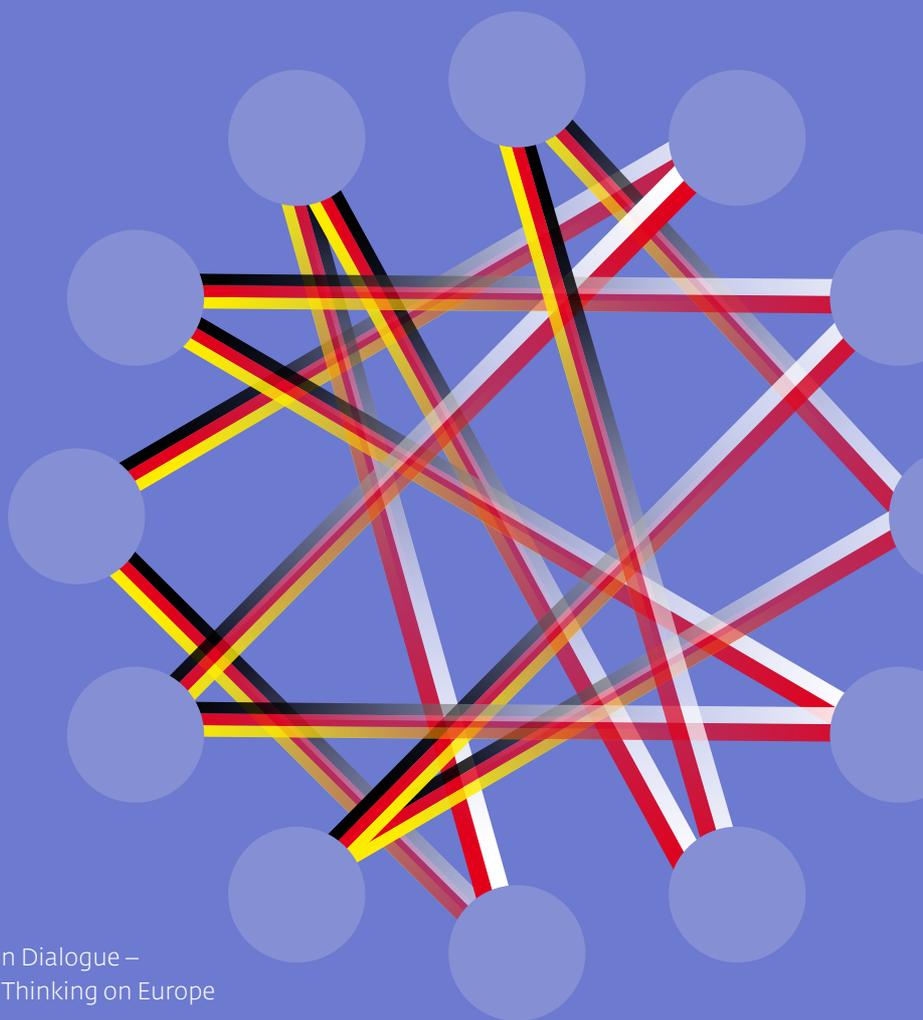


Ireneusz P. Karolewski

**Deutschland, Polen und Europa.
Eine Erfolgsgeschichte
in der Bewährungsprobe**



Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Über den Autor | 2 |
| Zusammenfassung | 3 |
| Einführung | 4 |
| I. Deutschland und Polen im Kontext der europäischen Integration | 6 |
| II. Gemeinsame Interessen und Divergenzen | 8 |
| III. Mehr als eine Akzentverschiebung nach 2015 | 12 |
| IV. Handlungsmöglichkeiten | 16 |
| Stiftung Genshagen | 19 |
| Impressum | 20 |

Über den Autor

Ireneusz Paweł Karolewski ist Professor für Politikwissenschaft am Willy Brandt Zentrum für Deutschland- und Europastudien der Universität Wrocław; Studium der Politikwissenschaft, Promotion und Habilitation an der Universität Potsdam. Er war Gastprofessor u.a. an der Harvard Universität, der Hebräischen Universität Jerusalem und am Institut d'Etudes Politiques in Lille. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: europäische Integration, Nationalismus, Außenpolitik. Ausgewählte Publikationen: *European Identity Revisited* (Routledge, 2016), *New Approaches to EU Foreign Policy* (Routledge, 2014), *Citizenship and collective Identity in Europe* (Routledge, 2010). Er ist ordentliches Mitglied der Academia Europea.

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier skizziert die Dynamik der deutsch-polnischen Beziehungen im europäischen Kontext vor und nach dem Beitritt Polens zur Europäischen Union. Auf dieser Basis werden die aktuellen Spannungen zwischen Warschau und Berlin und deren Ursachen analysiert. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass es zu früh sei, von einer lang anhaltenden Krise in den bilateralen Beziehungen zu sprechen. Es handele sich vielmehr um eine ernste Bewährungsprobe, die sogar als Chance behandelt werden sollte. Dementsprechend werden abschließend konkrete Handlungsempfehlungen aufgezeigt, wie die aktuell belasteten Beziehungen unter den sich wandelnden internen und externen Rahmenbedingungen zu Gunsten einer Wiederbelebung der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa in Zukunft gestaltet werden können.

Einführung

Die deutsch-polnischen Beziehungen stecken momentan in einer Abkühlungsphase. Dies liegt an einer Reihe von Faktoren, die vor allem seit 2015 deutlich zu Tage treten, sich aber auch mit Altlasten der deutsch-polnischen Beziehungen überlappen.

Erstens sind es *ideologische* Faktoren, die mit einer außenpolitischen Umorientierung der PiS-Regierung (dt. *Recht und Gerechtigkeit*), die seit Herbst 2015 die polnische Außenpolitik bestimmt, einhergehen. Dieser Umorientierung liegt die Überzeugung zugrunde, dass Deutschlands dominante Stellung in der EU (auch in Form der in Polen oft als solche wahrgenommenen deutsch-französischen Hegemonie) keine umfassende und vertiefte Partnerschaft zwischen Berlin und Warschau erzwingt. Eine zu enge Partnerschaft mit Deutschland reduziere Polen auf eine Vasallenrolle, die die außenpolitische Subjekthaftigkeit Polens in Frage stelle. Die PiS-Regierung sucht daher seit 2015 nach alternativen Kooperationsformaten in der EU, wie z.B. ein Bündnis mit Großbritannien¹ oder die Drei-Meeres-Initiative (verstärkte Zusammenarbeit von zwölf mittel- und osteuropäischen Ländern um die Adria, Ostsee und das Schwarze Meer)².

Bei den ideologischen Faktoren dürfte auch die nationalistische Tradition der polnischen Zwischenkriegszeit eine Rolle spielen, die in Anlehnung an Roman Dmowski eine Annäherung an Russland (und andere slawische Länder) zwecks Ausbalancierung deutscher Macht postuliert.³ Diese ideologischen Einflüsse sind vor allem im klerikal-nationalistischen Flügel der PiS

zu finden, also im Umfeld des ehemaligen Verteidigungsministers Antoni Macierewicz, wenngleich die pro-russischen Sympathien angesichts der Smolensk-Katastrophe nicht offen zur Schau gestellt werden.

Zweitens sind es die *strukturellen* Faktoren, wie das bevorstehende Ausscheiden Großbritanniens aus der EU (Brexit) und die US-Präsidentschaft von Donald Trump, welche die polnische Politik seit 2016 stark mitbestimmen. Der Brexit beraubt Warschau der Möglichkeit, eine engere Zusammenarbeit mit London innerhalb der EU einzugehen. Zugleich vermindert er den Einfluss der Nicht-Euro-Länder, von denen Polen das größte EU-Mitglied bleibt. Mit Großbritannien machen die Nicht-Euro-Länder noch 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 33 Prozent der Bevölkerung der gesamten EU aus. Ohne Großbritannien werden Polen, Ungarn und die Tschechische Republik zu einer strukturellen Minderheit in der EU. In diesem Kontext wird die EU ohne Großbritannien in Warschau noch stärker als zuvor durch das Prisma eines deutsch-französischen Kondominiums angesehen.

¹ Vgl. Außenpolitische Grundsatzrede des polnischen Außenministers Witold Waszczykowski vor dem Sejm am 29.01.2016, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/6A4CD2F71231A36FC1257F4D003FECA4/%24File/10_b_ksiazka_bis.pdf, abgerufen am 03.12.2016, sowie derselbe, »Mit der Hand auf dem Herzen«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.04.2018.

² Three Seas Initiative Summit 2018, <http://three-seas.eu/2018-summit/>, abgerufen am 03.12.2018.

