

Potentielle Stabilität

POLEN NACH DEM ENDE DER IV. REPUBLIK

Nach Jahren einer sowohl innen- wie außenpolitisch unruhigen Entwicklung steht Polen vor einer Phase potentieller politischer Stabilität. Am dringendsten notwendig erscheint, das politische Handeln im Namen des Gemeinwohls zu rationalisieren. Die Analyse geht auf die politische Entwicklung seit 2005 ein. Sie beschreibt die innenpolitischen Kernprobleme, die Aufgaben in der Europa- und Deutschlandpolitik sowie die Entwicklungen im Parteiensystem, in Zivilgesellschaft, Kirche und Medien. Der vollständige Beitrag mit Anmerkungen erscheint in den KAS-Auslandsinformationen.

Mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Herbst 2005 kamen die Zwillingbrüder Kaczyński von der konservativen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ PiS an die Macht. Sie verfolgten in einem konservativ-sozialen und nationalen Lagerkonzept im Verein mit den beiden populistischen Parteien „Selbstverteidigung“ und „Liga der Polnischen Familien“ das Projekt einer grundlegenden Erneuerung Polens durch Bildung einer IV. Republik. Diese sollte für mehr soziale und historische Gerechtigkeit sorgen, mit Korruption und postkommunistischen Seilschaften aufräumen, die „kaputte Gesellschaft“ in Ordnung bringen, den Staat effektiver gestalten und die linksliberale öffentliche Meinungsführerschaft brechen. Mit diesem Projekt entsprach die neue Regierung einer weit verbreiteten Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit der nach 1989 geschaffenen III. Republik, die seit 2001 erneut - nach 1993-97 - von den Postkommunisten regiert worden war. Die in den Wahlen knapp unterlegene liberal-konservative „Bürgerplattform“ PO unter Donald Tusk verblieb in der Opposition. Es folgte eine zweijährige Zeit stabiler Instabilität mit einer fragilen Mehrheit im Parlament, unseriö-

sen Koalitionspartnern, dauerndem Kampf und Streit, Skandalen, immer wieder drohenden Neuwahlen, ständigen Ministerwechseln, Beispitzelungen und fragwürdigen Verhaftungen durch die neue Antikorruptionsbehörde. Die Außenpolitik wurde in einer eigenartigen Mischung aus internationaler Unerfahrenheit, Inferioritätskomplexen und einem gleichzeitigen nationalen Anspruchsdanken intoniert, dass sich aus dem Selbstverständnis als Opfer der durch Deutschland und Russland diktierten Geschichte ergab. Mit jeder „Anpassung“ oder „Unterwürfigkeit“ sollte es ein Ende haben. Nationale Interessen sollten nun auf gleicher Augenhöhe durchgesetzt werden. Dem vermeintlich erneuten „deutschen Hegemoniestreben“ in Europa sollte ebenso wie der angeblichen deutschen Geschichtsvergessenheit und „Geschichtsmanipulation“ entschieden entgegengetreten werden. Schon bald war auf Seiten der neuen polnischen Regierung eine Rückkehr zum früheren Misstrauen gegenüber Deutschland zu konstatieren. Ein Zeichen dafür, dass die Nationalkonservativen in Polen durch die Mitgliedschaft in NATO und EU ihren „Umzäunungs- und Opferkomplex“ (Adam Krzemiński) längst nicht abgelegt haben. Die Auseinandersetzungen mit Deutschland rankten sich um die Gaspipeline zwischen Russland und Deutschland in der Ostsee, um das im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD verankerte „Sichtbare Zeichen gegen Vertreibungen“ und kulminierten schließlich während der europäischen Ratspräsidentschaft Deutschlands im ersten Halbjahr 2007 im Streit um den EU-Reformvertrag, bei dem Polen in einer Art von va banque Spiel ein neues Abstimmungssystem im Rat („Quadratwurzel oder Tod“) durchsetzen wollte. Als schließlich im Sommer 2007 die Regierungskoalition in tiefem Misstrauen gegeneinander auseinanderbrach, wurde der Weg zu vorgezogenen Neuwahlen beschritten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE

3. Juni 2008

www.kas.de/polen

www.kas.de

Bei den Wahlen am 21. Oktober konnte die PiS ihr Ergebnis von 2005 noch einmal um 5 % und gut zwei Millionen Stimmen verbessern. Sie kam auf 32,1 %. Als eindeutiger Sieger ging jedoch die PO aus den Wahlen hervor. Sie gewann als weitaus stärkste Partei mit 41,5 % 209 von 460 Parlamentssitzen. Seit 19. November 2007 bildet sie gemeinsam mit der ländlich ausgerichteten „Polnischen Volkspartei“ PSL (8,9 %, 31 Sitze) eine stabile Regierungskoalition. Beide Parteien gehören zur Europäischen Volkspartei (Christdemokraten). Die PiS ist stärkste Oppositionspartei mit 158 Abgeordneten. Die populistischen Parteien „Selbstverteidigung“ und „Liga der Polnischen Familien“, die in den letzten Jahren bis zu einem Viertel der Wähler angezogen haben, sind von der PiS absorbiert worden und nicht mehr im Parlament vertreten. Das bedeutet nicht, dass es mit dem politischen Populismus sein Bewenden hat. Seine Heimstatt hat er jetzt hauptsächlich in der PiS; seine Nahrung erhält er durch die Probleme der sozialen Ungerechtigkeit, die Schwächen der Eliten, aus der Beschwörung der Gefahren aus dem Ausland und aus dem fehlenden Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik. Nach den frustrierenden Erfahrungen eines dreifachen Scheiterns zunächst des „Wahlbündnisses Solidarność“ von 1997 bis 2001, dann des Linksbündnisses bis 2005 und schließlich des Reformprojektes der „IV. Republik“ hat heute eine große Mehrheit in Polen schlichtweg die Nase voll von dem dauernden politischen Kampf und Streit und sehnt sich nach einer seriösen Politik. Die Regierung Tusk muss vor diesem Hintergrund neues Vertrauen aufbauen und das schlechte Image der Politik in Polen aufpolieren. Dazu gehört, dass es wirtschaftlich weiter aufwärts geht und auch die Armen davon profitieren, dass eine politische Kultur obsiegt, die sich an Gerechtigkeit und Gemeinwohl orientiert, und dass es partnerschaftliche Beziehungen mit den Nachbarn gibt.

Innenpolitische Kernprobleme

Innenpolitisch wird die frühere Spaltung der Gesellschaft zwischen Solidarność-Anhängern und Postkommunisten zunehmend durch die Auseinandersetzung der „Solidarność-Kinder“ PO und PiS überdeckt. Die Kohabitation zwischen dem Präsidenten von der PiS und dem Premier von der PO und deren Konkurrenz mit

Blick auf die Präsidentenwahl 2010 machen diese Auseinandersetzung zu einem virulenten Faktor in der Innen- wie in der Außenpolitik. Die neue Regierung muss sich jetzt in der Sachpolitik bewähren. Die Bedingungen sind dafür einerseits nicht schlecht: Polen hat bei den demokratischen und marktwirtschaftlichen Standards ein stabil hohes Niveau erreicht. Es gibt jedoch ein hohes Wirtschaftswachstum von rund 6 %, EU-Fördergelder fließen, der Zloty ist stark wie nie, die Arbeitslosigkeit ist in den letzten vier Jahren rapide gesunken. Andererseits gilt es, große Herausforderungen zu bewältigen. Das Regierungshandeln ist in Bezug auf Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit stark verbesserungsbedürftig. Polen muss den Aufholprozess weiter gestalten, um den Lebensstandard der alten EU-15 zu erreichen. Das wird 15 bis 20 Jahre in Anspruch nehmen. Dafür bedarf es einer grundlegenden Reform des Steuer- und Sozialwesens, der Justiz und Verwaltung und erheblicher Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung. Das Haushaltsdefizit von rund 4 % muss gesenkt werden; gleichzeitig steigt der Ausgabendruck auf die öffentliche Hand durch Lohnforderungen, die Notwendigkeit der Armutsbekämpfung, die negative demographische Entwicklung und anderes mehr. Die dauerhafte, tief greifende Armut und wachsende Kluft zwischen Arm und Reich ist ein großes Problem. Ebenso die zu hohe Zahl staatlicher Leistungsbezieher. Durch die negative demographische Entwicklung und den steigenden Anteil der Alten wird sich dieses Problem noch verstärken. Die Beschäftigungsquote muss erhöht werden. Die hohe Auswandererzahl gerade unter jungen Menschen zeugt von der Perspektivlosigkeit im eigenen Land. Zudem ist die ungute Verquickung von Staat und Wirtschaft durch Privatisierung der Staatsbetriebe aufzulösen. Die nach wie vor hohe Korruptionsrate ist zu senken. Die Agenda der Reformnotwendigkeiten ist also lang und anspruchsvoll. Die Wahlen zum Europaparlament 2009 werden ein erster Gradmesser für die Regierung Tusk sein. 2010 folgen die Regional- und Präsidentenwahl. Im Herbst 2011 stehen regulär Parlamentswahlen an, gleichzeitig hat Polen dann die Europäische Ratspräsidentschaft inne.

