

Stephan Raabe

# Jahresbilanz Polen 2006

**Politik und Wirtschaft:  
Fakten, Zahlen, Analyse**

## ■ Executive Summary

As claimed by the country's prime minister, Jaroslaw Kaczynski, 2006 was the best year for Poland in 17 years. However, if viewed critically, we come to another conclusion: According to the Bertelsmann Transformation Index, Poland slipped from seventh to ninth rank in 2005, the rating of its governmental action deteriorated noticeably, and the most positive thing the country could be credited for was a ‚successful but occasionally weak management‘.

It can certainly not be said that the PiS government, which took office late in 2005, was able to correct the weaknesses of the country's transformation management: The problems encountered in forming a consensus have increased, and in international cooperation and resource efficiency, things are looking even worse. 14 months after he assumed office, Mr Kaczynski has not provided any evidence that he is capable of organizing the country better.

Nevertheless, the prime minister describes the record as positive, stating that on the national plane, Poland was on track to success, that its international strength had grown, and that it had a government which carefully considered every move in foreign policy. Presidential adviser Mr Cichocki largely shares this opinion, arguing that Poland's foreign policy was successful – despite the ‚very difficult situation‘. Specifically, he mentioned the pressure exerted by Russia, the development in Ukraine, the weakness of the EU, closer relations with Germany and the US, the problem of energy security, the crisis of NATO,

**Glaubt man den Worten des polnischen Premiers Jaroslaw Kaczynski, so war 2006 für Polen das beste der letzten 17 Jahre. Laut Bertelsmann Transformationsindex sieht die Lage aber anders aus. Das Land war bereits 2005 vom siebten auf den neunten Platz abgerutscht und das Positive, das man Polen bescheinigen konnte, war ein „erfolgreiches Management mit Schwächen“. Dennoch verkündet der Regierungschef, das Land sei national erfolgreich, international gestärkt und außenpolitisch von einer überlegt handelnden Regierung geführt. Aus deren Sicht befindet sich Polen auf dem Weg zur IV. Republik, nachdem sich die III. nach 1989 moralisch-politisch diskreditiert hat. Unter den polnischen Bürgern, die etwa die EU und Deutschland keineswegs so negativ sehen wie die Führung, herrscht derzeit Defätismus: Zu den Parlamentswahlen gingen 40, zu den Präsidentschaftswahlen 51 und zu den Europawahlen ganze 21 Prozent der Wähler. Verunsichert zeigt sich auch die führende moralische Instanz des Landes, die katholische Kirche, deren Bemühen um Transparenz etwa im Falle kirchlicher Kooperationspartner mit dem früheren kommunistischen Regime kaum überzeugt. Wenn auch die Hauptindikatoren der Wirtschaftsentwicklung Polens für 2006 – dank der Anstrengungen der Vorgängerregierung! – nicht schlecht sind, so ist doch der Transformations- und Reformprozess im Land noch lange nicht abgeschlossen.**

the unstable situation in domestic policy, and the reform of the foreign ministry. However, the fact is that Warsaw eyes Russia, Germany, and the EU with suspicion, rejects the EU constitutional treaty, and has not been remarkable for constructive commitment within the Union so far.

Poland's people, on the other hand, view matters differently. They view the EU quite positively and consider Germany their most important partner after the US. And the Euro Barometer attests that Poland's population ranks among the most contented citizens of the EU.

According to those in power, the country is on its way to the Fourth Republic which, however, is still short of completion. Not only the Third Republic after 1989, but also its representatives, such as the former foreign secretary, Mr Bartoszewski, and the line he followed in his time are morally and politically discredited. However, Mr Kaczynski's vision of a new, more solidary policy which watches better over national interests appears nebulous and unsubstantial. Due to political corruption, nationalist machinations, and a sex scandal, the parties that form Poland's current ruling government – the PiS, the Liga, and the Sam – lost much of their credibility and failed to make the idea of a ‚moral revolution‘ appear in a positive light. At best, one in four Polish citizens still believes today that the Fourth Republic stands for more honesty, justice, and prosperity.

What also raises some concern is that two of the coalition partners of the ruling government, the Sam and the LRP, are opposed to reforms and show a questionable understanding of democracy. It remains to be seen whether they will cause damage to themselves by their own government work. After all, the breakup of the coalition caused by the government crisis of September 2006 was only temporary as Mr Lepper, who had renounced the office of vice president, abandoned his decision quite soon: Presumably, everyone's fear of new elections was so great that they decided to stay together.

The parties of the current opposition appear weak and politically immobile. The liberal-conservative ‚Civic Platform‘ (PO) shows no profile, while the ‚Democratic Left Alliance‘ (SLD) is currently going through a phase of regeneration after its electoral set-

back. The only political party to profit from the generally poor show of the Sam is the agrarian ,Polish People's Party' (PSL).

Today, Poland's political-party system is dominated by a large number of political groups. However, only eight of them are of any importance, and only three have been in existence for more than six years. Internal structures are generally underdeveloped, nor are things looking good for the parties' internal democracy. Nevertheless, Poland's party landscape began to stabilize itself after 2001 so that today, especially after the parliamentary elections of 2005, its structure is clearer than before. The PiS, the Sam, and the LPR, the parties that form the conservative-nationalist government, are confronted by the liberal-conservative Civic Platform, the agrarian social People's Party, and the Democratic Left.

Among the Polish population, defeatism reigns: While 40 percent of the potential voters went to the polls in the parliamentary elections, only 51 percent attended the presidential and 21 percent the European elections. 70 percent consider the work of the Sejm bad, and 45 percent are dissatisfied with the work of the Senate. Most Polish people do not rate President Kaczynski's work as good; however, his twin brother, Poland's prime minister, comes off even worse. The general situation of the country is regarded as bad, and sociologists even regard the atmosphere as pathological. The low election turnouts and the fact that people have lost their trust in politics do have their consequences: Legitimization of political actions is limited, and the development of civil society structures is hampered.

Currently, Poland's Catholic Church, which traditionally has a great influence on national politics, appears insecure, weakened by internal disputes, and to a large extent influenced by conservative nationalist groupings like the media group, Radio Maryja. The ruling parties, the PiS and the LPR, are very close to conservative forces within the Church. Meanwhile, even the Church must face claims that certain officials cooperated with the former communist regime, one recent example being that of Cardinal Wielgus, who resigned as Archbishop of Warsaw immediately after his appointment. The Church finds it difficult to establish transparency although in Poland, a country in

moral decline, it would be fatal if the Church were to be discredited by a conspiracy of silence, as it is the highest moral authority.

With regard to Poland's economy, the Bertelsmann Transformation Index pointed at a high budget deficit, high structural unemployment, and the amalgamation of politics and the economy in 2005. The only positive aspect mentioned then was the improvement of the institutional and market-economy framework. One and a half years later, its judgement is no better: Poland's budget deficit is still too high, its unemployment rate remains the highest in the entire EU, and the entanglement of politics and the economy in the country is as bad as it ever was. The EU Commission and the Central Bank take a more positive view, attesting that Poland is the only Eastern accession state to make any progress since 2004.

In fact, the main indicators for Poland's economic development in 2006 are not bad, even if this is largely to the credit of the previous government: Economic growth is at five percent; at 15.5 percent and 14.8 percent, respectively, exports have increased faster than imports, and there is a trade balance surplus. Poland is closely interwoven with the EU, and trade relations with Germany are developing dynamically. Wages within the economy were raised, inflation is at 1.4 percent, and public spending has increased. Poland's national debt exceeds that of the Czech Republic but its social spending ranges above the OECD average. However, there are also negative aspects, such as the still-weak social system, growing social differences associated with a poverty risk for the old and the unemployed, the worst labour market EU-wide with a job migration of more than a million and, as a result of all this, the fact that Poland is an emigration country and affected by demographic change – the population is declining while the average age rises.

