

## Polen

NIELS VON REDECKER

Die integrationspolitischen Höhepunkte waren im Berichtsjahr<sup>1</sup> der vorläufige Abschluss der Beitrittsverhandlungen und die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags. Der Trend aus dem Vorjahr setzte sich insoweit fort, als unter schwierigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen bei der Vorbereitung Polens auf den EG-Beitritt Erfolge gefeiert wurden: Die Rechtsangleichung an das Gemeinschaftsrecht konnte im erforderlichen Umfang vollzogen werden, und im Zuge der Verhandlungen mit der Gemeinschaft war Polen als größter und politisch und ökonomisch wichtigster Beitrittskandidat wiederum ein Sonderfall, der sich Privilegien sichern konnte. Das für Polen günstige Ergebnis des Beitrittsgipfels von Kopenhagen war der hartnäckigen Verhandlungsführung zu verdanken. Die Regierung Miller stand hierbei unter Erfolgszwang, ausgelöst durch einen hohen innenpolitischen Druck wegen des Versagens ihrer Politik auf anderen Gebieten. Gegen Ende des Berichtsjahrs zerfiel die Regierungskoalition und ein Bestechungsskandal erschütterte die Republik. Vor diesem Hintergrund drohte das bevorstehende Beitrittsreferendum trotz guter Umfragewerte an fehlender Beteiligung zu scheitern.

### *Ertragreiche Legislatur und fortgesetzte Rechtsangleichung*

Das polnische Parlament war wiederum äußerst produktiv: Im Kalenderjahr 2002 wurden 218 Gesetze verabschiedet, also fast so viele wie im vorangegangenen Rekordjahr. Damit war die vor der Aufnahme in die Gemeinschaft als Vorleistung zu erbringende Annäherung an den *acquis communautaire* weitgehend beendet, aber immerhin über 60 „Europa-Gesetze“ harrten 2003 noch der Verabschiedung. Das ganze Ausmaß der in den letzten Jahren vom polnischen Normgeber zu bewältigenden Aufgabe im Vorfeld des EG-Beitritts zeigen die Ende 2002 vom Amt des Komitees für die Europäische Integration bekannt gegebenen Zahlen: Bis dahin wurden 11.666 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht überprüft. In 3.974 Fällen wurde im Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens eine Unvereinbarkeit festgestellt.

Zu den wichtigsten Gesetzen zählte das Gesetz über die Normung, da bis zum Beitritt noch ca. 9.500 europäische Normen in das Landesrecht einzuführen waren. Andere „Europa-Gesetze“ waren u.a. das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von EU-Bürgern, ferner die Gesetze über elektronische Zahlungsinstrumente, über bioaktive Produkte, über Spiritusgetränke, über den Warenverkehr mit dem Ausland, über die Organisation des Fischereimarkts und einiger Landwirtschafts-

märkte, über den Straßentransport von Gefahrgütern sowie über das Monitoring- und Kontrollsystem für die Qualität flüssiger Brennstoffe.<sup>2</sup>

### *Erfolgreicher Abschluss der Beitrittsverhandlungen und Unterzeichnung des Beitrittsvertrags*

Die EU-Beitrittsverhandlungen wurden auf dem Gipfel in Kopenhagen am 13. Dezember 2002, genau 22 Jahre nach der Verhängung des Kriegsrechts durch General Jaruzelski, erfolgreich abgeschlossen. Mit der politischen Unterstützung v.a. des deutschen Bundeskanzlers und des schwedischen Regierungschefs gelang es dem polnischen Ministerpräsidenten Miller, für sein Land die vergleichsweise günstigsten Beitrittsbedingungen auszuhandeln. Der Erfolg von Kopenhagen war von hoher symbolischer und psychologischer Bedeutung. Er trug dazu bei, eine integrationsfreundliche Grundstimmung in Polen in der entscheidenden Schlussphase vor dem Beitrittsreferendum aufrechtzuerhalten.

