

Wem die Glocken läuten: Ist Polen auf den Beitritt zur EU vorbereitet?

Nachdem die Freiheitsunion am 6. Juni 2000 aus der Koalition mit der Wahlaktion Solidarität ausgetreten war und Premierminister Jerzy Buzek plötzlich an der Spitze einer Minderheitsregierung stand, machte sich bei einer Reihe von Beobachtern die Sorge breit, die polnischen Vorbereitungen auf den EU-Beitritt könnten sich verlangsamen. Die Kritik, die die Europäische Kommission in ihrem *Fortschrittsbericht 1999* an den polnischen Reformanstrengungen geäußert hatte, nährte diese Sorge. Für den polnischen Wunsch nach einer raschen EU-Mitgliedschaft schienen die Grabesglocken zu läuten. So schrieb die *Süddeutsche Zeitung*: „Die Warschauer Regierungskrise wird in manchen westeuropäischen Hauptstädten durchaus mit Wohlgefallen betrachtet. Es ist nun nicht mehr auszuschließen, dass Polen bei der ersten Erweiterungsrunde gar nicht dabei sein wird.“⁽¹⁾

Diese Sorge hat sich nicht bestätigt. Ein halbes Jahr nach dem Auseinanderbrechen der Koalition besteht – im Gegenteil – Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Die institutionellen und personellen Querelen, die die polnische Europapolitik in den ersten zwei Jahren der Regierung Buzek geplagt hatten, sind weitgehend überwunden. Zwischen Regierung und Teilen der Opposition besteht ein europapolitischer Konsens. In der Rechtsangleichung hat Polen im Jahr 2000 deutliche Fortschritte gemacht. Dies bedeutet zwar nicht, dass die Probleme auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft schon ausgeräumt sind. Die einzelnen Etappen auf dem Weg zur Mitgliedschaft sind aber klarer zu erkennen.

Der Gipfel von Nizza hat das Tor zur Osterweiterung der Europäischen Union geöffnet. Die schwedische Präsidentschaft hat sich – gemeinsam mit der Europäischen Kommission – für die nächsten Monate die Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen vorgenommen, insbesondere in den Problemfeldern Landwirtschaft, Umweltschutz und Freizügigkeit für Arbeitnehmer. Damit stellt sich die Frage, wie „beitrittsfähig“ Deutschlands östliche Nachbarn eigentlich sind, mit neuer Dringlichkeit.

1) Thomas Urban, „Rückschlag für Polens EU-Pläne“, *Süddeutsche Zeitung*, 8. Juni 2000.

■ Die Institutionen

Neben den Kanzleien des Premierministers und des Präsidenten (die einen eigenen Führungsanspruch in der Europapolitik haben), wird das Tagesgeschäft der polnischen Europapolitik von drei Institutionen geführt: Dem Amt des Ausschusses für Europäische Integration (UKIE), dem Außenministerium und dem Stab des Verhandlungsführers.

Das Amt des Ausschusses für Europäische Integration

Die politischen und personellen Querelen der ersten Jahre der Regierung Buzek wurden durch eine Tatsache besonders augenscheinlich: Zwischen Dezember 1998 und Mai 2000 war die Stelle des Staatssekretärs im UKIE (Amt des Ausschusses für die Europäische Integration) vakant. Da es sich bei dieser Funktion um das wohl wichtigste europapolitische Amt in Polen handelt, warf die Vakanz ein fahles Licht auf die Regierung Buzek, wie auch auf Polens Beitrittsvorbereitungen insgesamt. Die Regierung schien nicht in der Lage, personalpolitische Fragen den strategischen Interessen des Landes unterzuordnen. Der langwierige Streit innerhalb der Regierung wurde am 14. April 2000 durch die Ernennung Jacek Saryusz-Wolskis zum Staatssekretär im UKIE gelöst. Saryusz-Wolski, der das Amt schon von 1996 bis 1997 in der Vorgängerregierung innegehabt hatte, gilt als kompetenter Europafachmann.

Das Amt des Kabinettsausschusses für Europäische Integration (UKIE), dem Saryusz-Wolski nun vorsteht, entstand 1996. Es ist die administrative Unterstruktur zum Kabinettsausschuss für Europäische Integration (KIE) und beschäftigt etwa 200 Mitarbeiter. Das UKIE hatte von Beginn an einen unklaren politischen Auftrag: Konzipiert als institutionelle Brücke zwischen Implementierung und Verhandlungsführung hatte seine Schaffung vor allem einen nüchternen politischen Hintergrund. Denn in der 1995 regierenden SLD-PSL war der Zugriff des Solidarność-Präsidenten Wałęsa auf die Europapolitik (über sein Mitspracherecht in der Außenpolitik) nicht gerne gesehen. Die Schaffung eines Europaministeriums sollte die Kompetenzen des Präsidenten schwächen – eine letztlich unnötiger Versuch, denn Wałęsa verlor die Präsidentschaftswahlen im Novem-

