

Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa

Polens Haltung zur KSZE² war in ihrer gesamten historischen Entwicklung stets sowohl von Polens Suche nach effektiverer nationaler und europäischer Sicherheit als auch vom gewundenen Weg seiner Politik und seiner Optionen in dieser Hinsicht geprägt. Auch die unterschiedlichen Erwartungen der führenden politischen Kräfte Polens gegenüber dem Westen und Rußland spiegelten sich in ihr wider.

Der KSZE/OSZE wurde in der polnischen Sicherheitspolitik niemals höchste Priorität eingeräumt. Die Haltung ihr gegenüber und die Beteiligung an ihren Aktivitäten aber waren ein "Lackmustest" für den Grad der Hinwendung Polens zu einer Denkweise in gesamteuropäischen Kategorien, seiner Abwendung von engstirnigen und kleingeistigen Einstellungen gegenüber europäischen Problemen. Mit anderen Worten: Die Beteiligung an der KSZE/OSZE half bei der Entwicklung eines universelleren Zugangs Warschaws zu den neuen Herausforderungen, die sich dem Kontinent stellen.

Blick in die Vergangenheit

Vor 1989, unter den Bedingungen eingeschränkter Souveränität, nahm die Volksrepublik Polen am Helsinki-Prozeß aktiver teil als die anderen Satelliten der Sowjetunion. Die Haltung des Regimes und der Opposition gegenüber der KSZE war jedoch ambivalent.

Liberalere Gruppierungen innerhalb des herrschenden kommunistischen Establishments in Warschau hofften, daß die KSZE dazu beitragen könnte, die Umklammerung durch das Konzept der "Einheit des sozialistischen Lagers" (sprich: Kontrolle durch Moskau) in der Außenpolitik zu lockern. Man versprach sich von ihr die Eröffnung neuer Kanäle zum multilateralen Dialog mit dem Westen, die Legitimierung eines gewissen Maßes an begrenzter Liberalisierung im Innern und die Förderung einer stärkeren Öffnung Polens zur Außenwelt. Menschenrechte und der "Dritte Korb" waren ein

¹ Die Ansichten, die in diesem Aufsatz zum Ausdruck kommen, sind die des Autors und geben nicht notwendigerweise die Meinung seiner Regierung wieder.

² Im folgenden für die Zeit bis Ende 1994 KSZE, ab 1. Januar 1995 OSZE genannt, für Zeiträume vor und nach 1994/95 zusammen KSZE/OSZE. Gelegentlich wird auch der Terminus "Helsinki-Prozeß" verwandt.

Schwerpunkt der KSZE - damit bot sie ein Instrument, um die anhaltende Kritik Moskaus und der Hardliner in anderen kommunistischen Hauptstädten an den polnischen "Besonderheiten" zu dämpfen, etwa, was private Landwirtschaft betraf, die Stellung der katholischen Kirche oder Polens größere Freiheit im Bereich der Kultur und der privaten Kontakte mit dem Westen, im Vergleich zu anderen "Volksdemokratien". Aus Gründen, die auf der Hand liegen, wurden diese Ansichten nicht öffentlich dargelegt, durch die Implementierung der Beschlüsse der Helsinki-Schlußakte jedoch intern pragmatisch eingeführt. Das Außenministerium in Warschau und die Diplomaten, die am Helsinki-Prozeß beteiligt waren, taten unter schwierigen Bedingungen ihr Bestes, die polnische Teilnahme an der KSZE zu beleben, allerdings auf eine Weise, die den Kreml nicht provozieren oder an den Grundfesten des Systems rütteln sollte. Diese Bemühungen zeigten sich besonders deutlich bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung, in verstärkten privaten Kontakten und in einem intensivierten Dialog mit dem Westen.

Auf der anderen Seite fürchteten konservative Elemente innerhalb der kommunistischen Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, die menschliche Dimension der KSZE, insbesondere die Ideen der individuellen Freiheiten, der Freizügigkeit von Menschen und des freien Flusses von Informationen, könnten kommunistische Dogmen einschließlich Edward Giereks Konzept der "ideologischen und moralischen Einheit der Nation" aushöhlen und bessere Voraussetzungen für die Entwicklung verschiedener Formen oppositioneller Aktivitäten schaffen. Diese Befürchtungen wurden oft öffentlich ausgesprochen, hatten jedoch keinen entscheidenden Einfluß auf die endgültige Haltung der Regierung zur KSZE, die ihrerseits eine Mischung aus beiden Ansätzen darstellte.³

In gewisser Weise erfüllten sich die Hoffnungen und Befürchtungen beider Gruppen innerhalb der Eliten des *Ancien Régime*. Die Ideen der KSZE förderten die Beziehungen zum Westen, trugen zum Niedergang des autoritären Systems bei, indem sie zu demokratischer Veränderung mit friedlichen Mitteln ermutigten, und halfen, die sowjetische Umklammerung der zentraleuropäischen Länder zu lockern.

Jede Darstellung der polnischen Haltung zur KSZE vor 1989 wäre unvollständig ohne die Beschreibung der Position der demokratischen Opposition, die nach 1976 deutlich in Erscheinung trat.⁴ Auch hier war der Ansatz

³ Es ist aus heutiger Sicht interessant, sich zu erinnern, daß den polnischen Verhandlungsführern der Helsinki-Schlußakte später oft in der Kommunistischen Partei intern ein "Ausverkauf der Interessen des Sozialismus" vorgeworfen wurde. Hauptkritikpunkte waren die Bestimmungen zu nationalen Minderheiten (betr. die Deutschen), Ausstellung von Reisepässen, freier Informationsfluß (betr. "Freies Europa") etc.

⁴ Die polnische Opposition entwickelte sich aus großen Dissidenten-Gruppierungen und formierte sich nach den Unruhen infolge einer geplanten Anhebung der Lebensmittelpreise im Juni 1976. Auch die Proteste desselben Jahres gegen Vorschläge für Verfassungsänderungen, mit denen die "führende Rolle" der Kommunistischen Partei

ambivalent. Auf der einen Seite brachte man die KSZE mit der Gefahr einer Festigung des Status quo seit Jalta in Verbindung. Man fürchtete eine De-facto-Anerkennung des Konzeptes der eingeschränkten Souveränität, die volle Legitimation der kommunistischen Herrschaft und das Risiko, der Helsinki-Prozeß könnte als Ersatz für die weitere Entwicklung von Kontakten mit westlichen Strukturen, Organisationen und Institutionen behandelt werden. Diese Befürchtungen waren nicht ganz gerechtfertigt, da die Opposition die dynamischen Elemente des Helsinki-Prozesses unterschätzte. Sie waren jedoch nicht unverständlich, wenn man bedenkt, daß die KSZE-Beschlüsse in der Tat Produkte weitreichender Kompromisse waren, was sich gelegentlich in einer verschwommenen Sprache niederschlug. Es genügt, sich ins Gedächtnis zu rufen, daß auf Drängen der Sowjetunion in der Schlußakte von Helsinki nirgendwo das Wort "Demokratie" auftaucht - außer im Namen "Deutsche Demokratische Republik".

Andererseits erkannten viele Aktivisten der Opposition, insbesondere Rechtsanwälte, rasch, daß die Helsinki-Normen und -Beschlüsse hervorragend für die moralische und politische Legitimation oppositioneller Aktivitäten und für den verbesserten Schutz von Menschenrechten genutzt werden konnten. Die Gründung des polnischen Helsinki-Komitees nach 1976 war die Umsetzung dieses Gedankens in die Praxis.