³ Małgorzata Morawiec: Antiliberale Europäisierung. Autoritäre Europakonzeptionen der Zwischenkriegszeit, in: *Zeithistorische Forschungen* 3-2012, <https://zeithistorische-forschungen.de/3-2012/id=4609#pgfId-1038008>, abgerufen am: 09.12.2018.

Die krisenbehaftete und erratische Präsidentschaft von Donald Trump ist ein weiterer struktureller Faktor, dem sich Polen nicht entziehen kann. Trotz zahlreicher Versuche (einschließlich des Besuchs des polnischen Präsidenten Andrzej Duda im Weißen Haus im September 2018), Donald Trump auf die polnischen Interessen einzuschwören, bleibt er ein Risikofaktor für die polnischen Sicherheitsinteressen. Trumps wiederholte Infragestellung des Multilateralismus, seine Schwächung der NATO als Verteidigungspakt sowie die problematische Verquickung mit dem Kreml lassen das Weiße Haus immer weniger als verlässlichen Partner Polens erscheinen. In diesem Kontext befürchtet allerdings die PiS-Regierung, dass mit dem Wegfall der USA als globale Schutzmacht eine geopolitische Stärkung Deutschlands als neuem selbsternanntem Bewahrer der internationalen Ordnung einhergehen werde.

Drittens ist das Erbe der älteren *bilateralen* Kontroversen zwischen Deutschland und Polen ausschlaggebend, zu denen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik vor allem das deutsch-russische Nord-Stream-Projekt zählt. Für Warschau ist das Gaspipeline-Projekt der Inbegriff der Achse Berlin-Moskau geworden, die nicht nur die polnischen Sicherheitsinteressen bedroht, sondern auch eine gemeinschaftliche Energiepolitik der EU torpediert. Trotz zahlreicher Proteste Polens, der

baltischen Staaten und Schwedens wurde die deutsch-russische Gaspipeline auf dem Boden der Ostsee und unter Umgehung der bisherigen Transit-Länder gebaut und im Jahr 2011 in Betrieb genommen. Der zweite Strang der Pipeline wird seit 2015 vorbereitet, womit sich die Abhängigkeit Europas vom russischen Gas sowie das Erpressungspotenzial Russlands gegenüber Polen, der Ukraine und den baltischen Staaten erhöhen werden.

Viertens hatte die *Mitgliedschaft Polens* in der EU einen wesentlichen Einfluss darauf, wie sich die deutsch-polnischen Beziehungen in den letzten Jahren entwickelt haben. Während die deutsch-polnischen Beziehungen nach 1989 von den Bestrebungen aufeinanderfolgender polnischer Regierungen bestimmt waren, der EU beizutreten, sind es seit 2015 insbesondere zwei Streitpunkte, welche die Beziehungen zwischen Berlin und Warschau im Kontext der EU belasten: die Flüchtlingskrise von 2015–2016 und die Kontroversen rund um die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen seit 2015. Beide Streitpunkte betreffen auch andere Staaten der Region, insbesondere Ungarn.

I. Deutschland und Polen im Kontext der europäischen Integration

Die deutsch-polnischen Beziehungen entwickelten sich nach 1989 weitgehend im Kontext der europäischen Integration und der NATO. Die Bundesrepublik unterstützte die Annäherung Polens an die EU, zunächst durch das trilaterale Weimarer Dreieck von 1991, das Assoziierungsabkommen von 1991 und anschließend auf der Basis der Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993.⁴ Das bedeutet jedoch nicht, dass die Unterstützung Deutschlands nur normativen Überlegungen im Rahmen der postulierten Interessen- und Wertegemeinschaft folgte und immer stabil war. Einige EU-Mitglieder standen der EU-Osterweiterung offener gegenüber und förderten sie auch aktiv (wie z.B. Großbritannien und Dänemark), während sie von anderen eher gebremst wurde (wie z.B. von Frankreich und Italien). Deutschland wechselte diesbezüglich immer wieder die Position (unter anderem unter dem Druck der eigenen Gewerkschaften, die vor einer massiven Arbeitsmigration aus Osteuropa warnten, bzw. von Akteuren, die deutsche Eigentumsansprüche von Bewohnern der ehemaligen Ostgebiete des Deutschen Reichs durchzusetzen versuchten), was zum Teil erklären kann, warum die Osterweiterung erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an Schwung gewann.⁵ In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war auch das Verhältnis Deutschlands zur NATO-Mitgliedschaft Polens ambivalent, vor allem aus Rücksicht auf Russland, das gegen die NATO-Erweiterung Bedenken äußerte. Das Assoziierungsabkommen Polens mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) von 1991 hatte zum Ziel, die Handelsliberalisierung voranzutreiben, wobei es eine Reihe von Übergangsperioden für die Einfuhr von Waren aus Mittelosteuropa (MOE) (z.B. Stahl-, Textil- und Agrarprodukte) sowie Anti-

dumping-Regulierungen vorsah, die direkte Auslandsinvestitionen in der Region sowie Exporte nach Westeuropa (darunter Deutschland) behinderten. Damit wurden westeuropäische Märkte geschützt, während die einseitige Öffnung der Märkte in Mittelosteuropa schnell zu asymmetrischen Zahlungsbilanzdefiziten führte.⁶ Im Jahr 1990 erzielte Polen noch einen milliarden schweren Außenhandelsüberschuss, während bis zum Rekordjahr 1998 der polnische Importüberschuss auf 3,9 Mrd. Euro anstieg. Der deutsche Außenhandel mit Polen wuchs seit 1990 stetig weiter an, bisweilen um mehr als 17% jährlich (z.B. im Jahr 2000 gegenüber 1999).⁷

Hierbei gilt es zu betonen, dass die Politik Deutschlands und der EU gegenüber Polen vorrangig eigene wirtschaftliche und machtpolitische Interessen verfolgte, was in der internationalen Politik eher der Normalfall ist. Dies gilt auch für die finanzielle Hilfe der EU. Polen erhielt zwischen 1990 und 1996 etwa 1,4 Milliarden EUR im Rahmen des PHARE-Programms. Kritiker argumentierten jedoch, dass erhebliche Teile der Ressourcen für die Finanzierung westlicher Consulting-Firmen verwendet wurden, was den wirtschaftlichen Mehrwert des Programms für Polen selbst relativiert habe.⁸

Nichtsdestotrotz war es die Regierung von Gerhard Schröder, die 2002 die Weichen für die EU-Osterweiterung stellte und diese an eine umfassende institutionelle Reform der EU knüpfte. Wie Frank Schimmelfennig betont, wäre allerdings die Beibehaltung der wirtschaftlichen Vorteile der EU gegenüber

⁴ Vgl. Ireneusz P. Karolewski und Maciej Wilga, Poland and the European Union, Oxford Research Encyclopedia of Politics 2018, https://www.researchgate.net/publication/323497016_Poland_and_the_European_Union, abgerufen am 03.12.2018.

⁵ Vgl. Thomas Mehlhausen, European Union enlargement: Material interests, community norms, and anomie, London: Routledge, 2016; Frank Schimmelfennig, The EU, NATO and the integration of Europe: Rules and rhetoric, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁶ Thomas Mehlhausen, ebenda, S. 52

⁷ Andreas Kuhn, Der deutsch-polnische Außenhandel im Kontext der EU-Osterweiterung, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 3, 2002, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Aussenhandel/DeutschPolnischeAussenhandel_32002.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 03.12.2018.

⁸ Heather Grabbe, A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, European University Institute, 1999, S. 9–10.

Mittelosteuropa (darunter Polen als größtem Wirtschaftspartner in der Region) auch ohne eine EU-Mitgliedschaft möglich gewesen, weswegen eine rein wirtschaftspolitische Erklärung für die Osterweiterung zu kurz greift.⁹ Eine alternative Erklärung wäre die machtpolitische, nach der die Osterweiterung zum Anlass genommen wurde, das Gewicht der großen Länder in der EU gegenüber den anderen EU-Mitgliedern zu stärken.¹⁰

Deutschland ist es gelungen, die Skepsis Frankreichs und Italiens gegenüber der Osterweiterung zu überwinden und die größte Ausweitung der EU in ihrer Geschichte zu bewerkstelligen. Der Kompromiss wurde 2002 in Kopenhagen geschmiedet. Einerseits wurden langjährige Übergangsfristen für Arbeitnehmer der EU-Beitrittsländer eingeführt, was das Recht der polnischen Bürger (und anderer Mittelosteuropäer) auf Freizügigkeit in der EU beschränkte. Andererseits erhielten Polen und andere Beitrittsländer ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung des neuen EU-Verfassungsvertrags, und zwar noch vor dem formalen EU-Beitritt des Landes am 1. Mai 2004, was als ein einzigartiges Ereignis zu bewerten ist und zugleich der Auslöser für den ersten ernsthaften Konflikt zwischen Polen und Deutschland auf Regierungsebene war.

