

Mai 2020

Länderbericht

Länderbüro Polen



Präsidentschaftswahl in Polen

Nicht abgehalten, aber für ungültig erklärt

Dr. Angelika Klein

Am Sonntag, dem 10. Mai 2020 sollte in Polen ein neuer Staatspräsident gewählt werden. Doch mit der Corona-Krise kam das Chaos: Wahl oder Nichtwahl – an dieser Frage schieden sich wochenlang die Geister. Am Mittwoch, vier Tage vor dem geplanten Termin, war immer noch nicht klar, wie die Antwort lauten würde. In letzter Minute wurde beschlossen, die Wahl zu ignorieren und auf diese Weise (indirekt) zu verschieben. Damit wurde erst recht Unsicherheit geschaffen. Wie kann das sein? Und vor allem: Wann wird nun gewählt werden, wie geht es weiter?

Die „Lösung“ wurde am Mittwochabend bekannt. Während im öffentlichen Fernsehen die Debatte der Präsidentschaftskandidaten im Rennen um eine Wahl lief, von der die Beteiligten nicht wussten, ob sie überhaupt erfolgen würde, wurde im Hinterzimmer eine Vereinbarung getroffen: Der Chef der Regierungspartei Recht und Gerechtigkeit (PiS), Jarosław Kaczyński, und sein Bündnispartner Jarosław Gowin, Vorsitzender der kleineren Koalitionspartei Verständigung (Porozumienie) einigten sich darauf, den Termin schlichtweg verstreichen zu lassen. Im Anschluss, so der Plan, sollte die Wahlkommission und danach der Oberste Gerichtshof die nicht stattgefundene Wahl für ungültig erklären und Parlamentspräsidentin Elżbieta Witek einen neuen Wahltermin benennen. Ein schon logisch fragwürdiger Zug, denn wie kann etwas ungültig sein, das es gar nicht gegeben hat? Und auch juristisch ist die Sache bedenklich, denn für die Annullierung einer Wahl sind die Feststellung eines amtlichen Endergebnisses, ein Wahlprotokoll und darin dokumentierte, manifeste Verstöße wie etwa Unregelmäßigkeiten oder Beschwerden vonnöten. Und müsste nicht jemand für eine fiktiv abgehaltene, aber nicht organisierte Wahl zur Rechenschaft gezogen werden? Die Wahlen selbst sollten zudem ausschließlich per Briefwahl erfolgen. Das sogenannte „Briefwahlgesetz“, das eigens hierzu entworfen wurde, war an diesem Mittwoch vom Sejm aber noch gar nicht verabschiedet; dies geschah erst am darauffolgenden Tag.

Es ist also ein Plan, der auf Voraussetzungen beruht, die als gegeben betrachtet werden: Vor allem, dass das Oberste Gericht tatsächlich im Sinne dieses Planes – und damit ohne eine Rechtsgrundlage – entscheiden und die Wahl annullieren würde. Die Art und Weise, wie Entscheidungen einer formal freien (wenngleich praktisch inzwischen loyalen) Instanz vorweggenommen werden, sowie die klare Erwartungshaltung, die an die Parlamentspräsidentin gerichtet ist, ist zumindest bemerkenswert und hat nicht nur in juristischen Kreisen, sondern auch darüber hinaus für mancherlei Irritationen gesorgt. „Zwei Politiker sagen ohne jegliches Verfahren die von der Verfassung vorgeschriebenen Präsidentschaftswahlen ab und entscheiden, dass sie irgendwann später stattfinden“, twitterte Marcin Matczak, der bekannteste polnische Verfassungsrechtler am Donnerstag, und nannte Polen eine „Bananenrepublik“ („republika bananowa“). Die deutsche Tageszeitung „Die Welt“ kommentierte, dies sei in etwa so, „als würden Annegret Kramp-Karrenbauer und Saskia Esken kurzerhand die Bundestagswahl verschieben“ (<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207836661/Corona-Das-Virus-ist-in-Polen-effektiver-als-die-Opposition.html>). Nun handelt es sich zwar nicht um eine Parlaments-