Der Verlauf der politischen Entwicklungen stärkte die zuletzt genannte Tendenz innerhalb der Opposition. Befürchtungen hinsichtlich möglicher negativer Folgen des Einvernehmens, das zwischen der UdSSR und dem Westen erreicht worden war und den Weg zur KSZE geebnet hatte (Anerkennung des territorialen Status quo im Gegenzug zu dynamischeren Beziehungen und Interaktion in Fragen der "menschlichen Dimension" und der Rüstungskontrolle), erwiesen sich als übertrieben. Die Post-Jalta-Grenzen waren tatsächlich gefestigt, und die Härten, die aus der Ost-West-Teilung resultierten, waren leicht abgemildert, doch die kommunistischen Regime gewannen nicht an Legitimität. Noch wichtiger aber: Der Fall Polen demonstrierte, daß dank der KSZE ein "neues Gespenst in Europa umging". Nur war es diesmal nicht das Gespenst des Kommunismus, sondern das der Menschenrechte, insbesondere der individuellen politischen Freiheiten, der Freizügigkeit von Menschen sowie des freien Flusses von Ideen, und es "enthüllte auf diese Weise der Welt die wahre Natur der kommunistischen Regime".⁵ Der restriktive Charakter des Kommunismus und seine

⁵ legitimiert und die Allianz mit der Sowjetunion zum konstitutionellen Prinzip erhoben werden sollte, bewegten größere Teile der "Intelligenzia" zur oppositionellen Arbeit. Victor-Yves Ghebali: *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, New York/Genf 1995, S. 144. Der Gebrauch des Begriffs "Menschenrechte" in diesem Zusammenhang könnte irreführend sein. Die damaligen kommunistischen Länder akzeptierten zwar den Begriff verbal, versuchten jedoch, darin ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten Vorrang vor individuellen Freiheiten zu geben.

ökonomische Ineffektivität wurden einer breiten Öffentlichkeit sogar noch deutlicher.

Da die KSZE auf der Grundlage des Konsensprinzips handelte, war sie unfähig, auf den "Kriegszustand" in Polen, der am 13. Dezember 1981 erklärt worden war, zu reagieren und ihn zu verurteilen. Dies wurde auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen deutlich, das am 9. Februar 1982 begann. Die NATO-Staaten kritisierten die Einführung des Kriegsrechts in Polen scharf. Sie ließen dem Jaruzelski-Regime jedoch einen Ausweg offen, indem sie Bedingungen für die Rückkehr zu normalen Beziehungen unterbreiteten; dazu gehörten die Aufhebung des Kriegsrechts und die Rückkehr zu Reformen. Unter dem internen Druck sowjetischer Drohungen, den Helsinki-Prozeß zu torpedieren, versuchte die polnische Delegation auf diesem Treffen, durch die Flucht in Verfahrensfragen die Zeit, die für die Kritik am "Kriegszustand" vorgesehen war, zu verkürzen, um so die offene und ausführliche Kritik durch die Außenminister zu verhindern.⁶ Dies rief scharfe Reaktionen in ganz Europa hervor und verstärkte noch die Isolierung des Kriegsrechts-Regimes in Warschau.

Gleichzeitig warb in Madrid die demokratische Opposition hinter den Kulissen um Rückhalt, indem sie Tatsachenberichte über die Repressionen in Polen vorlegte. Sie drängte die westlichen Staaten dazu, dieses Thema unter allen möglichen Tagesordnungspunkten zur Sprache zu bringen, also unter den Punkten Schutz von Menschenrechten, Freiheit von Kontakten, Informationsfluß, Rechte der Gewerkschaften usw.⁷ Es ist schwierig, die Wirkung dieser Aktion zu bewerten, doch sie ermöglichte die konkretere Kritik an der Kriegsrechtssituation und führte zu einer Reihe von Beschlüssen, einschließlich der Forderung nach größeren Rechten für Gewerkschaften.

Insgesamt trug das Madrider Treffen zur Ausweitung der internationalen Kritik an der Einschränkung der Menschenrechte in Polen bei, ohne jedoch - in dieser Periode der dramatischen Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen infolge der polnischen Krise - die Kontakte und den Dialog zu beeinträchtigen. Diese Tatsache ermöglichte es, größeren Druck auf das Kriegsrechtsregime auszuüben und ihm gewisse Konzessionen in Form neuer KSZE-Verpflichtungen abzurufen.

⁶ Zu einer detaillierten Beschreibung dieses Vorfalles siehe: Jan Sizoo und Rudolf Th. Jurrjens, CSCE Decision Making: The Madrid Experience, Den Haag/Boston/ Lancaster 1984, S. 197-203.

⁷ Diese Aktion wurde vom Brüsseler "Solidarnosc"-Büro organisiert und koordiniert, insbesondere von zwei Aktivisten: dem Büroleiter Jerzy Milewski und dem jungen Wissenschaftler Jan Zielonka.

Will man sich die Auswirkungen der KSZE auf die nationalen Interessen Polens vor 1989 vor Augen führen, sollten folgende Elemente zusammenfassend hervorgehoben werden:

- (a) Die Normen, die in den zehn Prinzipien der Schlußakte von Helsinki enthalten sind, untermauerten die völkerrechtliche Gültigkeit der Oder-Neiße-Linie als polnische Grenze und erleichterten deren spätere endgültige Anerkennung im Jahre 1990.
- (b) Die KSZE begrenzte, wenn auch nur in geringem Umfang, die Anwendung repressiver Maßnahmen gegen die polnische Opposition und die Einschränkung von Kontakten mit der Außenwelt (was in den letzten Jahren des Gierek-Regimes besonders deutlich wurde).⁸
- (c) Die KSZE brach das Dogma des kommunistischen Blocks des fortgesetzten ideologischen Kampfes auf, das in Wirklichkeit ein von der Sowjetunion vorgeschriebenes Instrument der Selbstisolierung gegenüber dem Westen war.
- (d) Der Helsinki-Prozeß hielt die aufgezwungene Sowjetisierung der Kultur auf und erleichterte die De-facto-Legitimierung einer Opposition.
- (e) Die KSZE vermittelte Polen wie den anderen Sowjet-Satelliten erweiterte Einsichten und auch Möglichkeiten, zu militärischen und Rüstungskontrollvereinbarungen zwischen der UdSSR und dem Westen beizutragen.

Dies sind Beiträge, die sich nur schwer quantifizieren lassen, die jedoch insgesamt dazu beitragen, die objektiven Interessen Polens in einer schwierigen Phase der verlorenen oder eingeschränkten Unabhängigkeit voranzubringen. Sie erweiterten das Ausmaß der Souveränität, die das polnische Volk genoß, und unterstützten die Erhaltung seiner kulturellen Identität. Schließlich trugen sie zu dem Prozeß der Wiederherstellung Polens als einer souveränen und demokratischen Nation zum Ende der achtziger Jahre bei.⁹

⁸ Eine Amnestie im Juli 1977 für mehr als 20.000 Häftlinge, die auch ein Dutzend Mitglieder der aufkeimenden Opposition betraf, lieferte beispielsweise dem Leiter der polnischen Delegation beim Belgrader KSZE-Folgetreffen einen überzeugenden Beleg für die Haltung seiner Regierung zu den Menschenrechten (im Wortlaut in: CSCE/BM/VR.6, S. 22). S. dazu ausführlicher: Adam D. Rotfeld: A Polish View, in: R. Davy (Hrsg.), *European Détente: A Reappraisal*, London 1992, S. 178.

