

# Polen

Agnieszka K. Cianciara\*

Im Jahr 2019 feiert Polen drei wichtige Jubiläen. Vor 30 Jahren, am 4. Juni 1989, fanden die ersten (halb-)freien Wahlen im ehemaligen Ostblock statt und trugen so nicht nur in Polen, sondern auch in Mittel- und Osteuropa zum politischen Wandel und schließlich zum Fall der Berliner Mauer bei. Das zweite Jubiläum ist der NATO-Beitritt Polens vor 20 Jahren, am 12. März 1999. Nicht zuletzt feierte Polen am 1. Mai 2004 seine 15-jährige EU-Mitgliedschaft. Die Erinnerung an diese Errungenschaften mahnt auch zum Blick auf zukünftige Herausforderungen, wie in der Warschauer Erklärung „Unsere Union, unsere Zukunft“<sup>1</sup> geschehen: Die 13 unterzeichnenden EU-Mitgliedstaaten (zehn Mitgliedstaaten der EU-Erweiterung 2004 sowie Rumänien, Bulgarien und Kroatien) betonen, dass angesichts anstehender Herausforderungen nicht vergessen werden dürfe, die Errungenschaften der Europäischen Union zu bewahren und die Gleichberechtigung unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.<sup>1</sup>

Das Hauptnarrativ der polnischen Regierung für die Zukunft der Europäischen Union ist, die Kompromisskultur zu sichern und die Gleichberechtigung unter den Mitgliedstaaten unabhängig von politischem und wirtschaftlichem Gewicht zu wahren. Die Prioritäten der regierenden Partei „Recht und Ordnung“ (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) liegen daher einerseits bei der Stärkung der Veto-Rechte der mitgliedstaatlichen Regierungen durch Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Rat der Europäischen Union, andererseits der nationalen Parlamente sowie die Einführung eines „Rote-Karte-Verfahrens“.<sup>2</sup> Eine Stärkung der nationalen Parlamente würde jedoch weder mehr Demokratie, noch eine größere Input-Legitimation bedeuten. Dies ist damit zu begründen, dass das polnische Parlament durch den Einfluss der Regierung nur zum Katalysator von Regierungsinteressen auf EU-Ebene würde und kein unabhängiger Akteur, der zur Diversifizierung der eingebrachten Ideen im Entscheidungsprozess der Europäischen Union beiträgt.

## **Brexit: Das Vereinigte Königreich soll (in der Nähe) bleiben**

Laut dem polnischen Außenminister Polens Jacek Czaputowicz hätten viele Mitgliedstaaten das Gefühl, in entscheidenden Angelegenheiten nicht ausreichend berücksichtigt zu werden.<sup>3</sup> In diesen mangelhaften Einflussmöglichkeiten auf EU-Entscheidungsprozesse sieht die polnische Regierung einen Grund für die Entscheidung der britischen Bevölkerung für den EU-Austritt. Der sogenannte Brexit wird insbesondere das Gleichgewicht unter den Mitgliedstaaten bei Abstimmungen im Rat der Europäischen Union beeinflussen, bei denen die größeren Mitgliedstaaten mehr Gewicht bekämen. Die Kritik Polens an der

---

\* Übersetzt aus dem Englischen von Nina Regenhardt und Jana Schubert.

1 Warsaw Declaration on the reunification of Europe 'Our Union, Our Future', Warschau 1.5.2019.

2 Ministerstwo Spraw Zagranicznych: Wzmocniona rola parlamentów narodowych z korzyścią dla bardziej demokratycznej Unii (position paper).

3 Minister Spraw Zagranicznych: Informacja o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019, Sejm RP, Warschau 12.3.2019.

Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat wird dadurch befeuert, dass Deutschland und Frankreich im Fall des britischen Austritts gemeinsam leichter Beschlüsse gegen den Willen kleinerer Staaten im Rat verabschieden könnten. Gleichzeitig bräuchten sie lediglich die Unterstützung von vier bis sechs Staaten, um Rechtssetzungsvorhaben kleinerer Staaten zu blockieren, während eine qualifizierte Mehrheit ohne Deutschland und Frankreich nach Berechnungen des Polish Institute of International Affairs mindestens 20 Staaten (75 Prozent aller Mitgliedstaaten) vereinen müsste. Neben der Beschlussfassung im Rat hätte der Austritt des Vereinigten Königreichs laut der polnischen Regierung ebenfalls Auswirkungen auf die Arbeit der Europäischen Kommission, die die deutschen und französischen Interessen mehr als bisher berücksichtigen müsste, da Vorschläge sonst keine Aussicht auf Erfolg hätten.<sup>4</sup> Dementsprechend verlöre Polen mit dem Vereinigten Königreich nicht nur einen Mitstreiter gegen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat, sondern sähe auch seine eigene Verhandlungsposition gegenüber den größeren Mitgliedstaaten im Rat geschwächt.

Ein weiterer Grund für Polens nachsichtigen Umgang mit dem Vereinigten Königreich bei den Austrittsverhandlungen ist die Zugehörigkeit der jeweiligen Regierungsparteien zur Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR) im Europäischen Parlament. So schlug Polen vor, den sogenannten „Backstop“ im Konflikt um die nordirische Grenze auf fünf Jahre zu befristen, um eine Lösung in den festgefahrenen Verhandlungen im britischen Unterhaus (House of Commons) herbeizuführen. Hierzu äußerten sich die irischen VertreterInnen kritisch, da es sich ihrer Meinung nach um eine nicht zielführende zeitliche Befristung handele.<sup>5</sup> Gleichzeitig erklärte sich Polen grundsätzlich bereit, die Austrittsverhandlungen um sechs bis zwölf Monate zu verlängern.<sup>6</sup>

Im Hinblick auf den britischen EU-Austritt haben beide Länder – und wichtige Partner – bereits seit drei Jahren mit dem Aufbau bilateraler Strukturen für eine zukünftige Kooperation begonnen. So ist Polen eines der wenigen Länder, das regelmäßig intergouvernementale Beratungen mit dem Vereinigten Königreich unterhält.<sup>7</sup> Außerdem haben beide Staaten im Juli 2018 einen Vertrag über eine militärische Zusammenarbeit außerhalb der NATO unterzeichnet sowie das Belvedere-Forum etabliert mit dem Ziel, den britisch-polnischen Dialog von Zivilgesellschaft und ExpertInnen zu fördern.

### **Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen: Abwägungen von Kohäsionspolitik und Rechtsstaatlichkeitsmechanismus**

In den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021 bis 2027 verfolgt Polen zwei Hauptziele: Erstens die Zahlungen im Rahmen der Kohäsions- und Agrarpolitik auf hohem Niveau zu halten und zweitens die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Einführung eines sogenannten Mechanismus für Rechtsstaatlichkeit, der Auszahlungen an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien knüpft, zu verhindern. Für die erste Zielsetzung schlägt Polen die Erhöhung des Gesamtetats vor und ist bereit, seinen finanziellen Beitrag zu erhöhen unter der Bedingung, die Nachlasspolitik für Nettozahler

---

4 Jolanta Szymańska/Szymon Zaręba: Wpływ Brexitu na głosowanie w Radzie UE, Biuletyn PISM, 39/2019, 8.4.2019.

5 Jan Strupczewski: Ireland knocks back Polish proposal to break Brexit deadlock over backstop, Reuters, 21.1.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

6 Alan Charlish: Poland advocates for a long Brexit delay if deal not passed - PM, Reuters, 29.3.2019, eigene Übersetzung.

7 Konrad Szymański: Jedność Europy nie może być tylko dekoracją, Polski Przegląd Dyplomatyczny, 2/2018.

abzuschaffen. Gleichzeitig fordert Polen, neue Prioritäten im MFR wie die Migrationspolitik sollten die Ausgaben zur wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz nicht verdrängen. Diese seien notwendig, da sich die wirtschaftlich schwächeren mittel- und osteuropäischen Staaten dem Binnenmarkt und somit dem europäischen Wettbewerb geöffnet haben und weiterhin von der gemeinsamen Kohäsionspolitik gefördert werden müssten. Vor diesem Hintergrund hat sich Polen den „Freunden der Kohäsionspolitik“ (Mitgliedstaaten der Erweiterungsrunde 2004 und Portugal) und der „Allianz für die Verteidigung von Agrarausgaben“ angeschlossen, die wiederum überregional ein breites Spektrum an Mitgliedstaaten abdeckt, darunter Frankreich, Griechenland, Irland und Finnland.<sup>8</sup>

