

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS
POLEN

24. November 2008

www.kas.de/polen

„Oktoberrevolution“ in Polen

Wichtige Gesetzesreformen scheitern am Veto des Präsidenten

Von Thomas Treiber und Stephan Raabe

Geschehnisse wie die weltweite Finanzkrise oder der in Polen viel beachtete Streit zwischen Präsident Lech Kaczyński und Premier Donald Tusk um die Vertretung Polens beim EU-Gipfel haben die Aufmerksamkeit von einem weiteren für Polen wichtigen Vorgang abgelenkt: Der so genannten „Oktoberrevolution“.

Am 7. Oktober startete die Regierungskoalition von Bürgerplattform (PO) und Polnischer Volkspartei (PSL) eine umfassende Gesetzesoffensive, im Rahmen derer der Sejm bis zum ersten Jahrestag der Regierung Tusk am 16. November bis zu 140 Gesetze verabschieden und Präsident Kaczyński zur Unterzeichnung vorlegen wollte. Ziel dieser von den Medien als „Oktoberrevolution“ betitelten Gesetzgebungsoffensive war es, eine möglichst positive Jahresbilanz der Regierung präsentieren zu können. In gleichem Licht ist auch die Verschiebung der zunächst für November geplanten Kabinettsumbildung auf das Frühjahr zu sehen.

Um dieses immense Pensum fristgerecht bewältigen zu können hat Zbigniew Chlebowski, der Fraktionschef der Bürgerplattform im Sejm, während der Gesetzesoffensive sämtliche Reisen von Fraktionsmitgliedern untersagt. Der Sejm trat seit dem 7. Oktober jede Woche von Dienstag bis Freitag zusammen. Die verabschiedeten Entwürfe wurden dem Senat, dessen direkt gewählte Mitglieder eine beratende Funktion bei der Gesetzgebung ausüben,

zumeist jeweils in der Folgewoche vorgelegt.

Die bearbeiteten Projekte lassen sich in vier Pakete unterteilen. Das erste betrifft insbesondere den **Abbau von Bürokratie**. Es sollen bereits bestehende Wirtschafts- und Finanzvorschriften sowie Regelungen im Bereich des alltäglichen Lebens der Bürger vereinfacht werden. Beispielsweise soll die Meldepflicht abgeschafft werden, die Ausstellung des Personalausweises soll unentgeltlich erfolgen. Ausnahmbefreiungen von der Mehrwertsteuer sollen ermöglicht und hemmende bürokratische Barrieren für Bautätigkeiten beseitigt werden. Das zweite Paket betrifft **Reformen im Gesundheitswesen, im Renten- sowie im Bildungssystem**. Die für den Staat sehr teure Frührentierung für viele Berufsgruppen soll abgeschafft werden. Ferner sollen Krankenhäuser in Formen der Selbstverwaltung überführt werden. Die Gesetzesvorhaben innerhalb des dritten Paketes sollen die **Verwaltungsreform** abschließen. Es wird beispielsweise beabsichtigt, einige Kompetenzen der Wojewodschaften zu dezentralisieren und nach unten weiterzugeben. Das vierte Paket beinhaltet Vereinfachungen der Vorschriften im Bereich **Wirtschaft und öffentliche Finanzen**. Die Transparenz des Einsatzes der öffentlichen Mittel soll erhöht werden. Es ist vorgesehen, die Prozeduren zur Aufnahme gewerblicher Tätigkeit zu erleichtern.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS
POLEN

24. November 2008

www.kas.de/polen

Vor allem die zum zweiten Paket Rente, Gesundheit, Bildung gehörenden Gesetzesprojekte lösten kontroverse Debatten auf dem politischen Parkett sowie in den Medien aus.