⁹ Siehe Jerzy M. Nowak, OSCE - Between Expectations and Realities (on its 20th Anniversary), in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 2/1995, S. 36-37.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde Polens beachtlicher Beitrag zur Arbeit der KSZE/OSZE aufrechterhalten und sogar verstärkt, doch Warschaws Haltung zum Prozeß und später zur Organisation hat sich weiterentwickelt. Vor allem wurde Polen vom Objekt zum Akteur im Prozeß der politischen Veränderung, zu dem auch die KSZE gehörte. Bemerkenswert früh wurden neue und weitreichende außenpolitische Ziele gesetzt, darunter insbesondere die Wiederherstellung der vollen Souveränität, die allmähliche Integration in die westliche Welt, gleiche Sicherheit für alle Länder der Region und die Aufhebung der Ost-West-Teilung.

Einige der frühen Initiativen jedoch, angesichts der neuen Gegebenheiten und in euphorischer Stimmung hastig formuliert, waren eher "ambitionierte Experimente" als realistische Optionen, und sie standen manchmal "im Widerspruch zum sicherheitspolitischen Mainstream-Denken des Westens".¹⁰ Beispielsweise schlug Polen zu Beginn des Jahres 1990 die Schaffung eines europäischen Kooperationsrates innerhalb der KSZE vor. Dem folgte ein weiterentwickelter tschechoslowakischer Vorschlag, der die Auflösung sowohl der NATO als auch des Warschauer Paktes verlangte und einen Vertrag über europäische Sicherheit unter der Ägide der KSZE anregte.

In der Hoffnung, daß die KSZE zum Schutz ihrer neu errungenen Unabhängigkeit beitragen und den Prozeß der Befreiung der Region von sowjetischer Vorherrschaft fördern würde, unterstützen Polen und die anderen mitteleuropäischen Staaten aktiv den Helsinki-Prozeß. Daraus resultierend, wurden zu Beginn des Jahres 1991 zwei KSZE-Institutionen in Mitteleuropa errichtet: das Sekretariat in Prag und das Büro für Freie Wahlen in Warschau (heute das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR). Hinter dieser Entscheidung stand der Gedanke, eine engere Bindung zwischen den fragilen jungen Demokratien und der KSZE zu knüpfen und auf diese Weise - sollten in Moskau neoimperialistische Tendenzen aufkommen - das richtige Signal in Richtung UdSSR zu senden. Diese Ansicht änderte sich im Zuge der Ereignisse. Der Zerfall der Sowjetunion, das erwartungsgemäße Ende der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und auch die gewachsene Professionalität der neuen demokratischen Eliten auf dem Gebiet der Außenpolitik führten rasch zu neuen und besser durchdachten Optionen in der Sicherheitspolitik. Es gab eine frühe, hypothetische Option, den Warschauer Pakt von Grund auf zu reformieren und ihn in ein Bündnis umzuwandeln, das auf partnerschaftlichen Beziehungen beruht. Sie entbehrte jedoch aufgrund der historischen Erfahrungen der

¹⁰ Jan Zielonka, Security in Central Europe, in: Adelphi Paper 272/1992, S. 33.

vorangegangenen 45 Jahre jeglicher realistischer Hoffnung auf Erfolg. Ähnlich verhielt es sich mit einer anderen Option, die auf dem Konzept der Neutralität und der Blockfreiheit beruhte. Sie hatte keinerlei Chance in einem Land, das zwischen führenden europäischen Mächten liegt. Es bestand Konsens darüber, daß beide Varianten zu einem "Grauzonen"- oder "Pufferzonen"-Status führen würden, mit all den dazugehörigen negativen Folgen, einschließlich eines hohen Grades an Destabilisierung in der Region und auf dem ganzen Kontinent. Folglich wurde 1992 mit der Billigung von Präsident und Regierung ein politisches Dokument mit dem Titel, "Grundlegende Voraussetzungen der polnischen Sicherheitspolitik" veröffentlicht. Es legte deutlich Polens Absicht dar, in westeuropäische und transatlantische Strukturen eingebunden zu werden.

Diese auf die Europäische Union, die Westeuropäische Union und die NATO orientierte Politik verringerte proportional die Rolle der KSZE in Polens sicherheitspolitischen Zielsetzungen. Viele Politiker in Warschau und anderen mitteleuropäischen Hauptstädten waren fest davon überzeugt, daß die KSZE ihren Zweck bereits erfüllt hatte, insbesondere nach dem Abzug der russischen Streitkräfte, der formalen Anerkennung der Souveränität der mittel- und osteuropäischen Staaten in bilateralen Verträgen mit der Sowjetunion und der Auflösung der WVO, die reibungsloser vonstatten gegangen war, als man erwartet hatte. Auch wenn dies in der Öffentlichkeit nicht laut gesagt wurde: Niemand gab sich der Illusion hin, daß die KSZE das Potential habe, sogenannte "harte Sicherheitsgarantien" zu bieten oder als kollektive Sicherheitsstruktur zu dienen. Ihre Ohnmacht (wie die anderer internationaler Organisationen) in Jugoslawien verstärkte diesen Eindruck noch. Er wurde allerdings bald revidiert, da die ethnischen Konflikte zu ihrer Verhütung und Lösung nach einer gesamteuropäischen Organisation nachgerade verlangten. Darüber hinaus gestaltete sich der NATO-Erweiterungsprozeß langwieriger als ursprünglich vorausgesehen.

Ein weiteres Problem erhöhte den Wert der OSZE in den Augen des neuen regierenden Establishments Polens. Im Zuge der diplomatischen Vorstöße Warschaws, die Zusicherung für die Mitgliedschaft in der NATO zu erhalten, zeigte sich, daß parallel zu diesen Bemühungen eine neue Formel gefunden werden mußte, die den Platz und die Rolle Rußlands in einer neuen europäischen Sicherheitsordnung definiert. Man muß davon ausgehen, daß mittelfristig für Rußland, die Ukraine und Belarus keine Aussichten auf einen Beitritt zur NATO bestehen. Den Bedürfnissen dieser Länder nach äußerer Sicherheit und Teilhabe an der Gestaltung der europäischen Sicherheit könnte man mit Hilfe der OSZE gerecht werden. Aus diesem Grund spielte die OSZE nach anfänglichen Schwankungen auf seiten der

Solidarnosc-dominierten Regierungen eine zunehmend unabhängigere Rolle in der polnischen Politik.

Um die Politik gegenüber der NATO und der EU einerseits sowie der OSZE andererseits als notwendigerweise komplementär begreifen zu können, bedurfte es erst der Abkehr von zwei extremen Strömungen in der polnischen OSZE-Politik.

1. Die eine Strömung betrachtete das polnische Engagement in der OSZE als Verschwendung von Energien, die statt dessen auf den Beitritt zur NATO konzentriert werden müßten. Man war der Ansicht, daß die OSZE die Sicherheit des polnischen Staates im Falle eines bewaffneten Angriffs nicht mit militärischen Mittel verteidigen würde und daher nutzlos sei. Das erste dieser Argumente wurde im Laufe der Zeit durch die Tatsachen graduell widerlegt: Ohne eine entsprechende Entwicklung der OSZE ist es unwahrscheinlich, daß Polen in die NATO aufgenommen wird. Der zweite Punkt, der ohnehin die "weichen Sicherheitsgarantien" unterschätzt, würdigt nicht, daß die OSZE zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität in ihrem unmittelbaren Wirkungskreis beitragen kann, insbesondere im Osten.

