

Polen

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 5,0 / Marktwirtschaft: 4,4)		9,4	Ergebnis Management-Index		6,6
Politisches System	Parlamentarisch-präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	38,7 Mio.	
			BIP p. c. (\$, PPP)	9.450	
Wahlbeteiligung	46,3 %		Arbeitslosenquote	18,2 %	
Frauenanteil im Parlament^a	20,2 %		HDI	0,841	
Bevölkerungswachstum^b	0,5 %		UN-Education Index	0,95	
Größte ethnische Minderheit	1,42 %		Gini-Index	31,6 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^a im Unterhaus ^b jährliches Wachstum zw. 1975 und 2001. Quelle u. a.: UNDP: Human Development Report 2003					

1. Einleitung

Die Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft in Polen verlief sehr erfolgreich, trotz mancher wechselhafter Entwicklungen. 1989 wurde die erste nicht-sozialistische Regierung Mittel- und Osteuropas gebildet, die sich jedoch, ebenso wie die nachfolgenden, nicht lange im Amt halten konnte. Erst von 1997 bis 2001 regierte mit Jerzy Buzek ein Premierminister für eine gesamte Legislaturperiode. In dem Gutachten wird die Tätigkeit der Regierung von Leszek Miller bewertet, die seit September 2001 amtiert. Das Parteienspektrum ist nach ersten Stabilisierungstendenzen neuen Friktionen unterworfen. Andere politische Leistungskriterien hingegen wie die Etablierung eines Rechtsstaats und die Durchsetzung bürgerlicher Freiheiten weisen kontinuierliche Fortschritte auf.

Die wirtschaftlichen Kriterien kennzeichnet eine ähnliche Bilanz: Zwar hat Polen durch die gezielte Schocktherapie als erstes Land der Region ab 1992 ein ansteigendes Bruttosozialprodukt und in den Folgejahren die höchsten Wachstumsraten zu verzeichnen. Es bestehen jedoch noch immer Defizite bei der Privatisierung der großen Stahl- und Bergbaubetriebe und der Umstrukturierung der Landwirtschaft. Die Ende der 90er Jahre steigende Arbeitslosigkeit sowie die interne Verschuldung des Landes stellen weitere Problembereiche dar. Das Gutachten kommt daher bei der absoluten Zielverwirklichung zu einem gemischten Ergebnis. Die Regierung bemüht sich zwar, die Stagnation beziehungsweise den Rückschritt in einigen Bereichen wettzumachen, was angesichts der Rahmenbedingungen in 2000/01 als ein partieller Managementenerfolg zu werten ist. Insgesamt jedoch sind

diese Bemühungen noch nicht umfassend beziehungsweise noch nicht wirksam genug.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die Vorgeschichte der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation nach 1989 beginnt in Polen mit der Dynamik, die durch die Gründung der Gewerkschaft *Solidarność* ausgelöst wurde und die auch durch die Verhängung des Kriegsrechts am 13. Dezember 1981 nur unterbrochen werden konnte. Die Aktivität der *Solidarność* und der politische Widerstand ließen sich jedoch nicht unterbinden. Als sich zudem die wirtschaftliche Situation Ende der 80er Jahre immer mehr verschlechterte, erkannte die Parteiführung, dass grundlegende Veränderungen erforderlich waren, die sie nur in Zusammenarbeit mit der Opposition verwirklichen konnte.

Unter Vermittlung der katholischen Kirche führten die PZPR und die *Solidarność* von Februar bis April 1989 Gespräche am Runden Tisch. Als Ergebnis wurden ökonomische Reformen, substanzielle Verfassungsrevisionen und halbfreie Wahlen vereinbart sowie die *Solidarność* wieder zugelassen. Mit den Stimmen der Blockparteien gelang nach den Wahlen die Ablösung der PZPR aus der Regierungsverantwortung und damit der faktische Übergang zur Demokratie. Die neue Regierung unter Tadeusz Mazowiecki leitete umfangreiche politische Reformmaßnahmen und den Umbau der Volkswirtschaft ein, durch eine nach dem damaligen Finanzminister Leszek Balcerowicz benannte Schocktherapie. Dadurch gelang es, die hohe Auslandsverschuldung, das Haushaltsdefizit sowie die Inflationsrate zu senken und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln.

