

STANISŁAW SULOWSKI



Die polnische Außenpolitik

1. Geschichte und Einflussfaktoren

Nach 1989 kam es in Polen zu wichtigen innerpolitischen Veränderungen, gleichzeitig bildete sich in den internationalen Beziehungen eine neue politische Ordnung heraus. Zweifellos bestand zwischen diesen beiden Prozessen eine starke Wechselwirkung. Einerseits beschleunigten die polnischen innerpolitischen Veränderungen den Wandel der Nachkriegsordnung in den internationalen Beziehungen, andererseits schuf die Entwicklung des internationalen Systems günstige Voraussetzungen für diese Veränderungen. Dank dieser innerpolitischen Wandlungen und der günstigen Umstände in den internationalen Beziehungen wurde Polen zu einem demokratischen und souveränen Staat.

Auch deshalb war das Jahr 1989 eine wichtige Zäsur in der polnischen Außenpolitik. Sie veränderte sich fundamental, was ihre Ziele, Grundsätze, Ausrichtung und Umsetzung betraf. Der grundlegende Wandel der polnischen Außenpolitik war mit dem Wiedererlangen der Souveränität und der Entstehung eines demokratischen politischen Systems sowie mit der neuen Gesamtsituation in den internationalen Beziehungen verbunden. Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass die genannten Faktoren nicht nur dem tiefgreifenden Wandel in der polnischen Außenpolitik zugrunde lagen, sondern auch weiterhin deren Ziele und Prioritäten bestimmen.

Die polnische Außenpolitik unterliegt – wie die Politik jedes Staates – bestimmten inneren und internationalen Einflussfaktoren. Zu den inneren Einflussfaktoren muss das demokratische politische System sowie das wirtschaftliche, militärische und demografische Potential gezählt werden. Darüber hinaus haben die politische Kultur und der Vergangenheitsdiskurs großen Einfluss auf die polnische Außenpolitik. Selbst ein flüchtiger Blick in die Geschichte zeigt, dass Polen nicht allzu viele positive Erfahrungen in der Geschichte seiner Außenbeziehungen hatte, die Kontakte zu den unmittelbaren Nachbarn mit eingerechnet.

Die internationalen Machtkonstellationen vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum „Völkerherbst“ 1989 liefen den polnischen Interessen nicht nur

zuwider, sondern ließen Polen für lange Zeit von der politischen Landkarte Europas als Herr einer souveränen Außenpolitik verschwinden. Die Demokratisierungsversuche des politischen Systems und der Beschluss der ersten Verfassung in Europa – der Verfassung vom 3. Mai 1791 – stießen außerhalb Polens auf wenig Gegenliebe. Der lange und komplizierte Weg zur Unabhängigkeit und Souveränität war begleitet von Niederlagen, Verrat, Heldentum und fehlendem Vertrauen. Diese Erfahrungen prägten in der Vergangenheit die – häufig zusammenhanglosen – Konzeptionen der polnischen Außenpolitik, und es scheint, dass sie auch heute noch einen ungeheuren und nicht unbedingt positiven Einfluss auf die Außenpolitik ausüben.

Das heutige Polen gehört zur Gruppe der mittelgroßen Staaten. Von der Fläche her (312.000 km²) nimmt es den 69. Platz ein, von der Bevölkerungszahl (etwa 39 Mio.) den 30. In Europa fällt das Ergebnis natürlich noch günstiger aus: Polen ist das neuntgrößte Land in Europa mit der achtgrößten Bevölkerung. Das ökonomische Potential Polens stellt sich wie folgt dar: Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf betrug 2005 nach Angaben des IWF 13.000 US-Dollar, womit Polen auf Platz 23 in der Welt liegt. Die polnische Armee zählt über 76.000 Berufssoldaten. Polens Anteil am Welthandel hat eine Größenordnung von 0,8% erreicht, Polen liegt damit auf Platz 29 in der Welt. Die Bevölkerung Polens ist ethnisch nahezu homogen. Nach der Volkszählung von 2002 erklärten 97,8% der Bevölkerung, polnischsprachig zu sein. Nicht ganz 1% der Bevölkerung gehört einer nationalen Minderheit an, die größten Minderheitengruppen sind die Deutschen (150.000), die Weißrussen (48.000) und die Ukrainer (30.000). Probleme mit Immigranten haben in Polen eine wesentlich geringere Bedeutung als in den meisten westeuropäischen Staaten. Die überwiegende Bevölkerungsmehrheit ist katholisch (90%).

Die geopolitische Lage Polens und die Kennziffern des ökonomischen, militärischen und demografischen Potentials sind ein deutlicher Indikator dafür, dass Polen eine aktive Außenpolitik führen muss. Auch im Ausland wird von Polen erwartet, dass es international eine aktive und verantwortungsvolle Rolle spielt.