2. Die zweite Denkrichtung, verankert in der Idee eines neutralen Polens, setzte sich dafür ein, der OSZE Priorität in der polnischen Sicherheitspolitik einzuräumen. Auch dies war kein allzu weiser Rat, da er sowohl in den Westen als auch nach Rußland die falschen Signale bezüglich der festen Absicht Polens zur Teilnahme an euro-atlantischen und europäischen Strukturen aussandte. Außerdem erleichterte er es nicht im mindesten, eine dauerhafte demokratische Lösung für Rußlands Ambitionen hinsichtlich seiner Rolle in Europa zu finden.

Während die objektive Bedeutung der KSZE sich zu Beginn der neunziger Jahre etwas änderte und sogar verringerte, hielt Polens Engagement in Wien unvermindert an. Die Prioritäten innerhalb der KSZE verschoben sich jedoch hin zu Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und Menschenrechten im allgemeinen. Die Erwartungen an die OSZE wurden bescheidener, man betrachtete sie jedoch noch immer als ein Instrument zur Entwicklung einer stabileren militärischen Ordnung in Europa, die auch bei der Stabilisierung der Regionen östlich Polens hilfreich sein könnte, einschließlich des Gebiets Kaliningrad. Auch die Rolle der OSZE im Umgang mit den neuen Herausforderungen an die Sicherheit in Europa wurde in Warschau mit Interesse verfolgt und zum Gegenstand eigener Studien.

In Wien wie auch beim Gipfel von Helsinki 1992 traten neue Interessen zutage. In Wien spielte die polnische Diplomatie eine führende Rolle beim Entwurf des Wiener Dokuments zu Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (polnische Initiativen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle

werden hier getrennt behandelt; s.u.). In Helsinki trug Polen maßgeblich zu dem Beschluß, das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation einzurichten, und zur Erteilung des Mandats an die OSZE zur Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen bei.

Polen zeigte auch aktives Interesse an den Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmaßnahmen der KSZE/OSZE, insbesondere auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Ein neues Instrument, das die KSZE geschaffen hatte - Langzeitmissionen vor Ort - bot eine Möglichkeit zur konkreten Beteiligung und gab damit Polen und anderen mitteleuropäischen Staaten eine einmalige Chance, an Stabilisierungsbemühungen östlich ihrer Grenzen teilzunehmen. Entsprechend war Polen lange Zeit dasjenige Land, das die größten Personalkontingente für KSZE/OSZE-Langzeitmissionen stellte. Eine Gruppe von zivilen und militärischen Spezialisten wurde zusammengestellt, die, oft in herausragender Position, an OSZE-Missionen teilgenommen haben. Insbesondere betrifft dies Missionen in Staaten, in denen Polen zu jener Zeit keine diplomatischen oder konsularischen Vertretungen hatte - beispielsweise Georgien, Tadschikistan oder Mazedonien. Ein Pole gehörte auch der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien an.¹¹ Zweimal wurden hochrangigen polnischen Diplomaten wichtige Missionen anvertraut. 1992/93 fungierte Dr. Adam Daniel Rotfeld (Direktor des Stockholm International Peace Research Institute/SIPRI) als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der KSZE im Konflikt um das Gebiet Transnistrien,¹² und Botschafter Stanislaw Przygodzki war in derselben Eigenschaft im Konflikt in und um Berg-Karabach tätig (er organisierte auch das KSZE-Büro für diese Mission in Tbilisi).

Polen war des weiteren aktiv an den langwierigen Verhandlungen über Moskaus Antrag auf Billigung seiner "friedenserhaltenden Maßnahmen" beteiligt, die im sogenannten "nahen Ausland", teilweise unter der Ägide der GUS, doch mit nur beschränkter Teilnahme anderer GUS-Mitglieder, durchgeführt wurden.¹³ Polen - wie auch insbesondere die Ukraine, die drei baltischen Staaten und die Türkei - hatten in diesem ausgesprochen heiklen Fall

¹¹ Von rund 70 Personen, die acht OSZE-Missionen vor Ort angehörten, waren zehn polnische Staatsangehörige. Siehe: Adam Halacinski: OSCE Long-Term Missions, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 2/1995, S. 165-190.

¹² Zu seinen Überlegungen zu seiner Mission siehe: Adam Daniel Rotfeld, *In Search for a Political Settlement - the Case of Conflict in Moldova*, in: *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the OSCE*, Stockholm 1994.

¹³ Diese Idee ist in der OSZE unter dem Titel bekannt: "Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung", siehe: *Budapester Dokument 1994*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 454*. Siehe außerdem: J. M. Nowak: *The OSCE*, in: T. Findlay (Hrsg.), *Challenges for the New Peacekeepers*. SIPRI Research Report No. 12, Oxford 1995.

ein vorrangiges Anliegen: die richtige Balance zu finden zwischen den Erfordernissen der Stabilität einerseits und der Stärkung der Unabhängigkeit und Souveränität der neuen unabhängigen Staaten, die auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR entstanden waren, andererseits. Polen war nicht gegen das Angebot Rußlands, seine Friedenstruppen einzusetzen, wollte jedoch klare Garantien für eine OSZE-Kontrolle über derartige GUS-gesponserte "friedenserhaltende Maßnahmen". Darüber hinaus forderte Polen die strikte Anpassung dieser Operationen an den Fortgang des politischen Prozesses in dem Land, in dem sie stattfinden sollten, sowie konkrete Vereinbarungen über ihre Beendigung und den Rückzug der russischen Truppen. Gewisse Zwiespältigkeiten in Moskaus Position hinsichtlich des Umfangs der möglichen OSZE-Kontrolle über solche Operationen und die anhaltende Verstrickung Rußlands in den Krieg in Tschetschenien waren der Grund dafür, daß die Verhandlungen de facto ausgesetzt wurden.

Auch andere Bereiche der Tätigkeit der OSZE wurden von Polen nicht vernachlässigt. Als Gastland des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hat Polen sich stets konsequent darum bemüht, die Position und den Auftrag dieses Büros zu stärken. Mit der Einrichtung des BDIMR in Warschau wurde die polnische Hauptstadt - neben Wien, Prag und Den Haag - zu einem der Zentren der OSZE-Aktivitäten. Warschau entwickelte sich zu einem Dreh- und Angelpunkt multilateraler Initiativen im Bereich der menschlichen Dimension, insbesondere freier Wahlen und der Schaffung demokratischer Institutionen in den neu entstandenen Staaten.

Die polnische Diplomatie hat sich außerdem bemüht, mit Hilfe des Instrumentariums der OSZE die negativen Folgen des Schengener Abkommens für die menschlichen Kontakte in Europa zu mildern. Dieses Abkommen, das die Grenzkontrollen zwischen einer Reihe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union abschafft, hat zu neuen Härten für Nachbarländer geführt, die ihrerseits meinen, daß dadurch faktisch neue Ungleichheiten und Teilungslinien in Europa entstehen. Ein polnischer Vorschlag zu dieser Frage, der bei der Budapester Überprüfungskonferenz im Herbst 1994 vorgelegt wurde, zielte darauf ab, Reisehindernisse zwischen den Staaten zu beseitigen, die menschlichen Kontakte zu verbessern, negative Stereotypen über Ausländer zu bekämpfen und entwürdigende Behandlungen an Grenzübergängen zu verhindern.¹⁴ Der polnische Vorschlag wurde von einer breiten Koalition ehemaliger kommunistischer Staaten unterstützt.

¹⁴ Vgl. "Improvement of cultural, educational and human contacts", CSCE/BC.10, Budapest, 22. November 1994. Der Vorstoß wurde auch gefördert von: Albanien, Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Estland, Georgien, Ungarn, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Moldau, Rumänien, der Russischen Föderation, der Slowakischen Republik und der Türkei.

