

Polen

NIELS VON REDECKER

Trotz schwieriger finanzieller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen hat Polen im letzten Jahr erhebliche Integrationsfortschritte gemacht. Im Zuge der beschleunigten EU-Rechtsangleichung wurde 2001 ein in der polnischen Nachkriegszeit unerreichter Gesetzgebungsrekord erzielt. Der Regierungswechsel nach den Parlamentswahlen vom September 2001 – dem herausragenden innenpolitischen Ereignis – führte zu leichten Akzentverschiebungen zugunsten einer flexibleren polnischen Beitrittspolitik. In den Beitrittsverhandlungen gab es am Ende des Berichtsjahres Durchbrüche in umstrittenen Verhandlungskapiteln. Die Bevölkerungsmehrheit unterstützte weiterhin Polens EU-Beitritt. Die mangelnde Effektivität der Justiz und der hohe Grad an Korruption stellten drängende Probleme dar. Die finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechterten sich im Laufe des letzten Jahres und erschwerten die Vorbeitrittsbemühungen der neuen Regierung, weil ihre Kapazitäten durch den schwierigen Spagat der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Durchführung eines drastischen Sparprogramms gebunden waren. Umso dringlicher waren baldige Erfolge im Rahmen der Beitrittsverhandlungen. Gegen erhebliche Widerstände auf Seiten der Opposition wurden Zugeständnisse beim freien Bodenerwerb durch EU-Ausländer und bei anderen Themen gemacht, die im Dezember 2001 ein – letztlich erfolgloses – Misstrauensvotum gegen Außenminister Cimoszewicz wegen seiner Verhandlungsführung mit der EU auslösten.

Krisenmanagement der neuen Regierung mit doppelter Schwerpunktsetzung

Bei den Parlamentswahlen im September 2001 kam es wegen der Zerstrittenheit des bisherigen Regierungslagers und einiger Skandale, insbesondere einem vertuschten Defizit im Staatsetat, zu einem überwältigenden Wahlsieg der Demokratischen Linksallianz SLD und einem Ausscheiden der Freiheitsunion UW und der Wahlaktion Solidarität AWS. Die SLD ging mit der ebenfalls postkommunistischen Bauernpartei PSL eine Regierungskoalition ein. Nach dem Machtwechsel war die Politik der polnischen Regierung von einer doppelten Prioritätensetzung geprägt, der Sanierung der desolaten Finanz- und Wirtschaftslage einerseits und dem angestrebten EG-Beitritt Polens andererseits. Die Regierung machte im März 2002 allerdings deutlich, dass zunächst das Regierungsprogramm „Unternehmertum – Entwicklung – Arbeit“ mit der Verabschiedung von insgesamt ca. 150 Gesetzen im Vordergrund stehe.

Innenpolitisch stand die Bekämpfung der Haushaltskrise im Vordergrund, nachdem die AWS-Regierung 2001 ein Defizit von knapp 30 Mrd. PLN erwirtschaftet hatte. Der erforderliche, drastische Sparkurs fiel wegen der hohen Arbeitslosigkeit und der drohenden Rezession umso schmerzhafter aus: Im Februar 2002 stieg die Arbeitslosigkeit auf ein Rekordniveau von 18,1%, unerreicht hoch war insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit von über 40%. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts lag im vierten Quartal 2001 bei nur noch 0,3%. Die Inflationsrate sank auf 3,6%. Dennoch hielt der Notenbankrat an seiner Hochzinspolitik fest, was zu erheblichen Spannungen mit der Regierung führte. Das Investitionsvolumen der ausländischen Direktinvestitionen lag 2001 bei ca. 7,5 Mrd. US-Dollar – gegenüber dem Rekordwert von 10,6 Mrd. US-Dollar aus dem Vorjahr. Investitionshemmend wirkten sich eine schwache Infrastruktur, administrative und rechtliche Hindernisse und fehlende Investitionsanreize aus. Für 2002 wurde – u.a. wegen der mangelnden Bereitschaft der Regierung zu weiteren Privatisierungen – ein weiterer leichter Rückgang erwartet. So verweigerte die Regierung Anfang 2002 den Verkauf eines Mehrheits-aktienpakets des staatlichen Versicherungsunternehmens PZU an einen holländischen Investor. Die Privatisierungseinnahmen reduzierten sich 2001 gegenüber dem Vorjahr um über ein Viertel auf ca. 1,8 Mrd. Euro, obwohl 45 der größten polnischen Unternehmen noch nicht privatisiert waren.¹