Das souveräne und demokratische Polen befindet sich wahrscheinlich zum ersten Mal in seiner Geschichte in einem recht günstigen internationalen Umfeld. Das Wichtigste ist, dass erstmalig die polnischen Grenzen von keinem Nachbarstaat in Frage gestellt werden. Die bilateralen Beziehungen mit diesen Staaten sind allerdings recht kompliziert. Das neue internationale Umfeld Polens setzt sich aus einem ganzen System von Nachbarstaaten zusammen. Polen grenzt heute an Deutschland, Russland (Gebiet Kaliningrad), Litauen, Weißrussland, die Ukraine, die Slowakei und die Republik Tschechien. Zur neuen Umgebung gehören auch

polenfreundliche, integrierende Staatensysteme wie die Europäische Union (EU) und die Nordatlantikvertrag-Organisation NATO. Die Mitgliedschaft Polens in der NATO und der EU bestätigten Polens Zugehörigkeit zur westlichen Tradition, Kultur und Wertegemeinschaft. Betont werden sollte an dieser Stelle, dass das System der Nachbarstaaten sich nicht mit den integrierenden Staatensystemen deckt. Im größeren Zusammenhang sind mit der neuen internationalen Umgebung die neuen Kräfteverhältnisse in den internationalen Beziehungen gemeint, die sich nach 1990 herausgebildet haben und vom Status quo des Kalten Krieges grundlegend abweichen.

2. Die Grundlagen der Beziehungen zu den Nachbarn

Anfang der Neunzigerjahre änderte sich in fast allen Nachbarstaaten Polens das politische System. Formal gesehen existieren sämtliche vor 1989 an Polen grenzende Staaten nicht mehr. Infolge nicht selten radikaler und revolutionärer Umwandlungen entstanden in der nächsten Umgebung Polens neue Staaten mit neuen, meist demokratischen politischen Systemen. Von Anfang an war das Ziel der polnischen Außenpolitik die schnellstmögliche Regelung der bilateralen Beziehungen mit den unmittelbaren Nachbarn.

Am schnellsten wurden die Beziehungen zum westlichen Nachbarn Deutschland geregelt. Das souveräne Polen und das vereinigte Deutschland schlossen zwei wichtige Verträge ab. Der erste, der die bestehende Grenze zwischen den beiden Ländern bestätigt, wurde am 14. November 1990 unterzeichnet. Die Vertragsunterzeichner berufen sich darin auf alle bisherigen internationalen Verträge zu diesem Thema. Der Abschluss eines Vertrages über die Bestätigung der bestehenden Grenze war eine direkte Konsequenz des *Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland* vom 12. September 1990, des „Zwei-plus-Vier-Vertrages“, und beendete endgültig den deutsch-polnischen Konflikt um die völkerrechtliche Regelung der Oder-Neiße-Grenze. Der zweite Vertrag betraf die Regelung der beiderseitigen Beziehungen im Geiste der Zusammenarbeit, guten Nachbarschaft und Versöhnung¹. Die sich auf diesen in der Geschichte der bilateralen Beziehungen beispiellosen Vertrag stützende deutsch-polnische Zusammenarbeit und Interessengemeinschaft ist ein wichtiger Beitrag zur geopolitischen Stabilität und Sicherheit in Europa. Von der europäischen Bedeutung des Vertrages zeugte die Tatsache, dass sich die BRD darin verpflichtete, die polnischen EU-Beitrittsbemühungen zu unterstützen. Trotz

¹ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991.*

allem blieben die deutsch-polnischen Beziehungen weiterhin die Beziehungen zwischen zwei unterschiedlichen Gesellschaften, und vor allem zwischen zwei unterschiedlichen Nationen. In dem Anfang der Neunzigerjahre geführten Diskurs zum Thema Entwicklung des deutsch-polnischen Verhältnisses herrschte übertriebener Optimismus. Kaum jemand teilte z.B. die realistische Einschätzung eines Karl Dedecius, der das deutsch-polnische Verhältnis als „labil, bedroht, anfällig, fast neurotisch, weil (...) historisch unerträglich vorbelastet“² bezeichnete. Im deutsch-polnischen Dialog der Neunzigerjahre machte sich recht schnell Routine und das Fehlen eines langfristigen Konzepts bemerkbar. Etwas später meldeten sich kritische Stimmen zu Wort, schrieb man vom „Versöhnungskitsch“. Die alten Probleme kehrten zurück, die umso schwieriger zu lösen waren, als die Atmosphäre der Euphorie, die zu Beginn der Neunzigerjahre herrschte, der Vergangenheit angehörte. Gegen Ende der Neunzigerjahre war ein „neues Misstrauen“ in den bilateralen Beziehungen und eine Rückkehr der Emotionen zu beobachten. Aufgrund der politischen Instrumentalisierung für Wahlkampfpurposes in Deutschland und in Polen, begannen in den beiderseitigen Beziehungen die „Altlasten“, also die Vergangenheits-, Entschädigungs- und Vertreibungsproblematik, zu dominieren. Die Diskussion um das geplante Zentrum gegen Vertreibungen zeigt klar und deutlich, dass die politische Instrumentalisierung der Vergangenheit in den deutsch-polnischen Beziehungen gefährlich ist. Zuzustimmen ist dem deutschen Historiker Reinhard Koselleck mit seiner These, dass solange die nationale Sichtweise dominiere, die die Vergangenheit aus der Perspektive einer vermeintlich homogenen Nation ordnet und interpretiert, solange werde sich die deutsche und die polnische Vergangenheit gegenseitig ausschließen³.