Eines der zentralen Ziele des Verfassungsvertrags war die von Deutschland und Frankreich angetriebene Reform des EU-Entscheidungssystems der qualifizierten Mehrheit zur so genannten doppelten Mehrheit von 50 Prozent der Mitglieder und 60 Prozent der EU-Bevölkerung. Polen kritisierte diese Änderung unter der sozialdemokratischen Regierung von Leszek Miller scharf und drohte mit einem Veto. Warschau argumentierte, dass es an Gewicht gegenüber den

großen EU-Ländern einbüßen würde, da der Vertrag von Nizza das Land (mit 27 Stimmen) in dieselbe Liga wie Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien (29 Stimmen) eingestuft hatte. Mit dem Veto Polens scheiterte die Regierungskonferenz im Dezember 2003, was einerseits zu Verstimmungen zwischen Berlin und Warschau führte, aber auch den Weg für einen neuen Kompromiss bei der Frage der doppelten Mehrheit (55 Prozent der Mitglieder und 65 Prozent der EU-Bevölkerung) ebnete. Diese machtpolitischen Fragen kehrten 2007 zurück, als der Lissabonner Vertrag unter der deutschen Ratspräsidentschaft verhandelt wurde.

⁹ Frank Schimmelfennig, a. a. O.

¹⁰ Ireneusz P. Karolewski, Constitutionalization of the European Union as a Response to the Eastern Enlargement: Functions versus Power, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2007, 23(4), S. 501–524.

II. Gemeinsame Interessen und Divergenzen

Nach seinem EU-Beitritt definierte Polen eine Reihe von Politikfeldern für sich als Prioritäten: Dazu gehörten die Energiesicherheit, Sicherheit und Verteidigung sowie die Östliche Partnerschaft (Anbindung der postsowjetischen Staaten an die EU und ihre Demokratisierung)¹¹, wo es mehrere Überlappungen zwischen deutschen und polnischen Interessen gab. Auch die Erfahrung mit der polnischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2011 hatte die Verlässlichkeit des Landes unter Beweis gestellt und seine Glaubwürdigkeit als europäischer Partner für Deutschland gestärkt. Polen bewies dabei nicht nur, dass es komplexe Sachverhalte auf der europäischen Ebene managen, sondern auch, dass es sich als neutraler Vermittler verhalten kann.¹²

Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik in der EU

Deutschland und Polen arbeiteten seit 2004 in einer Reihe von Politikfeldern zusammen. Dazu gehörte z.B. die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber auch die deutsch-polnische Abstimmung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Rahmen der EU zur Zeit der liberalkonservativen PO-Regierung in Polen (2007–2015).

Im Jahr 2010 führte Polen die EU-Battlegroup (I-2010) an, die aus 2.500 Soldaten aus Polen, Deutschland, Litauen, Lettland und der Slowakei bestand. Polen trug die Hälfte des Militärpersonals bei. 2013 führte Polen die Weimar Battlegroup (BG I/2013) an, die 2.100 Soldaten aus Polen, Deutschland und Frankreich umfasste.

¹¹ Karolewski und Wilga, a. a. O.

¹² Ireneusz P. Karolewski, Thomas Mehlhausen, Monika Sus, Poland's EU-Council Presidency under evaluation: Navigating Europe through stormy water, Baden-Baden: Nomos 2014.

Von der Euro- und Finanzkrise blieb Polen größtenteils verschont und unterstützte weitgehend den deutschen Ansatz der ausgeweiteten Kontrolle der EU über die nationalen Finanzen sowie eine erhöhte Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU (z.B. durch die Einführung des europäischen Semesters und die Sixpack-Reformen). Es gestaltete ihn sogar mit, z.B. während der polnischen EU-Ratspräsidentschaft von 2011. In der Eurokrise förderte Warschau die Führungsrolle Deutschlands aktiv und forderte Berlin sogar explizit dazu auf, voranzugehen. Die Berliner Rede des damaligen Außenministers Sikorski (»Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit«) ist als Höhepunkt dieser Entwicklung zu sehen.¹³

Östliche Partnerschaft und Ukrainekrise

Insbesondere bei der Östlichen Partnerschaft bewährte sich die deutsch-polnische Kooperation, da beide Länder ein starkes Interesse an der Stabilisierung und Demokratisierung des postsowjetischen Raums haben. Diese gemeinsamen Interessen kamen deutlich während der Ukrainekrise 2014–2015 zum Tragen. Warschau und Berlin waren die tatkräftigsten Akteure in der Ukrainekrise, selbst wenn Polen im Minsk-Format formal keine Rolle spielte. Dank der Kooperation konnte unter anderem erreicht werden, dass die Ukraine mit Gas aus der EU beliefert werden konnte (so genannte »reversed gas flows«), nachdem Russland seine Lieferungen gestoppt hatte.¹⁴ Die enge Kooperation zwischen Berlin und Warschau verhalf der Ukraine zum energiepolitischen Überleben. Beide

¹³ Die Berliner Rede von Radoslaw Sikorski bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 27.11.2011, <https://dgap.org/de/node/20029>, abgerufen am 03.12.2018.

¹⁴ Ireneusz P. Karolewski, Mai'a Cross Davis, The EU's power in the Russia-Ukraine crisis: Enabled or constrained?, *Journal of Common Market Studies*, 2017, 55 (1), S. 137–152.

Länder unterstützten auch in der späteren Phase des Konflikts die territoriale Integrität der Ukraine. Polen und Deutschland waren von Anfang an in der Ukrainekrise aktiv und koordinierten ihr Vorgehen miteinander. So versuchten die Außenminister Polens, Deutschlands und Frankreichs, in den Gesprächen zwischen dem Janukowyttsch-Regime und der ukrainischen Maidan-Opposition im Februar 2014 zu vermitteln. Die deutsch-polnische Zusammenarbeit in Bezug auf die Ukraine und die Östliche Partnerschaft kann als Paradebeispiel für das Kooperationspotenzial der beiden Länder angeführt werden. Die Regierungschefs und die Außenministerien beider Länder betrieben während der Ukrainekrise einen hohen Koordinierungsaufwand und trugen damit zum Erfolg der EU-Politik gegenüber der Ukraine (mit dem Primärziel, die Souveränität des Landes zu stärken,) bei.

Energiepolitik

Das Gegenteil lässt sich allerdings von der Energiepolitik der beiden Länder in der EU behaupten. Die Energiesicherheit ist für Polen ein zentrales Anliegen der Außenpolitik, vor allem angesichts der Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland. Es gibt dazu einen parteiübergreifenden Konsens, der Gaslieferungen als eine Frage der nationalen Sicherheit definiert. Als EU-Mitglied versuchte Polen, die Vergemeinschaftung der EU-Energiepolitik voranzutreiben, was vor allem an Deutschland scheiterte. 2014 verschickte der damalige polnische Premierminister Donald Tusk ein Non-Paper »Roadmap Towards an Energy Union for Europe« an die EU-Mitgliedstaaten und an die Europäische Kommission.¹⁵ Einer der wesentlichen Punkte des Non-Papers war das Postulat der Stärkung der EU-Verhandlungsmacht gegenüber externen Lieferan-

ten. Es ging darum, dass die Europäische Kommission anstelle der einzelnen Mitgliedstaaten die Gaspreise und -mengen für die gesamte EU verhandeln sollte, was die EU gegenüber Russland, aber auch gegenüber anderen Lieferanten stärken sollte.

Das Ziel war zugleich, eine hohe energiepolitische Abstimmung innerhalb der EU zu erreichen und Alleingänge, wie diejenigen Deutschlands mit Nord Stream 1 und 2, zu unterbinden. Nord Stream 2 kommt für Warschau einer rücksichtslosen Durchsetzung deutscher nationaler Energieinteressen gleich, die sich um die Belange Polens, der Ukraine und der baltischen Staaten kaum schert. Trotz zahlreicher Beteuerungen von Gerhard Schröder bis Angela Merkel, dass es sich hierbei um ein kommerzielles Projekt handele, begann die Bundesregierung bereits 2005 – mit dem Bau der Pipeline – Deutschland zum neuen Energie-Hub für die Gasversorgung Europas auszubauen.

In Warschau wurde die Entlohnung Gerhard Schröders mit dem Aufsichtsratsvorsitz der Gazprom-Tochter Nord Stream 1 nicht nur als ein Akt politischer Korruption verstanden, sondern auch als eines der wichtigsten Instrumente Putins zur Destabilisierung Europas. Dass ein ehemaliger deutscher Bundeskanzler Hauptlobbyist Russlands ist, welches benachbarte Länder überfällt, andere destabilisiert und das Völkerrecht verletzt, wird in Warschau als schwerwiegender Vorgang angesehen. Die zahlreichen Versuche in der deutschen Parteienlandschaft, die Rolle Schröders zu verharmlosen bzw. ihn als Privatmann darzustellen, zeigen nur, wie wenig die deutschen Eliten verstanden haben, welcher Schaden dadurch in den deutsch-polnischen Beziehungen angerichtet wurde.