Während über den stabilitätsorientierten Kurs in der Wirtschaftspolitik zunächst weitgehende Einigkeit zwischen den politischen Akteuren bestand, kam es hinsichtlich der politischen Reformen zu heftigen Auseinandersetzungen, die sich im langwierigen Verfassungsgebungsprozess manifestierten. So konnten sich die Parteien nicht über die Kompetenzen der politischen Institutionen sowie das Verhältnis von Staat und Kirche verständigen. 1992 wurde nur eine vorläufige Kleine Verfassung verabschiedet, welche noch einige widersprüchliche Regelungen enthielt, die in der Praxis das Regierungshandeln erschwerten. 1997 wurde sie von einer neuen, durch ein Referendum legitimierten Verfassung abgelöst, die die Rollen von Staatspräsident, Regierung und Parlament eindeutig definierte und politischen Pluralismus weiter verankerte. Seit 1998 führt Polen Beitrittsverhand-

lungen mit der EU. Vom Kopenhagener EU-Gipfel im Dezember 2002 wurden die Bemühungen um die Etablierung eines demokratischen Rechtsstaats und einer funktionierenden Marktwirtschaft positiv bewertet und der Beitritt für 2004 zugesagt.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Polen hat bei der Transformation der politischen Ordnung weitere Fortschritte gemacht, einzig die schleppende Tätigkeit der Justiz stellt ein Defizit dar. Die demokratische Stabilität ist ebenfalls gewährleistet, beschränkt wird sie jedoch durch das geringe Vertrauen der Bevölkerung in einzelne politische Institutionen sowie die Volatilität des Parteienspektrums.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: In Polen bestehen keine Beeinträchtigungen des staatlichen Gewaltmonopols. Der Status der ethnischen Minderheiten als Staatsbürger des Landes ist geregelt. Staat und Kirche sind laut Verfassung grundsätzlich getrennt. Bei Eheschließungen haben aber auch rein kirchliche Trauungen staatliche Geltungskraft, und der Klerus der katholischen Kirche besitzt – nicht unumstritten – noch immer gesellschaftlichen und politischen Einfluss. Die Verwaltung ist mit Einschränkungen leistungsfähig, bedingt durch ein geringes Einstellungstempo qualifizierter Beamter sowie ungenügender Finanzierung der Regionalverwaltung. Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Es gibt keine Einschränkungen des Rechts auf freie Wahlen. Regierung und Staatspräsident verfügen gemäß ihrer Kompetenzen uneingeschränkt über die Exekutivgewalt. Politische und gesellschaftliche Gruppierungen genießen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Meinungs- und Pressefreiheit ist garantiert, partiell jedoch gibt es Versuche der politischen Parteien, auf die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten Einfluss zu nehmen. Als Verstoß gegen die demokratische Medienfreiheit galt auch eine Gesetzesvorlage der Regierung, welche die Investitionsfreiheit der privaten Medienunternehmen beschränken wollte. Auf Druck der Opposition musste die Regierung aber Änderungen am Entwurf vornehmen. Der Untersuchungsausschuss des Sejm in der so genannten Rywin-Affäre machte Anfang 2003 bei aller Unzulänglichkeit deutlich,