Ebenso war Polen an einer raschen Neuregelung der Beziehungen zur UdSSR, beziehungsweise, nach deren Zerfall, zu Russland interessiert⁴. Das betraf auch alle neuen postsowjetischen Staaten. Die Präsidenten Lech Wałęsa und Boris Jelzin unterschrieben am 22. Mai 1992 in Moskau den *Vertrag zwischen der Republik Polen und der Russischen Föderation über freundschaftliche und gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit*. Dieses Abkommen eröffnete Polen den Weg zu einer breit angelegten Zusammenarbeit mit seinem größten Nachbarn und leistete einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung einer friedlichen Ordnung in Europa nach dem Zerfall des Ostblocks. In der neuen internationalen Situation sowie nach dem Wechsel der politischen Systeme in beiden Ländern erwies sich der Vertrag leider als ungenügende Grundlage

² Aus Dedecius' Dankesrede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 1990.

³ Siehe „Neue Zürcher Zeitung“ vom 22. September 2001.

⁴ Die endgültige Auflösung der UdSSR wurde auf dem Treffen der Staatsoberhäupter der GUS-Staaten am 30. Dezember 1991 in Minsk erklärt.

für gute Beziehungen. Die nicht aufgearbeitete Vergangenheit, eine fehlende Ostpolitik in Polen, das Großmachtdenken Russlands sowie gegenseitige Vorurteile sorgen im polnisch-russischen Verhältnis für reichlich Konfliktstoff.

Polen verhielt sich den Unabhängigkeitsbestrebungen der Ukraine und Weißrusslands gegenüber sehr positiv und erkannte als erster Staat die am 1. Dezember 1991 erklärte Unabhängigkeit der Ukraine an. Der polnisch-ukrainische *Vertrag über gute Nachbarschaft, freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit* wurde am 18. Mai 1992 in Warschau geschlossen. In den folgenden Jahren kam es zu zahlreichen Verträgen, die gute Voraussetzungen für einen intensiven Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit schufen. In den letzten 16 Jahren zeichnete sich das polnisch-ukrainische Verhältnis durch eine wechselhafte Dynamik aus. In vielen Bereichen wurden wichtige Fortschritte gemacht. Auf unterschiedlichen Ebenen wurden die politischen Kontakte intensiviert, was zweifellos den sachlichen Dialog in Fragen der internationalen Sicherheit und der europäischen Integration beförderte. Auf diesem Gebiet waren die Präsidenten beider Staaten sehr aktiv. Es wird jedoch schwer werden, wirklich gutnachbarschaftliche Beziehungen zwischen Polen und der Ukraine aufzubauen. Insbesondere die historische Aufarbeitung und Ressentiments werfen auf viele Probleme ihren Schatten. Der sich hinziehende Konflikt um den polnischen Friedhof in Lemberg erschwerte viele Jahre eine polnisch-ukrainische Versöhnung. Die Versöhnung erfordert noch viele Anstrengungen auf beiden Seiten, ihren Beitrag dazu müssen aber nicht nur die Regierungen, sondern auch die Gesellschaften, im Besonderen die Vertreter der jungen Generation, leisten.

Kurz nach Unterzeichnung des polnisch-ukrainischen Vertrages schloss Polen am 23. Juni 1992 ein ähnliches Abkommen mit Weißrussland. Dieser Vereinbarung gingen zahlreiche Kooperationsverträge voraus. Nach der Machtübernahme durch Aljaksandr Lukaschenka verschlechterten sich die Beziehungen zu Weißrussland. Dessen Pläne, Weißrussland eng an Russland anzubinden, dienten nicht zur Verbesserung der Beziehungen zu Polen. Die Ära Lukaschenka wird in die Geschichte der polnisch-weißrussischen Beziehungen als Zeit der Stagnation und des wachsenden Konflikts eingehen. Die polnische Außenpolitik gegenüber Weißrussland fuhr bisher zweigleisig. Einerseits suchte man auf der politischen Ebene den Dialog; das führte allerdings zu keinerlei Ergebnissen; gegenwärtig kann man von einem konfliktären Verhältnis sprechen. Andererseits unterstützte Polen die demokratische Opposition und protestierte gegen Menschenrechtsverletzungen. Aus polnischer Sicht ist ein demokratisches und souveränes Weißrussland eine Chance für die polnische Ostpolitik.