sondern eine Präsidentschaftswahl. Die Vorstellung, dass zwei Parteivorsitzende ohne Regierungsamt drei Tage vor einem rechtlich bindenden und durch alle demokratischen Prozesse legitimierten Wahltermin bei einer Tasse Tee bilateral beschließen, diesen einfach zu ignorieren, ist jedoch zumindest gewöhnungsbedürftig. Anschließend würden dann – per Presseerklärung – die Bundeskanzlerin und alle anderen rechtlichen wie parlamentarischen Instanzen davon in Kenntnis gesetzt.

Noch ist allerdings unklar, ob auch tatsächlich alle Protagonisten dieses Spiel mitmachen werden. Zumindest das Oberste Gericht ließ bereits am „Wahltag“ durchblicken, dass ihm die Vorgehensweise zumindest problematisch erscheint. Es könnte also noch game changer geben.

Doch was hat überhaupt erst hierzu geführt? Warum ließ sich nicht in einer angemessenen Zeitspanne eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung finden?

Showdown im Shutdown: Zuspitzung zur Regierungskrise

Als Anfang Februar 2020 der 10. Mai als Datum der Präsidentschaftswahl bekannt gegeben wurde, war die Welt noch in Ordnung. Im März brach dann die Pandemie aus, europaweit wurden Gegenmaßnahmen ergriffen. Polen gehörte zu den Ländern, die am schnellsten und strengsten reagierten: Binnen kürzester Zeit wurden Bildungseinrichtungen, Läden und Grenzen geschlossen, das öffentliche und private Leben, mithin das gesamte Land in den Lockdown versetzt. Schreckensbilder aus Italien steigerten die Angst nicht nur vor dem Virus selbst, sondern vor allem vor einem möglichen Zusammenbruch des eigenen Gesundheitssystems, das noch weniger gerüstet schien. Unter diesen Bedingungen Wahlen abhalten zu wollen, war nicht nur der Opposition nicht vermittelbar, auch der Koalitionspartner Porozumienie sprach sich vehement dagegen aus. Auf dessen Stimmen ist die PiS im Sejm jedoch angewiesen. Anders als gemeinhin angenommen, regiert sie nämlich nicht allein, sondern in einem Bündnis mit zwei kleineren Parteien (von denen die andere, die Solidarna Polska von Justizminister Zbigniew Ziobro in dieser Angelegenheit jedoch im Hintergrund blieb). Der Ruf nach einer Verschiebung der Wahl wurde jedenfalls immer lauter und war zuletzt auch aus den eigenen Reihen, der PiS-Wählerschaft und schließlich auch der Mehrheit der Bevölkerung zu hören. Umfragen zufolge wollten mehr als 70 Prozent der Wahlberechtigten nicht wählen gehen, 67 Prozent hätten Mai-Wahlen als ungültig erachtet.

Dennoch hielt Kaczyński an dem Termin fest, was den Verdacht erhärtete, er wolle sich aus machttaktischen Gründen über das Interesse an der Gesundheit der Bevölkerung hinwegsetzen. Daraufhin brachte die Regierungspartei Anfang April die Idee einer Briefwahl ins Spiel. Damit brachte sie allerdings die Briefträger gegen sich auf, weil sich diese durch das Austragen und Einholen von mehr als dreißig Millionen Unterschriften einer hohen Infektionsgefahr ausgesetzt sahen. Auch drohten immer mehr Städte und Kommunen, die nötige personelle Infrastruktur nicht zur Verfügung stellen zu wollen – oder nicht zu können, denn die Aufstellung lokaler Wahlkommissionen mit mehr als 200.000 Mitgliedern stellt in Corona-Zeiten keine geringe Herausforderung dar. Der seitens der Regierung wiederholt vorgebrachte Verweis auf die ebenfalls in Krisenzeiten abgehaltenen Kommunalwahlen in Bayern wirkte dabei wenig überzeugend, denn anders als der deutsche Freistaat hat Polen mit Briefwahlen keinerlei Erfahrung. Diese Möglichkeit war bisher nur für Behinderte vorgesehen. Problematisch wäre sie zudem für die große Zahl der im Ausland lebenden Polen geworden, für die eine fristgerechte Zustellung in Zeiten von Corona nicht hätte garantiert werden können. Dies hätte sie ihrer staatsbürgerlichen Rechte beraubt. Fragen der Transparenz, des Wahlgeheimnisses und des Datenschutzes kamen hinzu, denn so, wie die Prozedur geplant und zum Teil bereits eingeleitet wurde, wäre all dies nicht gewährleistet gewesen. Von dem größten Hindernis gar nicht erst zu reden: Die polnische Verfassung sieht eine umfassende Briefwahl gar nicht vor und so musste eigens zu diesem Zweck das Wahlgesetz geändert werden. Änderungen am Wahlrecht allerdings erlaubt die Verfassung bis lediglich sechs Monate vor der geplanten Wahl, wodurch das gesamte Unterfangen von vornherein juristisch problematisch war.

