

Polen

Agnieszka K. Cianciara*

Der beispiellose Sieg der regierenden Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) bei den Europawahlen 2019¹ hat Polen keine Schlüsselrolle im neuen EU-Institutionengefüge verschafft, weder im Hinblick auf die so genannten Spitzenpositionen in der EU noch auf die Machtkonstellationen im Europäischen Parlament. So wurde kein Vertreter Mittel- und Osteuropas Präsident einer Institution, obwohl Valdis Dombrovskis aus Lettland zu einem der drei Vizepräsidenten der Europäischen Kommission ernannt wurde. In der Europäischen Kommission erhielt Polen zwar das Landwirtschaftsressort in Anerkennung seines Interesses an traditionelleren EU-Politikfeldern und seines beträchtlichen Agrarsektors. Jedoch erhielt der polnische Kommissionskandidat Janusz Wojciechowski erst im zweiten Anlauf die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Darüber hinaus schien das Ressort nicht ganz den Ambitionen der polnischen Regierung zu entsprechen. Zudem wird die Arbeit des Landwirtschaftskommissars vom Vizepräsidenten Frans Timmermans aus den Niederlanden, der zuständig für den Europäischen Green Deal ist,² koordiniert, was für die PiS-Regierung sowohl aus politischen als auch aus ideologischen Gründen eine Herausforderung darstellt. Dennoch präsentierte die Regierung die Zuständigkeit des polnischen Kommissars innenpolitisch als großen Erfolg: Dieser sei nun in der Lage, sich um die Interessen der polnischen Bauern zu kümmern. Europaminister Konrad Szymański behauptete, die Regierung sei entschlossen, ein System permanenter Konsultationen zwischen dem Kommissar und dem Ministerpräsidenten zu schaffen,³ dessen Umsetzung einen Verstoß gegen die Verträge darstellen würde (Art. 17 Abs. 3 EUV). Bei der Postenvergabe im Europäischen Parlament wurde die ehemalige polnische Premierministerin Beata Szydło von ihrer Fraktion für den Vorsitz des Beschäftigungsausschusses vorgeschlagen, verlor die Abstimmung jedoch zweimal. Ebenso scheiterte Zdzisław Krasnodębski bei der Abstimmung für den Posten des stellvertretenden Vorsitzenden des Europäischen Parlaments.⁴

Nationale Wahlen: Die Demokratie steht auf dem Spiel

Im vergangenen Jahr wurde die polnische Politik stark von nationalen Wahlen dominiert: Am 14. Oktober 2019 fanden Parlamentswahlen statt, während die ursprünglich für den 10. Mai 2020 terminierten Präsidentschaftswahlen aufgrund der Covid-19-Pandemie auf den 28. Juni 2020 verschoben wurden. Bei den Parlamentswahlen behielt die PiS ihre Sitzanzahl (235 von insgesamt 460 Sitzen) im Sejm, der ersten Kammer des Parlaments,

* Übersetzt aus dem Englischen von York Albrecht, Lukas Haunhorst und Jana Schubert.

1 Agnieszka K. Cianciara: Polen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 515-518.

2 Marta Makowska et al.: The Von der Leyen Commission: Searching for Balance in Europe, in: PISM Policy Paper 5/2019, S. 3.