Rentenreform

Im Zuge der Rentenreform soll die Anzahl der Frührentenberechtigten stark reduziert werden. Bisher gilt für bis zum 31.12.1948 geborene Personen, die unter gesundheitsschädlichen Bedingungen gearbeitet oder bestimmte Berufe ausgeübt haben, ein vorgezogener Ruhestand um 15 Jahre (z.B. Blasinstrumentenspieler), 10 Jahre (z.B. Bergarbeiter, Piloten, Taucher, Stahlarbeiter und Personen, die mit Blei, Kadmium oder Asbest umgehen) bzw. 5 Jahre (z.B. Journalisten, Glas- und Eisenbahnarbeiter) bei einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren für Männer und 60 Jahren für Frauen. Zudem können Frauen ab 55 Jahren bei 30jähriger Wartezeit sowie voll Erwerbsunfähige bis zu 5 Jahre früher in Rente gehen. Dementsprechend ist das Renteneintrittsalter in Polen relativ niedrig: Während das gesetzliche Eintrittsalter bei 62,7 Jahren liegt (Deutschland 65 Jahre unter schrittweiser Anhebung ab 2012 auf 67 Jahre), beträgt das tatsächliche 59,9 Jahre (Deutschland 61,27), wobei bei vielen Menschen die Erwerbstätigkeit wegen Arbeitslosigkeit jedoch weit früher endet. Polen hatte 2005 mit 13,62% vom Bruttoinlandsprodukt nach Italien (14,78%) und Österreich (13,62%) und knapp vor Deutschland (13,56%) die höchsten Rentenausgaben in der EU 25, deren Durchschnitt bei 10,46% liegt¹. Der Abhängigkeitsquotient, das Verhältnis der nichterwerbstätigen

zur erwerbstätigen Bevölkerung war zwar mit 0,42 in Polen 2004 etwas besser als in Deutschland mit 0,49. Aber über 60% der Sozialleistungen fließen in Polen in die Rente, und die Alterungswelle steht mit einiger Verzögerung im Vergleich zu Deutschland erst noch bevor. Deshalb gibt es dringenden Handlungsbedarf.

Der ursprüngliche Gesetzesentwurf sah vor, Berufsgruppen wie Lehrer, Eisenbahnangehörige und Journalisten weitgehend auszuschließen und somit die Zahl der Frührentner von 1,1 Millionen auf 250.000 zu senken. In den Frühruhestand könnten dann nur noch Personen treten, die unter besonders schwierigen Bedingungen arbeiten müssen. Dazu gezählt werden weiterhin u.a. Berg-, Werft- und Hüttenarbeiter, Schmiede, Arbeiter in der Öl- und Gasförderung, Piloten und Beschäftigte aus einigen medizinischen Bereichen. Diesen Berufsgruppen soll es auch künftig erlaubt sein, fünf Jahre (Piloten und Lokführer sogar zehn Jahre) vor Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand zu treten. Die relativ hohe Quote von 7% an Frühruheständlern in Bezug auf die Erwerbstätigenzahl von 15,7 Millionen ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass man alte Regelungen aus der ersten Transformationsphase nach 1990 weiterführte. Zudem wollte man in der Zeit der hohen Arbeitslosigkeit, die vor einigen Jahren in Polen noch über der 20%-Marke lag (derzeit 7,1%), ältere Menschen schneller vom Arbeitsmarkt haben.

Ein erster Versuch, die Anzahl der Frührentenempfänger zu mindern, war bereits 2005 von der damaligen linken Minderheitsregierung unternommen worden. Man zögerte jedoch, eine solch unpopuläre Entscheidung ausgerechnet im Wahljahr zu treffen und verlängerte die bestehende Regelung um zwei Jahre. Nach Ablauf dieser Frist befand man sich allerdings wieder in der gleichen Situation. Dies führte wiederum zu einer Verlängerung um ein

¹ Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim: „LiMa-Benchmark“. Eine Performance-Analyse der EU-Mitgliedstaaten im Licht der Lissabon- und Maastricht-Zielsysteme, S. 73: http://www.vto.at/iddb/archiv10560/60_archiv10560_78275.pdf