The most recent quarterly report of the World Bank also addresses Poland, arriving at the following conclusion: After its accession to the EU, the country's reform programmes were not implemented consistently. The further implementation of the reform agenda is proving difficult, and budget discipline is insufficient. And in its economic report on Poland, even the OECD mentions the great challenges Poland is still facing.

What remains to be said is that Poland's process of transformation and reform is still far from complete. While it is true that a functioning parliamentary democracy and a market economy framework are present, there still is a great need for structural and social reforms. What is also alarming is that Poland's development lags behind that of the EU-15 countries, and that it will probably need two decades to make up this backlog. To resolve permanent deficits, the Polish government must improve its capability of controlling and organizing the country. It is the government especially which remains the central challenge in Polish politics.

### ■ Die politische Entwicklung

Glaubt man Premier Jaroslaw Kaczynski, so war das Jahr 2006 für Polen das beste seit 17 Jahren.<sup>1)</sup> Eine kritische Analyse legt jedoch andere Schlussfolgerungen nahe. Im Bertelsmann Transformationsindex war Polen bereits 2005 vom siebten auf den neunten Platz abgefallen und lag damit mit Ausnahme Lettlands hinter den anderen mittelosteuropäischen Beitrittsländern zur EU.<sup>2)</sup> Deutlich hatte sich vor allem die Bewertung des Regierungshandelns verschlechtert: Belegte Polen bei der politischen Managementleistung<sup>3)</sup> 2003 noch Platz 14, kam es 2006 nur mehr auf Platz 23 hinter Ländern wie Ghana (18), Costa Rica (19), Türkei (20), Bulgarien (21) und Mali (22). Polen wurde ein „erfolgreiches Management mit Schwächen“ attestiert. Die Bemühungen der Regierung seien noch nicht umfassend bzw. wirksam genug.<sup>4)</sup> Hat sich dies im letzten Jahr geändert?

Wenig deutet darauf hin, dass die Schwächen im Transformationsmanagement bei den relevanten Kriterien Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit seit der Regierungsübernahme der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) im Oktober 2005 beseitigt worden wären. Ganz im Gegenteil: Obwohl der Schwierigkeitsgrad für das Regierungshandeln durch eine klare politische Mehrheit für die Mitte-Rechts-Parteien bei den Wahlen und die gute wirtschaftliche Konjunktur potenziell abgenommen hat, haben die Schwächen in der Konsensbildung (erst Minderheitsregierung, dann rechtspopulistische Koalition, insgesamt vier Regierungsumbildungen

1) Rückblick des Premiers in der Polnischen Presseagentur v. 27.12.2006; Berichte in allen größeren Zeitungen.

2) [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de): Der Index ist ein 119 Staaten umfassendes Messinstrument, das anhand von 19 Kriterien und 58 Indikatoren Orientierung über den Entwicklungsstand der politischen und wirtschaftlichen Transformation sowie über die Qualität der politischen Managementleistung (gutes Regierungshandeln) bietet. Zielvorstellung ist eine konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratie. Die letzte Untersuchung mit einem detaillierten Länderbericht wurde vor den Parlamentswahlen in Polen 2005 durchgeführt. Auf den Plätzen eins bis acht sind platziert Slowenien (9,45 Punkte), Estland, Tschechien, Taiwan, Ungarn, Slowakei, Litauen, Südkorea. Polen bekam 8,90 Punkte auf der Skala 1 bis 10, wobei es politisch mit 9,20 besser als wirtschaftlich mit 8,61 abschnitt.

3) Hier sind Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung, internationale Zusammenarbeit die Kriterien, die je nach Schwierigkeitsgrad der Situation gewichtet werden.

4) Bertelsmann Transformationsindex 2003, S. 2.

und fünfmaliger Wechsel im Finanzministerium), in der internationalen Zusammenarbeit (diplomatische Auseinandersetzungen mit Russland, in der EU und mit Deutschland, wobei Streitfragen insbesondere hinsichtlich Deutschlands populistisch funktionalisiert werden) und der Ressourceneffizienz (nicht nur bei der Europäischen Zentralbank sorgt man sich um die Zukunft der polnischen Finanzen, die Unabhängigkeit der Nationalbank und wegen der Verschleppung des Eintritts in den EURO-Raum) zugenommen. Nach 14 Monaten ist die PiS-Regierung den Nachweis einer verbesserten Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit weitgehend schuldig geblieben. Die für den Fortschritt des Entwicklungsprozesses notwendigen Reformen in Bezug auf Haushaltssanierung, Wirtschaftswachstum und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit genießen keine Priorität im Regierungshandeln. Inwieweit die Regierung überhaupt im Stande sein wird, die langfristigen Struktur reformen in Angriff zu nehmen, ist fraglich. Unter der Parole der Gründung einer „IV. Republik“ stehen derzeit andere gesellschaftspolitische Ziele im Vordergrund.

Dennoch wird es nicht überraschen, dass der Premier eine positive Bilanz zieht: Polen sei international gestärkt und national auf einem erfolgreichen Weg. Als Erfolge führt er die Bildung der Koalition, die Auflösung des von alten Seilschaften beherrschten Militärgeheimdienstes, den Aufbau einer zentralen Anti-Korruptionsbehörde, den Start der Justizreform, die positive Wirtschaftsentwicklung und die soziale Stabilität an. Außenpolitisch handle die Regierung sehr überlegt, weshalb Polen eine stärkere Position in der EU gewonnen habe.

Marek Cichocki, ein Berater aus dem Umkreis des Präsidenten, bestätigt dieses Urteil in einem Kommentar zur Außenpolitik: Trotz einer „sehr schwierigen Lage“, die er mit den Stichworten Druck Russlands, Entwicklung in der Ukraine, Schwäche der EU, engere Beziehungen zwischen den USA und Deutschland (sic), Problem der Energiesicherheit, Krise der NATO, instabile innenpolitische Lage und Beginn der Reform des Außenministeriums beschreibt, sei die Außenpolitik erfolgreich. Positiv sei die Annäherung an Litauen, wie überhaupt die Perspektive einer engeren Zusammenarbeit mit den baltischen und skandinavischen Staaten. Das Engage-

ment im Kongo, in Afghanistan und im Irak zeige, dass Polen seine internationale Verantwortung wahrnehme. Durch ein entschiedenes Agieren würden die polnischen Probleme mit Russland zunehmend als europäische Probleme wahrgenommen. Nicht gelungen sei jedoch eine Verbesserung der gespannten Beziehungen zu Deutschland, obgleich das jüngst vergangene Weimarer Gipfeltreffen gezeigt habe, dass man offen und sachlich miteinander spreche.<sup>5)</sup>

Im Verhältnis zu Deutschland spielen neben verschiedenen politischen Differenzen die geschichtlichen Fragen (Zentrum gegen Vertreibungen, Vorwurf einer Neubewertung der Geschichte zu Lasten Polens, Umgang mit Vermögensansprüchen) für die Regierung ein wichtige Rolle. Sie hält es oftmals für opportun, die Differenzen mehr in den Vordergrund zu stellen als das Verbindende. Dass mit Mariusz Muszyński vor Weihnachten die rhetorische Speerspitze für eine harte, bisweilen ostentativ auf Konfrontation ausgehende Politik gegenüber Berlin nach mehr als einem halben Jahr Vakanz zum neuen Koordinator für die polnisch-deutsche Zusammenarbeit ernannt wurde, kann als Hinweis darauf verstanden werden, wie die polnische Regierung die Zusammenarbeit mit Deutschland weiter zu gestalten gedenkt.

Außenpolitisch werden Russland, Deutschland und die EU mit Misstrauen beobachtet. Europapolitisch wird der Verfassungsvertrag abgelehnt, ein konstruktives Engagement in der EU ist kaum zu bemerken. Mit der Selbstverteidigung (Sam) und der Liga der polnischen Familien (LPR) sind die Parteien, die den Beitritt zur EU ablehnten, nun in der Regierung. Meinungsverschiedenheiten mit Deutschland gibt es in der EU vor allem bezüglich der Russland- und Energiepolitik (Gaspipeline durch die Ostsee), in der Frage des Verhältnisses von Erweiterung und Vertiefung sowie hinsichtlich der Währungs- und Wirtschaftsunion (Niederlassungs-, Dienstleistungsfreiheit, Übergangsfristen Arbeitsmarkt, Euro-Einführung).

