

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gotthold Rhode

Die deutsch-polnischen Beziehungen
von 1945 bis in die achtziger Jahre

Józef-Janusz Węc

Die Beziehungen zwischen der VR Polen und
der Bundesrepublik Deutschland 1949—1987

Klaus Ziemer

Polen nach dem Referendum — Sackgasse oder
Chancen für weitere Reformen?

Piotr Pysz/Wolfgang Quaisser

Polens Wirtschaft zwischen Krise und Reform

B 11-12/88
11. März 1988

Gotthold Rhode, Dr. phil., geb. 1916 in Kamillental, Provinz Posen; em. o. Professor der J.-Gutenberg-Universität Mainz für osteuropäische, mittlere und neuere Geschichte. Vizepräsident des Deutschen Polen-Instituts, Präsident des J. G. Herder-Forschungsrats, Präsidiumsmitglied der deutsch-polnischen Schulbuchkommission.

Veröffentlichungen u. a.: Die Ostgrenze Polens im Mittelalter, 1955; Die Ostgebiete des Deutschen Reiches, 1955/56⁴; Geschichte Polens — ein Überblick, 1980³; zahlreiche Zeitschriftenaufsätze und Beiträge zu Sammelbänden, insbesondere zum Handbuch der europäischen Geschichte, Bd. 3, 5, 6, 7.

Józef-Janusz Węc, Dr. phil., geb. 1957; Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Internationale Beziehungen im Institut für Politische Wissenschaften an der Jagiellonischen Universität Krakau; 1984—86 Stipendiat der Friedrich-Naumann-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Die Ostpolitik der FDP in der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition 1969—1982 (im Erscheinen); Wandlungen des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949—1983, in: ZN AE Kraków (Jahrbuch der Akademie für Wirtschaftswissenschaften in Krakau, Reihe: Politikwissenschaft) 1986, Nr. 216.

Klaus Ziemer, Dr. phil., geb. 1946, Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Latein; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: (als Herausgeber und Mitverfasser) Sozialistische Systeme. Politik — Wirtschaft — Gesellschaft, München-Zürich 1986; Die DDR — Polens ungeliebter, aber notwendiger Partner, in: Das Profil der DDR in der sozialistischen Staatengemeinschaft, Köln (Edition Deutschland Archiv) 1987; Polens Weg in die Krise. Eine politische Soziologie der „Ära Gierek“, Frankfurt/M. 1987.

Piotr Pysz, Dr. rer. oec., geb. 1941 in Gleiwitz (Oberschlesien); 1964 bis 1982 Assistent und Dozent an der Technischen Hochschule in Gleiwitz; 1982 in die Bundesrepublik umgesiedelt; seit 1984 wissenschaftlich-pädagogischer Mitarbeiter am Gesamteuropäischen Studienwerk in Vlotho und seit 1987 Lehrbeauftragter der Fachhochschule in Osnabrück.

Veröffentlichungen u. a.: Konzeption, Bilanz und Perspektiven der polnischen Wirtschaftsreform, Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 34, Köln 1985; The Polish Economic Reform: Central Planning or Socialist Markets?, in: P. Gey/J. Kosta/W. Quaisser (Hrsg.), Crisis and Reform in Socialist Economies, Boulder-London 1987.

Wolfgang Quaisser, Dr. agr., geb. 1955; Studium der Agrar- und Politikwissenschaften; von 1982 bis 1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Markt und Plan der J.-W.-Goethe Universität Frankfurt; seit 1987 Referent am Osteuropa-Institut München.

Veröffentlichungen u. a.: (Mithrsg.) Sozialistische Agrarpolitik, Vergleichs- und Einzelstudien zur agrarpolitischen Entwicklung in der Sowjetunion, Polen, Ungarn, China und Kuba, Köln 1984; (Mithrsg.) Sozialismus und Industrialisierung. Die Wirtschaftssysteme Polens, Jugoslawiens, Chinas und Kubas im Vergleich, Frankfurt 1985; Agrarpolitik und bäuerliche Landwirtschaft in Polen, Berlin 1987; (Mithrsg.) Crisis and Reform in Socialist Economies, Boulder-London 1987.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die deutsch-polnischen Beziehungen von 1945 bis in die achtziger Jahre

Vorbemerkung

Wenn auch im folgenden¹⁾ die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Beziehungen zu Polen im Vordergrund stehen muß, so wäre es doch eine Einengung der Probleme, wollte man sich nur auf diesen deutschen Teilstaat beschränken. Ebenso wäre es eine Sichtverengung, wenn man sich auf das Problem der Anerkennung oder Nichtanerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze der Volksrepublik Polen durch Bundesregierung und Bundestag konzentrieren und alle anderen Fragen als zweitrangig betrachten wollte, insbesondere die der Behandlung der deutschen Bevölkerung in den von polnischen Zivilbehörden seit dem Frühjahr 1945 in Besitz und in Verwaltung genommenen Gebieten. Während die Bundesrepublik Deutschland eine Vorgeschichte hat, deren Anfang in der Kapitulation der deutschen Streitkräfte am 8. Mai liegt, hat die Volksrepublik Polen eine Vorgeschichte, die mit der Niederlage der polnischen Streitkräfte im September/Oktober 1939 und deren Teilkapitulationen (ohne Gesamtkapitulation) beginnt. Beiden Staaten ist manches gemeinsam:

1. Sie setzen die Tradition und die Rechtsnachfolge von Vorgängerstaaten fort, die 1939 bzw. 1945 de facto untergegangen sind. De jure hält indes die Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere das Bundesverfassungsgericht, am Fortbestand des Deutschen Reiches fest. Eine vergleichbare Rechtsauffassung vertritt die polnische Exilregierung bis heute in bezug auf die Republik Polen.

¹⁾ Aus der großen Fülle der Literatur seien hier nur einige größere Werke genannt, wobei auf die Nennung polnischsprachiger Werke verzichtet wird: W. W. Kulski, *Germany and Poland. From War to peaceful Relations*, Syracuse 1976; *Das deutsch-polnische Konfliktverhältnis seit dem Zweiten Weltkrieg. Multidisziplinäre Studien über konfliktfördernde und konfliktmindernde Faktoren in den internationalen Beziehungen*, hrsg. von C. C. Schweitzer und H. Feger, Boppart 1975; *Wie Polen und Deutsche einander sehen. Beiträge aus beiden Ländern*, hrsg. von H.-A. Jacobsen und M. Tomala, Düsseldorf 1973; *Ungewöhnliche Normalisierung. Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen*, hrsg. von W. Plum, Bonn 1984; *Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen bis zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Helsinki 1975)*. XIX. deutsch-polnische Schulbuchkonferenz der Historiker vom 20. bis 25. Mai 1986 in Saarbrücken (Bd. 22/X der Schriftenreihe des Georg Eckert-Instituts für internationale Schulbuchforschung), Red. W. Jacobmeyer, Braunschweig 1987.

2. Beide Staaten betrachten sich aber auch als etwas grundsätzlich Neues, was schon in den Bezeichnungen „Bundesrepublik“ und „Volksrepublik“ ebenso zum Ausdruck kommt wie in den neuen Verfassungen. In beiden Staaten sind zugleich zahlreiche Gesetze der Vorgängerstaaten weiterhin gültig. Tradition und Neubeginn stehen somit in Polen wie auch in der Bundesrepublik in einer ständigen Auseinandersetzung.

3. Beide Staaten existieren nicht auf den gleichen Territorien wie ihre Vorgängerstaaten, die jeweils erheblich umfangreicher waren, als es ihre Nachfolger sind. Den 470 000 km² des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 stehen 248 700 km² der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlins gegenüber, den 388 000 km² der Republik Polen von 1939 hingegen 312 700 km², in denen die Volksrepublik Polen faktisch die volle Staatsgewalt ausübt. Von dieser Fläche gehörten 103 000 km², also rund ein Drittel, bis 1945 zur Freien Stadt Danzig (1 900 km²) und zum Deutschen Reich. Der Gründung der Bundesrepublik und der Volksrepublik Polen gingen also Gebietsverschiebungen voraus, deren Umfang erheblich über der Größe von europäischen Mittelstaaten (Schweiz 41 300 km², Niederlande 41 500 km², Königreich Dänemark 43 000 km²) liegt. Derartige Gebietsveränderungen sind nicht einfach nur zwischenstaatlich zu regelnde Angelegenheiten, sondern greifen tief in das gesellschaftliche, wirtschaftliche und gesamtstaatliche Leben und in das Bewußtsein der Bevölkerung ein.

Übrigens gilt dies nicht nur für den „Verlierer“, sondern auch — wenn auch vielleicht in geringerem Maße — für den „Gewinner“, wie manche polnischen inoffiziellen Veröffentlichungen gerade der letzten Jahre deutlich machen. Es ist gewiß schwer erträglich, daß Gebiete und Städte, in denen sich wesentliche Ereignisse der deutschen Geschichte — auch und gerade der deutschen Arbeiterbewegung — abgespielt haben, für Deutsche heute nicht ohne weiteres zugänglich sind und ihr früheres Gesicht weitgehend verloren haben. Es ist aber auch für einen nachdenklichen Polen nicht einfach, in einer pommerschen Stadt zu leben, in der auch bei angestrengtestem Suchen nicht die geringste Spur polnischen Lebens vor 1945 zu finden ist, von familiären Bindungen ganz zu schweigen. In einer sol-

chen „Stadt ohne Gesicht“, wie sie ein in Stettin lebender polnischer Autor genannt hat, heimisch zu werden, verlangt erhebliche psychische Anstrengungen. Das sind Dinge, die nicht mit einer leichten Handbewegung als „Nostalgie“ oder als „Heimattümelei“ abgetan werden können. Sie berühren vielmehr Schichten und grundlegende Befindlichkeiten menschlicher Existenz.

4. Bei beiden Staaten ist der Neuanfang wesentlich von außen beeinflußt worden, wobei die Volksrepublik Polen den Nachteil hatte, daß sie es mit einem einzigen übermächtigen Nachbarn zu tun hatte, der gleichzeitig einer der beiden Supermächte ist. Bei der Bundesrepublik Deutschland hingegen überwog zwar der Einfluß der Vereinigten Staaten von Amerika, aber neben dem britischen und französischen Einfluß war dieser gerade in den Anfangsjahren doch nicht übermächtig. Daß beide Staaten jeweils verschiedenen Bündnissystemen angehören und die Ostgrenze der Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig die Scheidewand zweier antagonistischer Systeme ist (die bundesdeutsche-österreichische Grenze ausgenommen), ist zwar eine Binsenweisheit, an die aber doch erinnert werden muß. Erinnert werden sollte auch daran, daß beide Staaten in ihren politischen Entscheidungen nicht absolut frei sind, daß aber ebenso jegliche Aggressivität im Alleingang, die gelegentlich als potentielle Gefahr heraufbeschworen worden ist, jederzeit völlig ausgeschlossen war und ist.

5. Zu den territorialen Veränderungen im Vorfeld der Gründungen der Bundesrepublik und der Volksrepublik Polen gehören die ebenfalls beispiellosen Dislozierungen und Umschichtungen der Bevölkerung großen Ausmaßes. Die Bundesrepublik Deutschland zählte in ihrem ersten Jahrzehnt unter ihrer Bevölkerung rund 25 Prozent Flüchtlinge und Vertriebene, die außerhalb des Bundesgebietes geboren und aufgewachsen waren. In der Volksrepublik Polen waren es hingegen 2,25 Millionen bzw. knapp 10% der Bevölkerung, die aus den an die Sowjetunion abgetretenen polnischen Ostgebieten stammten. Hinzu kamen mehrere Hunderttausend, die aus westlichen Ländern als „Repatrianten“ nach Polen zurückgekehrt waren. Das Einströmen polnischer Neusiedler in die Gebiete ostwärts der Oder und Neiße in den Jahren 1945 bis 1948 verminderte dort zusätzlich die Kontinuität der Bevölkerung. Die erhebliche Diskontinuität der Bevölkerung in beiden Ländern hatte sowohl politische wie wirtschaftliche Folgen, die nicht leicht quantifizierbar sind.

Alle diese Besonderheiten, denen weitere hinzugefügt werden könnten, machen deutlich, daß es sich sowohl bei der Bundesrepublik Deutschland als auch bei der Volksrepublik Polen nicht um „normale“ Staaten mit ungebrochener Tradition, im wesentlichen unverändert gebliebenen Territorien

und kontinuierlicher Bevölkerung handelt. Der häufig anzutreffende Begriff einer notwendigen und immer weiter zu vervollkommenden „Normalisierung“ läßt sich deshalb auf das deutsch-polnische Verhältnis und — eingengt — auf die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Volksrepublik Polen nur sehr bedingt anwenden. Allenfalls kann man von einer „ungewöhnlichen Normalisierung“²⁾ sprechen, aber auch diese Formulierung läßt zu leicht vergessen, daß es sich um zwei Staaten handelt, deren Entwicklung außerhalb der Normalität europäischer Staatswesen liegt.

Daß schließlich die DDR nicht nur ein entscheidender Faktor in der Entwicklung und Lösung der „deutschen Frage“ ist, sondern selbst zum Komplex „deutsch-polnische Beziehungen“ gehört und auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen beeinflußt, ist wiederum eine Binsenweisheit, an die aber ebenfalls erinnert werden muß. Dabei verhält es sich entgegen manchen Theorien durchaus nicht so, daß die Beziehungen zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen schon deshalb besser sein müßten, weil beide dem gleichen politischen und gesellschaftlichen System angehören und sich deshalb als „Bruderländer“ empfinden können. Gerade in besonderen Krisenzeiten der Volksrepublik Polen, z. B. 1956/57 und 1980/82, hat es sich eher umgekehrt verhalten.

Folgende Fragenkomplexe spielen im beiderseitigen Verhältnis eine entscheidende Rolle:

- die Behandlung der in den Gebieten jenseits von Oder und Neiße und in den altpolnischen Gebieten am 8. Mai 1945 wohnenden deutschen Bevölkerung, ihre Ausweisung und — später — die unter dem Begriff „Familienzusammenführung“ subsumierten Ausreisemöglichkeiten;
- die Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als polnische Westgrenze;
- die Herstellung diplomatischer und konsularischer Beziehungen;
- die Zahlung von Entschädigungen an polnische Kriegsoffer und die Übernahme von Verpflichtungen aus Versicherungsverhältnissen;
- die Gewährung von Krediten;
- die Herstellung und Intensivierung von Wirtschaftsbeziehungen;
- die Herstellung und Intensivierung wissenschaftlicher und kultureller Beziehungen.

Von großer Bedeutung ist schließlich der große Bereich der persönlichen Beziehungen, der privaten, kommunalen und kirchlichen Initiativen zur Verständigung und „Versöhnung“. Bei der Vielfalt dieser Bemühungen ist eine systematische oder

²⁾ Diesen Titel hat W. Plum seinem im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen Sammelband mit gutem Grund gegeben.

chronologische, auch nur einigermaßen erschöpfende Darstellung dieses Bereiches nicht möglich. Da aber von ihm oft wesentliche Anstöße ausgegan-

gen sind und sein Anteil an der Verbesserung des „Klimas“ unübersehbar groß ist, muß er stets mit berücksichtigt werden.

I. Von der Geburtsstunde der Volksrepublik Polen bis zur Bildung der Bundesrepublik Deutschland 1944–1949

Das Problem der Westgrenze Polens³⁾ und der zwangsweisen Aussiedlung⁴⁾ der deutschen Bevölkerung aus den den Polen überlassenen preußischen Ostprovinzen hat seinen Ursprung nicht – wie häufig verkürzt angenommen wird – in den Abmachungen von Jalta und Potsdam 1945, sondern im Kriegsbeginn im September 1939. Der für die strategische Lage Polens ungünstige Verlauf der deutschen Ostgrenze mit den für Überflügelung und Einkreisung günstigen Ausfallpositionen in Ostpreußen und Südostschlesien ließ noch vor Kriegsbeginn, insbesondere aber nach dem unglücklichen Verlauf der Kämpfe im September 1939, in polnischen Führungskreisen den Wunsch nach Begradigung und Verkürzung der künftigen deutsch-polnischen Grenze unter Abkappung der „Balkone“ Ostpreußen, Oberschlesien und Ostpommern entstehen.

Auf die verschiedenen Pläne und Vorstellungen, die sowohl im Exil als auch im polnischen Untergrund hinsichtlich der deutsch-polnischen Grenze entwickelt wurden, kann hier nicht näher eingegangen werden. Voraussetzung für ihre Verwirklichung – die auch eine zumindest teilweise Aussiedlung der deutschen Bevölkerung einschloß – war indes ein Sieg der Westmächte und des mit ihnen verbündeten Polen ohne Hilfe der Sowjetunion, gegenüber der die Grenze vom 31. August 1939 weiterhin gültig sein sollte.

Die Sowjetunion hingegen hatte in Übereinstimmung mit dem Ribbentrop-Molotow-Vertrag in den Tagen nach dem 17. September 1939 ganz Ostpolen in Besitz genommen und hatte diesem Schritt durch die am 22. Oktober durchgeführten „Wahlen“ und die Beschlüsse der daraufhin in Łemberg und Białystok gebildeten Parlamente vom 27. und 29. Oktober 1939 den Anschein der Freiwilligkeit und der

Rechtsgültigkeit aufgrund des Selbstbestimmungsrechts gegeben. Sie war daher auch nicht bereit, in dem am 30. Juli 1941 mit der Exilregierung Sikorski in London geschlossenen Bündnisvertrag⁵⁾ auf diesen Besitz zu verzichten. Die in § 1 des Vertrages enthaltene Formulierung, „daß die sowjetisch-deutschen Verträge des Jahres 1939 bezüglich der territorialen Veränderungen in Polen ihre Geltung verloren haben“, konnte zwar als Verzicht ausgelegt werden, mußte es aber nicht, da die Sowjetregierung sich auf die erwähnten Parlamentsbeschlüsse berufen konnte. Da die Exilregierungen Sikorski (bis 4. Juli 1943) und Mikołajczyk sich jeder Abtretung größeren Umfangs strikt widersetzen – auch nachdem Winston Churchill in der „Formel von Teheran“ umfangreiche Kompensationen für die Verluste im Osten und auch „möglicherweise an einigen Stellen einen Bevölkerungsaustausch“ vorgeschlagen hatte –, kam es zu keiner Regelung.

Die Entdeckung der Massengräber von Katyn bei Smolensk führte zum Abbruch der Beziehungen zur Exilregierung am 25. April 1943. Bündnispartner wurden nun die im Warschauer Untergrund gegründete kommunistische Polnische Arbeiterpartei (PPR), der von ihr am 31. Dezember 1943 ins Leben gerufene mehrparteiliche Landesnationalrat KRN und der in der Sowjetunion im Frühjahr 1943 entstandene Bund Polnischer Patrioten (ZPP). KRN und ZPP bildeten am 21. Juli 1944 in Moskau das Polnische Komitee für die Nationale Befreiung (PKWN), nach seinem späteren Sitz „Lubliner Komitee“ genannt, mit dem Sozialisten Edward Osóbka-Morawski als Vorsitzenden. Mit diesem Komitee, der Keimzelle der künftigen polnischen Regierung, schloß die Sowjetregierung am 27. Juli 1944 in Moskau einen Grenzvertrag⁶⁾, in dem die Ostgrenze Polens den Wünschen der Sowjetunion entsprechend gezogen, die Teilung Ostpreußens und der Übergang Danzigs an Polen verabredet und zudem die Westgrenze Polens an Oder und Neiße

³⁾ Siehe dazu vor allem: W. Wagner, Die Entstehung der Oder-Neiße-Linie in den diplomatischen Verhandlungen während des Zweiten Weltkrieges, Stuttgart 1953; Quellen zur Entstehung der Oder-Neiße-Linie in den diplomatischen Verhandlungen während des Zweiten Weltkrieges, hrsg. von G. Rhode und W. Wagner, Stuttgart 1959²; G. Bluhm, Die Oder-Neiße-Linie in der deutschen Außenpolitik, Freiburg 1963; H. G. Lehmann, Der Oder-Neiße-Konflikt, München 1979.

⁴⁾ Immer noch grundlegend und unentbehrlich: Dokumentation der Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus den Gebieten östlich von Oder und Neiße, Bd. I, 1–3, bearb. v. Th. Schieder, o. O. 1953/54 (unveränderter Nachdruck München 1984). Eine Übersicht gibt der Vf. in dem in Anm. 1 genannten Sammelwerk des G. Eckert-Instituts, S. 109–134. Dort auch weitere Literaturangaben.

⁵⁾ Nach Pravda vom 31. Juli 1941. Text mit Übersetzung in: Quellen zur Entstehung der Oder-Neiße-Linie (Anm. 3), Nr. 17, S. 26f.

⁶⁾ Wortlaut in: Dokumente und Materialien zur Geschichte der polnisch-sowjetischen Beziehungen (polnisch), Bd. VIII, Januar 1944–Dezember 1945, Nr. 76, Warschau 1974, S. 158f. – Zur vorausgegangenen und folgenden Entwicklung in Polen siehe G. Rhode, Polen von der Wiederherstellung der Unabhängigkeit bis zur Ära der Volksrepublik 1918–1970, in: Handbuch der europäischen Geschichte, hrsg. von Th. Schieder, Bd. 7, Stuttgart 1979, S. 978–1061, vor allem S. 1040ff.

unter ausdrücklichem Einschluß von Stettin vorge-
sehen wurden. Die Sowjetregierung verpflichtete
sich, sich für diese Grenze „bei der Festlegung der
Staatsgrenze zwischen Deutschland und Polen“ ein-
zusetzen.

Mit diesem Vertrag, der ein Jahr vor der Potsdamer
Konferenz geschlossen wurde, war mithin die spä-
tere Entwicklung präjudiziert, da allein die Sowjet-
union in der Lage war, die in Frage stehenden Ge-
biete zu erobern und an die polnische Regierung zu
übergeben. Ebenso machte der Vertrag vom
27. Juli 1944 deutlich, daß es sich bei der Festlegung
der polnischen Westgrenze lediglich um eine Kom-
pensation für die von Polen hinzunehmenden Ver-
luste handeln würde. Historische oder moralisch-
ethische Begründungen spielten bei den in Moskau
geführten Verhandlungen gar keine Rolle. Nach
Berichten von Teilnehmern an den Verhandlungen
zwischen dem PKWN und der Sowjetunion war von
polnischer Seite dabei noch der vergebliche Ver-
such gemacht worden, Lemberg bei Polen zu belas-
sen, wofür dann Stalin im Austausch Stettin und
Elbing anbot. Wenige Wochen später, am 9. und
22. September 1944, schloß das inzwischen in Lub-
lin residierende PKWN Umsiedlungsverträge⁷⁾ mit
der Weißruthenischen, Ukrainischen und Litau-
ischen Sowjetrepublik, in denen die Aussiedlung der
verbliebenen polnischen Bevölkerung bis zum
1. Februar 1945 vereinbart wurde. Schon im Mani-
fest des PKWN vom 22. Juli 1944⁸⁾ war nicht nur
die Inbesitznahme Pommerns, Schlesiens und Ost-
preußens angekündigt worden, sondern auch die
„mit staatlicher Hilfe ermöglichte Umsiedlung mit
freiem Landbesitz, vor allem in die von Deutsch-
land revindizierten Gebiete“. Das konnte nur hei-
ßen, daß die dort vorher ansässige und landbesit-
zende deutsche Bevölkerung vertrieben werden
mußte.

Grenzfestlegung, Gebietsübernahme und Aussied-
lung sind also lange vor der Potsdamer Konferenz
vertraglich bzw. deklaratorisch festgelegt worden.
Diese Feststellung ist wichtig gegenüber der These,
die inzwischen am 28. Juni 1945 gebildete polnische
Provisorische Regierung der Nationalen Einheit
habe lediglich Beschlüsse der Potsdamer Konferenz
ausgeführt.

Bekanntlich enthält das Schlußkommuniqué der
Konferenz von Jalta⁹⁾ vom 11. Februar 1945 Polen

betreffend nur zwei Sätze über die künftigen Gren-
zen Polens: „Die drei Regierungschefs sind der An-
sicht, daß die östliche Grenze Polens der Curzon-
Linie folgen sollte, mit Abweichungen von fünf bis
acht Kilometern in gewissen Gebieten zugunsten
Polens. Sie anerkennen, daß Polen beträchtlichen
Gebietszuwachs im Norden und Westen erhalten
muß.“

Über den Umfang dieses Zuwachses hatte man sich
in den Verhandlungen nicht einigen können, da die
Unterschiede zwischen den in einem „briefing
book“ vorgelegten vier amerikanischen Varianten
und der von Molotow am 7. Februar vorgeschlage-
nen Maximallösung zu groß waren. Diese Maximal-
lösung entsprach genau der Grenzlinie des Vertrags
vom 27. Juli 1944, doch wurde von Stalin die Exi-
stenz dieses Vertrages verschwiegen.

Beim Studium aller Unterlagen und Ausein-
setzungen bleibt der Eindruck zurück, daß das
Schicksal der von den Grenzveränderungen und
Zwangsaussiedlungen¹⁰⁾ betroffenen Bevölkerung
nur selten — und dann meist nur im britischen Un-
terhaus — in Betracht gezogen wurde, daß aber
auch der Gedanke an Vergeltung oder Sühne für
die Ausrottungspolitik gegenüber Polen und Juden
nicht weiter ausgeführt wurde. Vielmehr sind es
machtpolitische Erwägungen und Überlegungen
über die Machbarkeit und die Zweckmäßigkeit der-
art großer Veränderungen von Territorium und Be-
völkerung, die im Vordergrund stehen. Ethische
und moralische Bedenken werden nicht geäußert,
auch nicht in dem von Fachleuten und Sachkennern
erstellten „briefing book“ des State Depart-
ment¹¹⁾.

Auch dies verdient Erwähnung, weil alle morali-
schen, geschichtsphilosophischen und historischen
Begründungen für Grenzziehung und Auswei-
sungsmaßnahmen erst sehr viel später auftauch-
ten.

In den Monaten Februar bis Juni 1945, d. h. zu
einem erheblichen Teil noch vor Kriegsende, über-
nahmen polnische Behörden die Verwaltung des
Territoriums der Freien Stadt Danzig und weiter
Teile Ostdeutschlands und setzten Enteignungs-
und Diskriminierungsmaßnahmen aufgrund schon
vorher oder in dieser Zeit ad hoc erlassener Gesetze

⁷⁾ In: Dokumente (Anm. 6), Bd. VIII, Nr. 122, S. 221—
227.

⁸⁾ Die polnischen Texte, die nicht alle genau übereinstim-
men, sind sehr häufig gedruckt, auch in Einzelbroschüren.
Am einfachsten auffindbar in: Dokumente (Anm. 6),
Bd. VIII, Nr. 69, S. 143—149; deutsch in: Dokumentation
der Vertreibung (Anm. 4), Bd. I, 3, Nr. 1, S. 1—7.

⁹⁾ Verlauf und Schlußkommuniqué in: Foreign Relations of
the U.S. The Conference at Malta and Yalta 1945. Dept. of
State Publication 6199, Washington 1955; das Kommuniqué
ebd., S. 980.

¹⁰⁾ Während in Teheran offiziell nur „möglicherweise von
einem Bevölkerungsaustausch“ gesprochen wurde, wurde
Churchill im Januar 1944 gegenüber der polnischen Exilre-
gierung sehr viel konkreter. Punkt 4 eines 5 Punkte umfas-
senden Vorschlags lautete: „Die gesamte deutsche Bevölke-
rung innerhalb der neuen Grenzen Polens soll aus Polen aus-
gesiedelt werden.“ Näheres dazu bei G. Rhode, in: Die Be-
ziehungen (Anm. 1), und ders., in: Phasen und Formen der
Massenzwangswanderungen in Europa, in: Die Vertriebenen
in Westdeutschland (Anm. 18), S. 17—36.

¹¹⁾ In: Foreign Relations (Anm. 9), S. 188—234. Dort auch
eine Karte mit den vier Lösungen A—D.

und Dekrete in Kraft¹²⁾. Zudem begannen sie mit unregelmäßigen Aussiedlungen insbesondere in einem Streifen von 100 bis 200 km Breite östlich von Oder und Neiße und sperrten ab 1. Juni alle Flußübergänge für Flüchtlinge, die seit Januar vor den Kampfhandlungen ausgewichen waren und nun wieder an ihre Wohnorte zurückstrebten.

Bei Beginn der Konferenz von Potsdam wurden diese „wildern“ Ausweisungen gestoppt. Die Potsdamer Konferenz legte dann in Artikel IX b der „Erklärung“ bzw. VIII des „Protokolls“ folgendes fest¹³⁾: „Die Häupter der drei Regierungen stimmen darin überein, daß bis zur endgültigen Festlegung der Westgrenze Polens die früher deutschen Gebiete östlich der Linie, die von der Ostsee unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang bis zur Einmündung der westlichen Neiße und die westliche Neiße entlang bis zur tschechoslowakischen Grenze verläuft, einschließlich des Teils Ostpreußens, der nicht unter die Verwaltung der UdSSR in Übereinstimmung mit den auf dieser Konferenz erzielten Vereinbarungen gestellt wird und einschließlich des Gebiets der früheren Freien Stadt Danzig unter die Verwaltung (administration, im russischen Text: upravlenie) des polnischen Staates kommen . . . sollen.“

Diese Formulierung schließt also im Gegensatz zum Vertrag vom 27. Juli 1944 Stettin nicht ein. Infolge ihrer unklaren Abfassung läßt sie zudem verschiedene Interpretationen zu, da die Formel „früher deutsche Gebiete“ mit der unmittelbar vorher gebrauchten Wendung, „daß die endgültige Festlegung der Westgrenze Polens bis zu der Friedenskonferenz zurückgestellt werden soll“, im Widerspruch steht. Auch bleibt strittig, was unter „endgültige Festlegung“ (final delimitation, okončateľnoe opredelenie) zu verstehen ist. Der Auffassung polnischer Völkerrechtler wie Alfons Klafkowski, es handele sich dabei nur um die Absteckung im Gelände¹⁴⁾, steht die Tatsache gegenüber, daß eine solche bei Flußgrenzen nicht nötig ist, weil doch allgemein die Flußmitte, der sogenannte Talweg, als Grenze gilt. Die Unklarheit wird auch dadurch nicht verringert, daß in Artikel 3 des am 16. August 1945 zwischen der Sowjetunion und Po-

len geschlossenen Grenzvertrages¹⁵⁾, der die Abgrenzung in Ostpreußen betrifft, ausdrücklich gesagt wird, die Regelung solle „bis zur endgültigen Lösung der Territorialfragen durch eine Friedenskonferenz“ gelten.

Hingegen sind die Bestimmungen von Artikel XIII der „Erklärung“ von Potsdam (XII des Protokolls) eindeutiger, soweit sie sich auf das Verfahren der „ordnungsgemäßen Überführung deutscher Bevölkerungsteile“ beziehen. Unschärf bleiben aber auch sie, soweit sie die davon betroffene Bevölkerung meinen. Es ist nämlich im Unterschied zu Artikel IX nicht von den Deutschen in den ehemals deutschen Gebieten (former German territories), sondern nur von den Deutschen „in Polen“ die Rede, deren „Überführung“ „in ordnungsgemäßer und humaner Weise“ (orderly and human manner) erfolgen solle. Obwohl weder von der Freien Stadt Danzig noch von den preußischen Ostprovinzen die Rede ist, geht allerdings aus dem Vorausgegangenen und dem folgenden Verteilungsplan hervor, daß die Deutschen in den im Artikel IX genannten Gebieten gemeint sind.

Dafür spricht insbesondere, daß Churchill in seiner Unterhausrede vom 15. Dezember 1944 die „Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten, die Polen im Westen und Norden gewinnt“, angekündigt hatte. Auch hatten Vertreibungen von Deutschen aus Polen vor der Potsdamer Konferenz nicht stattgefunden, während Artikel XIII doch den bisherigen willkürlichen Maßnahmen ein Ende machen und geregelte an ihre Stelle setzen wollte. Schließlich sah der Aufnahme- und Verteilungsplan des Alliierten Kontrollrats vom 17./20. November 1945 die Verteilung von 3,5 Millionen Deutschen „aus Polen“ auf die sowjetische und britische Besatzungszone vor, und eine so große Zahl konnte eben nur aus den Ostprovinzen kommen, aber nicht aus dem polnischen Staatsgebiet von 1939. Wenn auch mithin an der Intention des Artikels XIII nicht zweifelt werden kann, so bleibt doch bemerkenswert, wie ungenau und widersprüchlich in Potsdam formuliert worden ist.

Neben der „wildern“ Vertreibung der ersten Monate und der geregelten Ausweisung der Jahre 1946/47 stand die „Verifizierung“ der Bevölkerungsteile, die nicht der Ausweisung unterliegen, sondern als „Autochthone“ im Lande verbleiben sollten. Hier wurde ein schwieriges Problem geschaffen, das in den späteren Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen eine größere Rolle spielen sollte als die Frage der Anerkennung der de facto bestehenden Grenzen.

¹²⁾ Diese sind in deutscher Übersetzung übersichtlich zusammengestellt in: Dokumentation der Vertreibung (Anm. 4), Bd. I, 3.

¹³⁾ Die offiziellen Texte zunächst im Amtsblatt des Alliierten Kontrollrates, Ergänzungsblatt Nr. 1, Berlin 1946. Sehr häufige Nachdrucke u. a. in: Potsdam 1945. Dokumente zur Politik der „Großen Drei“, hrsg. von E. Deuerlein, 1963.

¹⁴⁾ A. Klafkowski, Die Rechtsgrundlagen der Oder-Neiße-Grenze aufgrund der Abmachungen von Jalta und Potsdam, Poznań 1947. Vgl. auch M. Lachs, Die Westgrenze Polens. Recht — Tatsachen — Logik der Geschichte, Warschau 1967.

¹⁵⁾ In: United Nations Treaty Series, Bd. 10, Nr. 61, S. 194—198; Dokumente (Anm. 6), Bd. VIII, Nr. 314, 1974, S. 580 f.; deutsch in: Quellen zur Entstehung der Oder-Neiße-Linie (Anm. 3), Nr. 162, S. 310 ff.

Nach der offiziellen Lesart der polnischen „Vorläufigen Regierung der Nationalen Einheit“ war die Inbesitznahme der Gebiete östlich von Oder und Neiße keine Kompensation für Gebiete im Osten (die Polen nach sowjetischer Doktrin ja zu Unrecht im Besitz gehabt hatte), auch weniger eine Wiedergutmachung für die Polen von der deutschen Besatzungsmacht zugefügten Schäden, sondern eine „Rückkehr in uralte Piastengebiete“, weshalb diese offiziell auch als „wiedergewonnene Gebiete“ (Ziemia odzyskane) bezeichnet wurden.

Der Theorie dieser Rückkehr in „altpolnische Lande“ hätte es nun diametral widersprochen, wenn die gesamte Bevölkerung ausgewiesen worden wäre. In einem Memorandum der polnischen Regierung für die Potsdamer Konferenz vom 10. Juli 1945¹⁶⁾ war von zwei bis 2,3 Millionen Menschen „polnischer Herkunft und polnisch sprechend“ die Rede, durch die das „ethnische Recht Polens auf diese Gebiete“ begründet werde.

Dieser Personenkreis sollte nun im Rahmen einer „Verifizierungsaktion“¹⁷⁾ dem polnischen Volk erhalten oder wieder zugeführt werden. Allerdings war die Zahl dieser Personen, die die polnische Volkszählung vom 14. Februar 1946 feststellte, wesentlich kleiner, nämlich 1 021 000, davon die weit überwiegende Mehrzahl, nämlich 852 000, in Oberschlesien, weitere 115 000 in Südostpreußen und nur 54 000 in den übrigen Gebieten. Diese „Autochthonen“, die eine Treuerklärung zum polnischen Staat abzugeben hatten, wenn sie ihr Verbleiben sicherstellen wollten, und die 1939 alle die deutsche Staatsangehörigkeit gehabt hatten, gehörten später zusammen mit den Personen in Ostoberschlesien, die während des Krieges als deutsche Volkszugehörige der Volksliste 2–4 eingestuft worden, nach 1945 aber „rehabilitiert“ worden waren, zu denjenigen, die die „Spätaussiedlung“ anstrebten.

Hier wurde also ein wesentliches deutsch-polnisches Problem geschaffen, das Anlaß zu erbitterten Polemiken geworden ist. Nicht von ungefähr betrifft es Gebiete, in denen Muttersprache und nationales Zugehörigkeitsgefühl sich nicht decken, in denen außerdem Zwei- oder Mehrsprachigkeit ebenso häufig waren wie ein starkes Regionalbewußtsein, nämlich Oberschlesien und Masuren.

Der von den nationalsozialistischen Behörden in Ostoberschlesien ausgeübte Zwang, sich aufgrund

bestimmter Kriterien zum deutschen Volk zu bekennen, widersprach zweifellos moralischen und ethischen Grundsätzen. Der nach 1945 von den „Rehabilitierungs“- und „Verifizierungs“-Ausschüssen in umgekehrter Richtung ausgeübte Zwang kann indes nicht höher bewertet werden. Ebenso ist es ungerecht, denjenigen „Verrat am polnischen Volk“ vorzuwerfen, die eine unter Druck und Zwang zustandegekommene Treuerklärung nicht für auf alle Zeiten bindend ansehen. Die Entscheidung, ob sich eine Person der einen oder anderen Nation oder auch keiner von beiden zugehörig fühlt, kann schließlich nur von dieser selbst getroffen werden.

In den drei westlichen Besatzungszonen, die 1949 die Bundesrepublik Deutschland bildeten, war über das Schicksal der in den nunmehr polnischen Gebieten verbliebenen Deutschen wie über das der „Autochthonen“ nur wenig bekannt. Dagegen war das Problem der Unterbringung, Ernährung und Beschäftigung der Flüchtlinge und Vertriebenen ein Zentralproblem der ersten Nachkriegsjahre¹⁸⁾. Bei der Volkszählung vom 29. Oktober 1946, als die Hauptausweisungswelle abgeebbt war, betrug die Anzahl der aus den preußischen Ostprovinzen stammenden Einwohner des späteren Bundesgebietes 3 281 000. Am 13. September 1950 war sie auf 4 423 000 angewachsen, wozu noch 118 000 in West-Berlin kamen. Außerdem wurden im Bundesgebiet 1950 rund 700 000 Deutsche aus Polen und aus der Freien Stadt Danzig gezählt. Die Frage des Verhältnisses zu Polen und zum polnischen Volk reduzierte sich deshalb für die sich bildenden Länder auf das Vertriebenenproblem, vor allem in den am stärksten mit ostdeutschen Vertriebenen belegten Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Das Gegenstück zum Vertriebenenproblem, die Repatriierung der polnischen Kriegsgefangenen und Zwangsarbeiter, der „displaced persons“¹⁹⁾, war dagegen eine Angelegenheit der alliierten Behörden. Sie war im wesentlichen abgeschlossen, als die Bundesrepublik Deutschland entstand. Es war verständlich, daß sich bei allen Vertriebenen — insbesondere bei denen, die neben dem vollständigen Verlust von Heimat, Stellung und Besitz in der Zeit vor der Ausweisung Diskriminierungen, Erniedrigungen und Exmittierungen erlebt hatten — keine freundlichen Gefühle für den polnischen Staat und seine Bürger entwickeln konnten und der Gedanke

¹⁶⁾ Dokumente (Anm. 6), Nr. 295, S. 513–521. Eine deutsche oder englische Übersetzung dieses Memorandums liegt noch nicht vor.

¹⁷⁾ Vgl. dazu eingehend Th. Stoll, Die Rechtsstellung der deutschen Staatsangehörigen in den polnisch verwalteten Gebieten. Zur Integration der sogenannten Autochthonen in die polnische Nation, Frankfurt 1968. Mit Anführung der polnischen Gesetze und Dekrete. Siehe auch G. Geilke, Die Lösung der „Deutschen Frage“ im Lichte polnischer Gesetze, Hamburg 1954.

¹⁸⁾ Umfassend dazu das Sammelwerk: Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben, hrsg. von Eugen Lemberg und Friedrich Edding, 3 Bde, Kiel 1959. Neuerdings: Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte, hrsg. von R. Schulze, D. von d. Brelie-Lewin, H. Grebing, Hildesheim 1987.

¹⁹⁾ Dazu: W. Jacobmeyer, Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945–1951, Göttingen 1985.

an die Endgültigkeit von Grenzziehung und Heimatverlust unerträglich erschien. Das Gefühl, bitteres Unrecht erlitten zu haben, konnte auch nicht durch den Hinweis auf deutsche Kriegsverbrechen und die Leiden polnischer Bürger während der deutschen Besatzung verringert werden. Jeder ehemalige Breslauer, Liegnitzer oder Kolberger konnte ja mit Recht betonen, daß er am Nationalsozialismus und seinen Untaten gegenüber Polen genauso viel oder genauso wenig schuld sei wie ein Hamburger oder ein Bamberger.

Die Rede des amerikanischen Außenministers James Byrnes in Stuttgart vom 6. September 1946 bestärkte die aufgrund des Wortlauts von Artikel IX der Potsdamer Erklärung verständliche Hoffnung auf einen Friedensvertrag, der die Oder-Neiße-Grenze revidieren könnte, wenn sich auch niemand der Illusion hingab, die Grenzen des Deutschen Reiches von 1937 könnten wiederhergestellt werden. Während Zusammenschlüsse aufgrund gemeinsamer Herkunft, also landsmannschaftliche Vereinigungen, von den Besatzungsmächten zunächst verboten waren, konnten sofort nach 1945 örtliche und überregionale Zusammenschlüsse der Vertriebenen und kirchliche Hilfsausschüsse entstehen, die neben sozialen Maßnahmen gegenseitiger Hilfe auch die Erinnerung an die Heimat und deren kulturelles Leben pflegten. In Polen erregte dies den Argwohn, es werde „Revisionismus“ betrieben.

Kennzeichen der ersten vier Nachkriegsjahre ist jedenfalls, daß in Polen eine durch die Kriegserlebnisse und die nationalsozialistische Besatzungs- und Ausrottungspolitik begründete undifferenzierte Deutschenfeindschaft herrschte, die keinerlei Unterschiede kannte und sich gegenüber den Deutschen in der Sowjetischen Besatzungszone nicht anders verhielt als gegenüber denen in den westlichen Zonen.

Bis zum 31. Dezember 1947 waren nach Angaben des Staatlichen Repatriierungsamtes in den „wiedergewonnenen Gebieten“ 4,3 Millionen polnische Neusiedler angesiedelt worden, die deutsches Eigentum übertragen erhalten hatten und sich naturgemäß dem Gedanken einer Vorläufigkeit der Oder-Neiße-Grenze entschieden widersetzten. Von den am 1. Januar 1949 in den „wiedergewonnenen Gebieten“ festgestellten 5,9 Millionen²⁰⁾ Einwohnern waren 1,2 Millionen „Autochthone“ und „anerkannte Deutsche“, denen aus wirtschaftlichen

Gründen das Verbleiben gestattet war, besonders im Waldenburger Bergland und im Bereich von Stolp in Pommern. Zudem zählte man 2,4 Millionen Umsiedler aus Zentralpolen, 200 000 „Reemigranten“, insbesondere aus Frankreich und Belgien, und 2,1 Millionen Vertriebene aus den ostpolnischen Gebieten, die im offiziellen Sprachgebrauch „Repatrianten“ genannt wurden.

Die häufig anzutreffende Meinung, die preußischen Ostprovinzen seien mehrheitlich von Siedlern aus Ostpolen besiedelt worden, trifft also nicht zu. Auch war die Bevölkerungszahl des Jahres 1939 von 8 855 000 bei weitem nicht erreicht, so daß weitere Anstrengungen zur Besiedlung in den folgenden Jahren unternommen wurden.