¹⁵ Vgl. Donald Tusk, »A united Europe can end Russia's energy stranglehold«, Financial Times, 21.04.2014.

In diesem Licht wird auch die Forderung des ehemaligen Außenministers Sigmar Gabriel im Jahr 2018, Sanktionen gegen Russland zu beenden, gesehen.¹⁶ Aus der Perspektive Warschaws verfestigte sich dadurch ein traditionelles Wahrnehmungsmuster, demzufolge Berlin den Interessen Russlands Priorität vor den Sicherheitsbelangen Polens einräumt. Die immer wieder vorgetragenen Verweise auf das wachsende Handelsvolumen zwischen Polen und Deutschland¹⁷ als Maßstab der erfolgreichen Beziehungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass Nord Stream 1 und 2 heute als wesentliche Quellen für das Misstrauen Warschaws gegenüber Berlin zu sehen sind.

Dies führt zu einer weiteren Divergenz in Bezug auf das Verhältnis zu Russland und der Ukraine. Zwar wird auch heute in Warschau der Beitrag der Merkel-Regierung zur Eindämmung der russischen Aggression in der Ukraine gewürdigt, es gibt aber zugleich ernsthafte Zweifel daran, ob ein SPD-Kanzler (z.B. Sigmar Gabriel) ähnlich gehandelt hätte. In diesem Sinne gehen die PiS-Politiker (z.B. um den ehemaligen Verteidigungsminister Macierewicz) heute in Warschau davon aus, dass Deutschland potenziell ein »swing state« sei, in dem wesentliche Teile der politischen Eliten grundsätzlich Putin-freundlich eingestellt sind.¹⁸

In Polen wurde durch die Ukraine-Krise der ostpolitische Konsens unter den politischen Parteien, insbesondere hinsichtlich der Skepsis gegenüber der

russischen Außenpolitik, eher verstärkt. Dies liegt an der geopolitischen Nähe Polens zu Russland, an der konkreten militärischen Bedrohung aus Kaliningrad¹⁹ sowie an der historischen Erfahrung Polens mit russischer und sowjetischer Aggression. Die deutschen Parteien sind hingegen weniger kritisch in ihrer Einschätzung der russischen Außenpolitik. Entschieden kremlfreundliche Positionen werden nicht nur durch die Linke und die AfD konsistent vertreten, sondern auch durch die CSU und Teile der SPD – wobei sich der deutsche Außenminister Heiko Maas entschieden kritischer gegenüber dem Kreml positioniert hat. Gerade bei der SPD ist die geschichtsvergessene Unterstützung von Putins Russland in Warschau kaum nachzuvollziehen, auch angesichts der Tatsache, dass Tausende SPD-Mitglieder in Ostdeutschland nach der Zwangsvereinigung mit der KPD in NKWD-Lagern ihr Leben verloren haben.

Anders als in Polen gibt es im Bundestag keine Partei, die eine ukrainische NATO-Mitgliedschaft unterstützt und mit Bündnis 90/Die Grünen nur eine Partei, die explizit eine ukrainische EU-Mitgliedschaft fordert. In Polen unterstützen alle Parteien eine Westanbindung und eine EU-Mitgliedschaftsperspektive für die Ukraine, wobei einige Parteien dies prononcierter als andere darstellen.²⁰ Aus diesen Unterschieden wird heute in Warschau die Erkenntnis abgeleitet, dass eine »Russland-realistische« Außenpolitik in Europa vor allem mit Großbritannien und den baltischen Staaten entwickelt werden muss.

¹⁶ Vgl. »Gabriel offen für Aufhebung der Russlandsanktionen«, Handelsblatt, 10.1.2018, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-krise-gabriel-offen-fuer-aufhebung-der-russland-sanktionen/20835200.html?ticket=ST-3272308-HczNCwzUpovylh70aNXL-ap2>, abgerufen am 03.12.2018.

¹⁷ https://www.deutschlandfunk.de/besuch-in-warschau-merkel-und-morawiecki-stimmen-positive.1773.de.html?dram:article_id=413463, abgerufen am 03.12.2018.

¹⁸ »Macierewicz: W Niemczech są siły prorosyjskie, nie chcą baz USA«, Rzeczpospolita, 08.06.2018, <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/180609457-Macierewicz-W-Niemczech-sa-sily-prorosyjskie-nie-chca-baz-USA.html>, abgerufen am 03.12.2018.

¹⁹ Russland kann jederzeit mit dem S-300-System eine Flugverbotszone über der Ostsee und dem nördlichen Teil von Polen einrichten, die eine Verteidigung durch die NATO-Luftwaffe zunichtemachen würde, und hat auch atomar ausstattbare »Iskander«-Kurzstreckenraketen in Kaliningrad installiert, die mit 500 Kilometern Reichweite mehr als die Hälfte des polnischen Territoriums erreichen können.

²⁰ Ireneusz P. Karolewski, Thomas Mehlhausen, Geeint gegen den Feind? Ostpolitische Konzeptionen polnischer und deutscher Parteien während des Ukrainekriegs, in: Weronika Priesmeyer-Tkocz (ed.) Common Values: Discussing German and Polish Perceptions of European Integration, Baden Baden: Nomos, 2018, S. 273–316.

In der Strategie der polnischen Außenpolitik für die Jahre 2017–2021²¹ wird Russland als »revisionistische Macht« bezeichnet, die Grundsätze des Völkerrechts bewusst verletze und militärische Gewalt gegen Drittländer systematisch anwende. Zugleich werden in dem Dokument Sanktionen gegen Russland mehrfach genannt und unterstützt. Deutschland wird trotz enger Kooperation in den Jahren 2014–2015 nicht als potenzieller Partner Polens in der Außenpolitik gegenüber Russland erwähnt, da die militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Großbritannien, als der einzigen Russland-realistischen Macht in Europa, als Priorität angesehen wird. Dies scheint im Laufe der Skripal-Affäre noch mehr an Brisanz gewonnen zu haben.²² So traf sich der neue Außenminister Polens Jacek Czaputowicz während seines offiziellen Besuchs in Großbritannien im März 2018 nicht zufällig mit seinem damaligen Amtskollegen Johnson auf dem britischen Luftwaffenstützpunkt Northolt, wo über eine polnisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik und über das Skripal-Attentat explizit beraten wurde.²³ Die »Securitization« der polnischen Außenpolitik hat unter anderem zur Folge, dass weder der EU noch Deutschland, die beide von der polnischen Regierung als sicherheitspolitische »Leichtgewichte« eingestuft werden, eine relevante Rolle in der Sicherheitspolitik Polens eingeräumt wird.

²¹ Strategie der polnischen Außenpolitik 2017–2021, Warschau, Juli 2017, <https://www.msz.gov.pl/resource/978285e3-5684-4fcb-8d7e-d0a8bdfdb0fdb:JCR>, abgerufen am 03.12.2018.

²² Vgl. Bericht auf TVN24, 29.03.2018, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/otrucie-siergieja-skripala-sledztwo-skupi-sie-na-jego-domu,825673.html>, abgerufen am 03.12.2018.

²³ Vgl. Bericht auf InfoSecurity24, 16.03.2018, <https://www.infosecurity24.pl/czaputowicz-pewne-ze-panstwo-rosyjskie-bylo-zaangazowane-w-probe-otrucia-skripala>, abgerufen am 03.12.2018.

III.

Mehr als eine Akzentverschiebung nach 2015

Die oben dargestellten Divergenzen gibt es kontinuierlich, unabhängig von der ideologischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung in Warschau. Was jedoch neu ist, sind die Entwicklungen nach 2015: Die Flüchtlingskrise und die Kontroversen um die Rechtsstaatlichkeit in Polen, die die deutsch-polnischen Beziehungen gegenwärtig besonders belasten. Diese haben darüber hinaus ein beträchtliches negatives Potenzial, längerfristige Konflikte in der EU anzutreiben.

Flüchtlingspolitik

Angesichts der Massenmigration nach Europa entschied die EU in einem Mehrheitsverfahren im September 2015, 120.000 Asylsuchende aus der MENA-Region von Griechenland und Italien auf 22 weitere EU-Länder zu verteilen. Während die Tschechische Republik, die Slowakei, Rumänien und Ungarn dagegen stimmten, akzeptierte Polen zusammen mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten (jedoch ohne Großbritannien, Irland und Dänemark, die sich über eine vertraglich vereinbarte Opt-out-Option nicht an der gemeinsamen Asylpolitik beteiligen) die Verteilungsquoten, wobei Polen selbst 7.000 Asylsuchende aufnehmen sollte.