Wegen der desolaten Haushaltslage wird der polnische Staatsetat in den Jahren 2004-2006 mit ca. 1,1 Mrd. Euro Direktzahlungen aus EU-Mitteln unterstützt werden, und zur Stärkung des Grenzschutzes und der internationalen Flughäfen wird Polen im gleichen Zeitraum weitere 280 Mio. Euro erhalten. Als besondere Erleichterung für das Staatsbudget konnte ausgehandelt werden, dass Polen bereits vom Beitrittszeitpunkt an, und nicht erst – wie sonst üblich – am Ende des Kalenderjahres, Anzahlungen auf die Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten wird, und zwar 2004 in Höhe von 10% und 2005 von 6%. Insbesondere für die Landwirtschaft konnten günstige Verhandlungsergebnisse erzielt werden: Die ausgehandelten Höchstgrenzen für Zuzahlungen in der Landwirtschaft werden in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt 55%, 60% und 65% der Zuzahlungen an die Landwirte der bisherigen EU-Mitgliedstaaten (mit höheren Produktionskosten als in Polen) betragen. Hierbei werden 40% aus EU-Mitteln, der Rest vom polnischen Staat finanziert werden. Das am schwierigsten auszuhandelnde Ergebnis war die Steigerung der sog. Milchquote für den zulässigen Großhandelsverkauf um 1,5 Mio. t auf eine Höchstgrenze von nunmehr 8,9 Mio. t Milch. Weitere Verhandlungserfolge waren die Beibehaltung der 7%-igen MwSt. auf Baudienstleistungen und Neubauwohnungen bis 2007 sowie die EU-weite Anerkennung der beruflichen Qualifikationen der polnischen Krankenschwestern.

Ende Januar 2003 konnte Polen weitere Zugeständnisse der Gemeinschaft in den Bereichen Landwirtschaft und Finanzen aushandeln. Der historische Stellenwert des infolge der langjährigen Beitrittsverhandlungen Erreichten wurde anlässlich der Unterzeichnung des 4.900 Seiten umfassenden Beitrittsvertrags in Athen am 16. April 2003 deutlich. Staatspräsident Kwasniewski, der von der „Erfüllung der polnischen Träume“ sprach, nannte den Tag einen „Feiertag der europäischen Einheit“, er bringe für Polen „Entwicklung, Wohlergehen und Sicherheit“.

*Schlechte Wirtschaftsdaten und hohe Arbeitslosigkeit*

Das Berichtsjahr war von einem niedrigen Wirtschaftswachstum (1,2% im Jahr 2002), weiterhin desolaten Staatsfinanzen und einer hohen Arbeitslosenquote (über 18%, nach OECD-Kriterien über 20%) geprägt. Positiv entwickelte sich angesichts eines leicht nachlassenden Währungskurses die Außenhandelsbilanz Polens: Es wurden 2002 Waren im Wert von 33 Mrd. US-Dollar exportiert, dies bedeutete einen Anstieg von 9%, und auch in Euro gerechnet betrug der Zuwachs noch 3,3% gegenüber dem Vorjahr. Deutschland war trotz seiner Wirtschaftskrise mit 32% das mit Abstand wichtigste Abnehmerland. Weitere positive Anzeichen waren das Absinken der Inflationsrate auf ca. 2% und die Senkung des gesetzlichen Zinssatzes auf 13% und des Leitzinses auf unter 7%.

Die Arbeitslosigkeit in Polen erreichte im Januar 2003 mit einer Quote von 18,7% einen neuen, vorläufigen Höchststand seit der Systemwende 1989. Von den 3,3 Mio. Arbeitslosen waren mehr als die Hälfte Langzeitarbeitslose. Damit waren die polnischen Arbeitsmarktdaten die schlechtesten in Europa. Das Vertrauen in eine Verbesserung der Situation war gering: Umfragen zufolge rechneten nur 8% mit einer Erholung des Arbeitsmarkts, 47% erwarteten keine Veränderungen, und 38% der Befragten gingen von einer Verschlechterung aus. Dennoch rechnete die Regierung damit, dass nach dem EG-Beitritt Polens lediglich ca. 100.000 Migranten das Land zum Zweck der Arbeitssuche verlassen werden. Der gesetzliche Mindestlohn betrug ca. 200 Euro, die Mindestrente lediglich 130 Euro monatlich. Das Durchschnittseinkommen lag im Berichtsjahr bei ca. 500 Euro.

