

# KIPA 3 / 2008

---

Kommentare zur Internationalen Politik  
und Außenpolitik

Daria W. Dylla

Das doppelte Überlebensprinzip: die  
polnische Regierung vor der Entscheidung  
zum Raketenabwehrschild

*Februar 2008*



Lehrstuhl Internationale Politik  
Universität zu Köln

# Das doppelte Überlebensprinzip: die polnische Regierung vor der Entscheidung zum Raketenabwehrschild

Daria W. Dylla<sup>1</sup>

Noch Anfang Februar 2008, nachdem es zwischen der amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice und dem polnischen Außenminister Radosław Sikorski zu einer „grundsätzlichen“ Einigung in der US-Raketenabwehrfrage kam, konnte man erwarten, dass der Abschluss der bilateralen Verhandlungen über die Aufstellung einer US-Anlage auf polnischem Territorium bald Realität wird.<sup>2</sup> Das Ergebnis der darauf folgenden Gespräche hat sich jedoch für die polnische Seite als enttäuschend erwiesen. Der Ausgang weiterer Verhandlungsrunden erschien in der letzten Februarwoche so offen, wie nie zuvor.

Insbesondere wollte Polen dem US-Vorschlag nicht zustimmen, über die zwei Verhandlungsaspekte: die Stationierung der Abwehrbasis auf polnischem Boden und das US-Modernisierungspaket für die polnische Armee<sup>3</sup> getrennt zu verhandeln. Auch sollten die polnischen Entscheidungsträger auf den arroganten Ton ihrer amerikanischen Partner sowie die mangelnde Konkretisierung des amerikanischen Hilfeangebots hingewiesen haben. Nachdem schließlich der polnische Premier Donald Tusk in einem Interview sagte, dass seine Regierung eine Situation nicht akzeptieren wird, in der Amerika Polen rein wirtschaftlich, Polen Amerika hingegen aus einer ideellen Perspektive behandelt, waren auch die polnischen Medien verunsichert: „Hat der Premier bereits auf den Schild verzichtet oder führt er mit den Amerikanern nur ein Spiel?“, fragte die Tageszeitung *Gazeta Wyborcza*. Ein Fiasko der Verhandlungen aufgrund eines Abbruchs der Gespräche durch Warschau schienen die Publizisten dabei nicht mehr auszuschließen. Schließlich sei sich Tusk darüber im Klaren, dass dieser Schritt keine Popularitätseinbussen in der dem Schutzschirm nicht gerade enthusiastisch gegenüber stehenden polnischen Gesellschaft nach sich ziehen würde, so das Argument.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Daria W. Dylla, Dr. rer. pol. ist Politologin am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln.

<sup>2</sup> Vgl. Dylla, Daria W.: Polen und der US-Raketenabwehrschild. Eine Kommentarreihe, Teil III: Februar 2008, in: Kommentare zur Internationalen Politik und Außenpolitik (KIPA), Köln, 2/2008, abrufbar unter: [http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/publikationen/kipa/Abwehrschild\\_Kommentar\\_Dylla\\_Teil\\_III\\_KIPA-2\\_2008.pdf](http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/publikationen/kipa/Abwehrschild_Kommentar_Dylla_Teil_III_KIPA-2_2008.pdf)

<sup>3</sup> Hierbei handelt sich u. a. um die Verstärkung der polnischen Luftverteidigungsfähigkeit, s. Dylla, Daria W.: Polen und der US-Raketenabwehrschild. Eine Kommentarreihe, Teil II: Dezember 2007/Januar 2008, in: Kommentare zur Internationalen Politik und Außenpolitik (KIPA), Köln, 1/2008, abrufbar unter: [http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/publikationen/kipa/Abwehrschild\\_Kommentar\\_Dylla\\_Teil\\_II\\_KIPA-1\\_2008.pdf](http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/publikationen/kipa/Abwehrschild_Kommentar_Dylla_Teil_II_KIPA-1_2008.pdf).