Nach der Regierungsübernahme durch die PiS wurde die Verteilungsquote zunächst akzeptiert, allerdings mit Verweis auf die Terrorangriffe in Paris und Brüssel und mit Blick auf die sexuellen Übergriffe in der Kölner Silvesternacht 2015/2016 dann wieder abgelehnt. Warschau wurde zu einem der führenden Kritiker der EU-Flüchtlingsquote und schloss sich Ungarn und der Slowakei an, die 2015 eine Klage beim Europäischen Gerichtshof gegen die Verteilungsquoten eingereicht hatten. Eines der Argumente war dabei, dass die EU

die Quotenregelungen mit Hilfe einer Mehrheitsentscheidung durchgesetzt habe, obwohl diese bei kontroversen Fragen in der EU selten verwendet wird, um die Autonomie der EU-Mitglieder zu wahren. Der Migrationskonflikt weitete sich daraufhin zu einem der ernsthaftesten Konflikte in der EU aus, der auch das Verhältnis zwischen Warschau und Berlin belastete. Während die deutsche Bundesregierung Polen (und anderen Visegrád-Staaten) mangelnde europäische Solidarität vorwarf und normativen Druck ausübte, antwortete Warschau mit dem Gegenvorwurf der Heuchelei und wendete sich gegen die aus Sicht der polnischen Regierung instrumentelle Rhetorik Deutschlands, die eigene Interessen als europäische Werte ausgab. Für die Regierung in Warschau ist der Fall eindeutig: Deutschland hielt es 2015 nicht für nötig, sich mit anderen EU-Regierungen über die für alle Mitglieder problematische Politik der offenen Grenzen abzustimmen. Danach konnte die deutsche Kanzlerin aus innenpolitischen Gründen keinen politischen Mechanismus finden, sich gesichtswahrend aus der Bredouille zu ziehen, was die Flüchtlingskrise noch unnötig verschlimmerte.²⁴

Für das Regierungslager in Polen war dies ein weiteres Beispiel für den deutschen Hang zum Alleingang, dessen Folgen dann auf den Schultern anderer Länder ausgetragen würden. Die PiS-Regierung kam in den Jahren 2015 und 2016 zu der Auffassung, dass die angestrebte Verteilungsquote vom September 2015 nur einen Auftakt darstellte und Deutschland intensiv daran arbeitete, in der EU einen permanenten Verteilungsmechanismus einzurichten, nach dem Polen nicht 7.000, sondern 50.000 bis 70.000 Asylsuchende aufzunehmen gezwungen wäre. Vor diesem Hintergrund wurde Berlin die Ausübung unangemessenen normativen Drucks vorgeworfen, der einerseits kontraproduktiv sei (denn ein permanenter Vertei-

²⁴ Vgl. Roland Benedikter, Ireneusz Paweł Karolewski, »We Can Handle This« – How the Refugee and Migration Crisis is Changing the German Political Landscape, *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2016, 10:3, S. 423–435.

lungsmechanismus, so die Argumentation der PiS-Regierung, könne weitere Flüchtlingswellen provozieren). Andererseits wurde der Vorwurf der mangelnden europäischen Solidarität oder gar mangelnder europäischer Werte als rhetorisches Druckmittel verstanden, das den deutschen Nationalpartikularismus hinter der normativen Chiffre der europäischen Solidarität verstecken sollte. Ob dies tatsächlich die damalige Motivation der Bundesregierung erklärt, ist ungewiss. Nichtsdestotrotz ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die Bundesregierung erst 2015 ihre europäische Solidarität in Sachen Flüchtlinge und Asyl entdeckt hat, während schon seit 2011 vor allem Italien als das am meisten betroffene EU-Land systematisch nach mehr europäischer Solidarität verlangte, wobei Deutschland als Antwort immer nur auf die Einhaltung der für alle verbindlichen Dublin-Konvention hinwies.²⁵

Für Warschau liegen diesem Konflikt zwei Fehlkonzeptionen Berlins zugrunde, die auch Risikofaktoren für weitere EU-Konflikte darstellen und ebenso das Verhältnis zwischen Berlin und Warschau tangieren. Erstens hätten Berlin und die Europäische Kommission einen wesentlichen Aspekt der Logik der europäischen Integration missverstanden. Die europäische Integration sei demnach unter anderem deshalb erfolgreich, weil sie nach dem Modell differenzierter Integration gestaltet wurde, das heißt, neben Rechtsharmonisierung und Institutionenbildung sei der Selbst-Ausschluss von EU-Mitgliedern hinsichtlich (für sie) kontroverser Politikfelder essenziell für die Legitimierung der EU.²⁶ Dies zeige sich z.B. bei der Währungsunion (Großbritannien und Dänemark), im Bereich Asyl (Großbritannien und Irland) und in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Dänemark).

²⁵ Ireneusz Pawel Karolewski, Roland Benedikter, Europe's refugee and migrant crisis. Political responses to asymmetrical pressures, *Politique européenne*, 2018, 2(60), S. 98–132.

²⁶ Vgl. Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs, From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory, *Journal of Common Market Studies* 2018, 56(1), S. 178–196.

Infolgedessen hätten auch Mehrheitsentscheidungen bei hochkontroversen Entscheidungen eine legitimierungsschädigende Wirkung, selbst wenn sie formal zulässig seien (was der EuGH entschieden hat, der die Klagen von Ungarn und der Slowakei gegen die Mehrheitsentscheidung im Falle der Flüchtlingsquoten als unzulässig abwies). Der Versuch einer Zusatzlegitimierung durch das Heraufbeschwören europäischer Solidarität (und vor allem deren instrumentelle Verwendung) werde dabei nicht nur seine Wirkung verfehlen (was an dem Widerstand der Visegrád-Staaten und Österreichs deutlich zu sehen sei), sondern untergrabe auch die Glaubwürdigkeit der EU als Solidargemeinschaft.

Zweitens hätte Berlin missverstanden, dass bei asymmetrischen Krisen (und die Flüchtlingskrise sei hierfür ein Paradebeispiel, da sie nur bestimmte Länder tangiere, während andere kaum betroffen seien) die Rechtfertigung für eine neue Politik – in diesem Fall für die obligatorische Verteilung von Flüchtlingen – bei denjenigen Akteuren liege, die den Status quo ändern wollten. Es seien diese Akteure, die ihre Partner für eine neue Politik zu überzeugen hätten. Die wiederkehrenden Argumente in der deutschen Debatte darüber, dass die Osteuropäer mehr Dankbarkeit für den großzügigen EU-Haushalt zeigen sollten, vorzugsweise durch die Aufnahme von Flüchtlingen, verstehen polnische Regierungsvertreter als Provokation.²⁷ Diese verweisen darauf, dass 70 bis 80 Prozent aller im Osten investierten EU-Strukturfonds an westeuropäische Firmen zurückfließen.²⁸

²⁷ Vgl. »Neuer alter Streit mit Polen«, Tagesschau vom 23.03.2018, <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-gelder-streit-101.html>, abgerufen am 03.12.2018.

²⁸ Vgl. »Polens Außenminister übt harsche Kritik an Deutschland«, Interview mit Witold Waszczykowski, Berliner Zeitung, 14.12.2015, <https://www.berliner-zeitung.de/interview-mit-witold-waszczykowski-polens-aussenminister-uebt-harsche-kritik-an-deutschland-23385682>, abgerufen am 03.12.2018.

Rechtsstaatlichkeit

Ein weiterer Konflikt mit langfristigen Folgen für die deutsch-polnischen Beziehungen betrifft die Kontroversen um die polnische Rechtsstaatlichkeit. Die PiS-Regierung hat seit 2015 eine Reihe von Reformen unternommen, die die Gerichtsbarkeit in Polen verändern und vor allem das Ziel haben, parteiloyale Richter einzusetzen. Nach dem Vorbild ungarischer Systemreformen in den Jahren 2010 bis 2014 wurde zunächst das Verfassungsgericht mit Loyalisten besetzt (wodurch es seine Funktion als neutraler Wächter über die Verfassungskonformität von Gesetzen einbüßte). Ebenso wurde beim Landesgerichtsrat und dem Obersten Gericht verfahren, bei dem 27 von 74 Richtern zwangspensioniert wurden. Die Europäische Kommission leitete bereits im Januar 2016 ein »Legal Framework-Verfahren« gegen Polen ein, das vor allem in einer Reihe von Empfehlungen mündete, die seitens der PiS-Regierung jedoch ignoriert wurden. Mittlerweile wurde gegen das Land auch das Verfahren nach Art. 7 des EU-Vertrags initiiert, was im schlimmsten Fall zum Verlust von Stimmrechten im Rat der EU führen kann. Dieser Ausgang ist jedoch unwahrscheinlich, weil dazu die Einstimmigkeit aller anderen EU-Länder notwendig wäre, was angesichts ähnlicher Entwicklungen in Ungarn praktisch ausgeschlossen ist.

