

Henning Tewes

Die Regierung Buzek-Balcerowicz in Polen

Leistungen und Scheitern

Dass Propheten im eigenen Land nichts gelten, ist eine Binsenweisheit; aber sie kann politische Relevanz gewinnen.¹⁾ Denn auch wirklich reformorientierte Regierungen werden nur selten vom Volk unterstützt. Oft tragen diejenigen, die im Sinne langfristiger, übergeordneter Interessen agieren, den kurzfristigen Schaden in Form schlechter Meinungsumfragen und politischer Niederlagen. Diese Beobachtung erklärt zumindest zum Teil warum die am 6. Juni 2000 auseinandergeschlagene Koalition zwischen Wahlaktion Solidarität und Freiheitsunion in Polen trotz ihrer Verdienste so lange mit gesellschaftlichen Widerständen und niedrigsten Populäritätsraten zu kämpfen hatte.

Das Reformprogramm der von Jerzy Buzek (Wahlaktion Solidarität, AWS) und Leszek Balcerowicz (Freiheitsunion) geführten Regierung war beeindruckend und braucht international keinen Vergleich zu scheuen. Mit 32 Monaten hielt die Regierung länger als jede ihrer Vorgängerinnen seit 1989. Gegenüber populistischen Versuchungen hielt sie weitgehend stand. Doch trotz dieser Verdienste wurde die Regierung Buzek-Balcerowicz in der Öffentlichkeit als zerstritten, borniert und inkompotent wahrgenommen. Diese Wahrnehmungsmuster erhöhten den Außendruck auf eine Regierung, die durch die weltanschaulichen Unterschiede der Koalitionspartner ohnehin schon mit einem hohen Maß an Innendruck umgehen musste.

Polen hat sich in der Amtszeit der Regierung Buzek-Balcerowicz grundlegend verändert, trotz aller Skandale, Krisen und Fehlleistungen. Auf dem

- 1) Dank an Klaus Bachmann, Piotr Buras, Roland Freudenstein und Dörte Tewes.
- 2) Für eine deutschsprachige Analyse siehe Jakob Juchler, 'Machtwechsel in Polen', *Osteuropa*, 48/2 (1998), 148-159.
- 3) Wie die Unia Pracy (Union der Arbeit), PSL (Bauernpartei) und ROP (Bewegung für den Wiederaufbau Polens).
- 4) Zur Wahlaktion Solidarität siehe ABC Akcji Wzborczej Solidarność, (Warschau: Oficyna Wydawnictwa Fulmen Polska, 1997).

Hintergrund dieser durchaus widersprüchlichen Bilanz gehen die folgenden Zeilen der Frage nach, welche Errungenschaften die Regierung Buzek-Balcerowicz sich zu Gute halten kann, wo ihre Fehlleistungen liegen und woran sie letztlich auseinanderbrach.

■ **Widersprüchliche Ausgangslage**

Als wohl zweite, eventuell dritte Regierung Polens seit 1989 hatte die Regierung Buzek-Balcerowicz ein Mandat, einen Wählerauftrag, der deutlich den Reformwillen der Regierung unterstützte. Denn die Bereitschaft der Bevölkerung, den politischen Wandel zu tragen, war nach den radikalen Umwälzungen der Jahre 1989/1990 schnell in ein Verlangen nach Sicherheit umgeschlagen. Dieses führte in den Sejm-Wahlen 1993 zu einer Mehrheit für diejenigen Parteien, die wie die postkommunistisch-sozialdemokratische SLD und die postkommunistische Bauernpartei eine Rücknahme oder zumindest Verlangsamung der Reformen versprachen. Die weitgehende Untätigkeit der von SLD und Bauernpartei gestützten Regierungen aber provozierte ihrerseits eine Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die zum guten Abschneiden der Reformen versprechenden Kräfte Wahlaktion Solidarität (33.8 Prozent) und Freiheitsunion (13.4 Prozent) in den Sejm-Wahlen 1997 führte.²⁾ Diejenigen Parteien hingegen, die im Wahlkampf gegen weitere Reformen angelaufen waren, mussten erhebliche Stimmenverluste hinnehmen.³⁾

Eine weitere Besonderheit der Regierung Buzek-Balcerowicz lag in der Neuigkeit ihres politischen Hauptakteurs, der Wahlaktion Solidarität. Diese Listenverbindung, 1996 vom Chef der Gewerkschaft Solidarität, Marian Krzaklewski, gegründet, vereinigte unter der Führung der Gewerkschaft Solidarität eine Reihe von kleineren Parteien, Institutionen und Gesellschaften. Diese konnten zwar durch ihren Ursprung in der Solidarität von 1980/81 und 1988/90 auf eine gemeinsame Geschichte zurückblicken, hatten sich aber nach 1990 wegen ihrer ideellen und programmatischen Unterschiede und den persönlichen Ambitionen ihrer Führungspersönlichkeiten zerstritten und zersplittert.⁴⁾ Es war die unumstrittene Leistung Krzaklewskis, die konkurrierenden Gruppen und Parteien im Rahmen einer einheitlichen

Organisation versöhnt und somit die Voraussetzung für den Wahlsieg von 1997 geschaffen zu haben. Die Wahlaktion Solidarität war zunächst eine Listenverbindung, nach den Wahlen 1997 wurde sie außerdem zu einer Fraktionsgemeinschaft; eine Partei war sie nicht. Weltanschaulich vereinigte sie die gewerkschaftlichen, konservativ-liberalen, christdemokratischen, national-klerikalen und nationalistischen Strömungen eines Spektrums, das kurzerhand oft als „die polnische Rechte“ beschrieben wird. Diese weltanschauliche Heterogenität wie auch ihre sehr lose organisatorische Struktur (kein Parteiapparat, kein gemeinsames Büro, keine gemeinsamen regionalen und lokalen Strukturen) bargen ein internes Spannungspotential, das während der Regierung Buzek-Balcerowicz immer wieder zu Tage trat. Es wurde verstärkt durch die tiefgreifenden Spannungen mit dem Koalitionspartner Freiheitsunion. Diese war zwar ebenfalls aus der breiten Bewegung der Solidarität der achtziger Jahre hervorgegangen, wird aber sowohl von seiner Weltanschauung als auch von seiner Wählerschaft und seinem Politikstil nach wie vor der polnischen Inteligencja zugeordnet (und kann somit im Rest der Bevölkerung kaum auf Unterstützung rechnen).⁵⁾