<sup>4</sup> Pawlicki, Jacek/Węglarczyk, Bartosz: Tusk wstrzymuje tarczę, in: *Gazeta Wyborcza*, 22.2.2008.

Doch hätte der Verzicht der polnischen Entscheidungsträger auf die US-Anlage tatsächlich keine Kosten für Polen zur Folge? Hätte er etwa keinen Einfluss auf die Sicherheit des mitteleuropäischen Landes, der seitens der polnischen Regierung während der gesamten Verhandlungszeit die höchste Priorität beigemessen wurde?<sup>5</sup>

Wenn man diese Frage anhand der mehrfach wiederholten Aussagen der Regierungsmitglieder zu beantworten versucht, dann würde der Raketenabwehrschild ohne zusätzliche US-Garantien eher zur Verschlechterung der Sicherheit Polens führen. So wäre die Bedrohungserhöhung ein weiteres Argument dafür, die Aufstellung der amerikanischen Abschussrampe mit zehn Abfangraketen auf polnischem Terrain unter US-Bedingungen abzulehnen. Damit wäre auch die Entscheidung Polens im Falle der Ablehnung polnischer Postulate durch die US-Administration klar vorherzusehen.

Dennoch gibt es einen Aspekt, anhand dessen zu vermuten ist, dass die polnische Entscheidung über die Stationierung der amerikanischen Basis nicht gerade als einfache, sondern vielmehr als schwierige (falls sich die Regierung dessen bewusst ist) und vor allem als schwerwiegende Entscheidung interpretiert werden müsste. Diesen Aspekt stellt die Auswirkung dar, welche die Aufstellung des US-Abwehrrschirms in Europa auf die Struktur des internationalen Systems und hierdurch auf die – nicht nur polnische – Sicherheit nach sich ziehen würde. Um diesen Zusammenhang beleuchten zu können, sei zunächst einmal auf die Verhandlungsstrategie der Tusk-Regierung eingegangen.

### **Das Konzept des doppelten Überlebensprinzips**

Es gibt viele theoretische Konzepte, die die Auswahl von sicherheitspolitischen Strategien zu erklären versuchen. Eines davon stellt das Konzept des doppelten Überlebensprinzips dar. Es geht zunächst einmal davon aus, dass das primäre Ziel eines jeden Staates – angesichts der anarchischen Struktur des internationalen Systems – sein eigenes, territoriales wie politisches Überleben darstellt. Die Chance auf das Überleben eines Staates steigt mit der Erhöhung des Sicherheitsgrads und sinkt mit seiner Verminderung. Doch die Struktur des internationalen Systems hat selten einen direkten Einfluss auf die Auswahl von Handlungsoptionen durch politische Akteure;<sup>6</sup> eine ausschlaggebende Rolle spielt dabei vielmehr auch die Struktur des internen Wettbewerbs politischer Parteien um Wählerstimmen. Der Grund dafür ist, dass so wie die territoriale Integrität und die Entscheidungssouveränität die Chance auf das staatliche Überleben steigern, so ist die Maximierung der Wählerstimmen für das Überleben der Politiker unentbehrlich. Deshalb versuchen Politiker mit einer sicherheitspolitischen Entscheidung, sowohl die staatlichen als auch ihre innenpolitischen Überlebenschancen gleichermaßen zu maximieren.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu bei Dylla, Daria W.: Mehr USA = mehr Sicherheit? Eine Prämisse polnischer Außenpolitik auf dem Prüfstand, in: Osteuropa 1/2008, 63-75.

<sup>6</sup> Waltz, Kenneth N.: International Politics Is Not Foreign Policy, in: Security Studies 6(1)/1996, 54-57, S. 57.

Diese doppelte Maximierung kann wiederum nur dann erfolgen, wenn es den politischen Akteuren gelingt, den Bürger für diejenige Entscheidung zu gewinnen, die gemäß ihrer eigenen Bedrohungsanalyse die staatliche Sicherheit steigern würde.