3 Jędrzej Bielecki: Kto zostanie polskim komisarzem? Kandydatów jest siedemioro, in: Rzeczpospolita, 2019.

4 European Parliament: The new European Parliament Vice-Presidents, Pressemitteilung, 3.7.2019, 201906 27IPR55411.

bei und baute ihre Wählerbasis deutlich aus: Von 37,58 Prozent im Jahr 2015 auf 43,59 Prozent im Jahr 2019 bei einer deutlich höheren Wahlbeteiligung.⁵ Es war jedoch ein bitterer Sieg für die Regierungspartei, welche die Ausweitung ihrer Mehrheit anstrebte, möglicherweise bis zu einer verfassungsändernden Mehrheit von 307 Sitzen. Die Bürgerkoalition (Koalicja Obywatelska, KO), einschließlich der Partei Bürgerplattform (Platforma Obywatelska, PO), erreichte mit 134 Sitzen vergleichsweise wenige Mandate. Doch zwei entscheidende Entwicklungen schränkten die PiS ein: Sowohl die progressive Linke als auch die EU-skeptische radikale Rechte zogen mit 12,56 Prozent beziehungsweise 6,81 Prozent der Stimmen in den Sejm ein. Gleichzeitig verlor die Regierungspartei den Sprecherposten und die Mehrheit in der zweiten Kammer, dem Senat, wo die Opposition nun 51 von 100 Sitzen innehat. Dennoch kann der Senat Gesetze nur aufschieben, aber nicht blockieren. Die Wahlen zeigten ein zutiefst polarisiertes Stadt-Land-Gefälle: Während die PiS circa 90 Prozent der ländlichen Bezirke gewann, mit über 70 Prozent der Stimmen in einigen Bezirken in Süd-Ost-Polen, übernahm die Opposition in den urbanen Wahlkreisen die Führung.⁶ Während Regierungsbefürworter die Wahl als einen Erfolg der Demokratie aufgrund der massiv gestiegenen Wahlbeteiligung werteten, kommentierten Regierungskritiker die Wahl als Verankerung eines semi-autoritären Systems durch das demokratische Mandat in einem der größten und wichtigsten EU-Mitgliedstaaten.⁷

Die Wahlprogramme zeichneten sich durch ein hohes Maß an Vorhersehbarkeit aus, mit einer negativen Zielvorstellung für die europäische Integration seitens PiS und einer europäischen Politik, die von einer bewahrenden, aber durch wenig Mut geprägten Vorstellung der Bürgerkoalition gekennzeichnet ist. In ihrem Wahlprogramm lehnte die PiS „politische Korrektheit“, die die Meinungsfreiheit einschränke, und Hegemonie durch einen oder zwei Staaten, die zu einer Politik führen könne, die gewaltsame Konflikte oder sogar Krieg bewirken könnten, ab. Ebenso sprach sie sich gegen die unkontrollierte Erosion der Souveränität und die Außenpolitik der Vorgängerregierung aus, der sie eine naive Wahrnehmung der EU bescheinigte, die dazu geführt habe, dass offensichtliche polnische Interessen stärkeren europäischen Staaten untergeordnet worden seien.⁸ Laut Wahlprogramm wolle die Bürgerkoalition hingegen Polen zu einem führenden EU-Mitgliedstaat machen, der zur effektiven Koalitionsbildung fähig sei. Außerdem wolle die Bürgerkoalition zu einer engen Zusammenarbeit mit den größten EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, zurückkehren und ein geschätzter Verbündeter sowie Repräsentant der Region werden. Zudem solle Polen ein natürliches Bindeglied zwischen den großen und kleinen EU-Mitgliedern, West- und Mitteleuropa sein und sich wieder aktiv in die europäische Verteidigungspolitik einbringen.⁹

Nachdem das Ergebnis der Parlamentswahlen nicht den Erwartungen entsprach, war die PiS entschlossen, die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Die Reaktion der Regierung auf die Covid-19-Pandemie war voll und ganz der Wahlkampfstrategie untergeordnet. So bestand der Vorsitzende der Regierungspartei Jarosław Kaczyński während der Beschränkungen des öffentlichen Lebens in Polen zur Eindämmung der Pandemie auf die Durchführung einer Briefwahl am 10. Mai 2020, obwohl das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und