Kennzeichen der Haltung der Bevölkerung der späteren Bundesrepublik war dagegen eine Konzentration auf die Tagesprobleme, den Wiederaufbau und die Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone. Das Verhältnis zu Polen war eine Frage minderer Bedeutung. Das Fehlen jeder Reisemöglichkeit und die weitgehende Abschließung der Volksrepublik Polen vom Ausland machten unmittelbare Kontakte unmöglich, und eine vage Hoffnung auf Vorläufigkeit der bestehenden Grenzen war unter den Vertriebenen die Regel. Daß es auch in diesen Jahren Menschlichkeit und gegenseitige Hilfe gab, sollte dabei aber nicht vergessen werden²¹⁾.

Als sich im Frühjahr 1949 die Bildung der Bundesrepublik Deutschland vorbereitete, standen infolge der Berlin-Blockade die ablehnende Haltung gegenüber der Sowjetunion und die Hoffnung auf weitere amerikanische Hilfe bei der Stabilisierung des Lebens in den Westzonen so weit im Vordergrund des Denkens und der politischen Auseinandersetzungen, daß das Verhältnis zu Polen ganz in den Hintergrund trat. Zudem konnten die Wahlen vom 19. Januar 1947 in Polen, die Flucht des bisherigen Stellvertretenden Ministerpräsidenten Stanislaw Mikolajczyk²²⁾ in den Westen, der erzwungene Rücktritt des nationalkommunistischen Ersten Parteisekretärs Wladyslaw Gomułka am 3. September 1948 und andere entsprechende Ereignisse den politischen Beobachter nur in der Ansicht bestärken, daß Polen so sehr unter sowjetischem Einfluß stehe, daß direkte Verhandlungen völlig zwecklos seien. Die völlige Beziehungslosigkeit der folgenden Periode zwischen Polen und den Deutschen im Westen war also durch die Entwicklung der Jahre 1947–1949 vorprogrammiert.

²⁰⁾ Zur polnischen Siedlungsproblematik der Jahre 1945–1955 vgl. Hans Joachim von Koerber, Die Bevölkerung der deutschen Ostgebiete unter polnischer Verwaltung. Eine Untersuchung der Bevölkerungsvorgänge und Probleme seit 1945, Berlin 1958.

²¹⁾ Vgl. dazu Dokumentation: Deutsch-polnische Begegnungen 1945–1958. Eine Berichtsammlung, hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis, Würzburg 1960.

²²⁾ Seine schon im folgenden Jahr 1948 gleichzeitig in Großbritannien und in USA erschienenen, stellenweise etwas ausgeschmückten Erinnerungen: „The Rape of Poland“ bzw. „The Pattern of Soviet domination“ waren nicht dazu geeignet, irgendwelche Sympathien für die neuen Machthaber zu erwecken.

II. Die Jahre des Stalinismus und des „Kalten Krieges“ 1949–1956

Da Bundeskanzler Konrad Adenauer von Anfang an bestrebt war, die Bundesrepublik fest in das westliche Staatensystem zu integrieren, und zudem die schwierige Aussöhnung mit Frankreich als ein wesentliches Ziel bundesdeutscher Außenpolitik betrachtete, blieb für die Herstellung von Beziehungen zu Polen in seinem politischen Denken und Handeln gar kein Raum. Umgekehrt erregten Marshallplan-Hilfe, die Konstituierung der Bundesrepublik und die Bildung einer von bürgerlichen, z. T. als „rechts“ eingestuftem Parteien (CDU, CSU, FDP, DP) getragenen Regierung in Warschau großen Argwohn. Schon die Bildung der Bundesrepublik wurde als ein Akt betrachtet, der zu den Potsdamer Beschlüssen im Widerspruch stehe. Die Regierung Cyrankiewicz richtete daher am 5. Oktober 1949 an die Vereinigten Staaten und an Großbritannien eine scharfe Protestnote mit der Überschrift: „in Fragen der Mißachtung der Potsdamer Beschlüsse in Zusammenhang mit der Bildung eines westdeutschen Staates“²³). Diesem wurde das Recht der Vertretung Deutschlands abgesprochen, und konsequent wurde der neue deutsche Staat: „Deutsche Bundesrepublik“ (Niemiecka Republika Federalna – NRF) genannt.

Als am 6. November 1949 der Marschall und sowjetische Staatsbürger Konstantin Rokossowskij zum polnischen Verteidigungsminister ernannt und einige Monate später auch in das Politbüro der PZPR kooptiert wurde, schien Polen völlig eindeutig in den Status eines sowjetischen Satelliten abgesunken zu sein, mit dem unmittelbare Kontakte kaum nützlich sein konnten. Die Bezeichnung Polens als „Satellitenstaat“, deren Verwendung Bundeskanzler Adenauer oft vorgeworfen wurde, war dabei durchaus nicht seine Erfindung. Sie war vielmehr im politischen Schrifttum der Zeit – auch in den USA – durchaus gebräuchlich. Übrigens unterschied sich die Haltung der oppositionellen SPD damals in bezug auf die „Ostpolitik“ nicht wesentlich von der der Bundesregierung. Schließlich stammte ihr Vorsitzender, Kurt Schumacher, aus Kulm in Westpreußen, hatte also, anders als Adenauer, eine persönliche Bindung an den Osten. Zudem war Schumacher schärfster Gegner der Vereinigung von Sozialisten und Kommunisten, wie sie in Polen unter starkem Druck auf die Sozialisten am 15. Dezember 1948 vollzogen worden war²⁴).

Während die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland einerseits und die weitgehende Anbindung Polens an die Sowjetunion andererseits eine klare Konfrontationslinie entstehen ließ, die indes

mehr ideologisch und polnischerseits auch mehr antiwestlich als national begründet war, bewirkte die Entstehung der DDR am 7. Oktober 1949 in Polen – zumindest offiziell – einen entschiedenen Wandel in der allgemeinen Einstellung zu den Deutschen. Das galt wenigstens für die noch im Lande verbliebenen „anerkannten“ Deutschen, deren Zahl bei der Volkszählung am 3. Dezember 1950 in den vier Wojewodschaften Stettin, Köslin, Grünberg und Breslau noch mit 160 000 angegeben wurde (davon 84 400 in der Wojewodschaft Breslau)²⁵). Für die Wojewodschaften Oppeln, Allenstein und Danzig lassen sich hingegen wegen der dort bestehenden Tendenz, alle noch vorhandenen Deutschen pauschal zu „Autochthonen“ zu erklären, keine sicheren Angaben machen.

Diese „anerkannten“ Deutschen wurden schon Anfang 1949 polnischen Arbeitern in Bezahlung und Verpflegung gleichgestellt, Anfang September 1950 wurden im Waldenburger Bergland mehrere deutsche Schulen eröffnet, die Abhaltung deutscher evangelischer Gottesdienste wurde stillschweigend genehmigt, und ab Juli 1951 erschien in Breslau und Köslin eine deutschsprachige Wochenzeitung, die „Arbeiterstimme“. Deutsche Laienspiel- und Gesangsgruppen durften gebildet werden, und die Tendenz war offenkundig, diese Deutschen, die für das Wirtschaftsleben wichtig waren, zum Bleiben zu veranlassen.

Während sich also die Lage etwas freundlicher gestaltete, lief fast gleichzeitig die zwischen dem Internationalen Roten Kreuz und dem Polnischen Roten Kreuz am 3. März 1950 vereinbarte Familienzusammenführung, die „Operation Link“, an. In gut einem Jahr, bis zum Frühjahr 1951, konnten im Rahmen dieser „Operation“ 45 000 Angehörige von „Restfamilien“ zu ihren Angehörigen in das Bundesgebiet ausreisen. Etwa 30 000–40 000 Personen reisten in der gleichen Zeit in die DDR aus. Danach wurden allerdings praktisch keine Ausreisegenehmigungen mehr erteilt, die Deutschen wurden vielmehr zum Bleiben und zum intensiven Arbeitseinsatz aufgefordert.

International weit bedeutsamer als diese Entwicklungen war indes, daß Otto Grotewohl, Ministerpräsident der DDR, schon in seiner ersten Regierungserklärung vom 12. Oktober 1949 die Oder-Neiße-Grenze eine „Friedensgrenze“ nannte und keinen Zweifel daran ließ, daß nun deren formelle Anerkennung möglich sei. Zwar hatte Grotewohl

²³) Zbiór dokumentów (Dokumentensammlung), Nr. 10, 1949, S. 839. Vgl. auch M. Tomala (Anm. 1), S. 18, 35.

²⁴) Vgl. u. a. L. Elsing, Die Polenpolitik der SPD bis zum Warschauer Vertrag, Bonn 1981.

²⁵) Rocznik Statystyczny (Statistisches Jahrbuch) 1957, S. 32 f. – Dort wird allerdings nicht von Deutschen gesprochen, sondern von Personen, die im August 1939 bereits dort wohnhaft waren. Da es aber in den genannten Gebieten 1939 keine Polen gab, können alle 1939 dort Wohnhaften als Deutsche angesehen werden.

am 9. März 1947 in Frankfurt noch erklärt, daß die SED gegen diese Grenze sei, und am 13. März 1947 hatte sich Wilhelm Pieck in München im gleichen Sinne geäußert²⁶⁾, aber nunmehr galt das Wort von der „Friedensgrenze“, und am 6. Juli 1950 wurde in der durch die Lausitzer Neiße geteilten Stadt Görlitz ein Abkommen über die gemeinsame Grenze geschlossen, die als „in Potsdam festgelegt und bestehend“ deklariert wurde, allerdings mit dem auch in Potsdam auftauchenden Fehler, daß Stettin nicht als zu Polen gehörig genannt wurde²⁷⁾. Am 6. Juni war diesem Vertrag bereits eine Deklaration betreffend „die unantastbare Friedens- und Freundschaftsgrenze an der Oder und der Lausitzer Neiße“ vorausgegangen²⁸⁾. Für die verbliebenen Deutschen hatte das Abkommen den Vorteil, daß es nun eine Botschaft der DDR in Warschau gab, von der sie sich Konsularpässe ausstellen lassen konnten, wovon allerdings nur wenige Personen Gebrauch machten.

In der Bundesrepublik stießen Deklaration und Grenzvertrag auf nahezu einmütige Kritik²⁹⁾, und daß die Kommunisten sich für beides aussprachen, konnte diese Kritik nur verstärken. Vermehrte Besorgnisse erregte es zudem in Polen, daß sich in der Bundesrepublik nach der Aufhebung des Koalitionsverbots die ostdeutschen Landsmannschaften organisierten, sich eine eigene Presse schufen und alljährliche große Treffen veranstalteten. Die Landsmannschaften, als „revisionistisch und revan-chistisch“ eingestuft, wurden zum Objekt sehr heftiger Polemiken der polnischen Presse, und das Auftreten von Regierungsmitgliedern auf den Treffen der Landsmannschaften wurde mit schärfster Kritik bedacht.

Indessen hatten die Vorsitzenden aller Landsmannschaften und der Landesverbände der vertriebenen Deutschen am 5. August 1950 in Stuttgart auf einer

²⁶⁾ Diese und andere Äußerungen gesammelt in: Zeittafel der Vorgeschichte und des Ablaufs der Vertreibung sowie der Unterbringung und Eingliederung der Vertriebenen und Bibliographie zum Vertriebenenproblem, hrsg. vom Bundesministerium für Vertriebene, Bonn 1959, S. 37, 43.

²⁷⁾ Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der DDR, Bd. I, S. 349; B. Meissner, Das Ostpakt-System, Dokumentensammlung, Frankfurt 1955, S. 78.

²⁸⁾ DDR (Anm. 27), Bd. I, S. 332, 334, 129; B. Meissner (Anm. 27), S. 76 f.

²⁹⁾ In der 68. Sitzung des Ersten Deutschen Bundestages vom 13. Juni 1950 gab Alterspräsident Löbe (SPD) im Namen aller Fraktionen mit Ausnahme der Kommunisten und mit Zustimmung der Bundesregierung eine Erklärung zur Vereinbarung vom 6. Juni über die „Friedensgrenze“ ab. Darin hieß es: „Das Gebiet (östlich der Oder und Neiße) bleibt ein Teil Deutschlands. Niemand hat das Recht, aus eigener Machtvollkommenheit Land und Leute preiszugeben oder eine Politik des Verzichts zu betreiben. Die Regelung dieser wie aller Grenzfragen Deutschlands, der östlichen wie der westlichen, kann nur durch einen Friedensvertrag erfolgen.“ Diese Erklärung wurde vom ganzen Haus mit Ausnahme der Kommunisten türmisch begrüßt. Siehe Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, 68. Sitzung, S. 2457–2459.

Großkundgebung die „Charta der deutschen Heimatvertriebenen“³⁰⁾ unterzeichnet, deren Punkte 1 und 2 lauteten: „Wir Heimatvertriebenen verzichten auf Rache und Vergeltung. Dieser Entschluß ist uns ernst und heilig im Gedenken an das unendliche Leid, welches im besonderen das letzte Jahrzehnt über die Menschheit gebracht hat. Wir werden jedes Beginnen mit allen Kräften unterstützen, das auf die Schaffung eines geeinten Europas gerichtet ist, in dem die Völker ohne Furcht und Zwang leben können.“ Diese eindeutige Erklärung war allerdings nicht imstande, Mißtrauen und Befürchtungen in Polen zu zerstreuen. Schon der Begriff „Vertriebene“ wurde heftig kritisiert, zumal in der DDR nur von „Umsiedlern“ gesprochen werden durfte.

Eine entsprechende Bestimmung galt in Polen, wo auch jegliche Art von Zusammenschlüssen der über zwei Millionen aus den polnischen Ostgebieten zwangsweise umgesiedelten Polen strengstens verboten war. Ihre offizielle Bezeichnung als „Repatrianten“ war dabei ebenso wahrheitswidrig wie der Begriff „Repatriierung“ für die Ausweisung der Deutschen aus ihrer schlesischen oder pommer-schen Heimat. Immerhin war es dem Lemberger „Ossolineum“, einer Kombination von wissenschaftlicher Einrichtung und Verlagshaus, möglich, seine Arbeit in Breslau fortzusetzen. Die neuen polnischen Universitäten Breslau und Thorn führten die Traditionen der Universitäten Lemberg und Wilna fort, was zwar nicht laut proklamiert, aber auch nicht verschwiegen wurde.

Während es aufgrund der Parallelität menschlichen Schicksals in gewissen Kreisen der polnischen Bevölkerung somit durchaus Verständnis für die deutschen Landsmannschaften gab, war doch auch Empörung darüber spürbar, daß Angehörige des Volkes, dessen Regierung den Krieg begonnen hatte und das von vielen Polen in seiner Gesamtheit als schuldig und strafwürdig betrachtet wurde, sich frei äußern durften, während den Polen unter dem harten Druck des Stalin-Bierut-Systems jede freie Meinungsäußerung untersagt war. Diese Stimmungslagen lassen sich natürlich nicht so präzise belegen wie Vertragstexte und Pressekampagnen, sondern sind nur aus Äußerungen verschiedener Art erschließbar.

Zum „Bild vom Nachbarn“ gehörte in Polen das Schreckgespenst des bundesdeutschen „Revanchismus“, der die polnische Westgrenze bedrohe, deren einziger sicherer Garant die Sowjetunion sei. Deshalb — so die Schlußfolgerung — sichere allein die feste Bindung an die Sowjetunion den Bestand Polens in seinen neuen Grenzen. Daß diese ihrerseits 1951 die polnisch-sowjetische Grenze veränderte,

³⁰⁾ Häufig gedruckt. Das Bundesministerium für Vertriebene gab noch 1950 eine Broschüre mit dem Text und allen Unterschriften in 19 Sprachen heraus.

weil sie in einem Gebiet am oberen Bug mit der historisch bedeutsamen Stadt Belz ein abbauwürdiges Kohlevorkommen und zwei Bahnlinien in Besitz zu nehmen wünschte³¹⁾ — wofür sie ein allerdings gleich großes, aber wirtschaftlich wenig wertvolles Gebiet abgab —, zeigte erneut die starke Abhängigkeit der polnischen von der sowjetischen Außenpolitik.

Zusätzliche polnische Besorgnisse und Befürchtungen bewirkte die Tatsache, daß sich die Vertriebenen nicht nur auf sozialer und landsmannschaftlich-kultureller Basis organisierten, sondern sich 1950 im „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (BHE) eine Partei schufen, die vor allem in den „Flüchtlingsländern“ Schleswig-Holstein und Niedersachsen erhebliche Erfolge erzielte und bei der Wahl zum Zweiten Deutschen Bundestag am 6. September 1953 27 Mandate gewann. Der BHE trat in die zweite Koalitionsregierung Adenauer vom 20. Oktober 1953 ein und stellte in ihr zwei Minister.

Da gleichzeitig die KPD mit nur 2,2 Prozent der Stimmen an der Fünfprozentklausel gescheitert war, konnte von einem „Rechtsruck“ gesprochen werden, was die polnische Presse auch mit entsprechenden Ausschmückungen tat.

Auf diese Weise entstand aus den Begriffen Adenauer, BHE und Europäische Verteidigungsgemeinschaft EVG, die von den drei westlichen Außenministern am 19. September 1950 vereinbart worden war, ein „Bedrohungssyndrom“, in das auch der Vatikan wegen seines Festhaltens am Fortbestand der alten Bistumsgrenzen einbezogen wurde. Die Bundesrepublik hatte dabei in der Propaganda gegen die „Achse Wallstreet-Vatikan“ die Funktion eines besonderen Bedrohungsfaktors. Eine Basis für entsprechende Vorstellungen und propagandistische Äußerungen bildete der Deutschlandvertrag vom 26. Mai 1952, in dem nicht nur die Integration der Bundesrepublik in den Westen mit dem Ziel der Wiedervereinigung eines Deutschland mit freiheitlich demokratischer Verfassung festgelegt, sondern auch erneut bekräftigt wurde, daß die Bestimmung der Grenzen bis zu einer „friedensvertraglichen Regelung“ aufgeschoben werden solle (Art. 7).

Daß die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die Ablehnung der französischen Nationalversammlung vom 30. August 1954 nicht zustandekam, konnte in Polen beruhigend wirken,

³¹⁾ Vertrag zwischen der UdSSR und der Republik Polen (damals noch nicht „Volksrepublik“) vom 15. Februar 1951 mit Grenzbeschreibung und Protokoll in: Dokumente (Anm. 6), Bd. 10, 1982, Nr. 71f., S. 108–112. Deutsche Wiedergabe bei B. Meissner, Das Ostpakt-System, Frankfurt 1955, S. 53f.; siehe auch G. Rhode, Polnisch-sowjetischer Gebietstausch, in: Zeitschrift für Geopolitik, (1951) 22, S. 443f.

aber das Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 und die damit erfolgte Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO vollendete die Blockbildung. Zwar erklärte das Präsidium des Obersten Sowjet am 25. Januar 1955 für die Sowjetunion den Kriegszustand mit Deutschland für beendet; die damit verbundene Absicht, die Integration der Bundesrepublik in das westliche Bündnisystem zumindest abzubremsen, wurde jedoch nicht erreicht. Der entsprechende Beschluß des Staatsrats der Volksrepublik Polen vom 18. Februar 1955, daß auch für Polen der Kriegszustand mit Deutschland beendet sei³²⁾ und nun friedliche Beziehungen zu ganz Deutschland eingeleitet werden könnten, war offensichtlich so sehr im Einklang mit der sowjetischen Außenpolitik erfolgt, daß er in Bonn keine größere Beachtung fand.

Das Bestreben der neuen sowjetischen Führung unter Chruschtschow und Bulganin, die Rolle der Bündnispartner aufzuwerten und die Unterzeichnung des mehrseitigen „Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe“ am 14. Mai 1955 in Warschau stattfinden zu lassen, konnte zwar das Selbstbewußtsein der polnischen Politiker stärken, trug aber auch dazu bei, daß die Volksrepublik Polen weiterhin als getreuer Verfechter sowjetischer Politik angesehen wurde.

Da es in diesem Zeitraum keinerlei Beziehungen gab, konnten auch Fragen der Entschädigungen oder Kredite gar nicht behandelt werden. Der Reiseverkehr, der über die Polnische Militärmission abgewickelt werden mußte, war auf ein Minimum beschränkt. Ausreisen von Deutschen waren praktisch völlig unterbunden. Nach dem Auslaufen der „Operation Link“ kamen in den Jahren 1952 bis 1955 lediglich 1 863 Spätaussiedler³³⁾ aus dem polnischen Machtbereich in die Bundesrepublik.

Trotz dieser „Beziehungslosigkeit“ wuchs in der Bundesrepublik das Interesse an Polen und an den Polen, besonders, als sich seit 1954 eine schrittweise Lockerung des stalinistischen Systems bemerkbar machte. Die von Werner Markert gegründete Arbeitsgemeinschaft für Osteuropaforschung, die die Herausgabe eines großen Handbuches „Polen“³⁴⁾ vorbereitete, nahm Kontakt mit polnischen Historikern in der Emigration auf und veranstaltete vom 13. bis 16. Oktober 1956 in Tübingen ein erstes deutsch-polnisches Historikertreffen, wobei die polnische Teilnehmergruppe von dem Diplomaten und Historiker Titus Komarnicki (London) geleitet wurde. Alle polnischen Teilnehmer kamen aus der Emigration. Die dabei festzustellende Atmosphäre

³²⁾ Zbiór Dokumentów, Nr. 1, 1955, S. 297.

³³⁾ Genaue Zahlenangaben über die Aussiedler seit 1951 u. a. bei G. Reichling, Die deutschen Vertriebenen in Zahlen, Teil I: Umsiedler, Verschleppte, Vertriebene, Aussiedler, 1940–1985, Bonn 1986, S. 42.

³⁴⁾ Osteuropa-Handbuch: Polen, hrsg. von W. Markert, Köln–Graz 1959.

der Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung machte deutlich, daß im Bereich der Wissenschaft ein Dialog bereits im Gange war.

Im gleichen Jahr 1956 eröffnete der Oldenburger Oberstudienrat Enno Meyer mit seinen 47 „Thesen über die Darstellung der deutsch-polnischen Beziehungen im Geschichtsunterricht“, die alsbald auch im „Internationalen Jahrbuch für den Geschichtsunterricht“³⁵⁾ gedruckt wurden, eine intensive Diskussion, an der sich auch polnische Historiker in der Emigration und in Polen selbst beteiligten. Die von Georg Eckert, dem Leiter des Braunschweiger Schulbuch-Instituts, vorangetriebenen Bemühungen, die Diskussion auf einer gemeinsamen deutsch-polnischen Konferenz fortzusetzen, waren allerdings zu jenem Zeitpunkt noch nicht von Erfolg gekrönt.

In die gleiche Zeit fielen die ersten Auswirkungen wesentlicher Gesetze, die das Schicksal der Vertriebenen in der Bundesrepublik erleichterten und den Weg zu ihrer Eingliederung in die Gesamtbevölkerung wiesen: Das *Bundesvertriebenengesetz* vom 19. Mai 1953 regelte die rechtliche Gleichstellung, erließ materielle Eingliederungsvorschriften und verpflichtete in § 96 Bund und Länder, „das Kulturgut der Vertreibungsgebiete in dem Bewußtsein der Vertriebenen, des gesamten deutschen Volkes und des Auslands zu erhalten“. Die damit als legitim und unterstützungswürdig angesehenen Bemühungen, Geschichte und Kultur der Vertreibungsgebiete weiter zu pflegen, traten einerseits bewußten Verfälschungen der geschichtlichen Entwicklung der Ostprovinzen entgegen, weckten aber andererseits auch Verständnis für den polnischen Nachbarn und erinnerten an Gemeinsamkeiten.

Das *Bundesversorgungsgesetz* vom 20. Dezember 1950 und das *Fremdrentengesetz* vom 7. August 1953 regelten die aufgrund von Versicherungen und Arbeitsverhältnissen in der früheren Heimat ent-

standenen Rechtsansprüche, so daß ausgesprochene Notlagen der ersten Nachkriegsjahre allmählich zur Ausnahme wurden, wenn auch von Wohlstand noch keine Rede sein konnte. Vor allem aber begann mit dem *Lastenausgleichsgesetz* vom 14. August 1952 und seinen zahlreichen Ergänzungen und Folgegesetzen eine umfangreiche und im wesentlichen erfolgreiche Aktion des wenigstens teilweisen Ausgleichs für die durch den Verlust von Heimat, Besitz und Arbeitsstelle erlittenen Schäden.

Daß die deutschen Vertriebenen sich nicht — wie etwa die Palästinaflüchtlinge — der Hoffnungslosigkeit und Radikalisierung überließen sondern beim Wiederaufbau der Bundesrepublik tatkräftig beteiligten und nicht zuletzt damit ihr Selbstbewußtsein wiedergewannen, ist eine entscheidende Tatsache in der Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland³⁶⁾. Ohne diese in den fünfziger Jahren geschaffene Basis eines allgemeinen Wohlstandes wäre jede Politik der Verständigung und der „Normalisierung“ unmöglich gewesen. Der Vergleich mit Palästina und der PLO macht die Größe dieser Leistung bei sehr viel größeren Zahlen von Betroffenen und des Verlustes von materiellem wie immateriellem Besitz besonders deutlich.

Zusammenfassend läßt sich über diesen Zeitraum sagen, daß die Bitterkeit der ersten Nachkriegsjahre ebenso gering geworden war wie eine Hoffnung auf Rückkehr und entscheidende Veränderung der Grenzen, daß aber jede direkte, mit Grenzanerkennungen verbundene Aufnahme von Beziehungen bei allen Parteien, die Kommunisten ausgenommen, als indiskutabel erschien. Die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion nach Adenauers Moskareise im September 1955 gab deshalb auch nicht den Anstoß zu Überlegungen über analoge Beziehungen zu Polen.

III. Annäherungen und wechselnde Bemühungen um Verständigung in der Ära Gomułka bis zum Ende der Großen Koalition in der Bundesrepublik Deutschland 1956—1969

Der 20. Parteikongreß der KPdSU im Februar 1956, bei dem Chruschtschow Stalin schärfer kritisierte, als es vorher manche Stalingegner getan hatten, der alsbald mit Hilfe sowjetischer Truppen niedergeschlagene Aufstand in Posen vom 28. Juni 1956, die Beteiligung von mehr als einer Million polnischer Gläubiger an einer Wallfahrt zur Mutter

Gottes von Czenstochau und schließlich die Rückkehr des entmachteten, verfemten früheren Ersten Parteisekretärs Wladyslaw Gomułka an die Spitze der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei am 20. Oktober 1956 bedeuteten den Beginn einer

³⁵⁾ Internationales Jahrbuch für den Geschichtsunterricht, Bd. 5, Braunschweig 1956. In Bd. 7 (1958) befinden sich außer einer erweiterten Fassung Meyers auch die Übersetzungen der kritischen Stimmen aus Polen und aus der Emigration.

³⁶⁾ Die Vertriebenen in Westdeutschland, (Anm. 18); vgl. auch die regelmäßigen Übersichten und Berichte des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Siehe auch: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1982.

neuen Periode in der Entwicklung Osteuropas und in den Ost-West-Beziehungen. Die Bezeichnung „Frühling im Oktober“ kennzeichnet die Aufbruchstimmung, die allerdings durch die brutale Niederschlagung des Aufstandes in Ungarn im November 1956 erheblich gedämpft wurde.

Die Hoffnungen auf eine „Liberalisierung“ verkannten freilich die Tatsache, daß Gomulka ein Mehrparteiensystem keinesfalls zulassen würde. Seine selbstbewußte Haltung gegenüber der Sowjetunion, von der er im Abkommen vom 25. März 1957 die Ausreise von über 200 000 polnischen Staatsbürgern von 1939 erreichte, und seine pragmatische Haltung gegenüber der katholischen Kirche berechtigten zu der Hoffnung, daß sich die Haltung auch gegenüber den Deutschen wesentlich ändern und die Volksrepublik Polen die Bundesrepublik positiver beurteilen würde.

Die erste Hoffnung erfüllte sich in zweifacher Hinsicht, wobei die Aktionen allerdings nicht in Einklang miteinander standen. Von den beiden Möglichkeiten, die Deutschen durch weitere Erleichterungen der Lebensbedingungen zum Bleiben zu veranlassen oder ihnen die Ausreise zu erleichtern, wurden beide gewählt. Einerseits durfte am 14. April 1957 eine „Deutsche Sozialkulturelle Gesellschaft“ gegründet werden³⁷⁾. Andererseits wurden die Anträge auf Ausreise durch Vermittlung des Deutschen Roten Kreuzes großzügig bewilligt, so daß in den Jahren 1956 nahezu 16 000, 1957 98 290 und 1958 117 500 Personen in die Bundesrepublik ausreisen durften, in wenig mehr als zwei Jahren also 231 514 Personen. Nach diesen Höhepunkten wurden die Genehmigungen seltener erteilt, so daß sich beim DRK ein „Stau“ von nicht bewilligten Anträgen bildete.

Die Gesamtsumme der Ausreisen in den Jahren 1959 bis 1969 belief sich auf 126 870, also im Jahresdurchschnitt auf rund 11 500. Insgesamt sind in der „Ära Gomulka“ (ohne das Krisenjahr 1970) 358 384 Personen in die Bundesrepublik Deutschland ausgereist. Auf die sich dabei ergebenden Konflikte und Schwierigkeiten kann hier nicht eingegangen werden.

Festzuhalten bleibt, daß die verhältnismäßig großzügige Handhabung der Ausreisebewilligungen die Zahl der „anerkannten Deutschen“ (außerhalb Oberschlesiens und Südostpreußens, wo es diese offiziell nicht gab) entscheidend verringerte. So waren unter den über 230 000 Aussiedlern der Jahre 1956–1958 rund 57 000 Personen aus Niederschlesien, vor allem aus dem Waldenburger Bergland, wo ihnen sogar eine Oberschule (ein „allgemeinbildendes Lyzeum“) und zwei bergmännische Berufs-

schulen zugestanden worden waren. Dadurch verloren die deutschen Grundschulen in Schlesien und Pommern, deren es im Schuljahr 1955/56 125 mit 6 386 Schülern gegeben hatte³⁸⁾, schnell ihre Schüler.

Die deutschsprachige polnische Zeitung „Arbeiterstimme“, die seit dem 1. Juli 1955 sogar täglich erschien und Anfang 1957 eine Auflage von fast 37 000 Exemplaren hatte, hatte in Pommern und Schlesien ein immer kleiner werdendes Lesepublikum zu verzeichnen. Für Oberschlesien aber, wo es keine „anerkannten Deutschen“, sondern nur „Autochthone“ geben durfte, war diese Zeitung nicht gedacht. So wurde sie Ende April 1958 eingestellt. An ihre Stelle trat ein Wochenblatt „Woche in Polen“, das aber nur bis zum 25. Dezember 1958 erschien.

Die Zahl der deutschen Grundschulen ging in den Jahren der großen Ausreisewellen rasch zurück, 1959/60 waren es noch fünf mit 148 Schülern³⁹⁾, danach gibt es keine Angaben mehr. Ebenso reduzierte sich das zeitweilig sehr rege Gemeindeleben der evangelischen Restgemeinden, der „Kirche ohne Pastoren“, durch die Abwanderung auf ein Minimum; die von der Evangelisch-Augsburgischen Kirche 1956 gebildete „Kommission für die nichtpolnischen Gemeinden“ wurde am 1. Januar 1961 aufgelöst.

Diese relativ kurze Periode eines geduldeten und sogar geförderten kulturellen Lebens der in Niederschlesien und Pommern zurückgebliebenen Deutschen war 1959/60 beendet. Nach Oberschlesien und Südostpreußen hatte sich dieses Leben nicht ausdehnen dürfen. Hier bestand nur die Möglichkeit der Ausreise, die dort seit 1958 so intensiv genutzt wurde, daß Arbeitskräftemangel befürchtet werden mußte.

Seither liegt in der Beschränkung des kulturellen Lebens eigentlich das Hauptproblem der verbliebenen Deutschen. Diese möchten zu einem Teil gar nicht die Ausreise, sondern die Anerkennung als nationale Minderheit und die Möglichkeit eines eigenen kulturellen Lebens mit Pflege der deutschen Sprache, einer eigenen Zeitschrift, eigenen Vereinen. Die polnischen Behörden streiten ihrerseits die Existenz einer solchen deutschen Minderheit ab und verweigern dementsprechend die Genehmigung jeder Organisation.

Allerdings wurde die Existenz einer solchen Minderheit nicht abgestritten, als es um die Regelung der Ausreisebewilligungen in großer Zahl ging, wie das 1970 und 1975/76 der Fall war. Auch wurde – was ebenfalls der Logik entbehrt – nicht die

³⁷⁾ Eingehend dazu Bernhard Grund, Das kulturelle Leben der Deutschen in Niederschlesien unter polnischer Verwaltung 1947–1958, Bonn–Berlin 1967.

³⁸⁾ Rocznik Statystyczny 1956, S. 316, Tabelle 17. Alle anderen Nationalitäten zusammen hatten zur gleichen Zeit 103 Grundschulen.

³⁹⁾ Rocznik Statystyczny 1960, S. 335, Tabelle 21.

benachbarte DDR, sondern die Bundesrepublik Deutschland als Zielland der Ausreisewilligen betrachtet. Die Probleme werden noch dadurch vergrößert, daß die Volksrepublik Polen — anders als die Sowjetunion oder Ungarn — keinerlei Angaben über die Zahl der im Lande lebenden Deutschen macht. Durch diese Praxis werden wiederum Spekulationen in der Bundesrepublik Deutschland angeregt, die zu zweifellos weit überhöhten Zahlenangaben von einer Million und mehr Deutschen in Polen führen.

Es wäre gewiß einfacher und würde Polemiken und Spekulationen ersparen, wenn sich die Volksrepublik Polen nach dem Vorbild der Sowjetunion zu einer Nationalitätenstatistik bereit finden könnte, die sowohl das nationale Bekenntnis als auch die Muttersprache angäbe. Es wäre dann für alle Verhandlungen eine solide Basis gegeben. Die mögliche Befürchtung, aus einer solchen nationalen Minderheit könnte sich eine Irredenta-Bewegung entwickeln, ist, wie die Beispiele Ungarns und der Sowjetunion zeigen, zweifellos unbegründet.

Ein weiteres Zeichen für die Entspannung der Atmosphäre war die Erleichterung von Reisen in beide Richtungen, vor allem in den ersten Jahren der „Ära Gomułka“ 1956/59. Sowohl Einzelreisen als auch Gruppenreisen von Bundesbürgern wurden in diesen Jahren von der Polnischen Militärmission ohne größere Schwierigkeiten bewilligt, und es erschienen zahlreiche Berichte über „Besuche in der alten Heimat“, die meist auch das freundliche Verhalten der nunmehrigen polnischen Bewohner der besuchten Orte betonten. Umgekehrt konnten polnische Wissenschaftler deutsche Universitäten besuchen. Seit 1959 konnten junge polnische Wissenschaftler, die von einem deutschen Kollegen betreut wurden, auch das Humboldt-Stipendium in Anspruch nehmen, ohne daß dafür eine Gegenleistung verlangt wurde. In den 25 Jahren von 1959 bis 1983 waren auf diese Weise 557 jüngere polnische Wissenschaftler für ein knappes Jahr zu Forschungsarbeiten in der Bundesrepublik Deutschland⁴⁰⁾. Die Volksrepublik Polen steht damit an einer der ersten Stellen im Austausch von Wissenschaftlern, nur von den USA, Japan und Indien übertroffen, aber weit vor allen anderen Ländern des Ostblocks. Dies ist indes nur ein Beispiel für die wissenschaftlichen Kontakte seit 1957/59, wobei daran zu erinnern ist, daß es zur Zeit der Weimarer Republik etwas auch nur entfernt Vergleichbares nicht gegeben hat.

Bedingt durch das große Interesse, das der polnische „Frühling im Oktober“ mit seinen Begleit- und Folgeerscheinungen in der deutschen Öffentlichkeit hervorrief, erschienen zahlreiche Veröffentlichungen

über Polen, seine Kultur, seine Kirche und seine Geschichte, deren vollständige Erfassung und Kategorisierung zum Thema einer eigenen größeren Untersuchung werden sollte. Die seit Januar 1959 in Berlin erscheinende Monatsschrift „Begegnung“, alsbald in „West-östliche Begegnung“ und seit 1962 in „Europäische Begegnung“ umbenannt⁴¹⁾, hatte zunächst den Untertitel „Deutsch-polnische Kulturprobleme“ und war bemüht, Verständnis für Polen zu erwecken. An dieser Zeitschrift sowie auch an vergleichbaren anderen Unternehmungen wie den „Barsinghausener Gesprächen“⁴²⁾ waren Deutsche aus Polen maßgeblich beteiligt, die über polnische Sprachkenntnisse und über Geschichtskennntnisse verfügten. Für sie war der Gedanke einer Rückkehr in die Heimat absolut ausgeschlossen, so daß sie sich unbefangen der Verbreitung sachlicher Kenntnisse über Polen widmen konnten nach dem Motto: „Nur aus Kenntnis wächst Verständnis.“

Eine ähnliche Funktion wie die genannten Initiativen hatten die vom Verfasser zusammen mit dem aus Lodz stammenden Amerika-Polen Professor Jerzy Hauptmann seit dem Herbst 1964 veranstalteten internationalen, aber vorzugsweise deutsch-polnischen „Lindenfelder Gespräche“⁴³⁾, bei denen die deutsche und die polnische Sprache völlig gleichberechtigt nebeneinander standen. Alle diese und zahlreiche andere vergleichbare Unternehmungen, die Verständigung und Brückenschlag zum Ziel hatten, klammerten allerdings die Frage einer formellen Anerkennung der polnischen Westgrenze an Oder und Neiße bewußt aus. Sie befanden sich dabei im Einklang mit den großen Parteien, deren führende Vertreter auch in den frühen sechziger Jahren jede formelle Anerkennung dieser Grenze ablehnten⁴⁴⁾.

Zur gleichen Zeit wie diese Bemühungen, bei denen bewußt Memoranden und Appelle an die Öffentlichkeit vermieden wurden, waren Bestrebungen verschiedener Kreise im Gange, die die bedingungslose formelle Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als polnische Westgrenze forderten. An erster Stelle ist hier das „Tübinger Memorandum der acht“ vom November 1961 zu nennen, in der die bedingungslose Anerkennung der Oder-Neiße-

41) Begegnung. Deutschland und sein Nachbar im Osten. Deutsch-polnische Kulturprobleme; ab Heft 2: West-östliche Begegnung. Deutschland und seine Nachbarn im Osten. Kulturprobleme, Jugendfragen; ab 1962 Europäische Begegnung.

42) Das dritte Gespräch vom 21. bis 23. November 1958 hatte das Thema: „Deutsch-polnische Nachbarschaft als Problem und Aufgabe.“

43) Siehe den Bericht des Verf. in: Ungewöhnliche Normalisierung (Anm. 1), S. 99–106.

44) Dazu L. Elsing (Anm. 24) und Äußerungen des Parteivorsitzenden E. Ollenauer über die Unrechtmäßigkeit der Oder-Neiße-Grenze, in: FAZ vom 9. Februar 1957.

⁴⁰⁾ Jahresbericht der Alexander von-Humboldt-Stiftung 1986, Bonn 1987, S. 128.

Grenze als Voraussetzung einer „Versöhnung“ mit Polen genannt wurde⁴⁵⁾.

Weit mehr Aufsehen erregte die von der Kammer für öffentliche Verantwortung der Evangelischen Kirche Deutschlands unter Vorsitz von Professor Ludwig Raiser, einem der „Tübinger acht“, erarbeitete und im Oktober 1965 veröffentlichte Denkschrift „Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn“, in der die Anerkennung zwar nicht expressis verbis, aber in etwas verklausulierter Form doch deutlich verlangt wurde. Die Denkschrift rief erbitterte Diskussionen hervor, vor allem, weil mit ihr politische Forderungen nicht rational-politisch, sondern ethisch-theologisch begründet wurden. Es ist unmöglich, auf diese leidenschaftliche Diskussion hier näher einzugehen, die für längere Zeit die Öffentlichkeit in zwei Lager spaltete.

Weitaus versöhnlicher wirkte der fast gleichzeitig, während des Zweiten Vatikanischen Konzils in Rom, geführte Schriftwechsel der polnischen und deutschen katholischen Bischöfe vom 19. November und 5. Dezember 1965⁴⁶⁾. In ihrem Schreiben baten die polnischen Bischöfe um Verständnis für die Lage des polnischen Volkes. Der Satz: „In diesem allchristlichsten und zugleich sehr menschlichen Geist strecken wir unsere Hände zu Ihnen in den Bänken des zu Ende gehenden Konzils, gewähren Vergebung und bitten um Vergebung“ fand ebenso wie die Antwort der deutschen Bischöfe erleichterte Zustimmung in der Bundesrepublik, rief aber auch energische Proteste von Partei und Regierung in Polen hervor.

Während die Frage des Verhältnisses zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland in diesen Jahrzehnten breit diskutiert wurde und Kontroversen auslöste, wurden Wirtschaftsbeziehungen⁴⁷⁾ zwischen beiden Ländern eher in der Stille aufgenommen und fortentwickelt. Einen entscheidenden Schritt bildete hier die am

7. März 1963 im Rahmen der von Außenminister Schröder begonnenen „Politik der Bewegung“ erfolgte Unterzeichnung eines „Protokolls über Wirtschaftsaustausch und Seeschifffahrt“, dessen Bestimmungen bis Ende 1970 gültig blieben. Eine besondere Konsequenz war die alsbald folgende Errichtung von Handelsmissionen in Warschau und Köln.

Der 1950 begonnene, sich zunächst in sehr bescheidenen Grenzen bewegend Handelsverkehr wurde nun nicht unerheblich gesteigert, blieb aber insgesamt im Rahmen des Handelsverkehrs der Bundesrepublik recht gering. Zwar wurden die Einfuhren Polens aus der Bundesrepublik von 304 Millionen DM im Jahr 1960 auf 658 Millionen DM im Jahr 1970 gesteigert, die Ausfuhr in die Bundesrepublik nahm im gleichen Zeitraum von 320 auf 740 Millionen DM zu. Aber bezogen auf den gesamten Außenhandel der Bundesrepublik waren das geringfügige Summen, nämlich 0,63 bzw. 0,53 Prozent der Ausfuhren und 0,75 bzw. 0,68 Prozent der Einfuhren, d. h. der ohnehin niedrige Anteil war in den sechziger Jahren sogar noch niedriger geworden. Von einem lukrativen „Ostgeschäft“ konnte keine Rede sein.

Für Polen allerdings stellte sich das Bild anders dar. Hier betrug der bundesrepublikanische Anteil am Export 1960 5,2 Prozent und 1970 5,1 Prozent, der Anteil am Import entsprechend 4,5 und 4,0 Prozent. Die Bundesrepublik stand damit auf Platz 5 bzw. 4 der Handelspartner Polens, während Polen auf Platz 22 bzw. 24 der bundesrepublikanischen Handelspartner rangierte. Das Interesse an Intensivierung und Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen lag also deutlich auf Seiten der Volksrepublik Polen.

Der Zeitabschnitt zwischen 1956 und 1969 ist also durch viel Bewegung, Hoffnungen auf Verbesserung, Enttäuschungen, aber grundsätzlich doch durch eine politische Klimaverbesserung charakterisiert.

IV. Die neue Ostpolitik der Regierung Brandt

In der Phase der Entspannungs- und Koexistenzpolitik der sechziger Jahre hatten die Bundesregierungen Erhard und Kiesinger eine „konsequente und

wirksame Friedenspolitik“ betrieben. „durch die politische Spannungen beseitigt und das Wettrüsten eingedämmt werden“ sollten (Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966). In bezug auf die Länder des Warschauer Pakts waren die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien am 31. Januar 1967 und die Wiederaufnahme der 1957 abgebrochenen Beziehungen zu Jugoslawien am 3. Februar 1968 Konsequenzen dieses Strebens, ebenso

⁴⁵⁾ Dazu J. K. Hoensch, Initiativen gesellschaftlicher Gruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland bei der Ausgestaltung der deutsch-polnischen Beziehungen, in: Die Beziehungen (Anm. 1), S. 55–72.