Andererseits gibt es in der Bevölkerung sowohl gegenüber Deutschland als auch der EU eine positive Sicht: Deutschland wird nach den USA als wichtigster Partner angesehen;<sup>6)</sup> 58 Prozent, das sind zehn Prozent mehr als im EU-Durchschnitt, haben Vertrauen in die EU; 56 Prozent meinen, die EU-Mit-

5) „Deutsche und Polen lernen zu sprechen“, in: *Rzeczpospolita* vom 29.12.2006, S. 7.

6) Vgl. dazu detaillierter vom Autor: „Mehr Akzeptanz und Sympathie. Deutschland und die Deutschen in den Augen der Polen 1999 und 2005 Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 6/06, 4–27; siehe auch: [www.kas.de/warschau](http://www.kas.de/warschau).



- 7) Vgl. Eurobarometer:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) und die Auswertung des Centrums für angewandte Politikforschung unter:  
<http://www.cap-lmu.de/publikationen/2006/eurobarometer.php>.
- 8) Siehe vom Autor den Bericht vom 6. Oktober: „Polen vor Neuwahlen? Die Auflösung der Regierungskoalition und politische Korruption führen zu erneuten Turbulenzen“, unter: [www.kas.de/warschau](http://www.kas.de/warschau).
- 9) Hier geht es um Verstärkungen der LPR mit der rechtsextremen Szene, die zuletzt zur Trennung von ihrer Jugendorganisation Allpolnische Jugend führte.
- 10) Dabei handelt es sich um sexuelle Nötigung und Erpressung von Mitarbeiterinnen der Sam, weswegen die Staatsanwaltschaft ermittelt. Im nationalistisch-klerikalen Radio Maryja wird inzwischen behauptet, die Affäre sei mit Hilfe Deutschlands (sic) angezettelt worden, um die polnische Regierung zu diskreditieren.
- 11) Bezüglich Pressefreiheit wird Polen von der Organisation Reporter ohne Grenzen aktuell auf Platz 58 geführt weit hinter allen anderen EU-Staaten, was vor allem mit den Versuchen der jeweils herrschenden Parteien zu tun hat, auf die Inhalte der öffentlichen Sendeanstalten Einfluss zu nehmen.
- 12) Zur Rolle des politischen Klientelismus vgl. Maria Jarosz, *Macht, Privilegien, Korruption. Die polnische Gesellschaft 15 Jahre nach der Wende*, Veröffentlichungen des Deutschen Polen-Instituts Darmstadt, Bd. 21, Wiesbaden 2005, S. 57–60; das Buch ist eine komplexe Analyse der Schattenseiten der polnischen Wirklichkeit nach 1989 (im Folgenden zitiert Jarosz: *Macht*).

gliedschaft sei gut; 58 Prozent sind für die ausgearbeitete Verfassung; 62 Prozent sind zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie in der EU; 64 Prozent sehen in der Mitgliedschaft einen Vorteil; 72 Prozent stimmen einer zusätzlichen Erweiterung zu; insgesamt wünscht man sich eine höhere Geschwindigkeit beim Aufbau Europas. Damit gehört Polen laut Euro-Barometer zu den zufriedenen EU-Mitgliedern mit einer durchwegs positiven Beurteilung der Union.<sup>7)</sup>

Innenpolitisch befindet sich Polen nach Auffassung der Regierenden im Zustand einer bereits begonnenen, aber noch nicht vollendeten „IV. Republik“. Die III. Republik nach 1989 und ihre Ergebnisse werden moralisch-politisch denunziert und damit die Grundlagen des bisherigen politischen Handelns bisweilen leichtfertig untergraben. Das gilt auch für die Außenpolitik, die früher von Persönlichkeiten wie Wladysław Bartoszewski geführt wurde, die jetzt attackiert werden. Derweil bleibt die politische Parole von der neuen solidarischeren, moralischeren und die nationalen Interessen besser bewahrenden Republik nebulös und ohne Substanz. Die populistischen Koalitionspartner Selbstverteidigung (Sam) und Liga der polnischen Familien (LPR) sorgen für eine konstante Instabilität der politischen Verhältnisse. Mit der Koalition verhält es sich so wie mit einem nervösen Pferd, das jederzeit durchgehen kann. Bestechung (PiS),<sup>8)</sup> nationalistische Umtriebe (Liga)<sup>9)</sup> und ein Sexskandal (Sam)<sup>10)</sup> machen die Rede von der „moralischen Revolution“ unglaubwürdig. Die politische Okkupation von öffentlichen Posten in Verwaltung, Medien<sup>11)</sup> und Staatsunternehmen wurde beibehalten und im Vergleich zu den zuvor regierenden Postkommunisten noch intensiviert: Die Pfründen sind vergeben, die Sektoren des öffentlichen Lebens politisch umgepolt. Auch in der „IV. Republik“ ist der politische Klientelismus ein wesentliches Element der Aneignung des Staates.<sup>12)</sup> Trotz allem glaubt immer noch ein Viertel, dass die Errichtung einer „IV. Republik“ mehr Ehrlichkeit, Gerechtigkeit und Wohlfahrt bringe. Anfang des Jahres waren es aber noch 35 Prozent.<sup>13)</sup> Gerade auf diejenigen, die sich als Verlierer der bisherigen Transformation sehen, wirkt die Ideologie der „IV. Republik“ wie eine Medizin. Allerdings könnte die anhaltende



grundsätzliche Pauschalkritik an der Republik nach 1989, wiewohl in Teilen nicht unberechtigt, dazu führen, dass der Republik als solcher mental der Boden entzogen wird, vor allem wenn auch die neue Republik sich als populistische Schimäre entpuppt. Da die Regierung keine Mehrheit für Verfassungsänderungen hat, sind für sie die Möglichkeiten der Neugestaltung begrenzt.

Die Wahlordnung für die Regionalwahlen am 12. und 26. November wurde kurz vor der Wahl dahingehend geändert, dass die Parteien erstmals gemeinsame Wahllisten bilden durften, so dass die Stimmen für die kleinen Parteien, die die Fünf-Prozent-Hürde nicht überwinden, nicht wegfallen. Die Klage der Oppositionsparteien gegen das neue Wahlgesetz wurde vom Verfassungsgericht mehrheitlich abgelehnt.<sup>14)</sup> Die Wahlergebnisse zeigen einen deutlichen Trend: Auf dem Lande wurde vorwiegend die PiS, in den Städten die PO gewählt. Erstaunlich stark schnitt die bäuerliche Volkspartei PSL, die oft in einer Listenverbindung mit der PO angetreten war, ab. Klare Verlierer waren die Listenpartner der PiS, Sam und LPR. In den 16 Wojewodschaften kam die PO auf 27,18 Prozent, vor PiS mit 25,08 Prozent. Als dritte Kraft hat sich das Wahlbündnis der Linken und Demokraten mit 14,25 Prozent etabliert vor der PSL mit 13,24 Prozent. Die Sam erhielt 5,64 Prozent, die LPR 4,74 Prozent. Bemerkenswert ist, dass auf Kreis- und Gemeindeebene die lokalen Komitees 67 Prozent der Mandate gewannen; sie stellen auch die weitaus meisten Bürgermeister (2014, PSL 253, PiS 77, PO 46).<sup>15)</sup>

Parteilpolitisch sind die beiden populistischen Formationen Sam und LPR mit ihrem manchmal fragwürdigen demokratischen Verhalten und ihrer Fundamentalopposition zum Reformkurs jetzt in die Regierung eingebunden, stellen jeweils einen Vizepremier und zeichnen für die Ressorts Landwirtschaft, Arbeit und Soziales (Sam), Bildung und Seewirtschaft (Liga) verantwortlich. Noch ist nicht abzusehen, ob dies zu einer dauerhaften Schwächung und Absorbierung dieser Parteien durch die PiS führen wird. Die Spannungen unter den drei Regierungsparteien gipfelten bei den Haushaltsberatungen, in denen höhere soziale Ausgaben und höhere Löhne im öffentlichen Dienst von den kleineren Koalitionspartnern gefordert wurden, in einer Regierungskrise

13) Vgl. die Umfragen unter: <http://www.pbsdga.pl/x.php?x=446/Budowa-IV-RP.html>.