dass hinter den Kulissen heftig um politischen Einfluss auf die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten gerungen wird.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Inzwischen bestehen keine Einschränkungen der Gewaltenteilung zwischen den Exekutiv- und Legislativorganen mehr. Die Justiz fungiert als unabhängige Kontrollinstanz, ist professionell ausdifferenziert und frei von verfassungswidrigen Einmischungen anderer Staatsorgane. Inhaber von politischen Ämtern, welche ihre Funktionen missbrauchen, können vor dem Staatstribunal angeklagt werden. In der Praxis werden aber trotz entsprechender Gesetzgebung rechtliche oder verfahrensmäßige Schlupflöcher genutzt. Die bürgerlichen Freiheitsrechte unterliegen keinerlei Einschränkungen, Menschenrechtsverletzungen unter dem sozialistischen Regime werden juristisch verfolgt. So wurde etwa der frühere Staatspräsident Jaruzelski in seiner Funktion als ehemaliger Verteidigungsminister wegen der blutigen Niederschlagung des Danziger Aufstandes von 1970 im Herbst 2001 vor Gericht gestellt. Im Sommer 2000 wurde das Institut des nationalen Gedenkens (IPN) eingerichtet, das über zehn Außenstellen im ganzen Land verfügt, in etwa nach dem Vorbild der Gauck-Behörde Personalakten des Sicherheitsdienstes zugänglich macht, aber auch Strafverfolgungen einleiten kann und über eine breite Bildungsabteilung verfügt.

3.1.2. Demokratische Stabilität

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten weitgehend effektiv und effizient. Reibungsverluste durch Regierungen mit knappen oder wechselnden Mehrheiten alternieren mit solchen mit klareren Mehrheitsverhältnissen. Zivilrechtliche Verfahren weisen allerdings eine zu lange Bearbeitungsdauer auf. Politische Entscheidungen werden von den jeweils zuständigen Institutionen getroffen und von allen beteiligten Akteuren weitgehend akzeptiert. Gleichwohl gibt es Parlamentsparteien, die in Fundamentalopposition zum reformorientierten Kurs der Regierung agieren.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Das Parteiensystem ist noch immer instabil, und die Wählervolatilität ist hoch. Die Parteien sind außerdem hinsichtlich der Konfliktlinien Westintegration und Modernisierung des Landes stark gespalten. Einzig die beiden postsozialistischen Parteien weisen eine klare organisatorische Stabilität und gesellschaftliche Verankerung auf. Auch das Verhältnis der beiden großen Gewerkschaften ist polarisiert, daneben bestehen zahlreiche kleine Branchen- und Einzelgewerkschaften, weswegen das Gesamtspektrum

fragmentiert ist. Auf Seiten der Arbeitgeber existiert bisher nur ein größerer Verband, dessen Repräsentativität gering ist. Die Institutionalisierung einer tripartistischen Konzertierung durch die Regierung 1994 war nur eingeschränkt erfolgreich. Andere Interessengruppen und Verbände sind vielfältig, relativ gut organisiert, spiegeln gesellschaftliche Interessengegensätze wider und balancieren diese aus. Daneben existiert ein Geflecht autonomer, selbst organisierter Vereine und Organisationen, welche den Aufbau von Sozialkapital gefördert haben. Allerdings sind zivilgesellschaftliche Gruppen regional ungleich präsent, und ihre weitere Entfaltung ist durch finanzielle und personelle Engpässe behindert. Die Zustimmung zur Demokratie als solche ist sehr hoch, sie geht aber einher mit einer starken Entfremdung von der politischen Elite, zentralen Institutionen wie dem Parlament und den Parteien.

3.2. Marktwirtschaft

In diesem Bereich sind ebenfalls insgesamt Fortschritte zu verzeichnen. Ein Problem bleibt die Privatisierung großer Staatsunternehmen, neue Defizite stellen die angestiegene Arbeitslosigkeit, die Staatsverschuldung und das geringere Wachstum dar.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren GDI und Gini-Index zeigen ein relativ hohes Entwicklungsniveau und vergleichsweise geringe Einkommensdisparitäten. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ moderat ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt. Die Armutsrate liegt bei 18,4 Prozent, besonders betroffen sind Rentner, jugendliche Arbeitslose und allein erziehende Frauen. Außerdem bestehen erhebliche Ungleichgewichte zwischen ländlichen Regionen, vor allem im Südosten des Landes, und den urbanen Zentren im Nordwesten. Ungefähr ein Viertel bis ein Drittel der Bevölkerung sieht sich selbst als Reformverlierer.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind ausgebildet, und für alle Marktteilnehmer existieren formal die gleichen Chancen. Bei den gesetzlichen Grundlagen des Wettbewerbsrechts bestehen jedoch noch Defizite, sodass