⁴⁶⁾ Deutsch-polnischer Dialog. Briefe der polnischen und deutschen Bischöfe und internationale Stellungnahmen, Bonn 1967.

⁴⁷⁾ Siehe E. Cziomer, Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutsch-

land 1945–1975, in: Die Beziehungen (Anm. 1), S. 135–250.

die Bereitschaft zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen.

Unbestreitbar traten aber auch Klimaverschlechterungen auf, so die „Märzereignisse“ in Polen im Jahre 1968, aufgrund derer 12 000 Juden noch im gleichen Jahr das Land verließen, und — noch gravierender — der Einmarsch der Streitkräfte von fünf Staaten des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei am 20./21. August 1968. Dessenungeachtet verfolgte die Regierung Brandt/Scheel die auf dem Nürnberger Parteitag der SPD im März 1968 beschlossene neue Politik nicht nur des Gewaltverzichts — worüber es keinerlei Kontroversen gab —, sondern auch der Anerkennung der territorialen Veränderungen und somit der polnischen Westgrenze an Oder und Neiße.

Das Verhandlungsangebot des Ersten Sekretärs der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei, Wladyslaw Gomulka vom 17. Mai 1969 wurde somit aufgegriffen. Auf die in den Monaten Oktober 1969 bis Mai 1972 mit großer Leidenschaft geführte Debatte um die „neue Ostpolitik“ kann hier nicht eingegangen werden, sie könnte nur durch eine mehrbändige Dokumentation illustriert werden.

Eine Wegmarkierung bedeutete es, daß in der Regierung Brandt/Scheel das bisherige Ministerium für gesamtdeutsche Fragen in „für innerdeutsche Beziehungen“ umbenannt und das Ministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte nach zwanzigjähriger Existenz aufgelöst wurde. Kennzeichnend für die neue Ostpolitik war auch, daß die Bundesregierung vor dem Vertrag mit der Volksrepublik Polen am 12. August 1970 einen Normalisierungsvertrag mit der Sowjetunion⁴⁸⁾ schloß. In diesem wurde nicht nur die beiderseitige Verpflichtung angesprochen, „die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu achten“, sondern es wurde auch ausdrücklich festgehalten, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen aller Staaten in Europa auch für „die Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Republik Polen bildet“, gelten sollte.

Diese ausdrückliche Garantie einer Grenze zwischen zwei anderen Staaten, die beide nicht Vertragspartner waren, war zumindest ungewöhnlich und konnte als stillschweigende Anerkennung der sowjetischen Vorherrschaft auch über Polen angesehen werden.

Der mit der Regierung der Volksrepublik Polen am 7. Dezember 1970 in Warschau geschlossene Vertrag⁴⁹⁾ „über die Grundlagen der Normalisierung

ihrer gegenseitigen Beziehungen“ ist in dem wichtigen Artikel I über die „westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen“ so formuliert, daß er verschiedene Auslegungen zuläßt. Zudem ist festzuhalten, daß die in den Vertragstext aufgenommene „Potsdamer“ Grenzbeschreibung „unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang“ den wirklichen Grenzverlauf nicht wiederholt, der ja Stettin — entsprechend dem Vertrag vom 27. Juli 1944 und einem Notenwechsel⁵⁰⁾ vom 7. September bzw. 25. September 1945 — in vollem Umfang einschloß. Auch ist zwar der Terminus „Anerkennung“ vermieden worden, doch wird Art. I.1 in Polen als Anerkennung aufgefaßt. Insbesondere aber steht Art. III.1, demzufolge die Vertragspartner „gegenseitig keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden“, nicht im Einklang mit der seit 1970 bestehenden und durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 und 7. Juli 1975 bekräftigten Auffassung, daß das Deutsche Reich in seinen Grenzen vom 31. Dezember 1937 fortbesteht.

Eindeutigen und zukunftsweisenden Charakter haben dagegen die Bestimmungen von Artikel 3 des Warschauer Vertrages über die Erweiterung der Zusammenarbeit auf mehreren Gebieten.

Bei den Vertragsverhandlungen spielte auch das Schicksal der in Polen verbliebenen Deutschen und die Möglichkeit ihrer Ausreise eine Rolle, zumal die Ausreisebewilligungen seit 1968 zurückgegangen waren und 1970 einen Tiefstand von 5 624 erreicht hatten, wie es ihn seit 1956 nicht gegeben hatte. Zu diesem Problem gab es nur eine „Information der Regierung der Volksrepublik Polen“⁵¹⁾, die keinen Bestandteil des Vertrages bildete, sich aber in Punkt 5 auf diesen bezog. Zunächst wurde, die wirklichen Zahlen etwas überhöhend, festgestellt, daß zwischen 1955 und 1969 etwa 400 000 Menschen ausgereist seien. Die Regierung Polens könne allerdings nicht damit einverstanden sein, daß ihre „positive Haltung“ von „Personen polnischer Nationalität“ zur Emigration ausgenützt würde. Sie sei jedoch bereit, „Personen, die aufgrund ihrer unbestreitbaren deutschen Volkszugehörigkeit in einen der beiden deutschen Staaten auszureisen wünschen“, die Ausreise zu gestatten. Es könne sich dabei aber — entgegen den vom Deutschen Roten Kreuz genannten Zahlen von über 200 000 Anträgen — nur um „einige zehntausende Personen“ handeln, auf die die Kriterien zu träfen.

⁴⁸⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes, Nr. 109 vom 17. August 1970.

⁴⁹⁾ Bulletin (Anm. 48) 1970, Nr. 171, S. 1815, Sonderausgabe. Dort auch die Ansprachen bei der Unterzeichnung und Wiedergabe zahlreicher früherer Äußerungen.

⁵⁰⁾ Dokumente (Anm. 6), Bd. VIII, Nr. 327 vom 7. September 1945, S. 614, und Nr. 329, vom 25. September 1945, S. 616.

⁵¹⁾ Wortlaut in Bulletin (Anm. 49), Nr. 171, S. 1817.

Auch diese Formulierungen enthielten Unklarheiten. Zunächst war eigenartig, daß auch die Ausreise in die DDR erwähnt wurde, die doch gar nicht Vertragspartner war. Man konnte daraus sogar eine – sicher nicht beabsichtigte – Anerkennung des bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruches herauslesen. Vor allem mußte der Begriff „unbestreitbar deutsche Volkszugehörigkeit“ zu willkürlichen und kontroversen Auslegungen führen, so lange nicht die anzuwendenden Kriterien genannt wurden. Da nun in Oberschlesien der Gebrauch der deutschen Sprache verboten war, in vielen Fällen auch Änderungen der Vornamen erfolgt waren, war es relativ leicht, einem jungen Menschen, der sich aufgrund seiner Herkunft als Deutscher fühlte, die deutsche Sprache aber gar nicht beherrschte, die „Volkszugehörigkeit“ zu bestreiten. Leider ist eine polnische Fassung der „Information“ im Unterschied zum Vertragstext nie veröffentlicht worden⁵²⁾, so daß nicht nachgeprüft werden kann, wie dort „unbestreitbar deutsche Volkszugehörigkeit“ formuliert ist.

Während das Echo auf den Warschauer Vertrag in der Bundesrepublik je nach Parteizugehörigkeit und persönlicher Betroffenheit zwischen vorbehaltloser Zustimmung und scharfer Ablehnung schwankte und die schon während der Verhandlungen und der Paraphierung geführte Auseinandersetzung sich verschärft fortsetzte, war das Echo in Polen eindeutig positiv, wobei vor allem der Kniefall des Bundeskanzlers Brandt vor dem Warschauer Ghetto-Denkmal uneingeschränkte Anerkennung fand.

Allerdings trat in Polen der Vertragsabschluß alsbald vor den stürmischen innenpolitischen Veränderungen völlig in den Hintergrund. Die fünf Tage nach der Vertragsunterzeichnung verkündeten erheblichen Preiserhöhungen führten zu Streiks und Demonstrationen in den Küstenstädten, die mit Schüssen in die Menge beantwortet wurden. Gomułka wurde am 20. Dezember 1970 „krankheitshalber“ zum Rücktritt gezwungen und durch den „Pragmatiker“ Edward Gierek ersetzt. Unmittelbar danach wurde auch Ministerpräsident Józef Cyrankiewicz abgelöst. An seine Stelle trat Piotr Jaroszewicz. Die Hoffnung, durch den außenpolitischen Erfolg innenpolitische Stabilität zu erreichen, hatte sich für die Equipe Gomułka/Cyrankiewicz nicht erfüllt. Für das Verhältnis zur Bundesrepublik hatte der Wechsel eine zweifache Konsequenz: Gierek war weniger dogmatisch und hatte keine Resentiments; außerdem glaubte er, seine Aufbaupolitik nur mit großzügigen Krediten aus dem Westen verwirklichen zu können, die Gomułka stets abgelehnt hatte.

⁵²⁾ Darauf weist der polnische Diplomat W. Kulski, *Germany and Poland. From War to Peaceful Relations* (Anm. 1), S. 189, ausdrücklich hin.

Nach Artikel V des Warschauer Vertrages trat dieser erst nach der Ratifikation in Kraft, für die die Mehrheit der Abgeordneten des Bundestages erforderlich war. Diese war aber nicht ohne weiteres gegeben, da sich auch einzelne Abgeordnete der SPD gegen den Vertrag aussprachen. Außerdem wollte die Bundesregierung mit der Ratifizierungsdebatte die Diskussion über das Viermächte-Abkommen über Berlin verbinden, das am 3. September 1971 paraphiert wurde, das aber die Sowjetregierung erst dann zu unterzeichnen bereit war, wenn der Bundestag die „Ostverträge“ ratifiziert hatte.

Wegen dieses Junktims lag zwischen der Unterzeichnung und der ersten Bundestagsdebatte im Februar 1972 ein ungewöhnlich langer Zeitraum sehr ausführlicher, kontroverser Auseinandersetzungen. Die neue polnische Regierung Jaroszewicz lieferte den Befürwortern insofern ein Argument, als sie schon im Jahre 1971 die Ausreiseprix großzügig handhabte und 25 241 Personen ausreisen ließ.

Auch in einem anderen Bereich wurde die Ratifizierung nicht abgewartet, nämlich in dem der bisher vergeblich angestrebten Schulbuchkonferenzen⁵³⁾. Aufgrund von Absprachen der polnischen und der deutschen UNESCO-Kommission fanden die ersten beiden Konferenzen vom 22. bis 26. Februar in Warschau und vom 10. bis 17. April 1972 in Braunschweig statt – mit dem Erfolg, daß 24 Empfehlungen zur Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen und sieben zur Geographie verabschiedet wurden.

Nachdem am 3. September 1971 die Viermächte-Vereinbarungen über die Berlin-Regelung von den Botschaftern paraphiert worden waren⁵⁴⁾, wurden die Ostverträge dem Bundestag zur ersten Beratung⁵⁵⁾ vorgelegt, die am 23., 24. und 25. Februar 1972 stattfand und mit Schärfe, aber sachlich geführt wurde. Vor der zweiten Beratung hatte die Regierungskoalition ihre Mehrheit von 254 zu 242 Abgeordneten verloren und die CDU hatte zudem am 23. April im Landtag von Baden-Württemberg die absolute Mehrheit gewonnen. Daher wagten Rainer Barzel und die CDU am 27. April 1972 das

⁵³⁾ Das einschlägige Schrifttum umfaßt inzwischen eine kleine Bibliothek. Siehe vor allem: W. Jacobmeyer, *Die deutsch-polnischen Schulbuchempfehlungen in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland*. Dokumentation, Braunschweig 1979, und den Beitrag von W. Mertineit in: *Ungewöhnliche Normalisierung* (Anm. 1), S. 209–218.

⁵⁴⁾ Siehe den Sonderdruck: *Die Berlin-Regelung*, hrsg. vom Gesamtdeutschen Institut, Bonn 1972, Neuauf. 1975.

⁵⁵⁾ Siehe die Wiedergabe der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, 171. – 173. Sitzung unter dem Titel: *Erste Beratung der Ostverträge im Deutschen Bundestag am 23., 24. und 25. Februar 1972*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

konstruktive Mißtrauensvotum, für das allerdings nur 247 statt der erforderlichen 249 Stimmen abgegeben wurden. Als am folgenden Tag aber auch die Regierungsparteien bei der Beratung des Kanzler-Etats keine Mehrheit erhielten, so daß die Gefahr einer Abstimmungsniederlage bei der Ratifizierungsabstimmung bestand, wurde zwischen den Fraktionen am 10. Mai 1972 eine gemeinsame EntschlieÙung⁵⁶⁾ ausgearbeitet, in der festgestellt wurde, daß „die Verträge eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorwegnehmen und keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen schaffen“. Diese EntschlieÙung wurde am 17. Mai 1972 mit 491 von 496 Stimmen angenommen, der Vertrag mit Polen wurde mit 248 von 496 Stimmen bei 231 Enthaltungen der CDU/CSU

und 17 Nein-Stimmen ratifiziert (ohne die Berliner Abgeordneten). Vertrag und EntschlieÙung stehen somit in unmittelbarem Zusammenhang, ohne daß letztere aber auch für Polen verbindlich ist.

Der von Unklarheiten nicht freie Text des Warschauer Vertrages, die gemeinsame EntschlieÙung, das denkbar knappe Abstimmungsergebnis, die oben erwähnten Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1973 und 1975 — sie alle machen deutlich, daß es sich nicht eigentlich um normale Beziehungen, sondern um ein kompliziertes, labiles Gebilde handelt, dessen Erhaltung viel guten Willen von beiden Seiten erfordert. In mancher Hinsicht sind aber die Begleiterscheinungen bedeutsamer als die juristischen Formulierungen.

V. Von der „Normalisierung“ zur spontanen Hilfe für Polen in den achtziger Jahren

Der begrenzte Rahmen dieser Übersicht erlaubt es nicht, die anderthalb Jahrzehnte seit dem Mai 1972 in der gebotenen Ausführlichkeit und Genauigkeit zu behandeln. Es kann nur auf einige von vielen Komplexen hingewiesen werden.

Dabei ist insbesondere zu erwähnen, daß ungeachtet vieler Vorwürfe, die einige polnische Presse-Organen und Gruppierungen, zu denen leider auch der erste polnische Botschafter in der Bundesrepublik Waclaw Piatkowski⁵⁷⁾ gehört, gegen die Bundesrepublik und ihren Rechtsstandpunkt erheben, zu keinem anderen Land des Warschauer Paktes so intensive wissenschaftliche, kulturelle und allgemein menschliche Beziehungen bestehen wie zur Volksrepublik Polen, auch wenn wegen immer wieder in Erscheinung tretender bürokratischer und anderer Schwierigkeiten Ermüdungserscheinungen auftreten. Für diese können nur einige Beispiele gebracht werden, die dem Verfasser als Mitglied des Präsidiums der Gemeinsamen Schulbuchkommission und als Vizepräsident des Deutschen Polen-Instituts besonders gut bekannt sind. Zunächst aber geht es um einige der eingangs gekennzeichneten Probleme.

Ausreisemöglichkeiten: Hier stellte sich schon 1973 heraus, daß die Erteilung von Genehmigungen sehr zurückhaltend erfolgte, so daß auf 13 476 im Jahr 1972 im Jahr darauf nur noch 8 902 Ausreisen er-

folgten, 1974 sogar nur 7 825, d. h. die Zahlen der Jahre vor dem Warschauer Vertrag wurden erheblich unter- statt überschritten. Abhilfe schuf hier ein nach Vorverhandlungen in Helsinki am 9. Oktober 1975 in Warschau unterzeichnetes Protokoll⁵⁸⁾, demzufolge in den folgenden vier Jahren 120 000 bis 125 000 Personen die Ausreisegenehmigung erhalten sollten und danach kein Stopp eintreten sollte. Tatsächlich sind in den Jahren 1976 bis 1980 124 966 Personen ausgereist, 1981/82 weitere 81 000, davon viele allerdings mit Touristenvisum. Die in der „Information“ von 1970 genannte Zahl von „einigen Zehntausenden“ ist also um ein Vielfaches überschritten worden, und seither geht die Bewegung, allerdings mit vielen Hemmnissen, ständig weiter. Nach wie vor weigert sich aber die polnische Regierung, den sich als Deutsche fühlenden Personen irgendwelche kulturellen Rechte zuzubilligen⁵⁹⁾.

Das Protokoll vom 9. Oktober stand in engem Zusammenhang mit zwei am gleichen Tag unterzeichneten Abkommen über Renten- und Unfallversicherung und über die Gewährung eines Finanzkredits. Zur Abgeltung der Ansprüche aus Alters- und Unfallversicherungen von Personen in Polen zahlte die Bundesrepublik eine Pauschale von 1,3 Milliarden DM an die polnische Regierung. Außerdem gewährte sie der Polnischen Handelsbank einen in drei Raten zu zahlenden Finanzkredit in Höhe von einer Milliarde DM, rückzahlbar in 20 Jahren, zum Zinssatz von 2,5 Prozent. Diese Finanzhilfen, zu

⁵⁶⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1972, Nr. 72.

⁵⁷⁾ Seine 1985 nur auf polnisch erschienenen Memoiren „Meine Mission am Rhein“ sind voller Anschuldigungen gegen nahezu alle deutschen Politiker einschließlich W. Brandt.

⁵⁸⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes vom 11. März 1976, S. 252–254.

⁵⁹⁾ Siehe den ausführlichen Bericht eines Betroffenen: E. Vogelgesang, in: FAZ vom 18. Januar 1988.

denen noch bundesdeutsche Bankkredite von mindestens sechs Milliarden DM kamen, bedeuteten zweifellos bedeutende Hilfen für die in der Ära Gierrek besonders optimistisch gestimmte polnische Volkswirtschaft, steigerte allerdings auch die hemmungslose Investitions- und Konsumpolitik⁶⁰⁾, die in die große Krise der Jahre 1980/81 führte.

Erst vier Jahre nach der Ratifizierung des Warschauer Vertrages wurde am 11. Juni 1976 von den Außenministern Genscher und Olszowski auch ein Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit⁶¹⁾ unterzeichnet, das zum Teil festlegte, was bereits Usus war, zum Teil Dinge postulierte, die an sich erstrebenswert, aber wegen der Kulturhoheit der Länder vom Bund nicht leicht zu verwirklichen waren.

Wichtiger als solche Abkommen, denen oft nur ein deklamatorischer Wert zukommt, sind zweifellos praktische Verbindungen, die es in weit größerer Zahl gibt, als allgemein angenommen wird. So bemüht sich das im März 1980 gegründete Deutsche Polen-Institut in Darmstadt darum, polnische Literatur durch Übersetzungen ins Deutsche bekannt zu machen. Die Buchreihe „Polnische Bibliothek“ umfaßt bereits 25 Bände. So bemüht sich das 1979 von Wilfried Schlau ins Leben gerufene „Mainzer Modell“, inzwischen „Mainzer Polonicum“, alljährlich 30 bis 40 Hörer die polnische Sprache lernen zu lassen, u. a. mit Hilfe eines längeren Aufenthalts in Krakau. So haben die deutsch-polnischen Schulbuchkonferenzen seit 1972 schon zwanzigmal, jeweils abwechselnd in der Bundesrepublik und in Polen, stattgefunden. Über die XI. bis XIX. Konferenz (1977–1986) liegen ausführliche Berichte vor, vom Georg-Eckert-Institut in Braunschweig herausgegeben, sechs davon auch in polnischer Sprache. So haben außerdem seit 1978 in Freiburg, Thorn und Mainz deutsch-polnische Historiker-Konferenzen stattgefunden, die vierte ist für September 1988 in Warschau geplant.

⁶⁰⁾ Der damalige stellvertretende Außenminister Romuald Spasowski schildert in seinem Buch: Abschied von Warschau, Bergisch-Gladbach 1986, S. 496 ff., mit welchem Leichtsinne in der Planungskommission des Ministerrats viele Millionen Dollar für Fabriken verplant wurden, die eigentlich niemand brauchte.

⁶¹⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes vom 12. Juni 1976.

Eine kaum überschaubare weitere Fülle von Kontakten ist in einer vom Deutschen Polen-Institut herausgegebenen Übersicht⁶²⁾ aufgezählt. Daß deutsche wissenschaftliche Zeitschriften Beiträge polnischer Autoren veröffentlichen, gehört mittlerweile zu den Alltäglichkeiten. Schließlich sollte nicht ganz vergessen werden, daß in den Jahren 1982 und 1983, nach Ausrufung des Kriegszustandes in der Volksrepublik Polen am 13. Dezember 1981, ein Strom von Paketen und Hilfsgütern nach Polen floß, und zwar nicht nur von karitativen und kirchlichen Stellen, sondern spontan von Einzelpersonen, wobei die Bundespost durch Gewährung von Portofreiheit einen schätzenswerten Beitrag leistete. Diese Hilfeleistungen lassen sich statistisch kaum erfassen. Es gibt aber keinen Zweifel daran, daß derartige persönliche Hilfeleistungen, aus denen auch viele persönliche Verbindungen entstehen, mehr zur Verständigung beitragen als Deklarationen und Memoranden.

Ohne Zweifel kann bei aller „Normalisierung“ nicht von normalen Verhältnissen zwischen der Volksrepublik und der Bundesrepublik gesprochen werden — man denke nur an die Post- und Telefonverbindungen und die langen Wartezeiten, um ein Visum zu erhalten. Auch können viele Engherzigkeiten, z. B. beim Gebrauch polnischer Ortsnamen statt der vertrauten deutschen, oder die Verweigerung von Gottesdiensten in deutscher Sprache nicht eben als „vertrauensbildend“ betrachtet werden. Angesichts des ungeheuren Gewichts der nicht wездiskutierenden Vergangenheit ist es aber bemerkenswert, daß das Polenbild in der Bundesrepublik Deutschland zweifellos sehr viel positiver ist als zu Zeiten der Weimarer Republik. Daß umgekehrt sich auch in Polen Wandlungsprozesse vollziehen, zeigt neben der Broschüre von J. J. Lipski⁶³⁾ ein 1987 in Posen erschienenes polnisches Sammelwerk: Deutsche — Polen — Zehn Jahrhunderte Nachbarschaft.

⁶²⁾ Bundesrepublik Deutschland — Volksrepublik Polen. Kulturelle Zusammenarbeit. Ein Bericht von W. Lipscher, Darmstadt 1982. Über weitere Aktivitäten berichtet das Sammelwerk: Ungewöhnliche Normalisierung (Anm. 1).

⁶³⁾ J. J. Lipski, Zwei Vaterländer — zwei Patriotismen. Einführung von G. Rhode, in: Kontinent, 22 (1982).

Die Beziehungen zwischen der VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland 1949—1987

I. Einleitung

Den Ausgangspunkt der polnischen Außenpolitik gegenüber Deutschland bildeten die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz von 1945. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs betrachtete die polnische Regierung das Verhältnis zu Deutschland als eine strategische Frage ihrer Außenpolitik. Sie sprach sich für die politische Einheit Deutschlands aus, die aber mit den Sicherheitsinteressen der Nachbarn Deutschlands im Einklang stehen und der Friedensförderung in Europa untergeordnet sein sollte.

Mit der Gründung zweier deutscher Staaten im Jahre 1949 wurden indes auf deutscher Seite zwei gegensätzliche Haltungen gegenüber Polen entwickelt. Während sich die Bundesrepublik Deutschland von den Bestimmungen des Potsdamer Abkommens eindeutig distanzierte — wodurch ihr

Verhältnis zu Polen belastet werden mußte —, akzeptierte die Deutsche Demokratische Republik die Potsdamer Bestimmungen u. a. mit dem Ziel, gutnachbarliche Beziehungen mit der Volksrepublik (VR) Polen aufzunehmen.

Als 1970 der Warschauer Vertrag unterzeichnet wurde, war dies der Abschluß einer Evolution in der bundesdeutschen Ostpolitik von der Ignorierung aller polnischen Initiativen zur Normalisierung der beiderseitigen Beziehungen über die Politik des Gewaltverzichts bis hin zur Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als der Westgrenze Polens. Der Warschauer Vertrag führte dann zum Aufbau eines Normalisierungsprozesses und zur Erweiterung der gegenseitigen Zusammenarbeit auf vielen Ebenen.

II. Die Phase der Konflikte und Spannungen bis 1970/72

Die Oder-Neiße-Grenze war in den Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik das strittigste Problem. Sie spielte deshalb in den beiderseitigen Beziehungen eine zentrale Rolle. Die DDR hingegen unterzeichnete am 6. Juli 1950 in Görlitz den Vertrag mit der VR Polen über die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als der Staatsgrenze zwischen Polen und Deutschland. Da die Bundesregierung territoriale Ansprüche gegenüber Polen und der DDR erhob und sich weigerte, den anderen deutschen Staat sowie alle von ihm eingegangenen Verträge und Abkommen anzuerkennen, verlagerte sich die Frage der Oder-Neiße-Grenze somit auf die Bundesrepublik.

Adenauers Politik der Nichtanerkennung stützte sich auf juristische, insbesondere verfassungsrechtliche Argumente, die letztlich jedoch „ad-hoc-Konstruktionen“ waren und „politischen Zielsetzungen dienen“¹⁾. Sie beruhen im Grunde genommen auf zwei Prämissen:

1. Die Regelung der Grenzfrage sei bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit einem wiedervereinigten Deutschland zurückzustellen (Rückstellungsklausel).
2. Das Deutsche Reich als Völkerrechtssubjekt — mit dem die Bundesrepublik identisch sei (Alleinvertretungsanspruch) — bestehe in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 solange fort, bis eine frei gewählte gesamtdeutsche Regierung andere Grenzen anerkenne.

Diese Prämissen wurden durch zwei weitere Instrumente — Hallstein-Doktrin und das Recht auf Heimat — abgesichert. Bis 1969 bildeten die oben erwähnten politisch-juristischen Instrumente den Orientierungsrahmen der Polen-Politik der bundesrepublikanischen Regierungen.

Adenauers ursprüngliches Regierungsprogramm erstrebte die Wiedervereinigung Deutschlands in den Grenzen von 1937 auf dem Wege der Westintegration. Auf das Potential gemeinsamer westlicher Stärke gestützt, sollte die Bundesrepublik das Gebiet der DDR und das jenseits der Oder-Neiße-

¹⁾ H. G. Lehmann, *Der Oder-Neiße-Konflikt*, München 1979, S. 168—169.

Grenze in Besitz nehmen. Im Laufe der Verhandlungen über den Deutschlandvertrag von 1952 stellte sich jedoch heraus, daß sich die Westmächte weigerten, die Revision der Oder-Neiße-Grenze zu unterstützen²⁾. Mit den Pariser Verträgen, dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur NATO und der damit zusammenhängenden Gründung des Warschauer Pakts im Jahre 1955 scheiterte die Zielsetzung Adenauers, die Wiedervereinigung Deutschlands in den Grenzen von 1937 mit westlicher Unterstützung zu verwirklichen. Der Deutschlandvertrag von 1952 und vor allem die Pariser Verträge von 1954 verwiesen zugleich auf die uneingeschränkte Priorität der Westintegration vor der Wiedervereinigung. Aus „innenpolitischen Gründen“³⁾ blieb jedoch Adenauer auch nach 1955 bei seinem Wiedervereinigungsprogramm, was die Manövrierfähigkeit der bundesrepublikanischen Ost- und Deutschlandpolitik erheblich einschränkte.

Bis 1961 war die Ostpolitik der Bundesregierungen im wesentlichen durch eine weitgehende Ignorierung der mittelost- und südosteuropäischen Staaten gekennzeichnet. Dies beeinflusste auch die polnisch-bundesdeutschen Beziehungen in entscheidendem Maße. Anfang 1955 signalisierte die polnische Regierung ihre Bereitschaft, diplomatische Beziehungen ohne Vorbedingungen zur Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen⁴⁾. Am 18. Februar 1955 verabschiedete der Staatsrat der VR Polen eine Erklärung zur Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland⁵⁾, wodurch ein juristisches Hindernis auf dem Wege zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik beseitigt wurde. Die Bundesregierung reagierte auf den polnischen Vorschlag mit völliger Zurückhaltung; sie ging davon aus, daß die Herstellung diplomatischer Beziehungen zu Polen eine Hinnahe des europäischen Status quo bedeuten würde. Diese Überzeugung schienen auch offizielle Äußerungen mancher

²⁾ Ebd., S. 174 f.; in Art. 7 Abs. 1 des Deutschlandvertrages verpflichteten sich die Westmächte keineswegs, Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 wiederherzustellen. Vgl. dazu den Inhalt des Art. 7 Abs. 1: „Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß.“ Zit. nach: Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Köln 1972, S. 264.

³⁾ H. G. Lehmann (Anm. 1), S. 175.

⁴⁾ Vgl. dazu B. Wiewióra: Problem nawiązania stosunków dyplomatycznych między Polską a NRF (Das Problem der Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen Polen und der BRD), in: Przegląd Zachodni, (1957) 3, S. 44–57.

⁵⁾ Zbiór Dokumentów (Dokumentensammlung), Nr. 1–2, 1955, S. 297.

Bonner Regierungsmitglieder zu bestätigen⁶⁾. Hinzu kam die Befürchtung, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Polen — im Widerspruch zur Hallstein-Doktrin — den Alleinvertragsanspruch der Bundesrepublik beeinträchtigen und eine De-facto-Anerkennung bzw. eine internationale Aufwertung der DDR bewirken könnte. Mitte 1957 knüpfte die Bundesregierung ihre Bereitschaft zur Herstellung diplomatischer Beziehungen mit Polen an die gleichen Bedingungen, die sie schon bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion im Jahre 1955 geltend gemacht hatte⁷⁾.

Angesichts dessen gab die polnische Regierung ihre bisherige Maxime der „Normalisierung ohne politische Vorbedingungen“ auf. Ende 1957 sprach die polnische Seite zum erstenmal davon, daß ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Aufnahme diplomatischer Beziehungen und der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze bestehe⁸⁾. Die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als polnischer Westgrenze durch die Bundesrepublik sollte von nun an eine grundsätzliche Voraussetzung für die Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Staaten sein.

Es ist hier festzustellen, daß die erklärte Bereitschaft der polnischen Seite zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik deren Anerkennung als ein Subjekt des Völkerrechts bedeutete⁹⁾. Eventuelle diplomatische Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik hätten aber aus zwei Gründen keine Zugeständnisse irgendeiner Seite in der Frage der Oder-Neiße-Grenze impliziert:

1. Die Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen zwei Staaten greift nicht automatisch

⁶⁾ Am 1. Mai 1956 erwoh der damalige Bundesaußenminister Heinrich von Brentano in einem Interview in London die Möglichkeit, auf die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Grenze auf Kosten der Wiedervereinigung mit der DDR zu verzichten. Vgl. dazu Jahrbuch der Albertus-Universität zu Königsberg/Pr., Würzburg 1957, Bd. VII, S. 302.

⁷⁾ Am 14. September 1955 gab die bundesdeutsche Seite eine Erklärung ab, in der sie explizit feststellte, daß die Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Staaten keine Anerkennung ihres aktuellen territorialen Besitzstandes bedeutet. Vgl. H. von Siegler, Dokumentation zur Deutschlandfrage, Hbd. I, Bonn-Wien-Zürich 1961, S. 390.

⁸⁾ Vgl. J. Sulek, Stanowisko rządu NRF wobec granicy na Odrze i Nysie Lużyckiej 1949–1966 (Die Haltung der BRD-Regierung zur Oder- und Lausitzer Neiße-Grenze 1949–1966), Poznań 1969, S. 171.

⁹⁾ Vgl. dazu P. Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, Basel 1948, S. 185; W. E. Hall, International Law, Oxford 1909, S. 87 — Bis 1955 lehnte Polen es ab, die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich anzuerkennen. Dem Standpunkt der polnischen Regierung lag eine Note zugrunde, die sie am 5. Oktober 1949 den Regierungen der USA und der Großbritannien überreicht hatte. Jene Note bezeichnete die Gründung der Bundesrepublik als eine Verletzung des Potsdamer Abkommens. Vgl. Zbiór Dokumentów (Dokumentensammlung), Nr. 10, 1949, S. 839.

der Anerkennung ihres beiderseitigen territorialen Souveränitätsbereiches vor.

- Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik hätte nicht bedeutet, daß die Bundesrepublik zugleich eine juristische Berechtigung bekommen hätte, mit Polen Grenzverträge abzuschließen, da nur die DDR als direkter Grenz Nachbar Polens die Berechtigung dazu besaß.

Ähnlich wie der Vorschlag zur Herstellung diplomatischer Beziehungen fand auch ein vom polnischen Außenminister Adam Rapacki ausgearbeiteter¹⁰⁾ und am 2. Oktober 1957 in der Vollversammlung der Vereinten Nationen vorgelegter Plan zur Bildung einer kernwaffenfreien Zone in Mitteleuropa, die das Gebiet der beiden deutschen Staaten und Polens umfassen sollte, keine positive Resonanz bei der Bundesregierung. An der Spitze aller bundesrepublikanischen Vorbehalte stand die Befürchtung, daß die Verwirklichung des Rapacki-Planes zu einer Diskriminierung der Bundesrepublik im Westen führen könnte — ein Argument, das schon allein im Kontext der Bestimmungen der Pariser Verträge, die der Bundesrepublik verboten, Nuklearwaffen zu produzieren, schwer zu halten war. Ein Eingehen der Bundesregierung auf den Rapacki-Plan stand allerdings im Widerspruch dazu, daß man einige Wochen später eine Entscheidung des NATO-Ministerrats über die Ausrüstung der Bundeswehr mit nuklearen Trägerwaffen erwartete¹¹⁾. Die Ideen Rapackis sollten dann erst in den siebziger Jahren in die Tat umgesetzt werden können, so z. B. die Entspannung auf bilateraler Ebene zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland oder Verhandlungen über einen Truppenabbau in Mitteleuropa.

Neue Akzente in der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland wurden mit der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. Juni 1961 gesetzt. Diese Entschließung forderte die Bundesregierung auf, „ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten zu gelangen“ und „den weiteren Ausbau“ dieser Beziehungen „auf wirtschaftlichem, humanitärem, geistigem und kulturellem Gebiet“ an-

zustreben. In der Polen-Politik müsse die Bundesregierung „den besonderen psychologischen Belastungen des deutsch-polnischen Verhältnisses Rechnung“ tragen, aber auch „die jeweils erforderlichen völkerrechtlichen Vorbehalte geltend“ machen¹²⁾.

Mit der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. Juni 1961 bekam die Polen-Politik der Bundesregierung einen offiziellen, amtlichen Rang. Zugleich war jene Entschließung ein Kulminationspunkt einer Mitte der fünfziger Jahre von Adenauer vorgeschlagenen Konzeption, die darauf zielte, die Normalisierung der Beziehungen der Bundesrepublik zur VR Polen durch „Kontakte mit dem polnischen Volk“ zu erreichen. An diese Konzeption knüpfte „die Politik der Bewegung“ des neuen Bundesaußenministers Gerhard Schröder an, der die Belebung der beiderseitigen Kontakte im wirtschaftlichen, kulturellen und allgemeinmenschlichen Bereich — allerdings unterhalb der Schwelle diplomatischer Beziehungen — verlangte. Die Politik Schröders führte jedoch zu keinem entscheidenden Durchbruch. Die 1963 eingerichteten Handelsmissionen in Warschau und Köln blieben ohne irgendwelchen politischen Einfluß auf die Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

Dennoch traten Anfang der sechziger Jahre wichtige Änderungen in den außen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Polen-Politik ein. Im internationalen System kam es aufgrund des Endes des Kalten Krieges zum Beginn der Entspannungspolitik zwischen Ost und West. Die Westmächte, vor allem die USA, aber auch Frankreich, begannen, ihre Beziehungen zu den sozialistischen Staaten zu verbessern und forderten auch die Bundesrepublik auf, die Beziehungen zu diesen Ländern zu normalisieren¹³⁾. Weitere Anstöße kamen von seiten der FDP und der SPD sowie von einzelnen gesellschaftlichen Gruppen in der Bundesrepublik, die darauf hinwiesen, daß das Wiedervereinigungskonzept der Regierung Erhard/Schröder unrealistisch sei. In zahlreichen Denkschriften und Memoranden wurde Verständnis für die polnische Position artikuliert und eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze befürwortet¹⁴⁾.

¹⁰⁾ Der Rapacki-Plan ging auf eine eigenständige Initiative des polnischen Außenministers zurück, obwohl er sich folgerichtig der ersten Phase der Détente (1955—1957), insbesondere aber den Abrüstungsvorschlägen der Sowjetunion, anpaßte. Die letzteren zielten darauf ab, einer weiteren Militarisierung Westeuropas und darüber hinaus einer fortschreitenden Integration der Bundesrepublik in das westliche Sicherheitsbündnis entgegenzuwirken. Zur Ausarbeitung des Planes siehe Adam Rapacki, *Przemówienia, artykuły, wywiady* (Reden, Aufsätze, Interviews) 1957—1968, Warszawa 1982, S. 12.

¹¹⁾ Siehe H. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955—1982*, Baden-Baden 1983, S. 110—115.

¹²⁾ Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S. 445.

¹³⁾ Vgl. dazu H. Haftendorn (Anm. 11), S. 278; H.-A. Jacobsen, *Zur Kontinuität deutscher Außenpolitik 1919—1975. Aspekte und Probleme*, in: *Vom Sinn der Geschichte*, hrsg. von O. Franz, Stuttgart 1976, S. 256.

¹⁴⁾ Vgl. dazu H.-A. Jacobsen, *Republika Federalna Niemiec-Polska Rzeczpospolita Ludowa: determinanty stosunków wzajemnych 1949—1970* (Bundesrepublik Deutschland-Volksrepublik Polen: Die Determinanten der gegenseitigen Beziehungen 1949—1970), in: *Polska Rzeczpospolita Ludowa—Republika Federalna Niemiec* (Volksrepublik Polen-Bundesrepublik Deutschland), hrsg. von J. Sulek/H.-A. Jacobsen u. a., Warszawa-Frankfurt am Main 1979, S. 65—68.

Nachdem die polnische Regierung negativ auf die „Friedensnote“ der Bundesregierung vom 25. März 1966 reagiert und die Anerkennung der DDR de iure durch die Bundesrepublik zur zusätzlichen Vorbedingung für die Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Staaten gemacht hatte¹⁵), erfolgte eine Änderung in der bundesrepublikanischen Polen-Politik. Polen wurde in die Gruppe der „kontroversen“ Staaten des Warschauer Pakts eingeordnet, was zu einer weiteren Verhärtung in den beiderseitigen Beziehungen führte. Infolgedessen begann auch „die Politik der Bewegung“ allmählich den Boden unter den Füßen zu verlieren. Sie geriet endgültig ins Abseits, nachdem die Rede des amerikanischen Präsidenten Lyndon B. Johnson vom 7. Oktober 1966 gezeigt hatte, daß die Außenpolitik der Bundesregierung im Widerspruch zu der der Vereinigten Staaten stand¹⁶). Die Unvereinbarkeit der amerikanischen und der bundesdeutschen Methoden und Ziele in der Ostpolitik, die die Bundesrepublik im internationalen System zu isolieren drohte, sowie die gravierenden Differenzen zwischen der CDU/CSU und der FDP in der Ost- und Deutschlandpolitik waren die wichtigsten Ursachen, die den Sturz der Regierung Erhard/Schröder einleiteten¹⁷).

Für die Bundesrepublik schienen daher neue Optionen und Konzeptionen in ihrer Ostpolitik unentbehrlich zu sein. In erster Linie war die FDP in der Lage, dieser Anforderung gerecht zu werden, weil sie als die kleinste politische Partei der Bundesrepublik seit langem den Ruf genoß, eine aktive und elastische Außenpolitik zu betreiben, und sich dadurch relativ leicht neuen internationalen Konstellationen anpassen konnte.

Als Oppositionspartei konnte die FDP leichter zukunftsweisende Alternativen zur Deutschland- und Ostpolitik der CDU/CSU-SPD-Bundesregierung ausarbeiten und ihrem Bedürfnis nach Profilierung gegenüber der Großen Koalition entsprechen. Sie war dazu auch aus Existenzgründen gezwungen, weil nur eine Neuorientierung ihrer Deutschland- und Ostpolitik ihr die Chance gab, eine Koalitionsregierung mit der SPD zu bilden, insbesondere nachdem sich die Gegensätze zwischen den beiden großen Parteien seit 1968 weiter verstärkt hatten¹⁸).

Im Bereich der Polen-Politik gab es zwischen der FDP und der SPD längst ernsthafte kooperative Kontakte; bereits 1958 hatten sich die Bundestagsfraktionen dieser beiden Parteien für die Aufnahme

diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der VR Polen ausgesprochen. Die Pragmatiker und die Vertreter des radikal-liberalen Flügels in der FDP kündigten 1967 die Bereitschaft zur Akzeptierung der Oder-Neiße-Grenze an¹⁹). Die FDP verließ seit 1967 immer mehr die bisherige Grundlinie der bundesdeutschen Polen-Politik und suchte den Kontakt zur SPD, deren polenpolitische Reorientierung in der zweiten Jahreshälfte 1967 sichtbar geworden war. Der SPD-Bundesparteitag in Nürnberg (1968) faßte den Beschluß, „die bestehenden Grenzen in Europa, insbesondere die gegenwärtige polnische Westgrenze, zu respektieren und anzuerkennen, bis die deutschen Grenzen in einer friedensvertraglichen Regelung . . . endgültig festgelegt werden“²⁰).

Auf die „Nürnberger Formel“ des SPD-Bundesparteitages bezog sich Wladyslaw Gomułka's Angebot vom 17. Mai 1969 zum Abschluß eines Staatsvertrages, in dem die Oder-Neiße-Linie als endgültige Westgrenze Polens anerkannt werden sollte²¹). Gomułka's Vorschlag wurde insofern von der Bundesregierung angenommen, als Bundesaußenminister Willy Brandt die Bereitschaft seiner Regierung zu Gesprächen über einen Gewaltverzicht unter Einschuß des Grenzproblems erklärte²²). Diesbezügliche Verhandlungen kamen aber erst nach dem Bonner Machtwechsel von 1969 zustande.

Die Unionsparteien standen den ost- und polenpolitischen Aktivitäten der SPD sehr kritisch gegenüber. Obwohl sie anfänglich imstande waren, die Ostpolitik der Bundesregierung in die Entspannungspolitik der Johnson-Administration einzupassen, und beabsichtigten, die Beziehungen zu Polen durch die Rahmenkonzeption einer „europäischen Friedensordnung“ zu normalisieren, zogen sie sich 1969 auf die von Schröder vertretene ostpolitische Grundlinie zurück²³).

Einen Umbruch in der bundesdeutschen Ostpolitik stellte die Regierungsübernahme durch die sozialliberale Koalition dar. Die neugebildete Regierung Brandt/Scheel initiierte den offiziellen Notenwechsel zur Aufnahme der Verhandlungen mit Polen und setzte damit eine der Vereinbarungen der Ko-

¹⁵) Zbiór Dokumentów (Dokumentensammlung), Nr. 4, 1966, S. 376.

¹⁶) Vgl. Europa-Archiv, (1966) 21, S. 517–521.

¹⁷) Zu den Ursachen des Sturzes von Bundeskanzler Erhard vgl. auch Ch. Hacke, Von Adenauer zu Kohl: Zur Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik 1949–1985, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51–52/85, S. 8f.

¹⁸) Ebd., S. 11.

¹⁹) W. Schollwer: Materialien zur Klausurtagung des Vorstandes der FDP am 21./22. Januar 1967 in Bad Niederbreisig. Archiv des Deutschen Liberalismus in Gummersbach, Ordner 123; H. W. Rubin, Aufsätze von 1966–1968, Bonn 1969, S. 9–13; W. Schollwer, Deutschland- und Außenpolitik. Dokumentation, in: *Liberal*, (1967) 4, S. 255–264; Bundeshauptauschuß der FDP, Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken, Stenographische Niederschrift, Archiv des Deutschen Liberalismus in Gummersbach, A 12–88, S. 36f., 68, 161–163.

²⁰) Parteitag der SPD vom 17. bis 21. März 1968 in Nürnberg, Protokoll der Verhandlungen. Angenommene und überwiesene Anträge, Bonn 1968, S. 996.