ber 1995 ohnehin gegen seinen postkommunistischen Herausforderer Aleksander Kwaśniewski. Nach der Parlamentswahl 1997 wiederholte sich das politische Spiel um das UKIE spiegelbildlich in der neuen Regierung zwischen Wahlaktion Solidarität und Freiheitsunion. Denn da die Freiheitsunion mit Bronisław Geremek schon einen liberalen, pro-europäischen Außenminister stellte, musste die konservative Anhänger-schaft der Wahlaktion Solidarität durch die Ernennung eines euroskeptischen Ministers aus ihren Reihen befriedigt werden. Mit der Ernennung Jacek Saryusz-Wolskis hat das UKIE seinen Ruf leicht verbessert. Galt es fast zwei Jahre lang als Behörde mit hoher personeller Fluktuation, fragwürdiger Effizienz und wenig wirklichem Einfluss, hat es nun zumindest einige Kompetenzen wieder an sich gezogen.

Das Außenministerium

Das polnische Außenministerium zeichnet heute für die Betreuung der bilateralen Kontakte zu EU-Mitgliedsstaaten und zu den EU-Institutionen verantwortlich. In diesen Bereich fällt die Teilnahme an der europaweiten Debatte über die Zukunft der europäischen Integration. Die Stellungnahme des polnischen Außenministers Bronisław Geremek am 12. Juni 2000 (wenige Tage vor seinem Ausscheiden aus dem Amt) zur Regierungskonferenz der Europäischen Union sowie die Rede des neuen Außenministers Władysław Bartoszewski zur institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Union entstanden aus Initiativen des Außenministeriums selbst.²⁾

Ein zweites Betätigungsfeld des Außenministeriums ist die Förderung des polnischen Images im europäischen Ausland. Führende Beamte – wie auch Nichtregierungsorganisationen, Politiker und die polnische Wirtschaft – sind in den vergangenen zwölf Monaten zunehmend zu der Einsicht gelangt, das schlechte Image Polens im Ausland sei nicht nur die Schuld desinteressierter, ungebildeter Westeuropäer, sondern sei zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass Polen sich international unter Wert verkaufe. Ein neu gebildetes Referat im Außenministerium entwickelt daher seit einigen Monaten eine PR-Strategie für Polen. Diese setzt sich zum Ziel, über die Beteiligung an Veranstaltungen und die Vermitt-

2) Beide Texte sind nachzulesen bei Tewes (Hrsg.), *The Polish Roland Freudenstein, Hennin-gish Position on the IGC 2000*, (Warschau: Konrad-Adenauer -Stiftung, 2000).

lung polnischer Referenten interessierte Zielgruppen in Westeuropa über Polen zu informieren und über Publikationen und Zeitungsbeilagen eine breitere Öffentlichkeit für den polnischen EU-Beitrittswunsch zu gewinnen. Verantwortlich zeichnen die Botschaften und Konsulate im jeweiligen Gastland, als Kooperationspartner vor Ort werden Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände gesucht.

Die Verhandlungsführung

Seit November 1998 liegt die Verhandlungsführung bei dem Bevollmächtigten der Regierung Buzek, Jan Kułakowski. Dieser steht zum einen einer Art Staatssekretärsausschuss mit Vertretern aller Ministerien vor und zum anderen einer kleinen Gruppe von Experten, die das eigentliche Verhandlungsteam bilden. Durch die Schwäche des UKIE spielte Kułakowski – zwangsläufig – auch in der öffentlichen Vermittlung der Europapolitik eine wichtige Rolle. Er ist außergewöhnlich medienpräsent und sucht die Nähe zu gesellschaftlichen Gruppen und Nichtregierungsorganisationen. Seit der Ernennung Saryusz-Wolskis konzentriert sich Kułakowski in seiner Öffentlichkeitsarbeit mehr auf die Darstellung der Verhandlungen, während Saryusz-Wolski für die Vorbereitungen auf den Beitritt als Ganzes verantwortlich ist. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern und Amtsinhabern bleibt dennoch gespannt – zu groß ist die Versuchung, innerhalb der Regierung zum „Mr Europa“ zu werden.³⁾

3) Siehe zum Beispiel die Stellungnahme Kułakowskis zur Finalitätsdebatte in der Europäischen Union, die formell nicht zu seinem Aufgabengebiet gehört. Vgl. den Abdruck seines Textes „Solidarność dla Europy“ in *O przyszłości Europy* (Warschau: Fundacja Bartorego, 2000).