Eine dritte Besonderheit war die Entstehung dreier Machtzentren im Anschluss an die Regierungsbildung. Das vielleicht offensichtlichste Machtzentrum war die Person Marian Krzaklewskis, der die Funktion der AWS-Führung, der AWS-Fraktionsführung und der Führung der Gewerkschaft Solidarität verband. Interessanterweise entschied sich Krzaklewski aber gegen die Übernahme der Regierungsverantwortung. Premierminister wurde also „von Krzaklewskis Gnaden“ ein politisch eher unerfahrener Chemieprofessor aus Schlesien, Jerzy Buzek. In der Kanzlei des Premierministers und der starken konstitutionellen Stellung seines Amtes hatte Buzek formelle Machtressourcen, die sich mit den parteipolitischen Ressourcen Krzaklewskis ergänzen sollten.⁶⁾ Mit der Berufung Leszek Balcerowicz' zum Finanzminister und Stellvertretenden Premierminister entstand das dritte Machtzentrum. Balcerowicz saß in seiner Funktion als Stellvertretender Premierminister einer Reihe von Kabinettsausschüssen vor, die seinen Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozial-

5) Zur Identifizierung der Freiheitsunion mit der polnischen Intelligenz siehe z.B. OPOB, *Czye interesy reprezentują partie polityczne?* (Warschau, Juli 1997), nach der 33 Prozent der Befragten angeben, die Freiheitsunion vertrete am besten die Interessen der Intelligenz. Zur außenpolitischen Relevanz dieser Trennlinie siehe Roland Freudenstein und Henning Tewes, 'Stimmungstief in den deutsch-polnischen Beziehungen', *Internationale Politik*, 55/2 (2000), 49-56.

6) Zu den konstitutionellen Machtressourcen des Premierministers siehe Artikel 146-162 der Verfassung vom 16. Juli 1997.

politik der gesamten Regierung sicherten. Da er neben seinem Regierungsamt auch Parteiführer der Freiheitsunion war und außerdem überhaupt eine starke Persönlichkeit ist, übte er auf die Regierungs geschäfte einen Einfluss aus, der dem Krzaklewskis und Buzeks zumindest ebenbürtig war.

Die Stellung Krzaklewskis in diesem Triumvirat bedarf besonderer Erläuterung. Es ist in der polnischen Regierungspraxis der letzten zehn Jahre keineswegs unüblich, dass sich parteipolitische Macht nicht mit der Ausübung der höchsten Regierungsämter deckt. Dies resultiert zum einen aus der Zersplitterung der Parteienlandschaft und dem damit einhergehenden häufigen Wechsel der Regierungen. Zum anderen ist es eine Folge der kontinentaleuropäischen Tradition, nach der die Dualität des parlamentarischen Systems nicht zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit liegt (wie im Westminster-System), sondern zwischen Regierung und Parlament. Durch seine Sonderstellung als AWS-Fraktionsführer im Sejm und grauer Eminenz der Regierung hoffte Krzaklewski also darauf, sich die Unannehmlichkeiten des Regierens zu ersparen und gleichzeitig seinen Machtanspruch zu wahren, auch im Hinblick auf die Präsidentschaftswahlen 2000. Diese Taktik Krzaklewskis ging aber nur teilweise auf. Denn die Widerstände eines Teils der AWS-Abgeordneten im Sejm und weiten Teilen der Gewerkschaft Solidarität gegenüber der Regierung waren zum Teil so ausgeprägt, dass sich Krzaklewski gegen die Regierung stellen musste, wenn er seine Gefolgschaft in Fraktion und Gewerkschaft nicht verlieren wollte. Gleichzeitig konnte er sich als AWS-Fraktionsführer aber nicht zu deutlich gegen die von ihm gestützte Regierung wenden, weil dies seine Glaubwürdigkeit völlig untergraben hätte. Es überrascht daher nicht, dass Krzaklewskis politisches Handeln während der gesamten Dauer der Regierung Buzek-Balcerowicz einem Balanceakt glich. Wichtigste Ziele blieben dabei der Zusammenhalt der Wahlaktion Solidarität, die Disziplin der AWS-Fraktion im Sejm, die Sicherung der Gefolgschaft in der Gewerkschaft Solidarität und die Wahrung seines eigenen Machtanspruches.

Nach ihrem Wahlsieg 1997 stand die Wahlaktion Solidarität also vor widersprüchlichen Anforderun-

gen. Die Praxis der Regierung und der Druck des Koalitionspartners wiesen eindeutig in Richtung Reform. Ihre weltanschauliche Zusammensetzung und schwache Organisationsstruktur aber mussten die Umsetzung jeder Reform erschweren. Während Zweifel am grundsätzlichen Reformwillen der Regierung Buzek-Balcerowicz also von Beginn an nicht bestehen konnten, war dennoch unklar, welche programmatischen Merkmale die Reformen tragen würden, wie die Wahlaktion Solidarität sie unterstützen würde und welche Priorität die Regierung den einzelnen Reformen einräumen würde.

■ Die Verwaltungsreform

Wenig wies nach Aussage des Wahlprogramms und des Koalitionsvertrags darauf hin, dass die Dezentralisierung der Verwaltung und die Demokratisierung der Gebietskörperschaften zum bedeutendsten Projekt des ersten Regierungsjahres werden würden. Hinweise zur Notwendigkeit einer Verwaltungsreform waren in beiden Dokumenten zwar vorhanden, aber – wie üblich – vage gehalten.⁷⁾

Vor allem zwei Gründe sprachen Mitte der neunziger Jahre für eine zweite Verwaltungsreform (eine erste, weniger umfangreiche war 1990/91 in Kraft getreten). Zum einen waren die bis dato existierenden 49 Wojewodschaften zu klein, um eine effektive Regionalpolitik zu ermöglichen. Da die Bewerbung und Absorption von EU-Fördergeldern mit diesen Kleinstregionen unmöglich schien, herrschte die Sorge, dass regionale Unterschiede sich verstärken und eine wirtschaftliche Teilung in ein „Polen A“ und ein „Polen B“ bedingen würden. Mit einer deutlichen Verringerung der Zahl der Wojewodschaften beabsichtigten die Reformer, der regionalen Wirtschaftspolitik einen neuen Impuls zu verleihen. Dies sollte die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Landes fördern und die Integration Polens in die EU erleichtern.

Zweitens rief die personelle Besetzung der nach wie vor existierenden lokalen und regionalen Verwaltungsstrukturen zumindest bei einem Teil der Post-Solidarność Kräfte Unmut hervor, weil sie von der ehemaligen Nomenklatura durchdrungen war. Eine Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen war somit aus politischen Gründen nicht ausrei-

7) Texte zitiert in Jadwiga Emilewicz and Artur Wolek, *Reformatorzy i Politycy* (Warschau: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2000), S. 51 und 57.