²¹) Trybuna Ludu vom 19. Mai 1969.

²²) Archiv der Gegenwart, (1969), S. 14705.

²³) Vgl. H. Haftendorf (Anm. 11), S. 319.

alitionsgespräche zwischen FDP und SPD in die Tat um. Hinsichtlich der Oder-Neiße-Grenze hatten SPD und FDP folgende Vereinbarung getroffen: „SPD und FDP setzen sich dafür ein, daß durch verbindliche Abkommen über Gewaltverzicht und Verzicht auf Gewaltandrohung bis zu den endgültigen friedensvertraglichen Regelungen die territoriale Integrität aller Nachbarn und die Unverletzlichkeit der Demarkationslinien, der Grenzlinie und Grenzen gewährleistet wird.“²⁴⁾

Es ist hier festzustellen, daß sowohl in der Koalitionsvereinbarung als auch in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 die FDP gezwungen wurde, im Hinblick auf die Polen-Politik der Bundesregierung weitgehende politische Konzessionen gegenüber dem stärkeren Koalitionspartner zu machen. Denn die Koalitionsvereinbarung und die Regierungserklärung gingen in bezug auf Polen weit über die Bestimmungen der Nürnberger Wahlplattform von 1969 hinaus²⁵⁾ und basierten auf der „Nürnberger Formel“, die auf dem SPD-Bundesparteitag 1968 in Nürnberg von W. Brandt durchgesetzt worden war.

Nach Auffassung der bundesdeutschen Unterhändler sollte die Grenzformel des Nürnberger SPD-Parteitags ihren Niederschlag in einem Gewaltverichtsabkommen finden. Der Gewaltverzicht und nicht die Respektierung der Oder-Neiße-Grenze sollte nach dieser Konzeption zur Grundlage der Normalisierung der Beziehungen zu Polen werden. Die polnische Seite zeigte sich hingegen in ihrem Vertragsvorschlag weniger an einer Sicherung der Grenze vor einer eventuellen Bedrohung seitens der Bundesrepublik interessiert als an einer Anerkennung des endgültigen und unantastbaren Charakters der Oder-Neiße-Grenze. Wegen der Zugehörigkeit Polens zu den Warschauer-Pakt-Staaten war die politische Wirkung eines Gewaltverichtsvertrages sehr eingeschränkt, weil die Bundesrepublik Deutschland ohnehin nicht in der Lage gewesen wäre, Gewalt anzuwenden. Die Annahme des bundesrepublikanischen Vorschlags hätte somit lediglich den polnischen Verzicht auf Gewaltanwendung gegenüber der Bundesrepublik bedeutet, was ebenfalls nur rein deklarativen Charakter gehabt hätte. Dies und die polnischen Erfahrungen mit dem deutsch-polnischen Nichtangriffspakt von 1934 erklären die polnische Abneigung gegenüber den

Grenzgarantien im Rahmen eines Gewaltverzichtsvertrags.

Die Entspannungsstrategie der SPD/FDP-Bundesregierung gegenüber Polen oszillierte zwischen zwei gegensätzlichen Positionen: Entweder würde die Bundesrepublik durch einen Gewaltverzicht imstande sein, eine formelle Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze zu vermeiden — eine Unterzeichnung eines Gewaltverzichtsabkommens schloß ja eine zukünftige Grenzänderung im beiderseitigen Einvernehmen nicht aus —, oder es würde als Ersatz für eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze gelingen, die Qualität der Grenzen, zumal der deutsch-deutschen Grenze, zu verbessern, diese Grenze durchlässiger zu machen und dadurch den Zusammenhalt der deutschen Nation zu bewahren.

Ohne die eigene Verhandlungsposition detailliert darzulegen, verfolgte die Bundesregierung ein Konzept, das die Aussicht bot, „ein weiteres Auseinanderleben der Deutschen zu verhindern und den Status Berlin“ zu sichern. Das Kernstück dieser Entspannungsstrategie „sollte ein Rahmenvertrag zwischen den beiden Teilen Deutschlands sein, der ihr Verhältnis untereinander“ und gegenüber anderen Ländern regeln „und bis zur Wiedervereinigung juristisch nicht mehr revisionsbedürftig“ sein sollte²⁶⁾. Ein taktischer Bestandteil dieser Strategie sollte eine begriffliche und interpretationsbezogene Zweideutigkeit der Vertragstexte sein, um gegensätzliche Vertragsauslegungen von vornherein möglich zu machen²⁷⁾. In ihrer Substanz zielte diese Entspannungsstrategie auch darauf ab, die Ostpolitik zu einem Mittel der Deutschlandpolitik zu machen und dadurch die deutschen Interessen maximal abzusichern²⁸⁾. Nur auf dem Hintergrund guter und konstruktiver Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion sowie den anderen osteuropäischen Staaten war ein besseres Verhältnis zur DDR denkbar, das Erleichterungen für die Menschen bringen konnte.

Die Unterschiede in den Standpunkten der Bundesregierung und der VR Polen belasteten die bilateralen Gespräche so sehr, daß die Gefahr einer erneuten Abkühlung in den beiderseitigen Beziehungen bestand. Angesichts dieser Situation kam es auf einer vertraulichen Sitzung im Bundeskanzleramt am 14. April 1970 zur Annahme einer neuen

²⁴⁾ Sitzung des Bundesvorstandes und der Bundestagsfraktion der FDP am 3. Oktober 1969 in Bonn. Stenographischer Bericht, Archiv des Deutschen Liberalismus, FDP-Bundesvorstand, Protokolle 1969 Oktober–Dezember V, Orden 154, S. 15 f.

²⁵⁾ Der diesbezügliche Teil der Wahlplattform stellte fest, daß die Schaffung „einer europäischen Friedensordnung“, deren Ziel die Überwindung der Teilung Europas sein sollte, „nicht an territorialen Fragen scheitern“ darf. 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Nürnberg am 23.–25. Juni 1969, Anträge, Archiv des Deutschen Liberalismus, A 1–394, S. 19–23.

²⁶⁾ Sitzung des Bundesvorstandes und der Bundestagsfraktion der FDP am 3. Oktober 1969 in Bonn (Anm. 24), S. 18.

²⁷⁾ Vgl. Rede Walter Scheels bei der ersten Lesung der Ostverträge im Bundesrat am 9. Februar 1972: „Zwar ist die Haltung der polnischen Regierung und die der Bundesregierung über den rechtlichen Ausgangspunkt der Grenzaussage nicht konform. Aber eine konforme Haltung über den rechtlichen Ausgangspunkt herbeizuführen, war nicht unsere Absicht bei der Vertragsverhandlung.“ In: Dokumentation zur Deutschlandfrage (Anm. 7), Hbd. VII, S. 385.

²⁸⁾ Vgl. dazu Ch. Hacke (Anm. 17), S. 13–15.

Grenzformel, die eine Annäherung an den polnischen Standpunkt darstellte. Diese Grenzformel ging sowohl über die Bestimmungen in der Nürnberger Wahlplattform der FDP als auch über die in der „Nürnberger Formel“ der SPD weit hinaus²⁹⁾.

Während der vierten Runde der deutsch-polnischen Gespräche einigten sich die beiden Seiten auf einen Text für die Grenzformel, nach der die Oder-Neiße-Grenze die Westgrenze Polens „ist bzw. bildet“³⁰⁾. Die endgültige Gestalt dieser Formel wurde bei den bundesdeutsch-sowjetischen Verhandlungen in Moskau im „Bahr-Papier“ (die Oder-Neiße-Grenze „bildet“ die Westgrenze der VR Polen)³¹⁾ und in der letzten Phase der polnisch-bundesdeutschen Gespräche in Warschau festgelegt. Im Laufe der letzteren, die von den Außenministern der beiden Länder, Walter Scheel und Stefan Jędrzychowski, geleitet wurden, haben Walter Scheel und Ernst Achenbach die Formulierung „festgelegte Grenze“, die im Art. I der von Georg Ferdinand Duckwitz ausgehandelten Vorlage ent-

halten war, insofern in Frage gestellt, als sie der Meinung waren, daß es sich bei der Oder-Neiße-Grenze nicht um eine im Potsdamer Abkommen festgelegte Grenze handele³²⁾. Sie versuchten daher die in der Vertragsvorlage enthaltene Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen zu streichen. Da die polnische Delegation damit nicht einverstanden war, vereinbarten beide Seiten eine Kompromißlösung. Nicht zuletzt dem Einfluß Scheels auf die Vertragsverhandlungen mit der polnischen Delegation ist es zuzuschreiben, daß diese akzeptiert hatte, über die humanitäre Problematik zu verhandeln. Am 18. November 1970 wurde polnischerseits eine einseitige „Information der Regierung der Volksrepublik Polen“ veröffentlicht, die die Frage der Ausreise aus Polen in die Bundesrepublik im Rahmen der Familienzusammenführung regelte. Nach langwierigen Verhandlungen kam es schließlich am 18. November 1970 zur Paraphierung und am 7. Dezember 1970 zur Unterzeichnung des Warschauer Vertrages durch die Vertreter beider Regierungen³³⁾.

III. Die Phase der Normalisierung nach 1970/72

Die polnische Seite setzte sich folgende Punkte zum Ziel des Normalisierungsprozesses:

1. die Anerkennung der territorialen Konsequenzen des Zweiten Weltkrieges durch die Bundesrepublik, im besonderen die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze;

2. die Lösung der kontroversen offenen humanitären Fragen zwischen den beiden Staaten, insbesondere der Frage der Wiedergutmachung für die polnischen Opfer der NS-Gewaltherrschaft;
3. eine Abwehr der Folgen der Verfassungspraxis und der Doktrin der Bundesrepublik, die Einordnung der völkerrechtlichen Bestimmungen des Warschauer Vertrages in das Verfassungsrecht zugunsten der einseitigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen;
4. die Entwicklung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf allen Ebenen, vor allem aber im Wirtschaftsbereich;
5. die Beschleunigung des Normalisierungsvorgangs in den Gesellschaften der beiden Staaten, einschließlich der Veränderung des Bewußtseinszustandes der Bundesbürger in bezug auf die Anerkennung der Folgen des Zweiten Weltkrieges.

Zu den wichtigsten Normalisierungszielen der Bundesregierung gehörten:

1. die Achtung der territorialen Integrität aller europäischer Staaten und die Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, einschließlich der Oder-Neiße-Grenze;
2. die Lösung des Problems der Ausreise deutschstämmiger aus Polen in die Bundesrepublik sowie die Regelung sozialrechtlicher Fragen zwischen den beiden Ländern;

²⁹⁾ Diese neue Grenzformel lautete: „Die Bundesregierung und die Regierung der Volksrepublik Polen stellen fest, daß die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze Polens ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Integrität des polnischen Territoriums auch künftig achten. Bestehende Verträge werden hiervon nicht berührt.“ Zit. nach: Archiv der Gegenwart, (1970), S. 15433.

³⁰⁾ G. Schmid, Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970, Köln 1980, S. 117.

³¹⁾ A. Baring, Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 315.

³²⁾ Vgl. dazu „Do końca nic nie było przesądzone“, Wywiad ze Stefanem Jędrzychowskim („Bis zum Ende war es noch nicht entschieden“, Interview mit Stefan Jędrzychowski), in: Polityka vom 7. Dezember 1985; H. R. Schneider, Walter Scheel: Handeln und Wirken eines liberalen Politikers, Stuttgart 1974, S. 120.

³³⁾ Der endgültige Wortlaut der Grenzformel stellte fest, daß „die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 . . . festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet“. Zit. nach BGBl. 1972/II, S. 361 f.; die „Information“ wurde durch eine vertrauliche Erklärung der polnischen Seite betreffend der Möglichkeit und des Umfangs einer darüber hinaus gehenden Umsiedlungsaktion ergänzt. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 11. März 1976, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 250; Baring (Anm. 31) S. 484.

3. die Sicherung der „deutschen Rechtspositionen“, d. h. die Offenhaltung der deutschen Frage;
4. der Abbau des Vergangenheitsballastes und die Verbesserung des „Deutschlandbildes“ in der polnischen Gesellschaft;
5. die Intensivierung der Kultur- und Wirtschaftsbeziehungen.

Aus den unterschiedlichen Zielen und Motiven beider Regierungen ergaben sich zwei verschiedene Tendenzen, die maßgeblich auf den Normalisierungsvorgang einwirkten: 1. eine Kooperationstendenz, die einen aktivierenden Einfluß auf die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik ausübte; 2. eine Konfrontationstendenz, die eine Bremserrolle spielte und den Normalisierungsprozeß belastete. Überwogen die Konfrontationselemente auf fast allen Ebenen der bilateralen Zusammenarbeit, so war im multilateralen Bereich eine steigende Neigung beider Seiten zur Kooperation bemerkbar. Die Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen blieb dabei stets von den internationalen Rahmenbedingungen abhängig.

Dies wurde vor allem deutlich, als es Anfang der achtziger Jahre zu einer erheblichen Verschlechterung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen kam. Die politische Gesamtlage wirkte spürbar auf die Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik. Die Haltung der Bundesregierung Schmidt/Genscher gegenüber der Verhängung des Kriegsrechtes in der VR Polen stabilisierte sich schließlich auf einem Niveau der begrenzten wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Die Bundesregierung schloß sich, wenn auch nur zum Teil, den wirtschaftlichen und politischen Sanktionen an, die von den westlichen Staaten verhängt wurden.

In den Jahren 1972 bis 1974 kam es zur Unterzeichnung einiger bilateraler Vereinbarungen³⁴⁾, die den Warschauer Vertrag als Grundlage der Normalisierung ergänzten und sich auf von Interessenkollisionen freie Bereiche der Zusammenarbeit bezo-

gen. Ein Kompromiß in den kontroversen, hauptsächlich humanitären Fragen wurde hingegen erst in einem Prozeß mühsamer Annäherung erreicht. Die polnische Regierung stellte das Entschädigungsproblem für die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, und zwar sowohl für die KZ-Insassen als auch für die Zwangsarbeiter des Dritten Reiches, in den Vordergrund. Sie legte auch großen Wert auf die Verwirklichung der im Art. III des Warschauer Vertrages enthaltenen Bestimmungen, die weitere Schritte zur Normalisierung und Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen forderten³⁵⁾.

Nach Ansicht der SPD/FDP-Bundesregierung stellte die Familienzusammenführung die wichtigste Angelegenheit dar, die einer weiteren Regulierung bedurfte. Die Meinungsunterschiede in diesen für beide Seiten grundsätzlichen Fragen brachten in den Jahren 1973 bis 1974 den Normalisierungsprozeß ins Stocken. Nach dem Regierungswechsel in Bonn (1974) kam es indes zu langwierigen Verhandlungen zwischen dem polnischen Botschafter in der Bundesrepublik, Waclaw Piątkowski, und dem Staatssekretär im AA, Walter Gehlhoff, als deren Ergebnis eine ganze Reihe von Vereinbarungen und Abmachungen zwischen beiden Staaten vorbereitet wurde: das Abkommen über Renten- und Unfallversicherung, die Vereinbarung über die pauschale Abgeltung von Rentenansprüchen, die Vereinbarung über die Gewährung eines nicht liefergebundenen Finanzkredites und das Ausreiseprotokoll³⁶⁾.

Sowohl die Vereinbarungen vom 9. Oktober 1975 als auch die weiteren Abmachungen im Wirtschafts- und Kulturbereich in den darauffolgenden Jahren, die während der Besuche Edward Giereks in Bonn (1976) und Helmut Schmidts in Warschau (1977) unterschrieben wurden³⁷⁾, bildeten mit den vorher abgeschlossenen Verträgen bzw. Übereinkommen eine umfangreiche, wenn auch unvollständige formell-rechtliche Basis für den Normalisierungsprozeß.

IV. Erfolge des Normalisierungsprozesses

Zu den wichtigsten Erfolgen des Normalisierungsprozesses im rechtlichen Bereich gehörte zweifellos sein formell-rechtlicher Rahmen. Auf manchen Gebieten wurden auch Regulationsformen ange-

wandt, die es weder in den Beziehungen Polens mit anderen westlichen Staaten noch im Verhältnis der Bundesrepublik zu übrigen sozialistischen Ländern gab bzw. gibt (Abkommen über die Renten und

³⁴⁾ Vgl. dazu L. Gelberg, *Normalizacja stosunków PRL-RFN* (Die Normalisierung der Beziehungen VRP-BRD), Warszawa 1978, S. 167.

³⁵⁾ BGBl. 1972/II, S. 361 f.

³⁶⁾ Diese wurden am 9. Oktober 1975 von den Außenministern beider Länder, Stefan Olszowski und Hans-Dietrich Genscher, in Warschau unterschrieben. Über Gestalt und

Inhalt der Vereinbarungen hatte die vorherige Begegnung des I. Sekretärs des ZK PVAP, Edward Gierek, mit Bundeskanzler Helmut Schmidt in Helsinki (1./2. August 1975) entschieden. Vgl. *Zbiór Dokumentów* (Dokumentensammlung), Nr. 10, 1975, S. 734–763.

³⁷⁾ Bulletin (Anm. 33), vom 12. Juni 1976, S. 669–676, und vom 8. Dezember 1977, S. 1153.

Sozialversicherung; Städtepartnerschafts-Vereinbarungen; Foren für Politiker, Wirtschaftler, Wissenschaftler und Publizisten der beiden Länder; Foren für Jugendliche). Dies ist vornehmlich auf den eigenartigen Charakter des polnisch-bundesdeutschen Verhältnisses zurückzuführen und vor allem auf die Notwendigkeit, die Last der historischen Hypotheken zu überwinden. Zudem wurde im Politik-, Wirtschafts- und Kulturbereich ein weites Netz von Konsultationen, Konferenzen und Dialogen auf Partei- und Parlamentsebene geknüpft und die Zusammenarbeit zwischen gesellschaftlichen Institutionen intensiviert. Eines der bedeutendsten Ergebnisse der Polen-Politik der sozialliberalen Regierungskoalition war aber wohl die Lösung des Oder-Neiße-Konflikts. Sie zog „einen Schlußstrich unter den territorialen Revisionismus“³⁸⁾, der bis dahin eine feste Größe in der bundesdeutschen Politik gegenüber Polen gewesen war. Dies trug zur Verringerung der zwischenstaatlichen Spannungen bei und bot die Gelegenheit, eine praktische Kooperation — in erster Linie im Wirtschaftsbereich — in Gang zu setzen.

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit war in besonderer Weise ein stabilisierender Faktor im Normalisierungsprozeß, zumal die Gemeinsamkeit der Interessen zwischen der VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet am größten war. Folgende Faktoren wirkten zusammen und schufen die Rahmenbedingungen der gegenseitigen Zusammenarbeit im Wirtschaftsbereich: die geographische Lage, die Traditionen polnisch-deutscher Handelskontakte, die Armut der Bundesrepublik an Rohstoffen, ihr Interesse an Exporten nach Polen sowie der Wunsch Polens nach moderner Technologie, Kreditierung des laufenden Imports und einer bestimmten Kontingentierung der polnischen Waren.

Bis zum Ende der sechziger Jahre beschränkten sich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik zumeist auf den Warenaustausch³⁹⁾. In den siebziger Jahren wurde eine neue Phase in den polnisch-bundesdeutschen Wirtschaftsbeziehungen erreicht; sie erfuhren eine Ausweitung und beträchtliche Erleichterungen. Dies kam durch folgende Maßnahmen der Bundesrepublik zum Ausdruck: 1. durch eine gewisse Liberalisierung der Zugangsbeschränkungen für den bundesdeutschen Markt, 2. durch eine Einführung von Bürgschaften der Bundesregierung für Geldtrans-

aktionen und wirtschaftliche Großprojekte und 3. durch die Gewährung von Finanz- und Investitionskrediten. 1979 umfaßte die Liberalisierung der Einfuhren aus Polen folgende Wirtschaftszweige: Bergbau (ohne Steinkohlenbergbau), flüssige Brennstoffe, Kunststoffe, Maschinenbau, Kraftfahrzeuge, Elektronik, Präzisionsmechanik und Optik⁴⁰⁾.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre trat eine Änderung im Kreditverkehr der beiden Staaten ein. Die Bundesregierung begann, die Gewinnung und die Verarbeitung der polnischen Rohstoffvorräte (Kohle, Kupfer, Vanadium, Titan, Ilmenit, Magnetisenerz usw.) zu finanzieren. Es wurde eine verstärkte Kooperation bei ihrer Erschließung und Verarbeitung beschlossen. Allerdings wurden einige dieser Vorhaben nur zum Teil in die Tat umgesetzt, so z. B. ein Projekt zur Vergasung von Kohle⁴¹⁾.

In den siebziger Jahren ist die Bundesrepublik zum größten westlichen Gläubiger Polens geworden. Ende der siebziger Jahre betrug die Verschuldung Polens in der Bundesrepublik ca. sechs Milliarden Dollar. Die Gesamtverschuldung Polens betrug 21 Milliarden Dollar. 1980 erreichten die beiden Länder den bisher höchsten Warenaustausch. Der polnische Import aus der Bundesrepublik war 1980 6,87mal höher als 1970 und 13,4mal höher als 1963. Der polnische Export in die Bundesrepublik war 1980 5,84mal höher als 1970 und 13,1mal höher als 1963. Im Im- und Export des polnischen Außenhandels stand die Bundesrepublik 1980 an zweiter Stelle hinter der Sowjetunion. Zugleich nahm die VR Polen im Import des bundesdeutschen Außenhandels den 27. Platz und im Export den 24. Platz ein⁴²⁾. Eine grundsätzliche Bilanzierung der Umsätze auf der Basis ihres Wachstums ist aber nur schwer durch die Entwicklung des einfachen traditionellen Warenaustausches zu erreichen. Sie erfordert vielmehr die Schaffung dauerhafter Wirtschaftsverbindungen in Gestalt höherer Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit wie: industrielle Kooperation, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit sowie Produktions- und Absatztätigkeit auf dritten Märkten.

Die kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und der Bundesrepublik ist in ihren Auswirkungen nicht so leicht meßbar wie die im Politik- und Wirtschaftsbereich, und doch ist die Änderung auf der Ebene der zwischenmenschlichen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Kontakte der beiden Staaten bemerkenswert. Ei-

³⁸⁾ Vgl. H. G. Lehmann (Anm. 1), S. 176.

³⁹⁾ Neben dem Zuwachs des Handelsvolumens sind hier in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre auch einige Kooperationsabkommen zu verzeichnen (z. B. ein Kooperationsabkommen zwischen Marcin-Kasprzak-Rundfunkgerätebetrieb und der Firma Grundig). Vgl. Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN (Probleme der Normalisierung der Beziehungen VRP-BRD), hrsg. von J. Skibinifski, Warszawa 1985, S. 164—171.

⁴⁰⁾ Ebd., S. 187.

⁴¹⁾ Ebd., S. 189—191.

⁴²⁾ Rocznik statystyczny handlu zagranicznego z lat 1971, 1980, 1981 (Statistisches Jahrbuch des Außenhandels von 1971, 1980, 1981), hrsg. vom GUS, Warszawa 1971, 1980, 1981, S. 416 f., 313 f., 415 f.

nerseits übertraf nämlich die kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit Polen die mit einigen anderen sozialistischen Ländern. Andererseits stellte sich die Bundesrepublik Deutschland an die Spitze der westlichen Staaten, zu denen Polen besonders intensive Kulturbeziehungen pflegt.

Mit dem Abschluß des Warschauer Vertrages und des Kulturabkommens vom 11. Juni 1976 wurde die formelle Grundlage für die gegenseitige Zusammenarbeit in Kultur und Wissenschaft geschaffen. Die ersten Kontakte auf diesem Gebiet hatte man bereits in den fünfziger und sechziger Jahren geknüpft⁴³). Nach 1970 entwickelte sich der Kulturaustausch vornehmlich in den Bereichen Literatur, Theater, Film, bildende Kunst, Musik, Wissenschaft, Städtepartnerschaft und Sport⁴⁴). Unter dem Patronat der UNESCO wurde zudem seit 1972 die gemeinsame polnisch-bundesdeutsche Schulbuchkommission tätig. Nach langjährigen Diskussionen wurden die „Gemeinsamen Schulbuchempfehlungen“ ausgearbeitet, die der Revision der Schulbücher galten. Sie könnten zu Einstellungsänderungen in der Bevölkerung, zumal bei der jüngeren Generation, führen und dadurch einen Beitrag zur Verständigung und Normalisierung leisten.

Wesentlich für die Normalisierung der polnisch-bundesdeutschen Beziehungen war auch die Tätigkeit verschiedener deutsch-polnischer Gesellschaften⁴⁵), die sich um den Abbau nationaler Klischees und um die Förderung der kulturellen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern bemühten. Der Prozeß der Bewußtseinsänderung wurde zudem auch durch die evangelischen und katholischen Kirchen gefördert. Hier sind in erster Linie die Aktivitäten der Evangelischen Kirche in Deutschland zu nennen, denen politischer Realismus, guter Wille und ständige Bereitschaft zugrunde lag, mit dem Polnischen Ökumenischen Rat und anderen gesellschaftlichen Organisationen in Polen zusammenzuarbeiten.

Die dynamische Entwicklung der zwischenmenschlichen Kontakte spiegelte sich insbesondere im zunehmenden Reiseverkehr zwischen Polen und der Bundesrepublik, wobei der Besucherstrom aus Polen fast doppelt so hoch war wie der in der umge-

kehrten Richtung⁴⁶). Während 1970 etwa 45 000 Personen aus Polen in die Bundesrepublik reisten, waren es 1980 etwa 300 000 und 1981 über 450 000. 1982 gab es einen Tiefstand im Reiseverkehr, als nur etwa 130 000 Personen aus Polen in die Bundesrepublik reisten. Von 1983 an war wieder ein Anstieg zu verzeichnen: 1983 kamen etwa 200 000 Personen aus Polen in die Bundesrepublik. 1985 waren es über 350 000 und 1986 über 400 000⁴⁷). Aus der Bundesrepublik nach Polen reisten im Jahre 1970 ca. 36 000 und 1980 etwa 350 000 Personen⁴⁸).

Im humanitären Bereich entwickelten sich die Familienzusammenführung und die Frage der Entschädigung für die polnischen Bürger, die während der NS-Gewaltherrschaft in den Konzentrations- und Zwangsarbeitslagern gelitten hatten, zu einem konfliktreichen Problem in den beiderseitigen Beziehungen. Aufgrund von Abmachungen, die 1955/56 zwischen dem polnischen und dem deutschen Roten Kreuz vereinbart worden waren, waren zwischen 1955 und 1970 bereits etwa 325 000 Personen in die Bundesrepublik übersiedelt⁴⁹). Während die bundesdeutsche Seite die Familienzusammenführung im Warschauer Vertrag bestätigen lassen wollte, lehnten die polnischen Unterhändler dies ab, weil eine Ausreise der polnischen Staatsbürger deutscher Volkszugehörigkeit eine innere Angelegenheit Polens sei und ausschließlich von polnischer Seite genehmigt werden könne. Deshalb erreichte die bundesdeutsche Delegation von der polnischen Seite lediglich eine einseitige Bereitschaftserklärung in Form einer „Information“ zur Familienzusammenführung. Aufgrund dieser „Information“ konnten in den Jahren 1971 bis 1975 etwa 60 000 Personen ausreisen⁵⁰).

Nach langwierigen Verhandlungen über Renten-, Unfallversicherungs-, Kredit- und Aussiedlerfragen erklärte die polnische Regierung im „Protokoll vom 9. Oktober 1975“, in den nächsten vier Jahren etwa 120 000 bis 125 000 Personen ausreisen zu lassen.

⁴⁶) Man muß hier berücksichtigen, daß die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik um etwa 60 % größer ist als die Polens.

⁴⁷) J. Sulek, Bilans realizacji układu Polska-RFN z 7 grudnia 1970 roku (Eine Bilanz der Verwirklichung des Vertrages Polen-BRD vom 7. Dezember 1970), in: Sprawy Międzynarodowe, (1980) 12, S. 18; Presseinformation der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Warschau vom 6. Januar 1987, S. 1.

⁴⁸) Vgl. dazu J. Sulek (Anm. 47), S. 18.

⁴⁹) J. Korbel, Wybrane problemy migracji do RFN w latach 1956–1978, in: Stosunki polsko-niemieckie. Integracja i rozwój Ziemi Zachodnich i Północnych (Ausgewählte Probleme der Migration in die BRD in den Jahren 1956–1978, in: Die polnisch-deutschen Beziehungen. Die Integration und die Entwicklung der West- und Nordgebiete), hrsg. von B. Jalo-wiecki und J. Przewlocki, Katowice 1980, S. 160 f.; nach bundesdeutschen Angaben lag diese Aussiedlerzahl um etwa 45 000 Personen höher. Vgl. H.-A. Jacobsen, Fünf Jahre Warschauer Vertrag, Berlin 1976, S. 14.

⁵⁰) J. Korbel (Anm. 49), S. 161.

⁴³) Vgl. dazu Polska Rzeczpospolita Ludowa–Republika Federalna Niemiec (Anm. 39), S. 219–223.

⁴⁴) Ebd., S. 222–225; Republika Federalna Niemiec w dobie rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej (Die Bundesrepublik Deutschland in der Regierungszeit der sozialdemokratisch-liberalen Koalition) 1969–1982, hrsg. von A. Czubiński und L. Janicki, Poznań 1985, S. 445–455.

⁴⁵) Neben der Deutsch-Polnischen Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland in Düsseldorf, die bereits im Jahre 1950 ins Leben gerufen worden ist, sind in den siebziger Jahren über 20 weitere deutsch-polnische Gesellschaften gegründet worden.

Am 8. März 1976 erhielt die Bundesregierung von der Regierung der VR Polen zusätzlich eine schriftliche Zusicherung, daß auch nach Ablauf der im Ausreise-Protokoll vorgesehenen Frist von vier Jahren „keine zeitliche Einschränkungen für die Einreichung und möglichst zügige Bearbeitung der Anträge von Personen vorgesehen wird, die die in der Information genannten Kriterien erfüllen“⁵¹). Diese Offenhaltungsklausel war ein Zeichen des guten Willens und zeugte von der Bereitschaft der

polnischen Regierung, die humanitären Fragen in den Beziehungen zur Bundesrepublik zu normalisieren. In den darauffolgenden Jahren 1976 bis 1980 sind etwa 130 000 Personen aus Polen in die Bundesrepublik übergesiedelt⁵²). Polen ist hier in vollem Umfang seinen Verpflichtungen nachgekommen, obwohl die Ausreisen ökonomische, soziale und nicht zuletzt auch politisch-psychologische Konsequenzen mit sich bringen mußten⁵³).

V. Probleme des Normalisierungsprozesses

Die rechtlich-politischen Aspekte des Normalisierungsprozesses zeigten am deutlichsten Grenzen der Zusammenarbeit zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland auf. Es handelte sich dabei vor allem um Diskrepanzen in den Standpunkten der beiden Regierungen, die aus unterschiedlichen Einschätzungen der territorialen, demographischen und politischen Folgen des Zweiten Weltkrieges resultierten.

Für die VR Polen war insbesondere irritierend, daß man auf Seiten der Bundesrepublik weiterhin die Ansicht vertrat, das Potsdamer Abkommen sei als „res inter alios acta“ für die Bundesrepublik nicht verbindlich, und behauptete, das Deutsche Reich bestehe in den Grenzen von 1937 als Völkerrechtssubjekt weiter fort⁵⁴). Der Rechtsspruch des Bun-

desverfassungsgerichts vom 7. Juli 1975, in dem der Fortbestand des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 bekräftigt wurde, kam nach polnischer Auffassung einer Infragestellung der Oder-Neiße-Grenze als polnischer Westgrenze gleich. Zudem war der Warschauer Vertrag durch eine Gemeinsame Erklärung des Deutschen Bundestages vom 17. Mai 1972 insofern entkräftet worden, als diese Erklärung eine Klausel enthielt, die die endgültige Festlegung der Westgrenze Polens bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit einem wiedervereinigten Deutschland zurückstellte⁵⁵).

Was die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland anbelangt, so wurde die restriktive Deutung des Art. 25 des Grundgesetzes, demzufolge die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind, in bezug auf Polen durchbrochen⁵⁶). Die Rechtsposition der Bundesrepublik wurde den völkerrechtlichen Vertragsnormen lediglich insofern angepaßt, als dies deutschlandpolitische Interessen nicht berührte. Mit dieser Haltung wurde der Normalisierung eine Hürde in den Weg gestellt, zumal auf polnischer Seite sofort die Assoziation ausgelöst wurde, daß der Wunsch nach Grenzrevisionen bestehe. Zudem ließ die Position der Bundesrepublik viele strittige Fragen, vor allem auf dem Gebiet des Rechts, offen, in erster Linie z. B. das Problem der Staatsangehörigkeit, die Schulbuchproblematik, die Frage des Geltungsbereichs des Grundgesetzes und der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und das Problem

⁵¹) Bulletin (Anm. 33) vom 11. März 1976, S. 252–254.

⁵²) In dieser Zahl sind diejenigen Aussiedler nicht enthalten, die ohne Genehmigung in der Bundesrepublik verblieben. Etwa 70 bis 75 % der Personen, die in den Jahren 1955 bis 1980 die VR Polen verlassen haben, waren Polen bzw. Autochthone. Sie übersiedelten vornehmlich in Erwartung besserer wirtschaftlicher Möglichkeiten und nicht in erster Linie wegen der Familienzusammenführung in die Bundesrepublik. Aufgrund des Ausreise-Protokolls vom 9. Oktober 1975 reiste in die Bundesrepublik eine große Zahl von Personen aus, die die polnische Staatsangehörigkeit deklarierten und deswegen auch einen polnischen Konsularpaß bekamen, indem sie jederzeit nach Polen zurückkehren dürfen. Nach den Angaben des Deutschen Roten Kreuzes von 1975 erfüllten lediglich 59 % der Aussiedler aus Polen die Kriterien der Familienzusammenführung, J. Korbel (Anm. 49), S. 166.

⁵³) In den Jahren 1983 bis 1985 haben 17 271 Personen die Genehmigung der polnischen Behörden zur endgültigen Ausreise in die Bundesrepublik bekommen. Ohne Genehmigung reisten 41 380 Personen in diesem Zeitraum in die Bundesrepublik aus. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/6271, S. 7.

⁵⁴) Im Warschauer Vertrag knüpfte die Bundesrepublik zum erstenmal bindend an das Potsdamer Abkommen an. Die Prämisse vom Fortbestand des Deutschen Reiches in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 wurde u. a. mit der These von der Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes begründet. Eine Verantwortung eines oder einiger Staaten für ein Territorium bedeutet aber nicht, daß dieses Territorium als Ganzes als ein Völkerrechtssubjekt zu sehen ist. Die Siegermächte haben niemals angedeutet, ein weiterbestehendes Deutsches Reich in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 unter der Bezeichnung „Deutschland als Ganzes“ verstehen zu wollen.

⁵⁵) Weder der Görlitzer Vertrag noch der Art. I des Warschauer Vertrages sind unter einer auflösenden Bedingung abgeschlossen worden, weil sie doch keine Fristregelung darstellen; zur auflösenden Kraft dieser Rückstellungsklausel vgl. I. von Münch, Abnormitäten der Normalisierung. Gedanken zum deutsch-polnischen Verhältnis, in: Liberal, (1979) VII–VIII, S. 591.

⁵⁶) Dies ergab sich aus der Feststellung, daß sich die Vertragspartner von den Grundsätzen des Völkerrechts, wie der Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität, im beiderseitigen Verhältnis leiten lassen. Vgl. dazu auch J. Barcz, System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego (Das Rechtssystem der BRD gegenüber den Völkerrechtsnormen), Warszawa 1986.

der Vermögensrechte der Aussiedler⁵⁷⁾. Die Normalisierung der Beziehungen zwischen der VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland konnte bislang nicht über die bundesdeutschen Rechtspositionen hinaus weiterentwickelt werden.

Wenn auch in den wirtschaftlichen Beziehungen beider Länder eine relativ tiefgreifende positive Wandlung eingetreten war, so gab es doch auch hier spezifische Schwierigkeiten. Trotz ständiger Zuwachsraten im Warenaustausch in den siebziger Jahren wurden die bestehenden Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Ein Problem auf der polnischen Seite war die nicht hinreichende Spezialisierung der Exportproduktion, eine viel zu geringe Reaktionsfähigkeit der polnischen Hersteller auf die Wandlungen des bundesdeutschen Marktes und mangelnde Voraussetzungen für eine optimale Verkaufsförderung der polnischen Waren im Westen. Die Bundesrepublik hingegen bestand auf gewissen Beschränkungen in bezug auf einige polnische Waren, die in die Bundesrepublik ausgeführt werden sollten. Zwar handelte es sich dabei um eine kleine Gruppe, nämlich um sechs Prozent etwa aller Positionen in der Handelsstatistik, für Polen waren das aber etwa 25 Prozent des Anteils am Exportwert auf dem bundesdeutschen Markt.

Neuralgische Punkte in den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen waren:

1. die unausgeglichene Handelsstruktur;
2. die industrielle Kooperation, auf die man anfänglich viele Hoffnungen setzte, die aber weiterhin zu wünschen übrigläßt;
3. die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, der es weiter an einem formell-rechtlichen Rahmen fehlt;
4. die Zusammenarbeit polnischer und bundesdeutscher Firmen auf Drittmärkten, obwohl gewisse Erfolge in diesem Bereich bereits erreicht wurden.

Im polnischen Export in die Bundesrepublik hatten landwirtschaftliche Produkte, Halbwaren und Rohstoffe einen im Verhältnis zum Gesamtexport zu hohen Anteil. Industrielle Fertigwaren bildeten dagegen den größten Teil des gesamten bundesdeut-

schen Exports nach Polen⁵⁸⁾. Die bundesdeutschen Firmen gaben meistens der einfachen Kooperationszusammenarbeit den Vorzug, indem sie nur auf eine Erweiterung der Absatzmärkte abzielten. Dies führte dazu, daß es an günstigen Kreditbedingungen ebenso fehlte wie an Versicherungen, die Realisierungsbedingungen nicht zu verschlechtern⁵⁹⁾. Auf der polnischen Seite wären vor allem viel zu geringer Unternehmungsgest und mangelnder Schwung der diesbezüglichen Firmen zu verzeichnen. Ein Haupthindernis bei der Entwicklung der Zusammenarbeit auf Drittmärkten war eine Abneigung der Bundesrepublik gegen eine Kreditierung dieser polnischen Lieferungen. Die Einwände gegen die Qualität polnischer Lieferungen spielten auch eine bestimmte Rolle. Nichtsdestoweniger machte der Anteil dieser Lieferungen und Dienstleistungen am polnischen Gesamtexport in die Bundesrepublik 1980 etwa 1,4 Prozent aus.

In den achtziger Jahren kam es zur beträchtlichen Senkung der polnisch-bundesdeutschen Umsätze. Der Exportwert in die Bundesrepublik ist in den Jahren 1981 bis 1982 um etwa 34 Prozent und der Importwert aus der Bundesrepublik um etwa 44 Prozent im Verhältnis zu 1980 gefallen⁶⁰⁾. Die Hauptursache dieser drastischen Senkung des Importwertes waren die finanziellen Schwierigkeiten Polens. Eine Rolle spielte dabei indes auch die Blockierung fast aller Polen zugesprochenen Kredite durch die Bundesrepublik. Im Bereich der industriellen Kooperation sind viele polnisch-bundesdeutsche Kontakte abgebrochen. Obwohl gewisse positive Ergebnisse in der Zusammenarbeit auf den Märkten dritter Länder erreicht wurden⁶¹⁾, fällt die bisherige Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen in den achtziger Jahren besonders schmal aus.

⁵⁸⁾ Zwar sank der Anteil von Agrarprodukten am Gesamtexport von 40 % im Jahre 1970 auf 13 % im Jahre 1980, Polen lieferte jedoch in die Bundesrepublik 1980 nur etwa 33 % von industriellen Fertigwaren. Fast 90 % der bundesdeutschen Exporte nach Polen entfielen auf Werkzeugmaschinen, Röhren, Eisenwaren, Chemieprodukte und andere industrielle Fertigwaren. M. Tomala, *Gospodarka RFN wczoraj, dziś i jutro* (Die Wirtschaft der BRD gestern, heute und morgen), Warszawa 1979, S. 194; H.-A. Jacobsen (Anm. 49), S. 25.

⁵⁹⁾ Die Bundesregierung gewährte Polen eine solche Zusage beim Projekt zur Vergasung von Kohle und beim Kupferproduktionsprojekt. Vgl. auch J. Sulek, *Bilans realizacji układu Polska-RFN z 7 grudnia 1970 roku* (Eine Bilanz der Verwirklichung des Vertrages Polen-BRD vom 7. Dezember 1970), in: *Sprawy Międzynarodowe*, (1980) 12, S. 21.

⁶⁰⁾ Im Jahre 1985 ist der polnische Exportwert in die Bundesrepublik wieder um etwa 40 % und der polnische Importwert aus der Bundesrepublik um etwa 30 % im Verhältnis zu 1982 gestiegen. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/6271, S. 8.

⁶¹⁾ Der Anteil polnischer Lieferungen und Dienstleistungen auf diesem Gebiet wuchs von 1,4 % im Jahre 1980 auf 3,6 % im Jahre 1982, vgl. *Problemy normalizacji* (Anm. 39), S. 195.

⁵⁷⁾ Aus diesem Grunde bzw. wegen der West-Berlin-Klausel konnten bisher u. a. folgende Abmachungen nicht in Angriff genommen werden: ein Staatsangehörigkeitsabkommen, ein Konsularvertrag, ein Rechtshilfeabkommen, ein Abkommen über wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit, jährliche Realisierungsprogramme für das Kulturabkommen. Vgl. das Aide-mémoire der Regierung der VRP an die Regierung der BRD vom 30. März 1977, in: PRL-RFN. Dokumenty i materialy 1970—1985 (VRP-BRD. Dokumente und Materialien 1970—1985), hrsg. von J. Drozd und A. Wojtal, Warszawa 1987, S. 164—172.

Auch im Kulturbereich sind gewisse widersprüchliche Tendenzen zu beobachten. Nachdem die beiden Staaten 1976 ein Kulturabkommen abgeschlossen hatten, konnten sie sich auf die unentbehrlichen jährlichen Realisierungsprogramme nicht einigen. Eine ganze Reihe von Möglichkeiten, die das Abkommen bietet, wurden bisher nicht voll genutzt. Ein Hinderungsgrund für die Bundesregierung war die Einbeziehung bzw. Nichteinbeziehung West-Berlins. Es fehlt der kulturellen Zusammenarbeit eine bestimmte Regelmäßigkeit und eine weitere Entfaltung.

Ein zweiter Problemkreis von großem Gewicht war die Verwirklichung der Schulbuchempfehlungen von 1976. Die Bemühungen der sozialliberalen Koalition sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene konnten nicht verhindern, daß CDU und CSU imstande waren, die meisten ihrer entspannungskritischen Vorstellungen in den am 12. Februar 1981 von der Kultusministerkonferenz beschlossenen „Grundsätzen für die Darstellung Deutschlands in Schulbüchern und kartographischen Werken für den Schulunterricht“ zu verankern. Ungeachtet aller nach wie vor diesbezüglich bestehenden innenpolitischen Schwierigkeiten ist festzustellen, daß sowohl die Vertragstreue gegenüber der VR Polen als auch die Bemühungen um eine einheitliche Darstellung deutscher Grenzen zur Folge haben müssen, daß diese Frage nicht unregelt bleibt. Sie ist nicht nur für die polnisch-bundesdeutschen Beziehungen, sondern auch für die Bundesrepublik selbst von Wichtigkeit.