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit lagen bei der Unternehmensrestrukturierung und Investitionsförderung legislative Schwerpunkte. Nach dem neuen Investitionsförderungsgesetz können Unternehmen u.a. unterstützt werden, wenn der Wert der neuen Investition mehr als zehn Mio. Euro beträgt. Unterstützt werden auch Investitionen, die mindestens 20 neue Arbeitsplätze für mindestens fünf Jahre schaffen. Investoren werden vom Wirtschaftsministerium mit bis zu 4.000 Euro für die Schaffung je eines neuen Arbeitsplatzes unterstützt. Und das neue Gesetz über die Restrukturierung einiger öffentlichrechtlicher Verbindlichkeiten von Unternehmen eröffnet die Möglichkeit der Entschuldung von Unternehmen, die sich noch nicht im Konkurs oder in Liquidation befinden, aber die wegen erheblicher wirtschaftlicher Schwierigkeiten ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren drohen. Außerdem verabschiedete der Sejm das Gesetz über die öffentliche Beihilfe für Unternehmer von besonderer Bedeutung für den Arbeitsmarkt. Hier geht es um die Restrukturierung beschäftigungspolitisch besonders relevanter Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten.

*Regierungskrise und Zerfall der Koalition*

Die Regierung Miller befand sich im Berichtsjahr in einer Dauerkrise. Im Juli 2002 trat Finanzminister Belka im Zusammenhang mit den Bemühungen der Regierung, die Unabhängigkeit der Notenbank wegen ihrer strengen Geldpolitik zu schwächen, von seinem Amt zurück. Im Herbst kam es zu tumultartigen Szenen im Sejm, weil

einige Abgeordnete den „Ausverkauf“ eines Unternehmens an das Ausland befürchteten. Bei den Regional- und Lokalwahlen im Oktober und November schnitt die Regierungspartei SLD überraschend schlecht ab, und europaskeptische Gruppierungen erhielten viel Zulauf. Im Dezember konnte der Zerfall der Regierungskoalition angesichts des für die polnische Landwirtschaft guten Ergebnisses der EG-Beitrittsverhandlungen in Kopenhagen verhindert werden. Anfang März 2003 brach die Regierungskoalition schließlich auseinander und wurde durch eine Minderheitsregierung unter Miller abgelöst. Ende März wurden vier SLD-Abgeordnete aus der Regierungsfraktion ausgeschlossen, weil sie versucht hatten, eine Abstimmung im Sejm über einen Misstrauensantrag gegen einen Minister zu manipulieren. In Meinungsumfragen vom April stieg die Ablehnung der Regierung und ihrer Politik auf 82%. Zwei Drittel der Polen befürworteten vorgezogene Neuwahlen im Herbst 2003 oder im Folgejahr. Das politische Überleben Millers bis zum Ende der Legislaturperiode galt am Ende des Berichtsjahrs als unwahrscheinlich.

### *„Rywingate“ und das Korruptionsproblem*

Die Politikverdrossenheit der Polen wurde Anfang 2003 zusätzlich gesteigert durch einen Bestechungsskandal um den Filmproduzenten Rywin. Dieser soll einem führenden Zeitungsherausgeber des Landes im Sommer 2002 angeblich als Mittelsmann des Ministerpräsidenten angeboten haben, gegen die Bezahlung von 16,7 Mio. Euro den Entwurf für ein umstrittenes Mediengesetz ändern zu lassen. Zu den korruptionsförderlichen Faktoren der polnischen Politik zählte die Verschuldung der Parlamentarier – aus den im Internet zugänglichen Vermögenserklärungen ergab sich eine Gesamtverschuldung in der Höhe von umgerechnet ca. elf Mio. Euro. Meinungsumfragen zufolge nahm die Korruption in den Staatsgewalten der Republik Polen bis Anfang 2003 weiter zu. Von den Befragten meinten 89% (1999: 87%), dass Korruption in Polen „sehr häufig“ oder „recht häufig“ sei. Dass Gesetze im Sejm käuflich seien, meinten 59% der Befragten, noch höhere Werte gab es für Entscheidungen in hohen Ämtern (62%) und in den Gemeindebehörden (71%). In einer anderen Umfrage vom Herbst 2002 gaben 16% der Befragten zu, in letzter Zeit Bestechungsgelder gezahlt zu haben. Zur Bekämpfung des Korruptionsproblems wurde im Herbst 2002 das Regierungsprogramm „Ein sicheres Polen“ beschlossen. In der Folge verabschiedete der Sejm mit großer Mehrheit eine Vorschrift, wonach bei Fällen der Bestechlichkeit der Bestechende straffrei ausgeht, wenn er die Strafverfolgungsbehörden über die Bestechung benachrichtigt.