Außenpolitisch war das erklärte Hauptziel der neuen Regierung die Beendigung der EU-Beitrittsverhandlungen 2002 und die Erreichung der EU-Mitgliedschaft bis 2004. Laut einer Erklärung vom März 2002 kam es der Regierung bei ihrer Europapolitik darauf an, den Dialog und die Information zu dem Thema zu fördern und sich bereits vor dem Beitritt aktiv an der Debatte über die Zukunft der EU zu beteiligen. Als erstes Zeichen der verstärkten Informationspolitik wurde im März 2002 von der Europaministerin der sog. Konsultationsrat für Wirtschaftsfragen als erster von sieben Räten, welche die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen mit der EU vertraut machen sollen, ins Leben gerufen.²

Gesetzgebungsrekord und weiterhin zügige Rechtsangleichung

Das Gesetzesaufkommen war in der Amtszeit der Regierung Buzek (1997-2001) so hoch wie nie zuvor: Es wurden 640 Gesetze verabschiedet (1993-97: 473), d.h. während jeder der 119 Sitzungen ergingen durchschnittlich fünf neue Gesetze.³ Insbesondere im letzten Jahr der Wahlperiode entfaltete das Parlament eine hohe Betriebsamkeit. Der Sejm konnte 2001 bis zu den Wahlen im September 203 Gesetze erfolgreich verabschieden, wovon 58 der EU-Rechtsangleichung dienten. In der neuen Wahlperiode wurden bis zum Jahresende 36 Gesetze verabschiedet. In einem noch stärkeren Maße als auch alle anderen Rechtsbereiche war das Wirtschaftsrecht von der Anpassung an das europäische Gemeinschaftsrecht bestimmt: Es ergingen zahlreiche Gesetze zum Umwelt- und Abfallrecht, zum Verbraucherschutz, zur Landwirtschaft und allgemein zur Regulierung der Märkte.⁴

In der 2001 begonnenen Wahlperiode wird Regierungschef Miller bei der Rechtsangleichung das Hauptaugenmerk auf die Umsetzung von über 600 EU-

Richtlinien im Ordnungswege richten müssen. Trotz einer bemerkenswert hohen Betriebsamkeit des polnischen Ordnungsgebers waren im März 2002 über 400 Verordnungen nicht erlassen, deren Beschluss in den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen von über 100 geltenden Gesetzen vorgesehen ist.⁵ Angesichts des vorrangigen finanz- und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs ist damit zu rechnen, dass im Bereich der Gesetzes- und Ordnungsgebung erst in der zweiten Jahreshälfte 2002 – kurz vor der Veröffentlichung der nächsten Fortschrittsberichte der EU-Kommission – ein integrationspolitischer Schwerpunkt gesetzt werden wird.

Flexibilität und Erfolge bei den Beitrittsverhandlungen

Der Regierungswechsel im September 2001 wirkte sich auf das Klima der EU-Beitrittsverhandlungen Polens positiv aus. Anders als die Vorgängerregierung brauchte die postsozialistische Regierung unter Ministerpräsident Miller keine Rücksichten auf das nationalkonservative, europaskeptische Lager zu nehmen. Die zudem straffer geführte und nicht in sich zerstrittene, neue Regierung konnte in den Verhandlungen flexibler auftreten und sah sich nicht an alte Verhandlungspositionen der Vorgängerregierung gebunden.⁶ Der schon gegen Ende 2001 erkennbare Trend zu einer größeren Kompromissbereitschaft Polens – und auch der Gemeinschaft – setzte sich folglich fort. So gelang es im März 2002, zwei weitere Verhandlungskapitel („Freier Kapitalverkehr“ und „Steuerfragen“) vorläufig abzuschließen und mit 22 vorläufig geschlossenen Kapiteln den Anschluss an die anderen Kandidatenländer der ersten Gruppe zu finden.