Ein dritter Problembereich betrifft die Jugendkontakte. Wenn die Regierungen Polens und der Bundesrepublik auch dem Jugendaustausch eine große Bedeutung zuschrieben, so gingen sie hier von gegensätzlichen Realisierungskonzeptionen aus. Die polnische Seite bestand darauf, die Jugendkontakte und den Normalisierungsprozeß aufeinander abzustimmen. Sie machte die Intensivierung beiderseitiger Jugendkontakte von der Verwirklichung der Schulbuchempfehlungen abhängig. Die bundesdeutsche Seite wollte dagegen dem Jugendaustausch — analog dem deutsch-französischen Muster — einen „unabhängigen“, von den Grundfragen

losgelösten Charakter geben. Die Meinungsunterschiede zwischen den beiden Regierungen in diesen Fragen belasteten das polnisch-bundesdeutsche Verhältnis nicht in dem Maße, daß die Gefahr eines Stops des Normalisierungsprozesses bestand. Man kann aber durchaus der Auffassung sein, daß die oben erwähnten Schulbuchempfehlungen einen Beitrag zur friedensfreundlichen Erziehung der Jugend leisten und einen Ausgangspunkt der erweiterten Jugendkontakte sein könnten.

Wie die Frage der Familienzusammenführung von der Bundesregierung als eine Legitimation der Glaubwürdigkeit ihrer Ostpolitik bzw. Polen-Politik gegenüber der bundesdeutschen Öffentlichkeit betrachtet wurde, so spielte die Wiedergutmachungsfrage für die Opfer der NS-Terrorherrschaft eine wesentliche Rolle bei der moralischen Legitimation der Bundesrepublik gegenüber der internationalen öffentlichen Meinung. Der Standpunkt der Bundesregierung gegenüber den Kriegsentschädigungen war von Anfang an durch Ambivalenz gekennzeichnet. Einerseits weigerte sie sich — mit Rücksicht auf das Londoner Schuldenabkommen von 1953 —, die Reparationen für die NS-Verbrechen militärischer Art zu bezahlen⁶²). Andererseits schloß sie in den Jahren 1952 bis 1964 mit Israel und zwölf weiteren europäischen Staaten Vereinbarungen ab, die Ansprüche dieser Länder auf individuelle Wiedergutmachung der NS-Opfer regelten. In bezug auf Polen und andere sozialistische Staaten kapselte die Bundesregierung aber die individuelle Wiedergutmachung durch die bundesrepublikanische Rechtsordnung ein⁶³). Die polnische Regierung betrachtete hingegen die Entschädigung, die die Bundesregierung bis 1972 in Höhe von 140 Millionen DM für die polnischen Opfer der pseudomedizinischen Versuche der Nationalsozialisten geleistet hatte, als einen ersten Schritt auf dem Wege, die Wiedergutmachungsfrage zukünftig zu regeln⁶⁴). Von polnischem Standpunkt aus wurde daher die Frage der individuellen Wiedergutmachung für das NS-Unrecht an Verfolgten zum bedeutenden Normalisierungsdefizit auf humanitärer Ebene.

VI. Schlußfolgerungen

Mit der Unterzeichnung des Warschauer Vertrages im Jahre 1970 wurde der Konflikt um die Oder-Neiße-Grenze geregelt. Dies bedeutete aber kei-

nesfalls, daß alle Streitfragen beseitigt wurden. Eine gewisse Instabilität und bestimmte destruktive Folgen brachte der Normativismus der bundesrepublikanischen Seite in die polnisch-bundesdeutschen Beziehungen nach 1970 ein. Er beinhaltete eine Verwischung der Unterschiede zwischen dem bestehenden und dem postulierten Recht. Man versuchte damit, den Warschauer Vertrag vom Standpunkt seiner Übereinstimmung mit den deutsch-

⁶²) Archiv der Gegenwart, (1953), S. 3888.

⁶³) BGBl. 1953/I, S. 1387; BGBl. 1956/I, S. 559; BGBl. 1965/I, S. 1315.

⁶⁴) S. Cholewiak, The FRG War Indemnities to Polish Citizens, in: Studies on International Relations, (1975) 4, S. 79–98.

landpolitischen Zielen der Bundesregierung auszu-
legen und als ein *modus vivendi* in den beidersei-
tigen Beziehungen zu betrachten. Diese deutschland-
politische Funktion der bundesdeutschen Polen-Po-
litik erschwerte den Normalisierungsprozeß vor-
nehmlich in seinem rechtlich-politischen Bereich.

Dies sollte aber nicht den Eindruck erwecken, daß
das polnisch-bundesdeutsche Verhältnis nach 1970
ausschließlich nach negativen Kriterien zu messen
wäre. Als ein positives Zeichen der Entwicklung
der beiderseitigen Beziehungen nach 1970 ist die
Pacta-sunt-servanda-Politik fast aller politischen
Kräfte in der Bundesrepublik zu sehen. Die Unter-
zeichnung des Warschauer Vertrages ermöglichte
es auch, daß die beiden Länder viele neue Verträge
und Vereinbarungen abschließen konnten, die die
wirtschaftliche, kulturelle und politische Zusam-
menarbeit erweiterten. Die Zusammenarbeit im
Wirtschafts- und Kulturbereich wurde zum Kataly-
sator des Normalisierungsprozesses, wodurch auch

die weitere Zusammenarbeit der europäischen Län-
der gefördert werden konnte.

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der
VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland
war bis etwa 1976/77 einer der dynamischsten Ak-
zente der europäischen Entspannungspolitik. In
den letzten Jahren war das polnisch-bundesdeut-
sche Verhältnis allerdings durch eine erneute Ab-
kühlung gekennzeichnet, die stärker war als die Kli-
maverschlechterungen, die ansonsten in den Bezie-
hungen zwischen Ost und West zu beobachten wa-
ren. Der Besuch, den Bundesaußenminister Hans-
Dietrich Genscher der VR Polen Mitte Januar 1988
abgestattet hat, scheint nun eine neue Öffnung in
den beiderseitigen Beziehungen zu bedeuten. In-
folge dieses Besuches wurde nämlich ein günstiges
politisches Klima geschaffen, das es erleichtern
sollte, neue Abmachungen zu treffen und das bis-
herige Normalisierungsdefizit zu verkleinern.

Polen nach dem Referendum — Sackgasse oder Chancen für weitere Reformen?

Die innenpolitische Entwicklung Polens in den achtziger Jahren ist durch eine Reihe zum Teil spektakulärer Ereignisse gekennzeichnet, die das politische Bewußtsein der Gesellschaft nachhaltig verändert und ihre Spuren auch im konkreten Funktionieren des politischen Systems hinterlassen haben — vom Entstehen und Wirken der von der Partei unabhängigen Gewerkschaft „Solidarität“ 1980/81 über den Kriegszustand 1981—83 bis hin zum Referendum

vom 29. November 1987, bei dem die erforderliche Mehrheit der Stimmberechtigten nicht erreicht wurde. Wie war es möglich, daß erstmals seit Ende der vierziger Jahre die politische Führung in einem sowjetsozialistischen Staat eine Abstimmung verlor? Was hat sich in den achtziger Jahren im sozio-politischen System Polens verändert, und wie sind seine Perspektiven für die nahe Zukunft?

I. Reformen und Reformprozesse der achtziger Jahre

Trotz des gravierenden Rückschlags, der durch die mit dem Kriegszustand verbundenen einschneidenden Einschränkungen der politischen und individuellen Rechte verursacht war, läßt sich in Polen in den achtziger Jahren ein Prozeß grundlegender Reformen des sozio-politischen Systems beobachten, dessen Ende offenbar noch nicht erreicht ist. Die Motivation der politischen Führung zur Durchführung dieser Reformen war und ist dreifacher Natur: technokratisch, politisch und sozio-ökonomisch. Das heißt, die Maßnahmen zielen auf eine Effizienzoptimierung der bestehenden Institutionen und der ihnen zugrundeliegenden Mechanismen, auf eine Minderung gesellschaftlichen Drucks und auf eine Steigerung der Produktivität in der Wirtschaft.

1. Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz staatlicher Institutionen

Seit General Jaruzelski 1981 das Amt des Ministerpräsidenten und kurz darauf den Posten des I. Sekretärs des ZK der Partei übernahm, wurde von der politischen Führung immer wieder die Notwendigkeit eines „starken Staates“ betont. In den achtziger Jahren wurde die Zahl der Beamten um rund 30 Prozent erhöht und die Rolle der Staatsverwaltung (zu Lasten der Weisungskompetenzen der Partei) ausgebaut. Einer Effizienzsteigerung der bestehenden Institutionen sollten u. a. einzelne Gesetze über die Funktionsweise von Ministerien dienen. Der Ende der siebziger Jahre durch z. T. unklare Kompetenzabgrenzungen und persönliche Rivalitäten bedingte „Voluntarismus“ bei zahlreichen Ent-

scheidungen¹⁾ sollte in Zukunft zumindest erschwert werden.

Die Equipe von General Jaruzelski konnte den Staatsapparat in den achtziger Jahren im wesentlichen nach ihren Vorstellungen formen. Die Aufblähung der staatlichen Behörden, die daraus resultierte, war indes keineswegs gleichzusetzen mit größerer Leistungsfähigkeit. Gerade im Hinblick auf die propagierte „zweite Etappe“ der Wirtschaftsreform wurde dann im Herbst 1987 das sogenannte staatliche „Zentrum“ deutlich gestrafft. Mehrere Ministerien (vor allem „Branchenministerien“ für einzelne Wirtschaftsbereiche) und diesen gleichgestellte zentrale Ämter wurden nun zusammengelegt oder umstrukturiert, so daß sich die Zahl der Mitglieder des Ministerrats auf 23 reduzierte. Damit verbunden war die Freisetzung von rund 3 000 Beamten, die wohl nicht zuletzt dazu diente, Widerstand gegen die Reformen im Staatsapparat zu brechen. Ob sich mit dem Umbau der staatlichen Exekutive allerdings die erhoffte Dynamisierung des Staats- und Wirtschaftsapparats einstellen wird, bleibt abzuwarten. Skeptiker schließen jedenfalls nicht aus, daß sich in den Institutionen schrittweise eine Tendenz zur Wiederherstellung der alten Strukturen und Funktionen des „Zentrums“ entfalten wird²⁾. Mit Sicherheit ist in der Bürokratie eine Neigung vorhanden, sich verbal zu den Reformen zu bekennen, sie in der Praxis aber zu unterlaufen.

¹⁾ Vgl. Klaus Ziemer, Polens Weg in die Krise. Eine politische Soziologie der „Ära Gierek“, Frankfurt/M. 1987, insbesondere S. 178 ff.

²⁾ So der Soziologe Jan Szczepański in seiner Prognose für die Entwicklung Polens 1988, in: *Przegląd Tygodniowy* 1, vom 3. Januar 1988, S. 1.

Auch der Erfolg der von Regierungsseite immer wieder propagierten Aktivierung der Nationalräte, also der „Parlamente“ auf Wojewodschafts- und lokaler Ebene, ist offen. Selbst wenn den Nationalräten in Zukunft größere Kompetenzen zugewiesen werden — wie in den Ende Januar 1988 vom Staatsrat zur „gesellschaftlichen Konsultation“ vorgelegten „Grundsätze“ zur Änderung des betreffenden Gesetzes von 1983 vorgesehen — und zudem unter den Mitgliedern dieser Räte Fachleute Initiativkraft entfalten sollten, so wird deren Handlungsspielraum doch durch die mangelnde finanzielle Ausstattung der Nationalräte sehr stark beschnitten sein.

2. Größere Autonomie des Parlaments und der Bündnisparteien

Spürbar modifiziert hat sich in den achtziger Jahren das Verhältnis zwischen der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP) und den staatlichen Institutionen. Deren autonome Handlungsspielräume sind größer geworden, sie können ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen in stärkerem Maße wahrnehmen als früher. Besonders augenfällig ist dies beim Sejm. Er nimmt heute ein gewisses Mitspracherecht gegenüber der Regierung wahr. Dies betrifft zwar nicht die grundlegenden Optionen der Außenpolitik oder der militärischen Bündnisse. Aber im Bereich der internen, eher technokratischen Probleme, vor allem solcher sozio-ökonomischer Natur, hat der Sejm in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Zum Teil heftige Kritik an der Regierungspolitik und bisweilen zweistellige Zahlen von Gegenstimmen und Stimmenthaltungen — die freilich nie auch nur annähernd die Verabschiedung eines dem Plenum vorgelegten Entwurfs gefährden — belegen, daß der Sejm keine automatisch funktionierende „Abstimmungsmaschine“ mehr ist.

Das jüngste Beispiel hierfür lieferte die Diskussion über das Gesetz zum Haushalt für 1988, dessen Defizit aufgrund von Forderungen des zuständigen Sejm-Ausschusses um 100 Millionen Zloty verringert worden war. Trotzdem waren in der Diskussion das Unbehagen (selbst der PVAP-) Abgeordneten und auch Zweifel an der Fähigkeit der Regierung, die Wirtschaftsentwicklung in den Griff zu bekommen, unüberhörbar. Der modifizierte Entwurf wurde schließlich bei vier Gegenstimmen und 38 Enthaltungen angenommen³⁾. Zwar wurden 1985 ganze 98 von 460 Abgeordneten wiedergewählt, so daß im neuen Sejm nur wenig personelle Kontinuität gegeben war und die Abgeordneten erst langsam in ihre Rolle fanden. Äußerst sensibel reagiert allerdings auch jetzt (wie schon 1980—85) zumindest eine kleine Minderheit von Abgeordne-

ten, wenn das Parlament faktisch vor vollendete Tatsachen gestellt wird⁴⁾.

Aufgrund der Schwäche der PVAP konnten in den achtziger Jahren auch die beiden „Bündnisparteien“ ZSL (Bauernpartei) und SD (Demokratische Partei) ihren Spielraum erweitern. Bis 1956 waren sie der PVAP absolut untergeordnet gewesen und hatten danach — in einem je nach „politischer Konjunktur“ schwankenden Ausmaß — die Rolle von Interessenvertretern für ihre Klientel (ZSL für die Individualbauern, SD für das private Handwerk und die städtische Intelligenz) wahrnehmen können. Die ZSL erzielte sichtbare Erfolge durch die Liberalisierung der Agrarpolitik, die ihren spektakulärsten Ausdruck in der Verfassungsänderung vom 21. Juli 1983 fand: Den Individualbauern wurde das Recht garantiert, ihren landwirtschaftlichen Besitz vererben zu können. Die SD konnte neben größeren Entfaltungsmöglichkeiten für die Privatinitiative in der Wirtschaft vor allem die Institutionalisierung des Verfassungstribunals als Erfolg verbuchen (s. u.).

Die Zusammenarbeit von ZSL und SD mit dem PVAP seit dem Herbst 1980 wird seit einiger Zeit in Teilen der polnischen Literatur als „koalitionsmäßige Art der Machtausübung“ und als originelle Anpassung des politischen Systems an die „Spezifik des Aufbaus des Sozialismus in Polen“ gefeiert⁵⁾. ZSL und SD erkennen allerdings weiterhin den absoluten Führungsanspruch der PVAP an, so daß keineswegs von einem Bündnis gleichberechtigter Partner gesprochen werden kann. Beide Parteien bemühen sich jedoch sichtlich um stärkere Profilierung. So fordert insbesondere die SD eine weitere institutionelle Absicherung der Rechtsstaatlichkeit und im Hinblick auf die geplante Verfassungsänderung (s. u.) u. a. die Einführung des Amtes eines Staatspräsidenten. Zudem verlangt die SD die Gleichberechtigung des privaten Wirtschaftssektors mit dem staatlichen und die Aufwertung des verfassungsmäßigen Rangs der Intelligenz als sozialer Gruppe (neben Arbeiterklasse und Bauern).

Eine deutliche Differenzierung unter den politischen Parteien belegt auch eine Erhebung der poli-

⁴⁾ So protestierten auf der Sejm-Sitzung vom 19. November 1987 mehrere Abgeordnete dagegen, daß ihnen die Kandidatin für das Amt der „Fürsprecherin für die Bürgerrechte“ — an deren Person sie nichts auszusetzen hatten — erst einen Tag vor der Abstimmung vorgestellt wurde. Der parteilose Abgeordnete Ryszard Bender, Professor an der Katholischen Universität Lublin, nannte dies ein „Zeichen von Voluntarismus des Sejm-Präsidiums oder von jemandem aus den einflußreichen politischen Lobbies“. Er klagte ferner, man dürfe „uns Abgeordnete nicht wie Bauern auf dem Schachbrett behandeln, die jeden Zug unterwürfig hinnehmen“; vgl. Ład vom 20.—27. Dezember 1987, S. 25.

⁵⁾ So u. a. Henryk Groszyk, Marek Żmigrodzki, Koalicjiny sposób sprawowania władzy (Die koalitionsmäßige Art der Machtausübung), in: Studia Nauk Politycznych, 4 (1987) 88, S. 7—17, hier S. 15.

³⁾ Vgl. Trybuna Ludu vom 22. Januar 1988.

tischen Einstellungen, die das Zentrum für die Erforschung der öffentlichen Meinung (CBOS) im Herbst 1985 unmittelbar nach Abschluß der Wahlkampagne unter 684 (von insgesamt 820) Wahlkreiskandidaten für die Sejmwahlen durchführte. Auf die Frage nach dem für Polen wünschenswerten Wirtschaftsmodell sprachen sich insgesamt 50,2 Prozent für ein marktwirtschaftliches Modell aus, darunter allerdings nur 38,2 Prozent der PVAP-Kandidaten, hingegen 53,6 Prozent der ZSL- und sogar 63,2 Prozent der SD-Vertreter. Auch hinsichtlich der Frage, ob es keine Hindernisse auf dem Weg zur nationalen Verständigung gebe, war das Bild differenziert: 59,5 Prozent der ZSL- und 57,8 Prozent der PVAP-Kandidaten, aber nur 34,2 Prozent der SD-Bewerber sahen derartige Hindernisse nicht ⁶⁾.

3. Die Stärkung der „sozialistischen Rechtsstaatlichkeit“

Eine größere Autonomie hat in den achtziger Jahren — nicht ohne Rückschläge und Verzögerungen — auch der Bereich des Rechts erhalten. Das Recht stellt in sowjetsozialistischen Staaten eines der wichtigsten Instrumente der Partei zur Durchsetzung ihres Führungsanspruchs dar und wird dementsprechend ggf. nach politischen Opportunitätskriterien funktionalisiert.

In Polen, wo nach 1956 die vorsozialistische Rechts-tradition stärker betont, von der politischen Führung aber auch vielfach mißachtet wurde, wurde seit Mitte der siebziger Jahre vor den negativen Folgen mangelnder Rechtsstaatlichkeit gewarnt. Die Rechtsstaatlichkeit — so wurde argumentiert — besitze nach der Stabilisierung der heutigen Staatsordnung einen anderen Stellenwert als zur Zeit des Klassenkampfes. Zu häufiges Ändern der Rechtsprinzipien könne zu einer Relativierung des Rechtsbegriffs in der Gesellschaft führen ⁷⁾.

Mit dem Abbau institutionalisierter Kontrollen und der Zentralisierung und Personalisierung von Entscheidungsprozessen Ende der siebziger Jahre wurden disfunktionale Mechanismen innerhalb des Staatsapparats so offensichtlich, daß kurz nach dem Sturz von Premierminister Piotr Jaroszewicz im Frühjahr 1980 das Gesetz über das Oberste Verwaltungsgericht verabschiedet wurde. Das Oberste Verwaltungsgericht nahm am 1. September 1980 seine Tätigkeit auf und hat seither eine Reihe grundsätzlicher Urteile gefällt, die die Rechtssicherheit des Individuums gegenüber staatlichen Instanzen beträchtlich erhöhen. Einer verschärften

⁶⁾ Piotr Kwiatkowski/Eugeniusz Śmitowski, *Posłowie IX kadencji o najważniejszych problemach polityczno-gospodarczych* (Die Abgeordneten der IX. Wahlperiode über die wichtigsten politisch-ökonomischen Probleme), in: *Buletyn Centrum Badania Opinii Społecznej*, 1 (1987) ¹, S. 67—82, hier S. 73—76.

⁷⁾ Siehe K. Ziemer (Anm. 1), S. 150 f.

Kontrolle primär des Finanzgebarens von Staatsorganen diente eine Verfassungsänderung vom Herbst 1980, die der Obersten Verwaltungskammer (NIK) in etwa die Kompetenzen zurückgab, die sie vor 1976 besessen hatte. Weniger bewährt hat sich bisher die „Arbeiter- und Bauerninspektion“, die 1985 nach dem Muster anderer sowjetsozialistischer Staaten eingeführt wurde.

Die Verhängung des Kriegszustands und insbesondere dessen unter Bruch der Verfassung in Kraft gesetzte Folgebestimmungen waren allerdings ebenso wie die Verschärfung des politischen Strafrechts während des Kriegszustands kaum dazu angetan, das Rechtsbewußtsein in der Bevölkerung zu festigen. Dennoch wurde bereits in den ersten Monaten des Kriegszustands unter dem Schlagwort „Fortsetzung der sozialistischen Erneuerung“ eine Verfassungsänderung beschlossen, die ein Staats- und ein Verfassungstribunal einführte.

Von Bedeutung ist dabei vor allem das Verfassungs-tribunal, dessen Richter vom Parlament auf acht Jahre gewählt werden. Es überprüft auf Antrag bestimmter staatlicher Institutionen oder gesellschaftlicher Organisationen die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsakten und die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Wird ein Gesetz für nicht verfassungskonform befunden, so kann allerdings das Parlament als Repräsentant der nationalen Souveränität den Beschluß des Verfassungs-tribunals überstimmen.

Um die Konstituierung dieser in sowjetsozialistischen Staaten einzigartigen Institution ⁸⁾ gab es jahrelange Auseinandersetzungen, und es dürfte kein Zufall sein, daß das betreffende Ausführungsgesetz erst Ende 1985, also wenige Monate nach dem Amtsantritt von Parteichef Gorbatschow in der Sowjetunion, erlassen wurde. Das Verfassungs-tribunal hat Anfang 1986 seine Tätigkeit aufgenommen und seither mehrere zum Teil spektakuläre Urteile gefällt, in denen auch die Regierung — gegen den erkennbaren heftigen Widerstand ihrer Vertreter — verurteilt wurde. Aber auch weniger aufsehenerregende Urteile besitzen insofern Bedeutung, als das Gericht in seinen Urteilsbegründungen über den Einzelfall hinauswirkende verbindliche Normen für den Erlaß von Verwaltungsakten gesetzt hat. Das Verfassungs-tribunal, das nach allem Anschein weitgehend autonom entscheidet, trägt somit maßgeblich zur Erhöhung der Rechtssicherheit und des Niveaus der Rechtskultur in Polen bei.

Gleichfalls Neuland für sowjetsozialistische Staaten betrat Polen mit der nach jahrelangen Diskussionen Ende 1987 durch eine Verfassungsänderung be-

⁸⁾ Vergleichbar ist lediglich der Verfassungs-rat in Ungarn, siehe Ferenc Majoros, *Der ungarische Verfassungs-rat und das polnische Verfassungs-tribunal im Vergleich*, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 18, Köln 1987.

schlossenen Einführung des Amtes des „Fürsprecher für Bürgerrechte“, einer Art Ombudsmann, dessen Aufgabe primär darin besteht, die Einhaltung der Individualrechte zu sichern und deren Garantien auszubauen. Der „Fürsprecher“, seiner Rechtskonstruktion nach ein eigenes Staatsorgan, hat einmal im Jahr dem Parlament einen Bericht über die Einhaltung bzw. die Verletzung der Bürgerrechte vorzulegen. Die erste Amtsinhaberin, die parteilose Jura-Professorin Ewa Łętowska, hat erst zur Jahreswende 1987/88 ihre Arbeit aufgenommen, so daß diese noch nicht beurteilt werden kann. Allein die Institutionalisierung eines Ombudsmanns zeigt indes, daß der propagierte „Ausbau der sozialistischen Rechtsstaatlichkeit“ auch den Bereich der Individualrechte mit einschließt. Gremien mit dem Ombudsmann analogen Funktionen sollen auf Wojewodschaftsebene in Gestalt von „Bürgerkonventen“ bei den Vorsitzenden der Nationalräte entstehen. In die „Bürgerkonvente“ sollen auch Angehörige der „Opposition“ (s. u.) berufen werden können. Bislang sind allerdings erst wenige dieser Konvente gebildet worden.

Zu Beginn der achtziger Jahre wurden in Polen in einer lebhaft geführten Diskussion fehlende rechtliche Regelungen für das mangelhafte Funktionieren vieler Bereiche, für die zahlreichen Möglichkeiten zum persönlichen Machtmißbrauch und für andere Mißstände verantwortlich gemacht. Eine Konsequenz aus dieser Erkenntnis war in den achtziger Jahren eine Gesetzesflut, die tatsächlich etliche Lücken füllte. Viele Regelungen waren jedoch wenig durchdacht und machten nach kurzer Zeit Novellierungen erforderlich. Einige Gesetzesentwürfe wurden von der Regierung nach einer vernichtenden Kritik im zuständigen Sejm-Ausschuß zurückgezogen. Zur Inkonsistenz vieler gesetzlicher Bestimmungen (nicht nur) der achtziger Jahre kommt der im polnischen Schrifttum nun mehrfach betonte Umstand, daß die präzise Auslegung von Rechtsvorschriften, die seit 1980 das Oberste Verwaltungsgericht und jetzt auch das Verfassungstribunal vornehmen, kaum in Einklang zu bringen ist mit der in ihrem Kern aus dem Jahre 1952, also der stalinistischen Epoche, stammenden Staatsverfassung. Diese zeichnet sich nämlich durch viele sehr allgemein gehaltene Regelungen aus⁹⁾, was der politischen Führung einen relativ großen Dispositionsspielraum beließ.

Der X. Parteitag der PVAP von 1986 faßte daher den Beschluß, die Verfassung nach Möglichkeit bis 1991 — also zum 200. Jahrestag der am 3. Mai 1791 verabschiedeten ersten schriftlichen Verfassung Polens — einer grundlegenden Überarbeitung zu un-

terziehen. Ob dies in Form einer Revision der bestehenden Verfassung oder durch die Ausarbeitung eines gänzlich neuen Verfassungstextes geschehen soll, ist noch offen. Unter den polnischen Staatsrechtlern ist jedenfalls bereits eine lebhafte Diskussion im Gange¹⁰⁾.

Als weitere Mängel der bisherigen Verfassung werden dabei u. a. genannt: die formale Behandlung der Repräsentativorgane sowie die Betonung der ökonomischen, nicht aber der rechtlich-institutionellen Garantien der Bürgerrechte. Wie weit für die neue Verfassung aus den Entwicklungen der achtziger Jahre tatsächlich grundlegende Konsequenzen gezogen werden — etwa bei einer eventuellen Neuformulierung der Führungsrolle der Partei —, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen.

4. Größere Transparenz des öffentlichen Lebens

Eines der zentralen Schlagworte der „sozialistischen Erneuerung“ lautet seit Anfang der achtziger Jahre: mehr Transparenz des öffentlichen Lebens. Diese Forderung zielt zum einen auf eine Effizienzsteigerung von Institutionen und Organisationen, insbesondere im Wirtschaftsbereich; zum anderen soll die Glaubwürdigkeit des öffentlichen Lebens und der veröffentlichten Meinung gestärkt werden.

Diesem Zweck diene das am 1. Oktober 1981 in Kraft getretene Gesetz über die Zensur, das auch nach der restriktiven Novellierung am Ende des Kriegszustands immer noch als relativ liberal gelten kann. Heute berichten Rundfunk und Fernsehen weitaus kritischer als früher, und in der Presse (auch in der legalen) finden sehr lebhaft, zum Teil ausgesprochen polemische Diskussionen statt, deren Angriffsziel bisweilen auch Vertreter der Regierung sind. Über Hebel wie die Zuteilung von Papier, Druckerschwärze etc. verfügen die staatlichen Instanzen freilich über Mittel, die es ermöglichen, daß ihnen weniger genehme Blätter keine der eigentlichen Nachfrage entsprechende Auflage erhalten¹¹⁾. Immerhin hat es in den letzten Jahren und Monaten auch bemerkenswerte Neugründungen von Zeitschriften gegeben, die die veröffentlichte (legale) Meinungsvielfalt belebt haben; darunter im Sommer 1987 die erste private, d. h. nicht von einer anerkannten Organisation herausgegebene und damit finanziell mit vollem unternehmerischen Risiko arbeitende „Res publica“, eine von jungen Konser-

¹⁰⁾ So war Ende 1987 die Jubiläumsnummer (500) der führenden Staatsrechtszeitschrift „Państwo i Prawo“ (Staat und Recht) ausschließlich Fragen der Verfassungsreform gewidmet.

¹¹⁾ Vgl. hierzu die Klagen des Chefredakteurs der führenden katholischen Wochenzeitschrift „Tygodnik Powszechny“, Jerzy Turowicz, in: Tygodnik Powszechny vom 19. April 1987; in größeren Auszügen in deutscher Übersetzung in: Osteuropa, 37 (1987) 12, A 681—685.

⁹⁾ So u. a. Jerzy Kuciński, *Doskonalenie systemu politycznego potrzeba czasu* (Die Vervollkommnung des politischen Systems — Ein Erfordernis der Zeit), in: *Nowe Drogi*, 9 (1987), S. 14—29, hier S. 28.

vativen sehr niveauvoll gemachte, gesellschaftlich-politischen, literarischen und historischen Fragen gewidmete Monatszeitschrift, deren Vorläufer vor einigen Jahren im Untergrund erschien.

Einen bemerkenswerten Beitrag zur „Transparenz“ der polnischen Gesellschaft leisten die zum Teil in der Tages- und Wochenpresse veröffentlichten Ergebnisse von Meinungsumfragen, insbesondere des 1982 gegründeten Instituts CBOS¹²⁾. Mit den offensichtlich nach westlichen sozialwissenschaftlichen Standards durchgeführten Erhebungen erhält die politische Führung ein halbwegs realistisches Bild von der Stimmung in der Gesellschaft und kann ggf. gezielte Krisenprophylaxe treiben. Gleichzeitig verschafft die Publikation auch von Ergebnissen, die der Regierung sehr unangenehm sein müssen, nach innen eine gewisse Entlastung und erhöht wenigstens bis zu einem gewissen Grad die Glaubwürdigkeit der politischen Führung und ihrer Vorhaben.

5. Die neue Kaderpolitik

Eines der wichtigsten Instrumente der Partei zur Durchsetzung ihres Führungsanspruchs über die Gesellschaft ist die Kaderpolitik. Die Partei(-führung) besitzt die Verfügungsgewalt über die personelle Besetzung aller Führungspositionen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft (ausgenommen die Kirche). Fehler in der Kaderpolitik, insbesondere die Diskriminierung kompetenter Parteiloser bei der Berufung in Leitungsfunktionen, wurden in den Systemkrisen 1970/71 und vor allem 1980/81 auch in der Parteipresse offen kritisiert. 1983 wurden von der Parteiführung neue Grundsätze für die Kader-

politik beschlossen, die immerhin zur Folge hatten, daß der Anteil von Parteilosen unter den „Führungskadern“¹³⁾ bis 1986 auf rund 30 Prozent anwuchs¹⁴⁾. Nicht bekannt gegeben wurde freilich die absolute Zahl der unter die „Nomenklatur“ fallenden Stellen. Für die siebziger Jahre schätzte Takayuki Ito ihre Zahl auf 150 000 bis 300 000¹⁵⁾. Diese Zahl soll sich in den achtziger Jahren mindestens verdoppelt haben, so daß sich als Grundstrategie der politischen Führung abzeichnen würde, Nomenklaturstellen zwar für Parteilose zu öffnen, die Zahl dieser Stellen aber gleichzeitig deutlich auszudehnen — und damit auch die von der Partei personell kontrollierten gesellschaftlich relevanten Bereiche.

Offensichtlich ist auch die Umsetzung der neuen Grundsätze der Kaderpolitik nicht befriedigend, wie in den letzten Jahren mehrfach auf Plenen des Zentralkomitees festgestellt wurde. Ende Januar 1988 kritisierte auch der Konsultativrat beim Vorsitzenden des Staatsrats (s. u.) die Diskrepanz zwischen den Richtlinien und der Praxis der Kaderpolitik. Unzureichend seien Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Effizienz der Kaderpolitik. Insbesondere eine Chancengleichheit beim beruflichen Aufstieg „ohne Rücksicht auf Organisationszugehörigkeit“ sei nicht gewährleistet. Zur Beendigung der Diskriminierung von Parteilosen müßten einschneidende Veränderungen in der Praxis auf allen Ebenen der Wirtschafts- und Staatsverwaltung vorgenommen werden. Erforderlich sei ferner eine gezielte „Wachablösung“ der Generationen, u. a. um der Emigration hochqualifizierter junger Menschen ins Ausland entgegenzuwirken¹⁶⁾.

II. Die Rolle der neuen Gewerkschaften

Mehrere der genannten Reformen — z. B. das Gesetz über die Zensur — führt die Regierung als Beweis dafür an, daß sie sich um eine Einhaltung der „gesellschaftlichen Vereinbarungen“ vom Sommer 1980 bemühe, soweit die wirtschaftliche Lage dies erlaube. Daß die Gewerkschaft „Solidarität“ in

ihrer Tätigkeit suspendiert wurde, wird mit ihren „zur Anarchie des Lebens in unserem Lande führenden Machenschaften“ begründet¹⁷⁾. Den Anspruch, Erben des „August 1980“ zu sein, erheben nun die neuen Gewerkschaften, die im Dachverband OPZZ zusammengefaßt sind.

Waren die Gewerkschaften vor 1980 in erster Linie ein Transmissionsorgan der Partei, das zur Steigerung der Produktion und zur Disziplinierung der Arbeiter funktionalisiert wurde, so steht heute in der Praxis die Interessenvertretung der Arbeiter im Vordergrund, insbesondere das Bemühen, ein weiteres Absinken ihres Lebensstandards zu verhindern. Die neuen Gewerkschaften sehen sich einem erheblichen Legitimationsdruck ausgesetzt, da sie

¹²⁾ Centrum Badania Opinii Społecznej (Zentrum zur Erforschung der öffentlichen Meinung).

¹³⁾ Der Ausdruck „Nomenklatura“ ist — vermutlich durch den Amtsmissbrauch führender Politiker der siebziger Jahre — offenbar so belastet, daß er heute im offiziellen Sprachgebrauch vermieden wird.

¹⁴⁾ So das Referat des Politbüros für das VI. Plenum des ZK der PVAP, Beilage zu Trybuna Ludu vom 18. November 1987, S. XI.

¹⁵⁾ Takayuki Ito, Nomenklatura in Polen. Die Kontroverse um ein Hauptinstrument politischer Kontrolle der Gesellschaft, Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1983, S. 8.

¹⁶⁾ Vgl. die Berichterstattung von der Sitzung des Konsultativrats, in: Trybuna Ludu vom 30./31. Januar 1988, S. 1.

¹⁷⁾ So im Regierungsbericht über die Verwirklichung der „gesellschaftlichen Vereinbarungen“ anläßlich des Jahrestags ihrer Unterzeichnung 1987, in: Polens Gegenwart, 9 (1987), S. 38—51, hier S. 39.

von der Bevölkerung und ganz besonders von den Arbeitern noch immer an der „Solidarność“ gemessen werden.

Die Skepsis gegenüber der neuen Organisation drückt sich in einem sehr langsamen Wachstum ihrer Mitgliederzahlen aus. Von 12,35 Millionen Beschäftigten, die 1986 in der sozialisierten Wirtschaft gezählt wurden, waren lediglich 5,681 Millionen Gewerkschaftsmitglieder¹⁸⁾. Inzwischen soll diese Zahl auf über 7 Millionen angestiegen sein, darunter jedoch über eine Million Rentner, so daß der Organisationsgrad der im sozialisierten Wirtschaftssektor Beschäftigten bei rund 50 Prozent liegt (vor 1980: fast 100 Prozent). Der Zustrom von Rentnern in die neuen Gewerkschaften erklärt sich daraus, daß diese über die Gewerkschaftsorganisation ihres früheren Betriebes leichteren Zugang zu dessen Sozialleistungen haben.

Der Anteil der Parteimitglieder unter den Gewerkschaftsmitgliedern lag 1985 bei etwa 25 Prozent¹⁹⁾, d. h. trotz verschiedener Aufforderungen der Parteiführung waren noch nicht einmal alle PVAP-Mitglieder den neuen Gewerkschaften beigetreten. In deren Führungskadern sollen Parteimitglieder freilich überproportional hoch vertreten sein. Die Parteiführung soll es bisher allerdings nur einmal (1986) gewagt haben, bei einer Tagung von Gewerkschaftsdelegierten eine — nach dem PVAP-Statut mögliche — Bildung von Parteigruppen bei Gewerkschaftstagungen zu fordern. Diese Parteigruppen müßten die Parteidisziplin wahren. Ein häufigeres Einfordern der „Parteilinie“ könnte aber ein nach den Statuten nicht gestattetes Abweichen größerer Teile der PVAP-Gewerkschaftsmitglieder zur Folge haben, was unabsehbare disziplinarische Konsequenzen nach sich ziehen würde²⁰⁾.

Umstritten war (und ist), ob der OPZZ-Vorsitzende — ebenso wie die Gewerkschaftsvorsitzenden bis 1980 — Mitglied des Politbüros der PVAP sein sollte. Daß der jetzige Vorsitzende, Alfred Miodowicz, auf dem X. PVAP-Parteitag 1986 in das Politbüro gewählt wurde, dürfte dem Ansehen der Gewerkschaften unter den Arbeitern sowie der Position Miodowicz innerhalb der OPZZ eher geschadet haben²¹⁾. Der Rückhalt der Gewerkschaftsbewegung in den etablierten Machtstrukturen dürfte durch diese Wahl freilich gestärkt worden sein. Bemerkenswert ist indessen, daß Füh-

rungspositionen in den Gewerkschaften im Gegensatz zu denen anderer „Massenbewegungen“ wie den Jugendverbänden oder der Frauenliga nicht im Nomenklaturverzeichnis vom August 1986 enthalten sind²²⁾. Dies stimmt mit dem Selbstverständnis der neuen Gewerkschaften überein, die zwar den Führungsanspruch der PVAP anerkennen, sich aber — wie die „Solidarność“ — ausdrücklich als „unabhängig“ und „selbstverwaltend“ bezeichnen.

Die tatsächliche Rolle der neuen Gewerkschaften läßt sich noch nicht eindeutig definieren. Offensichtlich ist allerdings, daß sie zumindest mit drei Problemen zu kämpfen haben. Noch immer bringt ihnen ein beachtlicher Teil der Arbeiter Mißtrauen und Ablehnung entgegen. Zudem sehen sie sich in den Betrieben häufig in einer latenten Konkurrenzsituation mit den Gremien der Arbeiterselbstverwaltung, wobei die Situation je nach Betrieb recht unterschiedlich sein kann²³⁾ und auftretende Spannungen zum Teil auch mit unklaren Kompetenzabgrenzungen zusammenhängen. Partei und Regierung unterstützen schließlich die Gewerkschaften in ihrer Arbeit offenbar keineswegs so eindeutig, wie dies zu vermuten wäre — etwa damit sich die OPZZ-Gewerkschaften durch Leistungsnachweise profilieren könnten.

Die in aller Öffentlichkeit — und in den letzten Wochen und Monaten in einer zum Teil sehr gereizten Atmosphäre — ausgetragenen Konflikte zwischen der Partei und den Gewerkschaften betreffen auch Grundfragen wie die Kriterien für eine Beurteilung der Wirtschafts- und Sozialpolitik²⁴⁾. Im Ergebnis führt dies dann zu weit auseinanderliegenden Positionen wie z. B. im Falle des Teuerungsausgleichs für die ab 1. Februar 1988 in Kraft getretenen Preiserhöhungen. Die Gewerkschaften forderten 6 750 Zl, während die Regierung lediglich 1 750 Zl anbot²⁵⁾. Daß die Gewerkschaften mit der Regierung schließlich einen „Kompromiß“ von 6 000 Zl aushandeln konnten, dürfte weniger in ihrer Stärke als in der Furcht der Regierung vor neuen Unruhen begründet liegen.

¹⁸⁾ Vgl. den Abdruck dieses (vertraulichen) Verzeichnisses in: Tryb postępowania instancji partyjnych przy powoływaniu kadr kierowniczych (Vorgehensweise der Parteiinstanzen bei der Berufung von Führungskadern), in der (ohne Genehmigung der Zensur erscheinenden) Vierteljahresschrift „21“, (1987) 4, S. 119–123.

¹⁹⁾ Vgl. hierzu A. Pradetto (Anm. 19), S. 27 ff.

²⁰⁾ So kritisieren die Gewerkschaften etwa den von der Regierung z. B. als Berechnungsgrundlage für die Inflation herangezogenen Warenkorb, der ihrer Meinung nach wesentlich erweitert werden und nicht nur die Preise der staatlichen Läden, sondern auch die auf dem privaten Markt geltenden berücksichtigen müßte. Preissteigerungen für Zigaretten und Alkohol werden bei der Bestimmung der Inflationsrate ebenfalls außer acht gelassen.

²¹⁾ Vgl. hierzu den Hintergrundbericht von Marek Henzler, Jak liczyć i na co (Wie rechnen und wofür)?, in: Polityka vom 23. Januar 1988, S. 3.

¹⁸⁾ Rocznik Statystyczny 1987, S. 35.

¹⁹⁾ August Pradetto, Die neuen polnischen Gewerkschaften. Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 11, Köln 1987, S. 22.

²⁰⁾ Quelle: Gespräch des Autors mit einem führenden Funktionär der OPZZ, Warschau, Januar 1988.

²¹⁾ Letzteres drückte sich in dem relativ schwachen Ergebnis bei seiner Wiederwahl auf dem OPZZ-Kongreß Ende November 1986 aus (61,3 Prozent der gültigen Delegiertenstimmen). Es gilt als wahrscheinlich, daß er einem stärkeren Gegenkandidaten unterlegen wäre.

In jüngster Zeit verstärken sich Aktivitäten der OPZZ auch dahin gehend, konkrete Probleme, die zu diffusem Unmut in der Gesellschaft beitragen, offen zu artikulieren und ansatzweise sogar etwas wie Interessengruppen zu formieren. So organisierte die OPZZ Mitte Januar 1988 in Warschau zur drängenden Wohnungsfrage einen „Kongreß der

Menschen ohne (eigene) Wohnung“. Zu diesem Kongreß delegierten die Wojewodschaftsorganisationen der OPZZ über 600 Vertreter aus dem ganzen Land, die ihrem Unmut über die katastrophalen Engpässe im Wohnungsbau Luft machten und konkrete Vorschläge zur Abhilfe diskutierten²⁶⁾.

III. „Opposition“ im „real existierenden Sozialismus“

Politische Opposition ist in realsozialistischen Staaten — zumindest nach der in Polens Nachbarstaaten vorherrschenden „offiziellen“ Lehre — eigentlich axiomatisch ausgeschlossen. Für sie „existiert keine objektive soziale und politische Grundlage“²⁷⁾. In Polen wird freilich seit einigen Jahren auch von der Regierung immer wieder von einer im Lande bestehenden Opposition gesprochen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Gruppen, die in Fundamentalopposition zum bestehenden politischen und sozio-ökonomischen System stehen und jede Mitarbeit in dessen Organisationsstrukturen ablehnen, und solcher Opposition, die sich zwar in ihren Wert- und Zielvorstellungen von der Partei unterscheidet, aber im Sinne einer schrittweisen Veränderung des Systems zu einer bedingten Zusammenarbeit mit den etablierten politischen Kräften bereit ist. Dabei sind auch in der zweiten Gruppe deutliche Abstufungen erkennbar. So weigern sich z. B. die mit dem Episkopat liierten katholischen Laiengruppen, innerhalb von PRON (s. u.) mitzuwirken. Zumindest einzelne ihrer Mitglieder — keineswegs alle angesprochenen — haben sich, wenn auch zum Teil nicht ohne heftige interne Auseinandersetzungen²⁸⁾, zur Mitarbeit im Konsultivrat beim Vorsitzenden des Staatsrates (s. u.) bereit erklärt. Wenig problematisch ist hingegen das Neben- und Miteinander von PRON-Mitgliedern und episkopatloyalen Katholiken in informellen Diskussionsforen wie der Gruppe „Consensus“.