So war die Briefwahl in Polen nicht nur bei der Opposition heftig umstritten, sondern stieß auch bei der Koalitionspartei Porozumienie auf heftigen Widerstand. Unter Protest trat deren Vorsitzender Gowin von seinen Ämtern als Stellvertretender Premier und Wissenschaftsminister zurück – und verwies auf sein Gewissen. Stattdessen schlug er vor, die Amtszeit von Präsident Duda um weitere zwei Jahre zu verlängern, doch ohne die Möglichkeit einer erneuten Kandidatur.

Kaczyński weigerte sich aber beharrlich, was zu einer veritablen Regierungskrise führte. So wurde trotz allem im Sejm am 6. April das Wahlrecht geändert und die Wahl zur reinen Briefwahl erklärt. Die zweite Kammer, der Senat, in dem die Opposition eine hauchdünne Mehrheit hat, lehnte den Gesetzentwurf allerdings einen knappen Monat später ab und verwies ihn verfahrensgemäß zurück an den Sejm. Dies geschah am 5. Mai, dem Dienstag vor dem Wahltermin, womit das Vorhaben auf der Zielgeraden zu scheitern drohte. Ohne die Zustimmung von Gowin und mindestens fünf seiner Abgeordneten hätte die Regierung im Sejm bei der zweiten Lesung keine Mehrheit mehr gehabt und die Regierungskoalition wäre auseinandergebrochen. Ein Kompromiss musste also her. Am darauffolgenden Mittwoch knöpfte sich Parteichef Kaczyński seinen Bündnispartner Gowin vor – mit dem bekannten Ergebnis. Allerdings musste Kaczyński zugestehen, nicht nur den Wahltermin zu verschieben, sondern gab zusätzlich das Versprechen ab, das Briefwahlgesetz im Sinne der erforderlichen Kriterien an den strittigen Punkten nachzubessern. Dieses wurde dann auch erwartungsgemäß am Donnerstag, dem 7. Mai, mit 236 Stimmen von 460 verabschiedet und später vom amtierenden Präsidenten unterzeichnet.

Die Eile, mit der Parteichef Kaczyński die Wahlen abhalten wollte und die Beharrlichkeit, mit der er fast bis zum Schluss gegen alle Widerstände am Datum des 10. Mai festgehalten und die Wahlen wohl auch durchgezogen hätte, wäre ihm sein Koalitionspartner Gowin nicht in die Parade gefahren, ist vor dem Hintergrund der Umfragewerte zu verstehen. Schon vor der Corona-Krise lag Kaczyńskis Kandidat, Präsident Andrzej Duda, in Umfragewerten weit vorn. Durch die Krise konnte er seinen Vorsprung weiter ausbauen, sein Image als Landesvater schärfen und sich in TV-Auftritten zusätzlich als Krisenmanager profilieren, während die Opposition auf Wahlkampagnen verzichten musste und medial so gut wie gar nicht mehr beachtet wurde. Ende April lag Duda bei 52 Prozent, womit er die Wahlen im ersten Wahlgang gewonnen hätte, während sich Małgorzata Kidawa-Błonska, die Kandidatin der bürgerlichen Opposition PO, im einstelligen Bereich bewegte. Mit Fortschreiten der Krise und vor allem dem unaufhaltsamen Abgleiten der Wirtschaft in die Rezession dürften die Zustimmungswerte für Duda aber sinken. Zwar scheint Polen im europaweiten Vergleich einen geringeren Rückgang der Wirtschaftsleistung von „nur“ ca. vier Prozent befürchten zu müssen. Die Kosten der Sozialversprechen der PiS, welche die Staatskasse ohnehin schon belasten, wären aber auch ohne die sich nun anbahnende Wirtschaftskrise zu einer erheblichen finanziellen Bürde geworden. Die Corona-Epidemie dürfte diesen Prozess nun beschleunigen.