■ Die Parteien

Das polnische Parteienspektrum ist auch zehn Jahre nach der Wende hauptsächlich – wenn auch bei weitem nicht ausschließlich – entlang der Trennlinie Postkommunismus/Antikommunismus geteilt. Dies spiegelte sich nach den Wahlen vom September 1997 in der Machtverteilung im Parlament wider: Die postkommunistischen Parteien SLD (Bündnis der Demokratischen Linken) und die Bauernpartei waren in der Opposition, die antikommunistischen Parteien Wahlaktion Solidarität und Freiheitsunion stützten die Regierung Buzek. Im allgemeinen Sprachgebrauch wurde der postkommunistische Teil dabei als links, der antikommunistische Teil als rechts bezeichnet.

Nach dem Auseinanderbrechen der Regierung Buzek-Balcerowicz und der Gründung der Bürgerplattform (im Januar 2001, durch Politiker der Wahlaktion Solidarität und der Freiheitsunion) sind die Trennlinien in der polnischen Politik zwar verschwommener. Als Faustregel kann aber immer noch gelten, dass es sich bei der Links/Rechts-Unterscheidung in Polen nicht um eine wirtschaftspolitische handelt, sondern um eine rein ideologische, sich aus der jüngeren polnischen Vergangenheit speisende. Dies hat für die polnische Innenpolitik verschiedene Konsequenzen, von denen hier aber nur eine interessieren soll: In der Wirtschaftspolitik verläuft die Trennlinie quer durch die großen politischen Blöcke, die antikommunistische Wahlaktion Solidarität und die postkommunistische SLD, während die zentristische Freiheitsunion als einzige Partei ganz für Modernisierung und Marktwirtschaft steht. Die Bauernpartei plädiert für Protektionismus, Staatsinterventionismus und ein langsames Reformtempo.

Diese ideologische Aufteilung spiegelt sich auch in der Haltung der Parteien in der Frage des polnischen EU-Beitritts wider. Während die großen, im Sejm vertretenen politischen Parteien sich einheitlich für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union aussprechen, bestehen Widerstände bei einigen kleineren Gruppierungen wie auch bei einzelnen führenden Politikern der Wahlaktion Solidarität. Diese Widerstände werden oft in „Zweifel“ über die Bedingungen gekleidet, zu denen Polen der Mitgliedschaft in der EU zustimmen sollte. Die Bauernpartei steht der EU sowohl in der Spitze der Partei als auch in ihrer Wählerschaft am kritischsten gegenüber. Die SLD versteht durch geschicktes Lavieren und durch die sanfte Rhetorik ihrer Führungsspitze das Bild einer grundsätzlichen Europafreundlichkeit zu wahren. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass an der Parteibasis und in ihrer Wählerschaft viele dem polnischen EU-Beitritt eher skeptisch gegenüberstehen.

Zumindest hat die SLD-Führung das Europathema zu Recht als potenziellen Spaltpilz in der polnischen Rechten erkannt. Denn innerhalb der AWS besteht ein Riss zwischen offenen Europaskeptikern und gemäßigten Europabefürwortern. Besonders Politiker der Christlich-Nationalen Union, einer Teilpartei

der Wahlaktion Solidarität, scheuen europaskeptische und deutschlandkritische Töne nicht. Ihr ehemaliger Vorsitzender Marian Piłka warnte in einem weitverbreiteten Artikel kürzlich, dass die Länder Ostmitteleuropas von Deutschland heute wirtschaftlich ähnlich abhängig seien, „wie die Volksrepublik Polen von der Sowjetunion“. Daher müsse man über die politischen Konsequenzen des polnischen EU-Beitrittes nachdenken.⁴⁾ Diese kritischen Töne werden in der öffentlichen Debatte Polens weiterhin auftauchen. Im Präsidentschaftswahlkampf bediente sich ihrer sogar der Vorsitzende der Wahlaktion Solidarität, Marian Krzaklewski, um sich der Unterstützung seiner nationalen und fundamental-christlichen Wählerschaft zu versichern.

Rhetorische Fehlgriffe lassen aber nur bedingt auf die tatsächliche Entwicklung im Land schließen. Denn die entscheidende Tendenz in der polnischen Europapolitik ist der weitgehende parteipolitische Konsens, der sich seit der ersten großen Sejm-Debatte über die europäische Integration im Februar 2000 herausgebildet hat.⁵⁾ Die Zahl der Befürworter des EU-Beitrittes in der Öffentlichkeit ist in den letzten Monaten jedoch nur leicht gestiegen. Noch im November 1999 erregte eine veröffentlichte Umfrage die Gemüter, in der die Zahl der Befürworter eines EU-Beitritts unter die 50-Prozent-Marke gefallen war. Seitdem weisen die meisten Umfragen eine Zahl von über 50 Prozent Befürwortern auf, doch die Stimmung in der Bevölkerung bleibt labil.