14) Drei von zwölf Richtern, darunter der damals scheidende Präsident des Verfassungsgerichts, Marek Safjan, kritisierten in einem Minderheitsvotum, man könne nicht bloß deshalb, weil die Wahlen unmittelbar bevorstünden, beide Augen vor dem verfassungswidrigen Verfahren zudrücken.

15) Siehe dazu die ausführliche Wahlanalyse „Polen nach den Lokal- und Regionalwahlen“, unter: [www.kas.de/warschau](http://www.kas.de/warschau). Auf Kreis- und Gemeindeebene liegt PiS mit 18,2 bzw. 16,2 Prozent vor der PO mit 12,3 und 13,9 Prozent. Zur Korruption auf lokaler Ebene und der Rolle lokaler „Barone“ vgl. Jarosz, *Macht*, aaO. S. 44, 259.

mit dem Rücktritt des Vizepremiers Lepper (Sam) am 22. September. Im Oktober fand man aus Furcht vor Neuwahlen jedoch wieder zusammen. Der Umfang und Einsatz der Staatsfinanzen wird aber absehbar ein kritischer Punkt bleiben.

Die Oppositionsparteien sind relativ schwach aufgestellt und bewegen sich wie Schnecken. Die liberal-konservative Bürgerplattform (PO) zeigt kein klares Profil, hat mit internem Streit zu tun und konnte von den politischen Wirrungen und Skandalen nur wenig profitieren. Auf Gemeinde- und Kreisebene ist sie wenig repräsentiert. Gleichwohl ist sie politisch derzeit die einzige Alternative. Das Bündnis der demokratischen Linken (SLD) ist nach dem Absturz bei den Wahlen in Regeneration begriffen. Die bäuerliche Volkspartei (PSL) gewinnt etwas durch die schlechte Performance der Sam, mit der sie auf dem Lande konkurriert. Im Parlament zeigen sich diesmal nur leichte Absetzbewegungen – nur 20 Abgeordnete haben sich von ihren Fraktionen gelöst.<sup>16)</sup> In den Umfragen liegt die PO um 30 Prozent, PiS bemerkenswerterweise weiter erstaunlich hoch um 25 Prozent, wobei sie von der Schwäche ihrer Koalitionspartner profitiert, die nur mehr zwischen drei und acht Prozent erhalten. Die Linken bekommen um die zehn Prozent.

Das Parteiensystem ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:<sup>17)</sup> Es gibt nach wie vor viele politische Gruppen (ca. 100), von denen aber nur acht Gewicht<sup>18)</sup> und ganze drei mehr als sechs Jahre Bestand haben (Fragilität und moderater Pluralismus); interne Strukturen sind relativ unterentwickelt und wenig aktiv; es fehlt eine solide gesellschaftliche Basis; die Wählervolatilität ist hoch; eine starke persönliche Führung ist in den meisten Formationen bestimmend (Personalisierung), innerparteiliche Demokratie dagegen kaum von Bedeutung; die programmatische Basis ist häufig eher unbestimmt, populistische Tendenzen spielen eine größere Rolle; bei Koalitionen ist das persönliche Einverständnis der Parteiführer entscheidender als politische Inhalte; die Formationen weichen von den politischen Klassifizierungen in den westeuropäischen Demokratien häufig ab. Dabei spielen bestimmte nationale und historische, religiöse und soziale Bezüge eine wichtige Rolle. Die Konfliktlinien laufen vor allem inhaltlich zwischen mehr marktwirtschaftlichem Liberalismus oder mehr so-

16) Zehn von der Selbstverteidigung, fünf von der Liga, drei von der PO, zwei von der PiS.

17) Ergebnisse einer noch unveröffentlichten Untersuchung im Auftrag der KAS im Rahmen des Demokratieports Parteien.

18) Parteien und ihre Gründung: Recht und Gerechtigkeit (PiS, 2001), Selbstverteidigung (Sam, 1991), Liga Polnischer Familien (LPR, 2001), Bürgerplattform (PO, 2001), Volkspartei (PSL, 1895/1945), Bündnis der Demokratischen Linken (SLD, 1991), Sozialdemokraten (SDPL, 2004), Demokratische Partei (PD, 2005).

zialstaatlicher Intervention, historisch zwischen den Gruppen aus dem Postkommunismus und der Solidarność-Bewegung, soziologisch zwischen Vertretern der Land- und der Stadtbevölkerung sowie weltanschaulich zwischen national-katholisch-konservativen und liberaleren Grundhaltungen. Seit 2001 ist eine gewisse Stabilisierung und seit den Parlamentswahlen 2005 eine übersichtlichere Struktur zu verzeichnen: Dem konservativ-sozialen nationalen Regierungslager von PiS, Sam und LPR steht die liberal-konservative Bürgerplattform, die bäuerlich-soziale Volkspartei und das Bündnis der Demokratischen Linken gegenüber. Seit der Regierungsübernahme der PiS sind die Streitfragen der Vergangenheit wieder stark in den Vordergrund und die zukunftsorientierten Themen mehr in den Hintergrund getreten. Es herrscht mitunter ein Klima von Weltanschauungskampf, obgleich die Parteien, wie der Blick auf die regionale- und lokale Ebene zeigt, durchaus zur Zusammenarbeit in der Lage sind.<sup>19)</sup>

Sehr grundsätzlich kritisiert die Soziologin Maria Jarosz die Parteien in ihrer viel diskutierten Analyse *Macht, Privilegien, Korruption*. Sie beklagt bei ihnen eine grundsätzliche „Unfähigkeit zu einem Denken pro publico bono“ und bezeichnet Polen als eine Neodemokratie, in der „Parteien ihre Imperien auf der Grundlage des Staatsapparates [...] aufbauen“ sowie „das Gemeinwohl [...] durch Konflikte und Eigeninteressen“ verbauen, wobei die Zerstörung des Gegners auf erlaubte oder unerlaubte Weise zum vorherrschenden Ziel werde. Jarosz kommt angesichts dessen zu der pessimistischen, aber nicht ganz von der Hand zu weisenden Prognose, dass gerade in Polen unter bestimmten Konstellationen – Instabilität, Konflikte, fehlende Akzeptanz, soziale Probleme, Frustration – die Gefahr autokratischer Regierungen nicht auszuschließen sei.<sup>20)</sup>

Bei den Wählern herrscht politischer Defätismus: nur 40 Prozent beteiligten sich bei den Parlamentswahlen, 51 Prozent bei den Präsidentschaftswahlen, 21 Prozent bei den Europawahlen. Bei den Regionalwahlen im November 2006 waren es immerhin 45,9 Prozent im ersten Wahlgang, wobei interessanterweise 1,8 Millionen Polen (12,7 Prozent) absichtlich ungültige Stimmzettel abgaben; zu den Stichwahlen kamen nur mehr 39,7 Prozent. Während es

19) In den 16 Wojewodschaften gibt es fünfmal Koalitionen zwischen PiS und PO, eine Koalition von PO, PSL und Linken, in Kleinpolen (Kraukauer Land) regiert PiS mit der LPR und PSL zusammen.

20) Jarosz: *Macht*, S. 40; zu den Parteien vgl. dort insgesamt S. 35–45.

