

Polen

NIELS VON REDECKER

Die Sonderstellung des Landes als mit Abstand größter EU-Beitrittskandidat wirkte sich auf Polens Europapolitik im Berichtsjahr zugleich vorteilhaft und nachteilig aus. Polen konnte beim EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000 auf die Verhandlungen der Mitgliedstaaten entscheidenden Einfluss nehmen und sich – gegen den Widerstand Frankreichs – nach seinem künftigen Beitritt das gleiche Stimmengewicht im Rat sichern wie Spanien. Dies wurde als der größte integrationspolitische Erfolg Polens im Jahr 2000 betrachtet. Die demo- und geographische Größe des Landes und das damit verbundene Selbstverständnis hatten aber auch zur Folge, dass die Beitrittsverhandlungen im Berichtsjahr zäher vorankamen als die der meisten anderen Nachbarstaaten. So wurden zahlreiche und teilweise übertrieben lange Übergangsregelungen gefordert. Trotz der Behäbigkeit der Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) setzte sich innenpolitisch der Trend zur beschleunigten Rechtsangleichung an den Besitzstand der EU fort. Die wirtschaftliche Lage war durch ein langsames Wachstum und eine steigende Arbeitslosigkeit geprägt.

Der im November 2000 veröffentlichte Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Polens bei der Vorbereitung auf seine Mitgliedschaft in der EU wich von seinem Vorgänger von 1999 deutlich ab. Die Kommission attestierte Polen im Berichtsjahr bei der Rechtsangleichung spürbare Fortschritte. Eine Beendigung der Beitrittsverhandlungen bis 2002 wurde für möglich erachtet. Bei der Frage nach der Fähigkeit des polnischen Markts, dem künftigen Wettbewerbsdruck im einheitlichen Binnenmarkt standzuhalten, rangierte Polen zusammen mit Ungarn und Estland an erster Stelle. Als Schwachpunkte bewertete die Kommission die Versäumnisse in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Umweltschutz, Verspätungen bei der Privatisierung des Hüttenwesens, die Qualität der Verwaltung und der Gerichte und eine um sich greifende Korruption.¹

Die öffentliche Zustimmung zu dem von der Regierung angestrebten, baldigen EU-Beitritt stieg gegenüber dem Vorjahr leicht an, gleichzeitig nahm aber auch die Zahl der Beitrittsgegner zu. In einer Meinungsumfrage vom März 2001 sprachen sich 55 Prozent für einen Beitritt Polens aus, und 30 Prozent waren dagegen. Bei vielen Befürwortern setzte sich die Forderung nach einer interessenbezogenen, vorsichtigen Integrationspolitik durch – nach dem Motto „Beitritt ja, aber nicht um jeden Preis“.² Diese bemerkenswerte, differenzierte Meinungsbildung war ein Anzeichen für eine intensiver als bisher geführte öffentliche Debatte.

Institutionelle Stabilität und integrationspolitischer Grundkonsens

Die demokratische Stabilisierung und die politische Bereitschaft zum institutionellen Lernen zeigten sich vor allem daran, dass die Minderheitsregierung der Wahlaktion „Solidarität“ (AWS) unter Ministerpräsident Buzek nach dem Zerfall der Regierungskoalition vom Juni 2000 an der Macht bleiben konnte, ohne dass es zur befürchteten Handlungsunfähigkeit der Regierung kam. Die Ansetzung vorzeitiger Neuwahlen durch den Staatspräsidenten konnte insbesondere dadurch verhindert werden, dass das Haushaltsgesetz Anfang 2001 mit den Stimmen der aus der Regierungskoalition ausgescherten Freiheitsunion (UW) verabschiedet werden konnte.

Das herausragende innenpolitische Ereignis war die im ersten Wahlgang mit 54 Prozent der Stimmen erfolgte Wiederwahl des Staatspräsidenten Kwasniewski von der Vereinigten Demokratischen Linken (SLD) im Oktober 2000. Der unabhängige Liberal-Konservative Olechowski erhielt als Zweiter 17 Prozent und der bekannte Krzaklewski von der regierenden AWS nur 16 Prozent der Stimmen.³ Olechowski gründete daraufhin zusammen mit anderen beliebten Liberal-Konservativen ein neues Bündnis, die so genannte „Bürgerplattform“ (PO), welche sofort erheblichen Zulauf erhielt. Meinungsumfragen von Ende März 2001 ergaben für PO und AWS eine Zustimmung von jeweils 17 und für SLD von 43 Prozent. Die SLD hatte somit eine gute Ausgangslage für einen Sieg bei den Parlamentswahlen im Herbst 2001.