### *Nepotismus und Ineffizienz im Verwaltungsapparat*

Bei der Erfüllung des Kopenhagener Beitrittskriteriums eines leistungsstarken und professionellen Beamtenapparats, der zur Umsetzung des *acquis communautaire* in der Lage ist, waren im Berichtsjahr deutliche Rückschläge zu verzeichnen.<sup>3</sup> Die Neuerungen im Verwaltungsrecht waren im Wesentlichen von dem Bemühen der postkommunistischen Regierung geprägt, ihre „eigenen“ Leute an allen entschei-

denden Stellen des Regierungsapparats unterzubringen. Sichtbarstes Zeichen hierfür war die Ernennung des neuen Privatisierungsministers Anfang 2003, der bei seiner Ernennung zugab, in kommunistischen Zeiten für den Geheimdienst gearbeitet zu haben. Zahlreiche Behörden wurden aufgelöst und ihre Aufgaben auf andere Ministerien und Zentralorgane übertragen, um mit dem Behördenwechsel auch einen Personalaustausch vollziehen zu können. So wurde das bisherige Amt für den Staatsschutz zugunsten der neu geschaffenen Agenturen der Inneren Sicherheit und des Nachrichtendienstes aufgehoben. Das war die Grundlage für die Entlassung aller politisch unliebsamen Geheimdienstler sowie für die Wiedereinstellung der alten Riege aus der kommunistischen Zeit. Die Tendenz zur Rückgängigmachung der bisherigen personellen Säuberung des Staatsapparats zeigte sich auch in einer Novelle zum sog. Lustrationsgesetz, welche die Fälle der „Zusammenarbeit“ mit den staatlichen Sicherheitsorganen weiter einschränkte.

Ob die zurückgekehrte Riege aus der kommunistischen Zeit den Anforderungen an eine moderne, effiziente Verwaltung im Zeichen des polnischen EG-Beitritts gerecht werden kann, ist mehr als fraglich.<sup>4</sup> Erschwerend kam im Berichtsjahr hinzu, dass die wachsende Überschuldung der kommunalen Selbstverwaltungen die Förderung aus dem Regionalfonds der Europäischen Gemeinschaft wegen des Erfordernisses der Kofinanzierung zunehmend in Frage stellte.<sup>5</sup>

#### *Vor dem Beitrittsreferendum: Emotionalisierung und Politisierung der Debatte*

Die Debatte über den EG-Beitritt Polens wurde zunehmend emotionaler. Um der Gefährdung des parteiübergreifenden, integrationspolitischen Grundkonsenses zu begegnen, fasste der polnische Sejm im Dezember 2002 einen Beschluss „betreffend die EU-Integration Polens“. Kurz vor dem Kopenhagener Gipfel stellte die erste Parlamentskammer fest: „Unsere Einladung in die Europäische Union ist das Verdienst aller an der Wiederbelebung von Demokratie und Marktwirtschaft beteiligten Regierungen. Sie ist die Krönung einer gewaltigen, nationalen Arbeit, die in Polen nach dem Jahr 1989 vollbracht wurde. Niemand hat das Recht, diese historische Leistung für seine politischen Ziele zu vereinnahmen.“ Ein weiterer Beschluss des polnischen Unterhauses vom April 2003 „betreffend die Souveränität der polnischen Gesetzgebung im Bereich der Moral und der Kultur“ spiegelt Bedenken aus dem wertkonservativen und nationalen Lager wider und gewährt einen Einblick in Teile der polnischen Gemütslage: „Eine Integration mit den anderen europäischen Ländern im Rahmen der Europäischen Union anstrebend, stellt der Sejm der Republik Polen angesichts des bevorstehenden Referendums über den Beitritt Polens zur EU fest, dass die polnische Gesetzgebung im Bereich der moralischen Ordnung des gesellschaftlichen Lebens, der Würde der Familie, der Ehe und des Erhalts und des Schutzes des Lebens keinen Beschränkungen im Wege internationaler Regulierungen unterliegt.“