- 21) Laut Umfrage vom Februar 2006 bejahen 61 Prozent die Demokratie als beste Staatsform, nur 15 Prozent lehnen diese Aussage ab; die höchste Zustimmung gab es 2000 mit 71 zu zwölf Prozent, die niedrigste 1992 mit 52 zu 15 Prozent; am schwächsten ist die Zustimmung bei Wählern der Sam mit 51 Prozent; 55 Prozent der Nichtwähler bejahen die Demokratie; vgl. CBOS: *Blaski i ciennie demokracji w Polsce*, Warszawa, Kwiecien 2006 ([www.cbos.pl](http://www.cbos.pl)).
- 22) Ebd.: 46 Prozent sind unzufrieden, 40 Prozent zufrieden, seit 2004 nähern sich die Kurven wieder an, nachdem sie seit 2000 auseinander gingen bis auf 71 Prozent Unzufriedenheit und 20 Zufriedenheit im Juli 2003.
- 23) Umfragen in: *Gazeta Wyborcza* 23.–26.12.2006, S. 1,4; *Dziennik* 23.–26.12.2006, S. 3.
- 24) *Rzeczpospolita* vom 29.12.2006, S. 7.
- 25) Siehe etwa die Umfragen unter: [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- 26) Vgl. hierzu die politisch-sozialpsychologische Analyse von Janusz Majcherek; „Recht und Gerechtigkeit auf der politischen Bühne. Die gegenwärtige Situation in Polen und ihre Genese“, in: *Polen-Analysen* Nr. 1 vom 21.11.2006, 3–8, Hrsg. u.a. Deutsches Polen-Institut Darmstadt.

nach wie vor mit 61 Prozent eine klare Mehrheit für die parlamentarische Demokratie an sich gibt<sup>21)</sup>, ist die Unzufriedenheit mit ihrer konkreten Funktionsweise relativ hoch<sup>22)</sup> und das Vertrauen in ihre Institutionen und Repräsentanten sehr niedrig: Fast 70 Prozent beurteilen die Arbeit des Sejm als schlecht; mit Blick auf den Senat sind es nur 45 Prozent, allerdings kann ein gutes Drittel dessen Arbeit überhaupt nicht beurteilen; Präsident Kaczynski wird nach einem Jahr im Amt ebenfalls von einer Mehrheit eher schlecht beurteilt: Hinter seinem Vorgänger Kwasniewski liegt er weit zurück, wenn es um Erfolg allgemein, die Vertretung im Ausland oder Überparteilichkeit geht; mehr als die Hälfte geht davon aus, dass er nach der Pfeife seines Zwillingbruders tanze und sein Wahlversprechen einer moralischen Revolution und Reinigung des öffentlichen Lebens nicht eingehalten habe.<sup>23)</sup> Igor Janke kommt in der konservativen Tageszeitung *Rzeczpospolita*<sup>24)</sup> zu dem Urteil, der Präsident sei zu parteiisch, sein größter Fehler sei der nach der Wahl fortgesetzte Kampf gegen Tusk und die PO, er orientiere sich zu sehr an der Vergangenheit, durch den Kampf mit symbolischen Feinden trenne er mehr, als dass er gesellschaftlich verbinde, seine Mitarbeiter seien zu passiv und oft inkompetent, sein Ziel, die Position Polens international durch eine forcierte Interessenpolitik zu stärken, habe er verfehlt.

Premier Kaczynski und seine Regierung erhalten von nicht einmal 30 Prozent Unterstützung, treffen hingegen bei über 40 Prozent auf Ablehnung. Die allgemeine Situation in Polen wird aktuell von einer soliden Mehrheit als schlecht, die persönliche Situation von der Hälfte jedoch als gut eingeschätzt.<sup>25)</sup> Soziologen konstatieren überhaupt in größeren Teilen der Bevölkerung eine pathologische Stimmungslage. Gleich mehrere Generationen fühlten sich durch die Zeitläufte – den Weltkrieg, die kommunistische Herrschaft und die nachfolgende Transformation – benachteiligt. Kaum ein Drittel der Bürger sehe sich als Gewinner des marktwirtschaftlichen Systems.<sup>26)</sup>

Die niedrige Wahlbeteiligung, das geringe Vertrauen in Politiker und politische Institutionen sowie die insgesamt schwache Neigung der Bevölkerung, sich an der Politik zu beteiligen und in Parteien oder gesellschaftlichen Organisationen zu engagieren, erschweren die Legitimierung des politischen Handelns

und den Aufbau der Zivilgesellschaft. „Die Zivilgesellschaft hinkt noch. Im Gegensatz zu den alten Demokratien herrscht Kampf vor, nicht aber die Suche nach gemeinsamen Merkmalen, nach Dialog.“<sup>27)</sup> Die Zahl von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen ist nach Angabe des Bertelsmann Transformationsindex in Polen fünfmal kleiner als in anderen EU-Staaten. Deshalb kommt man dort zu dem Schluss: Damit Polen als Demokratie mit voller Teilhabe eingestuft werden kann, müsse das System sozialer Selbstorganisation in einem Netzwerk von Vereinigungen und Interessengruppen verbessert werden. Als Ursache für den niedrigen Level des Sozialkapitals in Polen wird die dominante Neigung vermutet, die Gewinne zu privatisieren und die sozialen Kosten dem Staat zu überlassen, verbunden mit der relativ geringen Wirksamkeit der sozialen Ächtung als Kontrollmechanismus.<sup>28)</sup>

Die katholische Kirche wirkt im zweiten Jahr nach dem Tod Johannes Pauls II. verunsichert und innerlich zerstritten. Dennoch übt sie nach wie vor einen größeren Einfluss als üblicherweise in säkularen Demokratien aus, was mit ihrer historisch gewachsenen besonderen nationalen Bedeutung und weiten Verwurzelung im Volk zu tun hat.<sup>29)</sup> Die Anhänglichkeit zum Katholizismus spielt deshalb auch in der Politik eine nicht unerhebliche Rolle. Dabei haben bestimmte Gruppierungen wie die Kreise um die nationalistische Mediengruppe Radio Maryja eine besondere Bedeutung. Die Regierungsparteien PiS und LPR sind mit dem konservativen Teil der Kirche verbunden. Aus diesen Kreisen stammen solche kryptischen Vorschläge, wie der von 46 Abgeordneten vor Weihnachten, Jesus „den polnischen Königstitel“ zu verleihen. Ein Verständnis, dass die Kirche vor allem als Bewahrer der nationalen Traditionen sieht, ist jedoch nicht nur anachronistisch, sondern widerspricht dem Wesen der Kirche. Eingeholt von der kommunistischen Vergangenheit, hat es die Kirche derzeit mit Verstrickungen von Amtsträgern mit dem Staatssicherheitsdienst zu tun, wobei sie sich schwer tut, Transparenz zu schaffen. Es ist der Eindruck entstanden, dass der Wille zur Aufklärung der Vorwürfe gegen Kirchenleute nur eingeschränkt vorhanden ist. So hat der Krakauer Erzbischof Kardinal Dziwisz seinem jahrzehntelang von der Stasi drangsalierten

27) Jarosz: *Macht*, aaO. S. 275.

28) Bertelsmann Transformationsindex 2006, S. 6, 16.