Es ist eine Ironie der Geschichte, daß ehemalige totalitäre und autoritäre Staaten als neue Demokratien eine Sprache verwenden mußten, die beinahe identisch ist mit jener des Westens in den siebziger Jahren - damals war sie gegen restriktive kommunistische Praktiken gerichtet; nun mußten die ehemaligen Ostblockstaaten die westlichen Länder um mehr Verständnis und Hilfe auf dem Gebiet der menschlichen Kontakte und der Reisefreiheit bitten. Die Verhandlungen in Budapest waren schwierig. Neben allgemeinen Versprechungen, daß man für reisende Bürger anderer Staaten "die menschlichen Kontakte (...) weiter fördern und erleichtern" und "erniedrigende Behandlung und andere Übergriffe gegen die persönliche Würde unterlassen" wolle, hat dieser Vorstoß wenig konkrete Ergebnisse erbracht - das Widerstreben seitens des Westens war zu groß.¹⁵

Polens Rolle und Bedeutung innerhalb der OSZE wuchsen durch sein fortgesetztes Engagement, seine Urheberschaft bei einer Reihe von Initiativen, insbesondere im militärischen und im kulturellen Bereich, seine Teilnahme an einem Konsultationssystem (insbesondere der Visegrád-Gruppe), seine Kontakte mit den Staaten der Europäischen Union, der NATO und der GUS sowie dadurch, daß polnische Staatsbürger zahlreiche einflußreiche Posten in OSZE-Institutionen innehaben. Dank seiner aktiven Rolle hat Polen einen Platz in einer informellen Gruppe errungen, die aus zehn oder zwölf der aktivsten und einflußreichsten Staaten der Organisation besteht. Da Polen keine bedeutende Macht ist, muß es beinahe Tag für Tag beharrlich auf allen Gebieten aktiv sein, um seine Position zu halten und zu stärken.

Bemühungen um Rüstungskontrolle

Rüstungskontrolle ist zu einer polnischen "Spezialität" innerhalb der OSZE geworden und verdient daher größere Aufmerksamkeit.

Kurz vor und kurz nach der Woge demokratischer Revolutionen im Jahre 1989 emanzipierten sich Ungarn und Polen hinsichtlich ihrer nationalen Sicherheit sehr rasch, später dann etwas allmählicher auch die Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien. Durch diesen Prozeß nahmen die Aktivitäten dieser Länder auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle als neues Mittel der militärischen Stabilisierung und als Instrument, die Teilung des Kontinents zu überwinden, zu. Das Zentrum dieser Aktivitäten war die KSZE, aufgrund der Rüstungskontrollverhandlungen, die in ihrem Rahmen geführt wurden.

¹⁵ Budapest Document 1994, a.a.O. (Anm. 13), S. 477.

Das neue und unabhängige strategische Denken Polens und Ungarns war an zahlreichen Beispielen abzulesen. Dazu gehörten insbesondere die Trennung Mitteleuropas von einer strategisch-militärischen Gemeinschaft mit der UdSSR unter dem künftigen Regime des KSE-Vertrags und die Verknüpfung der KSE-Verhandlungen mit der KSZE.¹⁶ Das Ziel war klar: die Betonung dessen, daß die KSE-Verhandlungen, ungeachtet aller ursprünglichen Absichten und trotz ihrer Zusammensetzung (nur NATO- und WVO-Staaten), keine Verhandlungen zwischen den Blöcken waren, sondern das Unterfangen einer Reihe einzelner Staaten Europas mit eigener militärischer Relevanz. Dank polnischer und ungarischer Bemühungen endeten die KSE-Verhandlungen, die als bilaterale Gespräche zwischen den Blöcken begonnen hatten, beinahe als trilaterale: NATO - UdSSR - andere WVO-Mitglieder. Die Verbindung zum multilateralen Helsinki-Prozeß schlug sich in der Präambel des Vertrages nieder, der deutlich festhält, daß seine Unterzeichner "von den Zielen und Zwecken der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in deren Rahmen die Verhandlungen über diesen Vertrag (...) geführt wurden"¹⁷, geleitet wurden.

Einige Ähnlichkeiten zwischen dem KSE-Regime und dem des "Offenen Himmels" sind ebenfalls erwähnenswert. Die Prinzipien der individuellen Teilnahme und der Verbindung zur KSZE waren auch hier dank der Bestrebungen der neuen Demokratien, sichergestellt. Für Polen hat das Regime des "Offenen Himmels" vierfache Bedeutung: Indem es zur Vertrauensbildung beiträgt, stärkt es die regionale Sicherheit; es erleichtert die wirksame Überwachung der militärischen Situation in der Nähe der polnischen Grenzen, insbesondere der östlichen; es fördert den Zugang zu hochentwickelten Überwachungstechnologien; es eröffnet Aussichten auf die Nutzung des Potentials des Vertrags für den Umweltschutz.

Neue Herausforderungen und Dilemmata im politisch-militärischen Bereich machten die Suche nach neuen militärischen Stabilitätskriterien und Abrüstungsformeln ebenso notwendig wie eine konzeptionelle Debatte zur Formulierung neuer Rüstungskontroll-Aufgaben. Polen beteiligte sich auch aktiv an diesen theoretischen Überlegungen.¹⁸ Die Entwicklung des Konzepts der strukturellen Unfähigkeit zum Überraschungsangriff war für Polen aufgrund der strategischen Lage des Landes und der geostrategischen

¹⁶ Mehr zur polnischen Haltung hierzu siehe: Jerzy M. Nowak: "The CFE Treaty in the Post-Yalta System", in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 2/1994, S. 85-106.

¹⁷ Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. F.3., S. 1.

¹⁸ Mehr zu diesem Thema siehe in: Jerzy M. Nowak, *The Challenges and Future of Conventional Arms Control in Europe: A Polish Viewpoint*, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 4/1994, S. 7-32.

Unwägbarkeiten östlich seiner Grenzen besonders wichtig. Wenn Polen der NATO beitrifft, darf es - in seinem eigenen und im europäischen Interesse - kein Frontstaat werden. Dazu muß Polen, zusammen mit allen seinen Nachbarn, unabhängig von der jeweiligen Bündniszugehörigkeit, an einem gemeinsamen regionalen Regime auf der Basis von Sicherheits- und Vertrauensbildung arbeiten, das den Einsatz von Angriffskapazitäten unmöglich macht. Man hoffte in Warschau, daß eine solche regionale Initiative, eng eingebunden in den OSZE-Rahmen, bei den Staaten, denen der Beitritt zur Allianz vermutlich verwehrt bleibt, zu einer positiveren Wahrnehmung der NATO-Erweiterung führen würde.

Der richtige Ort für die Identifizierung dieses Problems und die Fortsetzung einer konzeptionellen Diskussion, wie es zu handhaben ist, ist die OSZE, die eine Art politische Überwachungsfunktion für bereits bestehende Rüstungskontrollabkommen hat, eine Plattform für die Verhandlung neuer Vereinbarungen bietet und ein Instrument zur Kontrolle ihrer Implementierung ist.¹⁹

Die polnische Beteiligung an den Rüstungskontrollbemühungen der OSZE hat sich in zwei Hauptsträngen entwickelt: zum einen in den laufenden Aktivitäten des Forums für Sicherheitskooperation, die auf die Stärkung der Stabilität und Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Abrüstung ausgerichtet sind, zum anderen bei der Suche nach einer neuen Rüstungskontroll-Agenda.