Der im vorangegangenen Berichtsjahr vollzogene Prioritätenwechsel hin zur Europapolitik⁴ manifestierte sich im laufenden Berichtsjahr insbesondere durch die Einberufung der überparteilichen, außerordentlichen parlamentarischen Kommission für das Europarecht Mitte Juli 2000, die mit ihren 41 Mitgliedern die EU-bezogenen Gesetzgebungsvorhaben bündeln und beschleunigen sollte. Bis April 2001 wurden 14 Unterkommissionen gebildet, und die parlamentarische Europarechtskommission war in dieser Zeit mit 42 Gesetzesprojekten zur EU-Rechtsangleichung befasst, von denen die meisten zügig verabschiedet werden konnten.⁵ Die erfolgreiche Arbeit dieser Kommission von Abgeordneten aus allen politischen Lagern war ein Indiz für einen andauernden integrationspolitischen Grundkonsens im Parlament. Dessen Stärke zeigte sich auch daran, dass die Notwendigkeit der Rechtsangleichung gelegentlich als willkommener Vorwand im Gesetzgebungsverfahren herangezogen wurde. So meinte der Vorsitzende der parlamentarischen Europarechtskommission Geremek im September 2000, die Regierung benutze das Argument der Harmonisierung oft als Deckmantel für Projekte, welche die Parlamentsmehrheit vorher bereits abgelehnt hatte.⁶

Beitrittstermin und Übergangszeiten im Mittelpunkt der Beitrittsverhandlungen

In der europapolitischen Debatte standen zwei Fragen im Mittelpunkt: der Beitrittstermin und die Übergangszeiten. Die Regierung hielt – wohl auch aus Gründen der Verhandlungstaktik sowie zur Steigerung des innenpolitischen Anpassungsdrucks – weiterhin an dem angestrebten Beitrittstermin 2003 fest, obwohl sich die Anzeichen für einen späteren Beitritt (2005 oder 2006) mehrten. Unter dem Schlagwort eines angeblich drohenden „Ausverkaufs des Landes“, vor allem an Deutsche, forderten

die polnischen Verhandlungsführer im Bereich des freien Kapitalverkehrs für den Grundstückserwerb durch EU-Ausländer eine achtzehnjährige Übergangszeit nach einem Beitritt zur Europäischen Union. Auch in anderen Verhandlungskapiteln wurden viele Ausnahmeregelungen für notwendig erachtet. Dementsprechend feierten polnische Diplomaten es als bisher größten Erfolg Polens seit Beginn der Beitrittsverhandlungen 1998, als Ende 2000 das Verhandlungskapitel über die Dienstleistungsfreiheit vorläufig abgeschlossen werden konnte und Polen in diesem Bereich zahlreiche Übergangsfristen gewährt bekam.⁷

Gegen Ende des Berichtsjahrs zeichnete sich allerdings eine zunehmende Nachgiebigkeit Polens in diesen Fragen ab. So verzichtete die Regierung auf einige Übergangsregelungen im Umweltschutz.⁸ Dies hing mit der Furcht zusammen, unter den sechs Beitrittskandidaten der so genannten „Luxemburg-Gruppe“, mit denen die Beitrittsverhandlungen 1998 eröffnet wurden, ins Hintertreffen zu geraten. Ende März 2001 lag Polen mit erst 15 abgeschlossenen Verhandlungskapiteln (Warenverkehr; Dienstleistungsverkehr; WWU; Statistik; Industriepolitik; Kleine und mittlere Unternehmen; Wissenschaft und Forschung; Bildung, Ausbildung und Jugend; Telekommunikation; Kultur und Audiovisuelles; Verbraucher- und Gesundheitsschutz; Zollunion; Außenbeziehungen; GASP; Finanzkontrolle) zusammen mit Tschechien hinter den anderen Bewerberländern der ersten Gruppe. Die polnische Konzessionsbereitschaft wuchs auch angesichts des unter dem neu aufgetauchten Schlagwort „Kleine Lösung“ firmierenden Konzepts einer EU-Erweiterung zunächst ohne Polen.⁹

