

Polen

Agnieszka K. Cianciara*

Während die polnische Wirtschaft im Jahr 2020 nur relativ wenig unter der Covid-19-Pandemie litt (Rückgang des BIP um 3,5 Prozent im Vergleich zum OECD-Durchschnitt von 5,5 Prozent), verzeichnete das Land erschütternde Zahlen der Übersterblichkeit mit fast 100 000 zusätzlichen Todesfällen zwischen März 2020 und März 2021.¹ Auf dem Höhepunkt der zweiten Welle im Herbst 2020 verfügte das polnische Verfassungsgericht, das enge Beziehungen zur Regierung pflegt, ein fast vollständiges Abtreibungsverbot und erklärte selbst den Schwangerschaftsabbruch im Falle einer tödlichen Erkrankung des Fötus für verfassungswidrig. Hunderttausende polnische Frauen (und Männer) trugen in großen und kleinen Städten des Landes ihren Protest auf die Straße. Nach anfänglicher Zurückhaltung der Polizei wurden die Proteste schließlich gewaltsam unterdrückt, unter dem Vorwand von Pandemiebeschränkungen (die zuvor rechtswidrig und ohne Gesetzesgrundlage erlassen worden waren). Währenddessen begann eine neue Phase im Konflikt zwischen den europäischen Institutionen und der polnischen Regierung zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit. Auf der einen Seite reichte der polnische Ministerpräsident beim nationalen Verfassungsgericht eine Petition zum Vorrang polnischen Verfassungsrechts über EU-Recht ein. Dies resultierte aus der vorherigen Anwendung von Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) durch polnische Gerichte, die die Änderungen des Gesetzes über den Nationalen Justizrat Polens (NCJ) als Verstoß gegen geltendes EU-Recht werteten.² Auf der anderen Seite kritisierte das Europäische Parlament (EP) in einer Entschließung die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des Ministerrats bezüglich der Werte der EU und das Ausbleiben wirklichen Fortschritts in den laufenden Art. 7-Verfahren – unter Drohungen der polnischen und ungarischen Regierungen. Gleichzeitig kündigte das EP seine Absicht an, beim EuGH eine Klage gegen die Europäische Kommission wegen Untätigkeit hinsichtlich der Konditionalitätsverordnung einzureichen.³

Der MFR und NextGenerationEU: Konditionalität schlägt zurück

Der erzielte Kompromiss zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR 2021–2027) und zum Europäischen Aufbauplan für die Zeit nach der Pandemie unter dem Namen NextGenerationEU (NGEU) verlangt von nationalen Regierungen die Einhaltung bestimmter Konditionalitätskriterien, wenn diese Zuwendungen aus dem Kernstück von NGEU, der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), erhalten wollen. Diese Kriterien beinhalten Aspekte der

* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Paweł Bukowski/Wojtek Paczos: Why is Poland's economy emerging so strongly from the pandemic? A comparison with the UK [Blog], LSE Blog, 19.5.2021.

2 Rule of Law: The PM filed a petition with the Constitutional Tribunal about the superiority of Polish law over EU law, in: Rule of Law in Poland, 30.3.2021, abrufbar unter: <https://ruleoflaw.pl/the-pm-filed-a-petition-with-the-constitutional-tribunal-about-the-superiority-of-polish-law-over-eu-law/> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

3 Europäisches Parlament: Entschließung, Festlegung von Leitlinien für die Anwendung der allgemeinen Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, 8.7.2021, P9_TA(2021)0287.

makroökonomischen Entwicklung, des Klimaschutzes und Standards der Rechtsstaatlichkeit. Während die polnische Regierung ihre volle Aufmerksamkeit darauf richtete, ihr Veto gegen letzteres Kriterium einzulegen, könnten sich tatsächlich die Klimaauflagen als die größte Herausforderung der kommenden Jahre erweisen. Der Europäische Green Deal ist damit zum wichtigsten und umfassendsten Integrationsprojekt geworden, sogar im Vergleich zum Binnenmarkt oder der Währungsunion.⁴ Es ist wichtig zu betonen, dass Polen als einziges EU-Mitglied nicht dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zugestimmt hat, auch wenn bis zur formellen Verpflichtung zur CO₂-Neutralität nur die Hälfte der Gelder aus dem „Just Transition Fund“ für zur Verfügung gestellt werden. Nachdem die Covid-19-Pandemie nicht das Ende sondern vielmehr einen Aufschwung für die grüne Transformation in Europa bedeutet, wird sich Polen dem Klima-Mainstreaming der EU zwingend stellen müssen, da Klimafragen keine Ressortpolitik mehr sind und Ressourcen in bisher unerreichtem Ausmaß vorgesehen sind (das heißt 30 Prozent aller im Rahmen von NGEU verfügbaren Mittel sind dem Kampf gegen den Klimawandel gewidmet.)⁵ Als einer der größten Empfänger von EU-Mitteln könnte Polen klimaschonende Investitionen zu einem wesentlichen Treiber für den Übergang hin zu einer intelligenteren, nachhaltigeren und innovativeren Wirtschaft machen. Allerdings ist der grüne Wandel in Polen nach wie vor sehr umstritten, denn der polnische Energiemix ist noch stark von Kohle abhängig, während die EU-Politik zunehmend innenpolitische Gräben aufwirft, die quer durch die derzeitige Regierungskoalition der Vereinten Rechten verlaufen. Für Positionen zu wichtigen europäischen Verhandlungen, wie Klimawandel oder Rechtsstaatlichkeit, ist die Regierung so den Forderungen des kleineren Koalitionspartners unter der Führung des berüchtigten Justizministers Zbigniew Ziobro ausgeliefert.