Die folgende Auflistung polnischer Initiativen und Aktivitäten innerhalb des Forums illustriert nicht nur die richtungsweisenden Beiträge des Landes, sondern auch seine Prioritäten und die Bedeutung, die es diesem Thema beimißt:

(a) Die Verhandlungen zur Formulierung des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in den Jahren 1992 und 1994 wurden von polnischen Koordinatoren geleitet. 1993 wurde auf polnische Initiative ein umfassender Vorschlag von der Visegrád-Gruppe und der Ukraine ausgearbeitet.²⁰ Es war insofern der umfassendste und weitsichtigste Vorschlag, als er unter anderem die Verbesserung der Implementierung bestehender VSBM-Bestimmungen und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit in Krisensituationen behandelte.

(b) Polen unterbreitete den ersten der vier Entwürfe, die als Grundlage für die Verhandlungen über den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit dienten.²¹ Zahlreiche polnische Vorschläge wurden

¹⁹ Siehe den Vortrag des OSZE-Generalsekretärs Wilhelm Höynck vor dem Royal Institute of International Affairs, "The CSCE in the New Europe", 18. Mai 1994, London.

²⁰ Vgl. CSCE/FSC/SC.13, 13. März 1993.

²¹ Proposal by the Delegation of Poland: CSCE Code of Conduct in the Field of Security, CSCE/FSC/SC.5/Rev. 1, 18. November 1992. Andere Vorschläge wurden später von der Europäischen Gemeinschaft, der Türkei sowie Österreich und Ungarn vorgelegt.

in den Verhaltenskodex aufgenommen, der im Dezember 1994 in Budapest angenommen wurde. Beispielsweise spiegelt Artikel 5 des Kodex das polnische Konzept der Solidarität mit Staaten, deren Sicherheit bedroht sein könnte, wider. Zusätzlich wurde auch das souveräne Recht jedes Staates bekräftigt, einem Bündnis anzugehören oder nicht und seinen Status dementsprechend zu ändern. Damit wurde das europäische Sicherheitskonzept gestärkt, das in einem System sich gegenseitig unterstützender Institutionen wurzelt. Gleichzeitig ist dies ein Beispiel dafür, wie Polen ein Netz sogenannter "weicher Sicherheitsgarantien" entwickelt, die gerade von den Staaten, die keinem leistungsfähigen Bündnis angehören, nicht gering geschätzt werden sollten;

(c) Obwohl Probleme bei der Zusammenarbeit in der "Streitkräfteplanung" (Verteidigungspolitik, Personalstruktur, System gegenseitiger Klarstellung von Zweifeln und Schwierigkeiten) für die neuen Demokratien Neuland waren, legten Polen und Ungarn eigene gemeinsame Vorschläge vor, die auf eine erhöhte Transparenz in militärischen Fragen und die Ermutigung zur Zusammenarbeit bei der zivilen Kontrolle von Streitkräften abzielten.²² Viele dieser Vorschläge fanden später Eingang in die gemeinsamen Beschlüsse des Forums für Sicherheitskooperation Ende 1993;

(d) Polens Interesse gilt darüber hinaus auch den Verhandlungen über Stabilisierungsmaßnahmen beim lokalen Krisenmanagement. Polen ist sich über deren potentielle Nützlichkeit bei künftigen Bemühungen um Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bewußt. Der polnische Unterhändler, Adam Kobieracki, wurde zum Verhandlungskordinator gewählt und brachte trotz auftretender Schwierigkeiten die Sache im Dezember 1993 zu einem erfolgreichen Abschluß;

(e) Polen trug außerdem zur OSZE-eigenen Philosophie der Rüstungskontrolle bei, indem es das erste Papier zu einer möglichen *regionalen* VSBM-Vereinbarung vorlegte.²³ Dieser Entwurf, auf den Fluren der Wiener Hofburg allgemein als "Kaliningrad-Modell" bezeichnet, deckte einige Bereiche möglicher regionaler Kooperation ab: Informationsaustausch (hier liegt die Neuheit in der Einbeziehung der Seestreitkräfte - daher die Assoziation mit Kaliningrad), militärische Kontakte, Verifikation, Inspektionen etc. Der polnische Vorschlag war Ausgangspunkt für Bemühungen, innerhalb des Forums für Sicherheitskooperation einen runden Tisch der Ostsee-Anrainer zu organisieren, der sich mit Sicherheits- und Vertrauensbildenden

²² Polnisch-ungarisches Arbeitsdokument, 17. Dezember 1992 (hektogr. Ms.).

²³ Illustrative Regional Confidence- and Security-Building Measures Complementary to the Vienna Document 1992. Contribution by Poland to Possible Regional Arms Control Negotiations, FSC/CSCE Doc. 385, Wien, 22. Juni 1994.

Maßnahmen (VSBM) in dieser Region befaßt. Im Frühjahr 1996 begann diese Idee konkrete Formen anzunehmen, ebenfalls als Reaktion auf eine spezifische polnische Initiative. Zuvor war Polen, in Anerkennung seiner aktiven Rolle, der Vorsitz des Seminars über regionale Rüstungskontrolle in der OSZE-Region angeboten worden, das dem Konzept regionaler Übereinkünfte gedanklichen Auftrieb gab.²⁴

Schließlich spielte Polen auch bei der Entwicklung einer künftigen Rüstungskontrollagenda der OSZE eine innovative Rolle. Sie soll die Schaffung einer gemeinsamen Verantwortung für militärische Sicherheit, die verbesserte Implementierung bestehender Abkommen und die Begrenzung militärischer Potentiale und Einsatzmöglichkeiten fördern. Dies waren die Grundlagen des umfassenden polnischen Entwurfs, den der polnische Außenminister, Andrzej Olechowski, im September 1994 in Wien vorlegte.²⁵ Er hielt ausdrücklich fest, daß künftige Verhandlungen "auf dem Konzept nationaler, nicht bündnisbezogener Potentiale basieren" sollten und regte eine Reihe gemeinsamer Anstrengungen zum Umgang mit Destabilisierungstendenzen auf regionaler Ebene, mit der Modernisierung von Waffen und Ausrüstung, mit Verletzungen bestehender Abkommen etc an. Die Hervorhebung exzessiver und destabilisierend wirkender lokaler Konzentrationen von Streitkräften und Ausrüstung spiegelte das polnische Interesse an der allmählichen Reduzierung der militärischen Bedeutung, die der russische Kaliningrad-Distrikt hat, wider.

Das polnische Dokument war der Ausgangspunkt für Diskussionen zur zukünftigen Rüstungskontroll-Agenda. Daß bei den sogenannten "Weimarer Dreieck"-Gesprächen in Bamberg zwischen den Außenministern Frankreichs, Deutschlands und Polens und beim Entwurf einer besonderen Deklaration zu diesem Thema der Frage der Abrüstung besonderes Gewicht beigemessen wurde, ist weitgehend auf dieses Dokument zurückzuführen.²⁶ Es wurde nach den notwendigen Modifikationen später in einen Entwurf umgearbeitet, der von den drei obengenannten Staaten anlässlich der KSZE-Überprüfungskonferenz in Budapest vorgelegt wurde.²⁷ Es war außerdem hilfreich bei der weiteren Arbeit an diesem Thema im Laufe des Jahres 1995 in Wien als Teil der Vorbereitung eines Beschlusses, der auf dem

²⁴ Siehe Zusammenfassung des Vorsitzenden: FSC Seminar on Regional Arms Control in the OSCE Area, REF.FSC/18/95, 18. Juli 1995.