■ Die Rechtsangleichung

Zwei Jahre nach Beginn der eigentlichen Verhandlungen mit der EU hat Polen zu allen 29 Kapiteln des *acquis communautaire* Positionspapiere vorgelegt. Elf Kapitel sind vorläufig abgeschlossen. Polen hat in den letzten zwei Jahren wiederholt die langsame Verhandlungsführung der EU moniert und vor allem die finnische und französische EU-Präsidentschaft kritisiert. Sicherlich hängt diese Kritik auch mit einer leichten Beunruhigung über die Entscheidung beim Gipfel von Helsinki zusammen, die Beitrittsverhandlungen mit weiteren sechs Staaten zu beginnen. Polen möchte auf der einen Seite, dass gerade die baltischen Länder und die Slowakei eine realistische Beitrittsperspektive haben. Dies hätte zum Beispiel bei

4) Marian Piłka, „Geopolityka i integracja europejska“, *Unia i Polska*, Nr. 21, 6. November 2000.

5) Siehe den gekürzten Abdruck der Debatte in *Unia i Polska*, Nr. 4, 6. März 2000, S. 11-22.

der Übernahme des Schengen-Regelwerkes klare Vorteile, denn träte Polen der EU bei, bevor Litauen und die Slowakei Mitglieder werden, müsste es seine Außengrenzen mit diesen beiden Nachbarländern nach Schengen-Regeln sichern. Dies wäre kostspielig und würde Ressourcen bündeln, die anderweitig besser genutzt werden können – und dies vor allem, wenn Litauen und die Slowakei mit einer Verspätung von zwei oder drei Jahren EU-Mitglieder würden. Auf der anderen Seite aber sorgen sich polnische Europapolitiker um das eigene Fortkommen, denn man befürchtet, der Beschluss von Helsinki könne von denjenigen EU-Mitgliedsländern instrumentalisiert werden, denen an der Osterweiterung ohnehin nicht gelegen sei.

Das mit Abstand wichtigste Ereignis für die polnische Europapolitik ist die Veröffentlichung des jährlichen Fortschrittsberichtes der Europäischen Kommission. Im November 1999 hatte die Kommission Polen deutlich kritisiert: „Polen hat bei der Angleichung seiner Rechtsvorschriften und bei der Anpassung und Stärkung der Strukturen, die in einem Land von seiner Größe im Hinblick auf den Beitritt notwendig sind, keine großen Fortschritte erzielt.“⁶⁾ Diese deutliche Kritik hatte zu der Befürchtung geführt, Polen könne unter Umständen nicht in der ersten Runde der EU-Osterweiterung berücksichtigt werden. Nach der Veröffentlichung des für Polen sehr positiven Fortschrittsberichtes 2000 sind derartige Zweifel weitgehend ausgeräumt. Wie ist eine so deutliche Verbesserung innerhalb von nur einem Jahr zu erklären?

Erstens haben die vier großen Reformen der Jahre 1998 und 1999 begonnen, Früchte zu tragen. Ausdrücklich lobt die Europäische Kommission nun die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Wirtschaft, welche durch die Renten-, Gesundheits- und Steuerreform des Jahres 1999 eine Unterstützung von staatlicher Seite erhielt. Ähnlich positiv fällt das Urteil über die beginnende Regionalpolitik aus, die mit der Gebietsreform vom 1. Januar 1999 überhaupt erst möglich geworden war. Im November 2000 ist die Perspektive auf die polnischen Reformanstrengungen der letzten drei Jahre also ausgewogener: Der Rückstand in der Rechtsangleichung, der gegen Ende 1999 so deutlich geworden war, wird nun durch die Ergeb-

6) Zitiert im Fortschrittsbericht 2000, siehe Europäische Kommission, *Polen 2000. Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel, 8. November 2000, S. 38.

7) Zum Reformwerk der Regierung Buzek-Balcerowicz siehe Henning Tewes, „Nachruf auf den politischen Mut. Die Regierung Buzek-Balcerowicz in Polen“, *Osteuropa*, 12/2000, Dezember 2000.

8) Piotr Buras, Marek Cichocki, *Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (cz.2)*, Raporty i Analizy Nr 6/00, (Warschau: Centrum Studiów Międzynarodowych, 2000).

nisse des umfassenden Reformwerkes der Regierung Buzek-Balcerowicz abgemildert.⁷⁾

Ein weiterer Grund für die positive Bewertung der polnischen Beitrittsvorbereitungen durch die Europäische Kommission liegt in den verstärkten Bemühungen bei der Rechtsangleichung in Polen selbst. Denn obschon sich die Regierung Buzek nach ihrer „Abmahnung“ durch die Kommission im November 1999 äußerlich gelassen gab, verstärkte sie nach innen ihre Reformanstrengungen.⁸⁾ Hatte die Zahl der Gesetzesentwürfe, die von der Regierung an den Sejm geleitet wurden, im letzten Quartal 1999 bei fünfzehn gelegen, stieg sie in den ersten drei Monaten des Jahres 2000 auf vierunddreißig. Diese Beschleunigung der Gesetzes-Initiierung durch die Regierung brachte einen Prozess auf den Weg, an dessen Ende im Dezember 2002 insgesamt 180 Gesetze verabschiedet sein sollen.