Neu geordnet wurden auch die Beziehungen zum südlichen Nachbarn – der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik. In den Jahren 1990-91 wurden zahlreiche bilaterale Verträge geschlossen, die die

Beziehungen in den Bereichen Handel, visafreier Reiseverkehr und kulturelle Zusammenarbeit regelten. Höhepunkt der neuen Vertragsregelungen war am 6. Oktober 1991 in Krakau der Abschluss des *Vertrages zwischen der Republik Polen und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft, Solidarität und freundschaftliche Zusammenarbeit*. Dieser Vertrag hob das Abkommen zwischen der Volksrepublik Polen und der CSSR über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe vom 1. März 1967 auf. Nach dem Zerfall der tschechisch-slowakischen Föderation am 1. Januar 1993 schlossen Polen und die Slowakei ein Abkommen über die Rechtsnachfolge der früheren Verträge.

Am spätesten – nämlich erst am 24. April 1994 – wurde der *Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit* mit dem unabhängigen Litauen unterzeichnet. Gründe für die Verzögerung waren die unterschiedliche Bewertung der Beziehungen in der Zwischenkriegszeit sowie die rechtlichen Regelungen, die die nationalen Minderheiten in beiden Ländern betrafen.

3. Gestaltungsmechanismen der Außenpolitik

Die strukturellen Grundlagen der Außenpolitik sind in Polen in der Verfassung festgelegt. Fundamentaler Bedeutung kommt hier dem in der Verfassung vom 2. April 1997 festgeschriebenen Dualismus der ausführenden Organe im polnischen politischen System zu. Deswegen regelt die Verfassung von 1997 recht detailliert die Kompetenzen der wichtigsten ausführenden Organe im Bereich der Außenpolitik. Damit es zu keinen Rivalitäten kommt, sollten die obersten Staatsorgane im Bereich der Außenpolitik sich in ihrem Handeln auf den Verfassungsgrundsatz der Zusammenarbeit der Verfassungsorgane stützen. Gemäß Artikel 133, Abs. 3, wird die Außenpolitik von dem Präsidenten, dem Vorsitzenden des Ministerrats und dem zuständigen Minister, d.h. dem Außenminister, gestaltet. In der politischen Praxis wurde der o.g. Grundsatz in der Außenpolitik leider nicht immer befolgt. Hinzugefügt werden muss, dass der Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Vertretungsorganen im Politikbereich „Europäische Integration“ gesetzlich konkretisiert wurde. Die Gesetzesnovelle vom 11. März 2004 legt die Grundsätze und den Gegenstand der Zusammenarbeit des Ministerrats, Sejms und Senats fest⁵.

⁵ *Gesetz über die Zusammenarbeit des Ministerrats, Sejms und Senats in Angelegenheiten, die mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbunden sind, vom 11. März 2004, Gesetzblatt von 2004, Nr. 52, Position 515, sowie von 2005, Nr. 160, Position 1342.*

In der geltenden Verfassung wurden am ausführlichsten die Kompetenzen des Präsidenten der Republik Polen und des Ministerrats in außenpolitischen Angelegenheiten festgelegt. Das Staatsoberhaupt wacht gemäß Artikel 126 über die Souveränität und Sicherheit des Staates sowie über die Integrität und Unteilbarkeit des Staatsgebietes. Wichtig ist vor allem die Kompetenz des Präsidenten, den Staat zu repräsentieren. In Artikel 126, Absatz 1, wird festgestellt, dass der Präsident der oberste Vertreter der Republik Polen ist – innerstaatlich wie nach außen hin. In Artikel 133, Absatz 1, heißt es wiederum, dass er der Vertreter des Staates in den Außenbeziehungen ist. Diese Repräsentation des Staates durch den Präsidenten hat den höchsten Status und bezieht sich auf die internationale Gemeinschaft – d.h. die internationale Staatengemeinschaft sowie internationale Organisationen. Darüber hinaus gehört zu den Kompetenzen des Präsidenten die Ratifizierung und Kündigung internationaler Verträge, die Ernennung und Abberufung von Botschaftern sowie die Anerkennung von Beglaubigungsschreiben der diplomatischen Vertreter anderer Staaten. Die Kompetenzen des Präsidenten bei der Gestaltung und Umsetzung der Außenpolitik sind jedoch durch einen fehlenden Verwaltungsapparat und fehlende Haushaltsmittel eingeschränkt. Der Präsident hat nicht die Aufgabe, die Außenpolitik alleine zu führen. Gemäß Artikel 133, Absatz 3 der Verfassung, sollte er in diesem Bereich mit dem Vorsitzenden des Ministerrates und dem zuständigen Minister zusammenarbeiten. Auch die übrigen Organe sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Der Präsident spielt dabei eine wichtige Rolle, da er Staatsbesuche im Ausland macht und zuhause hochrangige ausländische Delegationen empfängt. Diese Tätigkeiten haben sowohl mit aktuellen als auch mit strategischen Fragen der Außenpolitik zu tun. Die vom Präsidenten unterzeichneten Appelle, Kommuniqués und Erklärungen sind für die übrigen außenpolitischen Akteure verbindlich.