Die Haltung der Opposition

Vor diesem Hintergrund ist die Eile der Regierung nachvollziehbar. Ebenso nachvollziehbar ist auch die Ablehnung durch die Opposition: Unter den gegebenen Bedingungen konnte und könne wohl auch in nächster Zukunft von einem fairen und demokratischen Wahlkampf nicht die Rede sein, in welcher Form auch immer. Als nicht hinnehmbar, da unrechtmäßig zustande gekommen, bewertet sie auch die am 6. April eingebrachten und am 7. Mai verabschiedeten Änderungen am Wahlgesetz, eine Ansicht, die mehr als 400 Rechtsexperten teilten. Auch der Oberste Gerichtshof erklärte am 27. April noch unter dem Vorsitz der inzwischen verrenteten Präsidentin Małgorzata Gersdorff in einem Gutachten das Wahlgesetz für rechtswidrig. Ein einmal festgelegter Wahltermin, so das Gericht, kann laut polnischer Verfassung nicht kurzfristig verschoben werden. Wenn doch, dann nur unter einer Bedingung: Der Ausrufung des Katastrophenfalls. Dies hat eine automatische Verschiebung jedweder Wahlen von mindestens 90 Tagen zur Folge und ermöglicht die

Aussetzung und spätere Wiederaufnahme laufender Wahlverfahren. So forderte die Opposition auch genau dieses Vorgehen, das nicht nur verfassungsrechtlich am einfachsten, sondern auch der Bevölkerung am einsichtigsten erschien. Schließlich legt die bereits erfolgte Verhängung von Corona-Maßnahmen unter dem Label „Epidemiefall“ den Quasi-Katastrophenfall ohnehin nahe. Diesen auszurufen aber weigerte sich die Regierung mit der Begründung, zum einen funktionieren die Institutionen und zum anderen hätte sie in dem Fall erhebliche Schadensersatzforderungen – u.a. an Konzerne – leisten müssen.

So scheiterten auch alle Versuche der Opposition, sich mit den Regierungsparteien zu einigen, oder wurden gar nicht erst in Angriff genommen. Einmal mehr bot das vor allem bürgerliche Lager das Bild einer an Kompromissen im Interesse des Landes nicht interessierten Elite. Zudem trat sie uneinheitlich auf: Während die Kandidatin der PO, Małgorzata Kidawa-Błonska, zwischen Boykottaufrufen und deren Rücknahme schwankte, rief die Polnische Volkspartei PSL erst Recht zur Teilnahme an der Wahl auf. Möglicherweise hätte es der Opposition in den Augen der Wähler wohl besser getan, sich zumal in Krisenzeiten als lösungsorientierte und konstruktive politische Kraft zu präsentieren. Stattdessen schien das Chaos tagtäglich größer zu werden und führte letztendlich zu einer Situation, wie sie das Land wohl noch nie erlebt hat, dass nämlich drei Tage vor einer Wahl deren Durchführung immer noch ungewiss war. Zwar ist die Wahl nun „verschoben“, was im Sinne der Opposition war, doch ein Sieg für die Demokratie sieht anders aus.

