

# DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)  
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

September 2011 N° 6  
ISSN 2191-4869

## Polens Außenpolitik gegenüber seinen östlichen Nachbarn: Ist eine enge Zusammenarbeit mit Deutschland möglich?

von Jarosław Ówiek-Karpowicz



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.

# Polens Außenpolitik gegenüber seinen östlichen Nachbarn: Ist eine enge Zusammenarbeit mit Deutschland möglich?

von Jarosław Cwiek-Karpowicz

*Polens politische Elite sah sich in der Vergangenheit mehrfach mit dem Dilemma konfrontiert, eine effektive Außenpolitik auszuarbeiten, die einerseits nationale Interessen verfolgt und es andererseits Polen ermöglicht, Unterstützung von großen EU-Mitgliedstaaten zu bekommen. Effektivität ist äußerst wichtig, da Polen auf Grund seiner sich noch immer entwickelnden Wirtschaft und seiner relativ kurzen Zeit einer unabhängigen Außenpolitik nur begrenzten Einfluss in Europa hat. In diesem Text wird untersucht, welches die wichtigsten Determinanten und Ziele polnischer Außenpolitik gegenüber seinen östlichen Nachbarn sind und wie diese implementiert werden können. Darüber hinaus werden Empfehlungen vorgeschlagen, wie polnische Entscheidungsträger die Politik der EU und Polens gegenüber ihren östlichen Partnern verbessern können.*

## Hintergrund

Die polnische Außenpolitik gegenüber den postsowjetischen Staaten wird von zwei Faktoren bestimmt: geografische und kulturelle Nähe einerseits, und Polens Rolle innerhalb der Europäischen Union andererseits. Polens geografische Nähe zu Russland führt bei der polnischen Elite noch immer zu Besorgnis über die eigene Sicherheit, da Russland über ein beachtliches militärisches Potential verfügt und seine politische Elite undemokratisch ist. Während Polen zwischen dem 18. und 20. Jahrhundert von Russland und der Sowjetunion dominiert wurde, sind die Erfahrungen mit den anderen östlichen Nachbarn positiver. Vom 15. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts konstituierten sie eine Union (Rzeczpospolita) mit Litauen, der Ukraine und Weißrussland, welche als die prosperierendste Phase polnischer Geschichte gilt. Diese Erfahrungen lehrten viele polnische Politiker und Intellektuelle, unter ihnen auch Lech und Jarosław Kaczyński, dass Polen nur durch eine enge Zusammenarbeit mit unabhängigen osteuropäischen Staaten sich der russisch-sowjetischen Dominanz widersetzen und seine eigene Souveränität bewahren kann.

Der Beitritt in die EU im Jahre 2004 beeinflusste die polnische Außenpolitik gegenüber seinen östlichen Nachbarn maßgeblich. Linksgerichtete polnische Politiker wie Aleksander Kwaśniewski

und Leszek Miller waren davon überzeugt, dass eine starke Position Polens innerhalb der EU von der Etablierung guter Beziehungen zu allen osteuropäischen Ländern außerhalb der EU inklusive Russland abhängt. In Anbetracht Polens günstiger geografischer Lage zwischen Ost und West sowie enger kultureller und gesellschaftlicher Verbindungen zu seinen östlichen Nachbarn erwarteten diese Politiker auch großen finanziellen Nutzen aus der wirtschaftlichen Kooperation mit diesen Ländern.

Einige Experten aus dem Umfeld von Ministerpräsident Donald Tusk übten nach der Finanzkrise im Jahr 2008 heftige Kritik an beiden Ansätzen. Sie hoben hervor, dass aufgrund des EU-Beitritts für Polen die wichtigsten Handelspartner sich nun in der EU befinden. Demnach sind russische, ukrainische und andere postsowjetische Binnenmärkte für polnische Exporteure und Investoren weniger attraktiv als zuvor erwartet. Ursachen dafür liegen in der wachsenden Korruption und staatlichem Protektionismus in diesen Ländern.<sup>1</sup> Diese Experten kritisierten darüber hinaus die Tatsache, dass während der Präsidentschaft von Lech Kaczyński Polens außenpolitische Identität zu sehr von seinen Beziehungen mit osteuropäischen Staaten abhing. Diesen Experten zufolge sollte sich Polen auf seine eigene Modernisierung konzentrieren und enge politische sowie wirtschaftliche Beziehungen mit den größten EU-Mitgliedsstaaten entwickeln.

## Ziele

Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa haben sich die strategischen Ziele polnischer Außenpolitik gegenüber postsowjetischen Staaten nicht verändert. Polens Ziel ist es, dass seine östlichen Nachbarn liberale, demokratische und freie marktwirtschaftliche Werte übernehmen. Mit anderen Worten: Polen wünscht sich westliche Standards im Osten. Diese sind die beste Garantie für seine eigene Sicherheit und die Entstehung enger wirtschaftlicher Beziehungen mit gegenseitigen Vorteilen. Polens erfolgreicher Beitritt in die EU und NATO überzeugt polnische Politiker, dass die beste Motivation für osteuropäische Länder, westliche Standards zu übernehmen, eine klare Aussicht auf einen EU-Beitritt ist.