5 Państwowa Komisja Wyborcza: Wybory do Sejmu i Senatu, 2019.

6 Tomasz G. Grosse: Poland's 2019 Presidential Election, Warschau 2019.

7 Piotr Buras: Poland after the election: new headaches for the EU, in: ECFR Commentary, 15/2019.

8 Prawa i Sprawiedliwość: Polski Model Państwa Dobrobytu, Program 2019.

9 Koalicji Obywatelskiej: Twoja Polska, Program 2019.

Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verkündete, dass dieser auf neuen, hastig entworfenen Regeln basierende Wahlprozess internationalen Standards für demokratische Wahlen widerspreche.¹⁰ Schließlich verhinderte der von der Opposition kontrollierte Senat die Vorbereitung der Wahlen, indem er seine Beratungszeit über den Entwurf ausschöpfte. Inmitten des wachsenden, teilweise verfassungswidrigen Durcheinanders erklärte die Nationale Wahlkommission die Abstimmungspläne für ungültig. Sie begründete die Entscheidung damit, dass die Stimmabgabe für Kandidaten nicht möglich gewesen sei, da die Abstimmung gar nicht stattgefunden hatte. Vermeintlich sei dies gleichbedeutend mit fehlenden Kandidaten zur Wahl,¹¹ wodurch per Gesetz Neuwahlen erforderlich werden.

Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) und der europäischer Wiederaufbau nach der Pandemie: Auf der Suche nach Solidarität

Die polnische Position in den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) basierte stets auf der Annahme, dass die Finanzierung neuer Prioritäten wie Klima, Digitales oder Migration nicht zu Kürzungen in traditionellen EU-Politikfeldern wie Kohäsion und Landwirtschaft führen solle.¹² Nach Ansicht Polens besteht die Lösung darin, den Haushalt durch die Abschaffung von Rabatten und die Ausweitung der EU-Eigenmittel aufzustocken, während ehrgeizige Klimaziele durch Bekenntnisse zu Solidarität und einer gerechten Energiewende in Form von Finanzhilfen für die ärmeren und am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, untermauert werden müssen. Infolgedessen war Polen der einzige Mitgliedstaat, der sich gegen das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 aussprach in der Hoffnung, letztendlich Zugeständnisse von anderen Mitgliedstaaten zu Übergangsfinanzierungen zu erhalten.¹³ Der Haushaltsvorschlag der Europäischen Kommission für die Zeit nach der Pandemie inklusive Wiederaufbaufonds in Höhe von 750 Mrd. Euro wurde in Polen begrüßt, da der Mechanismus für einen gerechten Übergang („Just Transition Mechanism“) von zehn auf 40 Mrd. Euro aufgestockt werden soll, wodurch erhebliche Mittel für die Transformation der von Kohle abhängigen polnischen Regionen zur Verfügung stehen würden.¹⁴ Gleichzeitig bot die Wirtschaftskrise nach der Pandemie der polnischen Regierung eine gute Gelegenheit, Nachbesserungen zu fordern, die als Senkung der Klimaziele für 2030 und 2050 verstanden wurden.¹⁵

Entscheidend für die polnische Regierung ist, dass der Wiederaufbaufonds als Teil des nächsten MFR für die Jahre 2021 bis 2027 allen EU-Staaten zur Verfügung steht und nicht auf den Euroraum beschränkt ist, dem Polen nicht angehört.

Demgegenüber weit weniger begrüßenswert ist aus Sicht der polnischen Regierung die Rechtsstaatlichkeitskonditionalität, die die Europäische Kommission in ihren Entwurf für den MFR sowie den Wiederaufbaufonds aufnahm. Die Institutionen versuchen schon seit

10 ODIHR: Opinion on the Draft Act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020, 27.4.2020, Opinion Nr. ELE-POL/373/2020, S. 2.

11 Państwowa Komisja Wyborcza: Uchwała nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

12 Marta Makowska: State of Negotiations of the EU's Multiannual Financial Framework, in: PISM Bulletin 161(1407)/2019.

13 European Council: European Council meeting – Conclusions, EUCO 29/19, 12.12.2019.

14 Frederic Simon: EU boots 'just transition fund' pledging 40 billion EUR to exit fossil fuels, in: Euractiv.com, 28.05.2020.