Das entscheidende Instrumentarium für diese legislative Beschleunigung ist der im Juli 2000 gegründete Sonderausschuss für Europäisches Recht im Sejm unter dem Vorsitz des ehemaligen Außenministers Bronisław Geremek (Freiheitsunion). Direkt ausschlaggebend für die Einsetzung dieses Sonderausschusses war das Auseinanderbrechen der Koalition zwischen Wahlaktion Solidarität und Freiheitsunion und die daraus resultierende Notwendigkeit, im Sejm eine stabile, Regierung und Opposition umfassende Mehrheit für die Rechtsangleichung zu finden. Der Sonderausschuss für Europäisches Recht bekommt von der Regierung direkt die Gesetzesentwürfe zugeleitet, die die Rechtsangleichung an den *acquis communautaire* betreffen. Er umgeht damit die Fachausschüsse des Sejm, in denen die einzelnen Abgeordneten über eine Reihe von Möglichkeiten verfügen, den Gesetzgebungsprozess aufzuhalten. Je nach Gebiet geschah dies – aus fachlichen Einwänden oder persönlichen Interessen – nämlich erstaunlich oft: Vor allem im Ausschuss für Umweltschutz und im Ausschuss für Landwirtschaft wurde die Verabschiedung eines Gesetzentwurfes hartnäckig verzögert.

Die legislative Geschäftigkeit der letzten vier Monate scheint zunächst darauf hinzudeuten, dass der Sonderausschuss die ihm zugedachte Rolle weitgehend erfüllt. Es gibt zwar eine Reihe von Beschwerden, so zum Beispiel die, dass die Schnelligkeit seiner

Arbeit die Qualität der Gesetzestexte mindere und dass die Regierung sachfremde Gesetze absichtlich miteinander verbinde, um sie schnell zu verabschieden. Unter Berücksichtigung des polnischen Zeitplanes für die Rechtsangleichung hat sich das Instrument des Sonderausschusses aber schon jetzt bewährt. Es hat Polen auf dem Weg zum EU-Beitritt eine Aufholjagd ermöglicht, die wenige Beobachter noch im Frühsommer 2000 für möglich gehalten hätten. Dass diese Aufholjagd gerade unter einer denkbar schwachen Minderheitsregierung erfolgte, ist hierbei ein besonderes Paradox.

■ Die Themen

Die positive Bewertung der polnischen Wirtschaft durch die Europäische Kommission ist das deutlichste Lob für Polen im Fortschrittsbericht 2000. Wörtlich heißt es, Polen „dürfte in naher Zukunft in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, sofern es seine gegenwärtigen Reformbemühungen fortsetzt“.⁹⁾ Nach dem Fortschrittsbericht habe Polen besonders beim Wirtschaftswachstum (solide bei etwa fünf Prozent) und bei der Privatisierung in einigen Schlüsselbranchen Fortschritte gemacht. Während im Stahlsektor und in der Landwirtschaft Verzögerungen bemängelt werden, ist es in der Rüstungsindustrie und im Kohlebergbau zu Fortschritten gekommen. Auch die Privatisierung der staatlichen Luftfahrtsgesellschaft LOT und der Telefongesellschaft TP wurden in den vergangenen zwölf Monaten vorangetrieben.

Drei andere volkswirtschaftliche Indikatoren bereiten den Ökonomen jedoch Sorge. Die Arbeitslosigkeit stieg – nach internationalen Standards – um über vier Prozent auf nun 16,7 Prozent. Der Grund für diesen rapiden Anstieg ist nicht allein in der Umstrukturierung der Schwerindustrie zu suchen. Der polnische Arbeitsmarkt muss gegenwärtig die geburtenstärksten Jahrgänge der letzten Jahrzehnte aufnehmen und kommt mit dieser Herausforderung nur mühsam zurecht: Bei den unter 25-jährigen beträgt die Arbeitslosenquote fast 30 Prozent. Ein zweites Problemfeld ist das hohe Leistungsbilanzdefizit, welches im Jahresdurchschnitt 2000 bei 7,5 Prozent des BIP lag (1999 betrug es noch vier Prozent). Doch haben die letzten Monate sowohl hier als auch beim dritten

9) Europäische Kommission, *Polen 2000*, S. 27.