Die Einigung über das als besonders schwierig geltende Verhandlungskapitel „Kapitalverkehrsfreiheit“ kann als der bisher größte Integrationserfolg Polens bezeichnet werden. Ermöglicht wurde dies durch den Kompromiss über den lange besonders umstrittenen Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken durch EU-Ausländer. Investoren können hiernach bereits ab dem ersten Tag der EU-Mitgliedschaft Polens Grundstücke ohne Genehmigungspflicht erwerben. Ferienhäuser können nach einer Übergangszeit von fünf Jahren unbeschränkt erworben werden, mit der Ausnahme, dass EU-Ausländer, die bereits seit mindestens vier Jahren in Polen leben, bereits vorher Ferienhäuser frei erwerben können. Für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke gilt eine Übergangszeit von zwölf Jahren nach dem EU-Beitritt Polens, jedoch dürfen natürliche Personen aus dem EU-Ausland mit Wohnsitz in Polen die von ihnen bewirtschafteten land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke bereits nach einer drei- bzw. siebenjährigen Pacht genehmigungsfrei erwerben – je nach Region. Die Pachtdauer wird vom Zeitpunkt des Vertragschlusses, der auch schon vor dem EU-Beitritt Polens liegen kann, berechnet. Alles in allem konnte Polen damit die längsten Übergangszeiten aller Kandidatenländer aushandeln und seine bereits im letzten Berichtsjahr zur Geltung gelangte Stellung als größter und wichtigster Beitrittskandidat und als zähester und erfolgreichster Verhandlungspartner der Gemeinschaft verfestigen.⁷

Auch für den baldigen Abschluss anderer, als besonders kompliziert geltender Verhandlungskapitel wurden 2001/2002 einige Erfolge erzielt. Als ein wichtiger

Anpassungserfolg konnte ferner im März 2002 die Verlautbarung der Europäischen Kommission verbucht werden, dass die polnische Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft nun die Voraussetzungen für die Auszahlung der Mittel aus dem SAPARD-Fonds der EU erfülle. Die Informationssysteme und die Computerausrüstung seien ausreichend, das Personal qualifiziert und motiviert, und ein ordnungsgemäßes Verfahren für die Projektbewertung und die Auszahlungen sei sichergestellt. Mit der Auszahlung der bislang zurückgehaltenen Mittel für die Jahre 2000-2002 in Höhe von jährlich 169 Mio. Euro könne bereits im Sommer 2002 begonnen werden. Zusammen mit den Zuzahlungen der polnischen Regierung bedeutete dies die Freiwerdung von Finanzhilfen in Höhe von ca. 750 Mio. Euro.⁸

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Tatsache, dass die Ressorts Landwirtschaft und Umwelt von der eher europaskeptischen Bauernpartei PSL bekleidet werden, auf den Abschluss der beiden entsprechenden Verhandlungskapitel auswirken wird. Die Verhandlungen werden zwar zentral durch einen Chefunterhändler geführt. Dieser ist aber auf handfeste Fortschritte bei der Rechtsangleichung, auch im Bereich der von den einschlägigen Ministerien zu erlassenden untergesetzlichen Verordnungen, angewiesen. Andererseits ist die Position der PSL im Regierungslager recht schwach, sodass mit ernsthaften Hemmnissen nicht zu rechnen ist. Von ausschlaggebender Bedeutung wird hier letztlich die schon im letzten Berichtsjahr erkennbare Tendenz zur Politisierung der Beitrittsfrage sein.⁹

Europafreundliche Stimmungslage

Die öffentliche Zustimmung zum Beitritt Polens zur EU rückte angesichts des bevorstehenden Referendums zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Eine Meinungsumfrage vom Dezember 2001 ergab, dass 66% der abstimmungsberechtigten Polen an der Volksabstimmung teilzunehmen beabsichtigten. Hiervon waren 74% für den polnischen EU-Beitritt und nur 20% sprachen sich dagegen aus. Und laut dem von der Europäischen Kommission im März 2002 veröffentlichten Eurobarometer, das erstmals auch die Stimmungslage in den Kandidatenländern auswertete, waren 82% der über 13.000 befragten Polen stolz darauf, Europäer zu sein (20% mehr als im EU-Durchschnitt), und über die Hälfte der Polen (55%) hatte Vertrauen in die europäischen Institutionen (EU-Durchschnitt: 41%), während das Vertrauen in die eigenen Behörden sowie in das eigene Parlament bei nur 28% lag (EU-Durchschnitt: 38% bzw. 40%). Wie schon im Vorjahr war weiterhin mehr als die Hälfte der Bevölkerung für den polnischen EG-Beitritt (54%), und nur 26% waren dagegen (Vorjahr: 30%).¹⁰