15 Dziennik Gazeta Prawna: PRem Unia kryzysu nie zagada. Wywiad z Konradem Szymańskim, ministrem ds. europejskich, 76 (5229)/2020.

längerem, dem Abbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in Polen entgegenzutreten. Dabei greifen sie sowohl auf juristische Mittel, wie zahlreiche Urteile und anhängige Fälle vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Justizreform zeigen, als auch auf politische Mittel mit dem im Dezember 2017 eingeleiteten Rechtsstaatsverfahren nach Art. 7 EUV zurück. Zwar weigert sich die PiS-Regierung, Urteile des EuGH vollständig umzusetzen, und bezeichnet politischen Druck als unfair und auf doppelten Standards basierend,¹⁶ dennoch verfügt die EU über wichtige finanzielle Druckmittel, da Polen der größte Nettoempfänger von europäischen Haushaltsmitteln ist.

Die Covid-19-Pandemie und ihre Auswirkungen haben auch die Debatte über die Effizienz der EU und europäische Solidarität angeheizt. Die polnische Regierungspartei nutzte die Pandemie, um die EU mit der Begründung als schwach zu kritisieren, dass sie keinen einzigen Cent für die Bekämpfung der Pandemie ausgegeben habe. Die Ineffizienz der EU und ihr mangelndes Verständnis für wichtige europäische Herausforderungen seien ein weiterer beschämender Beweis für die Schande der EU.¹⁷ Premierminister Mateusz Morawiecki erklärte, dass sich in diesen schwierigen Zeiten die Nationalstaaten als die wichtigsten Akteure erwiesen hätten,¹⁸ während er den heldenhaften und effizienten Nationalstaat Polen auf der einen Seite mit der trägen und obsoleten EU auf der anderen Seite kontrastierte. Unterdessen argumentierten Regierungskritiker, dass Polen und andere Visegrád-Staaten während der Pandemie ihren Ruf als unsolidarische, egoistische und egozentrische Akteure¹⁹ bestätigt hätten – ebenso wie während der Migrationskrise 2015. Dies wurde bis zu einem gewissen Grad durch den „European Solidarity Tracker“ bestätigt, ein Instrument, das Fälle von Solidarität der einzelnen Mitgliedstaaten, einschließlich medizinischer und wirtschaftlicher Solidarität, inklusive erklärter Verpflichtungen und die Solidarität auf Bevölkerungsebene bis Ende Mai 2020 untersuchte.²⁰ Während 49 Fälle von Solidarität seitens Deutschlands und 25 seitens Frankreichs feststellbar waren, wurden für Polen lediglich 11 Fälle konstatiert, von denen die meisten Absichtsbekundungen waren. Zwar waren nicht alle EU-Mitgliedstaaten in gleicher Weise von der Covid-19-Pandemie betroffen und die Auswirkungen auf Polen waren weniger schwerwiegend als auf Italien oder Spanien, aber kein Mitgliedstaat blieb von sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen verschont. Entsprechend argumentierte die polnische Regierung, dass ärmere Mitgliedstaaten nicht für reichere bezahlen sollten, da letztere – auch wenn sie von der Pandemie stärker betroffen sind – besser in der Lage seien, umfassende nationale Konjunkturpakete zu schnüren als diejenigen, die noch immer Schwierigkeiten beim Aufholen ihres Rückstandes haben.

Weiterführende Literatur

Marta Figlerowicz: Democracy on Pause in Pandemic Poland. The Ruling Party Takes Advantage of Lockdown, in: Foreign Affairs, 13.05.2020.

R. Daniel Keleman/Jacob Soll: The EU is undermining its democracies while funding its autocracies, in: Politico, 13.5.2020.

16 Hanne Cokelaere: Polish minister accuses Brussels of double standards in judiciary clash, in: Politico, 25.1.2020.

17 Dziennik.pl: Kaczyński dla "GP": Epidemia uświadomiła słabość Unii Europejskiej, 14.4.2020; Zbigniew Ziobro: UE zawiodła na całej linii, 17.4.2020.

18 Sejm RP: Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu RP, 27.3.2020.

19 Martin Ehl: The Other Frugal Four: The V4 closely watches the EU budget discussion, in: Visegrad Insight, 2020.

20 Claire Busse et al.: European Solidarity Tracker, European Council on Foreign Relations, Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.ecfr.eu/solidaritytracker> (letzter Zugriff: 1.8.2020).