbst 2017 hinaus. Mittelfristig könnte mit der Tschechischen Republik – auch im trilateralen Verbund mit der Slowakei – über die Perspektiven der Eurozone diskutiert werden. Das Eurozonenmitglied Slowakei ist ein Partner, der sich – auch mit Blick auf sein Selbstverständnis – ohne die anderen drei Länder zumindest punktuell in Debatten über Kerneuropa einbinden lässt. Im Verhältnis zu Ungarn sollten die offiziellen, die parteipolitischen und die substaatlichen (Bundesländer) Kanäle weiterhin aktiv genutzt werden. Orbáns Ja zu Tusk (und das damit verbundene Hintansetzen der Interessen Warschaws) sollte zumindest symbolisch honoriert werden.

Jenseits der bilateralen Beziehungen könnte Deutschland den Kontakt zu den Visegrád-Ländern in unterschiedlichen Formaten organisieren, zum Beispiel in der Konstellation Visegrád-Minus oder mit nur einigen Visegrád-Staaten und anderen EU-Partnern (z. B. mit Österreich und ohne Polen). Mit der Visegrád-Gruppe selbst ließen sich zunächst auf Arbeitsebene sektorale Fragen besprechen. Zwar sollte eine generelle Aufwertung der Gruppe als Entität durch Formate Visegrád+Deutschland auf politischer Ebene grundsätzlich vermieden werden, doch könnte durch solche Begegnungen auf Arbeitsebene eine Botschaft des Vertrauens und der Einbindung gesendet werden. Würde sie um Frankreich (Weimarer Dreieck plus Visegrád) erweitert, könnte diese Konstellation auch Exklusionsängsten den Boden entziehen. Überdies bietet der Viererrahmen eine Möglichkeit, den Austausch auch mit Ländern zu stützen, die »abzudriften« drohen.

Inhaltlich sollte sich Deutschland – unabhängig vom Format – gegenüber den Visegrád-Staaten auf Themen konzentrieren, die verbinden. Dazu gehören die Felder Wirtschaft/Binnenmarkt, (europäische) Sicherheit und Nachbarschaften. Auch die Bereiche

Innovation sowie Forschung und Entwicklung eignen sich dafür, weil sich hier leicht »Win-win«-Konstellationen herbeiführen lassen. Deutschland sollte prüfen, an welcher Stelle es im Hinblick auf die Ende März verabschiedete »Warschauer Erklärung« zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Visegrád-Staaten Angebote machen kann.

Gleichzeitig sollten die vier Länder daran erinnert werden, dass sie ihre Bereitschaft erklärt haben, zumindest im Rahmen »effektiver« Solidarität an der Bewältigung der Migrationskrise mitzuwirken. Mit allen vier Staaten könnten – individuell zugeschnittene – »Zukunftsdialoge« organisiert werden, die innerhalb bestehender Formate mit Leben gefüllt und durch Besuchsdiplomatie akzentuiert würden. Dadurch ließen sich Prioritäten und »rote Linien« aller Beteiligten im Hinblick auf die weitere EU-Reform identifizieren.

In der politischen Geographie der EU, die sich durch den anstehenden Brexit verändert, wird die Qualität der Beziehungen Deutschlands zu den Visegrád-Ländern ein bedeutender Gradmesser dafür sein, ob die deutsche Europapolitik dem Primat des Zusammenhalts folgt oder einen *pivot* Richtung Frankreich bzw. Eurozone vollzieht. Sollte sich Deutschland eindeutig auf die Variante eines Kerneuropas einlassen, würde dies nicht nur das Risiko neuer Risse im Verhältnis Deutschlands zu seinen östlichen Nachbarn erhöhen, sondern auch die europapolitischen Konvergenzen ungenutzt lassen, die ungeachtet ideologischer Auseinandersetzungen mit diesen Ländern bestehen. Anders formuliert: Deutschland braucht die Visegrád-Länder in wichtigen europapolitischen Themenfeldern, etwa in der Wirtschaftspolitik, bei der europäischen Russland- und Ostpolitik und in der Sicherheitspolitik. Die Kooperation mit den Visegrád-Staaten aufrechtzuerhalten ist auch ein Beitrag zur Diversifizierung der deutschen Europapolitik und ein Signal an Frankreich und Südeuropa, dass Berlin noch andere, ergänzende Partneroptionen zur Verfügung stehen.