Eine wichtige Rahmenbedingung zur Aufrechterhaltung der europafreundlichen Stimmungslage in der Bevölkerung war die Haltung der katholischen Kirche: Das polnische Episkopat erklärte verschiedentlich seine Unterstützung des polnischen EU-Beitritts. Ende März 2002 verabschiedete es eine förmliche Erklärung, welche die europäische Integration als eine „Angelegenheit von großem Gewicht“ und als eine „Chance der Vereinigung Europas nach dem Zusammenbruch des Kommunis-

mus“ bezeichnete. Gleichzeitig wurde eine Gruppe von Bischöfen damit beauftragt, das „seelsorgerliche Gespräch“ mit dem vom Redemptoristenorden betriebenen, weitgehend nationalistischen und europafeindlichen Sender Radio Maria zu suchen.¹¹

Justizkrise und Korruptionsbekämpfung als Dauerbrenner

Die Europäische Kommission hob in ihrem Fortschrittsbericht vom November 2001 allerdings hervor, dass hier spürbare Verbesserungen erreicht wurden. Sie verweist u.a. auf das neue Gerichtsverfassungsgesetz und einige andere Gesetze, auf die Erhöhung der Richterstellen, auf die zunehmende Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften mit Rechnern und auf die Aus- und Weiterbildung von Richtern im Europa- und Völkerrecht.¹² Dennoch nahm die Überlastung der Rechtspflege im Berichtsjahr weiter zu, was neben der fortdauernden personellen und materiellen Misere an den Gerichten u.a. auf das erhöhte Gesetzesaufkommen, ein Anwachsen der Gerichtszuständigkeiten und eine größere Klagefreudigkeit in der Bevölkerung zurückzuführen war. Es gab viele Verurteilungen Polens durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen der Überlänge von Gerichtsverfahren. Eines der beanstandeten Verfahren war bereits seit 18 Jahren anhängig und immer noch nicht entschieden.

Bei der Korruptionsbekämpfung erzielte Polen im Berichtsjahr einige Erfolge. Die Parteien- und Wahlkampffinanzierung wurde strenger reguliert. Das für Polen vollkommen neuartige Gesetz über den Zugang zu öffentlicher Information wurde verabschiedet, es wurden mehr Korruptionsfälle aufgedeckt, und es gab in diesem Zusammenhang mehr Verhaftungen als im Vorjahr. Nach einer Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Abgeordneten- und Senatormandats können seit November 2001 die Vermögenserklärungen der Abgeordneten des polnischen Unterhauses von jedermann auf der Homepage des Sejm eingesehen werden. Und nach einer Novelle des Gesetzes über den Staatsgerichtshof können nunmehr auch Abgeordnete vor diesem Spruchkörper zur Verantwortung gezogen werden und zwar nicht nur bei einem Verschulden, sondern auch bei unbewussten Verfassungs- oder Gesetzesverstößen.¹³

Ausblick

Die beiden Faktoren, welche die Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU 2001/2002 entscheidend voranbrachten, waren der noch vom alten Parlament bewerkstelligte Gesetzgebungsrekord mit einem Schwerpunkt auf der EU-Rechtsangleichung sowie die flexible Verhandlungsführung der neu gewählten Regierung. Der Durchbruch vom März 2002 und die hierbei auf beiden Seiten demonstrierte Kompromissbereitschaft könnten für die bevorstehende Schlussphase der Beitrittsverhandlungen tonangebend werden und zu einer Beschleunigung bei der Schließung der restlichen Verhandlungskapitel bis Ende 2002 beitragen. Die Vorzeichen für einen positiven Ausgang des Beitrittsreferendums 2003 mehrten sich Mitte 2002.