Artikel 146 betont jedoch ausdrücklich, dass der Ministerrat nicht nur die Innen- und Außenpolitik leitet (Absatz 1), sondern auch die „allgemeine Leitung“ bezüglich der Beziehungen zu anderen Staaten und den internationalen Organisationen innehat (Absatz 4, Punkt 9), völkerrechtliche Verträge abschließt, die der Ratifizierung bedürfen, sowie andere völkerrechtliche Verträge bestätigt und kündigt (Absatz 4, Punkt 10). Nach Ansicht von Verfassungsrechtlern ist die Formulierung „allgemeine Leitung“ nicht präzise⁶. Damit kann sowohl die Fähigkeit, strategische Entscheidungen zu treffen, als auch eine bestimmte Organisationsstruktur,

⁶ Ausführlicher zu diesem Thema siehe P. Sarnecki: *Art. 146 – Rada Ministrów i administracja* [Artikel 146 – Der Ministerrat und die Verwaltung], in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [Die Verfassung der Republik Polen. Kommentar], Band 2, Warschau 2001, S. 16-17.

die die Außenpolitik vorbereitet und verwirklicht, gemeint sein. Im Sinne von Artikel 133, Absatz 3 der Verfassung, ist der zuständige Minister ein wichtiges Element in der Organisationsstruktur der Außenpolitik. Das Gesetz über die Abteilungen der Staatsverwaltung vom 4. November 1997, das auch eine Abteilung „Äußere Angelegenheiten“ unterscheidet, das Gesetz über den Ministerrat vom 8. August 1996 mit späteren Änderungen sowie die *Arbeitsordnung des Ministerrats* bestimmen und präzisieren eindeutig die Rolle und Aufgaben des Außenministers in der Organisationsstruktur der Außenpolitik. Gemäß diesen Rechtsnormen setzt der Außenminister die Außenpolitik um, deren Strategie der Ministerrat festlegt.

Beschreibt man die Gestaltungsmechanismen der polnischen Außenpolitik, sieht man selbst bei einer ersten Interpretation der Bestimmungen deutlich, dass es nicht einfach ist, die Kompetenzen des Präsidenten und der Regierung voneinander abzugrenzen. Viel hängt dabei vom Charakter und der Persönlichkeit des Staatsoberhauptes ab. Die Situation kann insbesondere in Zeiten der Kohabitation, wenn Präsident und Regierung unterschiedliche politische Programme vertreten, noch komplizierter werden. Wie Kenner der Materie anmerken, resultieren die Kompetenzstreitigkeiten gewissermaßen aus zwei Formulierungen in der Verfassung, da es schwierig ist, die „allgemeine Leitung“ des Ministerrates in der Außenpolitik mit dem Status des Präsidenten als „oberstem Vertreter der Republik“⁷ zu vereinbaren.

Die Rolle des Sejms bei der Gestaltung der Außenpolitik hängt vor allem mit seinen Kontrollfunktionen zusammen. Über die Kompetenzen des Parlaments in außenpolitischen Angelegenheiten – die im Übrigen außerordentlich wichtig sind – ist nur in Artikel 116 der Verfassung direkt die Rede: „Der Sejm entscheidet im Namen der Republik Polen über den Kriegszustand und den Abschluss eines Friedens“. Im Rahmen der oben erwähnten Kontrollfunktionen sind die obersten Staatsorgane dem Sejm zur Auskunft verpflichtet. Detaillierte Regelungen dazu enthält die *Sejmordnung*. Die obersten Staatsorgane müssen Bericht erstatten, Informationen erteilen und an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Der Auswärtige Ausschuss des Sejms ist sehr aktiv; er spielt eine wichtige Rolle bei der Ernennung bevollmächtigter Vertreter der Republik Polen in anderen Staaten und bei internationalen Organisationen. Der parlamentarische Ausschuss kann Empfehlungen aussprechen und in Gutachten seinen Standpunkt in wichtigen

⁷ M. Grzybowski, P. Mikuli: *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych* [Die Umsetzung der konstitutionellen Kompetenzen des Präsidenten der Republik Polen im Bereich der internationalen Beziehungen], in: M. Grzybowski (Hrsg.): *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa* [Das Regierungssystem der Republik Polen. Konstitutionelle Grundlagen und Verfassungspraxis], Warschau 2006, S. 61.

außenpolitischen Fragen darlegen. Die Abgeordneten können auch – mittels Interpellationen, Anfragen sowie Auskunftersuchen bei aktuellen Fragen – die Außenpolitik der Regierung beeinflussen⁸. Darüber hinaus können die Abgeordneten durch die Teilnahme an internationalen parlamentarischen Institutionen die polnische Außenpolitik indirekt mitgestalten. Die obere Kammer, der Senat, spielt eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Politik gegenüber der „Polonia“ – der über die ganze Welt verstreuten polnischen Emigration. Nach Schätzungen gibt es etwa 16 Mio. Auslandspolen, die über unterschiedliche Aufenthaltsstatus verfügen und sich unterschiedlich stark mit der polnischen Kultur und Sprache identifizieren⁹.