nicht alle Spieler gleiche Rechte haben. Kartellgesetzgebung und ein Amt für Wettbewerb und Verbraucherschutz existieren seit 1990, aber die Monopolbildung wird fallweise und nicht umfassend genug reguliert bzw. durch Interventionen der Regierung aufrechterhalten. Der Außenhandel ist weitestgehend liberalisiert, die Standards entsprechen denen der entwickelten Industriestaaten. Polen ist seit Juli 1995 Mitglied der WTO. Im Agrarbereich jedoch wurden die Einfuhrzölle Ende 1999 deutlich erhöht, und der Energiesektor ist weitgehend vor Importen geschützt. Bankensystem und Kapitalmarkt sind ausdifferenziert, international wettbewerbsfähig und an internationalen Standards orientiert. Polens Performanz blieb aber auch in diesem Bereich verbesserungswürdig, da es im Sommer 2001 nicht gelang, wichtige Ergänzungen des Bankengesetzes zur Zuständigkeit der Bankenaufsicht bei Eigentumswechseln von Banken und der Aktivität ausländischer Banken durch das Parlament zu bringen. Wichtige Änderungen zur Harmonisierung mit EU-Recht in diesem Gebiet wurden aber verabschiedet.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Inflationskontrolle und Wechselkurspolitik, bei einem freien Wechselkurs, werden mit anderen wirtschaftlichen Zielen in Einklang gebracht. Die Zentralbank ist unabhängig. Die Wahl des ehemaligen Finanzministers Leszek Balcerowicz zum Zentralbankpräsidenten im Dezember 2000 zeigte positive Effekte in Form einer weiter sinkenden Inflationsrate. Auf diese Entwicklung reagierte die Zentralbank mit einer schrittweisen Lockerung der jahrelang restriktiv gehaltenen Hochzinspolitik. Im Jahr 2002 kam es zum Streit zwischen der Zentralbank und der Regierung Miller, als diese weitere Zinssenkungen forderte, um die Konjunktur anzukurbeln. Die Zentralbank versperrte sich diesem Ansinnen, da die sonst sehr kontinuierliche und erfolgreiche Stabilitätspolitik unter der Vorgängerregierung Buzek im Jahr 2001 durch mangelnde Haushaltsdisziplin erstmals ins Wanken geraten war. Durch das Budgetdefizit und sinkende Einnahmen war auch die bis dahin relativ niedrige Staatsverschuldung angewachsen. Der Streit um die Zinssenkungen schwächte die Glaubwürdigkeit der Regierung, eine stabilitätsorientierte Politik zur Bekämpfung des Haushaltsdefizits beizubehalten.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und der Erwerb von Eigentum sind gut definiert und verfassungsmäßig garantiert. Privatwirtschaftliche, vor allem kleine und mittlere Unter-

nehmen stellen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar, sie erwirtschaften 75 Prozent des BIP. Von den 500 größten Unternehmen des Landes sind drei Viertel in privater Hand. In kritischen Schlüsselbereichen wie der Stahlindustrie und dem Kohlebergbau existieren allerdings weiterhin staatliche Großunternehmen, deren Privatisierung noch nicht durchgesetzt werden konnte.

3.2.5. Welfare Regime

Soziale Netze sind partiell gut ausgebaut, erfassen jedoch nicht alle Bevölkerungsschichten. Die Wohlfahrtseinrichtungen sind überlastet und unterfinanziert. Armutsrisiken vor allem für Rentner und Arbeitslose bleiben bestehen. Die Reform der Sozialversicherung, die im Januar 1999 in Kraft trat, brachte wesentliche Veränderungen des bisherigen Systems. In der Rentenversicherung wurde eine private Eigenbeteiligung eingeführt, wodurch die staatliche Grundsicherung langfristig gewährleistet bleiben soll. Bei der Reform der Krankenversicherung führten Probleme bei der Umsetzung zu einer verschlechterten Gesundheitsversorgung.