Gute Zusammenarbeit mit der EU und schnellere Rechtsangleichung

Den genannten Spannungen im politischen Verhandlungsprozess zwischen Polen und der Europäischen Union und in der diesen begleitenden öffentlichen Debatte stand eine fruchtbare Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene und eine effektive legislative Umsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes gegenüber. Das Komitee für die Europäische Integration konnte Ende 2000 eine positive Jahresbilanz ziehen. Es gab bekannt, dass das Regierungsprogramm zur EU-Rechtsangleichung eingehalten worden sei und dass die für die bevorstehenden Anpassungsleistungen zugestandenen EU-Fördermittel aus den Programmen PHARE, SAPARD und ISPA sich auf die Rekordsumme von 1 Milliarde Euro beliefen.¹⁰ Im Jahr 2000 begannen laut dem Fortschrittsbericht der EU-Kommission 17 PHARE-Partnerschaftsprojekte zwischen Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und den polnischen Verwaltungen und Einrichtungen, und für das Jahr 2001 wurden 32 weitere Twinning-Projekte zur Stärkung der für die Übernahme und Durchsetzung des *Acquis communautaire* erforderlichen Verwaltungskapazitäten avisiert.

Nach dem politischen Prioritätenwechsel zugunsten der polnischen EU-Integration zu Beginn des Jahres 2000 war eine deutlich verstärkte Gesetzgebungstätigkeit zu verzeichnen. Mit 176 Gesetzen war das Jahr 2000 ein legislatives Rekordjahr. In der gesamten Nachkriegszeit wurden – mit der Ausnahme von 1997 (190 Gesetze) – noch nie so viele Gesetze verabschiedet. Hiervon dienten 66 ausdrücklich der EU-

Rechtsangleichung. Im Jahr 2001 setzte sich dieser Trend fort: Bis Ende März waren bereits 56 Gesetze verabschiedet, wovon 23 Anpassungsvorschriften an das EU-Recht enthielten, und 33 weitere Anpassungsgesetze befanden sich im Gesetzgebungsverfahren.¹¹

In den meisten der von der EU-Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 1999 angemahnten Bereiche hatte der polnische Gesetzgeber 2000 entscheidende Rechtsangleichungen zu verzeichnen, so bei der Korruptionsbekämpfung, dem System von öffentlichen Aufträgen, dem Verbraucher- und dem Umweltschutz. Das prominenteste Gesetz war das neue Gesetzbuch der Handelsgesellschaften, welches zur Angleichung an das EU-Gesellschaftsrecht führte und die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen, vor allem Einpersonen-Gesellschaften und Zweigniederlassungen, sowie allgemein die Rechtssicherheit und den Gläubigerschutz entscheidend verbesserte.¹² Die wichtigsten wirtschaftsrechtlichen Gesetze mit europarechtlichem Bezug waren das Telekommunikationsgesetz, das Kartellgesetz, die Gesetze über die öffentlichen Beihilfen, die allgemeine Produktsicherheit, die technische Überwachung sowie einige Privatisierungsgesetze.¹³

Besonders erwähnenswert sind ferner zwei im Dezember 2000 verabschiedete „Europa-Gesetze“. Die zwei im beschleunigten Verfahren ergangenen, so genannten „horizontalen Gesetze“ hatten insoweit historische Bedeutung, als sie für eine Anpassung von gleichzeitig insgesamt vierzehn, eigentlich in keinem Sachzusammenhang miteinander stehenden Gesetzen sorgten und so ein besonderes Instrument zur beschleunigten EU-Rechtsangleichung darstellten.¹⁴

Wirtschaftliche Lage

Die legislativen Fortschritte wirkten sich spürbar auf das Investitionsklima in Polen aus. Die ausländischen Investitionen stiegen im Jahr 2000 auf das Rekordniveau von über 10 Milliarden US-Dollar. Laut einer Umfrage der Staatlichen Agentur für ausländische Investitionen hielten 78 Prozent der befragten ausländischen Investoren die Investitionsbedingungen für günstig. Nur 10,9 Prozent hielten sie für ungünstig. 1997 waren es noch 19,6 Prozent und 1995 sogar 77,5 Prozent gewesen. Als wichtigste Faktoren für ihre Tätigkeit in Polen nannten die Investoren die Aussichten auf wirtschaftliches Wachstum, die niedrigen Lohnkosten, die Größe des polnischen Markts und den baldigen EU-Beitritt.¹⁵