Die Gestaltung und Umsetzung der polnischen Außenpolitik ist ein Prozess, der sich auf die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates stützt, in dem die staatlichen Organe auf der Grundlage und in den Grenzen des Rechts funktionieren sowie – gemäß Artikel 9 der Verfassung – das für Polen verbindliche Völkerrecht befolgen.

4. Ziele und Ausrichtung der Außenpolitik

Die Ziele und die Ausrichtung der polnischen Außenpolitik wurden nach der Wende 1989 neu festgelegt. Oberste Priorität hatten die Ziele, die für die Existenz der Nation von grundlegender Bedeutung waren: Gewährleistung der Souveränität und der Sicherheit Polens. Die Stärkung der Souveränität war für die polnische Außenpolitik eine große Herausforderung, schließlich ging es um die Befreiung aus Abhängigkeitsverhältnissen, die bis 1989 bestanden. Zumal es ein souveräner Staat im Vergleich zu einem abhängigen Staat wesentlich schwieriger hat, die eigene Sicherheit zu gewährleisten. Sicherheitsziele werden nicht nur durch die Vergrößerung des eigenen Potentials, sondern auch durch dauerhafte und effektive politische Bündnisse sowie geschickte Diplomatie realisiert. An zweiter Stelle standen „koexistentielle“ Ziele, die mit der Entwicklung des wirtschaftlichen und zivilisatorischen Potentials sowie mit dem internationalen Prestige verbunden sind.

Die Ziele der polnischen Außenpolitik werden durch konkrete Aktivitäten des Staates erreicht. Verallgemeinert und ordnet man diese Aktivitäten, so lassen sich mehrere Hauptrichtungen der polnischen Außenpolitik nach 1989 unterscheiden, die sowohl aus inneren Einflussfaktoren als auch aus der internationalen Situation resultieren: Europapolitik, Ostpolitik,

⁸ Ausführlicher zum Thema „Parlamentarische Kontrolle der polnischen Außenpolitik“ siehe R. Stemplowski: *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej* [Einführung in die Analyse der Außenpolitik], Warschau 2006, S. 171-180.

⁹ Vgl. „Rzeczpospolita” vom 29. April 2001.

atlantische Politik, aktive Beteiligung an internationalen Organisationen und Friedensmissionen sowie Kontakte zu nichteuropäischen Staaten.

Die Europapolitik, die unter dem Motto „Rückkehr nach Europa“ stand, war von grundlegender Bedeutung für den radikalen Wandel in der Außenpolitik. Polen wollte so schnell wie möglich seinen Platz in den europäischen Institutionen finden und zu den Standards der europäischen Zivilisation – und zwar im politischen, ökonomischen und kulturellen Sinne – zurückkehren. Strategisches Ziel war zweifellos der Beitritt Polens zur Europäischen Union. Das am 16. Dezember 1991 unterzeichnete *Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits* eröffnete den Weg in die europäischen Institutionen. Dank einer konsequenten Integrationspolitik erreichte Polen sein Ziel und wurde am 1. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union. Die polnische Europapolitik ist im weiteren Sinne auch europäische Sicherheitspolitik – in Anlehnung an die OSZE und andere europäische Institutionen. Zur Europapolitik müssen auch eine Reihe von Maßnahmen hinzugezählt werden, die mit der regionalen Zusammenarbeit in Europa verbunden sind; das betrifft vor allem die mitteleuropäischen Staaten. Polens Engagement in der regionalen Zusammenarbeit wird häufig als eine Spezialität der polnischen Außenpolitik der Neunzigerjahre bezeichnet¹⁰. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die im Februar 1991 entstandene Visegrád-Gruppe – ein Beratungsforum, in dem Polen, Ungarn, die Slowakei und die Tschechische Republik gemeinsame Standpunkte formulieren und koordinierte Maßnahmen beschließen können. Die zweite voll institutionalisierte Form der regionalen Zusammenarbeit ist das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA), das auf eine Initiative der Visegrád-Gruppe zurückgeht und seit dem 1. März 1993 in Kraft ist. Darüber hinaus nimmt Polen aktiv an den Arbeiten der Zentraleuropäischen Initiative und des Ostseerates teil. Die Zentraleuropäische Initiative nahm im November 1989 ihre Tätigkeit auf und umfasst derzeit die Mehrzahl der Staaten Mittel- und Südosteuropas. Polen ist ein sehr aktives Mitglied dieser Organisation und stieß zahlreiche neue Initiativen an, die die Stärkung der Sicherheit und die Vertiefung der Zusammenarbeit zum Ziel haben. Dabei geht es unter anderem um Projekte im Bereich Landwirtschaft, um Wiederaufbaupläne für das vom Krieg zerstörte Bosnien-Herzegowina und Kroatien sowie um die Einberufung eines Parlaments für Jugendliche aus den Mitgliedsstaaten der Initiative.