29) Nach einer in der FAZ Sonntagszeitung vom 17.12.2006 veröffentlichten Studie stammen 80 Prozent der jungen Polen aus einem religiösen Elternhaus und halten sich selbst für religiös; in Deutschland beträgt ihr Anteil 23 Prozent.

und sogar gefolterten Solidarność-Pfarrer Tadeusz Isakowicz-Zalewski ein Schweigegebot erteilt, um die priesterlichen Spitzel bis auf Weiteres zu schützen. Der am 6. Dezember vom Papst ernannte neue Erzbischof von Warschau, bisheriger Bischof von Płock und früherer Rektor der Katholischen Universität Lublin, Stanisław Wielgus, tritt zunächst Vorwürfe einer Zusammenarbeit mit der Stasi ab, räumt dann wehleidig und uneinsichtig einiges ein und musste schließlich in der Messe zu seiner feierlichen Amtseinführung am 7. Januar seinen Rücktritt erklären.<sup>30)</sup> Dieser Skandal trifft das Land und die Kirche zu einer Zeit, zu der ohnehin heftig über den Umgang mit den Hinterlassenschaften der Stasi gestritten wird. Wenn die Kirche als höchste moralische Autorität in einem vom ethischen Verfall gezeichneten Land in dieser Frage ihre Glaubwürdigkeit verlöre, hätte das kaum absehbare Folgen.

30) Wielgus hatte Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre zwei Verpflichtungserklärungen zur Zusammenarbeit mit der Stasi mit den Decknamen Adam Wysocki und Grey unterschrieben. Über fünf Jahre hatte er sich in etwa 50 Begegnungen nach Urteil der Kommission des Instituts für nationales Gedenken als „aktiver Informant“ betätigt. Er räumte zwar ein, die Unwahrheit gesagt zu haben, übernahm aber noch am 6. Januar offiziell das Amt des Warschauer Erzbischofs, da er nach eigener Auffassung niemanden denunziert habe und stets bemüht gewesen sei, niemandem Unrecht zu tun und die an ihn gestellten Erwartungen der Stasi nicht zu erfüllen. Der Umgang mit diesem Fall, wiewohl er manchem Kirchenführer nicht gefallen hat, zeigt die kritische Funktion der freien veröffentlichten Meinung.

### ■ Die ökonomische Entwicklung

Im Bereich der Wirtschaft kritisierte der Bertelsmann Transformationsindex (Stand 2005) das hohe Haushaltsdefizit, die sehr hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sowie die Verschmelzung von Politik und Wirtschaft. Positiv wurde die Verbesserung des institutionellen Rahmens der Marktwirtschaft vermerkt, insbesondere die gewachsene Stabilität bei Wettbewerb, freiem Handel und Privateigentum. Abgesehen vom Haushaltsdefizit und der Arbeitslosigkeit wurden die strukturellen Zwänge für die Regierung als niedrig bewertet. Anderthalb Jahre später zeigt sich folgendes Bild: Das Haushaltsdefizit ist weiter zu hoch, die Arbeitslosigkeit sank im Wesentlichen konjunkturbedingt und durch Arbeitsmigration, hat jedoch weiter den höchsten Stand in der EU, die Verquickung von Politik und Wirtschaft wurde nicht beendet. Zwei aktuelle Beispiele: 1. Der frühere Premier Marcinkiewicz (PiS) soll als Leiter der PKO BP-Bank (Allgemeine Sparkasse, Polnische Bank- und Aktiengesellschaft) untergebracht werden, die mehrheitlich im Besitz des Staates ist. 2. Für das Amt des Präsidenten der Nationalbank wurde ein enger Vertrauter des Staatspräsidenten, sein 42 Jahre alter früherer Stellvertreter als Bürgermeister von Warschau, Sławomir Skrzypek, nominiert, der sich zwar



durch Loyalität, nicht aber durch entsprechende Qualifikation auszeichnet.<sup>31)</sup> Er löst den hoch angesehenen früheren Finanzminister Prof. Balcerowicz ab, der in den neunziger Jahren Polen erfolgreich in die Marktwirtschaft führte. Allerdings wird in beiden Fällen kritisch über das Verhältnis von politischer Einflussnahme, Unabhängigkeit der Institutionen und Qualifikation der Kandidaten diskutiert.

Folgt man den Konvergenzberichten der Europäischen Kommission und Zentralbank von Anfang Dezember, so zeigt sich dagegen ein durchaus positives Bild.<sup>32)</sup> Polen hat sich als einziges Land der östlichen Beitrittsstaaten im Vergleich zu 2004 verbessert. Es hat die niedrigste Inflation, langfristige Zinsen und Schuldenstand bewegen sich stabil im vorgegebenen Rahmen. Gemeinsam mit Tschechien, der Slowakei und Ungarn befindet sich Polen jedoch in einem Defizitverfahren, das fortgesetzt wird, weil Polen nicht genug für die Haushaltskonsolidierung getan hat. Bei der Angleichung der Rechtsnormen gibt es wie bei allen Beitrittskandidaten Korrekturbedarf. Ende November nannte die Regierung frühestens 2011 als Zieldatum für den Beitritt in den Euro-Raum, da erst 2009 die Konvergenzkriterien erfüllt werden könnten. Premier Kaczyński und Vizepremier Giertych (LPR) wollen darüber hinaus noch ein Referendum zum Euro abhalten, obgleich Polen sich im Beitrittsvertrag zur EU bereits zum Beitritt zur Euro-Zone verpflichtet hat. Polen erhält übrigens 2007 bis 2013 fast ein Fünftel des EU-Regionalfonds und damit die weitaus höchste Förderung (252 Euro pro Kopf und Jahr).<sup>33)</sup>

Die Hauptindikatoren für die wirtschaftliche Entwicklung 2006 sind tatsächlich nicht schlecht, nur ist dies nicht das Verdienst der Regierung:<sup>34)</sup>

Das Wirtschaftswachstum wird nach 3,5 Prozent 2005 dieses Jahr um fünf Prozent liegen; eine Rate, die aber auch schon die linke Vorgängerregierung 2004 mit 5,4 Prozent zu verzeichnen hatte. Damit ist das Wachstum fast doppelt so hoch wie im Euro-Raum mit 2,6 Prozent, aber geringer als etwa in Tschechien (6,2 Prozent) und der Slowakei (8,2 Prozent). Die kurzfristigen Zinsen liegen mit 4,2 Prozent etwas über dem Euro-Durchschnitt von 3,1 Prozent.

Beim Handel stieg der Export mit 15,5 Prozent stärker an als der Import mit 14,8 Prozent (2005: acht

31) Vgl. Jarosz, *Macht*, aaO. S. 57ff. zum politischen Klientelismus in Polen.

32) Die Berichte wurden am 5.12.2006 vorgelegt, vgl. FAZ vom 6.12.2006, S. 14: Nur Malta und Zypern könnten den Euro-Beitritt bald schaffen. Außer Slowenien erfüllt noch kein neuer EU-Mitgliedstaat die Beitrittskriterien.

33) Siehe die Daten zu Polen am Ende des Beitrags.

34) Als Grundlage wurde vor allem der *Economic Outlook* No. 80 der OECD vom November 2006 herangezogen: [www.oecd.org](http://www.oecd.org), sowie die Daten des Główny Urząd Statystyczny GUS (Zentrales Amt für Statistik Polens), [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).



zu 4,7 Prozent; 2004: 14 zu 15,2 Prozent). Nach 2005 ergibt sich erneut ein kleiner Überschuss in der Handelsbilanz. Die Verflechtung mit der EU ist hoch: 75 Prozent der Einfuhren und 80 Prozent der Ausfuhren entfallen auf den Handel in der EU. Dynamisch ist auch die Handelsentwicklung mit Deutschland: Rund 30 Prozent seines Außenhandels (40 Milliarden Euro) wickelte Polen 2005 mit Deutschland ab. Andersherum waren es zwar nur knapp drei Prozent (38 Milliarden Euro), aber damit ist Polen gleichauf mit Russland zehntgrößter Handelspartner Deutschlands in Europa und bei der Ausfuhr das zehntwichtigste Bestimmungsland.<sup>35)</sup>