Die grundsätzlich gute makroökonomische Situation Polens verschlechterte sich im Berichtsjahr ein wenig. Während das Wirtschaftswachstum im ersten Quartal 2000 noch bei 6,0 Prozent gelegen hatte, fiel es im letzten Quartal 2000 auf 2,4 Prozent zurück, der Jahresdurchschnitt 2000 lag bei rund 4 Prozent. Außerdem war ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Im Februar 2001 waren 15,8 Prozent Arbeitslose registriert gegenüber 13,9 Prozent im Februar 2000. Damit lag die Arbeitslosenrate beim Doppelten des EU-Durchschnitts. Die Inflationsrate lag im Jahresdurchschnitt 2000 bei 10,1 Prozent, allerdings ging sie im Laufe des Berichtsjahrs spürbar zurück und lag im Januar 2001 bei 7,4 Prozent.

Fortdauernde Justizkrise und Bekämpfung der Korruption

Von der fortdauernden Justizkrise, insbesondere der Überlänge von Gerichtsverfahren, ging weiterhin eine Gefährdung für die wirksame und rechtzeitige Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Polen aus. Beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg wurden in den ersten drei Quartalen 2000 477 Verfahren gegen Polen anhängig gemacht, wovon die meisten die Länge der Gerichtsverfahren betrafen. Damit lag Polen hinsichtlich der Verfahrenshäufigkeit hinter der Türkei und Italien an dritter Stelle.¹⁶ Die Überlastung der Gerichte war in Warschau, dem mit Abstand wichtigsten Wirtschaftszentrum des Landes, besonders groß. Dort war die durchschnittliche Dauer von Strafverfahren mit 40 Monaten fast siebenmal so hoch wie in den anderen Gerichtsbezirken, und Grundbuchsachen dauerten bis zu zwei Jahren gegenüber einem Landesdurchschnitt von 3,7 Monaten. Ein wichtiger Reformschritt war die Einrichtung von gut 200 von insgesamt 400 geplanten Zivil- und Strafkammern für Bagatellfälle. Außerdem wurde ein vereinfachtes Verfahren bei Zivilrechtsstreitigkeiten eingeführt.

Ein weiteres, zunehmend öffentlich diskutiertes Problem war die Korruption im Justizwesen und auch in anderen Bereichen. Es wurden einige Fälle bekannt, in denen Richter und Staatsanwälte mit lokalen Gangster-Gruppen zum gegenseitigen Vorteil zusammenwirkten.¹⁷ Parlament und Regierung ergriffen im Berichtsjahr einige Maßnahmen, um die Korruption zu beschränken. So erging im September 2000 ein Anti-Korruptionsgesetz, welches die Vorgaben des Übereinkommens über die Bekämpfung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr sowie der Geldwäsche-Konvention des Europarates umsetzte. Und im November wurde die erste Außenstelle des EU-Dienstes zur Korruptionsbekämpfung OLAF in einem der Beitrittsländer mit zunächst vier EU-Beamten und 30 polnischen Beamten eingerichtet.¹⁸

Ausblick

Alles in allem war das Berichtsjahr von bedeutsamen Integrationsfortschritten Polens gekennzeichnet. Die institutionelle Stabilität Polens und die pragmatische Art und Weise, wie die Minderheitsregierung Buzek die Beitrittsvorbereitungen unter Ausnutzung des bestehenden überparteilichen Grundkonsenses voranbringen konnte, lassen erwarten, dass sich der Integrationskurs Polens auch nach dem bevorstehenden Regierungswechsel im Herbst 2001 fortsetzen wird. Wenn die nächste Erweiterung nicht ohne Polen stattfinden soll, wird sich die neue Regierung in den Beitrittsverhandlungen verstärkt darum bemühen müssen, den Anschluss an die Nachbarländer nicht zu verlieren und insbesondere in den noch ausstehenden, schwierigen Verhandlungsbereichen Landwirtschaft, Fischerei und freier Kapitalverkehr zügig akzeptable Verhandlungsergebnisse zu erzielen.