- 8) Rafal Matyja, 'Reforma czy polityka', in Jadwiga Emilewicz and Artur Wolek, *Reformatorzy i Politycy* (Warschau: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2000), S. 15.
- 9) Eine Konsequenz dieser Reformschritte war die Aufwertung der Wojewoden in der Regierungshierarchie bei gleichzeitiger Begrenzung ihrer horizontalen Kompetenzen. Ich danke Klaus Bachmann für diese Anmerkung.
- 10) Laut Irena Lipowicz und Jan Maria Rokita, zwei der Hauptakteure der Reform, siehe Jadwiga Emilewicz and Artur Wolek, *Reformatorzy i Politycy* (Warschau: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2000), p. 56-58.

chend. Es ging vielmehr um eine Devolution, um die Belebung der lokalen und regionalen Demokratie, um die Förderung zivilgesellschaftlicher Mechanismen auf der Ebene der Gebietskörperschaften und um die (allmähliche) Ablösung alter Apparatschiks durch neue, gewählte Politiker. Die Unterstützung von Teilen der polnischen Rechten für die Dezentralisierung war durchaus ein Novum und erklärt sich auch aus dieser zweiten, parteipolitischen Motivation.⁸⁾

Auf diesem Hintergrund sah das Projekt der Regierung Buzek-Balcerowicz eine aus vier Teilen bestehende Reform hervor:

1. Die Verringerung der Zahl der Wojewodschaften von 49 auf 12,
2. die Einführung der *powiaty* (Kreise) als neuer Ebene zwischen Wojewodschaften und Gemeinden,
3. die Schaffung gewählter Parlamente auf Gemeinde-, Kreis-, und Wojewodschaftsebene neben den zentralistisch geordneten Strukturen der öffentlichen Verwaltung,
4. Die Ausstattung der neuen Parlamente mit eigenem Spielraum in der Finanz- und Wirtschaftspolitik.⁹⁾

Die Tatsache, dass die Dezentralisierung in der Prioritätenliste der Regierung Buzek-Balcerowicz den ersten Platz einnahm, ging allem Anschein nach auf die Initiative des Premierministers selbst zurück.¹⁰⁾ Dies war zwar richtig und notwendig, bedeutete aber auch, dass die Reform in ihrer konzeptionellen Anfangsphase mit mehr politischer Unterstützung rechnen konnte als in ihrer Umsetzungsphase im Parlament. Schon Anfang 1998, also ganze drei Monate nach dem Antritt der Regierung, regte sich deutlicher Widerspruch in Teilen der Parlamentsfraktion der Wahlaktion Solidarität. Interessanterweise richtete sich dieser vor allem gegen die geplante Schaffung von zwölf Wojewodschaften, welche bei den etatistischen und zum Teil auch nationalistischen Abgeordneten Angst vor einer Schwächung des polnischen Staates und sogar vor dessen Desintegration hervorrief. Ein wichtiger Grund für diese Angst liegt in der Idealisierung der Zweiten Republik (1918-1939) durch Teile der polnischen Rechten. Diese war das einzige staatliche

Gebilde in der polnischen Geschichte, das nicht dezentral aufgebaut war. Der Wunsch nach einem zentralisierten Nationalstaat, wie er in der Zwischenkriegszeit von der polnischen „Nationaldemokratie“ propagiert wurde, beeinflusste die Ablehnung des Reformvorhabens der Regierung Buzek-Balcerowicz in Frühsommer 1998 maßgeblich.

In der politischen Auseinandersetzung um die richtige Anzahl der Reformen verlief die Trennungslinie denn auch keineswegs zwischen Regierung und Opposition. Dem Gesetzentwurf der Regierung Buzek stand eine Front von etwa 30 Abgeordneten in der AWS-Fraktion gegenüber, die von den Protesten in einzelnen Städten und Regionen (welche befürchteten, durch die Reform ihren Status und finanzielle Mittel zu verlieren) nur bestärkt wurden. Einen besonderen Einfluss auf den Verlauf der Debatte hatte auch die Tatsache, dass Marian Krzaklewski zwar von Beginn an die Reform als solche unterstützt hatte, gleichzeitig aber keinem ihrer einzelnen Bestandteile besondere Bedeutung zumaß. Für Krzaklewski stand die Wahrung der Regierungsmehrheit im Parlament und die Existenz der Wahlaktion Solidarität als politische Formation im Vordergrund, nicht die Zahl von 12, 14 oder 16 Wojewodschaften. Während des Höhepunktes der Krise wurde die Zerstrittenheit des Regierungslagers dann von der oppositionellen SLD wie auch von Präsident Kwasniewski geschickt ausgenutzt. Im Endergebnis bekam Polen 16 statt 12 Wojewodschaften. Dies schien auf den ersten Blick eine Detailfrage zu sein, schwächte aber die neuen Gebietskörperschaften und wurde von den Initiatoren der Reform als eine schwere Niederlage betrachtet.

Die Regierung Buzek-Balcerowicz hatte mit der Verabschiedung der Verwaltungsreform zwar ihre erste große Reifeprüfung bestanden, in der Öffentlichkeit aber wichtiges Vertrauenskapital verspielt. Die Atmosphäre unter den Koalitionären hatte gelitten. Schließlich waren im Streit um die Zahl der Wojewodschaften 15 Abgeordnete vom rechten Rand der Wahlaktion Solidarität aus der Fraktion ausgeschlossen worden oder auf eigenen Willen ausgeschieden. Dies erhöhte kurzfristig zwar den weltanschaulichen Zusammenhalt der Formation, machte die Regierung gleichzeitig aber auch erpressbarer,

weil ihre Mehrheit im Sejm von 30 auf gerade 15 Stimmen geschrumpft war.

Bei den Lokal- und Regionalwahlen vom 11. Oktober 1998 erzielte die Wahlaktion Solidarität dennoch gute Ergebnisse. Ihre leichten Einbußen hielten sich gegenüber den Verlusten der Freiheitsunion in Grenzen. Gemeinsam mit den Parlamentswahlen 1997 legten Lokal- und Regionalwahlen den Schluss nahe, das polnische Parteienspektrum stabilisiere und polarisiere sich in zwei großen Wahlblöcken (Wahlaktion Solidarität und SLD) und zwei kleineren Parteien (Freiheitsunion und Bauernpartei).

■ Die Rentenreform

Als einzige der vier Reformprojekte hatte die Rentenreform ihre Wurzeln in den legislativen Aktivitäten der Vorgängerregierung aus SLD und Bauernpartei. In Übereinstimmung mit den Experten der Weltbank und anderen internationalen Institutionen war die Einführung einer kapitalgedeckten Altersversorgung schon in den Jahren 1996/97 politisch wenig kontrovers gewesen, von weiten Teilen der Medien wie auch den interessierten Institutionen der Finanzwelt (Banken und Versicherungsfirmen) unterstützt und im Sejm mit einem parteiübergreifenden Konsens verabschiedet.