²⁵ Suggestions for a New Agenda for CSCE Arms Control After the Budapest Summit, submitted by the Delegation of Poland, CSCE/FSC/SC.29, Wien, 7. September 1994.

²⁶ Bekannt als "Bamberger Deklaration": A New Impetus to Arms Control in Europe, Gemeinsame Erklärung der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens, Bamberg, 15. September 1994 (in der KSZE als No. 822/94 verteilt).

²⁷ Entwurf Frankreichs, Deutschlands und Polens: "Future Arms Control Agenda", CSCE/BC.15, 24. November 1994.

Lissabonner OSZE-Gipfel im Dezember 1996 angenommen werden soll. Wie das polnische Engagement auf allen erdenklichen Gebieten der Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE zeigt, betrachtet Warschau die Vertrauensbildung im militärischen Bereich als bedeutendes Instrument zur Förderung der Stabilität in dieser Phase der Ungewißheit und des Wandels nach dem Ende des Kalten Krieges. Rüstungskontrolle im weiteren Sinne (einschließlich der VSBM und auch militärischer Konfliktverhütungsmaßnahmen) wird in konzeptionellen Überlegungen Polens als eine der Hauptsäulen einer neuen Post-Jalta-Ordnung angesehen.

Die Errichtung einer neuen europäischen Ordnung

Die OSZE hat sich in jüngerer Zeit zu einem Forum für Diskussionen über die Notwendigkeit entwickelt, eine neue Sicherheitsordnung in Europa zu gestalten. Diese Ordnung wäre das Ergebnis entweder eines zeitlich begrenzten Prozesses der Verständigung oder eines einzelnen umfassenden Aktes ähnlich dem Wiener Kongreß von 1815 oder dem Vertrag von Versailles nach dem Ersten Weltkrieg.

Diese Diskussionen firmieren in Wien unter dem etwas unbeholfenen Codenamen "Ein gemeinsames und umfassendes *Sicherheitsmodell* für Europa im 21. Jahrhundert". In Warschau und anderen mittel- und osteuropäischen Hauptstädten sah man diese Erfindung Moskaus von Anfang an zwiespältig: einerseits als Instrument, um Rußlands Einfluß auf die Gestaltung der neuen europäischen Ordnung oder einen "New Deal" zu garantieren und zu legitimieren, und andererseits als Chance, die Probleme Europas nach dem Kalten Krieg grundlegend und auf einer neuen, möglicherweise demokratischen Basis zu lösen. Daher pflichtete die polnische Politik der russischen Initiative zwar im Grundsatz bei. Gleichzeitig aber bemühte sich die polnische Diplomatie um die Aufnahme einer Klausel in den Beschluß zur Ausarbeitung eines solchen Modells (angenommen auf dem Budapester OSZE-Gipfel im Dezember 1994), die deutlich festhielt, daß die Diskussion "das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen, frei zu wählen, oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, nicht berühren"²⁸ werde.

Für Polen stellte die Idee eines *Sicherheitsmodells* ein besonderes Dilemma dar: Polen hatte reichlich negative Erfahrungen mit rigiden Systemen oder Modellen, sei es nach dem Wiener Kongreß (kein Platz für ein unabhängiges Polen), dem Versailler Vertrag (keine festen Sicherheitsgarantien) oder dem

²⁸ Budapester Dokument 1994, Kapitel VII, a.a.O. (Anm. 13), S. 467.

Jalta-Abkommen (reiner Satellitenstatus). Aus diesem Grunde vertrat Warschau die Ansicht, daß die Arbeit an dem *Modell* eher darauf ausgerichtet sein sollte, Strukturen und Ideen an sich wandelnde Realitäten anzupassen. Das *Modell* selbst sollte - so die polnische Meinung - den dynamischen und evolutionären Charakter der internationalen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges reflektieren, einschließlich der Osterweiterung transatlantischer Strukturen.

Aus polnischer Perspektive ist bei den Bemühungen, ein Sicherheitsmodell auszuarbeiten, der künftige Platz Rußlands und Mitteleuropas innerhalb der neuen Ordnung besonders umstritten. Nach dem "Herbst der Völker" 1989 sind die Länder Mitteleuropas auf die internationale Bühne zurückgekehrt - diesmal nicht als *untergeordnete* sondern als *gleichrangige* Akteure in den internationalen Beziehungen, auf der Suche nach einem angemessenen und stabilen Platz in Europa. Ihre grundsätzlichen Sorgen und Dilemmata können folgendermaßen beschrieben werden:

- Wie können die Überreste der ehemaligen Spaltung Europas und die Spuren der Unterordnung unter die Sowjetunion beseitigt werden;
- wie soll auf die Wünsche der Länder dieser Region reagiert werden, westeuropäischen und transatlantischen Strukturen beizutreten und aus einer "Grauzone" zu entkommen;
- wie kann die Falle vermieden werden, Mitteleuropa zu einer "Front"-Region zu machen, wenn sich die NATO ostwärts erweitert;
- wie können ihre neuen Beziehungen zu Rußland auf der Basis souveräner Gleichheit und gegenseitigen Respekts gestaltet werden, und wie können Rußland und die Ukraine in eine neue politische Ordnung positiv eingebunden, ihre Entwicklung in eine demokratische Richtung unterstützt und ihre mögliche selbstauferlegte Isolation verhindert werden;
- wie können die USA als aktiver Teilnehmer an europäischen Angelegenheiten gehalten und an einer Rückkehr zur Tradition des Isolationismus gehindert werden?

Eine der Sorgen, die Polen mit den anderen Ländern der Region teilt, war es, Rußlands legitime Interessen zu berücksichtigen und gleichzeitig zu verhindern, daß allein diesen Aufmerksamkeit geschenkt wurde - was die westlichen Mächte de facto taten. Eine weitere Sorge war, zu vermeiden, daß die Debatte über das *Modell* letztlich nur noch in dem engeren und mächtigen Kreis der drei Hauptakteure in der OSZE geführt würde: zwischen den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union und Rußland. Würde das geschehen, könnte man die Möglichkeit nicht ausschließen, daß die Diskussionen über das *Modell* dazu benutzt werden könnten, Entscheidungen

international zu legitimieren, auf die die drei sich im voraus geeinigt haben. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, sind die aktive Beteiligung und der Ideenreichtum aller Partner erforderlich. Daher hat Polen von Anfang an aktive Positionen in der Diskussion über das *Modell* bezogen und versucht, eigene Ideen beizutragen und die Einigung auf solche zu verhindern, die den Interessen Mitteleuropas und der demokratischen Natur des ganzen Unterfangens schaden könnten.

Diese Haltung manifestierte sich in einer einleitenden, umfassenden und offiziellen polnischen Erklärung zu dieser Frage auf dem Treffen des Hohen Rats der OSZE im März 1995 in Prag.²⁹ Polen forderte einen pragmatischen und "evolutionären Prozeß" und betonte, daß ein neues *Modell* auf bestehenden Institutionen und Organisationen aufbauen müsse, die "ihre Funktionen, ihre Tätigkeiten und die Richtung ihrer Entwicklung selbst bestimmen sollten". Es wurde erneut betont, daß das *Modell* nicht "die freie Entwicklung der Politik, der Aktivitäten und der Mitgliedschaft solcher Organisationen einschränken" oder zu einer Hierarchie der Sicherheitsinstitutionen in Europa führen dürfe. Die polnische Erklärung listete außerdem die Aufgaben des *Modells* auf: neuen Herausforderungen der gemeinsamen Sicherheit zu begegnen, die Stabilität im OSZE-Raum zu erhöhen, ethnische Konflikte zu verhüten, die mögliche Renationalisierung von Sicherheitspolitik zu verhindern, internationale Verhaltensnormen und -standards zu verbessern und deren Beachtung zu gewährleisten, die bestehende militärische Ordnung und Rüstungskontrollregime in Europa zu stärken und den Prozeß der wirtschaftlichen und politischen Transformation der neuen Demokratien zu unterstützen. In diesem Zusammenhang wurde der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit als möglicher Ausgangspunkt für "die Errichtung des gesamten Modells echter Solidarität und Partnerschaft zwischen allen OSZE-Staaten" genannt.