Der von der Kommission im Rahmen der MFR-Verhandlungen eingebrachte Vorschlag, Zahlungen an Mitgliedstaaten auszusetzen, wenn eine ordnungsgemäße Haushaltsführung durch Verletzung des Rechtsstaatsprinzips gefährdet ist, wurde von Polens Regierung scharf kritisiert. Die Einschätzung über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit sei willkürlich, präzise Bewertungskriterien sowie eine legale Grundlage fehlten.<sup>9</sup> Sie berief sich auf die in Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs<sup>10</sup> sowie des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Union<sup>11</sup> geäußerten Bedenken. Nichtsdestotrotz wurden letztere von namhaften JuristInnen zurückgewiesen, da die Stellungnahme missachte, dass die zunehmende Anzahl von Verstößen nationaler Regierungen gegen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip eine ernstzunehmende Bedrohung sei.<sup>12</sup> Schließlich argumentierte Polen, dass die Mitgliedstaaten, die die Einführung „politischer Bedingungen“ in den MFR forderten, selbst systematisch gegen makroökonomische Bedingungen verstoßen würden.<sup>13</sup>

Polens Forderung nach einem umfassenderen Budget ohne Einschnitte in die Kohäsionspolitik und ohne Einführung eines Mechanismus für Rechtsstaatlichkeit ist nichtsdestotrotz unrealistisch, zumal die Mehrheit der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten kein Interesse daran hat, die Initiative des Rates zu blockieren.<sup>14</sup>

### Europawahlen: Polen setzt auf Heimsieg

Der erwartete Sieg der Regierungspartei PiS mit 45,38 Prozent der Stimmen bei den Europawahlen gegenüber ihrem Hauptgegner, der Europäischen Koalition der Platforma Obywatelska, die 38,47 Prozent der Stimmen erhielt, fiel unerwartet deutlich aus – keine andere Partei hat nach 1989 ein derart gutes Wahlergebnis erzielen können. Gleichzeitig hat sich die Wahlbeteiligung mit 45,68 Prozent im Vergleich zur letzten Europawahl im Jahr 2014 (23,83 Prozent) fast verdoppelt und erreichte damit ein ähnlich hohes Niveau wie bei den nationalen Parlamentswahlen 2015 (50,92 Prozent). Hinsichtlich des Anstiegs der Wahlbeteiligung steht Polen europaweit an zweiter Stelle.

8 Melchior Szczepanik: Państwa Europy Środkowej wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych UE, *Biuletyn PISM*, 28/2018, 19.9.2018.

9 Minister Spraw Zagranicznych: Informacja o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019, 12.3.2019.

10 Europäischer Rechnungshof: Plans to link EU funding to rule of law are welcome but need better criteria and more safeguards, Press Release, Luxembourg, 17.7.2018.

11 Lili Bayer: European Parliament backs plan to link EU funds to rule of law, 17.1.2019, abrufbar unter: <https://www-politico.eu/article/budget-hungary-poland-rule-of-law-european-parliament-backs-plan-to-link-eu-funds/> (letzter Zugriff: 24.6.2019).

12 Kim L. Scheppele/Laurent Pech/R. Daniel Kelemen: Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity, *Verfassungsblog*, 12.11.2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/> (letzter Zugriff: 24.6.2019).

13 Szymański: Jedność Europy nie może być tylko dekoracją, 2018.

14 Szczepanik: Państwa Europy Środkowej wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych UE, 19.9.2018.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Europäische Union im Zentrum der polnischen Öffentlichkeit stünde. Mit circa 85 Prozent hat die Mehrheit der Wahlberechtigten für einen von zwei diametral entgegengesetzten Kandidaten gestimmt, die nichtsdestoweniger eine ähnliche Wahlkampfstrategie um Werte (konservativ gegen progressiv) und mit dem Einsatz negativer Emotionen verfolgten. Die beherrschenden Inhalte waren weniger europäische, sondern nationale Themen wie die Missbrauchsskandale der katholischen Kirche oder sogenannte „LGBT-Propaganda“. Zudem erreichten die Parteien, die eine explizit europaweite Agenda zu Themen wie Klima, Mindestlohn, Wohnungspolitik und Gesundheit verfolgten, zusammen nur acht Prozent der abgegebenen Stimmen.

