

November 2024

Länderbericht

Auslandsbüro Polen



Tusks Regierung stößt auf Hindernisse

Polen ein Jahr nach dem Regierungswechsel

David Gregosz, Susanna Zapf

Im Oktober 2023 verschaffte eine Rekordwahlbeteiligung der von Donald Tusk geführten Bürgerkoalition (KO) das Mandat, die nationalkonservative Regierung unter der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) abzulösen. Damit stand Tusks KO vor der gewaltigen Herausforderung, die Untergrabung des Rechtsstaates durch die PiS-Regierung rückgängig zu machen sowie die zuletzt angespannten internationalen Beziehungen Polens, insbesondere zur EU, wiederherzustellen. Ein Jahr nach dem Amtsantritt hat Tusks Regierung zwar wichtige Fortschritte in der Außenpolitik erzielt, die angestoßenen innenpolitischen Reformen sind allerdings vor allem aufgrund von Widerstand durch Staatspräsident Andrzej Duda und der politisierten Justiz ins Stocken geraten. Daher ist der Ausgang der Präsidentschaftswahlen im Mai entscheidend dafür, ob die Reformen der Regierung gelingen.

Unvorhergesehene Herausforderung durch Hochwasser

Unlängst stellte die Flutkatastrophe im Südwesten Polens die Regierung vor eine innenpolitische Herausforderung. Die Opposition warf der Regierung vor, fahrlässig gehandelt zu haben, indem sie das Risiko von Hochwasser heruntergespielt habe und daher die Gemeinden nicht ausreichend vorbereitet gewesen wären. Um das Vertrauen der Bevölkerung wiederzuerlangen, versprach die Regierung schnelle und umfangreiche Hilfe für die betroffenen Regionen. Dafür plant sie, insgesamt PLN 23 Milliarden aus einem geänderten Haushalt für 2024, EU-Mitteln und dem Haushalt für 2025 bereitzustellen. Zur Leitung der Wiederaufbaubestrebungen ernannte Premier Tusk Marcin Kierwinski, einen engen Vertrauten und ehemaligen Innenminister, der dafür von seinem neuen Amt als Mitglied des Europäischen Parlaments in die nationale Politik zurückkehrte. Auch das polnische Militär, gemeinsam mit US-amerikanischen Truppen, leistete Unterstützung bei den Aufräumarbeiten.

In Deutschland lösen extreme Wetterereignisse wie Hochwasser häufig intensive Debatten über den Klimawandel und mögliche Klimaschutzmaßnahmen aus. In Polen hingegen blieb eine solche Diskussion aus, da die öffentliche Aufmerksamkeit vor allem auf die unmittelbaren Folgen der Katastrophe wie Schäden, Evakuierungen und Hilfsmaßnahmen gerichtet war, ohne den Klimawandel als möglichen Hintergrund zu thematisieren.

Die Koalition in der öffentlichen Meinung

Während die Öffentlichkeit mit der Reaktion der Regierung auf die Überschwemmungen insgesamt zufrieden zu sein scheint, wächst die Frustration darüber, dass die im Wahlkampf versprochenen Reformen nicht schnell genug umgesetzt werden. Nach den neuesten Umfragen nähert sich die Unterstützung für die PiS der für die von Tusk geführten KO an. Diese liegt zurzeit nur noch etwa zwei Prozent vor der PiS in den Umfragen.¹ Dieser Trend

¹ <https://ewybory.eu/sondaze/>.

geht mit einem Anstieg der Unterstützung für die rechte Konfederacja und einer Zunahme der unentschlossenen Wähler einher.

Die KO hat scheinbar Mühe, die Wähler davon zu überzeugen, dass sich ihre Situation unter ihrer Führung verbessert: 36% der Polen äußern sich pessimistisch über die Zukunft des Landes und weniger als ein Drittel schätzt die wirtschaftliche Lage positiv ein.² Wichtigstes Thema für die Wähler ist laut dem Meinungsforschungsinstitut CBOS die Verteidigungspolitik, dicht gefolgt von Inflationsbekämpfung und der Verbesserung der Gesundheitsversorgung. An dritter Stelle der Wählersorgen steht die Reform der unter der PiS-Regierung stark politisierten Justiz.