¹⁰ Vgl. R. Kuźniar: *Polska polityka zagraniczna* [Die polnische Außenpolitik], in: E. Halizak, R. Kuźniar (Hrsg.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* [Internationale Beziehungen. Genese, Struktur, Dynamik], Warschau 2006, S. 545.

Die Ostpolitik nach 1989 ist etwas völlig Neues. Sie löste viele politische Kontroversen aus und bestand aus zahlreichen widersprüchlichen Konzepten. Anfangs fuhr man zweigleisig, es wurden Beziehungen zu den politischen Eliten der Sowjetrepubliken geknüpft und gleichzeitig gute Beziehungen zu den Regierenden der UdSSR unterhalten¹¹. Nach dem Scheitern des Moskauer Putsches 1991 unterstützte Polen entschlossen die Unabhängigkeitsbestrebungen der Sowjetrepubliken. Das Hauptziel der Ostpolitik war in der neuen Situation die vertragliche Regelung der Beziehungen zu Russland, der Ukraine und Weißrussland sowie zu den übrigen postsowjetischen Staaten. Die Ostpolitik gewann im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Polens eine neue Bedeutung. Polen erhebt den Anspruch, eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung der Ostpolitik im Rahmen der erweiterten EU zu spielen. Die Erreichung dieses Zieles wird immer schwieriger, da weiterhin viele Probleme in den beiderseitigen Beziehungen zu den Nachfolgestaaten der UdSSR ungelöst sind.

Die atlantische Politik sollte dagegen vor allem die internationale Sicherheit Polens in der neuen internationalen Machtordnung gewährleisten, insbesondere nach der Auflösung des Warschauer Paktes 1991. Es lag in Polens ureigenstem Interesse, schnell der NATO beizutreten. Eine derartige Direktive enthielten die *Richtlinien der polnischen Außenpolitik vom November 1992* des damaligen Präsidenten Lech Wałęsa. Polen wurde mit der Tschechischen Republik und Ungarn zusammen am 12. März 1999 Mitglied der Nordatlantikvertrags-Organisation. Die atlantische Politik umfasst auch die bilaterale Zusammenarbeit mit den USA, die seit dem Beginn der Neunzigerjahre konkrete Formen annahm. Die Verhandlungen im Zusammenhang mit dem NATO-Beitritt Polens führten zu einer weiteren Annäherung der polnischen Außenpolitik an amerikanische Konzeptionen im Bereich internationale Beziehungen. Die aktive Unterstützung der amerikanischen Militärintervention im Irak 2003 und in der Folge die bis heute andauernde Beteiligung polnischer Streitkräfte an der Stabilisierungsmission in diesem Land bekräftigen die guten Bündnisbeziehungen zu den USA. Durch ihr Engagement im Irak überschritt die polnische Außenpolitik die europäischen Grenzen und wurde mit globalen Interessen in den internationalen Beziehungen konfrontiert. Erwähnt werden sollte an dieser Stelle, dass das Engagement im Irak-Konflikt auf Seiten der USA Polen mit Frankreich und Deutschland entzweite.

¹¹ Vgl. M. Menkiszak, M. A. Piotrowski: *Polska polityka wschodnia* [Die polnische Ostpolitik], in: R. Kuźniar, K. Szczepanik (Hrsg.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002* [Die Außenpolitik der Republik Polen 1989–2002], Warschau 2002, S. 214–215.

Polen ist traditionell sehr aktiv in internationalen Organisationen. Vor dem Krieg gehörte Polen 21 internationalen Organisationen an. Nach 1989 nahmen Polens Aktivitäten international deutlich zu, zurzeit gehört Polen über 50 internationalen Institutionen an¹². Im Einklang mit dem Motto „Rückkehr nach Europa“ wurde Polen recht schnell Mitglied europaweiter Organisationen.