Ein Grund für die hohe Wahlbeteiligung sowie die prägenden Narrative des Wahlkampfes sind die im Oktober 2019 anstehenden nationalen Parlamentswahlen, für die die Europawahl eine Art Belastungsprobe darstellte. Das Wahlergebnis bildet dabei die Spaltung der polnischen Gesellschaft ab, die bereits während der Kommunalwahlen 2018 zu beobachten waren. Während die ländliche Bevölkerung, ältere und WählerInnen mit niedrigem Bildungsstand mehrheitlich PiS wählen, vertraut die Bevölkerung in den Städten und mit höheren Bildungsabschlüssen auf die Europäische Koalition. Letztere vernachlässigte daher im Wahlkampf die ländliche Bevölkerung, in der Hoffnung, dass diese wie bei der letzten Europawahl 2014 nicht zur Wahl gehen würde. Auf der Gegenseite hat der Parteivorsitzende der PiS, Jarosław Kaczyński, aufgrund der Erfahrung aus dem Jahr 2014 diese Wählerschaft mit Themen wie Erhöhung des Kindergelds, des Mindestlohns sowie der Renten erfolgreich angesprochen, anstatt zu versuchen, die pro-europäischen WählerInnen zu überzeugen. Aufgrund des Wahlsiegs der PiS bei der Europawahl stehen die Chancen gut, dass sie bei den kommenden nationalen Parlamentswahlen für weitere vier Jahre die absolute Mehrheit im polnischen Parlament (Sejm) erreicht.

Mit 27 Sitzen ist die PiS nun die viertstärkste Partei im Europäischen Parlament, jedoch hat die moderat-euroskeptische („eurorealistische“) EKR-Fraktion der PiS, die sich politisch zwischen der Europäischen Volkspartei (EVP) und den rechtsradikalen Fraktionen positioniert in der neuen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments Sitze verloren. Sollte sich die Partei Viktor Orbáns gegen einen Eintritt in diese Fraktion entscheiden, könnte die PiS daher in ihrem Einfluss auf eine Vormachtstellung innerhalb einer in der Entscheidungsfindung des Parlaments unbedeutenden Fraktion begrenzt sein.<sup>15</sup> Nichtsdestotrotz kann die PiS aufgrund ihres starken Wahlergebnisses Entscheidungen institutioneller Natur beeinflussen, denn zum ersten Mal in ihrer Amtszeit (mit Ausnahme der 27:1-Abstimmung gegen Polen über die zweite Amtszeit Donald Tusks als Präsident des Europäischen Rates im Jahr 2017) werden EU-Posten neu besetzt. Für Polens Regierung gilt es nun, eine erneute Niederlage zu vermeiden, ihr Stimmrecht im Konkurrenzkampf der aussichtsreichsten KandidatInnen als politische Verhandlungsmasse einzusetzen sowie ein Verfahren im Rahmen des Artikels 7 EUV abzuwenden.

### Weiterführende Literatur

- Karolina Borońska-Hryniewiecka: *The Polish Parliament and the Scrutiny of Brexit in Poland*, in: *Brexit and Democracy. The role of parliaments in the UK and the European Union*, London 2019.
- Aleks Szczerbiak: *Polish politics after Europe's election*, in: *Emerging Europe*, 3.6.2019.

---

15 Agnieszka K. Cianciara: *Parlament Europejski po wyborach: więcej eurosceptyków, mniej korzystnych decyzji?*, 19.5.2019, abrufbar unter: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onejcie/parlament-europejski-po-wyborach-wiecej-eurosceptykw-mniej-korzystnych-decyzji/vdd1qyh> (letzter Zugriff: 24.6.2019)