Problemfeld, der wieder gestiegenen Inflationsrate, eine Verbesserung gebracht. Im Jahresdurchschnitt 2000 betrug die Inflation etwa 7,3 Prozent. Die polnische Nationalbank verfehlt damit im zweiten Jahr in Folge das Ziel, das ihr vom nationalen Rat für Geldpolitik gesetzt wurde – und das trotz einer äußerst restriktiven Geldpolitik. Auf absehbare Zeit wird der polnische Staatshaushalt sich also in einem Engpass befinden. Die Schlüsselfrage ist hierbei die Zeit des EU-Beitritts. Denn da Polen im Jahr 2003 kaum noch mit zusätzlichen Mitteln durch Privatisierungserlöse rechnen kann, sind die finanziellen Hilfen, die Polen nach dem EU-Beitritt zugute kommen werden, besonders wichtig. Beim polnischen Drängen nach einem zügigen Beitrittsdatum spielen haushaltspolitische Überlegungen eine wichtige Rolle.

Seit Verhandlungsbeginn erschwert die Rechtsangleichung in der Landwirtschaft und im Umweltschutz den polnischen EU-Beitritt ganz besonders.¹⁰⁾ Diese Schwierigkeiten deuten auf ein tieferes, strukturelles Problem bei den polnischen Beitrittsvorbereitungen hin. Denn die Implementierung des gemeinsamen Besitzstandes ist nicht allein durch das Inkrafttreten von Gesetzen garantiert, sondern muss durch funktionsfähige Institutionen täglich gewährleistet werden. Es ist eine alte – und in Teilen berechtigte Kritik – westlicher Beobachter, dass Polen seine Beitrittsfähigkeit allein an seinem legislativem Fortkommen werte, das Funktionieren seiner Regulierungs- und Überwachungsbehörden aber vernachlässige. Diese Sorge kleidet sich oft in die Kritik, Polen mache zwar „auf dem Papier“ Fortschritte, nicht aber in Wirklichkeit. Wie im folgenden Absatz zu sehen sein wird, stützt die Bilanz der letzten zwölf Monate diese Kritik in Teilen, disqualifiziert sie aber auch durch die deutlichen Fortschritte, die zum Beispiel bei der Deregulierung der Telekommunikations- und Postbranche, beim Grenzschutz und bei der Überwachung finanzieller Verbrechen erzielt wurden. Als westlicher Beobachter müsste man darüber hinaus eingestehen, dass auch die heutigen EU-Mitgliedsländer den *acquis communautaire* bei weitem nicht in aller Konsequenz umgesetzt haben, und dass man sich daher davor hüten sollte, von den Beitrittsländern Dinge zu verlangen, die man selbst nicht einhalten kann.

10) Siehe den Beitrag von Jan Wiktor Tkaczyński, „Polen und die Europäische Union. Eine Bestandsaufnahme“, *KAS-Auslandsinformationen* 11/2000, besonders S. 40-46. Zur Landwirtschaft siehe die ausgezeichneten Analysen im Arbeitspapier: Markus Miltenberger, *Polens Landwirtschaft auf dem Weg in die EU*, (Berlin, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 1999).

Obwohl Landwirtschaft und Umweltschutz als „Problemkinder“ des polnischen EU-Beitrittes gelten können, unterscheiden sie sich seit dem Jahr 2000 in ihrer politischen Behandlung durch die Regierung. Kritiker hatten lange zu Recht bemängelt, es gebe in der polnischen Agrarpolitik keine konzeptionelle Vorarbeit, geschweige denn Gesamtstrategie, zur Angleichung an EU-Standards. Dies hat sich seit der Verabschiedung des „Landwirtschaftspaktes“ durch die Regierung Buzek im September 2000 in einigen Punkten verändert. Der „Landwirtschaftspakt“ hat die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erwerbslandwirtschaft und die Modernisierung der ländlichen Räume insgesamt zum Ziel und ist mittelfristig darauf angelegt, die Integration in die gemeinsame Agrarpolitik der EU zu erleichtern. Dies stellt eine deutliche Verbesserung in der politischen Prioritätensetzung dar, denn in den letzten zehn Jahren war die polnische Agrarpolitik eher von Konzeptionslosigkeit gekennzeichnet. Zwar stellt die Europäische Kommission in ihrem *Fortschrittsbericht 2000* fest, Polen habe in der Landwirtschaft „seit dem letzten Jahr wenig Fortschritte in der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes gemacht“.¹¹⁾ Diese Kritik betrifft aber hauptsächlich die praktische Umsetzung der geplanten Modernisierungsschritte. Mit dem Landwirtschaftspakt vom September 2000 ist nun zumindest ein Licht am Ende des Tunnels zu sehen. Die Investitionen in Marktstrukturen, Weiterbildung, Wettbewerbsfähigkeit und einen beschleunigten Strukturwandel, den zum Beispiel die europäischen Arbeitgeberverbände kürzlich angemahnt haben, werden dabei durch die Vorbeitrittshilfen der EU (vor allem durch die EU-Programme SAPARD und PHARE) überhaupt erst möglich.¹²⁾ Müsste Polen seine Landwirtschaft aus eigener Kraft reformieren, wäre das Ende eines jahrzehntelangen Prozesses kaum abzusehen.

