

# Polen

Agnieszka K. Cianciara\*

Hinsichtlich seiner Unterstützung für „mehr Europa“ steht Polen lediglich an 24. Stelle der EU-Mitgliedstaaten.<sup>1</sup> In einer gemeinsamen Stellungnahme der Visegrád-Staaten zur Zukunft Europas wird als Hauptziel betont, die fühlbaren Erfolge und Ergebnisse der Integration zu sichern.<sup>2</sup> Polens Europaminister unterstreicht die Bereitschaft, an der Schaffung einer neuen Integrationsarchitektur mitzuwirken, falls diese die Einigkeit fördere.<sup>3</sup>

## Weniger Europa?

Die polnische Regierung nennt das Demokratiedefizit auf EU-Ebene deren Hauptmalaise und Ursache des Brexits. Deswegen solle die Macht der supranationalen Institutionen beschränkt werden. Dies stellt einen tiefgreifenden Wandel der polnischen Europapolitik nach 2015 dar: Die Europäische Kommission wird nicht länger als überparteiliche Hüterin der Verträge und Vertreterin der schwächeren Mitgliedstaaten betrachtet, sondern als Druckinstrument der großen Mitgliedstaaten. Um sicherzustellen, dass gemeinsame Entscheidungen nicht nur die Interessen der Mächtigen widerspiegeln, solle die Kommission auf eine exekutive Rolle gestutzt, aktiver nach Konsens gesucht, Mehrheitsentscheidungen mit äußerster Vorsicht getroffen und in sensiblen Bereichen vermieden werden. Die nationalen Parlamente sollen effektivere Instrumente zur Blockade europäischer Rechtssetzung erhalten. Polen sieht die EU inzwischen mit konföderierter statt föderaler Logik und intendiert einen losen Verbund souveräner Staaten, der nur in Bereichen kooperieren soll, in denen Einigkeit erreicht werden kann – in Handel, Binnenmarkt und Sicherheit.<sup>4</sup>

Im März 2018 bekräftigte der Außenminister, dass Polen gegen ein Europa der zwei Geschwindigkeiten und ein eurozonenbasiertes Kerneuropa sei.<sup>5</sup> Gleichzeitig weigert sich die Regierung, kurz- oder mittelfristig dem Währungsgebiet beizutreten oder sich an Formen der Verstärkten Zusammenarbeit wie der Europäischen Staatsanwaltschaft oder der Finanztransaktionssteuer zu beteiligen. Tatsächlich nimmt Polen nur an sechs der 14 geplanten differenzierten Integrationsprojekte teil (siehe Tabelle 1). Dies verstärkt die Ausdifferenzierung der Integration, da viele Mitgliedstaaten eher eine Vertiefung der Integration anstelle der wenig ambitionierten polnischen Konföderationslogik unterstützen.

Im Juni 2017 und im April 2018 befürworteten 88 Prozent der traditionell europabegeisterten polnischen Bevölkerung die EU-Mitgliedschaft.<sup>6</sup> Im Juni 2017 unterstützten 58

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Jana Schubert und Jakob Speier.

1 European Council on Foreign Relations: Coalition explorer, Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer> (letzter Zugriff: 29.8.2018).

2 V4: Statement on the Future of Europe, Budapest, 26.1.2018.

3 Konrad Szymański: European unity cannot be a decoration, in: *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2(73), 2018.

4 Konrad Szymański: What kind of Union does Poland need? in: *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 1(67), 2016.

5 Jacek Czaputowicz: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku, 21.3.2018.

6 CBOS: Polityka zagraniczna Polski – oceny i postulaty, 04.2018.

Prozent der Polen eine stärkere EU-Integration des Landes, während sich 25 Prozent für weniger Integration aussprachen. Lediglich 13 Prozent unterstützten eine größere Rolle der Nationalstaaten, wohingegen 41 Prozent eine tiefere Integration aller Mitgliedstaaten erstrebenswert halten. Nur 22 Prozent der Befragten befürworteten den Euro.<sup>7</sup> Zur Ambivalenz dieser Ergebnisse trägt bei, dass 34 Prozent der Polen (EU-Durchschnitt: 31 Prozent) meinen, die Zukunft sei außerhalb der Union leichter zu bestreiten. 58 Prozent der Polen (EU-Durchschnitt: 48 Prozent) sind mit der Demokratie auf EU-Ebene zufrieden und 52 Prozent (EU-Durchschnitt: 55 Prozent) unterstützen mehr EU-Entscheidungen.<sup>8</sup>

Tabelle 1: Teilnahme Polens an Projekten differenzierter Integration (Stand 15.6.2018)