Der guten Konjunktur folgen die Löhne in der Wirtschaft, die um 4,5 Prozent stiegen. Damit liegen die Löhne deutlich über der Produktivitätsentwicklung von mageren 2,2 Prozent (Tschechien 5,1 Prozent, Slowakei 5,9 Prozent). Die Inflation ist mit 1,4 Prozent gering und liegt unter dem Durchschnitt des Euro-Raumes (1,8 Prozent). Der private Verbrauch ist um fünf Prozent so stark angestiegen wie zuletzt in den neunziger Jahren. Die öffentlichen Ausgaben stiegen dagegen moderat um 2,3 Prozent nach 5,3 Prozent im Jahre 2005. Das ist angesichts eines Haushaltsdefizits von 4,1 Prozent, das die Defizitgrenze des Euro-Bereichs von drei Prozent klar übersteigt, dennoch zuviel. Allerdings ist die Staatsquote von 42,8 Prozent gemessen am Bruttosozialprodukt geringer als im Euro-Raum mit 47,4 Prozent, wobei aber auch auf der Einnahmenseite im Staatshaushalt geringere Sätze stehen: 38,6 Prozent gegenüber 44,9 Prozent. Die Staatsschulden sind mit 42,5 Prozent deutlich höher als in Tschechien (30,3 Prozent) und der Slowakei (34,5 Prozent).<sup>36)</sup> Bei den Sozialausgaben liegt Polen als einziges der neuen Mitgliedsländer über dem OECD-Durchschnitt.<sup>37)</sup> Dennoch ist das soziale System nur zum Teil gut ausgebaut und weiter unterfinanziert. Die sozialen Unterschiede nehmen zu.<sup>38)</sup> Beim Gini-Koeffizienten, der umso höher ist, je größer die Ungleichverteilung der Einkommen ist, lag Polen 1999 bei 0,33 und 2002 bei 0,345 und damit weit vorne in Europa, während Tschechien 0,254 und Deutschland 0,283 zu verzeichnen haben und Dänemark mit 0,247 die geringste Ungleichverteilung aufweist.<sup>39)</sup> Im Entwicklungsindex der Vereinten Nationen rangiert Polen unter den

35) Vgl. Statistisches Bundesamt: *Statistisches Jahrbuch 2006*, S. 471, 475, 477.

36) Vgl. zu letzterem und insgesamt auch den Bericht der Weltbank *EU-8 Quarterly Economic Report*, September 2006: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

37) Vgl. *OECD Factbook 2006*: Zahlen in Prozent des Bruttosozialprodukts 2001, OECD Durchschnitt 20,9, Irland 13,8, Tschechien 20,1, Polen 23, Deutschland 27,4, Schweden 29,8.

38) Zur sozialen Ungleichheit und ihren Folgen in Polen vgl. Jarosz, *Macht*, aaO. S. 114–151; 2003 bezog über die Hälfte der Polen niedrigere Einkommen als das soziale Existenzminimum, 144.

39) Human Development Index (HDI), New York 2006, 335. Der HDI wird jährlich im Weltentwicklungsbericht der UNO veröffentlicht.

hoch entwickelten Ländern auf Platz 37 am Ende der EU-25 Staaten, jedoch knapp vor den Baltischen Staaten und der Slowakei. Rund zehn Prozent der Bevölkerung müssen mit weniger als vier Dollar am Tag auskommen.<sup>40)</sup> Ein Armutsrisiko besteht vor allem für Alte und Arbeitslose. Es gibt z.T. extreme soziale Unterschiede zwischen Stadt und Land, zwischen der Bildungselite und einem hohen Bevölkerungsanteil mit geringer Bildung. Um weitere Fortschritte anzustoßen, müssten die Ausgaben für Forschung und Entwicklung angehoben werden.

Der Arbeitsmarkt ist mit niedriger Beschäftigtenquote und hoher Arbeitslosenrate der schlechteste in der EU.<sup>41)</sup> Die Arbeitslosigkeit ist zwar von 17,4 auf zuletzt 13 Prozent im November gesunken; damit liegt Polen aber immer noch 5,1 Prozent über dem Durchschnitt des Euro-Raumes und ganz am Ende der Statistik: 2,3 Millionen Menschen sind arbeitslos. Dabei ist die Rate der Beschäftigten mit 54,5 Prozent deutlich niedriger als im Euro-Raum mit 66,2 Prozent. Unverhältnismäßig hoch ist der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft, dagegen ausbaufähig die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich.<sup>42)</sup> Zu berücksichtigen bei der Absenkung der Arbeitslosigkeit ist die Arbeitsmigration: Mehr als eine Million Polen gingen seit 2004 ins Ausland, insbesondere nach Großbritannien, Irland und Schweden, die den Arbeitsmarkt freigegeben haben. Vor allem junge, gut ausgebildete Menschen zieht es angesichts der überproportional hohen Jugendarbeitslosigkeit (2005: 36,3 Prozent)<sup>43)</sup> ins Ausland. Polen ist Auswanderungsland und hat angesichts einer sehr geringen Geburtenrate von 1,2 Kindern wie auch Tschechien und Ungarn eine kontinuierlich abnehmende Bevölkerung. Es wird vom demographischen Wandel, der Verringerung und Alterung der Bevölkerung, nachdrücklich betroffen sein. Wie die Prognosen zeigen, wird es schon bald mehr Leistungsbezieher geben als Beschäftigte, mit entsprechenden Folgen für die Volkswirtschaft und den Staatshaushalt. Schon heute entfallen auf 100 arbeitende Polen 87 staatliche Leistungsbezieher. Trotz bereits erfolgter Reformen des Gesundheitswesens und des Rentensystems wird der Ausgabendruck für die öffentliche Hand weiter steigen. Diese Tendenzen können in Zukunft die Entwicklung gefährden.<sup>44)</sup>

- 40) Ebd. 288, 295; auf der Skala von 0 bis 1 kam Polen 2004 mit 0,862 Punkten auf Platz 37 (2003 Platz 36 mit 0,858).
- 41) Zu Ausmaß, Struktur und Tendenzen der Arbeitslosigkeit vgl. Jarosz: *Macht*, aaO. 152–176.
- 42) Mit 19,2 Prozent Erwerbstätigen in der Landwirtschaft steht Polen in der EU (fünf Prozent) einsam an der Spitze, wird dort aber jetzt durch Rumänien mit ca. 30 Prozent abgelöst. Bei den Dienstleistungen steht Polen (53,9 Prozent) dagegen mit der Slowakei (53,8) ganz am Ende der Skala der EU mit im Schnitt 70 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt: Europäische Union 2006, [www.eds-destatis.de](http://www.eds-destatis.de).
- 43) Statistisches Bundesamt: Europäische Union 2006, [www.eds-destatis.de](http://www.eds-destatis.de).
- 44) Vgl. zum Versagen der Wirtschafts- und Reformpolitik Jarosz: *Macht*, aaO. S. 60–70, zum Verhältnis von Berufstätigen und Leistungsbezieher S. 68.

Auf der Basis der wirtschaftlichen und politischen Daten ergeben sich aus dem jüngsten Quartalsbericht der Weltbank für Polen folgende Bewertungen und Schlussfolgerungen:<sup>45)</sup>

45) Worldbank: *EU-8 Quarterly Economic Report*, September 2006, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

46) Vgl. [www.transparency.de](http://www.transparency.de): 2006 belegt Polen Platz 61 gemeinsam mit Jamaika (2005 Platz 74) und wird als das korrupteste Land in der EU-25 bezeichnet. Eine sehr luzide Analyse von Ursachen und Ausmaß der Korruption in Polen als „Auslöser wie auch als Folge der institutionalisierten Ineffektivität des polnischen Staates sowie des ethischen Verfalls“ gibt Jarosz: *Macht*, aaO. S. 219–271.