Für Berlin geht es allerdings um mehr als allein um Polen. Die Kritik richtet sich gegen Polen und Ungarn, die nach Auffassung Berlins und Brüssels in ihren Regierungssystemen die Gewaltenteilung abschaffen und – so auch das Bekenntnis des ungarischen

Premiers Viktor Orbán – »illiberale Demokratien«²⁹ auf den Weg bringen. Ziel der Regierungen in Warschau und Budapest ist es, dauerhaft ihre Macht zu erhalten, indem die Möglichkeiten für einen demokratischen Machtwechsel über freie und faire Wahlen minimiert werden.³⁰ Polen und Ungarn werden daher von ihren Kritikern in der EU als eine Art autoritäre Avantgarde angesehen, die die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als zentrale Werte der EU in Frage stellen. Nicht zuletzt fürchten Berlin und Brüssel Ansteckungseffekte auf andere EU-Mitglieder.

Aus Warschauer Sicht geht es lediglich um eine Verwaltungsreform, bei der weder Berlin noch Brüssel Mitspracherechte haben. Die PiS-Regierung sieht sich mit einem besonderen demokratischen Mandat ausgestattet, da die Partei allein regiert (entgegen der Logik des Verhältniswahlrechts in Polen) und auch den Präsidenten stellt. Die Europäische Kommission habe dagegen keine demokratische Legitimation, und die Kritik aus dem Ausland (Berlin und Paris) beruhe vor allem auf mangelndem Verständnis für das komplizierte polnische Verfassungsrecht.

Berlin befindet sich dabei in einem Dilemma. Einerseits versuchen die deutschen Politiker, sich angesichts der deutsch-polnischen Geschichte mit der Kritik an Warschau zurückzuhalten. Zu Beginn der Entwicklung in Polen hatten sich einzelne deutsche Politiker allerdings öfter zu Wort gemeldet. So sah

²⁹ »And so in this sense the new state that we are constructing in Hungary is an illiberal state, a non-liberal state. It does not reject the fundamental principles of liberalism such as freedom, and I could list a few more, but it does not make this ideology the central element of state organisation, but instead includes a different, special, national approach.« Rede des ungarischen Premierministers Viktor Orbán am 26.07.2014, 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>, abgerufen am 08.12.2018.

³⁰ Robert Grzeszczak, Ireneusz P. Karolewski, Die polnische Krise, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.08.2018, <http://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2018-08-08/4051d14a2597610af1ef063559b4282f/?GEPC=s5>, abgerufen am 03.12.2018.

Martin Schulz, damals Präsident des Europäischen Parlaments, in der Politik der PiS eine »gefährliche Putinisierung der europäischen Politik«³¹, womit er die illiberalen Entwicklungen in Polen in unsachlicher Weise polemisch zuspitzte. Nach wie vor werden politische Gegner und Journalisten in Polen (anders als in der Türkei unter Erdogan oder in Russland unter Putin) nicht verhaftet oder ermordet. Die illiberale Entwicklung richtet sich vor allem gegen Gerichte und Richter und hat zum Ziel, einen radikalen Elitenwechsel in den Behörden und Staatskonzernen durchzusetzen, was ideologisch mit der polnischen Variante des Kampfs gegen den »deep state« flankiert wird. Andererseits haben die Verstöße der PiS-Regierung gegen die Rechtsstaatlichkeit ein solches Ausmaß angenommen (wie z.B. die politische Gleichschaltung des Verfassungsgerichts oder die rückwirkende Herabsetzung des Rentenalters für Richter des Obersten Gerichtshofs, um sich der unliebsamen Richter zu entledigen), dass ein komplettes Schweigen bzw. eine Untätigkeit Berlins gegenüber der illiberalen Entwicklung in Polen (und Ungarn) das Engagement Berlins zugunsten der EU als Rechtsgemeinschaft in Frage stellen würde.

Zwar wird seit einiger Zeit im Rahmen der EU-Budgetverhandlungen darüber diskutiert, die Auszahlung von Strukturfondmitteln an die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Mindeststandards zu koppeln. Diese Entwicklung ist jedoch nicht ohne Risiken, denn sie wäre europarechtlich angreifbar. Polen und weitere betroffene Länder könnten sich womöglich mit einer aussichtsreichen Klage vor dem EuGH gegen finanzielle Sanktionen wehren. Ferner wäre dies durch die nationalkonservative PiS relativ einfach propagandistisch auszuschlachten, wenn auch nur der Anschein entstünde, dass es sich de facto um Sanktionen gegen Polen handele. Zu erinnern ist

dabei an die diplomatischen Sanktionen gegen Österreich im Jahr 2000, die es der damaligen Schlüssel-Regierung ermöglicht haben, in der österreichischen Bevölkerung einen nationalen Schulterschluss gegen die EU herbeizuführen.

Nichtsdestotrotz scheint die PiS-Regierung gegenüber finanziellen Strafen der EU durchaus empfindlich zu sein. Das war bereits beim Konflikt um den Białowieża-Nationalpark der Fall, als die polnische Regierung im Jahr 2017 durch das Abholzen des dortigen Urwalds gleich mehrere Umweltschutzrichtlinien der EU verletzte. Nachdem der EuGH eine einstweilige Verfügung verhängt hatte, bei deren Nichtbeachtung heftige finanzielle Strafen drohten, gab die polnische Regierung nach.³² Die einstweilige Anordnung des EuGH im Fall der Zwangspensionierung mehrerer Richter am Obersten Gericht und die mit ihr verbundene Androhung finanzieller Strafen zwangen die Regierung dazu, einen Rückzieher zu machen und die Richter wieder einzusetzen.³³

³¹ Vgl. den Artikel von Thomas Gutschker »Das ist gelenkte Demokratie nach Putins Art«, in: faz.net, 09.01.2016, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/martin-schulz-greift-polnische-politik-an-14005694.html>, abgerufen am 08.12.2018.

³² Robert Grzeszczak, Karolewski, Ireneusz Pawel, Białowieża Forest, The Spruce Bark Beetle and the EU Law Controversy in Poland, Verfassungsblog, 27.11.2017, <https://verfassungsblog.de/bialowieza-forest-the-spruce-bark-beetle-and-the-eu-law-controversy-in-poland/>, abgerufen am 03.12.2018.

³³ Vgl. »Polen muss Richter pensionierung stoppen«, Tagesschau 19.10.2018, <https://www.tagesschau.de/ausland/polen-richter-109.html>, abgerufen am 03.12.2018.

IV. Handlungs- möglichkeiten

Wie lassen sich nun die politischen Beziehungen zwischen Polen und Deutschland wieder auf eine neue Grundlage stellen?

Erstens gilt es zu erkennen, dass Polen und Deutschland bisweilen auch in der EU unterschiedliche Interessen haben. Versuche, dies unter den Teppich zu kehren, schaden der potenziellen Kooperation der beiden Länder. Das Paradebeispiel ist das Nord-Stream-Projekt, das von Deutschland auch unter Angela Merkel weiter vorangetrieben wird. Polens Sicherheitsinteressen werden dabei massiv verletzt und der Verweis darauf, dass es sich lediglich um ein kommerzielles Projekt handele, klingt in Warschau wie Hohn und treibt die PiS-Regierung in die Arme von Donald Trump. Dieser ist momentan der einzige westliche Politiker, der den Willen hat, gegen das kontroverse Projekt vorzugehen – natürlich aufgrund wirtschaftlicher Interessen der USA und nicht, weil er die Sicherheitsbelange Polens teilt.