Laut einer Meinungsumfrage vom Herbst 2002 lag die Unterstützung des polnischen EG-Beitritts in der Gesamtbevölkerung bei 57%, 28% der Polen waren dagegen und 15% noch unentschieden. Im April 2003 unterstützten 60% der Bevölke-

rung den Beitritt, und nur noch 23% waren dagegen, die Zahl der Unentschlossenen lag bei 17%. Noch besser waren die Umfrageergebnisse unter denjenigen, die ihre Teilnahme an der Volksabstimmung beabsichtigten: Hiervon waren 72% für den Beitritt und lediglich 20% dagegen. Damit standen am Ende des Berichtsjahrs die Vorzeichen für ein erfolgreiches Beitrittsreferendum am 7./8. Juni 2003 recht gut. Unter den Befürwortern des Beitritts gab es aber die Befürchtung, das erforderliche Quorum von 50% aller Wahlberechtigten könne nicht erreicht werden. Zwar gaben in Umfragen mehr als die Hälfte aller Befragten an, abstimmen zu wollen, jedoch sprachen die Politikverdrossenheit und die Auswertung früheren Abstimmungsverhaltens dafür, dass die Bereitschaft zur politischen Willenskundgabe am Wochenende des Referendums deutlich zurückgehen würde. Angesichts dessen wurde über die Frage, ob während des zweitägigen Referendums Angaben über die Abstimmungsbeteiligung bekannt gemacht werden dürften oder nicht, eine verfassungsrechtliche Kontroverse geführt. Und es wurden aufwändige Propagandaaktionen gestartet. Die Regierung warb an den staatlichen Schulen für die Europäische Gemeinschaft. Staatspräsident Kwasniewski startete eine eigene Kampagne zur Unterstützung des polnischen EG-Beitritts unter dem Motto „Ja für Polen“, und er rief dazu auf, das Referendum nicht zu einem Denkzettel für die unbeliebte Regierung Miller auszunutzen. Letztlich stand jedoch selbst für den Fall eines ungültigen Referendums eine Gefährdung des polnischen EG-Beitritts kaum zu befürchten, denn dann hätte das Parlament über Polens EG-Beitritt zu entscheiden, und beide Kammern waren mehrheitlich für die Integration Polens in die Gemeinschaft.

### Anmerkungen

- 1 Das Manuskript wurde Ende April 2003 abgeschlossen.
- 2 Näher hierzu von Redecker, Niels: Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2002 – Polen, in: JOR – Jahrbuch für Ostrecht 44 (2003) 1 (i.Dr.).
- 3 Vgl. hierzu von Redecker, Niels: Das polnische Beamtenrecht – Entwicklung und Stand beim Beitritt Polens zur Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M. 2003.
- 4 Vgl. D.S.: SAPARD gefährdet. Brüssel: Erklärt uns, woher die Kader kommen (poln.), Rzeczpospolita, 5. 9. 2002.
- 5 Myczkowska, Aleksandra: Unvorbereitet auf die Unionsfonds (poln.), Rzeczpospolita, 24. 4. 2003.

### Weiterführende Literatur

- Bingen, Dieter (Hg.): Deutschland – Polen – Osteuropa. Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union. Wiesbaden 2002 (Veröffentlichungen des Deutschen Polen-Instituts Darmstadt; Bd. 16).
- Kulakowski, Jan/ Stepniak, Andrzej/ Uminski, Stanislaw (Hrsg.): EU Eastern enlargement coming soon: strategy of membership. Danzig 2002.
- Sanford, George: Democratic government in Poland: constitutional politics since 1989, New York 2002.
- Stöber, Georg (Hg.): Polen, Deutschland und die Osterweiterung der EU aus geographischen Perspektiven. Hannover 2002.
- <http://www.cie.gov.pl>  
<http://www.europa.delpol.pl>  
<http://libr.sejm.gov.pl/oiue>  
<http://www1.gazeta.pl/ue>  
<http://www1.ukie.gov.pl>