In ihrer endgültigen Form enthielt die polnische Rentenreform folgende Neuerungen:

1. Für nach dem 1. 1. 1948 geborene Polen besteht ab dem 1. 1. 1999 die Pflicht, neben der staatlichen Rentenversicherung in eine private Pflichtvorsorge einzuzahlen.
2. Damit vollzieht sich für diesen Teil der Gesellschaft der Wechsel von der umlagefinanzierten zur kapitalgedeckten Rente. Jeder Beitragszahler hat ein individualisiertes Rentenkonto, auf das er selbst einzahlt und von dem er selbst abhebt.
3. Neben der staatlichen Pflicht- und der privaten Pflichtvorsorge gibt es die Möglichkeit einer freiwilligen privaten Zusatzvorsorge. Für nach dem 1. 1. 1948 geborene Polen ruht die Altersversorgung nun auf drei Säulen, nämlich der staatlichen Pflichtvorsorge, der privaten Pflichtvorsorge und der privaten freiwilligen Vorsorge. Vor allem für jüngere Arbeitnehmer verspricht die private frei-

willige Vorsorge, der sogenannte „dritte Pfeiler“, aus heutiger Sicht die wirksamste Sicherung des Einkommens nach dem Eintritt ins Rentenalter. Die Rentenreform sparte damit sowohl die jetzigen Rentner als auch die älteren Arbeitnehmerjahrgänge aus und setzte auf eine frühzeitige und langfristige Umstrukturierung der Altersversorgung. Dies erklärt, dass die Reform in ihrer „Konzeptionsphase“ politisch so wenig umstritten war.

Während die Konzeption der Rentenreform also wenig kontrovers war, weckte die Durchführung Widerstände und brachte unerhörte politische Kosten mit sich. Zum einen wurde das letzte zur Reform notwendige Gesetz erst am 18. Dezember 1998 und damit faktisch nur wenige Tage vor dem Einsetzen der Reform am 1. 1. 1999 verabschiedet.¹¹⁾ Diese kurze Zeitspanne zwischen dem Ende der legislativen und dem Beginn der exekutiven Phase der Reform verschärfte ohnehin schon bestehende Probleme in der staatlichen Versicherungsanstalt ZUS (Zaklad Ubezpieczen Społecznych). Ein strukturelles Problem lag hierbei in dem Umstand, dass der ZUS ähnlich wie bei der Gesundheitsreform zwischen Kunden und Dienstleistern zwischengeschaltet bleibt und damit das Abrechnungsmonopol behält. Akute Schwierigkeiten aber bereitete die Tatsache, dass die Führung des ZUS sich für die Berechnung der neuen Beiträge und Auszahlungen fast völlig auf ein neues Computerprogramm gestützt hatte, ohne sicherzustellen, dass dieses auch funktionierte. Das Versagen des Computersystems Anfang 1999 führte dann zu wochenlangen Verzögerungen im Verrechnungssystem, von dem die meisten werktätigen Polen direkt betroffen waren.¹²⁾ Die mangelnde Vorbereitung der ZUS-Mitarbeiter auf die neuen Herausforderungen taten ein übriges zu einer verworrenen und für die Regierung schädlichen Situation, die nicht dadurch entschärft wurde, dass die Koalitionäre sich gegenseitig die Schuld für das Debakel zuwiesen.

Obwohl sie gesellschaftlich durchaus akzeptiert war, hatte die Rentenreform politisch also vor allem zwei Effekte. Zum einen steigerte sie den Ruf der Regierung, inkompotent zu sein. Denn die Fehlberechnungen des ZUS führten zu einer verworrenen Lage in den öffentlichen Finanzen, derer das Finanz-

11) Stanisława Golinowska, „Wdrażanie nowego systemu emerytalnego“, in Lena Kolarska-Bobińska (Hrsg.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji* (Warschau, Instytut Spraw Publicznych, 2000), S. 79.

12) Sie hierzu auch Piotr Andrzejewski, „Filary skandalu“, *Wprost*, 1. Oktober 2000.

- 13) Stanisława Golinowska, „Wdrażanie nowego systemu emerytalnego”, in Lena Kolarska-Bobińska (Hrsg.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji* (Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2000), S. 86–90.
- 14) Für die Effekte auf die öffentlichen Finanzen sie auch die Studien des Danziger Instituts für Marktwirtschaftsforschung (IbnGR), zum Beispiel: Tomasz Kaczor, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, *Analiza wykonyania Budżetu państwa w okresie styczeń – wrzesień 1999 roku, einzusehen auf der website des Institutes unter <http://www.ibngr.edu.pl/zfp/index.htm>.*

ministerium unter Leszek Balcerowicz nicht Herr wurde, weil es gegenüber dem ZUS nur teilweise weisungsbefugt war.¹³⁾ Die Verschuldung des öffentlichen Haushalts stieg sprunghaft an (schon im April war fast der gesamte Verschuldungsrahmen für das Jahr 1999 aufgebraucht) und konnte nur durch ein kreatives Buchungsverfahren eingedämmt werden, indem der ZUS gezwungen wurde, bei privaten Finanzinstituten Kredite aufzunehmen.¹⁴⁾ Zum zweiten verstärkte die Rentenreform den Ruf der Regierung Buzek-Balcerowicz, zerstritten zu sein. Der Chef des ZUS, Stanisław Alot, konnte der verstärkten Loyalität der Wahlaktion Solidarität nämlich nicht nur deswegen sicher sein, weil er durch sie nominiert worden war, sondern wohl noch mehr, weil er sich im öffentlichen Streit mit Finanzminister Balcerowicz befand, dessen rigider Haushaltspolitik viele in der Wahlaktion Solidarität die Hauptschuld an der Malaise der Regierung gaben. Obwohl Alot nach wochenlangem Zerren sein Amt schließlich niedergelegt, hatte die Koalition aus Wahlaktion Solidarität und Freiheitsunion sich im Streit um seine Person ein Stück weiter verschlossen.

■ Die Bildungsreform

Die am 1. 1. 1999 einsetzende Bildungsreform müsste sich eigentlich „kleine Bildungsreform“ nennen, weil sie sich ausschließlich mit der Neustrukturierung des Schulsystems befasste und das Hochschulsystem nicht berührte. Trotzdem sind ihre Neuerungen aber durchaus bedeutsam.

1. Die wichtigste Veränderung liegt in der Einrichtung einer neuen Schulform: Nach einer sechsjährigen Grundschule folgt nun ein dreijähriges Gymnasium, auf welches wiederum entweder ein dreijähriges *Liceum* zum Erreichen des Abiturs folgt oder aber eine eher praktisch orientiertere Berufsschule.
2. Damit einher ging die Schließung einer Reihe von Oberschulen in den weniger dicht besiedelten, ländlichen Gebieten, also eine Restrukturierung der Schulen auf lokaler Ebene.
3. Schließlich brachte die Reform neben strukturellen auch pädagogische Neuerungen. Um weniger das „Wissen“ als das „Verstehen“ zu fördern, wur-

den Lehrpläne verändert und Unterrichtsmethoden schülerfreundlicher gestaltet.