Neben Widerstand durch Staatspräsident Duda und die Gerichte, erschweren zudem Spannungen innerhalb der Koalition den Fortschritt von Reformen. Diese ergeben sich insbesondere bezüglich der Liberalisierung der strengen Abtreibungsgesetze, die ein zentrales Wahlversprechen der Bürgerplattform (PO), der Partei Donald Tusks, im Wahlkampf war. Die Koalitionspartner Polnische Volkspartei (PSL) sowie Polska2050 blockieren Gesetzesvorhaben mit der Begründung, diese Frage solle durch die Bürger im Rahmen eines Referendums entschieden werden. Tusk wich der Verantwortung aus, indem er dem Vorsitzenden von Polska2050 und Parlamentspräsidenten Szymon Hołownia die Schuld für die gescheiterten Gesetzesvorhaben zuwies. Bemüht um Einlösung des Wahlversprechens, erleichterte Tusk daher den Zugang zu Abtreibung durch Erweiterungen der Richtlinien zum geltenden Gesetz: Zu medizinisch gerechtfertigten Gründen für einen Schwangerschaftsabbruch zählen nun auch Gründe der psychischen Gesundheit. Darüber hinaus weisen die Richtlinien Ärzte und die Staatsanwaltschaft dazu an, sich aufseiten der Schwangeren in ihrer Entscheidung zu stellen. Neben diesem Thema hat sich Polska2050 jüngst auch in Bezug auf die Ankündigung der teilweisen Aussetzung des Asylrechts an der polnisch-belarussischen Grenze von der Regierung distanziert. Zur Begründung führt der Parteivorsitzende Hołownia an, seine Partei sei vor dieser Entscheidung nicht konsultiert worden. Die polnische Regierung hatte argumentiert, dass sich die Migrationslage grundlegend verändert habe, insbesondere durch den gezielten Einsatz von Migration als politisches Druckmittel durch Belarus und Russland. Sie sieht sich zunehmend mit einer hybriden Bedrohung konfrontiert, die von organisierten kriminellen Netzwerken und geopolitischen Strategien gesteuert wird. Die Maßnahmen, wie die vorübergehende Aussetzung des Asylrechts, werden von der Regierung als notwendig dargestellt, um auf diese neue sicherheitspolitische Herausforderung zu reagieren, was jedoch offenbar ohne Abstimmung mit Koalitionspartnern geschah.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass nicht nur der Ausgang der Präsidentschaftswahlen im nächsten Jahr entscheidend für den Erfolg der Reformagenda der KO sein wird. Den Koalitionsparteien muss auch eine produktivere Zusammenarbeit gelingen, um die Zukunftsaussichten Polens zu verbessern.

Stockende Fortschritte bei der Rechtsstaatsreform

Die Wiederherstellung der durch die PiS-Regierung angegriffenen Rechtsstaatlichkeit gehört zu den zentralen Aufgaben der neuen Regierung. In einem ersten Sieg hat die Europäische Union das seit 2017 laufende Verfahren gegen Polen nach Art. 7 EUV eingestellt. Die Freigabe der durch dieses Verfahren blockierten EU-Mittel war ein wichtiges Wahlversprechen der Koalitionsparteien. Größere Fortschritte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sind jedoch durch Widerstand von Staatspräsident Duda und dem politisierten Verfassungsgericht aufgehalten worden.

Zunächst bleibt die Frage um die Ernennung von drei Verfassungsrichtern nach einer umstrittenen Justizreform der PiS im Jahr 2018 nach wie vor ungeklärt. Europäische Gerichte erklärten die Ernennungen für rechtswidrig, was die Gültigkeit von den durch diese Richter

² <https://www.politykainsight.pl/en/politics/partypolls/2265603,1,public-sentiment-does-not-favour-the-government.read>, 25.10.2024.

erlassene Urteile in Frage stellt. Der Streit hat also eine weitere Instabilität des Rechtsstaats bewirkt, indem nun auch die Rechtssicherheit untergraben wurde. Unterdessen ist auch der Rechtsstreit um die Entlassung des Generalstaatsanwalts Dariusz Barski durch Justizminister Adam Bodnar im Januar noch nicht abgeschlossen. Minister Bodnar vertritt die Ansicht, die Entlassung sei auch ohne Zustimmung des Präsidenten rechtmäßig, da Barskis Ernennung durch die PiS im Jahr 2018 rechtlich fehlerhaft gewesen sei. Die Strafkammer des Verfassungsgerichts entschied allerdings Ende September, dass die Entlassung rechtswidrig war und ordnete die Wiedereinsetzung Barskis an. Auch in diesem Fall stellt die Regierung wiederum die Gültigkeit des Urteils der Richter in Frage.