47) OECD: *Economic Survey of Poland 2006*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

- Die politische Situation behindert die weitere Umsetzung der Reformagenda, kompliziert die fiskalische und makroökonomische Stabilisierung und verzögert die Einführung des Euro.
- Die Haushaltsdisziplin lässt zu wünschen übrig, wobei das Budget für 2007 auf eine weitere zu große Laxheit hindeutet. Die vorgesehene Defizitobergrenze sollte unbedingt eingehalten werden.
- Nach dem EU-Beitritt ist das notwendige Reformprogramm nicht konsequent genug weitergeführt worden: Die wirtschaftliche Freiheit ist nicht vergrößert, die Korruption nicht wesentlich eingeschränkt worden.<sup>46)</sup> Zwar wurde eine Zentrale Korruptionsbehörde eingerichtet, die aber mit ihren weitgehenden Kompetenzen eher bürokratisch und behindernd zu wirken droht. Bei Wettbewerbsfähigkeit, Bedingungen für Unternehmer und Regierungshandeln gibt es Verschlechterungen. Die Privatisierung und Liberalisierung in „strategischen Sektoren“ ist weitgehend gestoppt worden. Die Regierung möchte im Gegenteil dort die Kontrolle wiedererlangen. Die entscheidenden Verwaltungs- und Finanzreformen wurden weitgehend aufgeschoben. Eine Reform des Sozialsystems ist nicht geplant. Diesen Bereichen sollte jedoch verstärkt Beachtung geschenkt werden, einschließlich der Erhöhung der dringend benötigten Infrastrukturinvestitionen und der Nutzung des EU-Infrastrukturfonds.

Das ökonomische Gutachten der OECD sieht Polen ebenfalls vor großen Herausforderungen:<sup>47)</sup> In der Finanzpolitik gelte es, die Ausrichtung an den Kriterien für die Euro-Einführung sicherzustellen und wirtschaftspolitisch für mehr Beschäftigung zu sorgen. Dafür müssten die Staatsausgaben, insbesondere die Sozialtransfers und die Steuerbelastung gesenkt werden. Als Ursachen für die unterdurchschnittliche Performance Polens werden die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, das schlechte Geschäftsklima, inklusive des beherrschenden Einflusses der öffentli-

chen Hand und schlechter Rahmenbedingungen für Unternehmer und Investoren hervorgehoben. Um Arbeitsmarkt, Produktivität und Gerechtigkeit zu fördern, werden zudem weitere Reformen im Bildungssektor zur Entwicklung des Humankapitals empfohlen.

## ■ Fazit

Der Blick auf die politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten zeigt, dass der Transformations- und Reformprozess noch lange nicht abgeschlossen ist. Polen verfügt zwar über eine funktionierende parlamentarische Demokratie und eine Marktwirtschaft mit relativ hohen sozialen Ausgaben, hat aber weiterhin erheblichen strukturellen und sozialen Reformbedarf. Der Staat als Garant stabiler Rahmenbedingungen und effizienter Dienstleistungen muss den aktuellen Erfordernissen weiter angepasst werden, die Infrastruktur ist dringend ausbaubedürftig, und die wirtschaftlichen Reformen müssen fortgeführt werden. Der Prozentabstand gegenüber den Ländern der EU-15 ist erheblich. Er ist abzulesen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, das in Polen kaufkraftbereinigt 2005 knapp 46 Prozent des Wertes der EU-15 betrug. Damit lag Polen bisher mit den baltischen Staaten und der Slowakei am Ende der europäischen Skala, wo es jetzt durch Bulgarien und Rumänien abgelöst wird.<sup>48)</sup> Um den Rückstand aufzuholen, bedarf es voraussichtlich mehr als 20 Jahre. So kommt denn auch der wirtschaftspolitische Fachmann der oppositionellen PO, Adam Szejnfeld, zu dem Ergebnis: 2006 sei das beste Jahr für die polnische Wirtschaft gewesen, aber auch ein Jahr vergebener Chancen, weil die notwendigen Finanz-, Steuer- und Sozialreformen nicht vorangebracht wurden.<sup>49)</sup>

Die Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit der Regierung zu verbessern, um die andauernden Defizite zu beheben und die Entwicklung voranzutreiben, bleibt die zentrale politische Herausforderung für Polen. Dies könnte zugleich die Entfremdung eines großen Teils der Bevölkerung von der Politik reduzieren.

48) Vgl. Statistisches Bundesamt: EU 2006, [www.eds.destatis.de](http://www.eds.destatis.de), Beträge in Euro: Bulgarien 7400, Rumänien 7700, Lettland 10900, Polen 11600, Litauen 11900, Slowakei 12700, Estland 13000, Ungarn 14500, Malta 16200, Portugal 16600, Tschechien 17100, Slowenien 18900, [...] Deutschland und EU-15: 25300.

49) In: *Rzeczpospolita* vom 29.12.2006, B 2.

## ■ Anhang: Polen – Daten im Überblick

50) Statistisches Bundesamt: Europäische Union 2006, www.eds-destatis.de.	(Stand 2004/05 <sup>50)</sup> , 2006 <sup>51)</sup> )	
51) Główny Urząd Statystyczny GUS (Zentrales Amt für Statistik Polens), www.stat.gov.pl.		
52) Ebd. Quarterly information on the labour market.		
53) Ebd.		
54) Ebd. Statistical Bulletin No. 11 December 2006, Wages and salaries.		
55) EU-Regional Policy: The European Structural Funds (2004–2006) Polska; Cohesion Policy 2007–2013 Poland, www.ec.europa.eu/re- gional_policy/index_de.htm.		
	Fläche	312,700 km <sup>2</sup> – sechstgrößtes Land der EU-27
	Bevölkerung	38,2 Mill.: sechstgrößte Bevölkerungs- zahl in der EU-27
	Geburtenrate	1,2: niedrigste Rate in der EU mit Lettland, Slowenien, Tschechien
	Wanderungssaldo	– 0,2 je 1000 Einwohner: schlechtester Saldo nach Litauen (– 2,8), Nieder- lande (– 0,6), Lettland (– 0,5), Rumä- nien (– 0,5)
	Beschäftigtenquote <sup>52)</sup>	3. Q 2006: 54,5 Prozent (– 1,2 Prozent zu 2005): Männer 62,6 Prozent, Frauen 47,1 Prozent (EU-15: 78,6 und 62 Pro- zent)
	Erwerbstätige in:	
	Land-, Forstwirt.	19,2 Prozent (EU-15: 3,8 Prozent)
	Prod. Gewerbe	26,8 Prozent (EU-15: 24,1 Prozent)
	Dienstleistungen	53,9 Prozent (EU-15: 72,1 Prozent)
	Arbeitslosenquote <sup>53)</sup>	3. Q 2006: 13 Prozent, 2,364 Mill., unter 25 Jahren 27,9 Prozent; 2005: 17,4 Prozent, unter 25 Jahren: 36,3 Pro- zent
	Durchschnittslohn <sup>54)</sup>	2006: 640 € (2.465 Zloty); öffentlicher Dienst 765 € (2946 Zloty)
	Bruttoinlandsprodukt Insgesamt	2006 ca. 5 Prozent, 2005 + 3,2 Prozent 2005: 240,5 Mrd. €, 6300 pro Kopf (= 23,9 Prozent von EU-15)
	Nach Kaufkraft	2005: 443,6 Mrd. €, 11 600 pro Kopf (= 45,9 Prozent von EU-15)
	Zinsen, kurzfristig	2006: 4,2 Prozent
	Inflationsrate	2006: ca. 1,4 Prozent, 2005: 2,2 Pro- zent
	Haushaltsdefizit	2006: ca. 4,1 Prozent, 2004: – 3,9 Pro- zent
	Staatsverschuldung	2006: ca. 42,5 Prozent, 2004: 43,6 Pro- zent
	Staatsquote	2006: ca. 42,8 Prozent
	Sozialausgaben	2006: ca. 23 Prozent
	Hilfe aus EU- Regionalfonds <sup>55)</sup>	2004–2006: 12,81 Mrd., 168 Euro pro Kopf/Jahr 2007–2013: 67,28 Mrd., 252 Euro pro Kopf/Jahr (19,4 Prozent v. Fonds) Polen genießt mit Estland die weitaus höchste EU-Förderung.

Das Manuskript wurde am 8. Januar 2007 abgeschlossen.