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS
POLEN

24. November 2008

www.kas.de/polen

weiteres Jahr. Bereits zu Beginn der Gesetzesoffensive wurde deutlich, dass die PO mit diesem Vorhaben auf starken Widerstand seitens des Präsidenten stoßen würde, welcher am 9. Oktober bei seiner Rede auf dem Kongress der Gewerkschaft Solidarność ankündigte, er wolle alles daran setzen, das Zustandekommen des Gesetzes zu verhindern. Das Bündnis der Demokratischen Linken (SLD) machte die Unterstützung des Gesetzes davon abhängig, ob die Lehrer von den Kürzungen verschont würden. Allerdings zeigte sich die PO in diesem Punkt bisher nicht kompromissbereit, obwohl sie zu anderen Detailfragen zahlreiche Veränderungen am Gesetzesentwurf vorgenommen hatte und auch die Arbeits- und Sozialministerin Jolanta Fedak vom Koalitionspartner PSL inzwischen zumindest den Lehrern einen Sonderstatus einräumen möchte. Einer wiederholten Verlängerung der bestehenden Regelung, wie es der Präsident vorgeschlagen hatte, erteilte der Sejm Anfang November eine Absage. Sollte Präsident Kaczyński sein Veto gegen das Gesetz aussprechen und die Regierungskoalition die SLD nicht auf ihre Seite ziehen können, um das Veto zu überstimmen, dann wird die Regelung außer Kraft treten und niemand wird eine Frührente erhalten. Eine nicht unmaßgebliche Rolle könnten in dieser Angelegenheit die Gewerkschaften einnehmen. Etwa 200 Gewerkschaftler der Gruppe „August80“ („Sierpień80“) haben für mehrere Tage das Abgeordnetenbüro von Premier Tusk besetzt und wollten so ein Gespräch mit ihm erzwingen. Ihr Protest richtete sich nicht nur gegen die Rentenreform, sondern unter anderem auch gegen die im Rahmen der Gesundheitsreform geplante „Kommerzialisierung von Krankenhäusern“.

Krankenhausreform

Der Plan der Regierung sieht hier vor, innerhalb der nächsten zwei Jahre alle Krankenhäuser obligatorisch in Kapitalgesellschaften auf der Grundlage des Handelsrechts umzuwandeln, deren Kapital den regionalen Selbstverwaltungen unterstellt werden würde. Die Selbstverwaltungen sollten das Recht erhalten, Abteilungen auch an private Investoren zu verkaufen. Dieses Vorhaben rief strikten Widerstand seitens des Präsidenten und der Opposition hervor. Präsident Kaczyński fürchtet eine Privatisierung der Krankenhäuser und einen daraus seiner Meinung nach resultierenden Niedergang des Gesundheitssystems. Um die geplante Kommerzialisierung zu verhindern, bat er die Abgeordneten, die Arbeit an dem Gesetzkpaket einzustellen, und ersuchte den Senat um Zustimmung zur Durchführung eines Referendums. Aufgrund der Zusammensetzung des Senats war es allerdings von Anfang an offensichtlich, dass er mit diesem Vorhaben scheitern würde. Die Bürgerplattform hat 59 der 100 Sitze im Senat inne. Kaczyński wollte im Referendum die Bürger anhand folgender Frage die Entscheidung treffen lassen: „Sind Sie mit der Kommerzialisierung von Einrichtungen der Gesundheitsdienste einverstanden, die die Privatisierung von Krankenhäusern ermöglicht?“ - Es ist offensichtlich, dass Kaczyński mit dieser Formulierung Ängste vor einer Privatisierung schüren wollte. Nicht außer Acht lassen darf man in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die Möglichkeit zur Umwandlung der Krankenhäuser in Handelsgesellschaften im polnischen Recht bereits besteht und auch praktiziert wird, allerdings ist sie bisher noch fakultativ.

Nachdem der Senat wie erwartet der Durchführung des Referendums eine Absage erteilt hatte, kündigte der Präsident sein Veto an. Dies erfolgte in einer Phase, in der über den Inhalt noch zu verhandeln war und das Gesetz noch weit davon ent-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS
POLEN

24. November 2008

www.kas.de/polen

fernt war, zur Unterschrift auf seinem Schreibtisch zu landen. Daraus ist die Verweigerungshaltung des Präsidenten abzulesen. Inhaltliche Fragen scheinen für ihn eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Die Rolle der linken Opposition