Es war zwar so nicht beabsichtigt, doch wurde - wie einige Wissenschaftler andeuteten - die polnische Vision eines neuen Sicherheitsmodells tatsächlich ein Gegenentwurf zu den russischen Vorschlägen.³⁰ Die polnische Position zum Sicherheitsmodell wurde in den Diskussionen und der Arbeit in der Wiener Hofburg weiter ausgearbeitet. Diese Position beinhaltete drei Hauptpunkte als "Grundsteine" der polnischen Sichtweise zu diesem Thema:

²⁹ Erklärung des Botschafters Dr. Andrzej Towpik, Politischer Direktor und Stellvertreter der Staatssekretär im Außenministerium Polens, zum gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert (Hoher Rat der OSZE, Prag, 31. März 1995; hektogr. Ms.).

³⁰ Michael Michalka, Restructuring European Security, in: Transition 11/1995, S. 9.

1. die Errichtung einer neuen demokratischen Ordnung in Europa, basierend auf Rechtsstaatlichkeit, fundamentalen moralischen Werten und Solidarität;
2. die Entwicklung einer flexiblen europäischen Architektur, basierend auf vier Säulen:
 - (a) einer erweiterten Atlantischen Allianz;
 - (b) strategischen Abkommen zwischen NATO und Rußland sowie der Ukraine (möglicherweise einschließlich gegenseitiger Sicherheitsgarantien);
 - (c) einem System sich gegenseitig unterstützender Institutionen mit der OSZE als komplementärem Partner einer erweiterten NATO, nicht aber als Alternative zu ihr;
 - (d) einem Rüstungskontrollregime, das die KSE-, VSBM- und "Offener Himmel"-Regime sowie regionale Maßnahmen umfaßt;
3. die Entwicklung eines Systems der Partnerschaft und der umfassenden Zusammenarbeit in allen Bereichen.³¹

Außer dem russischen war dies das einzige umfassende Konzept des *Modells*, das in der OSZE vorgelegt wurde. Zu Beginn des Jahres 1996 erachtete Polen es als notwendig, nochmals zu mahnen, daß die Festlegung auf das *Modell* die natürliche und wünschenswerte Weiterentwicklung bestehender Sicherheitsarrangements nicht verhindern dürfe und daß die Arbeit an dem *Modell* parallel zu "anderen Entwicklungen hin zu einer echten und tiefen Partnerschaft" (d.h. Erweiterung der transatlantischen Strukturen) ausgeführt werden solle.³² In demselben Statement lehnte Polen unmißverständlich die Idee ab, daß als ein Element des *Modells* Rußland allein oder zusammen mit der NATO "ineinandergreifende" oder "überkreuzte" Garantien für Mittel- und Osteuropa abgibt. Der Grund war klar: Ein solches Arrangement würde de facto den ungleichen Status der Region legitimieren und sie in einer "Grauzone" halten - in der Vergangenheit eine Ursache zahlreicher militärischer Konflikte in Europa.

Um die Arbeit in eine konkretere Phase überzuleiten, legte Polen zusammen mit Ungarn und der Slowakischen Republik ein Initiativ-Papier vor. Darin wurde die Ausarbeitung von Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen sich gegenseitig stärkenden Institutionen bei der Konfliktverhütung im OSZE-

³¹ Polnisches Konzept zum Sicherheitsmodell (Diskussionspunkte, die Botschafter Jerzy M. Nowak auf dem "Seminar über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" vorbrachte, Wien, 18.-19. September 1995), REF.PC/58/95, 19. September 1995.

³² Diskussionspunkte, die Botschafter Jerzy M. Nowak beim 2. Treffen des "Security Model Committee on general conditions for formulating the Model" aufbrachte, PC/82/96/, 26. Januar 1996.

Raum angeregt. Es bezog sich auf die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina.³³ Diese Prinzipien sollten Teil eines künftigen Papiers oder eines Beschlusses über das *Modell* werden.

Die polnische Position zur Idee eines *Sicherheitsmodells* und ihre Entwicklung bieten ein interessantes Beispiel für die Bemühungen um eine eigene mitteleuropäische Identität und darum, für die Region einen angemessenen Platz innerhalb der neuen Post-Jalta-Ordnung, die auf dem Kontinent Gestalt annimmt, zu finden.

Schlußfolgerungen

Zusammenfassend lassen sich die polnischen Interessen an und in der OSZE in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wie folgt beschreiben:

1. Die OSZE sollte als politisches Instrument zur Stabilisierung der post-sowjetischen Region, zur Stärkung der Unabhängigkeit der neu entstandenen Staaten und somit auch zur Verbesserung der Sicherheit Mitteleuropas und Polens genutzt werden.
2. Die Kapazitäten der OSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung müssen voll ausgeschöpft werden, um ein gemeinsames System zu entwickeln, das den neuen Herausforderungen, denen sich Europa gegenüber sieht, Rechnung trägt.
3. Die Rüstungskontrollmöglichkeiten der OSZE müssen in vollem Umfang genutzt werden, um eine neue militärische Ordnung in Europa und in der Konsequenz die strategische Stabilität auf dem gesamten Kontinent zu stärken.
4. Die Diskussionen über das Sicherheitsmodell müssen genutzt werden, um die unabhängige Rolle der mitteleuropäischen Region zu stärken und Rußlands Besorgnis über die Osterweiterung der transatlantischen Strukturen zu mindern.
5. Die OSZE sollte als eines der Instrumente zur Verfügung stehen, die multilaterale Beziehungen in Europa regeln und kleinere Staaten gegen größere schützen.

Es war daher vollkommen verständlich, daß der polnische Präsident Lech Walesa im Dezember 1994 erklären konnte, daß Polen "eine starke KSZE wünscht, die zu wirksamem und sofortigem Handeln in der Lage ist".³⁴

³³ The OSCE Role in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation. Non-paper der Delegationen Ungarns, Polens und der Slowakischen Republik, OSCE Security Model Committee, REF.PC/169/96, 1. März 1996.

³⁴ Erklärung des Präsidenten der Republik Polen beim Budapester KSZE-Gipfel, 5. Dezember 1994.

Die aufeinanderfolgenden Architekten der unabhängigen Außenpolitik Polens seit 1989 - Krzysztof Skubiszewski, Andrzej Olechowski, Wladyslaw Bartoszewski und Dariusz Rosati - haben der OSZE einen angemessenen, wenn auch vielleicht nur bescheidenen Platz in der Gesamtvision des Landes zugewiesen. Es ist erwähnenswert, daß die Wechsel in der politischen Orientierung der aufeinanderfolgenden Regierungen die polnische Haltung zur OSZE nicht verändert haben. Eine logische Konsequenz dieses durchgängigen Engagements wäre Polens Übernahme des OSZE-Vorsitzes 1998 oder 1999. Sollte das der Fall sein, wird Polen eine weitere Chance erhalten, seine Position auf der europäischen Bühne zu konsolidieren und den universellen Charakter seiner Politik zu demonstrieren.