Projekt	Polen	Frankreich	Teilnehmende Mitgliedstaaten
Eurozone	-	1	19
Euro-Plus-Pakt	1	1	23
Fiskalvertrag	1	1	26
Bankenunion (SSM und SRM)	-	1	19
Europäischer Stabilitätsmechanismus	-	1	19
Schengener Abkommen	1	1	22
Grundrechtecharta	-	1	26
Ständige Strukturierte Zusammenarbeit	1	1	25
Europäische Verteidigungsagentur	1	1	27
Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts	1	1	25
Einheitliches Patentgericht	-	1	25
Scheidungsrecht	-	1	16
Finanztransaktionssteuer	-	1	10
Europäische Staatsanwaltschaft	-	1	20
<b>Gesamt</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

### Artikel 7 EUV ernst nehmen?

Im Juli 2017 erfolgte die dritte Empfehlung der Europäischen Kommission im Rechtsstaatlichkeitsdialog. Mangels einer angemessenen Reaktion der polnischen Regierung aktivierte sie am 20. Dezember 2017 das Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV,<sup>9</sup> da die geplanten Reformen strukturellen Schaden an der Unabhängigkeit der Justiz Polens anzurichten drohen. Zwischen Januar 2016 und Juni 2018 war die Rechtsstaatlichkeit Polens regelmäßig Debattenthema im Europäischen Parlament und Rat (siehe Tabelle 2). Die erstmalige Aktivierung des Rechtsstaatlichkeitsverfahrens wirft die Frage auf, warum die polnische Regierung während des Rechtsstaatlichkeitsdialogs keinen Kompromiss zur Verhinderung des Verfahrens erwirkt hat. Stattdessen riskierte sie ein Übergreifen auf andere Politikbereiche wie den Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen. Eine Erklärung könnte sein, dass die polnische Regierung erst nach der Aktivierung des Rechtsstaatlichkeitsverfahrens mit einer Strategie der Deeskalation und Streitbeilegung auf EU-Ebene begann. Davor könnte sie eine auf die innenpolitische Wirkung abgezielte Strategie der Eskalation verfolgt haben, um die Gunst der Wähler zu gewinnen.

7 CBOS: Jakiej Unii chcą Polacy? 04.2017.

8 European Commission: Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 88, Autumn 2017.

9 European Commission: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, 11.3.2014, COM(2014)158 final.

Die Sorglosigkeit der polnischen Regierung vor dem Rechtsstaatlichkeitsverfahren basiert auf vier Annahmen: Zunächst galt die EU als schwach, desintegriert und somit handlungsunfähig. Da europäische Integration als strikt intergouvernemental verstanden wird, wurden supranationalen Akteuren weitgehend keine Beachtung geschenkt. Das Risiko der Aktivierung des Art. 7 EUV durch das Europäische Parlament wurde von der polnischen Regierung unterschätzt. Ferner wurde angenommen, dass der Streit in einem Machtkampf zwischen Kommission und Rat, und als Folge in einer Schwächung der ersten, enden würde – ein Ergebnis, dass den konföderalen Bestrebungen Polens entgegengekommen wäre. Eine weitere Annahme war, dass die Mitgliedstaaten die Kommission aus Angst vor einem Präzedenzfall nicht unterstützen würden. Schließlich befürchtete Polen angesichts des sicheren ungarischen Vetos keine Sanktionen.

Tabelle 2: Vorgehen der EU-Institutionen gegenüber Polen (Stand 15.6.2018)

Institution	Datum	Handlung
Europäische Kommission	13.01.2016	Aktivierung des Rechtsstaatlichkeitsverfahren
	27.07.2016	Erste Empfehlung
	21.12.2016	Zweite Empfehlung
	26.07.2017	Dritte Empfehlung
	20.12.2017	Ergänzende Empfehlung im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsverfahrens und Aktivierung von Art. 7 EUV
	27.02.2018	Begründeter Vorschlag nach Art. 7 Abs. 1 EUV an den Rat
Europäisches Parlament	19.01.2016	Erste Debatte über die Lage in Polen
	13.04.2016	Resolution zur Lage in Polen
	14.09.2016	Resolution über die jüngsten Entwicklungen in Polen
	15.11.2017	Resolution zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Polen
	01.03.2018	Entschließung zum Beschluss der Kommission zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Art. 7 EUV mit Blick auf die Lage in Polen
Rat	16.05.2017	Erste Diskussion im Rat für Allgemeine Angelegenheiten
	25.09.2017	Zweite Diskussion im Rat für Allgemeine Angelegenheiten
	27.02, 20.03, 17.04, 14.05.2018	Diskussion im Rat für Allgemeine Angelegenheiten nach der Aktivierung des Rechtsstaatlichkeitsverfahrens nach Art. 7 EUV

Quelle: Eigene Zusammenstellung

### Geht es nur ums Geld?

Verglichen mit dem letzten mehrjährigen Finanzrahmen stehen Polen wegen veränderter Haushaltsprioritäten Kürzungen von etwa 23 Prozent der Strukturmittel und etwa 15 Prozent der Agrarsubventionen bevor. Während die Opposition die Kürzungen als eine Bestrafung für Polens illiberalen Richtungswechsel auffasste, sprach die Regierung von einem guten Start der Verhandlungen.<sup>10</sup> Die Kürzungen seien das Ergebnis verschiedener Prozesse – insbesondere des Brexit und der desolaten wirtschaftlichen Lage Südeuropas. Polen ist bereit, mehr in den EU-Haushalt einzuzahlen, solange die Kohäsionspolitik nicht an vage politische, sondern an makroökonomische Kriterien geknüpft werde.<sup>11</sup>

Eine Änderung der Haushaltszuweisungen könnte weitreichende Konsequenzen für die Einstellung der Polen zur EU haben. So basiert die Unterstützung für die Mitgliedschaft

10 Euractiv: Poland plays down possible EU budget cuts, 8.5.2018, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/poland-plays-down-possible-eu-budget-cuts/> (letzter Zugriff: 15.6.2018).