Auf Chaos folgt noch mehr Chaos

Damit nicht genug ist das Rechtschaos alles andere als behoben. Bei näherer Betrachtung scheint die Lösung nicht mehr als eine Scheinlösung zu sein. Unter den denkbaren Szenarien sind folgende erwähnenswert:

Der Plan der Regierungskoalition geht auf. Dann allerdings müssten die Wahlen bereits am 17. oder allerspätestens 23. Mai abgehalten werden, die verfassungsgemäß letztmöglichen Termine, um noch von „denselben“ Wahlen sprechen zu können. Dies aber würde an den monierten Wahlkampf- sowie Wahlbedingungen aufgrund der Kürze der Zeit nichts ändern und die logistischen, vor allem aber juristischen Bedenken mit Blick auf die Verfassungskonformität des neuen Wahlgesetzes nicht aus der Welt schaffen. Das Ergebnis wäre rechtlich anfechtbar.

Sollte das Datum auf einen späteren Zeitpunkt gelegt werden, etwa im Juni oder Juli, ließe sich nicht mehr von einer „Verschiebung“ sprechen, denn eine derart lange Zeitspanne sieht die Verfassung nicht vor. Dann wäre von „neuen Wahlen“ die Rede und das gesamte Prozedere müsste neu eingeleitet werden, angefangen mit der Unterschriftensammlung und Registrierung der Kandidaten, der Bildung von Wahlkommissionen etc. In diesem Fall käme auch die Frage auf, ob Präsident Duda nicht zurücktreten müsste. Neue Probleme würden entstehen und die Frage nach der Rechtsgrundlage, auf der eine nicht stattgefundene Wahl überhaupt erst annulliert und neu angesetzt werden dürfte, bliebe weiterhin offen.

Ein Ausweg aus der Sackgasse wäre die dritte Option, die nachträgliche Erklärung des von Experten und der Opposition von Anfang an geforderten Katastrophenfalls, um eine automatische Verschiebung der Wahl um drei Monate zu bewirken, ohne sie als „neu“ deklarieren zu müssen. Dies wurde von Parteichef Kaczyński allerdings von Anfang an vehement abgelehnt. Zudem führen zunehmende Lockerungen das Land aus diesem Zustand ja gerade hinaus.

Die Entscheidung bleibt spannend, viel Zeit dafür nicht. Bis zum 6. August muss ein neuer Präsident gewählt sein, denn dann endet die fünfjährige Amtszeit von Andrzej Duda.

Innenpolitische Auswirkungen

Wie auch immer der Zeitplan am Ende aussehen mag, so zeichnet sich jedenfalls jetzt schon ab, dass die Vorgänge dem Ansehen der PiS und vor allem ihres Vorsitzenden enorm geschadet haben. Vor dem Hintergrund des Eindrucks, dass der eigene Machterhalt über die Gesundheit der Bevölkerung gestellt wird, dürfte der Vertrauensverlust erheblich sein. Die Hartnäckigkeit, mit der Kaczyński auf einem auch logistisch schlichtweg nicht durchführbaren Verfahren bis kurz vor dem Termin bestand, hat auch bei Wählergruppen, die über keinerlei juristische Fachkenntnisse verfügen, Verständnislosigkeit hervorgerufen. Das Image vom volksnahen, weitsichtigen Strategen ist ins Wanken geraten. Es ist das erste Mal, dass Jarosław Kaczyński sein Gespür für den Willen der Bevölkerung abhanden gekommen ist und er an einer Entscheidung gegen jede Mehrheit derart lange festgehalten hat. Und nicht zuletzt wurde auch die Abhängigkeit der Regierungspartei von ihrem Bündnispartner deutlich. Die Tatsache, dass Gowin Kaczyński zu einem Kompromiss zwingen und ihn letztendlich von seinem Weg abbringen konnte, hat Risse im Regierungslager offengelegt. Wenn der Regierung künftig noch das Geld ausgeht, könnte dies der erste Schritt auf ihr Ende hin sein.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Angelika Klein
Leiterin Auslandsbüro Polen
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/polen

angelika.klein@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)