POLEN

STEPHAN RAABE

3. Juni 2008

www.kas.de/polenwww.kas.de

Die Europapolitik ist parteipolitisch weiter umstritten. Hier geht es bei den Konservativen um den Grad der Integration und das Maß der Selbstbestimmung, um die Befürchtung, von Brüssel und den großen Mächten dominiert zu werden, die eigene nationale Identität durch Eingriffe der EU zu verlieren. Während die polnische Bevölkerung laut den Umfragen des Eurobarometers zu den stärksten Befürwortern der EU gehört und ihr mehr Vertrauen entgegenbringt als der eigenen Regierung, muss Polen politisch erst noch seinen Platz und seine Rolle in der EU finden. Nicht wenige haben jedoch in Polen den Eindruck, ihr Land werde von den Partnern trotz seiner Größe wegen seiner geschichtsbedingten Rückständigkeit als zweitklassiges Mitglied behandelt. Für die Partner wiederum ist schwer zu erkennen, welchen Kurs Polen in der Europapolitik zu steuern gedenkt: den eines Europas der Nationen gemeinsam mit Großbritannien, bei dem der liberale Markt, die klassische intergouvermentale Kooperation und möglichst schnelle Erweiterungen vor allem mit Blick auf die Ukraine im Vordergrund stehen; oder den einer politischen Union an der Seite von Deutschland und Frankreich, bei dem durch die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Institutionen nach der Gemeinschaftsmethode das supra-nationale Element gestärkt und ausgebaut wird. Die Richtungsentscheidung darüber, welches EU-Mitglied Polen sein möchte, ist bisher nicht eindeutig getroffen und in den Konsequenzen auch nur wenig diskutiert worden. Die Debatte darüber wird erleichtert, wenn der EU-Reformvertrag in Kraft tritt und man sich der europäischen Sacharbeit zuwenden kann nach der Devise, dass die EU sich letztlich durch ihre Arbeit bestimmt. In Polen ist Europapolitik immer auch mit Deutschland verbunden. Der Regierungswechsel 2007 eröffnet hier ebenfalls neue Perspektiven und Chancen. Nach mittlerweile acht Jahren der Krise und dem verschärften Streit der letzten zwei Jahre wird es in den Beziehungen zwischen Deutschland und Polen vorrangig darauf ankommen, eine konstruktive Atmosphäre zu schaffen und neues Vertrauen zu gewinnen. Gemeinsam gilt es, die politischen Hauptprobleme und Divergenzen, die mit der neuen Regierung nicht verschwunden sind, zu definieren und zu bearbeiten. Sodann sollten die gemeinsamen Interessen und Felder

der Zusammenarbeit abgesteckt und besprochen werden. Eine neue Agenda ist nötig. Dabei wird die Geschichte insbesondere im Gedenkjahr 2009, wenn an den 70. Jahrestag des Kriegsbeginns und das 20. Jubiläum der Wende erinnert wird, eine bedeutende spielen. Die Geschichte spielt weiter in die aktuelle Tagespolitik hinein und bleibt eine wichtige Wahrnehmungskategorie Deutschlands in Polen.