Sollte es der Regierung hingegen nicht gelingen, die Bevölkerung von der optimalen Entscheidungsalternative zu überzeugen, dann stehen die externen und internen sicherheitspolitischen Herausforderungen möglicherweise in einem Spannungsverhältnis zu einander. Unabhängig davon, welche Entscheidung letztendlich getroffen wird, wird sie eines der beiden Überlebensprinzipien gefährden.

Um die beiden Überlebenschancen mit der Abwehrbasisentscheidung erhöhen zu können, strebt deshalb die Tusk-Regierung an, sich mit der eigenen Präferenzordnung für die jeweiligen Handlungsoptionen auf der medialen Agenda durchzusetzen. Aus den durch die Regierungsmitglieder wiederholt geäußerten Aussagen in Bezug auf die drei ihr zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen ergibt sich die folgende Präferenzordnung: A) den amerikanischen Raketenabwehrschild nur mit einem zusätzlichen US-Modernisierungspaket akzeptieren, B) die Teilnahme an dem Abwehrprojekt ablehnen, C) dem Schutzschirm auch ohne zusätzliche Sicherheitsgarantien zustimmen. So haben sich die polnischen Machttträger in den letzten Monaten darum bemüht, die Gesellschaft davon zu überzeugen, dass die in Nordpolen geplante Abschussrampe die Sicherheit Polens nur in Verbindung mit zusätzlichen US-Sicherheitsmaßnahmen stärken würde, dass der Bedrohungsgrad ohne den Abwehrschild auf dem gleichen Niveau bliebe und dass die polnische Zustimmung ohne US-Garantien die Sicherheitslage verschlechtern würde.

Ist die Tusk-Regierung damit erfolgreich, die eigene Interpretation der Verhandlungssituation bzw. die Präferenzordnung für die jeweiligen Entscheidungsalternativen in der Gesellschaft zu verankern? Dazu liegen zwar noch keine empirischen Daten vor, die dies belegen könnten. Dennoch könnten zwei Argumente vorsichtig dafür sprechen, dass der polnische Bürger diese Interpretation zumindest als plausibel erachtet. Zum einen hat sich mehr als die Hälfte der befragten Polen für die Fortsetzung der Gespräche mit den USA ausgesprochen, nachdem der polnische Verteidigungsminister seine Bedingungen den USA vorlegte und der Außenminister in Washington die Bereitschaft der USA zur Modernisierung der polnischen Armee verkündete. Auch wenn die polnische Gesellschaft den Schild in einer Umfrage mit nur zwei Antwortmöglichkeiten: „dafür oder „dagegen“ immer noch mehrheitlich ablehnt, steht zu erwarten, dass ihre endgültige Position zu dem amerikanischen Abwehrschild von dem Ergebnis der Verhandlungen, d. h. von der Höhe des polnischen Gewinns abhängen wird. Zum anderen werden die drei besten Noten durch die Bürger zugewiesen denjenigen Regierungsmitgliedern zugewiesen, die sich aktiv in die Verhandlungsgespräche mit den USA engagieren bzw. die aufgrund zahlreicher Aussagen zu dem US-Schutzprojekt mit der

Raketenabwehrfrage in Verbindung gebracht werden könnten: dem Außenminister Sikorski (67%), dem Premier Tusk (66%), und dem Verteidigungsminister Klich (55%).<sup>7</sup>

Mit der intensiven Überzeugungsarbeit der eigenen Gesellschaft von der Notwendigkeit, die negative Sicherheitsbilanz nach der Basisaufstellung durch zusätzliche US-Sicherheitsmaßnahmen ausgleichen zu müssen, versuchte die Tusk-Regierung zugleich, Washington zu Zugeständnissen zu bewegen. Wenn die Taktik der Selbstbindung an die Bürgererwartungen<sup>8</sup> gelingt, d. h. wenn Washington sich davon überzeugen lässt, dass die innenpolitische Legitimationsnotwendigkeit Donald Tusk zur Ablehnung des Schildes bewegen wird und/oder wenn die USA die Kosten der Annahme polnischer Bedingungen niedriger als den Nutzen aus der Schilderrichtung in Europa bewerten werden, dann steht zu erwarten, dass sich Tusk mit der – laut der obigen Präferenzordnung – optimalen Handlungsoption A: „ja, aber“ durchsetzen wird. Dadurch könnte den polnischen Machthabern gelingen, die Chancen auf das interne und externe Überleben gleichermaßen erhöhen zu können.