Hinter dieser Reform standen vor allem drei Überlegungen. Zum einen sollte die Einrichtung eines Gymnasiums laut dem zuständigen Minister gerade in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten mehr Schülern den Zugang zum Abitur ermöglichen. Ob dies gerade durch diese Reform gelingen wird, bleibt indes fraglich.¹⁵⁾ Zum zweiten war die Zusammenlegung von Schulen notwendig, weil Polen in den nächsten zehn Jahren mit einer rapide sinkenden Zahl von Schülern rechnet. Im Vergleich zum Jahr 1999 wird die Zahl der Gymnasialschüler (13 bis 15 Jahre) im Jahr 2012 um 39.5 Prozent niedriger liegen. Schließlich sollen die dezentralisierte Schulkontrolle und die Veränderung der Lehrpläne eine stärkere Einbindung der Schulen in lokale und regionale Netzwerke ermöglichen. Die Absicht der Reformer ist hierbei, auf eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Bildungs- und dem Privatsektor zu drängen und Arbeitsplätze zu schaffen.

Von den vier Reformen der Regierung Buzek-Balcerowicz spielte die Bildungsreform politisch die am wenigsten bedeutende Rolle und beeinflusste somit das Erscheinungsbild der Regierung nur punktuell. Sie war politisch eher umstritten (obwohl die Opposition von SLD und Bauernpartei im Sejm gegen sie stimmte), kamen doch die Widerstände vor allem von der stark post-kommunistisch geprägten Lehrergewerkschaft ZNP und von den Elternschaften der zu schließenden Schulen. Die Demonstrationen und öffentlichen Proteste dieser Interessengruppen hätten eine stabile Regierung nicht erschüttern können: Im Fall der Regierung Buzek-Balcerowicz verstärkten sie jedoch das Bild einer im Prinzip unbeliebten Regierung, die sich in jedem Viertel der Gesellschaft erbitterte Feinde schafft. Als dann die Proteste verküllungen waren, musste der Bildungsminister Handke zu allem Überfluss auch noch die Fehlkalkulation des Bildungshaushalts um eine Milliarde Złoty einräumen und seinen Hut nehmen. Obwohl die Bildungsreform innerhalb der Regierungskoalition selbst wenig umstritten war, verstärkte sie somit zwei der drei Urteile, die sich gesellschaftlich über die Regierung Buzek-Balcerowicz festgesetzt hatten, dass sie nämlich inkompetent und unbeliebt sei.

15) Siehe hierzu wie auch zum folgenden Punkt Anna Paciorek, "Bilans osiągnięć i porażek", in Lena Kolarska-Bobińska (Hrsg.), Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji (Warschau, Instytut Spraw Publicznych, 2000), S. 239.

■ Die Gesundheitsreform

Die in ihrer politischen Tragweite wohl bedeutendste Reform war die Neuordnung des Gesundheitswesens. Sie hatte ihren Ursprung zum einen in den ausufernden Kosten des (zuvor staatlichen) Gesundheitswesens, welche den polnischen Staatshaushalt zunehmend belasteten, und zum anderen in der mangelnden Leistungsfähigkeit des Gesundheitssektors, welche seine Reform als notwendig und populär erscheinen ließ. Die Gewerkschaft Solidarität hatte sich 1995/96 eben aus diesem zweiten Grund für die Reform des Gesundheitswesens eingesetzt.¹⁶⁾ Nach dem Wahlsieg der Wahlaktion Solidarität und der Freiheitsunion 1997 trafen sich in der Gesundheitsreform also die Interessen der sozial und gewerkschaftlich orientierten Kräfte der Wahlaktion Solidarität mit denen der eher effizienzorientierten Reformer in der Freiheitsunion. Allerdings entfernte sich die Reform während der Ausarbeitung des Gesetzwerkes 1998 zunehmend von den ursprünglichen Vorstellungen der Gewerkschaft.

Neben ihren vielen Neuerungen bestand der Kern der zum 1. 1. 1999 in Kraft tretenden Gesundheitsreform aus drei Schritten.

1. Die Schaffung von sechzehn öffentlichen Krankenkassen auf Wojewodschaftsebene, dem deutschen Muster durchaus nachempfunden, gliederte den Gesundheitssektor aus dem staatlichen Haushalt aus.
2. Die Trennung zwischen Beitragszahlern und Leistungserbringern (Ärzten, Krankenhäusern) wiesen den Krankenkassen eine wichtige Funktion zu. Sie sollten ein neues, leistungsbezogenes Prinzip umsetzen, nach welchem Krankenhäuser und Ärzte für eine genau bestimmte Leistung an einem genau bestimmten Patienten bezahlt würden.
3. Die Befürworter der Reform hofften darüber hinaus, einen weiteren Effektivitätsmechanismus in das System einzubauen, indem sie den Patienten erlaubten, Arzt oder Krankenhaus frei zu wählen. Ein volkswirtschaftlicher Nebeneffekt dieser Reformschritte war die Ausgliederung des enormen Defizits des öffentlichen Gesundheitswesens aus dem staatlichen Haushalt. Nach der Reform liegt das Defizit bei den regionalen Krankenkassen. Es

belastet damit nominell den polnischen Staatshaushalt zwar nicht mehr, unterliegt gleichzeitig aber auch keiner effektiven parlamentarischen Kontrolle.

Aus politischer Sicht ist die spannendste Frage in der Analyse der Gesundheitsreform wohl, welchem Ziel die Reform eigentlich dienen sollte. Denn den Ansprüchen der gewerkschaftlichen Teile der Wahlaktion Solidarität, etwas zur spürbaren Verbesserung der Lebensumstände des sogenannten kleinen Mannes zu tun, trug die Reform nicht Rechnung. Ihr größtes Verdienst lag hingegen darin, das stark defizitäre Gesundheitssystem aus dem staatlichen Haushalt herausgenommen und sowohl einer betriebswirtschaftlichen als auch einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen Kalkulation unterworfen zu haben. Dieses Verdienst ist aus langfristigen und übergeordneten Gesichtspunkten ein bleibender, wurde aber begleitet durch einen kurzfristigen politischen Schaden, der der Regierung Buzek-Balcerowicz enorm zusetzte. Denn die Ausstattung mit nur 7,5 Prozent des steuerpflichtigen Gehalts aller Beitragszahler (im ursprünglichen Gesetzentwurf waren 10 Prozent vorgesehen) engte den finanziellen Spielraum der regionalen Krankenkassen stark ein. Als Konsequenz verringerten sich die Leistungen für die Patienten auf bis dato ungeahnte Tiefen. Dass die Patienten nun viel eher das bekamen, wofür sie zahlten, spielte dabei keine Rolle. Der sichtbarste Effekt der Reform war eine fast über Nacht einsetzende Verschlechterung der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, die die Abwanderung der Patienten und schnell auch der qualifizierten Ärzte in den privaten Sektor nach sich zog. Aus Sicht eines großen Teils der Bevölkerung hatte die Reform somit eine Situation geschaffen, in der die meisten Menschen eine Verschlechterung der Versorgung hinnehmen mussten und nur diejenigen sich zu helfen wussten, die es sich finanziell leisten konnten.