Entwicklung des Parteiensystems

In der parlamentarisch-pluralistischen Demokratie sind Parteien die eigentlichen Träger und Konsolidierer der Demokratie. Sie haben deshalb bei der Stabilisierung der jungen postdiktatorischen Demokratien eine Kernfunktion. Vor diesem Hintergrund ist die Instabilität des Parteiensystems in Polen ein problematischer Faktor. Die Volatilität im Parteiensystem war bisher groß. Außer der postkommunistischen Linken und der bäuerlichen „Polnischen Volkspartei“ (PSL), die auf eine Tradition bis ins 19. Jahrhundert zurückblickt und die „Volksdemokratie“ als Blockpartei überdauerte, waren die Parteien bislang eher flüchtige Wahlplattformen mit wenig ausgeprägten Strukturen sowie Bewegungen mit stark populistischen Zügen. Dies trug nicht zu politischer Kontinuität und stabilen Verhältnissen bei. Hier scheint sich nach den letzten Wahlen eine neue Perspektive zu eröffnen. Die populistischen Bewegungen scheiterten. Die 2001 aus der Solidarność-Bewegung hervorgegangenen Parteien PO und PiS belegen die Mitte und den rechten Bereich des Spektrums, die Linke erneuert sich und die PSL ist mit einer sozialen Note auf die Landbevölkerung ausgerichtet. Damit kristallisiert sich ein Vierparteiensystem heraus, in dem der PSL als potentiell Koalitionspartner der drei anderen Parteien die Rolle des Mehrheitsbeschaffers zufällt und das jetzt mehr nach politischen Unterschieden als nach früheren historischen Lagern strukturiert ist. Solange sich jedoch nur höchstens die Hälfte der Wahlberechtigten an den Parlamentswahlen beteiligen, spiegelt das Parteiensystem weiterhin nur unzureichend die Strukturen der Interessen und die sozialen Gruppen wider. Auch gibt es gerade bei den neuen Parteien weiter erhebliche Defizite: Die internen Strukturen sind unterentwickelt, die Parteigliederungen wenig aktiv; es fehlt eine solide Mitgliederbasis; die Wählerfluktuation ist hoch; eine starke persönliche Führung ist in

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE

3. Juni 2008

www.kas.de/polen

www.kas.de

den meisten Formationen bestimmend, innerparteiliche Demokratie wenig ausgeprägt; die Programmatik ist eher unbestimmt; Ämterpatronage und Eigeninteressen überlagern das Denken pro publico bono; das Gemeinwohl wird Gruppeninteressen untergeordnet. Das hat zur Folge, dass nicht die Parteien, sondern die Regierungen für die Formulierung des politisch Notwendigen zuständig sind. Dies leistet dem alten obrigkeitsstaatlichen Denken Vorschub, nach der die Richtung von oben vorgegeben wird.

Zivilgesellschaft, Kirche und Medien

Über die Parteien hinaus haben Zivilgesellschaft, Medien und politische Kultur eine zentrale Bedeutung bei der Konsolidierung der Demokratie. Deshalb war eines der drei grundlegenden Ziele der Transformation in Mitteleuropa nach 1989 neben der Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft die Ausbildung der Zivilgesellschaft. In Bezug auf die ersten beiden Ziele kann man in Polen insgesamt eine erfolgreiche Entwicklung feststellen. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft größere Schwierigkeiten. Sie ist in Polen nach wie vor relativ schwach entwickelt, wenn auch die katholische Kirche als Großorganisation manches auffängt. Die gesellschaftliche Beteiligung ist insgesamt unterentwickelt. Das Sozialkapital als Indikator für das individuelle gesellschaftliche Engagement hat mit unter 20 % einen der niedrigsten Werte in Europa. Laut EU-Untersuchungen gibt es in Polen die schwächste zivilgesellschaftliche Beteiligung unter 21 untersuchten Nationen in Europa. Die Eliten engagieren sich wenig im NGO-Sektor und stehen diesem oft sogar ablehnend gegenüber. Ein großes Hemmnis für die Entwicklung des Dritten Sektors ist die schlechte finanzielle Situation. Die Unterstützung des Sektors aus öffentlichen Mitteln beträgt nur ein Viertel bis ein Drittel der Förderung in den westeuropäischen Ländern. Der NGO-Sektor ist in Polen ökonomisch fünf Mal schwächer ausgestattet als der Durchschnitt der westlichen Länder. Dreiviertel der Organisationen sind auf ehrenamtlicher Basis tätig, 18 % haben bis zu fünf, 7 % mehr als fünf Mitarbeiter. Ein weiterer Blockadefaktor sind die inneren Schwächen im zivilgesellschaftlichen Sektor, nämlich niedrige Organisationskultur, fehlende Mitgliederbasis, keine