Doch angesichts der amerikanischen Zurückhaltung gegenüber den polnischen Postulaten Ende Februar 2008 drängt sich die folgende Frage auf: Was würde passieren, wenn die polnische Taktik der Selbstbindung an die gesellschaftliche Nutzenerwartung nicht funktionieren würde – und zwar entweder deshalb, weil die polnischen Drohungen, den Verhandlungstisch zu verlassen, doch nicht glaubwürdig genug waren oder deswegen, da in Washington die Nachteile höher als Vorteile eingeschätzt wurden? Wie würden sich also die Polen entscheiden, wenn die Amerikaner die polnischen Erwartungen nicht erfüllen würden?

Gemäß der verlaublichen Präferenzen der polnischen Regierung wäre dann die zweitbeste Alternative, auf den Abwehrschild zu verzichten. Denn diese würde einen Status Quo – sowohl was Sicherheit anbelangt als auch was die gesellschaftliche Unterstützung angeht – zur Folge haben. Doch könnte man nach der Ablehnung des US-Angebots tatsächlich von einem sicherheitspolitischen Status Quo für Polen ausgehen? Diese öffentlich geäußerte Überzeugung der polnischen Politiker stellt nämlich der zuvor erwähnte Aspekt infrage, der sich auf die Auswirkung der Aufstellung des amerikanischen Raketenabwehrschildes auf die Struktur des internationalen Systems und damit die Sicherheitslage bezieht.

---

<sup>7</sup> SMG/KRC für die Tageszeitung *Fakt* vom 21.2-22.2.2008, zitiert nach: TVN24: Najlepszy Sikorski, najgorsza Kopacz, 22.2.2008.

<sup>8</sup> Zu der Taktik der „gebundenen Hände“ der polnischen Regierung, s. Dylla, Daria W. (2008): Polen und der US-Raketenabwehrschild. Eine Kommentarreihe, Teil II.

## Die Struktur des internationalen Systems

Der Verbindung zwischen dem Ausbau der US-Raketenabwehr und der Struktur des internationalen Systems wird in Analysen, die in den letzten Jahren zu dem amerikanischen Schutzprojekt veröffentlicht wurden, insbesondere in der kontinentaleuropäischen Politikwissenschaft, keine große Beachtung geschenkt. Dennoch erscheint die Betrachtungsperspektive der einzelnen Staaten unzureichend, um den Einfluss des amerikanischen Abwehrprojekts auf die Sicherheitslage etwa europäischer Staaten angemessen analysieren zu können. Vielmehr muss hierzu die Analyseebene des internationalen Systems betreten werden.

Abgesehen davon, wie die USA die Notwendigkeit des Ausbaus ihres Raketenabwehrprogramms begründen, werden sie dadurch die Bedeutung ihrer eigenen militärischen Nuklearbewaffnung gegenüber anderen Staaten erhöhen können, da amerikanische Zerstörungsdrohungen an Glaubwürdigkeit gewinnen.<sup>9</sup> Dies hätte wiederum zur Folge, dass die USA ihre internationale Vormachtstellung auf dem sicherheitspolitischen Bereich langfristig festigen und den Abstand zwischen dem eigenen Militärpotenzial und dem europäischen, aber vor allem dem russischen Potenzial enorm vergrößern würden.<sup>10</sup> Im Ergebnis könnten die Europäer eine effektive Gegenmachtbildung gegenüber den USA nicht mehr als Alternative betrachten, die Abschreckungsfähigkeiten Moskaus gegenüber Washington würden relativiert und die sicherheitspolitische Unipolarität wäre gefestigt.