Dieser grundsätzliche politische Schaden wurde durch die Durchführungsfehler des zuständigen Ministeriums verstärkt. Schon im Herbst 1998 hatte die mangelnde Vorbereitung der Reform in den Massenmedien zu Schlagzeilen geführt. Die Kritik der Medien fand sich durch die Verschiebung einiger Reformschritte und die völlig unzureichende Vorbe-

reitung der Bevölkerung auf die Details der Reform bestätigt. Die eilig geschaffenen regionalen Krankenkassen, ihre anfängliche Ineffizienz und Unterfinanzierung schufen dann nach dem 1. 1. 1999 ein administratives und politisches Chaos, das den zuständigen Minister Wojciech Maksymowicz (Wahlaktion Solidarität) im März 1999 das Amt kostete. Damit waren aber weder die strukturellen Schwächen der Reform noch der politische Schaden für die Regierung behoben. Denn neben dem Eindruck, die Gesundheitsreform sei sozial ungerecht, setzte sich während des Jahres 1999 mehr und mehr der Eindruck fest, sie schüfe mit den überdurchschnittlich bezahlten Führungskräften der regionalen Krankenkassen außerdem eine neue Nomenklatura, die sich auf Kosten der schwächsten Teile der Bevölkerung bereichere.

Wenn man fragt, warum gerade die Gesundheitsreform für die Regierung Buzek-Balcerowicz eine so verheerende politische Bilanz hinterließ, stößt man vor allem zwei Antworten. Zum einen traf sie im Gegensatz zur Verwaltungs- und Bildungsreform jeden polnischen Bürger direkt. Im Gegensatz zur Rentenreform waren ihre Konsequenzen unmittelbar spürbar. Damit barg sie von Beginn an das größte Konfliktpotential. Zum zweiten spricht vieles dafür, dass dieses Konfliktpotential von den politisch Verantwortlichen vollkommen unterschätzt wurde. Denn der drastische und für die Bevölkerung unmittelbar spürbare Schaden überschattete den langfristigen, übergeordneten Nutzen der Reform. Dadurch war eine gesellschaftliche Akzeptanz der Reform von Anfang an unwahrscheinlich. Auch die unzureichende Vorbereitung im Gesundheitsministerium selbst, das überzogene Vertrauen in den offensichtlich überforderten Minister, die unzulängliche Informationskampagne in der Bevölkerung sowie schließlich die Entfremdung des Personals im Gesundheitssektor weisen darauf hin, dass die Regierung Buzek-Balcerowicz sich über die politische Bedeutung ihrer Gesundheitsreform keineswegs im klaren war.

■ Das Reformwerk als Ganzes

Bei einer Betrachtung der vier Reformen fällt vor allem auf, wie sehr sie sich in ihrer weltanschaulichen

Ausrichtung und politischen Umsetzung ähneln. Alle Reformen waren auf die Modernisierung des polnischen Staates ausgerichtet. Nicht rein weltanschauliche Ziele wie die Umverteilung von Einkommen oder die Zurückdrängung des Staates spielten eine ausschlaggebende Rolle, sondern Erneuerung Polens, des aus kommunistischen Zeiten ererbten, aufgeblähten und ineffizienten Staatswesens. Alle Reformen waren wirtschaftsfreundlich, aber keineswegs ultra-liberal. Marktmechanismen wurden zum Teil angewandt (in der Rentenreform), zum Teil vorbereitet und auf ein späteres Stadium verschoben (in der Gesundheitsreform).

Alle Reformen dienten zudem der Vorbereitung Polens auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Dieser Bezug war im Fall der Verwaltungsreform wohl am offensichtlichsten, spielte aus mittel- bis langfristigen Überlegungen aber auch bei den anderen drei Reformprojekten eine Rolle. In der öffentlichen Wahrnehmung wird die Vorbereitung Polens auf den EU-Beitritt oft mit der Rechtsangleichung an den *acquis communautaire* gleichgesetzt. Dabei wird übersehen, dass ein entscheidendes Kriterium für den Beitritt die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist. Das Reformwerk der Regierung Buzek-Balcerowicz setzte genau an diesem Punkt an. Mit der Modernisierung des polnischen Staatswesens wollte sie die Voraussetzung für ein dynamisches Wirtschaftswachstum und die Konkurrenzfähigkeit der polnischen Wirtschaft auf europäischer Ebene schaffen. Damit nahm sie einen Rückstand im Prozess der Rechtsangleichung in Kauf, der im Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission vom November 1999 auch konstatierte wurde. Im Laufe des Jahres 2000 änderte sich die Prioritätensetzung der Regierung. Mit der Nominierung Jacek Saryusz-Wolskis zum Staatssekretär im Amt für Europäische Integration im Mai und der Schaffung des Großen Sejmusschusses für die europäische Integration im Juli (also nach dem Ausscheiden der Freiheitsunion aus der Regierung) setzte ein schwungvoller Aufholprozess bei der Rechtsangleichung ein.

Neben ihrer weltanschaulichen Grundausrichtung fällt auch die ähnliche politische Durchführung der Reformprojekte auf:

1. Der koalitionsinterne Konsens schien bei allen vier Projekten vor allem die grundsätzliche Notwendigkeit einer Reform zu umfassen, nicht aber deren inhaltliche Ausgestaltung. Dies erklärt sowohl das Schwanken der Regierung während der Verhandlungen um die Zahl der Wojewodschaften als auch die Abkehr von den Vorstellungen der Gewerkschaft Solidarität bei der Ausarbeitung der Gesundheitsreform. Die Rolle Marian Krzaklewskis bedarf hierbei besonderer Erläuterung. Denn obwohl die weltanschauliche Heterogenität und organisatorische Schwäche der Wahlaktion Solidarität Krzaklewskis Führungsanspruch unterwandern mussten, bleibt dennoch die Einsicht, dass die Reformprojekte der von Krzaklewski gestützten Regierung zwar nicht inhaltlich, aber dafür politisch fast völlig ohne Führung waren. Das Zusammenspiel zwischen den Experten in den Ministerien und den Politikern im Sejm war schlecht. Die Experten blieben dabei oft über das politisch Mögliche ebenso in Unkenntnis wie die Politiker über das konzeptionell Wichtige. Der Notwendigkeit, die Reformprojekte konzeptuell zu durchdringen und politisch zu planen, wurden Jerzy Buzek und Marian Krzaklewski nicht gerecht, weder als Einzelpersonen noch im Zusammenspiel.
2. Während die Freiheitsunion in Polen die am stärksten reformorientierte und pro-europäische Partei ist, lagen in der Regierung Buzek-Balcerowicz alle Reformressorts in den Händen der Wahlaktion Solidarität. Leszek Balcerowicz übte als Finanzminister indirekten und als stellvertretender Premierminister (und Vorsitzender zahlreicher Kabinettsausschüsse) direkten Einfluss auf die inhaltliche Ausarbeitung und finanzielle Gestaltung der Reformen aus, entzog sich aber der unmittelbaren politischen Verantwortung. Diese Aufteilung verstärkte das ohnehin in der Regierung enthaltene Konfliktpotential, da die Koalitionäre sich schnell die Schuld für die Fehlleistungen der Regierung zuschoben. Statt sich nach britischem Vorbild in einer *collective ministerial responsibility* zu üben, suchten beide Koalitionäre immer wieder den öffentlichen Konflikt. Dies schürte den Eindruck, die Regierung Buzek-Balcerowicz befände

sich in einer Dauerkrise, deren ultimatives Ende nur eine Frage der Zeit sei.

3. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch der Frage zu, ob die Reformen an sich den Popularitätsverlust der Regierung unausweichlich machten oder ob vor allem das schlechte politische Management zur Aufreibung der Regierung führte. Sowohl vor dem Erfahrungshintergrund der polnischen Politik seit 1989 als auch der westeuropäischen Nachbarn ist hier zunächst vorzustellen, dass eine Regierung mit ambitionierten Reformplänen mit der Unterstützung der Gesellschaft kaum rechnen kann. Insoweit waren die niedrigen Umfragewerte für die Regierung Buzek-Balcerowicz keine Überraschung. Erstaunlich hingegen war, wie schlecht die Regierung und beide Koalitionäre als politische Formationen auf die gesellschaftlichen Widerstände vorbereitet zu sein schienen. Die Informationspolitik der Regierung in Bezug auf die einzelnen Reformen, die Regierungsarbeit als ganze und im Rahmen der Vorbereitungen auf den Beitritt zur EU insbesondere waren vollkommen unzureichend. Die Gründe dafür sind vielschichtig und können hier nicht erläutert werden. Festzuhalten bleibt aber, dass sich die Koalitionäre über den Sprengstoff, den das Reformwerk barg, nicht im klaren zu sein schienen und dass sie im Gegenteil sogar von der – im nachhinein gespenstisch anmutenden – Hoffnung getragen waren, nach anfänglicher Unzufriedenheit werde die Bevölkerung ihnen den Nutzen der Reformen gutschreiben und sich bei der nächsten Wahl für eine Neuauflage der amtierenden Koalition entscheiden.¹⁷⁾

■ Das Scheitern der Koalition

Zweifelsohne erhöhten die legislative Geschäftigkeit und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Reformen den Außendruck auf eine Regierung, die ohnehin schon unter einem hohen Binnendruck litt.¹⁸⁾ Trotzdem aber wäre die Regierung Buzek-Balcerowicz wohl kaum über ihre Reformen allein auseinandergebrochen. Für dieses Argument spricht vor allem der Zeitpunkt des Koalitionsbruchs: Im Juni 2000 waren die Umfragewerte nicht schlechter

17) Aleks Szczerbiak, 'Interests and Values: Polish Parties and their Electorates', *Europe-Asia Studies*, 51/8 (1999), 1401-32.

18) Am deutlichsten äußerte sich dieser Innendruck in Unstimmigkeiten in der Europapolitik und der Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit, da sie hier sogar die Besetzung wichtiger politischer Ämter unmöglich machte.

oder besser als zu irgend einem Zeitpunkt seit Beginn 1999; die Verwaltungs-, Renten-, und Bildungsreform hatten ihren politischen Tiefpunkt längst überschritten. Ausschlaggebend für den Koalitionsbruch – ganz abgesehen von dem unmittelbaren Anlass, der umstrittenen Auflösung des Warschauer Stadtparlaments durch Premierminister Buzek – waren zwei andere Faktoren.

Zum einen bestanden lang anhaltende Differenzen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Diese äußerten sich vor allem in dem geballten Unwillen, der dem Finanzminister aus der Parlamentsfraktion der Wahlaktion Solidarität entgegenschlug. Dieser Unwille war ständig im Begriff, die politischen Talente der vermittelnden Marian Krzaklewski und Jerzy Buzek zu überfordern. Zwar hatte der wirtschaftsliberale Kurs des Finanzministers auch in der Wahlaktion Solidarität durchaus seine Anhänger, für den stärkeren, rebellischeren Teil aber galt Balcerowicz sowohl politisch als auch weltanschaulich als Symbol der Dominanz der Freiheitsunion in der Regierung. In den zwei tiefsten Koalitionskrisen im November 1998 (zum Haushalt 1999) und November 1999 (zur Steuerreform) lag der Streitpunkt in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Beide Male konnte der Koalitionsbruch nur knapp verhindert werden, beide Male erodierte die Vertrauensbasis der Koalitionäre. Auch in den Krisenverhandlungen im Mai 2000 (im Anschluss an die Auflösung des Warschauer Stadtparlamentes) war die Wirtschafts- und Finanzpolitik zwischen den Koalitionären das wichtigste – und letztlich mit unüberbrückbaren Schwierigkeiten belegte – Sachthema.

Neben Unterschieden in der Wirtschafts- und Finanzpolitik aber trug vor allem die Verschlechterung des inneren Zustandes der Wahlaktion Solidarität zum Ende der Koalition bei. Das Ausscheiden einer Reihe rechter Parlamentarier aus der Fraktion im Sommer 1998 erleichterte die Aufgabe für die Fraktionsführung zwar kurzfristig, brachte aber mittelfristige Nachteile mit sich, da das Schrumpfen der Parlamentsmehrheit auf etwa 15 Sitze den Spielraum einzelner Abgeordneter gegenüber Krzaklewski vergrößerte. Diese Konflikte waren hierbei weltanschaulicher, tagespolitischer und persönlicher Natur. Die weltanschaulichen Unterschiede entstanden,