Mit der Gewerkschaft „Solidarität“ ist die heutige politische Opposition nur sehr bedingt gleichzusetzen. Die „Solidarność“ der Jahre 1980/81 hat zwar das politische Bewußtsein der Polen nachhaltig verändert. Ihre Zielsetzungen — z. B. das Streben nach Authentizität der polnischen Gesellschaft — und ihre Nachwirkungen auf das gesellschaftliche Leben Polens werden von einer breiten Mehrheit

positiv beurteilt. Die Identifizierung mit der im Untergrund wirkenden „Solidarität“ hat indes deutlich abgenommen²⁹⁾, wie sich auch an den sinkenden Zahlen derer ablesen läßt, die sie zu Demonstrationen an bestimmten Gedenktagen mobilisieren kann. Die „Solidarität“ hat inzwischen auf einer symbolischen Ebene einen festen Platz im Bewußtsein jedenfalls der breiten Mehrheit der Polen gefunden, und zwar als Symbol von Authentizität und kritischer Aktivität sowie als „Symbol des Glaubens an ein unabhängiges und demokratisches Polen“³⁰⁾.

In ihrer heutigen Gestalt weist die Opposition eine breite Vielfalt an Positionen und Meinungen — teilweise auch eine innere Zerrissenheit — auf, die ihren Ausdruck in legalen und insbesondere in zahlreichen ohne die Genehmigung der Zensur erscheinenden Publikationen findet^{30a)}. Diese gehören nach einer Art „stillschweigender Übereinkunft“ zwischen der Staatsmacht und der Opposition gewissermaßen zu deren „Besitzstand“. Die Behörden beschränken sich im wesentlichen auf Nadelstiche gegen die Untergrundpresse, ohne sie systematisch zu verfolgen. Das Kolportieren von Untergrundliteratur ist kein „harter“ Straftatbestand mehr, sondern wird unterhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit geahndet, allerdings mit ho-

²⁶⁾ Vgl. Jerzy Baczyński, *Cisnienie przez wentyl. Zjazd ludzi bez mieszkani* (Druck durchs Ventil. Der Kongreß der Wohnungslosen), in: *Polityka* vom 23. Januar 1988, S. 6.

²⁷⁾ Kleines Politisches Wörterbuch, Berlin (Ost) 1986, S. 695.

²⁸⁾ So mußte etwa der langjährige Vorsitzende des Warschauer „Klubs der Katholischen Intelligenz“ (KIK), Andrzej Świącicki, entsprechend einem Beschluß der KIK-Mitglieder seinen Vorsitz nach Annahme der Mitgliedschaft im „Konsultativrat“ niederlegen, blieb aber KIK-Mitglied.

²⁹⁾ Vgl. hierzu die die „Solidarität“ betreffenden Abschnitte des Berichts „Opinie Polaków-Jesień '85“ (Die Meinungen der Polen — Herbst '85), in: Franciszek Ryszka (Red.), *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego* (Die politische Kultur der polnischen Gesellschaft) (1983—1985), Teil I, Warszawa 1987, S. 233—286, hier S. 278. Dabei stimmten den ersten beiden Feststellungen (Bemühen um Authentizität, positive Nachwirkungen) je rund 60 Prozent der Befragten zu, bei 20 bzw. 27 Prozent Unentschiedenen, während 55,2 Prozent „entschieden“ oder „eher“ der Meinung waren, die Untergrund-„Solidarität“ repräsentiere nicht mehr daselbe wie jene legale „Solidarität“ (14,8 Prozent „entschieden“ oder „eher“ nein, 28,8 Prozent „schwer zu sagen“).

³⁰⁾ Wojtek Lamentowicz, *Die kulturelle Erfahrung der „Solidarność“*, in: *Europäische Rundschau*, 1 (1987), S. 35—44, hier S. 42 f.

^{30a)} Die quantitative Dimension der Untergrund-Publikationen verdeutlicht die Zahl von 404 verschiedenen Zeitschriften, die Ende 1985 herausgekommen sein sollen, wovon 210 mindestens seit Ende 1983 erschienen sein sollen. Vgl. Jakub Karpiński, *Polish Intellectuals in Opposition*, in: *Problems of Communism*, 36 (1987) 4, S. 44—57, hier S. 55. Karpiński beruft sich auf die führende Untergrund-Wochenzeitschrift „Tygodnik Mazowsze“.

hen Geldstrafen und in etlichen Fällen mit der Konfiszierung von zum Transport verwendeten Autos – eine in Polen besonders empfindliche materielle Strafe.

Gemeinsamer Nenner in der Zielsetzung fast aller Gruppierungen der in sich differenzierten, aber organisatorisch nur wenig verfestigten Opposition ist es, ein autonomes Netz von Beziehungen innerhalb der Gesellschaft aufzubauen, das in der Auseinandersetzung mit der Staatsmacht genügend Pressionsmöglichkeiten verschafft, um u. a. einen Pluralismus an Meinungen in der Gesellschaft durchzusetzen und auf die Einhaltung der verfassungsmäßigen Rechte zu dringen. Insofern ergibt sich eine direkte Linie zu den Forderungen der Oppositionsbewegung am Ende der siebziger Jahre. Heute bildet die Opposition eine so starke Kraft, daß die Regierung versucht, sie wenigstens in Teilen zu integrieren und den Rest zu dividieren und zu isolieren.

Als geschickter Schachzug erwies sich die Amnestie für alle politischen Gefangenen vom Spätsommer 1986. Nach außen, insbesondere gegenüber dem Westen, gewann die politische Führung ein liberales Image und erfüllte zugleich eine der zentralen Forderungen der Reagan-Administration, die als Vorbedingung für eine Aufhebung der US-Sanktionen gegen Polen und eine Normalisierung der Beziehungen erhoben worden waren. Nach innen verschaffte sich die Regierung Entlastung dadurch,

daß die zugkräftigste Forderung der Opposition gegenstandslos wurde und diese nun weniger leicht Unterstützung in breiteren Kreisen der Bevölkerung mobilisieren konnte. Zugleich war der Opposition ihr vielleicht wichtigster Kohäsionsfaktor genommen worden. Ihre mangelhafte Geschlossenheit und zum Teil auch ihre programmatischen Defizite wurden nun deutlicher sichtbar.

Allerdings wurde etwa von jenem Zeitpunkt an die Oppositionsbewegung von der Staatsmacht insofern de facto anerkannt, als die Behörden seither tolerieren, daß sich ausländische Staatsgäste „in privatem Rahmen“ mit bekannten Repräsentanten der Opposition treffen. Diese entstammen fast durchweg dem Führungspersonal der „Solidarität“ von 1980/81, kaum aber neuen Gruppen wie die 1985 gegründete Friedens- und Umweltbewegung „Freiheit und Frieden“ (WiP), die 1986 ein internationales Friedenstreffen unter Beteiligung westeuropäischer Gruppen organisierte und Wehrdienstverweigerer unterstützt.

Umstritten ist innerhalb der Opposition, ob es sinnvoll ist, bereits jetzt politische „Parteien“ zu bilden. In den letzten Monaten wurden die liberal-konservative „Bewegung der Realpolitik“ und die sozialistische PPS gegründet³¹⁾. Kritiker innerhalb der Opposition setzen gegenwärtig eher auf eine Mitarbeit in den sich zur Zeit bildenden unabhängigen Verbänden und Klubs (s. u.)³²⁾.

IV. „Nationale Verständigung“ – in welchem Rahmen?

Schon bald nach der Verhängung des Kriegszustands suchte die politische Führung nach einem institutionellen Rahmen für die von ihr propagierte „nationale Verständigung“. Die Plattform par excellence hierfür sollte die „Patriotische Bewegung der Nationalen Wiedergeburt“ (polnische Abkürzung: PRON) bilden, die im Juli 1982 von der PVAP, den „Bündnisparteien“ ZSL und SD sowie den drei christlichen Gruppen ins Leben gerufen wurde, die mit kleinen Abgeordnetenzirkeln im Sejm vertreten sind. Später traten der PRON, die auch individuellen Mitgliedern offensteht, auch die neuen Gewerkschaften sowie weit über 100 andere Organisationen bei. Die PRON sollte das Forum

für die Zusammenarbeit aller derjenigen sein, denen es um das Wohl Polens ging, ungeachtet politischer oder weltanschaulicher Unterschiede, sofern sie nur die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung grundsätzlich akzeptierten³³⁾.

Trotz eines großen Propagandaaufwands und ihr zugewiesener spektakulärer Aktionen – so war es jeweils die PRON, von der formal die Initiative für populäre Maßnahmen wie die Aufhebung des Kriegszustands 1983 oder die Verkündung von Amnestien ausging – konnte die PRON kaum einen größeren Rückhalt in der Gesellschaft gewinnen. Bei einer im Oktober 1984 durchgeführten repräsentativen Umfrage unter 1485 Bürgern aus ganz Polen zu der Frage, wie groß das Vertrauen zu den zehn wichtigsten Institutionen und Organisationen sei, belegte die PRON mit weitem Abstand hinter der Kirche (87,5 Prozent), dem Militär (77,2 Prozent), dem Sejm (72,1 Prozent) und vier weiteren

³¹⁾ Die PPS wurde im November 1987 von einer kleinen Gruppe Intellektueller in Warschau gegründet. Die traditionsreiche PPS war 1948 mit der kommunistischen PPR zur PVAP verschmolzen worden. An diese Partei will die Neugründung bewußt anknüpfen. Die PPS wurde von den Behörden zwar umgehend für illegal erklärt, doch bedarf die Gründung einer politischen Partei nach polnischem Recht keiner Genehmigung – selbst die PVAP ist keine juristische Person.

³²⁾ Vgl. Jürgen Vietig, Der Rahmen des Regimes wird zu eng, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Januar 1988, S. 10.

³³⁾ Siehe hierzu Dieter Bingen, Die neue polnische Sammlungsbewegung PRON und die Reform des Wahlsystems, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 38, Köln 1984.

Instanzen mit 54,2 Prozent den achten Platz, knapp vor der Partei (54,1 Prozent) und Polizei sowie Sicherheitsdienst (38,8 Prozent). Bei einer ähnlichen Umfrage im April 1987 gaben 18,6 Prozent — also jeder sechste Befragte — an, nicht einmal zu wissen, was die PRON sei³⁴).

Die ihr offenbar zugeordnete Rolle einer Clearingstelle für gesellschaftliche Konflikte auf allen Ebenen (von der lokalen bis zur nationalen) konnte die PRON bisher nicht erfüllen. Dazu fehlt es ihr zum einen an einer festen organisatorischen Verankerung bis hinunter zur lokalen Ebene und zum anderen an einer klar umrissenen Aufgabenstellung für die einzelnen Ebenen. Der Intention nach ist sie zwar eine andere Organisation als die völlig diskreditierte und 1983 aufgelöste „Einheitsfront der Nation“ (FJN). Dennoch wurde sie im Bewußtsein vieler Polen schon dadurch mit der FJN assoziiert, daß sie 1983 nach einer Verfassungsänderung deren Platz im staatlichen Institutionensystem einnahm.

Ein Pluralismus an politischen Meinungen innerhalb der PRON läßt sich zumindest auf der nationalen Ebene in etlichen kontroversen Diskussionen feststellen, die häufig in der PRON-Wochenzeitung „Odrodzenie“ (Wiedergeburt) nachzulesen sind. Dies allein reicht angesichts des Meinungspluralismus in der polnischen Presse aber nicht aus, um der PRON ein größeres Ansehen in der Öffentlichkeit zu verschaffen, zumal Vorschläge für eine weitergehende Demokratisierung des öffentlichen Lebens — z. B. in der Debatte über die Änderung der Wahlgesetzgebung 1984/85 — im Rahmen der PRON zwar geäußert werden konnten, dann aber unberücksichtigt blieben. Symptomatisch für die wenig befriedigende Leistungsbilanz der PRON ist der rasche Wechsel im Amt ihres Generalsekretärs in den letzten Monaten³⁵).

Wohl nicht zuletzt deshalb, weil die PRON die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen konnte, der politischen Führung aber in Anbetracht der katastrophalen wirtschaftlichen Situation des Landes an einer Verminderung der gesellschaftlichen Spannungen gelegen sein muß und sie zugleich die „Solidarität“ als Gesprächs- oder gar Verhandlungspartner kategorisch ablehnt, wurde seit etwa 1986 auch von Regierungsseite immer offener die Frage diskutiert, wie die Opposition auch institutionell in

das bestehende politische System eingebunden werden könne^{35a}). In diesem Kontext ist die Bildung des „Konsultativrats beim Vorsitzenden des Staatsrats“ zu sehen, der im Dezember 1986 erstmals zusammentrat. Dessen — zunächst 56 — Mitglieder wurden von General Jaruzelski persönlich ernannt. Rund 70 Prozent der Mitglieder des Konsultativrats sind parteilos. Unter diesen wiederum finden sich u. a. bekannte Gesellschaftswissenschaftler — auch solche, die mit dem katholischen Episkopat verbunden sind —, sowie Berater und ehemalige Funktionäre der „Solidarität“.

Der Konsultativrat, der seit seiner Gründung etwa alle zwei Monate getagt hat, bestimmt die Themen seiner Sitzungen selbst. Bisher standen heikle Fragen der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung Polens im Mittelpunkt, von Erscheinungen „gesellschaftlicher Pathologie“ (s. u.) bis zur Kaderpolitik. Das Gremium besitzt zwar keinerlei Weisungsbefugnis, doch legte die politische Führung bei mehreren Maßnahmen, z. B. bei der 1987 verkündeten Liberalisierung der Paßbestimmungen für „illegal“ im Westen gebliebene polnische Staatsbürger, Wert auf die Feststellung, daß sie Empfehlungen des Konsultativrats folge.

Über die Sitzungen des Konsultativrats berichtet die Tagespresse ausführlich. Unzensurierte Wortprotokolle mit Beiträgen führender Vertreter der Opposition — wie des aus vielen politischen Prozessen bekannten Verteidigers Władysław Sila-Nowicki — sind (als Sondernummern der Staatsrats-Zeitschrift „Rada Narodowa“) an den Zeitungskiosken erhältlich, doch stoßen sie anscheinend nur auf ein sehr begrenztes Interesse eines breiteren Publikums.

Urteilt man nach der bisherigen, rund einjährigen Praxis, so besitzt der Konsultativrat mehrere Funktionen. Er vermittelt General Jaruzelski, der den Beratungen nach übereinstimmenden Berichten stundenlang konzentriert zuzuhören vermag, „aus erster Hand“ — und nicht durch irgendwelche Instanzen gefilterte — Berichte über Problembereiche oder Problemgruppen innerhalb der Gesellschaft. Es ist dann freilich ausschließlich Sache der politischen Führung, darüber zu entscheiden, ob sie auf einem bestimmten Feld Initiativen ergreifen will oder nicht. Ferner bindet der Konsultativrat zumin-

³⁴) Quelle für alle genannten Zahlen; Małgorzata Czarzasty, PRON w opinii społeczeństwa (Die PRON in der Meinung der Gesellschaft), in: Biuletyn CBOS, 3 (1987), S. 106—121, hier: S. 106 f. und S. 114.

³⁵) Der Nachfolger des auf dem II. PRON-Kongreß im Mai 1987 abgelösten Generalsekretärs Jerzy Jaskiernia, Jerzy Świderski, wurde bereits im Dezember zum Leiter der Abteilung Kaderpolitik des ZK der PVAP berufen. Der neue Generalsekretär, Stanisław Ciosek, war seit Anfang der achtziger Jahre in verschiedenen Funktionen mit Gewerkschaftsfragen und sozialen Problemen befaßt gewesen. Vorsitzender des PRON-Landesrates ist seit dessen Konstituierung der parteilose (der Vereinigung PAX angehörende) Schriftsteller Jan Dobraczyński (Jahrgang 1910).

^{35a}) Diese Problematik beschäftigt politisch engagierte Intellektuelle schon länger und nun zunehmend intensiver. So fand am 19. Januar 1988 in der Warschauer Universität eine Diskussionsveranstaltung der Gruppe „Consensus“ statt, an der rund 120 Professoren, Journalisten und andere Intellektuelle — von PVAP-Mitgliedern bis zu Vertretern der episkopatloyalen katholischen Laien und prominenten Mitgliedern der „Solidarität“ — teilnahmen. Themen der Diskussion waren die Zweckmäßigkeit und der Tätigkeitsbereich von Opposition unter den Bedingungen des Sozialismus sowie Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Opposition. Vgl. „Consensus“ o opozycji („Consensus“ zur Opposition), in: Odrodzenie vom 30. Januar 1988, S. 2.

dest Teile der Opposition quasi-institutionell in das bestehende politische System ein. Und schließlich kann erst nach einer ausreichenden Erfahrungszeit darüber entschieden werden, ob dieses

Gremium ein ausbaufähiger Ansatz ist, auch von der politischen Führung abweichende Positionen stärker in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen.

V. Die Schwäche der Partei

Die nach der Verfassung „führende Kraft der Gesellschaft“, die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei, mußte in den achtziger Jahren mehrere schwere Schläge verarbeiten, etwa das Entstehen einer von der Partei unabhängigen Gewerkschaft 1980 oder die Verhängung des Kriegszustands Ende 1981. Die ideologische, auf dem Marxismus-Leninismus basierende Rechtfertigung für die Machtausübung der Partei war schon in den siebziger Jahren deutlich in den Hintergrund getreten³⁶). In den achtziger Jahren ist dieser Legitimationspfeiler im Grunde völlig zusammengebrochen und tritt auch im Parteiprogramm von 1986 eher subsidiär auf.

Abgehoben wird nun primär auf die „geopolitische Lage“ Polens — was Rücksichtnahmen auf sowjetische Interessen impliziert —, auf die Tatsache, daß die Partei die Macht gegenwärtig innehat, sowie auf die (erst seit 1976 bestehende) verfassungsmäßige Begründung ihrer Führungsrolle³⁷). Versuchte die politische Führung früher Legitimität in erster Linie unter dem Begriff „Sozialismus“ zu gewinnen, so steht heute das auf wesentlich breitere Schichten der Bevölkerung zielende Schlagwort „Patriotismus“ im Mittelpunkt ihrer Propaganda.

Sichtbaren Ausdruck fand die Schwächung der Partei in den achtziger Jahren auch in der Entwicklung von Zahl und Struktur ihrer Mitglieder. Der Mitgliederbestand ging von 3.150 Millionen im Juli 1980 über 2.327 Millionen Ende 1982 kontinuierlich bis auf 2.115 Millionen Ende 1985 zurück und weist erst seit 1986 einen sehr bescheidenen Zuwachs auf (Ende 1986: 2.129 Millionen). Am gravierendsten war der Einbruch in der Altersgruppe bis 29 Jahre, insbesondere bei den 18- bis 24jährigen. Hatten diese 1978 noch 227 848 Parteimitglieder gestellt, waren es Ende 1986 noch ganze 23 140 (1984 sogar nur 19 511). Bei den 25—29jährigen konnten 1986 122 538 Parteimitglieder registriert werden. Acht Jahre zuvor hatte man in dieser Altersgruppe noch 460 254 Mitglieder der PVAP gezählt.

Die Partei, die laut ihrem Programm darauf bedacht ist, einen hohen Anteil an Arbeitern in ihren Reihen zu haben, wies 1979 unter ihren damals 3.044 Millionen Mitgliedern 46,2 Prozent Arbeiter aus. Nach dem August 1980 und der Verhängung

des Kriegszustands Ende 1981 müssen die Arbeiter in Scharen die Partei verlassen haben. Seit 1982 werden Rentner nicht mehr als solche (oder in der Rubrik „Sonstige“) ausgewiesen, sondern nach ihrem ehemals ausgeübten Beruf. Dennoch waren 1986 nur 38,0 Prozent der 2.129 Millionen Mitglieder Arbeiter; 51,7 Prozent der Mitglieder werden als „Beschäftigte auf Nicht-Arbeiterstellen“ (d. h. Angestellte, Ingenieure, Lehrer u. a.) bezeichnet, 9,0 Prozent als Bauern³⁸).

Die Stagnation im Mitgliederbestand der Partei wird offen eingeräumt. Im Referat des Politbüros zum IV. ZK-Plenum 1987 wurde beklagt, daß über 40 Prozent der Grundorganisationen der Partei in den letzten beiden Jahren keinen einzigen Kandidaten für eine Parteimitgliedschaft aufzuweisen hatten. Besonders schmerzlich für die Parteiführung war, daß sich dieser Prozentsatz in den Industriebetrieben sogar auf 55 Prozent belief. Auch auf dem Lande scheint die Partei organisatorisch kaum präsent zu sein.

Um den drohenden Zusammenbruch der Parteiherrschaft zu verhindern, übernahm das Militär mit der Verhängung des Kriegszustands Ende 1981 die Macht. Nach seinem Selbstverständnis erfüllte es damit neben den nach außen (auf die Landesverteidigung) gerichteten in verstärktem Maße auch nach innen gerichtete Aufgaben, entsprechend den „konkreten Bedürfnissen des Landes“³⁹). Zwar haben die Militärs formell die Macht mit der Beendigung des Kriegszustands an die „zivile“ Partei zurückgegeben. Doch stehen sie weiter als eine Art „Eingreifreserve“ bereit. Mit der Umgestaltung des „Komitees für Landesverteidigung“ (KOK; Vorsitzender: General Jaruzelski) zu einem selbständigen Obersten Staatsorgan im November 1983 haben sie ein Instrument erhalten, im Bedarfsfall grundlegende zivile Kompetenzen an sich zu ziehen: Die Über- oder Unterordnung gegenüber der Regierung scheint dabei rechtlich nicht eindeutig geregelt zu sein. Es war wohl kaum Zufall, daß wenige Tage vor dem Referendum vom 29. November 1987 auch das KOK zusammentrat.

³⁸) 1,3% Sonstige; Quelle für alle Zahlenangaben: Rocznik Statystyczny 1986, S. 34, und 1987, S. 33.

³⁹) Jerzy Muszyński, Formacje zbrojne w systemie politycznym PRL (Die bewaffneten Formationen im politischen System der VRP), in: Państwo i Prawo, 5 (1986) 483, S. 33—45, hier S. 37.

³⁶) Vgl. K. Ziemer (Anm. 1), S. 65 ff.

³⁷) Vgl. hierzu ausführlicher Wojciech Lamentowicz, Die Legitimation politischer Herrschaft in Polen seit 1944, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 23, Köln 1986.

VI. Die unverändert hohe Bedeutung der Kirche

Noch gewachsen ist in den achtziger Jahren der Einfluß der katholischen Kirche im gesellschaftlichen Leben Polens. Der Auftrieb, den sie durch die Papstwahl von 1978 erhalten hat, schlägt sich u. a. in einer ständig steigenden Zahl von Priesterberufungen nieder⁴⁰⁾ — ein zumindest in Europa einzigartiges Phänomen, das die Position der Kirche in der polnischen Gesellschaft weiter festigt.

Meinungsumfragen aus den achtziger Jahren belegen die — nicht nur im europäischen Vergleich — enorm hohe kirchliche Bindung der Polen. Bei einer vom Meinungsforschungsinstitut CBOS im Juni 1985 durchgeführten gesamtpolnischen Umfrage erklärten 49,5 Prozent der Arbeiter, 45,5 Prozent der „Intelligenz“ und 67,5 Prozent der Bauern, am vorangegangenen Sonntag die Messe besucht zu haben. Bei einer Umfrage desselben Instituts vom Dezember 1985 erklärten sich 23,7 Prozent der Befragten für „tief gläubig“, 59,9 Prozent für „gläubig“, 7,8 Prozent für „indifferent“ und 7,2 Prozent für „nicht gläubig“⁴¹⁾. Trotz dieser Zahlen ist der Einfluß der Kirche auf das Sozialverhalten der Polen beschränkt, und zwar gerade in solchen Fragen, zu denen Kirche und staatliche Instanzen ähnliche Appelle erlassen — wie z. B. zu den Problemen des ungenügenden Arbeitsethos, des Alkoholkonsums oder des Schwangerschaftsabbruchs.

In zuvor nicht gekannter Zahl haben sich in den achtziger Jahren Intellektuelle und Künstler der Kirche genähert. Sie, die der Kirche früher zum Teil fernstanden, betonen nun die enge Verbindung von Christentum und Kultur⁴²⁾, insbesondere in Polen. Die Kirche ihrerseits bietet Künstlern, die sich aus primär politischen Gründen kaum einem größeren Publikum vorstellen können, oft buchstäblich ein Dach für Ausstellungen, Vorlesungen

etc. und trägt damit zu einer Festigung des kulturellen Pluralismus bei. Während des Kriegszustands organisierte die Kirche zudem Hilfe für Internierte und ehemalige Aktivisten der „Solidarität“, die wegen ihrer früheren Tätigkeit beruflich diskriminiert wurden. Dennoch gab es — vor allem unter dem jüngeren Klerus — Kritik an der angeblich zu „staatstragenden“ Haltung von Kardinal Glemp. Inzwischen besitzt Glemp, der als Nachfolger des „Jahrtausendprimas“ Wyszyński in einer denkbar schwierigen Zeit sein Amt angetreten hatte, jedoch das Vertrauen der überwältigenden Mehrheit der Polen⁴³⁾.

Die dritte „Pilgerreise“ des Papstes in seine Heimat im Juni 1987 bedeutete für die demokratische Oppositionsbewegung eine große moralische Stärkung, da Johannes Paul II. bei vielen Gelegenheiten Themen und Forderungen der Opposition aufgriff — von der Achtung der Menschenrechte bis hin zum Recht der Arbeiter auf „unabhängige und sich selbst verwaltende Gewerkschaften“. In Danzig bekannte er sich ausdrücklich zu den Zielsetzungen der „Solidarität“ und erklärte, das „Danziger Abkommen“ bleibe als Aufgabe bestehen⁴⁴⁾. Die politische Führung Polens war sichtlich verärgert, daß der Papst kaum lobende Worte für die Liberalisierungspolitik von General Jaruzelski fand und nur wenig Verständnis für deren Probleme angesichts der Wirtschaftsschwierigkeiten des Landes zeigte. Die Regierung hatte zudem offenbar die Hoffnung gehegt, der Papstbesuch könne bewirken, was sie selbst nicht hatte erreichen können, nämlich die Beseitigung der teilweise schon an gesellschaftliche Apathie grenzenden pessimistischen Grundstimmung in der Bevölkerung.

⁴⁰⁾ 1979 gab es 5 845 Seminaristen und 589 Priesterweihen, 1987 lauteten die Zahlen 9 038 und 1 009. Die Zahl der Geistlichen erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 20 198 auf 23 432; vgl. Tygodnik Powszechny vom 17. Januar 1988, S. 7.

⁴¹⁾ Gleichzeitig erklärten 41,4 Prozent, regelmäßig religiös zu praktizieren, 34,3 Prozent gaben an, dies unregelmäßig zu tun, während 14,0 Prozent nur bei Gelegenheiten wie Hochzeit oder Taufe und 7,2 Prozent nie praktizieren; siehe Polska Agencja Prasowa, Redakcja Dokumentacji Prasowej, Przed III podróżą Jana Pawła II do Polski. Kościół rzymskokatolicki i inne wspólnoty wyznaniowe w Polsce (Vor der III. Reise von Johannes Paul II. nach Polen. Die römisch-katholische Kirche und andere Bekenntnisgemeinschaften in Polen), o. O., o. J. (Warschau 1986), S. 25 und S. 29.

⁴²⁾ Jüngstes Beispiel ist die Rede des — der Kirche allerdings schon immer nahestehenden — Komponisten Krzysztof Pen-

derecki vom 26. Oktober 1987 anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Universität Posen. Siehe den Text seiner Rede: Kulturotwórcza moc chrześcijaństwa (Die kulturschöpferische Kraft des Christentums), in: Tygodnik Powszechny vom 3. Januar 1988, S. 3.

⁴³⁾ In einer im Herbst 1985 von Soziologen der Universität Warschau durchgeführten gesamtpolnischen Erhebung erklärten auf die Frage, ob sie zu folgenden Personen Vertrauen hätten, „entschieden ja“ oder „eher ja“: zum Papst 97,4 Prozent der Befragten und zu Primas Glemp 86,6 Prozent, zu General Jaruzelski 69,2 Prozent, zu Lech Wałęsa 34,4 Prozent. Siehe Opinie Polaków — Jesień '85 (Anm. 29), S. 257.

⁴⁴⁾ Vgl. die Auszüge aus den während der Papstreise gehaltenen Reden in deutscher Übersetzung in: Osteuropa, 37 (1987) 12, A 663—680, insbesondere A 676, sowie die Einleitung von Karl Hartmann. Die dritte Papstreise nach Polen, in: ebd., A 661—663.

VII. Wachsende Spannungen in der Gesellschaft

In den achtziger Jahren sind in der polnischen Gesellschaft in großem Umfang Erscheinungen aufgetreten, die heute auch in den Massenmedien und im Parlament als „soziale Pathologie“ charakterisiert werden. Beklagt wird insbesondere die sinkende Arbeitsmoral. Diese ist u. a. darauf zurückzuführen, daß die Relation zwischen Arbeit und Lohn vielfach kaum mehr nachzuvollziehen ist und in immer größerem Umfang Geld- und Naturaleinkommen, die nicht am Arbeitsplatz erworben werden, an Bedeutung gewinnen: Zusatzarbeit auf eigene Rechnung oder für Privatbetriebe, Erträge aus Spekulation, aus dem Handel mit schwer erhältlichen Waren, aus dem Verkauf von im Ausland verdienten Devisen etc.

Die Verbindung zwischen Bildung und Arbeitseinkommen ist in den achtziger Jahren stark abgeschwächt worden; das durch die sozialistische Ideologie und in beträchtlichem Maße auch durch die Praxis der Nachkriegszeit gestaltete Motivationssystem wird zunehmend in Frage gestellt⁴⁵⁾. Die Folgen sind Geringschätzung der Arbeit und der Bildung, eine hohe Fluktuation der Arbeitskräfte, ferner ein Anwachsen der Kriminalität sowie zunehmender Alkohol- und Drogenmißbrauch⁴⁶⁾. Zudem ist die Befriedigung zahlreicher Konsumbedürfnisse im Polen der achtziger Jahre in hohem Maße von informellen Beziehungen abhängig. Mehr als dreiviertel aller Befragten erklärten in einer repräsentativen Umfrage von 1984, Schmiergelder, Bekanntschaften und Beziehungen seien eine „wichtige Erscheinung in unserem gesellschaftlichen Leben“⁴⁷⁾.

Angesichts dieser Entwicklungen sowie angesichts des für die breite Mehrheit der Bevölkerung in den

achtziger Jahren spürbar gesunkenen Lebensstandards und der Ankündigung weiterer Preissteigerungen verwundert es kaum, daß die wirtschaftliche Entwicklung von der polnischen Bevölkerung immer pessimistischer eingeschätzt wird. Bei einer im November 1987 (zehn Tage vor dem Referendum) durchgeführten landesweiten Erhebung bezeichneten 70 Prozent der Befragten (Dezember 1984: 40 Prozent) die wirtschaftliche Lage Polens als „schlecht“ oder „sehr schlecht“. 74 Prozent der erwachsenen Bevölkerung beurteilten ihre Einkommen als „schlecht“ oder „sehr schlecht“, nur 7 Prozent als „gut“. 83 Prozent der Familien klagten über die im Vergleich zum Vorjahr gesunkene Kaufkraft ihrer Einkommen. Fast die Hälfte der Befragten (1986: 17 Prozent) erwartete, daß das kommende Jahr noch schlechter als das vorhergehende werde. Ganze 7 Prozent glaubten daran, daß die Wirtschaftsreformen nach zwei bis drei Jahren zu einem Erfolg führen würden. 17 Prozent hielten dagegen einen Fehlschlag für unvermeidlich, und fast zwei Drittel hielten den Ausgang der Reformbemühungen für „in hohem Maße ungewiß“.

Ein deutliches Symptom für das Anwachsen von Spannungen in der Gesellschaft ist der hohe Prozentsatz (80 Prozent) derjenigen, die die Gefahr schwerwiegender sozialer Konflikte vorhersahen. Lediglich 18,2 Prozent meinten, daß es für den Ausbruch solcher Konflikte in den nächsten Jahren keinen Grund gebe; nach Ansicht von 14 Prozent sind sie dagegen sogar unvermeidlich. Fast 90 Prozent kennzeichneten die Atmosphäre in der Gesellschaft mit den Stichworten „Furcht, Ungewißheit vor dem Morgen, allgemeine Unzufriedenheit, fehlender Glaube an irgendeine Verbesserung“⁴⁸⁾.

VIII. Das Referendum vom 29. November 1987

In Kenntnis der Stimmungslage in der Bevölkerung sowie der weiteren materiellen Einschränkungen, die für die Bevölkerung mit der Einführung der

„zweiten Etappe“ der Wirtschaftsreform zunächst unweigerlich verbunden sind, entschied sich die politische Führung im Herbst 1987 relativ kurzfristig, ein Referendum zu den beabsichtigten Vorhaben durchzuführen. Zur politischen Entlastung der Re-

⁴⁵⁾ Vgl. hierzu im einzelnen Edmund Wnuk-Lipiński (Red.), *Nierówności i upośledzenia w świadomości społecznej (Ungleichheiten und Benachteiligungen im gesellschaftlichen Bewußtsein)*, Warszawa (PAN/IFIŚ) 1987.

⁴⁶⁾ Im April 1986 versammelte General Jaruzelski in seiner Eigenschaft als Staatsratsvorsitzender mehrere Dutzend Persönlichkeiten (Politiker, Soziologen, Mediziner, u. a.), um in aller Offenheit Probleme der „gesellschaftlichen Pathologie“ zu erörtern. Die einzelnen, zahlreiche Beispiele für Mißstände enthaltenden Beiträge sind publiziert in dem Band: *O kondycję moralną społeczeństwa (Zum moralischen Zustand der Gesellschaft)*, Warszawa 1986.

⁴⁷⁾ Vgl. die Angaben in E. Wnuk-Lipiński (Anm. 45), S. 380.

⁴⁸⁾ Alle Daten entstammen dem Artikel von Jerzy Baczyński, *Obniczka przed podwyszką? Nastroje społeczne wyraźnie się pogorszyły (Senkung vor der Erhöhung? Die gesellschaftliche Stimmung hat sich deutlich verschlechtert)*, in: *Polityka* vom 9. Januar 1988, S. 3, wo die Umfrage von CBOS ausführlich referiert wird. — Der Leiter von CBOS, Oberst Dr. habil. Stanisław Kwiatkowski, hatte im polnischen Fernsehen die Stimmungslage der Bevölkerung zur Jahreswende mit schwarzem Humor in Form eines in Warschau kursierenden Witzes wiedergegeben: Die Leute erwarteten, daß 1988 ein durchschnittliches Jahr werde, schlechter als 1987, aber besser als 1989.

gierung sollte die Bevölkerung den unpopulären Maßnahmen selbst zustimmen. Wohl um die Billigung der Pläne für die Wirtschaftsreform zu erleichtern, stellte die Regierung zudem auch eine Demokratisierung des politischen Lebens zur Abstimmung.

Am Referendum beteiligten sich 67,32 Prozent der Stimmberechtigten⁴⁹⁾, von denen wiederum 66,04 bzw. 69,03 Prozent die von der Regierung vorgeschlagenen wirtschaftlichen und politischen Reformen befürworteten. Insgesamt hatten damit lediglich 44,28 bzw. 46,29 Prozent aller Stimmberechtigten ihre Zustimmung gegeben. Das Quorum von mehr als 50 Prozent der Stimmberechtigten, das erforderlich gewesen wäre, um der Vorlage Gesetzeskraft zu geben, hatte die Regierung nicht erreicht.

Damit trat der Fall ein, vor dem mehrere Abgeordnete des Sejms bereits im Mai 1987 bei der Verabschiedung des Gesetzes über Referenden gewarnt hatten. Zu ihnen hatte auch Professor Mikołaj Kozakiewicz (ZSL) gehört, der sich in der ersten Sejm-Sitzung nach dem Referendum kritisch mit der Quorumsregelung auseinandersetzte. Die Hürde eines hohen Quorums — so Kozakiewicz — sei erreicht worden, um die Staatsmacht bindende Entscheidungen der Gesellschaft zu erschweren — vor allem wohl dann, wenn die Initiative zu einer Vorlage „von unten“ ausgehe. Dieses Mißtrauen gegenüber der Gesellschaft habe mit dem Verfehlen des Quorums nun einen „Bumerang-Effekt“ bewirkt.

Daß die erforderliche Mehrheit knapp verfehlt wurde, lag wohl weniger an den wahltechnischen Ungereimtheiten des Referendums wie z. B. der umständlichen Formulierung der Fragen⁵⁰⁾ oder dem höchst ungewöhnlichen Verfahren, die Alternativen nicht ankreuzen, sondern auskreuzen zu lassen (wer sein Kreuz bei „ja“ machte, stimmte mit „nein“). Stärker ins Gewicht fiel wohl, daß die Bevölkerung erstmals seit Jahrzehnten zu einer „aktiven“ Stimmabgabe aufgerufen war, ihre Optionen

⁴⁹⁾ Die niedrigste Abstimmungsbeteiligung gab es in den Wojewodschaften Danzig (Gdańsk) mit 56,3 Prozent und Lodz mit 58,7 Prozent, die höchsten in den Wojewodschaften Schneidemühl (Pila) mit 76,55 Prozent und Siedlce mit 76,6 Prozent; vgl. Rzeczpospolita vom 1. Dezember 1981, S. 3.

⁵⁰⁾ Frage 1: Bist Du für eine volle Realisierung des vom Sejm vorgelegten Programms zur radikalen Sanierung der Wirtschaft, das darauf abzielt, die Lebensbedingungen der Bevölkerung deutlich zu verbessern, obwohl Du weißt, daß dies erfordert, eine zwei- bis dreijährige schwierige Periode rascher Änderungen zu durchlaufen? Frage 2: Befürwortest Du das polnische Modell einer tiefgreifenden Demokratisierung des politischen Lebens, die darauf abzielt, die Selbstverwaltung und die Bürgerrechte auszubauen und das Mitbestimmungsrecht der Bevölkerung zu erweitern? — Erläutert wurden die Zielsetzungen kaum weniger umständlich in insgesamt zum Teil sehr allgemein gehaltenen „Thesen“.

auf dem Stimmzettel also kenntlich machen mußte. Wer — wie seit Anfang der fünfziger Jahre erwünscht und üblich — seinen Stimmzettel unverändert abgab, stimmte nicht zweimal mit „ja“, sondern zweimal ungültig und damit faktisch mit „nein“. Zwar waren nur 0,4 Prozent der abgegebenen Stimmen ungültig, aber in mehr als 1,1 Millionen Fällen (oder mehr als 6 Prozent der gültigen Stimmen) blieb eine der beiden Fragen auf den gültigen Stimmzetteln unbeantwortet.

Das „Nein“ zur Wirtschaftsreform dürfte eher in der Furcht vor den nicht absehbaren Folgen der angekündigten Preisreform und in etlichen sehr unpräzisen inhaltlichen Aussagen der Regierung begründet sein, die vor dem Referendum auch in der Presse kritisiert worden waren. Äußerst heterogen war wohl die Ablehnungsfront bei der zweiten Frage zusammengesetzt. Den Vorschlag politischer Reformen dürften sowohl Teile der konservativen Fraktion innerhalb der Partei (die sogenannten Betonköpfe), denen die Demokratisierung zu weit geht, als auch die Befürworter einer viel umfassenderen Demokratisierung abgelehnt haben, denen die vorgelegten vielfach vagen Pläne völlig unzureichend erscheinen mußten. Der hohe Anteil von Nein-Stimmen auf dem Lande soll — so polnische Sozialwissenschaftler — weniger mit dem verwirrenden Abstimmungsverfahren als mit der geplanten Verlagerung von Kompetenzen an die lokale Basis zusammenhängen. Der Bauer wolle sich lieber Beschlüssen aus Warschau unterwerfen, wo die Zentrale entscheide, ohne daß Schmiergelder gezahlt werden müßten, als daß er sich von einer „politischen Clique“ im Dorf regieren lasse⁵¹⁾.

Das Ergebnis des Referendums bedeutete eine Niederlage für die politische Führung. Diese verwies nun entschuldigend auf das hohe Quorum und betonte, die Zustimmung von 12 Millionen Bürgern zu der von ihr vorgezeichneten Politik sei eine gute Ausgangsbasis. Als Konsequenz aus dem Ergebnis des Referendums wurden die auf den Abbau der nicht mehr finanzierbaren Subventionen zielenden Preiserhöhungen für Nahrungsmittel und öffentliche Dienstleistungen über einen längeren Zeitraum „gestreckt“. Sie sind aber immer noch drastisch genug: Seit dem 1. Februar 1988 sind z. B. Grundnahrungsmittel um durchschnittlich 40 Prozent, seit dem 1. April Gas, Strom, Warmwasser, Zentralheizung um 100 Prozent und Kohle um 200 Prozent teurer.

Die Opposition, deren Haltung in den Wochen vor dem Referendum widersprüchlich gewesen war

⁵¹⁾ Alle diese Erklärungen des Abstimmungsverhaltens sind bisher mehr oder weniger plausible in Polen zu hörende Annahmen. Eingehendere empirische Untersuchungen polnischer Sozialwissenschaftler sind gerade erst in Angriff genommen worden.

— man hatte geschwankt, ob man das Referendum boykottieren sollte oder nicht —, konnte die Niederlage der Regierung kaum als ihren Sieg feiern, zumal sie selbst kaum realistische Alternativen zum Regierungsprogramm vorlegen kann. In einem Punkt weist das Abstimmungsergebnis jedoch in die Zukunft. Die Beteiligung (67,3 Prozent) war — wie schon bei den Wahlen zu den Nationalräten und zum Sejm 1984 und 1985 — weit von den früher üblichen 99 Prozent entfernt. Die Polen haben endlich die Angst überwunden, einer Wahl oder Ab-

stimmung fernzubleiben. Dies wird die politische Führung bei der Ausrichtung der in diesem Jahr anstehenden Wahlen zu den Nationalräten zu berücksichtigen haben. Die Führung hat ihrerseits mit dem Referendum ihre Glaubwürdigkeit insofern gestärkt, als sie das offensichtlich authentische Ergebnis einer Abstimmung bekanntgab, die sie mit großem Propagandaaufwand vorbereitet hatte und bei der sie ihr Abstimmungsziel dennoch verfehlte — vor wenigen Jahren noch ein unvorstellbarer Vorgang.

IX. Perspektiven

Wie die Entwicklung in der überschaubaren Zukunft verlaufen wird, ist schwer vorherzusagen. In Anbetracht der zutiefst pessimistischen Erwartungshaltung der Gesellschaft, wachsender sozialer Spannungen, wenig günstiger ökonomischer Ausgangsdaten⁵²⁾ und der angekündigten weiteren Preiserhöhungen ist der Ausbruch offener Konflikte nicht auszuschließen. In welche Richtung sie sich entwickeln würden, ist ebenfalls kaum abzuschätzen⁵³⁾. Sicher ist nur, daß sie die Lösung der drängenden Wirtschaftsprobleme kaum erleichtern würden.

Die wahrscheinlichere Variante ist indes, daß die politische Führung zur Minderung des gesellschaftlichen Drucks weitere Ventile innerhalb des soziopolitischen Systems öffnet. Sie dürfte dabei auch auf das Verständnis der sowjetischen Parteispitzen zählen können. Daß seit Gorbatschows Machtantritt auch in der Sowjetunion grundlegende Reformen propagiert wurden, hat der polnischen Führung die Durchsetzung von Liberalisierungsmaßnahmen gegen innere („Betonfraktion“) und äußere (Kritik aus „konservativen“ Schwesterparteien) Widerstände erleichtert. Wohl noch nie bestand eine so weitgehende politische Übereinstimmung zwischen den Spitzenpolitikern von PVAP und KPdSU wie seit Mitte der achtziger Jahre.