Im Umweltschutz bemängelt die Europäische Kommission Polens schleppenden Fortschritte zwar ähnlich harsch – und ähnlich gerechtfertigt – wie in der Landwirtschaft.¹³⁾ Ein politischer Unterschied zwischen den beiden Themenfeldern besteht jedoch insoweit, als ein „Umweltpakt“ von der Regierung Buzek weder verabschiedet noch geplant ist. Die Gesetze, die dem Sejm gegenwärtig vorliegen, wer-

11) Europäische Kommission, *Polen 2000*, S. 50.

12) UNICE *Position Paper on Enlargement*, Brüssel, 2. Oktober 2000. S. X.

13) Europäische Kommission, *Polen 2000*, S. 78.

den den Stand der Rechtsangleichung in den nächsten Monaten zwar verbessern, an einer umfassenden Strategie zur Angleichung an EU-Standards mangelt es jedoch nach wie vor. Vor allem an zwei Faktoren kranken die polnischen Bemühungen auf diesem Gebiet. Zum einen wird das Thema weder durch eine grüne Partei noch durch mehrheitsfähige ökologische Überzeugungen in anderen Parteien getragen. Auch in der öffentlichen Wahrnehmung und in der Presse wird dem Umweltschutz keine besondere Bedeutung beigemessen. Zum zweiten sind die Verwaltungsstrukturen vollkommen unzureichend. Das Warschauer Umweltministerium ist klein und geht im interministeriellen Gerangel weitgehend unter. Auf lokaler und regionaler Ebene sind die Verwaltungskapazitäten, die den Aufbau von Datenmaterialien und die Einhaltung von Richtlinien wirksam überprüfen könnten, nur schwach ausgebildet.¹⁴⁾

14) Europäische Kommission, *Polen 2000*, S. 81.

15) Zur Analyse siehe Roland Freudenstein, „Angst essen Seele auf“, *Jahrbuch 2001*, Deutsches Polen-Institut, Darmstadt.

Neben diesen beiden notorischen Problemen wird das vielleicht wichtigste Betätigungsfeld für die polnische Regierung in Zukunft im Bereich der inneren Sicherheit liegen. Denn die Ängste Deutschlands, Österreichs und anderer EU-Mitgliedstaaten vor der EU-Osterweiterung konzentrieren sich auf diesen Punkt, beeinflussen die öffentliche Meinung und erschweren die polnischen Beitrittsbemühungen.¹⁵⁾ Zwar hat Polen in den Jahren 1999 und 2000 bei der Rechtsangleichung im Bereich Justiz und Inneres Fortschritte erzielt. Die Anforderungen der EU sind jedoch hoch und werden gegenwärtig auf bestimmten Gebieten noch nicht erfüllt.

Hierbei sind drei Bereiche zu unterscheiden. In der Visapolitik wird die Notwendigkeit, im Rahmen des Beitritts zur EU und zum „Schengener Gebiet“ für Bürger ukrainischer, russischer und belarussischer Nationalität die Visa-Pflicht einzuführen, in Polen zwar weitgehend kritisch gesehen. Denn neben befürchteten kulturellen Brüchen werden vor allem negative Konsequenzen für den grenzübergreifenden Handel an Polens Ostgrenze befürchtet. Die klare politische Entscheidung zugunsten der Westintegration hat sich jedoch im vergangenen Jahr unter anderem in der Aufnahme bilateraler Gespräche mit den östlichen Partnerregierungen über die Aufhebung der visafreien Einreise nach Polen niedergeschlagen.

Bei der Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftsverbrechen sind erhebliche Anstrengungen nötig. Die Europäische Kommission kommt in ihrem Fortschrittsbericht zu dem Schluss, dass „Korruption in der öffentlichen Verwaltung Polens wie auch in der Gesellschaft im Allgemeinen inzwischen weit verbreitet“ sei.¹⁶⁾ Die Weltbank hat ein breit angelegtes Programm mit dem Nichtregierungssektor und der staatlichen Verwaltung begonnen, um das Bewusstsein zum Thema Korruption in der öffentlichen Wahrnehmung zu stärken.