Daneben blockierte Staatspräsident Duda auch Versuche, die Unabhängigkeit der öffentlichen Medien wiederherzustellen, indem er sein Veto gegen das Haushaltsgesetz für 2024 einlegte, das PLN 3 Milliarden für die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks vorsah. Als Reaktion darauf leitete der damalige Kulturminister Sienkiewicz ein Insolvenzverfahren über die Unternehmen des öffentlichen Rundfunks Telewizja Polska und Polskie Radio ein. Dadurch wäre die Leitung der Medienanstalten durch unabhängige Insolvenzverwalter ermöglicht worden. Dies wurde jedoch im Januar 2024 durch ein Gericht blockiert und die endgültige gerichtliche Klärung steht weiterhin aus.

Die rechtlichen und institutionellen Hürden, auf die die Reformbemühungen stoßen, verdeutlichen die Schwierigkeiten, einen einmal angegriffenen Rechtsstaat wiederherzustellen. Die resultierenden Konflikte gleichen einem gordischen Knoten: Aufgrund der Politisierung der Judikative, blockiert diese jegliche Versuche, diese Politisierung zu beseitigen und ihre Unabhängigkeit wiederherzustellen. Da der Staatspräsident aller Wahrscheinlichkeit nach Gesetzesvorhaben zur Reformierung der Justiz mit einem Veto belegen wird, kündigte das Justizministerium an, dass Reformen erst nach den Präsidentschaftswahlen im Mai 2025 verabschiedet werden sollen. Umso entscheidender ist es also, dass der von er KO aufgestellte Kandidat einen Wahlsieg davonträgt.

Eine weiterhin lockere Haushaltspolitik für 2025

Zwar stellte die EU das Rechtsstaatverfahren gegen Polen ein, jedoch reagierte sie mit der Aufnahme eines Defizitverfahrens auf die fiskalische Situation in Polen. Mit einem Haushaltsdefizit i.H.v. 5,7 % des BIP₃, liegt dieses deutlich über der 3 %-Grenze der EU. Mit der Begründung, dass das Defizit in erster Linie auf Militärausgaben beruht, die der gesamten EU zugutekämen und damit gerechtfertigt seien, bemüht sich Finanzminister Domanski um die Aussetzung des Verfahrens.

Der nun vorgelegte Haushaltsentwurf für das Jahr 2025 sieht eine Erhöhung der Militärausgaben um einen halben Prozentpunkt auf 4,7% des BIP sowie der Gesundheitsausgaben um 16 %⁴ vor. Insgesamt wird ein Haushaltsdefizit i.H.v. 5,5 % des BIP prognostiziert, wodurch die Staatsverschuldung auf 59,8 % des BIP steigen würde.⁵ Dieser starke Anstieg im Vergleich zu 2024, ist größtenteils auf die Entscheidung des Staates zurückzuführen, Schulden des polnischen Entwicklungsfonds (PFR) und des COVID-19-Fonds (FPC) zurückzukaufen. Dies stellt einen ersten Schritt zur schrittweisen Abschaffung der unter der PiS-Regierung entstandenen außerbudgetären „Schattenhaushalte“ dar. Obwohl der Rückkauf die Staatsschulden künstlich senkt, bleiben sie in den EU-Statistiken über die staatliche Gesamtverschuldung erhalten. Darüber hinaus plant die Regierung, Anleihen mit Fälligkeit 2025 durch Ausgabe neue Anleihen mit niedrigeren Zinssätzen zu ersetzen.

³ <https://www.ft.com/content/cbc02e55-d4d0-4575-ba93-59be0417448c>, 25.10.2024.