weil Krzaklewski in der Regel die Position der eher liberalen, reformerischen, europafreundlichen Regierung bezog. Sie waren tagespolitischer Natur, da seine Drohungen gegenüber den Abgeordneten seiner Fraktion mit denen eines Fraktionsführers im Deutschen Bundestag oder eines *whip* im britischen Unterhaus nicht verglichen werden konnten. Die Wahlaktion Solidarität bleibt eine Listenverbindung und Fraktionsgemeinschaft und verfügt nicht über die Disziplinierungsmechanismen einer ausgebildeten politischen Partei. Krzaklewski war damit ein Parteiführer, der seinen Abgeordneten über weite Strecken folgen musste. Zu guter Letzt aber hatten die Konflikte zwischen Krzaklewski und Teilen seiner Parlamentsfraktion ihren Ursprung in der Person Krzaklewskis. Denn dessen enorme Leistung, die polnische Rechte vor der Wahl 1997 vereinigt zu haben, wurde im Anschluss an den Wahlsieg nicht durch die dauernde Loyalität dieser Rechten belohnt. Krzaklewskis schwache persönliche Umfragewerte und seine Mitverantwortung für die Unbeliebtheit der Regierung taten ihr übrigens, um seinen Führungsanspruch zu untergraben. Spätestens bei dem aus der AWS-Fraktion gestarteten Versuch im Januar 2000, den Privatisierungsminister Emil Wąsacz durch ein Mißtrauensvotum zu stürzen, manifestierte sich die Rebellion gegenüber Krzaklewski unzweideutig.¹⁹⁾ In den folgenden Monaten konnte die Regierung dann auch auf eine stabile Mehrheit im Parlament nicht mehr rechnen. Bis zu 25 Abgeordnete der AWS-Fraktion stimmten wiederholt mit der Opposition und machten wichtige Gesetzesvorhaben der Regierung zunicht.

■ Schlussgedanken

Die wohl kürzeste Antwort auf die Frage nach den Errungenschaften und Fehlleistungen der Regierung Buzek-Balcerowicz lautet, dass der enorme politische Mut, der die Regierung kennzeichnete, nicht von entsprechender politischer Kompetenz begleitet war. Immer wieder schien es, als ob die Regierung stolpere, nicht geordnet marschiere. So bestehen zwar gute Chancen, dass die Regierung Buzek-Balcerowicz vor der Geschichte als eine der erfolgreichsten nach 1989 bestehen wird; kurzfristig aber bleibt der Nachgeschmack der politischen Inkompe-

19) Dies manifestierte sich in der Sejmdebatte zum Mißtrauensvotum gegen Wąsacz an stärksten. Siehe stenografische Berichte des Sejm (3 kadencja, 70 posiedzenie, 4 dzień, 22. 1. 2000, 23 punkt porządku dzennego).

tenz. Dieser lässt sich vor allem an drei Faktoren festmachen:

1. An der schlechten Koordination zwischen den für die konzeptionelle Ausarbeitung der Reformen beauftragten Fachleuten auf der einen Seite und den politischen Machtzentren auf der anderen Seite;
2. an der Fehleinschätzung, welche Wirkung die Reformen auf die Bevölkerung haben würden, und die daraus resultierende, völlig unzureichende Vorbereitung der Bevölkerung;
3. an dem öffentlichen Austrag von koalitionsinternen Konflikten und das generell desolate Erscheinungsbild der Regierung. Polen hat sich in den Jahren der Regierung Buzek-Balcerowicz dramatisch und unwiderrufbar verändert.

Beide Koalitionspartner aber haben die schmerzliche Erfahrung machen müssen, dass sich politischer Mut für Regierungen nur auszahlt, wenn er von noch größerer politischer Kompetenz begleitet ist.

So scheiterte eine Regierung, die – trotz tiefer weltanschaulicher Unstimmigkeiten – nicht hätte scheitern müssen. Ihr Auseinanderbrechen wirft eine Reihe von Fragen an die Beschaffenheit der polnischen Parteienlandschaft auf. Zum einen lädt sie zu der Frage ein, wie aussagekräftig die relativ saubere Anordnung in antikommunistische (Wahlaktion Solidarität, Freiheitsunion) und postkommunistische (SLD, Bauernpartei) Parteien ist, die sich seit 1995/96 ergeben hatte. Es ist zumindest möglich, dass die vergangenheitsbezogenen Deutungsmuster politischer Grundfragen in Polen in Zukunft von Aktualitätsbezogenen Deutungsmustern durchkreuzt werden. Während bisher die entscheidende Frage in der politischen Landschaft war, wer 1981 auf welcher Seite des Kriegsrechtes stand, könnte sie sich in Zukunft an die Haltung zur Wirtschaftspolitik oder zur europäischen Integration wenden. Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl vom 8. Oktober 2000 nährt diese Vermutung. Denn mit über 70 Prozent haben die Polen sich für Kandidaten entschieden, die entweder politisch mit dem kommunistischen System verbunden waren, wie Aleksander Kwaśniewski, oder für seine Geheimdienste tätig waren, wie Andrzej Olechowski. „Diese Wahlen haben die Ge-

schichte begraben“, schrieb daraufhin die Journalistin Ewa Milewicz.²⁰⁾

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der „begrabenen Geschichte“? Weder in der Wirtschaftspolitik noch in Fragen der europäischen Integration stehen Freiheitsunion und Wahlaktion Solidarität notwendigerweise auf derselben Seite. Während die Freiheitsunion in ihrer pro-europäischen, marktliberalen Ausrichtung relativ homogen ist, bleibt völlig offen, welche weltanschaulichen Weg die Wahlaktion Solidarität gehen wird. Das Erbe, das sie von der Regierung Buzek-Balcerowicz angenommen hat, verdeutlicht hierbei ein Paradoxon, das die Lage der „polnischen Rechten“ nach 1989 insgesamt kennzeichnet: Dass nämlich eine politische Formation als Träger des gesellschaftspolitischen Wandels fungiert, die sich in vielerlei Hinsicht als konservativen Bewahrer sieht. So nimmt die Wahlaktion Solidarität sich als die Kraft in der politischen Landschaft wahr, die den vom kommunistischen System geerbten kranken Staatskörper gesunden möchte. Auch die Unterstützung der vier Reformen (und überhaupt der Regierung Buzek-Balcerowicz) wurde in dieser Logik legitimiert. Gleichzeitig aber steht die Wahlaktion Solidarität in weiten Teilen der Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft skeptisch gegenüber. Sie ist gekennzeichnet von ständigen Spannungen zwischen liberalem Fortschrittsglauben und konservativem Beharrungswillen. Dieser Widerspruch erklärt die lange Unterstützung der Wahlaktion Solidarität für den radikalen Reformkurs der Regierung Buzek-Balcerowicz auf der einen Seite und ihre rhetorischen Frontalangriffe und faktische Illoyalität auf der anderen Seite. Wie die Führung der Wahlaktion Solidarität mit diesen internen Spannungen umgeht, wird einen gewichtigen Einfluss auf die weitere Gestaltung der polnischen Parteienlandschaft haben.

20) Ewa Milewicz, Śliska Droga Kaliska, *Gazeta Wyborcza*, 10. Oktober 2000.