Das polnische Veto gegen die Rechtsstaatlichkeitskonditionalität war in erster Linie eine Folge der internen Parteipolitik und des Bestrebens von Justizminister Ziobro, seinen Einfluss auf die euroskeptische Wählerschaft zu stärken und gleichzeitig die Stellung seiner Partei innerhalb der Regierungskoalition zu verbessern.⁶ Der kleinere Koalitionspartner fachte einen Diskurs über nationale Souveränität sowie antideutsche und EU-feindliche Ressentiments an und ebnete damit den Weg für die offizielle Regierungsposition: Die polnische Regierung lehnte den Rechtsstaatsmechanismus auf Basis einer qualifizierten Mehrheit als unzulässigen politischen Druck ab, verlangte stattdessen eine einstimmige Entscheidung im Europäischen Rat und drohte, gemeinsam mit Ungarn, die Einigung über den MFR mitsamt dem gesamten Aufbauplan zu Fall zu bringen. Ziobros „Veto oder Tod“ spiegelte den berühmten Slogan „Nizza oder Tod“ wider, bei dem sich Polen 2003, am Vorabend des EU-Beitritts, gegen neue Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat aussprach aber gleichzeitig das größere Stimmgewicht verteidigte, das dem Land durch den Vertrag von Nizza zustehen sollte.⁷ Im Dezember 2020 beschlossen die Regierungen Ungarns und Polens, ihr Veto gegen den EU-Haushalt zurückzuziehen, nachdem ihnen versichert worden war, dass der Konditionalitätsmechanismus nicht angewandt werden würde, bis sie die Möglichkeit hätten, seine Rechtmäßigkeit durch den

4 Szymon Ananicz et al.: Nowy Rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska, Warschau 2021, S. 9.

5 Europäische Kommission: Recovery Plan for Europe, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (letzter Zugriff: 23.06.2021).

6 Piotr Buras: Polityka zagraniczna. Polska zgubiła kompas, in: Gazeta Wyborcza, 21.6.2021.

7 Anna Gwiazda: Poland. The Struggle for Nice, in: Thomas Koening/Simon Hug (Hrsg.): Policy-Making Processes and the European Constitution, London 2006, S. 183.

EuGH prüfen zu lassen.⁸ Das innenpolitische Tabu zum Austritt Polens aus der EU wurde durch den Streit um die rechtsstaatlichen Auflagen jedoch gebrochen. Obwohl sich 88 Prozent der Polinnen und Polen für die EU-Mitgliedschaft aussprechen, sind immerhin 32 Prozent (57 Prozent der Wählerinnen und Wähler der Vereinten Rechten) der Meinung, dass Polens Souveränität durch die EU unverhältnismäßig eingeschränkt wird. 42 Prozent gaben an, es handle sich bei der Klausel zur Rechtsstaatlichkeit mehr um die Ablehnung einiger Regierungen, als um eine echte Sorge über rechtsstaatliche Standards in den Mitgliedstaaten.⁹

Nord Stream 2 und das Investitionsabkommen zwischen der EU und China (CAI): Anfechtung der deutschen Russland- und China-Politik