⁴ <https://www.polskieradio.pl/395/7786/Artykul/3431007,polish-government-approves-revised-2025-budget-sends-it-to-parliament>, 25.10.24.

⁵ <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/polands-2025-budget-proposal-highlights-fiscal-consolidation-challenges-05-09-2024>, 25.10.2024.

Tauwetter in der Außenpolitik: Polen zurück aus der Kälte

Nur wenige Tage vor dem geplanten Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs im Oktober, sorgte Premier Tusk mit seinen Äußerungen über eine teilweise Aussetzung des Asylrechts für Aufsehen. Die Maßnahme betrifft Teile an der Grenze mit Belarus und ist eine Reaktion auf die dortige, von Außenminister Radosław Sikorski als „hybride Kriegsführung“ bezeichnete Situation. Belarussischen Grenzbeamten wird vorgeworfen, Asylsuchende für Angriffe auf polnische Grenztruppen zu instrumentalisieren und damit die Grenzstabilität zu gefährden.

Insgesamt tritt Polen wieder energisch auf der internationalen Bühne auf. Warschau ist nicht nur ein entschiedener Befürworter einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine, sondern drängt auch auf die Wiederbelebung von multilateralen Foren wie dem Weimarer Dreieck (einem trilateralen Dialog zwischen Deutschland, Frankreich und Polen). In einer gemeinsamen Erklärung mit seinen französischen und deutschen Amtskollegen nach einem Treffen in Weimar, forderte Außenminister Sikorski mehr Kohärenz in der EU-Außenpolitik. Die Minister plädierten für einen „Team-Europa“-Ansatz, der eine engere Koordinierung zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), der Europäischen Kommission und dem Ratssekretariat voraussetzen würde. Dies würde eine Stärkung der Kompetenzen des Hohen Vertreters der EU erfordern. Darüber hinaus schlugen sie eine Wiederbelebung der „Einer-für-alle“-Diplomatie vor, bei der ein oder mehrere Außenminister im Namen der gesamten EU spezielle Missionen übernehmen. Diese Vorschläge werden jedoch vermutlich auf Widerstand innerhalb der EU stoßen. Die außenpolitische Einheit der Mitgliedstaaten stellt weiterhin eine Herausforderung dar, insbesondere in Bezug auf unterschiedliche Ansichten zum Ukraine-Krieg und dem Umgang mit Russland.

Ähnliche Differenzen sind auch innerhalb der Visegrad-Gruppe zu erkennen. Die Gruppe, der Polen zurzeit vorsitzt, wurde 1991 von Polen, Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik als Austausch- und Interessenforum gegründet. Zwar sind die Mitglieder offen für weiteren Austausch, es gibt allerdings auch hier starke Kontraste zwischen den außenpolitischen Positionen der Mitglieder, insbesondere deren Einstellungen zu Russland. Während Polen und Tschechien einen konfrontativen Kurs eingeschlagen haben, bleiben Ungarn und die Slowakei Russland gegenüber aufgeschlossen. Dies erschwert das Finden eines gemeinsamen Nenners.

Trotz dessen ist die Wiederbelebung von multilateralen Foren ein Schritt in die richtige Richtung. Ein geschlossenes Auftreten der EU hat durch die Wiederwahl von Donald Trump zum US-Präsidenten eine neue Dringlichkeit erfahren. Die Herausforderungen durch unterschiedliche Wertvorstellungen der Mitgliedstaaten werden durch innenpolitische Instabilität in Deutschland und Frankreich noch verstärkt, die zu einem Vakuum an der Führungsspitze der EU führen. Mit Blick auf die vorherige Amtszeit und seine Äußerungen im Wahlkampf ist die Außenpolitik des (wieder) zukünftigen Präsidenten Trumps zwar schwer vorhersehbar. Zumindest aber ist abzusehen, dass sie eher isolationistisch werden und einen stark transaktionalen Charakter annehmen wird. Zu vermuten ist auch, dass der Fokus sich zunehmend in Richtung Südpazifik verlagern wird. Darauf lassen auch die Besetzung von Mark Waltz als nationalen Sicherheitsberater und Marco Rubio als Außenminister schließen, die der NATO und Hilfe für die Ukraine sowie China kritisch gegenüberstehen. Dass Polens NATO-Beitrag weit über Mindestmaß von 2 % liegt, könnte daher in den Beziehungen mit den Vereinigten Staaten zum Vorteil gereichen, indem es als leistungsfähiger Partner dasteht.