Anmerkungen

1. Vgl. Interview mit Finanzminister Kaczmarek, in: *Rzeczpospolita* v. 15. 3. 2002.
2. Vgl. o.V. (APA): Konsultationsrat gegründet. Er informiert und unterrichtet (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 21.3.2002; Stylinska, Teresa: Polen – künftiges EU-Mitglied, Verbündeter der USA (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 15. 3. 2002.
3. Näher hierzu Winczorek, Piotr: Der gesetzgeberische Ertrag des abtretenden Parlaments (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 15.10.2001; kritisch zur Qualität der verabschiedeten Gesetze Pilczynski, Jerzy: Viel Arbeit niedriger Qualität (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 18.10.2001; s. hierzu auch Bober, Joanna/Redecker, Niels von: Polens Gesetzgebung im Zuge der EG-Rechtsangleichung – Zur polnischen Debatte über Gesetzesfehler und das Gesetzgebungsverfahren, in: *Osteuropa-Recht 2002* (i. Dr.).
4. Ausführlich hierzu Redecker, Niels von: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung in Osteuropa 2001 – Polen, in: *Jahrbuch für Ostrecht 43* (2002) 1-2 (Sonderband „Justizreformen in Osteuropa“), hg. v. IOR – Institut für Ostrecht München, München 2002 (i. Dr.).
5. Semprich, Daneta: Regieren ohne 400 Verordnungen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 18. 3. 2002.
6. Vgl. Apanowicz, Piotr u.a.: Wir werden mit der EU anders sprechen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 15.11.2001.
7. Vgl. Bielecki, Jędrzej: Die Union akzeptiert die polnischen Bedingungen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 20.3.2002; ders.: Verständigung zu den besten Bedingungen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 22.3.2002; o.V. (bü): Polen holt auf, in: *FAZ* v. 22.3.2002.
8. Bielecki, Jędrzej: 750 Mill. Euro für die polnische Landwirtschaft (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 19. 3. 2002.
9. Wildstein, Bronislaw: Wir sollten Europa nicht zum Spielzeug machen (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 1.2.2002; o.V. (M.L.), Bauernpartei verweigert sich. Miller kämpft in Warschau gegen europapolitischen Populismus, in: *FAZ* v. 7.2.2002.
10. Vgl. Bielecki, Jędrzej: Stolz auf ihre Heimatländer (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 19.3. 2002; vgl. Redecker, Niels v.: Chronik der Rechtsentwicklung in Osteuropa – Polen, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa 11* (2002) 4, S. 117 m.w.N.
11. Ausführlich hierzu Redecker, Niels von: Polen: Stellungnahme des Episkopats zur europäischen Integration, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa 6/2002* (i. Dr.); vgl. ferner Interview mit Kardinal Josef Glemp, in: *Rzeczpospolita* v. 30.11.2001; Czackowska, Ewa K.: Die Kirche unterstützt die Integration (poln.), in: *Rzeczpospolita* v. 22.3.2002.
12. Fortschrittsbericht der EG-Kommission v. 13. 11.2001, SEC (2001) 1752, im Internet unter http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/appl_de.pdf.
13. Ausführlich zu dem Ganzen Redecker (Anm. 4) m.w.N.

Weiterführende Literatur

- Bachmann, Klaus: Polens Uhren gehen anders. Warschau vor der Osterweiterung der Europäischen Union, Stuttgart/Leipzig 2001.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Informationen zur politischen Bildung Nr. 273 (Polen), Bonn 2001.
- F.A.Z.-Institut (Hg.): Länderanalyse Polen – Januar 2002, Frankfurt 2002.
- Institut für Ostrecht München (Hg.): Justizreformen in Osteuropa – Jahrbuch für Ostrecht 43 (2002) 1-2 (Sonderband), München 2002.
- Juchler, Jakob: Machtwechsel in Polen – die Linke löst die Rechte ab, in: *Osteuropa* 51 (2001) 11-12, S. 1405-1415.
- Orlowski, Witold M.: Entgegen allem Klischeedenken. Die Erweiterung der Europäischen Union um Polen, Warschau 2001.
http://www.cie.gov.pl/english/kim_eng.html.
<http://www.europa.delpol.pl/english/index.php>.
<http://www.ostrecht.de/Polen>.
<http://www.rzeczpospolita.pl>.
<http://www.sejm.gov.pl/ue/ue.html>.
<http://www.ukie.gov.pl>.