Das Projekt Nord Stream 2 ist eine fundamentale Herausforderung für die polnisch-deutschen Beziehungen geworden und prägt zunehmend die polnische Sicht auf die Rolle Deutschlands in Europa. Am 15. Juni 2021 verabschiedete der Sejm (Unterhaus des polnischen Parlaments) mit überwältigender parteiübergreifender Mehrheit eine Resolution, die einen Baustopp für die Pipeline fordert. Darin werden sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland dazu aufgefordert, dem Nord Stream 2-Projekt jegliche Unterstützung zu entziehen und Maßnahmen zu ergreifen, die den Bau der Pipeline mit sofortiger Wirkung beenden.¹⁰ Nach Ansicht des Direktors des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten (PISM) erlaube die Pipeline der Russischen Föderation, Druck auf Deutschland auszuüben und somit als Stellvertreter für die Erpressung mitteleuropäischer Staaten benutzt zu werden.¹¹ In Politico bezeichneten der polnische Außenminister Zbigniew Rau und sein ukrainischer Amtskollege, Dmytro Kuleba, Nord Stream 2 als einen Rückschlag für die europäische Solidarität, die transatlantischen Beziehungen und die Einheit des Westens.¹²

Zusätzlich zu den Haushaltsverhandlungen wurden unter deutscher Ratspräsidentschaft zwei wichtige Verhandlungen mit Drittstaaten abgeschlossen: das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, das am 30. Dezember 2020 unterzeichnet wurde, und das umfassende Investitionsabkommen zwischen der EU und China, über das am gleichen Tag eine grundlegende Einigung erzielt worden war. Letzteres stieß in Polen auf erhebliche Kritik. Regierungsnahe Think Tanks argumentierten, dass CAI sich nicht zu Stärkung der Position von EU-Unternehmen auf dem chinesischen Markt eigne. Der vorgesehene Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten wurde als zahnlos bezeichnet, und die Frage der Menschenrechte, insbesondere in Bezug auf Hongkong, und Chinas Verstößen gegen internationale Arbeitsübereinkommen maß das Abkommen nur wenig Bedeutung bei. Die Rolle Deutschlands und Frankreichs – den größten europäischen Investoren in China, die sich nachdrücklich für den Abschluss der Gespräche eingesetzt hatten – wurde in Polen negativ bewertet und als

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20.

9 Centrum Badania Opinii Społecznej: Polacy o warunkowości w budżecie UE, 165/2020, Dezember 2020.

10 Sejm RP: Uchwała Sejmu ws. gazociągu Nord Stream 2, 15.6.2021, abrufbar unter: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=7555300B95471845C12586F5004A66C5> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

11 Sławomir Dębski: Nord Stream 2: German and U.S. Credibility Suffers Serious Damage, 21.5.2021, abrufbar unter: https://pism.pl/publikacje/Nord_Stream_2_German_and_US_Credibility_Suffers_Serious_Damage (letzter Zugriff: 23.6.2021).

12 Zbigniew Rau/Dmytro Kuleba: Nord Stream 2 has damaged the West enough. Time to put an end to it, in: Politico, 22.2.2021.

unilaterale Aushöhlung der gemeinsamen EU-Verhandlungen gesehen. Nach polnischem Verständnis schwäche das CAI den politischen Einfluss der EU im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb mit China, und die Verhandlungen seien auf höchst intransparente Weise sowie auf der Grundlage eines längst überholten Verhandlungsmandats geführt worden.¹³ In einem gemeinsamen Bericht von PISM und dem Polnischen Wirtschaftsinstitut, der vom deutschen Europaabgeordneten Reinhard Bütikofer (Grüne/EFA-Fraktion) in Auftrag gegeben wurde, heißt es, das Abkommen sei vor allem deshalb zustande gekommen, weil sich die deutsche Regierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft sowohl einen diplomatischen Erfolg als auch wirtschaftliche Perspektiven mit China sichern wollte.¹⁴ Zu guter Letzt drückte das polnische Außenministerium sein Bedauern darüber aus, dass die Position der EU gegenüber China nicht mit der neuen Biden-Administration abgestimmt worden war.¹⁵

Weiterführende Literatur

- Robert A. Huber et al.: Is populism a challenge to European energy and climate policy? Empirical evidence across varieties of populism, in: *Journal of European Public Policy*, 2021, vor Drucklegung, S. 1–20.
- Andrzej Mendel-Nykorowycz: Why Poland threatened to veto the recovery fund, in: *ECFR Commentary*, 8.1.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/article/why-poland-threatened-to-veto-the-eu-recovery-fund/> (letzter Zugriff: 24.6.2021).
- Laurent Pech et al.: Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action, in: *Hague Journal on the Rule of Law* 13/2021, S. 1–43.

13 Marcin Przychodniak: Fake Success: The Conclusion of the EU-China Investment Agreement Negotiations, in: *PISM Bulletin* 20/2021, 2.2.2021.

14 The Polish Institute of International Affairs/Polish Economic Institute: *EU-China Comprehensive Agreement of Investment: Political and Economic Implications for the European Union*, Warschau 2021.

15 Zbigniew Rau: Polityka zagraniczna silna demokratycznym mandatem, in: *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 1/2021, S. 20–21.