Das vielleicht empfindlichste Thema ist jedoch der Zustand von Polizei und Grenzschutz und der Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Sowohl das organisierte Verbrechen als auch der Druck auf Polens Außengrenzen nehmen zu. Während der Grenzschutz im Jahr 2000 einer inneren Reform unterzogen wurde, steht eine solche Reform bei der Polizei noch aus. Eine besondere Sorge sollte der materiellen Ausstattung von Polizei und Grenzschutz gelten, denn hier helfen EU-Fördermittel bisher nur in begrenztem Maße. Die EU-Kommission meint denn auch, Polen müsse in der Infrastruktur noch „erhebliche Anstrengungen“ unternehmen, um seinen Part bei der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zu tragen.¹⁷⁾

Die Sorge um die innere Sicherheit verbindet Polen mit seinen westlichen Nachbarn. Denn auch in Polen nimmt die innere Sicherheit seit einigen Jahren einen der höchsten Plätze auf der Liste der Themen ein, die von der Bevölkerung besonders ernst genommen werden. In den letzten Monaten nimmt auch die Wahrnehmung zu, dass der polnische EU-Beitritt eng mit dem Kampf gegen Verbrechen und Korruption zusammenhängt und dass die Fortschritte Polens im Bereich „Justiz und Inneres“ auch die Chancen für die EU-Mitgliedschaft verbessern. In diesem Sinne schrieb der Deutschlandkenner Janusz Reiter: „Seitdem die Menschen in der Europäischen Union sich nicht mehr von außen bedroht fühlen, ist es um so wichtiger, dass der zukünftige Osten der Union, darunter gerade ein Land wie Polen, nicht zu einer Verringerung der Standards in der inneren Sicherheit führt.“¹⁸⁾ Mit der Ernennung des neuen Justizministers Leszek Kaczyński im Juni 2000 hat die Regierung Buzek ihr Image bei der Verbrechensbekämpfung deutlich ver-

16) Europäische Kommission, *Polen 2000*, S. 84.

17) Europäische Kommission, *Polen 2000*, S. 85.

18) Janusz Reiter, „Z Kaczyńskim przez ucho igielne“, *Rzeczpospolita*, 17. November 2000 (Kursive nicht im Original).

bessert. Kaczyńskis Initiativen – so zum Beispiel die Verschärfung des Strafrechts – finden in der Öffentlichkeit regen Zuspruch. Zwar ist formell der Innenminister für die Ausrüstung von Polizei und Grenzschutz und für die Umsetzung der EU-Vorschriften zuständig (und hat mit einer Studie vom Mai 2000 auch die Initiative ergriffen). Kaczyńskis medienwirksames Auftreten hat jedoch hauptsächlich zur Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung der Regierung Buzek geführt.

■ Ausblick

Nicht allein das Urteil der Europäischen Kommission legt den Schluss nahe, dass Polen im Jahr 2000 auf dem Weg zum EU-Beitritt erhebliche Fortschritte gemacht hat.¹⁹⁾ Die positiven Befunde sollen die Probleme jedoch nicht beschönigen, die Polen auf dem Weg zum EU-Beitritt noch bewältigen muss. Gesetze sind schneller erlassen als umgesetzt. Gerade die Privatisierung der Stahlindustrie, die Modernisierung der Landwirtschaft und der Infrastruktur in den ländlichen Räumen, die rapide Verbesserung des Umweltschutzes und der Aufbau einer kompetenten öffentlichen Verwaltung bleiben wichtige Herausforderungen. Es ist aber kaum davon auszugehen, dass Polen diese Probleme vor dem EU-Beitritt wird lösen können. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft ist eine Aufgabe, die Polen auf Jahrzehnte hin beschäftigen wird – ähnlich wie dies auch in Deutschland und Frankreich der Fall war (und in anderen EU-Ländern auch noch ist). Ähnliches gilt für den Umweltschutz und die Professionalisierung der öffentlichen Verwaltung. Hier müssen also in der Endphase der Verhandlungen mit der EU Übergangsregelungen geschaffen werden, die das Funktionieren des Binnenmarktes nicht untergraben, gleichzeitig aber die polnischen Reformanstrengungen unterstützen und beschleunigen. Auch wenn für die EU und Polen am Ende des Jahres 2000 noch lange nicht die Hochzeitsglocken läuten, legen die Fortschritte der letzten zwölf Monate einen Schluss nahe: Der Reformdruck der EU auf Polen muss aufrechterhalten werden, die finanziellen Hilfestellungen der EU für Polen müssen nun wirken. Der beste institutionelle Rahmen hierfür ist ein klarer Terminplan zur Beendigung der Beitrittsverhandlungen.

19) Die These, der Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission sei „geschönt“ und „politisch redigiert“ greift daher auch zu kurz. Siehe hierzu „Polens seltsamer Aufstieg“, *Focus*, Nr. 48/2000, S.11.