Der strategische Ansatz der Kaczyński-Brüder war es, eine Koalition aus osteuropäischen und südkaukasischen Ländern zu schaffen mit dem Ziel, Russlands Einfluss im postsowjetischen Gebiet zu verringern und eine Westintegration der Region voranzutreiben. Die weit verbreitete Auffassung, dass Russland als mächtiger Staat im postsowjetischen Raum mit Demokratiedefizit und neoimperialistischen Tendenzen einen negativen Einfluss auf die anderen postsowjetischen Staaten ausübt, verlieh diesem Ansatz an Dynamik. Kaczyńskis Strategie zufolge sollten durch die Beschränkung des russischen Einflusses in der Region neue Möglichkeiten einer erfolgreichen demokratischen Transformation der postsowjetischen Staaten entstehen. Dieser Ansatz verursachte eine Überbewertung der positiven Einstellung von nichtrussischen postsowjetischen Eliten gegenüber der Demokratie. Außerdem handelte er Polen bei vielen Ländern innerhalb und außerhalb der EU ein Anti-Russland-Image ein, und das in einer Zeit, in der die meisten von ihnen daran interessiert waren, kooperative Beziehungen zu Moskau aufzubauen.

Für Donald Tusk war klar, dass Polen zunächst sein antirussisches Image aufpolieren musste, um seine außenpolitische Flexibilität gegenüber den postsowjetischen Staaten wiederzuerlangen. Die polnische Regierung hat folglich begonnen, westliche Standards und Werte auf eine Weise zu fördern, die sich nicht direkt gegen Russland richten, wie

z. B. Angebote zur wirtschaftlichen Integration und Reisefreiheit, ohne dabei die Beitrittsperspektive verstärkt in den Vordergrund zu rücken. Polen hat zudem angefangen, Partner in der Europäischen Union zu suchen, da die Vereinigten Staaten nur geringes Interesse haben, ihre Beziehungen zu postsowjetischen Ländern auszubauen. Nachdem die USA 2009 ein Projekt zur Raketenabwehr mit polnischen und tschechischen Komponenten eingestellt haben, blieb Polen ein starker Verbündeter der USA, während Warschau gleichzeitig aktiv die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der EU unterstützte.

## Beurteilung

Polens bedeutendste außenpolitische Errungenschaft in Bezug auf die postsowjetischen Staaten ist die Initiative zur Östlichen Partnerschaft (ÖP), die mit Schweden im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik im Jahr 2009 ins Leben gerufen wurde. Seitdem war Warschau allerdings weitaus weniger aktiv bei seiner Suche nach EU-Partnern zur Entwicklung gemeinsamer Positionen gegenüber den östlichen Nachbarn, während gleichzeitig die Verantwortung zur Umsetzung der ÖP auf die Europäische Kommission übertragen wurde. Es ist unklar, wer Polens strategische Partner bei der Ostpolitik sind. Bezüglich Russlands versucht Polen, sich in russisch-deutsche Dialoge zu integrieren, u. a. im Rahmen des sogenannten Kaliningrader Dreiecks. Zudem entwickelt das Land seine Ostpolitik mit den baltischen Staaten sowie der Visegrád-Gruppe. Polen versucht, eine Führungskraft unter den neuen EU-Mitgliedsstaaten zu werden und gegebenenfalls ältere Mitglieder wie Schweden einzubeziehen.

Für Polen gehört heute Reisefreiheit sowie eine Freihandelszone zu den effektivsten Maßnahmen, um westliche Werte in die Nachbarschaft der EU zu tragen. Polen arbeitet an einer lokalen Grenzübergangsvereinbarung mit Russland, die die gesamte Kaliningrader Enklave einschließen würde. Ihre Verabschiedung wäre ein großer Erfolg für die polnische Außenpolitik. Doch als sich Polen zuvor um eine ähnliche Übereinkunft mit der Ukraine bemühte, schaffte die Regierung es nicht, Lemberg

einzu beziehen, eine Stadt, die eine wichtige Rolle in der polnisch-ukrainischen Geschichte sowie in sozialer und kultureller Hinsicht spielt.