Eine weitere deutsch-polnische Interessendivergenz war in der Flüchtlingskrise von 2015 zu beobachten. Allerdings erklärte Berlin das Thema zu einem Fall europäischer Solidarität und versuchte, den Interessenkonflikt zwischen den betroffenen und nicht-betroffenen EU-Ländern mit normativem Druck zu überdecken. Interessenkonflikte müssen zunächst als solche anerkannt werden, dann können sie auch in einem zweiten Schritt konstruktiv angegangen werden. Die europäische Integration war auch deswegen so erfolgreich, weil die beteiligten Länder willens waren, Paketlösungen zu schnüren: Konflikte in unterschiedlichen Politikfeldern wurden konstruktiv miteinander verbunden und gelöst, das Kooperationspotenzial der Mitgliedstaaten dadurch erhöht. So basieren bereits die Römischen Verträge auf einem historischen Kompromiss zwischen (deutschen)

Wirtschaftsinteressen bezüglich der Bildung eines gemeinsamen europäischen Marktes und (französischen) Interessen an der Etablierung einer umverteilungsstarken europäischen Agrarpolitik. Wäre Berlin 2015 bereit gewesen, das Nord-Stream-Projekt mit der Frage der Flüchtlingspolitik zu verbinden und darüber ernsthaft mit Polen zu diskutieren, wären die deutsch-polnischen Beziehungen heute möglicherweise weniger belastet. Denn gerade der asymmetrische Charakter der EU bietet viele Chancen, Paketlösungen zu erreichen. Ob eine solche Paketlösung in diesem Fall aber tatsächlich zustande gekommen wäre, ist eine andere Frage.

Zweitens geht es darum anzuerkennen, dass die Interessengemeinschaft der EU nicht allein in Berlin, Paris oder auch Warschau definiert wird. Sie ist einem komplexen Prozess unterworfen, in dem mittlerweile 27 Länder ein Mitspracherecht haben und Mehrheitsentscheidungen nicht immer die nötige Legitimation schaffen. Überstimmte Minderheiten können sich heutzutage in der EU besser organisieren als vor 20 Jahren. Das beste Beispiel dafür ist die Visegrád-Gruppe, deren Mitglieder fast ausschließlich durch den Widerstand gegen die Flüchtlingsverteilungsquote miteinander verbunden sind. Um Ernst Renan zu paraphrasieren, sollte die Interessengemeinschaft der EU als ein »plébiscite de tous les jours«³⁴ verstanden werden, an dem alle EU-Mitglieder zu beteiligen sind und nicht nur Deutschland und Frankreich. Polen und andere Länder Mittelosteuropas werden mit den moralisierenden Verweisen an die Großzügigkeit der EU-Strukturfonds auch in Zukunft kaum auf eine Linie zu bringen sein. Daher macht es mehr Sinn, mit Inklusion und weniger mit Exklusion zu arbeiten.

³⁴ Ernest Renan, Qu'est-ce qu'une nation?, Vorlesung an der Pariser Sorbonne Universität am 11.03.1882, http://classiques.uqac.ca/classiques/renan_ernest/qu_est_ce_une_nation/renan_quest_ce_une_nation.pdf, abgerufen am 03.12.2018.

Drittens hat Deutschland wegen seiner quasi-hegemonialen Stellung in der EU eine besondere Verantwortung. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf seine Neigung zu Alleingängen bzw. die Einbindung der Interessen seiner Partner. Deutschland muss auch bei problematischen Entwicklungen in einzelnen EU-Ländern Verantwortung übernehmen. Dazu gehört etwa der Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU, denn die EU selbst besitzt keine ausreichenden Mittel dazu.³⁵ Eine Möglichkeit wäre die Schaffung eines Monitoring-Systems, das alle EU-Länder (nicht nur Polen und Ungarn) unter die Lupe nehmen und die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie beobachten würde. Eine gute Grundlage dafür hat 2013 der Tavares-Bericht des Europäischen Parlaments geschaffen, der zahlreiche Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn dokumentierte und die Einberufung einer »Kopenhagen-Kommission« von Experten postulierte, die Verletzungen von vier essentiellen der Kopenhagener Beitrittskriterien der EU (institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte, Achtung und Schutz von Minderheiten) in der gesamten Union systematisch und kontinuierlich untersuchen würde. Trotz einer breiten Unterstützung von Experten wurde die Kommission nicht einberufen. Es wäre an der Zeit, dass Berlin die Kopenhagen-Kommission belebt, auch aus Sorge um die künftigen deutsch-polnischen Beziehungen.³⁶

Viertens sollte man die deutsch-polnischen Beziehungen auch als Interaktionen zwischen den Gesellschaften und nicht nur zwischen den Regierungen begreifen. Wenn die Beziehungen zwischen den Regierungen konfliktreich und kontrovers werden,

gibt es immer die Möglichkeit (insbesondere in der EU, die nach wie vor auch ein funktionaler Zweckverband ist), den Austausch auf der gesellschaftlichen Ebene zu fördern. Dazu gehört allerdings mehr als die Betonung des Handels und wirtschaftlicher Vorteile. Transnationale zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit, gemeinsame Forschungsprojekte oder grenzüberschreitende Projekte auf lokaler Ebene (z.B. ein transnationaler Bürgerhaushalt auf beiden Seiten der deutsch-polnischen Grenze, bei dem Bürger in Zgorzelec und Görlitz über die Verwendung von Teilen der lokalen Gemeindehaushalte gemeinsam entscheiden könnten)³⁷ können in Zukunft einen Kooperationsdruck generieren, der sich dann auch auf die politische Ebene übertragen könnte.

Eine so verstandene pragmatische Herangehensweise an die Zusammenarbeit wäre eine Option, um die Spannungen zwischen Deutschland und Polen auszuhalten und zugleich die Grundlagen für verbesserte künftige Beziehungen zu schaffen. Dafür wären allerdings mehr Experten nötig, die über ein kulturelles Insider-Wissen mit Blick auf das jeweilige Nachbarland verfügen. In Polen mangelt es momentan an »Deutschlandkompetenz« auf der politischen Ebene, aber auch in Deutschland ist die Polenkompetenz im Politikbetrieb, in den Hochschulen und Think Tanks eher Mangelware.

Die deutsch-polnischen Beziehungen befinden sich im Augenblick zwar in einer Abkühlungsphase. Aber es wäre zu früh, von einer lang anhaltenden Krise zu sprechen, die in den nächsten Jahren nicht überwindbar wäre. Vielmehr handelt es sich um eine erns-

³⁵ Robert Grzeszczak, Ireneusz P. Karolewski, Mind the Gap! Schwierigkeiten der Rechtsstaatlichkeit in der EU, Verfassungsblog, 26.09.2017, <https://verfassungsblog.de/mind-the-gap-schwierigkeiten-der-rechtsstaatlichkeit-in-der-eu/>, abgerufen am 03.12.2018.

³⁶ Mehr dazu: Ireneusz P. Karolewski, Claus Leggewie, Endspiel in Ungarn und Polen? Wie die Demokratie in der EU verteidigt werden kann, Blätter für deutsche und internationale Politik, 10-2018, S. 97–104.

³⁷ Zum Thema »Transnationale Bürgerhaushalte« vgl.: Sintomer, Yves, Anja Röcke, Carsten Herzberg, Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance. Routledge, 2016.

te Bewährungsprobe, die sogar als Chance für eine Wiederbelebung der deutsch-polnischen Partnerschaft für Europa behandelt werden sollte. Es gibt allerdings Voraussetzungen, die dafür erfüllt werden müssen. Dabei sind beide Partner aufgerufen, vorhandene politische Interessengegensätze nicht zu moralisieren und zusätzlich mit einseitigen Solidaritätsforderungen zu strapazieren. Andererseits dürfen beide Länder nicht nur ihre eigenen nationalen Interessen – ungeachtet ihrer europäischen Verpflichtungen – verfolgen. Dabei geht es darum, die Sichtweisen des jeweils anderen Partners zu respektieren und gleichzeitig der gemeinsamen Verantwortung für die Grundlagen der europäischen Integration gerecht zu werden.

Stiftung Genshagen – Deutschland, Frankreich und Polen für Europa

Die Stiftung

Die Stiftung Genshagen ging aus dem Berlin-Brandenburgischen Institut (BBI) für deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa e.V. hervor, das im Jahr 1993 vom Historiker Prof. Dr. Rudolf von Thadden und der späteren Beraterin des Kanzleramts Brigitte Sauzay gegründet wurde. 2005 wurde das BBI in eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts umgewandelt. Stifter sind die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das Land Brandenburg. Der wichtigste Drittmittelgeber ist das Auswärtige Amt.

Profil

Als Schnittstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft und mit dem Ziel, Europa in seiner politischen Handlungsfähigkeit, sozialen Kohärenz, wirtschaftlichen Dynamik und kulturellen Vielfalt zu stärken, agiert die Stiftung in den Arbeitsbereichen »Europäischer Dialog – Europa politisch denken« und »Kunst- und Kulturvermittlung in Europa«. Im Schloss Genshagen, abseits und doch in erreichbarer Nähe der Hauptstadt Berlin gelegen, ist die Stiftung ein Ort der Begegnung und des Dialogs zwischen Akteuren aus Kunst, Kultur, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien. Hier entstehen neue Denkansätze und Lösungswege für aktuelle und künftige Herausforderungen in Gesellschaft und Politik – unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen Deutschland, Frankreich und Polen im Sinne des »Weimarer Dreiecks«. So werden in Genshagen Netzwerke verschiedener gesellschaftlicher Gruppen über Ländergrenzen hinweg etabliert und gefördert, unterschiedliche Perspektiven zusammengeführt und neue Entwicklungspfade für die Zukunft Europas skizziert.