Indem sich das Land wieder als starker Partner innerhalb der EU und für seine anderen Verbündeten zeigt, bedeutet das Führungsvakuum innerhalb der EU auch eine Chance für Polen. Es spielt bereits eine wichtige Rolle in der Sicherheitspolitik der Union und, sofern es Tusks Regierung gelingt, die Präsidentschaft im eigenen Land zu sichern, kann diese innenpolitische Stabilität genutzt werden, um mehr Führung innerhalb der EU zu

übernehmen. Damit wäre Polen umso mehr in einer Situation, von der zukünftigen Trump Regierung als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden.

Ausblick: Die Präsidentschaftswahl

Ob es der Regierung Tusk gelingen wird, die innen- und außenpolitischen Herausforderungen zu meistern, hängt entscheidend vom Ausgang der Präsidentschaftswahl im Mai 2025 ab. Für die KO geht der Warschauer Stadtpräsident Rafał Trzaskowski ins Rennen, der sich in einer Urwahl gegen seinen Herausforderer, Außenminister Radosław Sikorski, durchgesetzt hat. Anders als Sikorski ist Trzaskowski innerhalb der KO dem liberalen-progressiven Lager zuzuordnen. Im Jahre 2020 war er schon einmal Kandidat der Bürgerkoalition bei den Präsidentschaftswahlen, verlor damals aber knapp gegen Amtsinhaber Andrzej Duda.

Auf Seiten der PiS nominierte Parteivorsitzender Jarosław Kaczyński unlängst Karol Nawrocki, den aktuellen Leiter des Instituts für Nationales Gedenken (IPN), als Kandidaten. Seine Partei nominiert damit jemanden, der kein Regierungsamt unter der PiS innehatte, und kann Nawrocki als unabhängigen Bürgerkandidaten präsentieren. Jedoch ist Nawrocki derzeit für die Wähler ein noch sehr unbekannter Kandidat. Dieses Manko hatte jedoch auch Andrzej Duda zu Beginn seines ersten Wahlkampfes 2015, als er in den Umfragen zunächst bei etwa 20 Prozent im Vergleich zum damaligen Staatspräsidenten Bronisław Komorowski lag, dann aber überraschend beide Wahlgänge für sich entscheiden konnte.

Die jüngsten Umfragen sehen vor, dass Trzaskowski und Nawrocki in die Stichwahl kommen. Laut einer aktuellen CBOS-Umfrage würde der KO-Kandidat Trzaskowski 53 Prozent der Stimmen (im zweiten Wahlgang) erhalten, während der PiS-Kandidat Nawrocki auf 32 Prozent käme. 13 Prozent der Befragten würden für keinen der beiden Kandidaten stimmen, und 2 Prozent sind noch unentschieden.

Fazit

Tusks Regierung ist mit hohen Ambitionen ins Amt gestartet und hat große Bemühungen unternommen, diese umzusetzen. Dass dies bisher nur zum Teil gelang, ist maßgeblich auf das Erbe der vorherigen PiS-Regierung zurückzuführen, die erfolgreich den Rechtsstaat zu ihren Gunsten umgestaltete. Der zukünftige Erfolg der Reformanstrengungen hängt daher maßgeblich vom Ausgang der Präsidentschaftswahl im nächsten Jahr ab. Für Polen steht damit auch außenpolitisch viel auf dem Spiel: Von der innenpolitischen Stabilität hängt die Stärke der Beziehung zu der EU, den anderen NATO-Staaten und den USA maßgeblich ab. Gerade im Angesicht der Krise demokratischer Systeme, steht zu hoffen, dass Polen zu einem Positivbeispiel wird, dass Hoffnung schöpfen lässt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

David Gregosz
Leiter KAS-Auslandsbüro Polen
www.kas.de/polen

david.gregosz@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>)