Während ihrer aktuellen EU-Präsidentschaft engagiert sich die polnische Regierung nicht besonders für die Lösung eingefrorener Konflikte in der postsowjetischen Region, was angesichts des hohen diplomatischen Engagements des Landes im russisch-georgischen Krieg von 2008 überrascht. Aus polnischer Sicht ist eine Lösung der Konflikte in Transnistrien und im Südkaukasus nur möglich, wenn sich die sozio-ökonomische Situation dort stark verbessert hat. Somit sei ein Fokus auf eine Modernisierung der Region und Integration in die EU daher zunächst besser. Dieser Ansatz sollte als durchaus realistisch angesehen werden, da die EU weder die Instrumente noch den politischen Willen hat, sich stärker der Lösung eingefrorener Konflikte zu widmen. Andererseits könnte ein solcher Ansatz die Position Polens in der postsowjetischen Region schwächen, gerade weil Deutschland im Rahmen des Meseberg-Prozesses einen neuen Lösungsvorschlag für den Konflikt in Transnistrien unterbreitet hat.

Polen hat versucht, die Kompetenzen der Kommission bezüglich der Energiebeziehungen mit den östlichen Nachbarn auszubauen. Beispielsweise lud der polnische Außenminister die Kommission ein, an den Verhandlungen über ein Gasabkommen mit Russland im Jahr 2010 teilzunehmen. Zudem unterstützt das Land die Liberalisierung des europäischen Energiemarkts. Es bemüht sich um gut vernetzte, diversifizierte und wettbewerbsfähige regionale Energiemärkte mit den Visegrád-Ländern. Für Polen, das von russischen Energielieferungen abhängt (60 Prozent des verbrauchten Erdgases und über 90 Prozent des Erdöls kommen aus Russland), ist die Diversifizierung der Energiequellen von entscheidender Bedeutung. Die polnischen Behörden schenken dem Baltischen Pipelinesystem 2, das in Russland gebaut wird und Polen und Deutschland auf Kosten der Druschba-Pipeline eine erhöhte Versorgung mit russischem Öl über die Ostsee ermöglichen soll, hohe Aufmerksamkeit. Außerdem versucht Polen, die Odessa-Brody-Pipeline bis zur polnischen Grenze auszubauen, um Öl aus der kaspischen Region nach Europa zu

schaffen. Ebenso stellt die neue deutsch-russische Ostsee-Pipeline keine große Bedrohung mehr für polnische Interessen dar. Dies liegt hauptsächlich daran, dass es in Europa dank der Überproduktion von unkonventionellem Gas (Schiefergas) in den USA ein Überangebot an Gas gibt, was die Attraktivität von russischem Gas für EU-Staaten deutlich gesenkt hat. Gleichzeitig wird die Eröffnung des ersten Flüssiggasterminals in Polen, das 2014 voll funktionsfähig sein soll, die Verhandlungsposition polnischer Energieunternehmen gegenüber Gazprom stark verbessern.

## Thesen

- Es ist schwierig eine polnisch-deutsche Koalition, die die Außenpolitik der EU gegenüber den östlichen Nachbarn formuliert, zu entwickeln. Deutsche Ostpolitik ist stark auf die besondere Partnerschaft mit Russland fokussiert, während Polen eine aktive und führende Rolle in den Beziehungen zu den anderen postsowjetischen Staaten pflegt. Diese Spaltung ist weder für Polen, Deutschland noch die EU bzw. für die östlichen Partner von Vorteil. Ohne Deutschlands Beteiligung an der ÖP hat Polen nicht genug Einfluss, um eine aktive EU-Ostpolitik zu forcieren. Hinzu kommt, dass das Fehlen einer kohärenten polnischen und deutschen Politik gegenüber Osteuropa nicht nur als Schwäche dieser beiden Länder, sondern der gesamten Union wahrgenommen wird.
- Ein polnisch-deutsches Tandem ist nur dann möglich, wenn beide Länder sich darauf einigen, eine gleich große oder zumindest synergetische Rolle bezüglich der östlichen Nachbarn zu spielen. Ein solcher Ansatz erlaubt es anderen EU-Mitgliedsstaaten, besonders aus Zentraleuropa, der gemeinsamen polnisch-deutschen Ostpolitik zu folgen, ohne Gefahr zu laufen, von einem der beiden Länder dominiert zu werden.
- Die polnische Regierung sollte die Veränderungen in Deutschlands Ostpolitik, die einen Ausgleich zwischen Russland und den anderen östlichen Partnern anstrebt, unterstützen. Letztgenannte Länder haben weiterhin schwerwiegende Demokratiedefizite, die die Sicherheit Europas gefährden können. Daher sollte Polen, das sich

selbst erfolgreich von einem autoritären Regime zu einer Demokratie gewandelt hat, eng mit Deutschland zusammenarbeiten, um die Präsenz der EU in der östlichen Nachbarschaft zu verbessern. Dies könnte beispielsweise durch den Aufbau einer Europäischen Stiftung für Demokratie geschehen.

Dr. Jarosław Ówiek-Karpowicz, Polish Institute of International Affairs (PISM), Warschau.

## Anmerkung

- 1 Im Jahr 2010 verzeichnete Polen einen Handelsüberschuss von 11,5 Milliarden Euro mit EU-Mitgliedstaaten, was für 79% der polnischen Exporte und 59% der polnischen Importe steht.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

### Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net

© 2011 DGAP