Außerdem beteiligt sich Polen seit langem an Friedensmissionen und humanitären Aktionen unter der Schirmherrschaft internationaler Organisationen. Seit über 30 Jahren ist das polnische Militärkontingent POLBATT/UNDOF auf den Golanhöhen stationiert. In den Neunzigerjahren setzte Polen seine Bemühungen zur Beilegung von Konflikten fort und förderte weltweit demokratische Prozesse. Gegenwärtig sind polnische Militärkontingente im Rahmen der Operation MONUC im Kongo, im Rahmen von UNIFIL im Libanon, im Rahmen der Friedensmission EUFON in Bosnien und Herzegowina, im Rahmen von KFOR im Kosovo, im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“ in Afghanistan sowie in humanitären Missionen der NATO in Pakistan und Albanien im Einsatz.

Im Laufe der Jahrzehnte, in denen sich Polen nun schon an UN-Friedensmissionen beteiligt, erwarb sich Polen für seinen Professionalismus und seine Effektivität die Anerkennung der internationalen Staatengemeinschaft.

Polen begann seine Kontakte zu nichteuropäischen Staaten auszubauen, nachdem es seine Beziehungen in Europa geordnet hatte. Es sind vor allem Handelskontakte, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit betreffen. In den letzten Jahren wurden die Kontakte zu den asiatischen Staaten (Malaysia, Indonesien, Thailand, Indien) intensiviert. Erste Schritte wurden auch in Bezug auf einige lateinamerikanische Staaten unternommen. Nur langsam belebt sich das Verhältnis zu China. Polen tut sich schwer mit den Beziehungen zu den arabischen Staaten. Grund für diese Schwierigkeiten ist zweifellos die polnische Präsenz im Irak. Am wenigsten entwickelt sind jedoch die Kontakte zu den afrikanischen Staaten. Nach 1989 wurden wieder Kontakte zu Israel aufgenommen, die sich weiterhin dynamisch entwickeln.

Polens internationale Situation Ende des 20., Anfang des 21. Jahrhunderts – das muss gesagt werden – ist wesentlich günstiger als in der Zeit vor 1989, das heutige Polen hat bessere Beziehungen zum Ausland als in der Vergangenheit. Seine internationale Position, insbesondere in Europa, ist wesentlich gefestigter, da die Beziehungen zu den Nachbarn vertraglich geregelt wurden. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle strittigen Fragen gelöst wurden. Konflikte

¹² Die wichtigsten sind: 18 UN-Organisationen, NATO, Europäische Union, OSZE, Europarat, OECD, IBRD, IWF, CEFTA.

von unterschiedlicher Bedeutung und Intensität sind unvermeidlich. Man braucht nur einen Blick auf die gegenwärtigen Beziehungen zu Deutschland und Russland zu werfen.

Polens Nachbarstaaten beeinflussen die Konzeption der polnischen Außenpolitik sehr stark. Die Existenz eines vereinten Deutschlands – einer europäischen Großmacht, die nach 2002 ihre Außenpolitik wieder renationalisiert – und Russlands – eines Staats mit vielen inneren Problemen und neoimperialen Großmachtstreben – in Polens unmittelbarer Nachbarschaft sind für die polnische Außenpolitik eine strategische Herausforderung.

Polen ist aufgrund seines Potentials und seiner geopolitischen Lage außerstande, alleine die äußere Sicherheit des Landes zu gewährleisten und günstige äußere Bedingungen für die eigene Entwicklung zu schaffen. Daraus folgt, dass Polen gezwungen ist, eine wirkungsvolle, stabile und verantwortliche Außenpolitik zu führen. Eine derartige Außenpolitik erfordert politische Stabilität, einen innenpolitischen Konsens über die strategischen Ziele und Ausrichtung sowie entsprechende finanzielle Mittel. Ganz allgemein gesagt herrschte bis 2005 unter den wichtigsten politischen Kräften Einvernehmen über die strategischen Ziele und Prioritäten der polnischen Außenpolitik. Dies sicherte Polen Stabilität, Kontinuität und Berechenbarkeit, und Polen konnte dank dessen seine internationale Position stärken.

Nach 1989 veränderte sich der Standort Polens grundlegend; Polen befreite sich von der aufgezwungenen Disziplin im Ostblock und wählte aus eigenem Entschluss die wechselseitige Abhängigkeit in den euroatlantischen Strukturen, die Polen ihre Standards aufzwingen, nicht aber dessen Handlungsspielraum im Inneren und Äußeren einschränken. Polen ist ein souveränes Mitglied der internationalen Gemeinschaft, was von grundlegender Bedeutung für die Identitätsbildung der Polen und Polens nach außen hin ist. Deshalb muss sich die polnische Außenpolitik – durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und NATO – auf feste Bindungen in einer integrativen Umgebung stützen. Polen benötigt in der EU eine Strategie, die die Gemeinschaftsinteressen mit den polnischen Interessen in Einklang bringt. Gute Beziehungen zu den USA können Polens Position in der EU stärken, aber nur dann, wenn Polen eine klare Vorstellung von seiner Mitgliedschaft in der Union hat und mit seinen außenpolitischen Aktivitäten keine Konflikte zwischen europäischer und atlantischer Loyalität auslöst.