All das würde mit dem Aufbau eines effizienten US-Raketenabwehrschilds zur nahen Realität, unabhängig davon, ob die weiteren Komponenten des Schutzprojektes wie geplant auf dem europäischen oder aber auf dem amerikanischen Kontinent aufgebaut werden würden.

Doch gerade diese Frage, ob die Schirmteile ebenfalls in Europa stationiert werden sollten, ist nicht nur für Polen, sondern auch für das transatlantische Verhältnis von zentraler Bedeutung. Denn sollten die Europäer den US-Abwehrschild akzeptieren, wird dieser zwar auch direkt ihre Sicherheit erhöhen, gleichzeitig aber zur Vergrößerung der sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA beitragen, was eine Wiederherstellung der Hegemonie der USA in Europa mit sich bringen würde. Eine amerikanische Hegemonie würde wiederum verhindern, dass die EU-Staaten autonome sicherheitspolitische Fähigkeiten ausbilden (wollen)<sup>11</sup> bzw. dass die ESVP eine globale ordnungspolitische

---

<sup>9</sup> Vgl. Jäger, Thomas/Dylla, Daria W.: *Ballistic Missile Defense* und polnische Sicherheitsinteressen: Eine Analyse der Diskussion über die Stationierung der US-Raketenbasis auf polnischem Territorium, in: Jäger, Thomas/Dylla, Daria W. (Hg.): *Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik*, 2008 (im Erscheinen).

<sup>10</sup> Vgl. Lieber, Keir A./Press, Daryl G.: *The Rise of U.S. Nuclear Primacy*, in: *Foreign Affairs*, March/April 85(2)/2006.

<sup>11</sup> Jäger, Thomas: „Machtpolitische Asymmetrie und kulturelle Differenz. Das Ende der Westernisierung und die Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik“, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Strategische Analysen. Beiträge zur Entwicklung der ESVP*, Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Wien, 2005, 5-14, S. 5.

Dimension erreichen wird, da eine hegemoniale Ordnung *per definitionem* die Anerkennung der Gefolgschaftsstaaten voraussetzt.

Sollten die Europäer hingegen die Bandwagening mit den USA ablehnen, d. h. sollte das Abwehrsystem allein auf dem US-Territorium aufgestellt werden, dann wird das transatlantische Verhältnis, dem nun die letzte Existenzgrundlage entzogen wird, möglicherweise aufgelöst.<sup>12</sup> Da der europäische Kontinent dadurch ungeschützt wäre, würden die europäischen Staaten dazu gezwungen, sicherheitspolitische Handlungsfähigkeiten selbst auszubilden und vermutlich eine Gegenmachtbildung gegen(über) Washington zu betreiben. Allerdings bliebe diese aufgrund der Machtasymmetrie zwischen Europa und Amerika ohne Aussicht auf Erfolg.

Während aber diese Entscheidungssituation für diejenigen europäischen Staaten, die derzeit in Richtung einer (sanften) Gegenmachtbildung gegenüber den USA tendieren, als Sackgasse-Situation zu betrachten ist, scheint sie für Warschau weniger problematisch zu sein. Der Grund dafür ist, dass in Polen ausgerechnet das Ergebnis der Errichtung amerikanischer Abwehrkomponenten in Europa, d. h. die Aufrechterhaltung des transatlantischen Verhältnisses und die damit verbundene Präsenz amerikanischer Streitkräfte auf europäischem Kontinent als Sicherheitsgarantien betrachtet werden. Aufgrund seiner im Vergleich zu den Nachbarn relativ geringeren Machtfähigkeiten und einer *Sandwich*-Lage zwischen zwei mächtigeren Staaten ist Polen daran gelegen, die doppelte *Balancer*-Rolle der Amerikaner in Europa, gegenüber Deutschland und Russland, aufrechtzuerhalten.