Da eine 3/5 Mehrheit (60 %) im Sejm benötigt wird, um das Veto des Präsidenten zu überstimmen, ist die Koalition aus PO und PSL auf die Unterstützung seitens der Oppositionsparteien Recht und Gerechtigkeit (PiS) oder SLD angewiesen. Diese Konstellation bringt die postkommunistische SLD in eine günstige Situation, in der sie wieder an Bedeutung gewinnen und einen Teil ihrer Interessen durchsetzen kann, zumal diese Konstellation auch bei anderen wichtigen Gesetzesvorhaben besteht. Allerdings findet seit einiger Zeit innerhalb der SLD-Spitze ein Machtkampf zwischen dem Vorsitzenden der SLD Grzegorz Napieralski und dem früheren Vorsitzenden und jetzigem Chef der Sejmfraktion „Die Linken“, Wojciech Olejniczak, statt. Gerade in der Frage der Gesundheitsreform verfolgten beide unterschiedliche Ziele. Nachdem die Regierungskoalition in einigen Punkten den Forderungen der SLD entgegengekommen war, wollten Olejniczak und dessen Anhänger den ausgehandelten Kompromiss unterstützen, Napieralski stellte sich mit seinen Befürwortern jedoch dagegen. Letztlich konnte sich Napieralski durchsetzen und die SLD stimmte im Sejm gegen das Gesetz.

Reformen im Bildungsbereich

Weitere Streitpunkte entwickelten sich bezüglich einiger Gesetzesprojekte im Bildungssektor bezüglich der Hochschulreform und des Schuleintrittsalters. So plant die Regierungskoalition etwa das Schuleintrittsalter zu senken und bereits Sechsjährige einzuschulen. Diese Maßnahme soll Schließungen von Schulen und Klassen zunächst einmal verhindern, welche

aufgrund des nahenden demographischen Tiefs befürchtet werden. In anderen europäischen Ländern werden Kinder ebenfalls bereits mit sechs Jahren eingeschult, polnischen Absolventen soll kein Nachteil durch einen späteren Eintritt ins Berufsleben entstehen. Außerdem ist eine Vereinfachung der Regelungen vorgesehen, die es ermöglichen, Schulen an Stiftungen, Gemeinschaften oder private Personen zu übergeben. Beide Gesetzesprojekte wurden bereits vom Präsidenten kritisiert. Ein Veto schloss er nicht aus.

Das Fazit

Am 16. November feierte die Regierungskoalition um Premier Donald Tusk den ersten Jahrestag ihres Amtsantritts. Somit war die anvisierte Frist für den Abschluss der als „Oktoberrevolution“ bezeichneten Gesetzgebungsoffensive abgelaufen. Rein quantitativ ist das Unterfangen als Erfolg zu bewerten. Die meisten der geplanten 140 Gesetzesänderungen, die größtenteils Verwaltungsverfahren vereinfachen und überflüssige Vorschriften abschaffen, sind verabschiedet worden, teilweise sogar mit Unterstützung der PiS, der Partei der Kaczyński-Zwillinge.

Doch es sind gerade die weit reichenden Gesetze wie die Gesundheitsreform und die Rentenreform, die wohl nicht in Kraft treten werden. Ein Veto des Präsidenten ist wahrscheinlich, und es fehlt eine 3/5-Mehrheit im Sejm, welche die Gesetze unterstützen und das Veto überstimmen könnte. Premier Tusk kündigte bereits an, dass die Regierung trotz eines möglichen Vetos die Krankenhäuser nach ihren Plänen in Zusammenarbeit mit den lokalen Selbstverwaltungen umformen wird. Die weitere Entwicklung in Sachen Rentenreform ist derzeit nicht abzusehen, auch wenn diese Angelegenheit einer dringenden Klärung bedarf. Unklar ist, wer im Falle eines Nichtzustandekommens einer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS
POLEN

24. November 2008

www.kas.de/polen

gesetzlichen Regelung von der Bevölkerung als der Schuldige angesehen werden würde. Es ist anzunehmen, dass die Seite nachgibt, die glaubt, sie würde aus dem Scheitern der Verhandlungen den größeren Schaden davontragen.

Die Reaktion des Präsidenten auf die Gesetzesinitiative der Regierungsparteien und seine Störmanöver wie auch die Initiative selbst wurden in der veröffentlichten Meinung allgemein als **Auftakt des Wahlkampfs für die Präsidentenwahlen 2010** gewertet, bei dem sich wahrscheinlich die Kontrahenten der Wahl von 2005, Lech Kaczyński und Donald Tusk, erneut gegenüber stehen werden.

Thomas Treiber ist Diplompolitologe und derzeit Praktikant im KAS-Auslandsbüro Polen