11 Basierend auf einem Vorschlag der Europäischen Kommission vom 2. Mai 2018 könnten künftig europäische Fördermittel gekürzt werden, falls die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat gefährdet ist.

zum Großteil auf der strategischen Bedeutung europäischer Fördermittel.<sup>12</sup> Eine stärkere Betonung von Digitaltechnologien, Forschung und Innovation könnte zudem in geringeren Mittelzuflüssen für Polen resultieren und es in einen kompetitiven Nachteil zu weiter entwickelten Volkswirtschaften manövrieren.

### **Der Brexit: Von der Niederlage zur Chance?**

Mit der Brexit-Entscheidung droht Polen der Verlust eines wichtigen Verbündeten – ein Nicht-Eurozonenmitglied, das für weniger Integration, transatlantische Verbundenheit und eine kremlkritische Haltung stand. Sahen Regierungsoffizielle London 2016 als wichtigsten strategischen Partner, erreichte es 2018 nur noch den dritten Platz hinter Berlin und Paris. Unbeachtet der Verhandlungsergebnisse strebt Polen möglichst enge bilaterale Beziehungen an. Strategisch wird der Brexit als Versagen der EU bewertet: „Without the UK, the risk of making wrong decisions will be greater [...]. That must somehow be replaced [...] the question is a lively one in capital cities such as The Hague or Warsaw.“<sup>13</sup>

Die Hauptpriorität Polens ist die Sicherung der Rechte seiner in Großbritannien lebenden Staatsbürger. Zudem hofft die Regierung auf die Rückkehr emigrierter Geschäftsleute, um für den Wirtschaftswachstum wichtige Stellen im Banken- und Digitalsektor zu besetzen. Angesichts der hohen Londoner Lebenshaltungskosten, der Unsicherheit der Rechte von EU-Bürgern und der Aussicht auf ein Wirtschaftswachstum Polens besteht somit die Hoffnung, dass der Brexit Polen bei der Suche talentierter Arbeitskräften helfen könnte.<sup>14</sup>

### **Polen als Brückenbauer zwischen Europa und der Türkei?**

Im Oktober 2017 besuchte der türkische Staatspräsident Erdogan Warschau zu einem ersten Staatsbesuch in einem EU-Mitgliedstaat nach dem Umsturzversuch im Juli 2016. Während des Besuchs sprachen sich beide Länder für ein höheres Handelsvolumen und die Ausweitung der gegenseitigen Investitionen aus. Polens Präsident unterstützt ausdrücklich einen türkischen EU-Beitritt,<sup>15</sup> während Kommissionspräsident Juncker noch wenige Wochen zuvor erklärt hatte, dass die Türkei sich seit geraumer Zeit mit Riesenschritten von diesem entferne.<sup>16</sup> Die polnische Regierung intendiert, die Türkei näher an die EU heranzuführen und den NATO-Partner in diversen regionalen Kooperationsformaten einzubinden. Dadurch soll ein Abdriften der Türkei Richtung Russland verhindert und die Position Polens in der EU, insbesondere gegenüber der Eurozone, verbessert werden. Projekte hierbei sind die Drei-Meere-Initiative – eine Kooperation in der Transport- und Energieinfrastruktur der Länder des Baltischen, Schwarzen und Adriatischen Meers sowie der Ukraine und der Türkei – sowie der Polen-Rumänien-Türkei-Trialog.

### **Weiterführende Literatur**

Piotr Buras/Gerald Knaus: *Where the law ends. The collapse of the rule of law in Poland – and what to do*, Stefan Batory Foundation, European Stability Initiative, 2018.

Agnieszka K. Cianciara: *Strategies of the Polish government in the rule of law dispute with the European Commission*, in: *Przegląd Europejski*, no. 1 (47)/2018.

---

12 Adam Balcer et al.: *Polish views of the EU – the illusion of consensus*, Stefan Batory Foundation, Warsaw, 2017.

13 Szymański: *European unity cannot be a decoration*, 2018.

14 Joanna Plucinska: *Poland hopes Brexit guides star natives home*, in: *Politico*, 2.1.2018.

15 Michał Broniatowski: *Poland support's Turkey's EU bid, says president Duda*, in: *Politico*, 17.10.2017.

16 European Commission: *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, Brussels, 17.9.2017.