Als noch vor einigen Jahren die USA inoffizielle Gespräche mit Polen aufgenommen haben, kam das mitteleuropäische Land nicht als einziger territorialer Standort für den Aufbau der Raketenbasis in Betracht. Der Abbruch der Gespräche hätte somit möglicherweise deren Aufnahme mit einem anderen Land, etwa Rumänien, nach sich gezogen. Heute ist es hingegen nicht ausgeschlossen, dass das polnische Nein zu der US-Anlage ihre Errichtung auf dem US-Territorium bewirken würde. Mit all den zuvor beschriebenen Konsequenzen. Wenn es also plausibel ist, anzunehmen, dass die mangelnde Akzeptanz für die Aufstellung der US-Raketenabwehrteile in Europa den Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus dem europäischen Kontinent und die Auflösung der transatlantischen Beziehungen zur Folge hätte, dann müsste die Verankerung des US-Raketenabwehrschildes in Europa aus der Sicht von Warschau als im polnischen Interesse liegend betrachtet werden.

## **Fazit**

Aus den obigen Überlegungen ergibt sich, dass die durch die politische Regierung mehrfach wiederholte Bedrohungseinschätzung – dass nämlich der Abwehrschild die Sicherheit

---

<sup>12</sup> Jäger, Thomas/Dylla, Daria W. (2008).

Polens verringern wird und dass dieser folglich nur ergänzt durch zusätzliche Garantien aufgestellt werden könnte – die systemischen Effekte des Projektausbaus in Europa außer Acht lässt.

Angenommen jedoch, dass die polnische Regierung den systemischen Aspekt ihrer Entscheidung erkannte und dass ihr Verhalten als taktisches Spiel zu verstehen ist, dann muss sie von einer mit Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass die USA die polnischen Bedingungen akzeptieren werden. Anderenfalls hätte Warschau gar keine Bedingungen gestellt bzw. diese nicht öffentlich gemacht, sondern vielmehr versucht, die polnische Bevölkerung von dem Sicherheitszuwachs der Basisaufstellung zu überzeugen, um dadurch die Legitimität für diese Entscheidung zu erzielen.

Doch es ist jetzt in der Schlussphase der Verhandlungen weniger entscheidend, ob sich die polnischen Akteure der systemischen Auswirkungen bewusst sind. Aufgrund der Selbstbindung an die gesellschaftliche Nutzenerwartung könnten sie nun – im Falle einer falschen Einschätzung der amerikanischen Kalkulationen – die beiden Überlebenschancen nicht gleichzeitig erhöhen. Denn durch die Ablehnung des US-Angebots würde die Regierung das interne, nicht aber das externe Überleben maximieren und umgekehrt: Mit der Zustimmung zu den US-Bedingungen würde sie in den Augen der Bevölkerung an Glaubwürdigkeit verlieren.

Welches Überlebensprinzip im Fall keiner Einigung zwischen Polen und den USA den Vorrang gewinnen würde, sollte hier nicht entschieden werden. Mit der kurzen Analyse sollte lediglich auf die Relevanz einiger Aspekte hingewiesen werden, die das Dilemma der anstehenden polnischen Abwehrentscheidung im Falle der amerikanischen Unflexibilität verdeutlichen: die Konsequenzen aus der Fehlwahrnehmung der Kosten-Nutzen-Analysen von anderen Staaten, die Folgen aus dem Handeln unter unvollständiger Information und schließlich die Dringlichkeit, die Systemebene in eine Sicherheitsanalyse mit einzubeziehen. Sollten die hier vorgestellten Überlegungen zur Auswirkung der polnischen Entscheidung gegen die Errichtung der US-Abschussrampe auf dem eigenen Territorium zutreffen, ist es nicht ausgeschlossen, dass der polnische Verzicht auf das amerikanische Angebot gravierende Folgen nicht zuletzt für das transatlantische Verhältnis nach sich ziehen könnte – und zwar unabhängig davon, ob sich die polnische Regierung darüber im Klaren ist.

(22. Februar 2008)