Europäischer Dialog – Europa politisch denken

Der Arbeitsbereich *Europäischer Dialog – Europa politisch denken* der Stiftung Genshagen widmet sich der politischen Dimension der Zukunft Europas. Seinen Aktivitäten liegt die Überzeugung zugrunde, dass die europäische Integration bewahrt und vertieft werden muss, um Frieden, Freiheit, Solidarität und Wohlstand in Europa dauerhaft zu sichern. Mit seinen Projekten fördert der Europäische Dialog die Reflexion über den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhalt der Europäischen Union sowie über ihre Handlungsfähigkeit nach innen und außen. In seinen öffentlichen und nicht-öffentlichen Formaten findet ein lösungsorientierter Austausch zwischen Experten und Entscheidungsträgern aus Politik, Diplomatie, Wirtschaft und Gesellschaft statt. Ein weiteres Ziel ist, die Zivilgesellschaft mit europäischen Themen anzusprechen, um vor allem jungen Menschen Europa nahezubringen, ihr Interesse an Mobilität und Austausch zu bestärken und einen zielgerichteten Dialog zur Formulierung politischer Ziele und Erarbeitung neuer Ideen für die Zukunft Europas zu organisieren.

Die Genshagener Papiere

Die Genshagener Papiere widmen sich europapolitischen Themen im Allgemeinen sowie der bi- und trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen.

Ziel dieser Reihe ist, die Ergebnisse der Stiftungsarbeit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Durch das flexible Publikationsformat umfasst die Reihe ebenso an Politikfeldern orientierte wie stärker essayistisch und wissenschaftlich ausgerichtete Texte. Autoren sind sowohl etablierte als auch jüngere Wissenschaftler, europapolitische Experten und Journalisten. Die Genshagener Papiere erscheinen mehrmals pro Jahr, sind online unter www.stiftung-genshagen.de/publikationen/genshagener-papiere.html zugänglich und liegen teilweise auch in gedruckter Form vor.

Impressum

Herausgeber

Stiftung Genshagen
Am Schloss 1
D-14974 Genshagen

Telefon: +49(0)3378-805931
Telefax: +49(0)3378-870013

www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

Lektorat

Stephen Bastos, Gordian Heindrichs

Layout

M.O.R. Design

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen, 2018



Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von:



Auswärtiges Amt

Möchten Sie die Arbeit der Stiftung Genshagen unterstützen?

Dann werden Sie Mitglied des Fördervereins Stiftung Genshagen e.V. oder spenden Sie für eines unserer Projekte.

Kontakt

foerderverein@stiftung-genshagen.de

Bankverbindung

Förderverein Stiftung Genshagen e.V.
Postbank Berlin
IBAN: DE88 1001 0010 0823 7281 09
BIC: PBNKDEFF

Liste der vorherigen Publikationen in der Reihe der Genshagener Papiere

Schäfer, Isabel; Koepf, Tobias:

Franco-German foreign policy cooperation towards the Maghreb – converging goals, diverging policies

Genshagener Papier N°20, 11/2017. [\(EN\)](#) [\(FR\)](#)

Delcour, Laure; Kowal, Paweł; Kunz, Barbara; Lang, Kai-Olaf; Parmentier, Florent; Szeligowski, Daniel; Tulmets, Elsa:

(Re-)Engaging our Partners to the East: What the Weimarer Triangle should do for the Eastern Partnership,

Genshagener Papier N°19, 11/2017. [\(EN\)](#)

Koopmann, Martin:

Europa braucht Weimar. Perspektiven des Weimarer Dreiecks in Krisenzeiten

Genshagener Papier N°18, 07/2016. [\(DE\)](#) [\(EN\)](#)

Gustin, Philippe; Martens, Stephan:

Deutschland und Frankreich. Der Neustart des europäischen Motors

Genshagener Papier N°17, 01/2016. [\(DE\)](#)

Bonse, Eric:

Für eine ergebnisorientierte Politik: Handlungsoptionen der Europäischen Union in der Krise (Pour une politique axée sur les résultats : les champs d'action possibles de l'Union européenne dans la crise

Genshagener Papier N°16, 09/2015. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#)

Kunz, Barbara:

After the end of the end of History: what Europe should learn from the Ukraine crisis for its foreign relations. Four lessons and a ceterum censeo

Genshagener Papier N°15, 12/2014. [\(EN\)](#)

Mohsen-Finan, Khadija; Schäfer, Isabel:

Die Europäische Union und der Mittelmeerraum. Deutsch und französische Perspektiven seit den arabischen Umbrüchen (L'Union européenne et l'espace méditerranéen. Perspectives allemande et française depuis les révolutions arabes)

Genshagener Papier N°14, 04/2014. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#)

Bastos, Stephen; Fischer, Severin; Gabrisch, Hubert; Kauffmann, Pascal; Koopmann, Martin; Schäfer, Isabel; Stark, Hans:

Europa als politisches Zukunftsprojekt. Deutsch-Französische Impulse für die Erneuerung der EU (L'Europe : projet politique de l'avenir. Impulsions franco-allemandes pour un renouvellement de l'UE)

Genshagener Papier N°13, 02/2014. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#)

Demesmay, Claire; Koopmann, Martin; Thorel, Julien:

Prüfen, straffen, reformieren. Institutionen und Prozesse der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europapolitik

Genshagener Papier N°12, 06/2013. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#)

Brandt, Lisa; Kunz, Barbara:

Transatlantic Relations in a multipolar world. French and German perspectives on security and trade affairs

Genshagener Papier N°11, 04/2013. [\(EN\)](#)

Major, Claudia:

Viele europäische Soldaten, aber keine europäische Armee

Genshagener Papier N°10, 12/2012. [\(DE\)](#)

Tran Thiet, Jean-Paul:

Das europäische Projekt neu begründen

Genshagener Papier N°9, 04/2012. [\(DE\)](#)

Stiftung Genshagen; Institut Montaigne (Hrsg.): **L'immigration et l'intégration en France, en Allemagne et en Europe. Une enquête d'opinion franco-allemande dans le cadre du Forum de Genshagen**

Genshagener Papier N°8, 11/2011. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#)

Meister, Stefan:

Sicherheitspolitischer Neustart zwischen Russland und der EU? Das Weimarer Dreieck, Russland und die östliche Nachbarschaft der EU

Genshagener Papier N°7, 07/2011. [\(DE\)](#)

Adebahr, Cornelius:

The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort

Genshagener Papier N°6, 03/2011. (engl)

Lesser, Gabriele; Ostrowski, Marek; Vaissière, Jean-Louis de la:

Das Weimarer Dreieck – Neue Impulse für Europa? (Le Triangle de Weimar – une nouvelle dynamique pour l'Europe ? Trójkąt Weimarski – nowe impulsy dla Europy?)

Genshagener Papier N°5, 02/2011. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#) [\(PL\)](#)

Becker, Peter:

Auf dem Weg zu einem Europäischen Hochschulraum. Szenarien für die Fortsetzung des Bologna-Prozesses

Genshagener Papier N°4, 01/2011. [\(DE\)](#)

Andoura, Sami:

Energy Cooperation under the Aegis of the Weimar Triangle. Springboard for a Common European Energy Policy

Genshagener Papier N°3, 12/2010. [\(EN\)](#)

Ziebur, Gilbert:

Deutschland und Frankreich in der entstehenden Weltgesellschaft

Genshagener Papier N°2, 03/2010. [\(DE\)](#)

Demesmay, Claire; Enderlein, Henrik; Évrard, Aurélien; Martens, Stephan; Oppeln, Sabine von:

Eine neue Agenda für die deutsch-französischen Beziehungen (Un nouvel agenda pour les relations franco-allemandes)

Genshagener Papier N°1, 01/2010. [\(DE\)](#) [\(FR\)](#)



Die »Genshagener Papiere« widmen sich europapolitischen Themen im Allgemeinen sowie der bi- und trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen.

Ziel dieser Reihe ist es, die Ergebnisse der Stiftungsarbeit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Durch das flexible Publikationsformat umfasst die Reihe ebenso policy-orientierte wie stärker essayistisch und wissenschaftlich ausgerichtete Texte. Autoren sind sowohl etablierte als auch jüngere Wissenschaftler, europapolitische Experten und Journalisten. Die Genshagener Papiere erscheinen mehrmals pro Jahr, sind online zugänglich und liegen teilweise auch in gedruckter Form vor.