gemeinsame Repräsentation, Nichtbeachtung ethischer Standards, Oligarchisierung und Klientelistische Beziehungen, Gouvernentalisierung und Kommerzialisierung. Die gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Rahmenbedingungen für die Unterstützung des Sektors sind rückständig. Kaum 3 % der NGOs sind schwerpunktmäßig im Bereich von Politik, Recht und in internationalen Angelegenheiten engagiert. In der polnischen Gesellschaft fehlt es also an sich selbst tragenden oder vom Staat unterstützten Strukturen, an politischer Bildung, an einer kritisch-konstruktiven Verbindung zwischen Volk, Parteien und Staatsorganen, an einem staatsbürgerlichen Ethos sowohl bei den Regierten wie auch bei den Regierenden. Die katholische Kirche als kulturelle Prägestärke ist der institutionalisierteste Teil der polnischen Zivilgesellschaft, der die Defizite in diesem Bereich zumindest teilweise ausgleicht und dazu beiträgt, dass die Gefahr der gesellschaftlichen Deprivation sich insgesamt in Grenzen hält. Aufgrund des hohen Niveaus der Religiosität, des Kirchgängeranteils von fast 50 %, des hohen Vertrauensvorschlusses, ihrer vielfältigen Organisationen und Bewegungen und nicht zuletzt wegen ihrer Soziallehre verfügt die Kirche über ein außerordentliches Potential.

Ohne die Mitwirkung der Kirche wird der Aufbau der Zivilgesellschaft kaum gelingen. In Polen heißt wirken in der Gesellschaft immer auch Wirken mit der Kirche. Aber wie das Land, so ist auch die Kirche politisch gespalten und zu sehr mit eigenen Problemen beschäftigt, um wirkliche Impulse geben zu können. Die national-integristischen Kreise um Radio Maryja mit ihren zum Teil fundamentalistischen Äußerungen bereiten Sorgen. Der offene Katholizismus ist in seiner Dialogfähigkeit und Bereitschaft zum Engagement zu stärken. Insbesondere die christlichen Laien sind herausgefordert, stärker als bisher ihre Verantwortung bei der Gestaltung des Gemeinwesens wahrzunehmen. Die polnischen Medien stehen als „IV. Macht“ ebenfalls vor Herausforderungen. Da die Parteien in Polen noch immer fragil sind und Personen das öffentliche Leben mehr beeinflussen als Institutionen, gilt die Rede von der Demokratie als Mediendemokratie mehr noch als in Westeuropa. So kreieren die Medien im polnischen Kampf Gut gegen Böse auf der steten Suche nach Skandalen und Sensationen maßgeblich die politische Wirklichkeit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE

3. Juni 2008

www.kas.de/polen

www.kas.de

mit. Die Frage der Lösung strategischer Probleme von Staat und Gesellschaft tritt demgegenüber in den Hintergrund. In vielen Bereichen bleibt eine unabhängige, qualifizierte und kritische Berichterstattung ein Desiderat. Die Kehrseite der politischen Macht der Medien ist, dass sie da, wo dies möglich ist, durch die starke Politisierung zugleich in ihrer Freiheit und Funktionsfähigkeit eingeschränkt werden. In der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen ist Polen aufgrund verstärkter Pressionen und Zensur auf Platz 56 das Schlusslicht der EU noch hinter den Neumitgliedern Bulgarien (51) und Rumänien (42). Andererseits genießen Fernsehen und Zeitungen in Polen laut Umfragen mit 55 bzw. 48 % ein ordentliches Vertrauen, fast doppelt so viel wie Parteien (24 %) und Parlament (30 %). Der Einfluss der Politik auf die Medien ist durch Personal- und Lizenzhoheit und inhaltliche Eingriffe insbesondere bei den öffentlich-staatlichen Sendern sehr hoch. Deshalb ist die Pluralität der Berichterstattung in Presse und Internet deutlich größer als beim öffentlichen Fernsehen und Radio, das bislang seine dominante Position gegen die Privaten verteidigen konnte. Der Versuch, politische Kontrolle über die Medien auszuüben, hat sich unter der PiS-Regierung verschärft. Der Nationale Rundfunkrat ist durch die 2005/06 vorgenommene Umstrukturierung in der Hand der PiS-Opposition, die die Berichterstattung weiter maßgeblich beeinflusst. Von den drei großen Mediengruppen stehen dagegen zwei (Agora und ITI) der heutigen Regierung nahe, eine (Radio Maryja-Gruppe) unterstützt die konservative Opposition. Mit seinen fast 40 Millionen Konsumenten ist der polnische Medienmarkt auch für ausländische Investoren von Interesse. Die deutschen Verlage Springer (Boulevard-Blatt FAKT 530.000 Auflage, Tageszeitung Dzienik 165.000 Auflage) und Passauer Presse (Tageszeitung Polska 360.000 Auflage) sind auf dem Zeitungsmarkt stark vertreten. Der Bauer-Verlag ist durch die Übernahme der Mediengruppe Broker FM zum Marktführer auf dem polnischen Radiomarkt geworden.