Einen formellen Anknüpfungspunkt für eine weitere Demokratisierung besitzt die polnische Führung in der eben auf diese Zielsetzung ausgerichtete-

ten abzielenden zweiten Frage des Referendums. Daß Reformen im Bereich politischer Mitbestimmung eine breite Unterstützung in der Bevölkerung finden würden, belegten Erhebungen von Mitte der achtziger Jahre, in denen Postulate wie Wahlen mit echter Parteienkonkurrenz, die Tätigkeit einer legalen Opposition im Sejm u. a. auf eine hohe Zustimmung stießen⁵⁴⁾.

Das erste nach dem Referendum vorgelegte Reformprojekt dieser Art — die „Grundsätze“ für die Änderung des Wahlrechts zu den Nationalräten, die vom Staatsrat für knapp drei Wochen zur „öffentlichen Konsultation“ gestellt wurden — löste allerdings Enttäuschung aus. Zwar wurde in dieser Vorlage das 1984/85 in der öffentlichen Diskussion vergeblich geforderte „aktive“ Wählen akzeptiert, d. h. der Wähler darf seinen Stimmzettel nicht unverändert abgeben, sondern muß seine Präferenz für einen oder ggf. für mehrere Kandidaten deutlich machen. Ferner sollen die Kandidaten nun auf dem Stimmzettel nicht mehr in einer Reihenfolge aufgeführt werden, die das Wahlergebnis wie bisher de facto vorwegnimmt (Plazierung auf den oberen „Mandats“- bzw. unteren „Nichtmandatsplätzen“), sondern in alphabetischer Anordnung. Das entscheidende Recht der Kandidatennominierung verbleibt aber bei „politischen, gesellschaftlichen und Gewerkschaftsorganisationen“, so daß der Opposition nahestehende Kandidaten kaum nominiert werden dürften. Offensichtlich will die politische Führung auf ihr faktisches Monopol der Kandidatennominierung (noch?) nicht verzichten. Sprecher der „Solidarität“ haben inzwischen deutlich gemacht, daß die Opposition unter diesen Prämissen die Wahlen boykottieren werde⁵⁵⁾.

⁵²⁾ Nach ersten Veröffentlichungen des Statistischen Hauptamts wuchs 1987 das erzeugte Nationaleinkommen langsamer als in den Vorjahren und als im Plan vorgesehen; die Löhne stiegen durchschnittlich um 21 Prozent, die Lebenshaltungskosten um rund 26 Prozent.

⁵³⁾ Der Gewerkschafts-Vorsitzende Alfred Miodowicz erklärte, er sei überzeugt, daß es bei einer Einführung der radikalen Variante der Wirtschaftsreform (d. h. ohne die Modifizierungen nach dem Referendum) „Straßenlärm“ gegeben hätte, wobei es schwer zu sagen sei, ob dieser Lärm auf der Marszałkowska-Straße in Warschau aufgehört oder das ganze Land erfaßt hätte. Siehe *Polityka* vom 9. Januar 1988, S. 2.

⁵⁴⁾ Für die beiden genannten Forderungen: 65,0 Prozent Ja- und 7,3 Prozent Nein-Stimmen bzw. 59,4 Prozent Ja- und 10,1 Prozent Nein-Stimmen (Rest: „schwer zu sagen“). Siehe *Opinie Polaków — Jesień '85* (Anm. 29), S. 280.

⁵⁵⁾ Der Hinweis von Regierungsseite, daß auch die „Bürgerkonvente“ bei den Vorsitzenden der Wojewodschaftsnationalräte das Recht erhalten sollten, Kandidaten zu benennen,

Größere Hoffnungen weckt die angekündigte Novellierung der aus dem Jahre 1932 stammenden Verordnung zur Vereinsgesetzgebung. Es ist anzunehmen, daß die Bildung neuer Vereinigungen erleichtert wird und Diskussionszirkel wie die lockeren Gruppierungen „Consensus“ (s. o.), „Dziękunia“ u. a. — die zur Zeit bei strenger Auslegung der Gesetze illegal tagen, von den Behörden aber toleriert werden — dann den Status juristischer Personen und damit größere Entfaltungsmöglichkeiten erhalten werden. Bereits jetzt haben sich zur Förderung der privaten Wirtschaft in Krakau eine (von den Behörden inzwischen anerkannte) „Industrievereinigung“ und in Warschau eine „Wirtschaftsvereinigung“ gebildet, die offen die Reprivatisierung von staatlichen Betrieben fordern. Damit differenzieren sich nicht nur die Stimmen in der öffentlichen Diskussion. Mittelfristig könnten mit solchen und weiteren Vereinigungen neue Instrumente entstehen, die den gesellschaftlichen Druck auf die politische Führung verstärken, aber auch kanalisieren können. Diese muß bereits heute in weit größerem Maße als früher Widerstände gegen einzelne ihrer Vorhaben berücksichtigen⁵⁶).

sticht insofern nicht, als diese Konvente a) noch nicht überall gebildet sind und b) Vertreter der Opposition dort — sofern sie überhaupt vertreten sind — nur eine kleine Minderheit bilden dürften, die sich mit eigenen Kandidatenvorschlägen wohl kaum durchsetzen könnten.

⁵⁶) So gab die Regierung im Herbst 1987 Pläne zur Novellierung des Zensurgesetzes auf, nach denen gegen Entscheidungen der Zensur nicht mehr der betroffene Autor, sondern nur noch seine Redaktion Widerspruch einlegen können sollte (was außer bei den katholischen Zeitschriften vermutlich nur wenige Redaktionen getan hätten). Zu der harten Kritik an diesen Plänen in der Öffentlichkeit siehe u. a. Stanislaw Podemski, Nie do obrony (Nicht zu verteidigen), in: Polityka vom 7. November 1987, S. 7.

Die Partei räumt nicht zuletzt wegen ihrer eigenen Schwäche und des in der Systemkrise von 1980 offenkundig gewordenen Unvermögens, ihr Machtmonopol in allen Bereichen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft für die ökonomische und sozialpolitische Entwicklung des Landes funktional wahrzunehmen, gesellschaftlichen Subsystemen seit einigen Jahren eine größere Autonomie ein. Eigenständige politische und gesellschaftliche Initiativen und Organisationen stoßen aber immer noch auf viele Grenzen. Die Partei(führung) tut sich schwer, das von ihr so häufig propagierte „Subjektsein“ der Gesellschaft und den in den letzten Jahren gekräftigten gesellschaftlichen Pluralismus mit allen Konsequenzen anzuerkennen und auf eine vielfach anzutreffende, bestenfalls als paternalistisch zu bezeichnende Grundhaltung gegenüber der Gesellschaft zu verzichten. Dies ist jedoch unabdingbar, wenn — angefangen auf der lokalen Ebene und in den Betrieben — gesellschaftliche Initiative und Kreativität gefördert werden sollen, ohne die letztlich auch die Wirtschaft nicht gesunden kann. In einer breiteren Perspektive macht dies eine Neubestimmung bzw. überhaupt erst einmal eine präzisere Bestimmung des Führungsanspruchs der Partei erforderlich — ein Problem, das gegenwärtig auch andere kommunistische Parteien Ost- und Südosteuropas beschäftigt.

Insgesamt hat sich die Entwicklung des sozialpolitischen Systems der Volksrepublik Polen in den achtziger Jahren nach dem Motto „zwei Schritte vorwärts, ein Schritt zurück“ langsam in Richtung Demokratisierung bewegt, und weitere Schritte scheinen möglich. Wenn allerdings führende PVAP-Politiker und vereinzelt sogar Vertreter der Opposition behaupten, das bisher Erreichte zeige, daß das System insgesamt grundsätzlich reformierbar sei, so erscheint dies angesichts der schwierigen Probleme Polens zumindest noch verfrüht.

Polens Wirtschaft zwischen Krise und Reform

Nach dem Zweiten Weltkrieg bewegte sich Polen mit einer unübersehbaren Regelmäßigkeit von einer sozio-ökonomischen Krise zur nächsten. Dabei ähnelten sich sowohl deren Ursachen und Verlauf als auch die anvisierten Maßnahmen zur „Krisenbewältigung“: Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnissen entlud sich jeweils zu einem Zeitpunkt, als das Parteiestablishment „politisch verbraucht“ war und die Sanierung der Wirtschaft über Preiserhöhungen, d. h. auf Kosten des Konsums der Bevölkerung, vornehmen wollte. Die dadurch ausgelösten Streiks führten zu einem Wechsel an der politischen Spitze. Die neue Regierung stabilisierte wiederum die gesellschaftspolitische Situation mit einer Verbesserung des Lebensstandards, einer partiellen Liberalisierung des politischen Lebens und der Ankündigung von Wirtschaftsreformen. Nach einigen Jahren der relativen Prosperität kehrte sich diese Situation wieder um: Die Strukturprobleme der Wirtschaft verfestigten sich, Lebensstandard und Wachstumsraten entwickelten sich weit unter den gesteckten Zielen, die Wirtschaftsreformen scheiterten, das politische Klima verhärtete sich — der Boden für eine neue Krise war bereitet.

Diesem Zyklus folgte die Entwicklung nach den politischen Unruhen der Jahre 1956, 1970/71 und 1980. In den achtziger Jahren erreichte das Ausmaß der sozio-ökonomischen Krise nicht gekannte Dimensionen: Erstmals gingen in den Jahren 1980 bis 1982 Nationaleinkommen, Investitionen und Konsum drastisch zurück. Ein Novum für den Sozialis-

mus war gleichfalls die aus einer landesweiten Streikbewegung entstandene unabhängige Gewerkschaft „Solidarität“. Als weitreichender als die vorangegangenen Reformkonzeptionen erwies sich auch das Programm zur Umgestaltung der Wirtschaft: Es zielte auf eine Selbstverwaltung, Selbstfinanzierung und Selbständigkeit der Betriebe (die drei „S“) und eine marktkonforme makroökonomische Planung und Lenkung.

Die „Gegenreformation“ fiel wiederum drastisch aus: Die Militärs unter Jaruzelski verhängten im Dezember 1981 das Kriegsrecht und beendeten die „Illusion“ einer unabhängigen Gewerkschaft im Sozialismus, ohne daß sie allerdings die Wirtschaftsreform fallenließen. Die polnische Wirtschaft bewegte sich zwar seit 1982 langsam aus der Talsohle heraus, doch blieben die ökonomischen Grundprobleme — u. a. die hohe Verschuldung, die einseitige Wirtschaftsstruktur und die geringe ökonomische Effizienz — nicht zuletzt wegen der stagnierenden Wirtschaftsreform ungelöst. Angesichts der tiefgreifenden ökonomischen Probleme ging die politische Führung im Herbst 1987 in die „Offensive“. Eine „zweite Reformetappe“ sollte begonnen werden, um die steckengebliebene Umgestaltung der Wirtschaft aus dem Jahre 1981 fortzusetzen.

Dieser Beitrag bilanziert die wirtschaftspolitischen Ergebnisse und die bisherigen Reformmaßnahmen Polens in den achtziger Jahren. Ferner werden die jüngsten Vorschläge und schon in Angriff genommenen Maßnahmen zur „zweiten Reformetappe“ analysiert.

I. Die Wirtschaftspolitik von 1980 bis 1987

1. Konzeption und Wirklichkeit der Reformpolitik

Noch im Jahre 1980 versuchte Edward Gierek die sich seit Mitte der siebziger Jahre abzeichnende ökonomische Krise über die Prozeßpolitik, d. h. durch Beeinflussung der ökonomischen Abläufe mit Hilfe des vorhandenen wirtschaftspolitischen Instrumentariums zu überwinden. Dabei konzentrierte Gierek sich vor allem auf eine Umverteilung zugunsten der privaten Haushalte und eine Umstrukturierung der Importe (Verminderung der Konsumgütereinfuhr, Erhöhung der Importe von industriellen Vorleistungen).

Diese Sparpolitik stieß indes auf den erbitterten Widerstand der Arbeiter, und die Streikbewegung des Sommers 1980 entzog ihr schließlich die machtpolitischen Voraussetzungen. Die Gründung der Gewerkschaft „Solidarität“ verschob das gesellschaftspolitische Gleichgewicht zugunsten einer Reform- bzw. Ordnungspolitik (Änderung bzw. Ausgestaltung des politisch-institutionellen Rahmens der Volkswirtschaft). Das dann nach öffentlichen Diskussionen von einer Regierungskommission ausgearbeitete Reformkonzept ging über die wirtschaftspolitischen Vorstellungen hinaus, die bis dahin in Polen und in anderen sozialistischen Ländern üblich waren.

Zielmodell und Einföhrungskonzeption des Reformpaketes von 1981 können wie folgt zusammengefaßt werden¹⁾: Das Zielmodell des Reformkonzeptes verzichtete im Bereich der makroökonomischen Planung und Lenkung auf eine Aufschlüsselung der Planziele in verbindliche Kennziffern und sah eine indirekte marktkonforme Steuerung hauptsächlich über Preise vor. Aus dem Übergang von einer Detail- zu einer gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung folgte, daß der traditionell dominierende Jahresplan an Bedeutung verlieren und der Fünfjahresplan fortan die wichtigste Rolle spielen sollte. Gleichzeitig wollte man die Güterbilanzierung, mit deren Hilfe die Behörden Aufkommen und Verwendung („Angebot und Nachfrage“) von Produkten in Bilanzen aufeinander abstimmten, zurückdrängen und schließlich abschaffen. Zudem beabsichtigten die Reformen, den Planungsprozeß zu demokratisieren, d. h. Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen an ihm zu beteiligen.

Die Organisationsstruktur der Wirtschaft sollte diesem Planungskonzept angepaßt werden: Man wollte die Plankommission in eine Beratungsstelle der Regierung umwandeln, die Zahl der Branchenministerien vermindern und die verbindlichen Unternehmensvereinigen abschaffen. Kernstück der Reform auf der betrieblichen Ebene war die Selbständigkeit (Abschaffung der administrativen Unterordnung), Selbstverwaltung (mittels Arbeiterräten) und Selbstfinanzierung (volle finanzielle Unabhängigkeit und Eigenverantwortung) der Unternehmen. Das anvisierte Wirtschaftssystem kann mit einer sozialistischen Marktwirtschaft verglichen werden, in der die Planungsbehörden zwar noch einen wesentlichen Einfluß auf die strukturbestimmenden Investitionen ausüben, die laufenden Produktionsentscheidungen jedoch von den Betrieben getroffen werden.

Das Einföhrungskonzept der Reform sah als ersten Schritt eine Reduzierung der Endnachfrage über die Prozeßpolitik (Preiserhöhungen, Begrenzung des Lohnanstiegs) vor. Die dadurch erhoffte Herstellung des Gleichgewichts auf den Märkten betrachtete man als eine entscheidende Voraussetzung für die ordnungspolitischen Änderungen. Das Reformkonzept ging davon aus, daß bei einem Marktgleichgewicht die Nachfrage wieder auf Preisänderungen reagieren könnte. Die eingeschränkte Nachfrage sollte außerdem die Betriebe zwingen, die mikroökonomische Effizienz zu erhöhen, weil die Produzenten dann nur durch eine höhere Wirtschaftlichkeit des Faktoreinsatzes Gewinne realisieren könnten. Man rechnete damit, daß dieser Effizienzdruck an die vorgelagerten Wirtschaftsbereiche weitergegeben würde. Dadurch sollte schließlich die Nachfrage nach Produktionsfaktoren verringert und die gesamtwirtschaftliche Effizienz ge-

steigert werden. Schrittweise sollte die Preisbildung liberalisiert und die Allokationsfunktion vom Markt übernommen werden. Während man zu Beginn dieses Prozesses aufgrund der noch bestehenden Nachfrageüberhänge vorübergehend auf direkte Lenkungsformen angewiesen sein würde, sollten mit einer Annäherung an ein Marktgleichgewicht und schließlich mit dessen Realisierung die „Übergangslösungen“ verschwinden. Die Lenkungs- und Organisationsformen der Wirtschaft sollten dann in marktkonforme Instrumente und Strukturen überführt werden²⁾.

Das Einföhrungskonzept der Reform beinhaltete eine enge Abstimmung von Prozeß- und Ordnungspolitik, die in einer Periode von ca. zwei bis drei Jahren zu dem gewünschten Zielmodell führen sollte. Wesentlich war ein Ausgleich der ökonomischen (Ordnungs- und Prozeßpolitik) mit der gesellschaftspolitischen Dimension der Reform, die aus den politischen Auseinandersetzungen während der „Solidarität“-Ära resultierte. Eine Schlüsselrolle spielte dabei das Verhältnis zwischen der Prozeßpolitik und den gesellschaftspolitischen Forderungen der Bevölkerung. Im Laufe der politischen Konflikte zeichnete sich ein unausgesprochenes Abkommen zwischen der Regierung und der durch die „Solidarität“ repräsentierten Arbeiterschaft ab: Zugeständnisse in Hinblick auf eine Demokratisierung des Systems bildeten den „Preis“, den die politische Führung zu zahlen hatte, um ihre Sparpolitik gegenüber der Bevölkerung durchsetzen zu können.

Die Verhängung des Kriegsrechtes im Dezember 1981 hatte indes für die Reform schwerwiegende Konsequenzen: Zunächst ging durch das Verbot der „Solidarität“ und durch die Einschränkung der Selbstverwaltung die gesellschaftspolitische Dimension der Reform weitgehend verloren. Die Reform wurde de facto vorrangig auf die ökonomische Ebene beschränkt. Zugleich gewann die Regierung gegenüber der Arbeiterschaft eine größere Machtposition, die es ihr ermöglichte, ohne zeitraubende und letztlich im Ergebnis ungewisse Verhandlungen die Sparpolitik durchzusetzen.

Die Wirtschaftspolitik entsprach bis Mitte 1982 in prozeßpolitischer Hinsicht weitgehend den Vorstellungen des Reformkonzeptes: Mittels drastischer Preiserhöhungen bei Grundnahrungsmitteln (um 140 bis 150 Prozent) und industriellen Konsumgütern (um ca. 95 Prozent) gelang es der Regierung, die Nachfrage drastisch zu reduzieren, ohne allerdings ein Marktgleichgewicht zu erreichen. Auf der Angebotsseite gelang es, den Rückgang der Indu-

²⁾ Eine Darstellung des Reformkonzeptes findet sich auch bei P. Pysz, *The Polish economic reform: central planning or socialist markets?* in: P. Gey/J. Kosta/W. Quaisser (eds.), *Crisis and reform in socialist economies*, Boulder-London 1987, S. 49–54.

¹⁾ Kierunki reformy gospodarczej-projekt, Warszawa 1981.

strieproduktion durch die Verlängerung des Arbeitstages in den Schlüsselbereichen der Volkswirtschaft sowie durch eine Umstrukturierung der Importe zugunsten von industriellen Vorleistungsgütern aufzuhalten. Vorhandene Kapazitäten konnten dadurch besser genutzt und Wachstumsimpulse in Gang gesetzt werden.

Die Fortführung der konsequenten Prozeß- und Reformpolitik setzte politische Stärke der Regierung und ordnungspolitische Konsequenz voraus. Beides war jedoch in der weiteren Entwicklung nicht gegeben. Die nach dem Kriege durch verschiedene passive und aktive Formen des Widerstands der Bevölkerung gekennzeichnete labile politische Lage veranlaßte die Regierung, vorrangig das Ziel der Machtstabilisierung zu verfolgen. Dies machte sich vor allem in zwei Bereichen bemerkbar: Erstens führte man die Gleichgewichtspolitik nicht konsequent durch, d. h. man war vor allem aus gesellschaftspolitischen Gründen zu Zugeständnissen in der Lohnpolitik bereit. Damit wurde ein Kernstück des Einführungskonzeptes, nämlich die Reduzierung der Endnachfrage, unterlaufen. Zweitens wollte die Regierung nicht auf die eher langfristig wirkenden Reformergebnisse warten, sondern brauchte möglichst rasch ökonomische Erfolge. Deshalb leitete sie eine eher kurzfristig wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik ein, die sie weiterhin mit administrativen Lenkungsinstrumenten durchzusetzen versuchte³⁾.

Von größter Bedeutung war dabei die Lohnpolitik: Um ein rasches Wirtschaftswachstum zu erreichen, änderte die Regierung im August 1982 das betriebliche Finanzsystem. Die Wirtschaftseinheiten wurden jetzt zum Teil von den im Reformentwurf vorgesehenen Abgaben zum „Staatlichen Fonds der beruflichen Aktivierung“ (PFAZ) befreit, der den Anstieg der Durchschnittslöhne über ein allgemein festgelegtes Niveau verhindern sollte. Die Gewährung von Abgabermäßigungen koppelte man an den Produktionszuwachs⁴⁾.

Schon im Sommer 1982 zeigte sich, welche starke Position die Betriebe in den Verhandlungen über die Abgabenbefreiung erhalten hatten: Die durchschnittlichen Löhne stiegen bereits 1982 – vorwiegend in der zweiten Jahreshälfte – um 12,1 Prozent mehr als vorgesehen. Diese Lohnerhöhungen und der Anstieg der sonstigen Transferzahlungen (Sozialleistungen etc.) wurden von der Einführung einer zentralen Kontrolle der betrieblichen Preisfestset-

zung für wichtige Produkte begleitet, die man mit der Monopolstellung vieler Betriebe begründete. Der Geldüberhang konnte deshalb nicht allein in Form einer klassischen Preisinflation abgeschöpft werden. Folglich entstand eine Kassenhaltungsinflation. 1983, d. h. nach der Einleitung des Wirtschaftswachstums, versuchte die Regierung, der Inflation durch verschiedene deflatorische Maßnahmen entgegenzuwirken – vorwiegend durch indirekte finanzpolitische Instrumente der Steuerpolitik, der Abschreibesätze und der Kreditvergabe. Diese im Ansatz restriktive Geldpolitik führte indes zu Geldengpässen, die wiederum das Wirtschaftswachstum gefährdeten. Aus Angst vor einem Produktionsrückgang war die Regierung dann schließlich zu Zugeständnissen bereit und ließ immer mehr Ausnahmen von den allgemein gültigen Regelungen zu.

Im Gegensatz zum Reformkonzept paßten die Behörden die einzelnen ökonomischen Steuerungsinstrumente nun an die konkreten Bedingungen der Betriebe und Branchen an; die „individualisierten“ finanzpolitischen Instrumente wurden zu einem entscheidenden Instrument zentraler Detailsteuerung, d. h. die Planungsinstanzen lenkten die einzelnen Wirtschaftseinheiten wie zuvor nur indirekt⁵⁾.

Parallel zu dieser „indirekten Zentralisierung“ über die Finanzpolitik und der damit einhergehenden Schwächung marktkonformer Lenkungsinstrumente blieben verschiedene Bewirtschaftungsformen von Produktionsmitteln bestehen. Daraus folgte eine direkte Produktionslenkung durch zentrale Auflagen – z. B. durch sogenannte Regierungsaufträge für wichtige Schlüsselprodukte – sowie durch informelle Absprachen, mit denen versucht wurde, Verteilung und Produktion von Gütern aufeinander abzustimmen. Die zentralen Planungsbehörden stellten vorwiegend kurzfristige Güterbilanzen auf, anstatt sich – wie im Reformkonzept vorgesehen – an einer langfristigen Rahmenplanung zu orientieren.

Institutionell hatte dies wiederum zur Folge, daß der Bedarf an vertikaler Koordinierung zunahm. Branchenministerien und Unternehmensvereinigungen übernahmen immer mehr ihre traditionellen Funktionen: Sie gaben Informationen weiter und verteilten Produktionsmittel. Man gründete sogar neue Organisationen solchen Typs. Im deutlichen Gegensatz zum Reformkonzept blieb damit ein Übergewicht der Branchen- gegenüber den funktionellen Strukturen (funktionelle Ministerien, Banken) bestehen. Dies führte dazu, daß auf der betrieblichen Ebene keines der „3 S“ realisiert wurde: Die Selbstverwaltung war nach der Aufhe-

³⁾ Siehe P. Pysz, Wirtschaftspolitik des Krieges in Polen – eine Bilanz, in: Osteuropa, (1984) 3, S. 193–198.

⁴⁾ Für einen Produktionsanstieg um 1 Prozent sollte die entsprechende Steigerung des Lohnfonds um 0,5 bis 0,8 Prozent von der Abgabepflicht an den PFAZ befreit werden, und in einigen Fällen konnten die Betriebe sogar noch günstigere Korrekturkoeffizienten erreichen. Vgl. C. Jozefiak, 1985, Bilans okresu przejściowego – ceny reglamentacja palce, in: Życie Gospodarcze, (1985) 4.

⁵⁾ C. Jozefiak, 1985, Die Wirtschaftsreform auf halbem Wege stecken geblieben. In: Europäische Rundschau, (1985) 1, S. 47.

bung des Kriegsrechts weitgehend formal; die Selbstfinanzierung wurde durch die Umverteilungspolitik über Subventionen und Abschöpfungen stark eingeschränkt; von einer Selbständigkeit der Betriebe konnte man angesichts der direkten bzw. informellen zentrale Interventionen über Produktionsauflagen und Zuteilungen nicht sprechen. Kurz gefaßt: Die Reform blieb in der Einführungsphase stecken, und letztlich entfernte sich das Wirtschaftssystem immer mehr von den Zielen der Reform⁶⁾.

Das polnische Wirtschaftssystem des Jahres 1987 ist dennoch nicht mit der traditionellen Planwirtschaft der sechziger und siebziger Jahre vergleichbar. Es kann vielmehr als ein eigentümliches Mischsystem bezeichnet werden, in dem es weder eine konsistente zentrale Planung noch einen wirklichen Marktmechanismus gibt. Unterschiedliche Regulationsformen werden eher willkürlich gemischt⁷⁾. Charakteristisch für dieses System ist, daß die traditionelle Aufstellung und Implementierung des zentralen Planes, d. h. die Aufschlüsselung der Planaufgaben über die Branchenstrukturen für sämtliche Betriebe und die obligatorische Weitergabe der Informationen an die Planungsbehörden nicht mehr praktiziert werden. Auch versucht man nicht mehr, über Güterbilanzen dem volkswirtschaftlichen Plan eine möglichst hohe Konsistenz zu verleihen. Vielmehr herrscht eine Art „Schwerpunktplanung“ vor, in der man durch Umverteilung von Geldmitteln, also „indirekte Zentralisierung“, durch Zuteilung von Produktionsmitteln sowie durch direkte und informelle Anweisungen versucht, wesentliche Ziele der Wirtschaftspolitik wie z. B. große Investitionsprojekte durchzusetzen. Demgegenüber existieren marktähnliche Verhältnisse in den konsumnahen Bereichen der Volkswirtschaft, in denen der staatliche Einfluß zurückgeht und Preise sich verhältnismäßig frei bilden. Die einzelnen Teilmärkte bleiben allerdings wegen des nichtexistierenden Kapitalmarktes und des nicht vorhandenen freien Marktzutritts weitgehend voneinander isoliert⁸⁾.

2. Ergebnisse und offene Probleme

Welche ökonomischen Ergebnisse erzielte die polnische Wirtschaftspolitik im Rahmen dieses Misch-

⁶⁾ Ebd., S. 52.

⁷⁾ Raport Konsultacyjnej Rady Gospodarczej — Gospodarka w latach 1981—1985, in: *Życie Gospodarcze*, (1986) 14—16.

⁸⁾ C. Jozefiak (Anm. 5) bezeichnet das System als „indirekt zentralisiert“. Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei J. Mujżel, *Probleme równowagi w Polskiej reformy gospodarczej lat osiemdziesiątych — Równowaga warunkiem skutkiem zmian systemowych*, Warschau 1987; Z. M. Fallenbuchl bezeichnet das Mischsystem als „manipulative system“. Siehe Z. M. Fallenbuchl, *The present state of economic reform in Poland*, Discussion Paper Series of the Department of Economics, University of Windsor, No. 79, Ontario 1985.

systems? Auf den ersten Blick war sie im Hinblick auf die Einleitung eines Wirtschaftswachstums erfolgreich: Seit 1983 konnten wieder positive Wachstumsraten erzielt werden. Das Wirtschaftswachstum betrug von 1983 bis 1986 im Jahresdurchschnitt 4,9 Prozent. Die Wachstumsraten verminderten sich dabei allerdings bis 1985 stetig; erst 1986 stieg die Zunahmerate wieder. An das Niveau der späten siebziger Jahre vermochte man trotz Wachstums nicht anzuknüpfen: Das produzierte Nationaleinkommen war 1986 um rund 7,2 Prozent geringer als 1978. Pro Kopf gerechnet lag das Nationaleinkommen aufgrund des Bevölkerungswachstums sogar um 13,3 Prozent unter dem von 1978.

Hinter diesen Zahlen verbergen sich unterschiedliche Einzelentwicklungen: Der Beitrag der Industrie zum erzeugten Nationaleinkommen (vergleichbar mit der Nettoproduktion) lag 1986 noch 6,8 Prozent unter dem Wert von 1978, obwohl die Bruttoproduktion schon 1984 und die verkaufte Produktion bereits 1985 den Wert des Jahres 1978 überschritten hatten. Das in der Landwirtschaft erzeugte Nationaleinkommen und die Bruttoagrarproduktion erreichten hingegen 1986 den Wert von 1978. Besonders ungünstig schnitt im Vergleich dazu das Bauwesen ab: Das dort produzierte Nationaleinkommen erreichte 1986 aufgrund der Kürzung vieler Investitionsprojekte im Jahre nur 62,9 Prozent des Wertes von 1978⁹⁾. Nach jüngsten Angaben des Statistischen Hauptamtes zeichnet sich für 1987 nur ein Wirtschaftswachstum von ca. zwei Prozent ab. Es liegt damit nicht nur hinter dem Vorjahresergebnis, sondern fällt auch deutlich hinter die gesteckten Planziele zurück. Hierfür ist vor allem das schlechte Abschneiden der Landwirtschaft verantwortlich: Die Bruttoagrarproduktion lag nicht zuletzt aufgrund ungünstiger Witterungsbedingungen 1987 um drei Prozent unter dem Vorjahreswert. Auch die Bruttoproduktion des Bauwesens erreichte mit nur ein Prozent Wachstum nicht die gesteckten Planziele. Die verkaufte Industrieproduktion erhöhte sich hingegen um 3,3 Prozent und überstieg damit etwas die Planvorgaben¹⁰⁾.

Vor welchen Problemen steht die polnische Volkswirtschaft zu Beginn der „zweiten Reformetappe“? *Wachstums- und Effizienzprobleme*: Das Wirtschaftswachstum wurde in den vergangenen Jahren weitgehend auf extensive Weise, d. h. durch vermehrten Ressourceneinsatz erzielt. Mittels höherer Importe von industriellen Zwischenprodukten auf Kosten der Einfuhr von Konsum- und Investitionsgütern konnten vorhandene Kapazitäten genutzt

⁹⁾ Nach Angaben des Rocznik Statystyczny (künftig R. ST. abgekürzt) von 1987. Siehe auch Tabelle S. 53.

¹⁰⁾ Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego; Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1987 r., in: *Reczpospolita* vom 29. Januar 1988.

und Wachstumsimpulse eingeleitet werden. Einer weiteren Erhöhung der Importe von Zwischenprodukten sind indes aufgrund der hohen Verschuldung des Landes enge Grenzen gesetzt. Dieses sich „selbsttragende Wachstum“, wie es von polnischen Wirtschaftsexperten bezeichnet wurde, ist daher weitgehend erschöpft, und stärkere Effizienzsteigerungen sind künftig notwendig.

Das jetzige Mischsystem hat hinsichtlich eines sparsameren Ressourceneinsatzes kaum Erfolge vorzuweisen. Darüber kann auch eine in den letzten Jah-

ren stärker gestiegene Arbeitsproduktivität nicht hinwegtäuschen, die auf eine gewisse Verbesserung der Arbeitsmoral und auf organisatorische Änderungen zurückzuführen ist¹¹⁾. Der Energie- und Materialverbrauch ist weiterhin extrem hoch, und die Innovationsbereitschaft der Betriebe ist nicht gestiegen. Zudem hat sich die Qualität der Erzeugnisse nicht verbessert; bei vielen Produkten blieb sie vielmehr aufgrund des geringer gewordenen Imports von „Vorleistungen“ aus dem Westen hinter dem Standard der siebziger Jahre zurück¹²⁾.

Ausgewählte Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung Polens in den achtziger Jahren¹⁾

	1980	1982	1983	1984	1985	1986
Produziertes Nationaleinkommen						
Insgesamt (Vorjahr = 100)	94,0	94,5	106,0	105,6	103,4	104,9
(1978 = 100)	80,9	76,5	81,1	85,6	88,5	92,8
Pro Einwohner						
(1978 = 100)	78,8	73,2	77,5	81,1	85,2	86,7
Industrie (1978 = 100)	80,5	76,9	81,4	85,8	89,2	93,2
Landwirtschaft						
(1978 = 100)	80,9	84,9	89,2	93,9	94,1	100,1
Bauwirtschaft						
(1978 = 100)	54,3	49,7	53,5	57,8	60,3	62,9
Investitionen						
(Vorjahr = 100)	77,2	87,9	109,4	111,4	106,0	105,1
(1978 = 100)	80,8	55,1	60,3	67,2	71,2	74,8
Industrieproduktion						
(Brutto, Vorjahr = 100)	100,0	97,9	106,4	105,2	104,5	104,7
Agrarproduktion						
(Brutto, Vorjahr = 100)	89,3	97,2	103,3	105,7	100,7	105,0
Reallöhne ²⁾						
(1970 = 100)	157,3	120,7	122,1	122,8	127,5	130,9
Fleischverbrauch						
(Pro-Kopf, kg)	69,1	54,2	54,2	53,0	55,8	61,1
Handelsbilanz						
(Mill. US \$)	-1 636	- 197	418	838	476	644
Leistungsbilanz						
(Mill. US \$)	-3 300	-2 527	-1 558	-1 662	-975	-948
Verschuldung						
in Mrd. US \$ ³⁾	—	24,8	26,4	26,8	29,3	33,5
in Mrd. Transferrubel ⁴⁾	—	3,7	3,8	4,8	5,6	6,5

Anmerkungen: 1) Angaben zu Nationaleinkommen, Investitionen, Industrie-, Agrarproduktion und Reallöhnen in konstanten Preisen; bis 1985 in konstanten Preisen von 1982; 1986 in konstanten Preisen von 1984; 2) durchschnittliche monatliche Reallöhne in den sozialistischen Wirtschaftsbereichen; 3) Währungsbereich II, konvertible Währungen; 4) Währungsbereich I, nichtkonvertible Währungen.

Quellen: Rocznik Statystyczny (R. St.) 1982, S. 143; R. St. 1983, S. 70, S. 156, R. St. 1984, S. 74, S. 174; R. St. 1985; S. 78, S. 128; S. 177, R. St. 1986, S. 86, S. 185; R. St. 1987, S. XXXVIII, S. XXXIX, S. 87, S. 186; World Bank Country Study, Poland, Reform, Adjustment, and Growth, Vol. I, Washington 1987, S. 88.

¹¹⁾ Konsultacyjna Rada Gospodarcze. Gospodarka w 1986 roku, in: *Życie Gospodarcze*, (1987) 7.

¹²⁾ Konsultacyjna Rada Gospodarcze: Gospodarka w latach 1981—1985 (Nr. 1), in: *Życie Gospodarcze*, (1986) 14.

Wesentlich für die geringe mikro- und makroökonomische Effizienz der polnischen Wirtschaft ist die Tatsache, daß sich vor allem in den Schlüsselbereichen die Verhaltensweise der einzelnen Unternehmen kaum geändert hat. Die noch immer zu einem wichtigen Teil zentral verteilten Produktionsmittel, fehlende Konkurrenzbeziehungen und mangelnde Restriktionen von seiten der Nachfrage führen dazu, daß die Betriebe weiterhin kaum an Kostensenkungen interessiert sind und Risiken scheuen. Sie versuchen statt dessen, im Rahmen von Verhandlungen eine möglichst hohe Zuteilung von Produktionsmitteln bzw. eine für sie vorteilhafte Festlegung der individuellen finanzpolitischen Instrumente (Subventionen, Korrekturkoeffizienten für die Abgaben an den PFAZ, Abschreibungssätze) zu erzielen.

Während sich in den staatlichen Großbetrieben kaum etwas änderte und die ökonomischen Ergebnisse dort eher enttäuschend waren, konnten indes gewisse Reformfolge in den konsumnahen Mittel- und Kleinbetrieben und im genossenschaftlichen und privaten Sektor (kleinere Industrie- und Handwerksbetriebe, bäuerliche Landwirtschaft) verzeichnet werden. In diesen Bereichen setzte man schon im Jahre 1981 die Reformprinzipien durch, so daß sich hier ansatzweise Marktbeziehungen entwickelten. Größere ökonomische Freiheiten — etliche restriktive Regelungen z. B. in der Steuerpolitik blieben allerdings bestehen — und eine weniger den Privatsektor behindernde Politik führten dazu, daß diese Sektoren sich schneller an die Wirtschaftskrise anzupassen vermochten und in den letzten Jahren die höchsten Wachstumsraten aufwiesen¹³⁾.

Versorgungsprobleme und binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte: Trotz der positiven Ergebnisse in den Klein- und Mittelbetrieben blieb insgesamt die geplante Umstrukturierung zugunsten der Konsumgütersektoren aus. Von der Angebotsseite konnte deshalb den Ungleichgewichten auf den Konsumgütermärkten nur unzureichend entgegen gewirkt werden. Nach dem drastischen Rückgang des Lebensstandards in den Jahren 1980 bis 1982 hat sich die Versorgungslage seit 1983 zwar stetig verbessert, doch konnte im allgemeinen noch nicht das Verbrauchsniveau der zweiten Hälfte der siebziger Jahre erreicht werden. Es mangelt weiterhin an den einfachsten Waren, vor allem an Kleidung, Schuhwerk und langlebigen Konsumgütern wie Waschmaschinen und Kühlschränken — um nur einige Mangelprodukte zu nennen. Auch bei der Nahrungsmittelversorgung gab es deutliche Engpässe. Der Fleischkonsum — ein für Polen wichtiger Indikator für den Lebensstandard — sank von

1980 bis 1984 von ca. 69 kg auf ca. 53 kg pro Kopf und Jahr. Erst 1985 und 1986 stieg er wieder auf ca. 61 kg. Zwar konnte in den letzten Jahren die Rationierung von Lebensmitteln erheblich eingeschränkt werden, doch blieb sie für Fleisch, Benzin und Schokolade bestehen. 1987 zeichnet sich eine Verschlechterung auf den Konsumgütermärkten ab¹⁴⁾.

Auch über die Nachfrageseite ist es der Regierung mit Hilfe der Lohn- und Preispolitik nicht gelungen, sich einem Marktgleichgewicht anzunähern, da sie, wie schon erwähnt, die auf ein Marktgleichgewicht orientierte Prozeßpolitik nicht konsequent verfolgte. Man muß allerdings berücksichtigen, daß der Spielraum für eine Sparpolitik gering war: Die durchschnittlichen Reallöhne von Arbeitern und Angestellten sanken 1982 drastisch auf etwa 80 Prozent des Niveaus von 1980. Besonders Rentner, ungelernete Arbeiter und Teile der Intelligenz waren von den Einkommensverlusten betroffen. Die Einkommensdifferenzierung vertiefte sich dadurch. Erst 1983 stiegen die Reallöhne wieder langsam. Kennzeichnend für die achtziger Jahre ist zudem eine hohe Inflation, die nicht nur in ihrer offenen Form — die Inflationsrate betrug 1984 sowie 1985 etwa 15 und 1986 ca. 18 Prozent —, sondern verdeckt auch als Kassenhaltungsinflation auftrat. Dieser inflationäre Überhang bedingt eine Art „Zwangssparen“, da das Geld keinen Gegenwert auf dem Markt hat.

Seit 1985 zeichnen sich somit noch größere Ungleichgewichte auf den Konsumgütermärkten ab: Während das Angebot wichtiger Konsumgüter stagnierte, stiegen Löhne und Gehälter deutlich. Vor allem 1987 war ein starker nicht eingeplanter Anstieg der Geldeinkommen der Bevölkerung zu beobachten¹⁵⁾. Das „Zwangssparen“ hat zusätzliche ungünstige Auswirkungen auf die mikroökonomische Effizienz, da Lohnanreize nicht die Motivation erhöhen und die Betriebe von seiten der Nachfrage keinen Druck verspüren, Kosten einzusparen und zu exportieren. Ungünstig beeinflusst wird die gesamtwirtschaftliche Allokation zudem auch durch die bestehende Preisstruktur: Noch immer werden wichtige Preise u. a. für Nahrungsmittel subventioniert. Dadurch wird die gesamte Preisstruktur verzerrt, und der Staatshaushalt, von dem

¹³⁾ Ebd.

¹⁴⁾ Siehe Tabelle S. 53, sowie Smulka, *Truche dobre truche zle*, in: *Życie Gospodarcze*, (1987) 42.

¹⁵⁾ World Bank Country Study, Poland. Reform Adjustment, and Growth, Vol. I, Washington 1987, S. 12 f., und Misiak, *Zwolnienie tempa*, in: *Życie Gospodarcze*, (1987) 43. *Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego. Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1987 r.*; in: *Trybuna Ludu* vom 29. Januar 1988.

man jährlich rund 40 Prozent für Subventionen verwendet, wird erheblich belastet¹⁶⁾.

Investitionsprobleme: Die Investitionen gingen in den achtziger Jahren drastisch zurück und erreichten 1982 mit nur 55 Prozent des Wertes von 1978 einen Tiefstand. Parallel mit der Einleitung des Wirtschaftswachstums stiegen seit 1983 die Investitionen wieder an. Sie entsprachen allerdings 1986 lediglich 74,8 Prozent der Investitionen von 1978. Das niedrigere Investitionsniveau und die Umstrukturierung der Importe zugunsten der Zwischenprodukte führten zu einer Alterung des Kapitalstocks, die in Polen allgemein als „Dekapitalisierung“ bezeichnet wird.

Zudem waren die Investitionen auch weiterhin zu „breit“ angelegt, d. h. man verfolgte zu viele Vorhaben. Auch die Investitionsstruktur änderte sich kaum: Zwar ist ein leichter Anteilsanstieg des gesamten Ernährungssektors zu erkennen, doch verwendete man weiterhin die meisten Geldmittel auf die Schlüsselsektoren. Der Investitionsanteil im Energiesektor stieg sogar. Außerdem blieben die Investitionsausgaben durch eine geringe Wirtschaftlichkeit gekennzeichnet. Die Dauer der Fertigstellung von Investitionsprojekten hat sich in den letzten Jahren sogar verlängert. Wenn nicht in den nächsten Jahren verstärkt Modernisierungsinvestitionen und ein effizienterer Einsatz der Mittel erfolgen, dürften sich die Wachstumsaussichten künftig noch verschlechtern¹⁷⁾.

Außenwirtschaftliche Probleme: Zunächst trug die drastische Verringerung der in den siebziger Jahren enorm gestiegenen Importe vor allem aus dem westlichen Ausland wesentlich zum Rückgang des Nationaleinkommens in den Jahren 1980 bis 1982 bei. Die Betriebe konnten nicht mehr mit wichtigen Vorleistungen versorgt werden. Durch Importbeschränkungen und Erhöhung der Kohlexporte gelang es seit 1983 wieder, eine positive Handelsbilanz gegenüber dem Westen zu erzielen. Zugleich änderte sich die regionale Struktur des Außenhandels zugunsten der RGW-Länder, insbesondere zugunsten der Sowjetunion. Im Wirtschaftsverkehr mit diesen Ländern hat Polen nun eine negative Handelsbilanz.

¹⁶⁾ Inflationsfördernd wirkte auch die Agrarpreispolitik, da man 1980 das Ziel einer Einkommensparität zwischen landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Einkommen verkündete und deshalb die Erzeugerpreise jährlich an die Kostenentwicklung anpaßte. Vgl. W. Quaisser, Agrarpreispolitik und bäuerliche Landwirtschaft in Polen (Gießener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des europäischen Ostens, Band 150), Berlin 1987.