Anmerkungen

- 1 Im Internet unter <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>.
- 2 Vgl. Bielecki, Jędrzej: Nicht unter allen Umständen in die Union (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 30.3.2001; Bugaj, Ryszard: Wollen – nicht müssen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 27.3.2001.
- 3 Vgl. Juchler, Jakob: Zu den Präsidentschaftswahlen in Polen. Kontinuität in instabilem Umfeld, in: *Osteuropa* 50 (2000) 12, S. 1339-1349.
- 4 S. hierzu Redecker, Niels v.: Polen, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, S. 417-420.
- 5 Vgl. die Homepage der Kommission, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/strkomnad?OpenAgent&NPE>.
- 6 *Rzeczpospolita* v. 28.9.2000; vgl. Redecker, Niels v.: Polen – Chronik der Rechtsentwicklung, in: *WiRO* 9 (2000) 12, S. 419.
- 7 Vgl. Bielecki, Jędrzej: Der größte Verhandlungserfolg (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 31.10.-1.11.2000.
- 8 Vgl. Bielecki, Jędrzej: Standpunkt mit Zugeständnissen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 31.3.-1.4.2001.
- 9 Näher hierzu M.L.: Beweglichkeit gefragt. Warschauer Institut kritisiert EU-Politik der polnischen Regierung, in: *FAZ* v. 31.3.2001; Bündler, Helmut: Polen droht zum größten Sorgenkind unter den EU-Beitrittskandidaten zu werden, ebda.
- 10 *Rzeczpospolita* v. 22.12.2000; vgl. zu den genannten Förderprogrammen Lippert, Barbara: Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000* (Anm. 4), S. 35-46.
- 11 Vgl. die Auflistungen auf der Homepage des Sejm: <http://www.sejm.gov.pl>.
- 12 Ausführlich hierzu Redecker, Niels v.: EU-Rechtsangleichung des polnischen Gesellschaftsrechts, in: *RIW – Recht der Internationalen Wirtschaft*, 47 (2001) 3, S. 197-205.
- 13 Siehe für einen Gesamtüberblick Redecker, Niels v.: Polen – Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2000, in: *JOR – Jahrbuch für Ostrecht* 42 (2001) 1, S. 171-183.
- 14 Vgl. hierzu Lewandowska, Izabela: Das polnische Recht näher am europäischen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 30.10.2000.
- 15 *Rzeczpospolita* v. 17.11.2000.
- 16 Vgl. Redecker, Niels v.: Polen – Chronik der Rechtsentwicklung, in: *WiRO* 10 (2001) 1, S. 25.
- 17 Vgl. zuletzt Kittel, Bertold, Anna Marszałek.: Die Richterin, ihr Mann und die Gangster (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 3.4.2001.
- 18 Näher hierzu Redecker, Niels v.: Polen – Chronik der Rechtsentwicklung, in: *WiRO* 10 (2001) 2, S. 57 f.

Weiterführende Literatur

- Albinski, Piotr: Deutschland, die Europäische Union und der Beitritt Polens, in: *Osteuropa* 50 (2000) 4, S. 382-392.
- Bachmann, Klaus: Von der Euphorie zum Misstrauen. Deutsch-polnische Beziehungen nach der Wende, in: *Osteuropa* 50 (2000) 8, S. 853-871.
- Cirtautas, Arista M.: Enlargement as Seen from the East – Poland, in: *East European Constitutional Review*, 9 (2000) 4, S. 70-76.
- Cordell, Karl (Hrsg.): *Poland and the European Union*, London 2000.
- Komorowski, Stanislaw: The Accession of Poland to the European Union, in: *European Foreign Affairs Review* 5 (2000) 2, S. 131-137.
- Lang, Kai-Olaf: *Polens Katholizismus und die europäische Integration* (Berichte des BIOst 2000, Nr. 14), Köln 2000.
- Redecker, Niels v.: Polen – Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2000, in: *JOR – Jahrbuch für Ostrecht* 42 (2001) 1, S. 171-183.
- Tkaczynski, Jan Wiktor: Polen und die Europäische Union: Eine Bestandsaufnahme, in: *KAS-Auslandsinformationen* 16 (2000) 11, S. 39-53.
- Homepage des Amtes für Europäische Integration: <http://www.ukie.gov.pl>.
- Homepage des Parlaments zur Europapolitik: <http://www.sejm.gov.pl/ue/ue.html>.