¹⁷⁾ Ausführlich wird die Investitionspolitik im jüngsten Weltbankbericht untersucht und kritisiert. Siehe Anm. 15. Vgl. auch zu den Problemen der „Dekapitalisierung“ M. Lesz, Problemy technicznej dekapitalizacji i księgowej amortyzacji, in: Gospodarka Planowa, (1987) 4. S. 148–151.

Trotz der insgesamt positiven Handelsbilanz ist es Polen vor allem wegen der Zinszahlungen nicht gelungen, eine positive Leistungsbilanz zu erzielen. Nicht einmal sämtliche laufenden Zinsen konnten zurückgezahlt werden. Ständige Umschuldungsaktionen waren notwendig. Die letzte fand im Rahmen des Pariser Klubs im Herbst 1987 statt und umfaßte 9 Mrd. US-Dollar. In den vergangenen Jahren sind die Schulden noch gestiegen: Sie beliefen sich im Jahre 1986 in konvertibler Währung auf 33,5 Mrd. US-Dollar und auf 6,5 Mrd. Transfer rubel gegenüber dem RGW¹⁸⁾. 1987 betrug die Schuldenhöhe in konvertibler Währung in etwa 37,5 Mrd. US-Dollar¹⁹⁾. Verschiedene Prognosen zeigen, daß auch bei einer günstigen Entwicklung des Außenhandels die Verschuldung in den nächsten Jahren voraussichtlich noch steigen dürfte und es frühestens Anfang der neunziger Jahre zu einer Konsolidierung der Schuldenlage kommen könnte²⁰⁾.

Die Verbesserung der Exportfähigkeit ist für die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Modernisierung der polnischen Volkswirtschaft entscheidend. Davon hängt nicht nur die laufende Versorgung mit importierten Zwischenprodukten ab, sondern auch der Spielraum für die dringend benötigten Investitionsgüterimporte. Trotz der positiven Handelsbilanz kann man von keinen nennenswerten Fortschritten im Hinblick auf eine größere außenwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit der polnischen Volkswirtschaft sprechen.

Dies zeigt sich vor allem darin, daß die Exportstruktur ungünstig blieb und sich erst in den letzten zwei Jahren eine gewisse Verbesserung abzeichnet. Exportsteigerungen erzielte man vorwiegend bei Rohstoffen, insbesondere bei Kohle, kaum jedoch beim Maschinenbau und bei der verarbeitenden Industrie. Dies ist vor allem auf das Außenhandelsystem zurückzuführen: Die Behörden erweiterten zwar die Möglichkeiten der Betriebe, eigenständig Außenhandelsgeschäfte zu betreiben, doch änderte sich zunächst in der Praxis kaum etwas an den traditionellen Mechanismen und Institutionen des zentralistischen Systems²¹⁾.

¹⁸⁾ Siehe Tabelle S. 53.

¹⁹⁾ Polens Auslandsschulden steigen weiter, in: Nachrichten für Außenhandel vom 25. Oktober 1987.

²⁰⁾ Nachrichten für Außenhandel vom 19. Januar 1988. Prognosen über die weitere Entwicklung der Verschuldung wurden angefertigt sowohl von der Weltbank in ihrem jüngsten Länderbericht über Polen (Anm. 15) als auch von dem polnischen Autor W. Tzeczakowski, Can the Polish Debt Problem be Solved? in: Forschungsberichte des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Nr. 128, Juni 1987.

²¹⁾ Die Reformmaßnahmen im Bereich des Außenhandels bis Anfang 1987 werden zusammengefaßt von Z. M. Fallensbuchl, Foreign trade reform in Poland, in: Discussion Paper Series of the Department of Economics, University of Windsor, No. 83, Ontario 1987.

Im Jahre 1987 sind eine gewisse Belebung und strukturelle Verbesserung des Außenhandels zu beobachten: Vor allem stiegen die Westausfuhren sowie die Exporte des Maschinen- und Elektrogerätebaus, der Nahrungsmittel-, Leicht- und Holzverarbeitungsindustrie. Der Export wurde sicherlich

durch eine flexiblere Außenhandelspolitik, d. h. durch eine realistischere Festlegung der Wechselkurse, eine liberalere Vergabe von Außenhandelskonzessionen sowie durch einen leichteren Zugang der Betriebe zu Devisen und höhere finanzielle Anreize bei Exporten gefördert²²⁾.

III. Die „zweite Reformetappe“

1. Vorgeschichte und Diskussionen

Das Jahr 1984 kann als Beginn der Diskussionen über die Notwendigkeit einer zweiten Reformetappe datiert werden. Dies geht aus dem ursprünglichen Reformkonzept des Jahres 1981 hervor, das in einer Übergangsphase von zwei bis drei Jahren die Etablierung der neuen ökonomischen Mechanismen und Institutionen vorsah. Die im Mai bzw. November 1984 veröffentlichten Berichte des Bevollmächtigten der Regierung für die Wirtschaftsreform und des die Regierung beratenden Konsultativen Wirtschaftsrates zogen deshalb Bilanz.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen stimmten nicht miteinander überein. Die Kernthese des offiziellen Dokumentes des Regierungsbevollmächtigten kann folgendermaßen zusammengefaßt werden: Ohne Reform hätte es kein Wirtschaftswachstum gegeben, und das Wirtschaftssystem habe sich — mit einigen Einschränkungen — dem Zielmodell der Reform angenähert²³⁾. Der Bericht des relativ unabhängigen Wirtschaftsrates weist dagegen mit Nachdruck darauf hin, daß das Wirtschaftswachstum seit 1983 kaum der Reform, sondern der Prozeßpolitik zuzuschreiben sei. Die Reform habe die Verhaltensweise der Betriebe und die Funktionsweise des Wirtschaftssystems nur wenig geändert. In einer etwas vorsichtigen und verhüllten Sprache fordert das Dokument deshalb einen neuen Anlauf zur Wirtschaftsreform²⁴⁾.

Die Regierung stand indes im Verlauf des Jahres 1985 der Forderung zur Fortführung der Reform gleichgültig oder sogar ablehnend gegenüber. Sie argumentierte, daß die Reform schon wichtige Ergebnisse erzielt habe und weitere folgen würden. Diese Haltung änderte sich allmählich in der ersten Hälfte von 1986. General Jaruzelski äußerte sich in einem Referat des ZK zum 10. Parteitag der PVAP kritisch über die bisherigen Reformergebnisse und machte sich die Forderung nach einem neuen Anlauf zur Umgestaltung der Wirtschaft zu eigen:

²²⁾ Polen aktiviert Außenhandelspolitik, in: Nachrichten für Außenhandel vom 14. Dezember 1987.

²³⁾ Raport o procesie realizacji i rezultatach reformy gospodarczej w 1983 roku, Warszawa 1984.

²⁴⁾ Konsultatywna rada gospodarcza o systemie funkcjonowania — założenia kierunkowe i propozycje, in: Życie Gospodarcze, (1984) 47.

„Das Gleichgewicht auf dem Konsumgütermarkt bildet in dem nächsten Jahrfünft die höchste Priorität der Reform. Dies ist der Sinn ihrer zweiten und entscheidenden Etappe. Die Regierung soll alle in dieser Hinsicht notwendigen Maßnahmen einleiten.“²⁵⁾

Aus den Beschlüssen des 10. Parteitages folgte der Regierungsauftrag an die Plankommission, ein Konzept für die „zweite Reformetappe“ vorzubereiten. In ihrem zügig ausgearbeiteten Dokument schlug die Plankommission vor, insgesamt elf Reformgesetze aus den Jahren 1981 und 1982 zu ändern. Im Kern war dieses Konzept gegen die Reform gerichtet, da die Kompetenzen der Arbeiterselbstverwaltungen und die Autonomie der Wirtschaftseinheiten — vor allem im Bereich der betrieblichen Finanzierung und der Preisbildung — eingeschränkt werden sollten.

Die Veröffentlichung des Dokumentes der Plankommission in der Regierungszeitung „Rzeczpospolita“ löste eine öffentliche Diskussion aus. Bedeutende gesellschaftspolitische Organisationen wie die Gewerkschaften, die Polnische Ökonomische Gesellschaft (PTE) und die Patriotische Bewegung für die Nationale Wiedergeburt (PRON) lehnten die Vorschläge der Plankommission ab. Das größte politische Gewicht hatte indessen die Zurückweisung des Dokumentes durch die landesweite Tagung der Vertreter der Arbeiterräte. Einige Wochen später zog der Ministerrat offiziell den Vorschlag der Plankommission zurück, und im Dezember 1986 bestätigte das ZK-Plenum der PVAP die auf dem 10. Parteitag angekündigte „zweite Reformetappe“.

Die intensiven Diskussionen über die Änderungsvorschläge der Plankommission führten zu einer „Mobilisierung“ der Reformbefürworter. Die Redaktion der in Polen bedeutenden Wirtschaftszeitung „Życie Gospodarcze“ (Wirtschaftsleben) veröffentlichte im Dezember 1986 42 Thesen, die sich auf die „zweite Reformetappe“ bezogen²⁶⁾. In den Zeitschriften häuften sich zudem Vorschläge verschiedener Autoren. Flankiert wurde die Diskus-

²⁵⁾ Referat Komitetu Centralnego PZPR na X Zjazd PZPR, in: Trybuna Ludu vom 30. Juni 1986.

²⁶⁾ Życie Gospodarcze w Sprawie II Etapu Reformy, in: Życie Gospodarcze, (1986) 50.

sion durch die Forderung der Weltbank, die polnische Wirtschaft zu reformieren und zu sanieren. Die Reformanhänger in der Regierung benutzten die Argumente und die Forderungen der Weltbank für die innenpolitische Auseinandersetzung²⁷⁾.

Das Sekretariat der Kommission für Wirtschaftsreform hatte währenddessen ein neues Reformkonzept ausgearbeitet, das in den Grundzügen im April 1987 als „Thesen zur zweiten Reformetappe“ vorgestellt wurde²⁸⁾. Diese Thesen wurden nicht nur von Ökonomen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, sondern auch von gesellschaftlichen Organisationen (Gewerkschaften, PTE, PRON) diskutiert. Nach der Erörterung der Thesen erfolgte eine wichtige personelle Änderung, die den Willen der politischen Führung nach Reformen bekräftigen sollte. Zdzisław Sadowski, ein weithin anerkannter parteiloser Ökonom, wurde Chef der Planungskommission, einem der wichtigsten Zentren der Reformgegner. Auf der Grundlage der „Thesen“ und der darauf folgenden Diskussion bereitete die ebenfalls Sadowski unterstellte Reformkommission das „Realisierungsprogramm für die zweite Reformetappe“ vor. Es wurde im Oktober 1987 veröffentlicht²⁹⁾. Als Ergänzung zu diesem Dokument publizierte man kurz darauf ein Programm zur Preis- und Einkommenspolitik, das drastische Preiserhöhungen vorsah.

Als gesellschaftspolitisches Zugeständnis ist die Tatsache zu bewerten, daß zum ersten Mal in der Geschichte des Sozialismus ein Reformpaket in seinem gesamten Umfang Gegenstand einer Volksabstimmung wurde. Zwar ergab sich beim Referendum vom 29. November 1987 für die Regierungsvorschläge eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen, allerdings lag die Wahlbeteiligung bei lediglich 67 Prozent. Der Regierung gelang es damit nicht, die vom Gesetzgeber vorgeschriebene Mehrheit aller Wahlberechtigten zu erreichen. Nach diesem Mißerfolg gab man zwar die Reform nicht auf, doch ihre Durchführung soll jetzt in einem langsameren Tempo fortgesetzt werden, um die sozialen Härten besser „abfedern“ zu können.

2. Die Konzeption der „zweiten Reformetappe“

Die im April 1987 erschienenen Thesen zur „zweiten Reformetappe“ zielten auf eine Fortsetzung und Erweiterung des Reformkonzepts von 1981³⁰⁾. Das ausführliche Dokument befaßt sich umfassender und konkreter als das ursprüngliche Konzept

von 1981 mit dem Schlüsselproblem des Übergangs zum Zielmodell der Reform. Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß die Reform vor allem aufgrund ihrer Einführungskonzeption scheiterte. Gestützt wird diese Einschätzung auch durch theoretische Überlegungen, die sich im Rahmen der polnischen Reformdiskussionen immer stärker durchgesetzt haben. Danach müssen Reformen, die beabsichtigen, die konstitutiven Elemente des zentralistischen Wirtschaftssystems zu ändern, komplex und zügig durchgeführt werden. Nur so könne der Weg zurück zum alten System verbaut und ein Durchbruch zu einem neuen Wirtschaftssystem erreicht werden³¹⁾.

Die Thesen zur „zweiten Reformetappe“ gehen davon aus, daß die Reform schon in ihrer Anlaufphase (1982/83) aufgrund einer inkonsequenten Prozeßpolitik fehlgeschlagen sei. Deshalb stellt man nun das Gleichgewichtsproblem in das Zentrum des Interesses: „Allen Einschätzungen ist gemeinsam, daß es ohne das Gleichgewicht der Märkte keinen Erfolg und, umgekehrt, ohne Reform kein Gleichgewicht geben wird.“³²⁾ Umfassend wird in den „Thesen“ die Frage erörtert, wie man sich dem Marktgleichgewicht über die Angebots- und Nachfrageseite annähern könne und welche Maßnahmen im Bereich der Preispolitik unternommen werden müßten. Die Konzentration auf dieses Problem veranlaßte sogar die offiziellen Gewerkschaften, von einer „Gleichgewichtsobsession“ zu sprechen³³⁾.

Im „Realisierungsprogramm für die zweite Reformetappe“, das sowohl auf Grundlage der „Thesen“ als auch der darauf folgenden Diskussionen vorbereitet wurde und als Basis für konkrete Maßnahmen dienen soll, legte man noch deutlicher den Schwerpunkt auf das „Gleichgewichtsproblem“³⁴⁾. Es sieht drei Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen vor, mit dem ein Marktgleichgewicht erreicht werden soll: erstens Förderung des Angebotes; zweitens Stabilisierung des Geldwertes, Änderung der Preis-Einkommensstrukturen und Festlegung „realistischer Parameter“ (vor allem der Preise) für die Wirtschaftstätigkeit; drittens ordnungspolitische Änderungen im Bereich der makroökonomischen Planung und Lenkung. Das Dokument legt bei der Gleichgewichtspolitik für den Zeitraum bis 1990/91 eindeutig den Schwerpunkt auf die Angebotsseite. In den Vordergrund rücken dabei Begriffe wie „Unternehmergeist“ und „Innovationsbereitschaft“.

Im Unterschied zum ursprünglichen Reformkonzept aus dem Jahre 1981, das sich noch stark auf den

²⁷⁾ Eine Delegation der Weltbank besuchte im Oktober und November 1986 Polen und fertigte den schon zitierten umfassenden Bericht über die ökonomische Situation des Landes und den Stand der Wirtschaftsreform an. Siehe Anm. 15.

²⁸⁾ Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej, in: Beilage zu Rzeczpospolita vom 17. April 1987.

²⁹⁾ Program realizacyjny drugiego etapu reformy gospodarczej – Projekt, in: Rzeczpospolita vom 22. Oktober 1987.

³⁰⁾ Siehe Anm. 28.

³¹⁾ L. Balcerowicz, O źródłach trwałosci systemu nakazowo-rozdzielczego, unveröffentlichtes Manuskript, Warszawa 1985.

³²⁾ Zit. nach Tezy w sprawie (Anm. 28), dort Punkt 6.

³³⁾ T. Jezioranski, Przyspieszenie to radykalizacja plus reorientacja, in: Życie Gospodarcze, (1987) 21.

³⁴⁾ Siehe Anm. 29.

Staatssektor konzentrierte, befaßt sich das „Realisierungsprogramm“ auch ausführlich mit den genossenschaftlichen und privaten Eigentumssektoren. Für diese Sektoren werden jetzt eine volle Gleichberechtigung mit dem Staatssektor sowie stabile ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen verkündet. Allen Wirtschaftssubjekten soll der Zugang zu verschiedenen Wirtschaftstätigkeiten erleichtert werden.

Demnach gilt das Prinzip, daß alles, was nicht verboten, auch zugelassen ist. Bezeichnenderweise soll nun die Gründung von Unternehmen nicht mehr allein von zentralen staatlichen Behörden, sondern auch von anderen gesellschaftlichen Institutionen, Privatpersonen und Banken ausgehen können. Auch bezüglich des Außenhandels soll es wichtige Änderungen geben: Die Außenhandelsrechte der polnischen Unternehmen sollen wesentlich erweitert werden, während ausländische Unternehmen verbesserte Investitionsmöglichkeiten erhalten sollen. Hierzu dient auch die Novellierung des Joint-Venture-Gesetzes: Künftig sollen in Gemeinschaftsunternehmen mit dem Ausland die ausländischen Unternehmen eine Kapitalmehrheit besitzen können³⁵).

Änderungen im Staatssektor der Wirtschaft bilden einen weiteren Schwerpunkt des „Realisierungsprogramms“. Um dort unternehmerische Verhaltensweisen zu fördern, sollen die Selbstverwaltung der Betriebe gestärkt, ihre Entscheidungskompetenzen erweitert und ihr Leitungspersonal angemessen motiviert werden. Dies soll zusätzlich durch eine Erweiterung der horizontalen, d. h. zwischenbetrieblichen Kapital- und Arbeitskräfteströme flankiert werden. Vorrangiges Ziel ist es, Wettbewerbsstrukturen herzustellen. Schon 1987 wurde ein Gesetz gegen Monopolpraktiken in der Wirtschaft verabschiedet, und größere Unternehmen sollen dezentriert werden.³⁶

Wesentlich für die Belebung des Marktes ist zudem die Neuordnung des Bankensystems: Das „Realisierungsprogramm“ sieht vor, schon 1988 das Bankensystem von einer einstufigen in eine zweistufige Struktur umzuwandeln. Künftig sollen Geschäftsbanken untereinander konkurrieren. Eine Zentralbank soll über fiskalpolitische Instrumente die Geschäftsbanken steuern und verantwortlich für eine in den nächsten Jahren vorwiegend restriktive Geldpolitik sein. Damit soll eine Art Kapitalmarkt etabliert werden. Längerfristig denkt man daran,

Aktien und Obligationen von Staatsbetrieben an die Beschäftigten auszugeben³⁷).

Parallel zur Veränderung des Bankwesens wird im Bereich der makroökonomischen Planung und Lenkung ein „starkes staatliches“ Steuerungszenrum anvisiert, dessen Aufgabe es wäre, das gesamtwirtschaftliche Interesse gegen partikulare Belange einzelner Wirtschaftsbranchen, Betriebe und Regionen durchzusetzen. Dieses Zentrum soll von der „Detailsteuerung“ befreit werden und sich mit der langfristigen Entwicklungsstrategie sowie mit der indirekten ökonomischen Lenkung beschäftigen³⁸).

All diese Maßnahmen können allerdings selbst nach Schätzung von Optimisten das Angebot erst nach zwei bis drei Jahren beleben. Ökonomen weisen zudem darauf hin, daß positive Angebotseffekte eigentlich nur unter den Bedingungen bereits existierender freier Marktpreise und eines Marktgleichgewichts erreicht werden könnten. Anderenfalls müsse eine „Angebotspolitik“ mit einem Mißerfolg enden³⁹). Die Notwendigkeit einer kurzfristig orientierten Gleichgewichtspolitik auf der Nachfrageseite sei somit offensichtlich⁴⁰).

Das „Realisierungsprogramm“ zeigt drei wesentliche Ziele der künftigen Preis- und Einkommenspolitik: erstens den Abbau der staatlichen Subventionen für Konsumgüter; zweitens die Verbesserung der Preisrelationen für Konsumgüter, die ihren durchschnittlichen Produktionskosten angeglichen werden sollen; drittens die Herstellung eines Marktgleichgewichtes. Die Gewichtung dieser Ziele ist diesem Programm nicht zu entnehmen. Indirekt ist die Abfolge der Prioritäten allerdings in der Rede von Ministerpräsident Messner zu erkennen, mit der er das „Realisierungsprogramm“ dem Sejm am 10. Oktober 1987 vorstellte. Zu den wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik für das Jahr 1988 zählte er an erster Stelle die Erreichung eines Angebotsüberhangs (Nachfragerlücke) auf dem Konsumgütermarkt und eine wesentliche Annäherung an das Gleichgewicht auf den anderen Gütermärkten. Analog zu dem Reformkonzept von 1981 soll damit von seiten der Endnachfrage der erste große Anstoß für eine Herstellung des Marktgleich-

³⁷) M. Wozniak. Die zweite Etappe der Wirtschaftsreform, in: Polens Gegenwart, (1987) 7–8.

³⁸) Viele dieser Überlegungen ähneln der wirtschaftspolitischen Konzeption der ehemaligen Polnischen Sozialistischen Partei (PPS), die sie nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte und die als „Drei-Sektoren-Modell“ in die polnische Wirtschaftsgeschichte einging. Vgl. P. Pysz/W. Quaisser. Die Umwandlung des polnischen Wirtschaftssystems von 1944 bis 1956, in: P. Gey/J. Kosta/W. Quaisser (Hrsg.), Sozialismus und Industrialisierung. Die Wirtschaftssysteme Polens, Jugoslawiens, Chinas und Kubas im Vergleich, Frankfurt–New York, 1985, S. 97–114.

³⁹) W. Herer/W. Sadowski, 160 przedsiwziec reformy . . . a co dalej?, in: Życie Gospodarcze, (1988) 1.

⁴⁰) Siehe Anm. 29.

³⁵) Nachrichten für Außenhandel vom 20. Oktober und vom 10. November 1987.

³⁶) T. Jezioranski, Ustawa antimonopolowy, in: Życie Gospodarcze, (1987) 87; dieses Gesetz wurde am 1. Januar 1988 gültig.

gewichtet kommen. Dies bedeutet, daß die Preis- und Einkommenspolitik zumindest im Jahre 1988 vor allem diesem Ziel dienen soll. Dabei sind sich die Verantwortlichen durchaus im klaren, daß eine solche Politik soziale Härten und gesellschaftspolitische Risiken in sich birgt⁴¹⁾.

Zusammen mit der Präsentation des „Realisierungsprogramms“ am 10. Oktober 1987 im polnischen Parlament wurden erste Schritte zur Durchsetzung der „zweiten Reformetappe“ eingeleitet. Die Regierung legte dem Sejm 15 Gesetzesentwürfe vor, die auf eine umfassende Umstrukturierung der Institutionen des „wirtschaftspolitischen Zentrums“ zielten. Nach Verabschiedung der Entwürfe schaffte man 17 bisherige Ministerien und zentrale Ämter ab und gründete acht neue Ressorts. Damit soll auch eine wesentliche Verringerung der Beschäftigten in diesen Institutionen einhergehen. Entscheidend ist jedoch die Änderung der Aufgaben dieser Regierungsorgane: Sie sollen künftig die Ziele der staatlichen Wirtschaftspolitik für alle Eigentumssektoren durchsetzen. Auch will man die Behörden von den traditionellen Aufgaben der Ausarbeitung, Weitergabe und Kontrolle der zentralen Planaufgaben befreien, d. h. das Branchenprinzip wird durch das funktionelle Prinzip ersetzt. Grundsätzlich sollte dies zwar schon im ursprünglichen Reformkonzept von 1981 realisiert werden, doch erfolgten nur geringe organisatorische Veränderungen. Nun scheint man allerdings mit diesem für die Umgestaltung des Wirtschaftssystems so wichtigen Schritt ernst zu machen⁴²⁾.

Die spektakulärste organisatorische Änderung ist sicherlich die Zusammenlegung von vier bisherigen Branchenministerien zu einem Industrieministerium. Damit wurde eine wichtige Forderung aus den Reformdiskussionen der Jahre 1980/81 erfüllt.

III. Ausblick: Krise und Reform ohne Ende?

Das Scheitern des ersten Reformanlaufs lenkte das Interesse der Ökonomen auf die verteilungs- und machtpolitischen Dimensionen einer am Marktgleichgewicht orientierten Prozeßpolitik. In den Diskussionen herrschte die Auffassung vor, daß zur Durchsetzung einer solchen Politik zwei Bedingungen entscheidend seien: Erstens müsse die politische Führung der Prozeßpolitik für den Zeitraum der Reformeinführung die höchste Priorität einräumen. Dies setze politische Stärke und ordnungspolitische Konsequenz der Verantwortlichen voraus. Zweitens sei die Einstellung der Bevölkerung ge-

Zu den wesentlichen Aufgaben dieses neuen Ressorts soll die Industrie- und Strukturpolitik sowie die Förderung des technischen Fortschritts gehören.

Wichtig ist auch die Stärkung des Finanzministeriums. Seine Kompetenzen hatte man schon im Jahre 1981 erweitert. Vier Jahre später übernahm es auch die Zuständigkeit für die Preispolitik von den 1985 abgeschafften Preisressorts. Im Oktober 1987 wurden dem Finanzministerium zudem noch zusätzliche Befugnisse hinsichtlich der Regulierung des gesamtwirtschaftlichen Lohnaufkommens zugesprochen. Das Finanzressort entwickelt sich allmählich zu einem „Superministerium“, das die für die „zweite Reformetappe“ entscheidende Preis- und Einkommenspolitik kontrollieren und durchsetzen soll.

Beachtenswert ist auch die Gründung eines Ministeriums für Binnenhandel. Neu an diesem Ministerium ist, daß erstmals der Handel mit Konsumgütern mit Produktionsmittelhandel verknüpft werden soll. Man hofft darauf, daß die Verteilung der Produktionsmittel künftig stärker zugunsten der konsumnahen Wirtschaftsbereiche erfolgen und demnach das Angebot von Konsumgütern steigen wird.

Die geschilderten organisatorischen Änderungen haben nicht nur eine ordnungspolitische, sondern auch eine gesellschaftspolitische Dimension. Ministerpräsident Messner formulierte dies folgendermaßen: „So sind die Erwartungen der öffentlichen Meinung. Der Umbau des Zentrums wird von ihr so interpretiert, daß die politisch Verantwortlichen den festen Willen haben, die Reform unserer Volkswirtschaft ohne jegliche Täuschungen voranzutreiben⁴³⁾.“

genüber der Wirtschaftspolitik entscheidend, d. h. diese müsse von den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen akzeptiert bzw. zumindest toleriert werden. Hierzu seien gesellschaftliche Kompromisse bzw. ein Abkommen der Regierung mit der Gesellschaft notwendig, d. h. kurz gefaßt: Mehr wirtschaftliche und politische Freiheiten sollten den Preis für Preiserhöhungen bilden.

Der politische Wille zu einer konsequenten, am Marktgleichgewicht ausgerichteten Prozeßpolitik kommt in den „Thesen“ und im „Realisierungsprogramm“ der „zweiten Reformetappe“ deutlich zum Ausdruck. Auch nach dem mißlungenen Referendum wurde dies in einem Parlamentsbeschuß des Sejm vom 8. Dezember 1987 noch einmal ausdrücklich in fast dramatischen Worten bestätigt:

⁴¹⁾ Wielka szansa poskiej gospodarki, in: Trybuna Ludu vom 12. Oktober 1987.

⁴²⁾ Zmiany w ustawach, in: Życie Gospodarcze, (1987) 44.

⁴³⁾ Zit. nach Trybuna Ludu (Anm. 41).

„Von den eingeleiteten Reformen kann es keinen Rückzug geben. Von diesen Reformen hängt die Zukunft Polens und jeder polnischen Familie ab.“⁴⁴⁾ Solche Erklärungen des guten Willens hatte man auch schon hinsichtlich des ursprünglichen Reformkonzeptes von 1981 verkündet, ohne allerdings danach zu handeln. Dennoch scheint man sich über die Konsequenzen einer solchen Politik nun bewußter zu sein. In Punkt 3 der „Thesen“ wird erklärt, daß im Zuge der Verwirklichung einer solchen Wirtschaftspolitik auch Produktionsrückgänge in Kauf zu nehmen seien. In anderen Punkten wird deutlich, daß man sich über die sozialen Folgen dieser Politik im klaren ist⁴⁵⁾.

Dies zeigt, daß nunmehr das Marktgleichgewicht den Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielen genießt. Noch bis zum Herbst 1987 gab es allerdings ernsthafte Sorgen, ob die Reformen mit dem Fünfjahresplan für 1986 bis 1990 abgestimmt werden könnten. Der erst im Dezember 1986 vom Parlament verabschiedete Plan beinhaltete nämlich keine Ansätze für eine überzeugende, am Marktgleichgewicht ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Eher das Gegenteil war der Fall: In der bekannten Weise versuchten die Planer, das Produktionswachstum vor allem in den Schlüsselbereichen der Wirtschaft (Kohle, Energie, Hüttenwesen, Maschinenbau) mittels direkter Eingriffe (u. a. zentrale Investitionen, Zuteilungen) voranzutreiben. Die Ziele des Fünfjahresplans waren deshalb Gegenstand einer Kontroverse zwischen den Reformern und den konservativen Kräften im Wirtschaftsapparat, die vor allem in der Planungskommission zu finden waren. Aus dieser Auseinandersetzung gingen die Reformer erfolgreich hervor. Ein sichtbares Zeichen hierfür war, daß man die Planungskommission zugunsten der funktionellen Abteilungen umstrukturierte und Z. Sadowski, einen bekannten Reformökonom, an die Spitze dieser Organisation stellte. Sadowski kündigte eine Korrektur des Fünfjahresplans an, die den Erfordernissen der „zweiten Reformetappe“ gerecht werden soll⁴⁶⁾.

Für den Erfolg der Reform ist indes nicht nur ein konsequenter Reformwille der Regierung, sondern auch die Haltung der Gesellschaft und vor allem der Arbeiterschaft entscheidend. Die in den „Thesen“ und in dem „Realisierungsprogramm“ vorgestellten gesellschaftspolitischen Zugeständnisse beziehen sich vorwiegend auf eine Stärkung der betrieblichen und territorialen Selbstverwaltung, ohne jedoch überregionale Vertretungsformen sowie die Ebene der gesamtwirtschaftlichen Planung und Lenkung anzusprechen. Die „Demokratisierung“ soll vor-

wiegend auf kleine Einheiten, d. h. auf die betriebliche Ebene beschränkt werden.

Nicht nur Teile der Opposition, sondern auch Ökonomen konstatierten, daß die „Thesen“ und das „Realisierungsprogramm“ vorwiegend „technokratisch“ ausgerichtet seien. Ein solcher Reformansatz drohe nach den Erfahrungen der Vergangenheit zu scheitern⁴⁷⁾. In der Reaktion der Öffentlichkeit auf die „Demokratisierungsvorschläge“ zeigte sich zudem, daß eine technokratische Reform auch von der breiten Bevölkerung nicht getragen würde. Ohne gesellschaftspolitische Unterstützung oder zumindest Duldung ist die Reform jedoch nicht durchführbar. Die politische Führung um General Jaruzelski zog daraus entsprechende Konsequenzen. In einer speziellen Beilage zur Parteizeitung Trybuna Ludu veröffentlichte man am 18. November 1987 das Referat des Politbüros zum VI. Plenum des ZK der PVAP, das erst einige Tage später tagen sollte. Diese in der Geschichte der Staatspartei PVAP einmalige Aktion zielte darauf, die technokratische Reform durch Zugeständnisse im Bereich wirtschaftlicher und politischer Freiheiten abzusichern.

Die Zugeständnisse Jaruzelskis reichten indes offensichtlich nicht aus, um die Unterstützung der Bevölkerung für die Reformpolitik zu gewinnen. Das Referendum vom 29. November 1987 war nicht nur eine Niederlage für die politische Führung, sondern auch für das gesamte Reformwerk. Die auf das Marktgleichgewicht gerichtete Prozeßpolitik wird in Zukunft viel vorsichtiger und zeitlich langfristiger angelegt werden müssen. Die Regierung trug dem Ausgang des Referendums Rechnung: Die nunmehr am 1. Februar 1988 eingeleiteten Preiserhöhungen für Verbrauchsgüter betragen durchschnittlich 40 statt 110 Prozent, wie ursprünglich vorgesehen war. Im April sollen dann weitere Preiserhöhungen für Energieträger folgen. Auch im Hinblick auf die Ausgleichszahlungen zeigte die Regierung Kompromißbereitschaft: Auf Druck der offiziellen Gewerkschaften verwarf sie das ursprüngliche Konzept, demzufolge ein Teuerungszuschlag von 1 700 Zloty pro Beschäftigten gewährt und ein Rest von 8 000 Zloty für Leistungslöhne bereit gehalten werden sollte. Jetzt erhalten alle einen Zuschlag von 6 000 Zloty. Der Versuch, über den Teuerungszuschlag die Leistung zu motivieren, ist damit gescheitert⁴⁸⁾.

⁴⁷⁾ J. Mujzel. Problemy rownowagi w poskiej reformie gospodarczej lat osiemdziesiątych — rownowaga warunkiem i skutkiem zmian systemowych, unveröffentlichtes Manuskript, 1987, S. 25.

⁴⁸⁾ Podwywski cen urzędowych w 1988 r. Oras działania osłowne. in: Trybuna Ludu vom 1. Februar 1988; vgl. auch St. Dietrich, Mehr Informationen sollen die Polen überzeugen und gewinnen. Neuer Anlauf zur Wirtschaftsreform. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Januar 1988.

⁴⁴⁾ Uchwała w sprawie wyników ogólnonarodowego referendum, in: Trybuna Ludu vom 7. Dezember 1987.

⁴⁵⁾ Punkte 6, 24, 50 der „Thesen zur zweiten Reformetappe“ (Anm. 28).

⁴⁶⁾ Decydują fakty, Interview mit Z. Sadowski, in: Zycie Gospodarcze, (1987) 45.

Gegenwärtig rechnet man nicht mehr mit einem „Angebotsüberhang“, wie dies Premierminister Messner noch in der Parlamentsrede vom 10. Oktober ankündigte. Ein Gleichgewicht auf den Konsumgütermärkten kann voraussichtlich erst im Jahre 1990/91 erreicht werden. Ohne Gleichgewichtspreise müssen sich die Akzente der Wirtschaftspolitik noch stärker auf eine restriktive Geldpolitik konzentrieren.

Die polnischen Wirtschaftspolitiker haben aufgrund der bislang vorherrschenden Mengenplanung noch keine Erfahrungen mit einer aktiven Geldpolitik gemacht. Schmerzhaft Lernprozesse stehen also auch im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Bankensystems noch bevor. Ob sich die zentralen Instanzen dem Wunsch mächtiger Inter-

essengruppen nach Subventionen widersetzen können, hängt vorrangig von der Stärke der politischen Führung ab. Die Niederlage beim Referendum hat deren Machtposition nicht gestärkt. Die Folgerung liegt deshalb nahe, daß in den nächsten zwei bis drei Jahren ein Erfolg der „zweiten Reformetappe“ im Hinblick auf die Etablierung einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ eher zweifelhaft ist. Möglich sind allerdings positive Effekte in den konsumnahen Bereichen, in denen die Privatinitiative größeren Spielraum erhalten soll. Die weitere Entwicklung dürfte sicherlich auch durch fortwährende gesellschaftspolitische Spannungen gekennzeichnet sein, in denen es um die gesellschaftspolitische Dimension der Reform, d. h. um die Anerkennung der bürgerlichen und gewerkschaftlichen Rechte gehen wird. Ein Ende des polnischen Zyklus von Krise und Reform ist demnach kaum in Sicht.

Gotthold Rhode: Die deutsch-polnischen Beziehungen von 1945 bis in die achtziger Jahre

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11-12/88, S. 3-20

Trotz der räumlichen und ideologischen Distanz haben Polen und die Bundesrepublik Deutschland manche Gemeinsamkeiten, u. a. die, daß sie die Tradition von Vorgängerstaaten auf verändertem Territorium fortsetzen, sich aber als etwas grundsätzlich Neues begreifen. Die Inbesitznahme ostdeutscher Provinzen, Flucht und Vertreibung der deutschen Bevölkerung, die Behandlung der verbliebenen deutschen Bevölkerungsreste, die Ansiedlung polnischer Bevölkerung, die Erinnerung an den Krieg und seine Schrecken, die Grausamkeit der deutschen Besatzungspolitik — all das steht einer „Normalisierung“ der Verhältnisse, wie sie zwischen anderen europäischen Staaten die Regel ist, im Wege — man kann nur von einer „ungewöhnlichen Normalisierung“ sprechen. Fünf Zeitabschnitte lassen sich hier unterscheiden: 1. Von der Entstehung der Volksrepublik Polen bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1944-1949; 2. Die Jahre des „Kalten Krieges“ und der Entfremdung 1949-1956; 3. Annäherungsversuche, Lockerungen und Rückschläge 1956-1969; 4. „Neue Ostpolitik“, Ostverträge und Ratifizierungsdebatte 1969-1972; 5. Intensivierung der Beziehungen auf vielen Ebenen trotz mancher ungelöster Probleme und wirtschaftlicher Krisen in Polen.

Wenn auch heute von „Normalität“ im eigentlichen Sinne nicht gesprochen werden kann, so bleibt bemerkenswert, daß die wissenschaftlichen, kulturellen und menschlichen Beziehungen zwischen Polen und Deutschen trotz der historischen Belastungen gegenwärtig intensiver sind als etwa zur Zeit der Weimarer Republik. Neben dem staatlichen und — nicht sehr bedeutsamen — wirtschaftlichen Bereich spielen private, kommunale und wissenschaftliche Initiativen bei dem schwierigen Prozeß der Annäherung eine große Rolle.

Józef-Janusz Węc: Die Beziehungen zwischen der VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland 1949-1987

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11-12/88, S. 21-33

Zunächst waren die polnisch-bundesdeutschen Beziehungen charakterisiert durch die Weigerung der verschiedenen Bundesregierungen, die politischen und territorialen Realitäten im Nachkriegseuropa, insbesondere die Oder-Neiße-Grenze, anzuerkennen. Die außenpolitische Doktrin Adenauers und die Verfassungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland verhinderten in den fünfziger Jahren die Aufnahme offizieller politischer Kontakte. Die „Politik der Bewegung“ von Außenminister Schröder, die darauf zielte, eine Vielzahl inoffizieller Kontakte im wirtschaftlichen, kulturellen und zwischenmenschlichen Bereich unterhalb der diplomatischen Schwelle zu entfalten, konnte zu keiner Normalisierung des polnisch-bundesdeutschen Verhältnisses in den sechziger Jahren führen.

Die Veränderung der internationalen Situation nach 1963, die Verstärkung der Tendenz zu internationaler Zusammenarbeit und Interessenausgleich förderten auch in den gesellschaftlich relevanten Gruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland, vor allem in der SPD und in der FDP, einen Prozeß des Überdenkens alter Positionen und eine Neuorientierung auf außenpolitischem Gebiet. Der Vertrag zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland von 1970 über die Grundlagen der Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen regelte die Oder-Neiße-Frage und kann als Beginn eines komplizierten Normalisierungsprozesses angesehen werden. Schwierigkeiten bei der Verwirklichung dieses Vertrages traten immer wieder ein, weil von bundesdeutscher Seite in der Frage der Auslegung keine eindeutige Grenzziehung zwischen dem bestehenden und dem postulierten Recht erfolgte. Auch auf humanitärem und kulturellem Gebiet lief dieser Prozeß nicht widerspruchsfrei. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit hingegen erwies sich als der wesentliche stabilisierende Faktor bei der Gestaltung des polnisch-bundesdeutschen Verhältnisses. Als eine wichtige Grundlage für die weitere Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen muß die von fast allen entscheidenden politischen Kräften in der Bundesrepublik Deutschland getragene Pacta-sunt-servanda-Politik angesehen werden.

Klaus Ziemer: Polen nach dem Referendum — Sackgasse oder Chancen für weitere Reformen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12/88, S. 34–48

Trotz des Rückschlags durch den Kriegszustand 1981–1983 ist in Polen in den achtziger Jahren ein Prozeß grundlegender sozio-politischer Reformen zu beobachten, deren Motivation in einer Effizienzoptimierung des Institutionensystems, einer Minderung gesellschaftlichen Drucks und dem Bemühen um eine Produktivitätssteigerung in der Wirtschaft liegt. Untersucht werden einige der markantesten vom Reformprozeß betroffenen Bereiche wie etwa die größere Autonomie des Parlaments oder die gefestigte Bedeutung des Rechts. So sind mit dem Verfassungstribunal und dem „Fürsprecher für Bürgerrechte“ (Ombudsmann) neue institutionalisierte Kontrollinstanzen entstanden. Die Liberalisierung der Zensur und die faktische Tolerierung der inzwischen weit verzweigten Untergrundpresse sorgen für eine größere Transparenz des öffentlichen Lebens und für eine Stärkung des innergesellschaftlichen Pluralismus. Eingegangen wird ferner auf die Bedeutung von Partei und Kirche, die noch nicht klar umrissene Rolle der neuen Gewerkschaften, die von der Regierung zumindest indirekt anerkannte „politische Opposition“ und auf erste Versuche, letztere in das politische Institutionensystem einzubinden.

Empirische Erhebungen belegen in den letzten Monaten beträchtlich angewachsene gesellschaftliche Spannungen. Dies macht den Wunsch der politischen Führung verständlich, die mit der „Zweiten Etappe“ der Wirtschaftsreform in der nächsten Zeit unvermeidlichen Preiserhöhungen durch ein Referendum bestätigen zu lassen. Der Ausgang dieses Referendums brachte der Führung insofern eine selbstverschuldete Niederlage, als sie das erforderliche Quorum nicht erreichte, dessen ungewöhnliche Höhe sie offenbar aus Mißtrauen gegen mögliche „Initiativen von unten“ in das erst im Mai 1987 verabschiedete Gesetz über Referenden hatte einbauen lassen.

Angesichts der pessimistischen Grundhaltung in der Gesellschaft und eines zu erwartenden weiteren Absinkens des Lebensstandards ist in der nächsten Zukunft zur Minderung des gesellschaftlichen Drucks eine weitere vorsichtige innenpolitische Liberalisierung wahrscheinlich.

Piotr Pysz/Wolfgang Quaisser: Polens Wirtschaft zwischen Krise und Reform

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12, S. 49–61

Die ihrer Konzeption nach weitreichende polnische Wirtschaftsreform von 1980/81 blieb bis 1987 weitgehend in der Einführungsphase stecken. Das am Jahresende 1987 bestehende Wirtschaftssystem muß als ein eigentümliches „Mischsystem“ bezeichnet werden. Verschiedene Regulationsmechanismen (zentrale Interventionen, indirekte monetäre Steuerung, Marktbeziehungen) werden mehr oder weniger willkürlich gemischt. Die im Rahmen dieses Systems durchgeführte Wirtschaftspolitik Jaruzelskis war lediglich insofern erfolgreich, als ein Wachstum der Wirtschaft erreicht werden konnte. Die tiefgreifenden Struktur- und Funktionsprobleme des zentralistischen Wirtschaftssystems konnten hingegen nicht gelöst werden. Es bleiben große binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte (Gütermangel, offene und versteckte Inflation), eine zunehmende Alterung des Anlagevermögens und die hohe, weiterhin wachsende außenwirtschaftliche Verschuldung.

Die politische Führung unter General Jaruzelski ist gewillt, die Stagnation der Reform und die ungelösten ökonomischen Probleme durch einen erneuten Anlauf zur Umgestaltung der Wirtschaft im Rahmen einer „zweiten Reformetappe“ zu überwinden. Der Aufbruch zu einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ soll wiederum mit drastischen Preiserhöhungen eingeleitet werden. Die Regierung versucht, der Bevölkerung die polnische Version der „Perestrojka“ mit in Aussicht gestellten gesellschaftspolitischen Zugeständnissen schmackhaft zu machen. In der Bevölkerung überwiegt indes die Skepsis, zumal eine weitere Verschlechterung des ohnehin niedrigen Lebensstandards zu erwarten ist. Die Regierung ist dennoch entschlossen, die Reform fortzuführen, wenn auch mit gedrosseltem Tempo.