Chancengleichheit und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind prinzipiell gegeben. Frauen verdienen jedoch im Durchschnitt 20 Prozent weniger als Männer. Gewalt gegen Frauen ist nach wie vor ein großes gesellschaftliches Problem. Durch die gezielte Initiative einer Frauenorganisation gelang es, den Anteil weiblicher Abgeordneter bei den Wahlen 2001 um 20 Prozent zu steigern. Seit 2001 gibt es einen Regierungsbevollmächtigten für Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie einen Ombudsmann für Kinder. Spezielle Fördermechanismen für Behinderte existieren nicht. Die Jugendarbeitslosigkeit ist sehr hoch, und die Einkommen auf dem Land sind halb so hoch wie in der Stadt.

3.2.6. Leistungsstärke

Das Wachstum des BIP ist niedrig, um 1,1 Prozent in 2001 und für 2002 zwischen 1,0 und 1,5 Prozent prognostiziert, bedingt durch sinkenden privaten Konsum und nur gering steigende Exporte. Auch die Arbeitslosigkeit stieg von 10 Prozent in 1998 auf ca. 17 Prozent in 2001. Begleitet wird diese Entwicklung von einem Ungleichgewicht des Staatshaushaltes, aber einer relativen Preisstabilität. Die Handelsbilanz ist seit mehreren Jahren deutlich negativ, auch wenn der Anteil der Exporte stetig ansteigt. Zurückzuführen ist dies auf abnehmende Direktinvestitio-

nen und den in 2001 stark schwankenden, zum Teil überbewerteten Zloty-Kurs. Ausländische Direktinvestitionen sind trotzdem noch erheblich.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch verträgliches Wachstum ist dem Wachstumsstreben nachgeordnet. Gleichwohl ist es institutionell verankert, zumal im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen die entsprechende Gesetzgebung übernommen werden musste. Bei der Umsetzung bestehen aber Defizite. Bildung ist zu einer Schlüsselqualifikation geworden. Staatliche Einrichtungen für Bildung und Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung sind relativ weit entwickelt, in sie wird jedoch eher durchschnittlich investiert, trotz der Bildungsreform von 1999. Private Hochschulen, mit oft hohen Studiengebühren, erleben nach einem Boom in den 90er Jahren gerade einen leichten Abschwung. Die Zahl der Studierenden hat sich zwischen 1990 und 2002 verfünffacht. Insgesamt bestehen Disparitäten zwischen einer kleinen Gruppe sozialer Aufsteiger und einem extrem hohen Bevölkerungsanteil mit nur minimaler Bildung, insbesondere auf dem Lande.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die politische Ordnung erfüllt seit dem Systemwechsel von 1989 und den damit einhergehenden Verfassungsänderungen die Kriterien einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie. Einzelne Leistungsindikatoren haben sich seitdem, vor allem aber in den letzten fünf Jahren deutlich verbessert. Voll gewährleistet waren bereits vor der Untersuchungsperiode die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, Zugehörigkeit zum Staatsvolk und Arbeitsfähigkeit der grundlegenden Verwaltungsstrukturen des Staates. Das Verhältnis von Kirche und Staat war bis zur Ratifizierung des Konkordats 1998 ein unter politischen und gesellschaftlichen Akteuren stark diskutiertes Thema, das dann endgültig geregelt wurde. Die Durchführung von Wahlen erfolgte stets regelgerecht.

Hinsichtlich der Regierungsgewalt der Herrschaftsträger hat sich mit Verabschiedung der neuen Verfassung von 1997 das zuvor häufig konfliktreiche Verhältnis von Staatspräsident, Regierung und Parlament geklärt, indem die Kompetenzen der jeweiligen Institution eindeutiger formuliert wurden. Die rechtlichen Grundlagen zur Bildung und Versammlung politischer und zivilgesellschaftlicher Gruppen waren über den gesamten Zeitraum vorhanden, ebenso die Presse- und Mei-

nungsfreiheit. Im Bereich Rechtsstaatlichkeit erfolgte auf einem recht hohen Niveau eine weitere Stabilisierung. Das Verfassungsgericht konnte durch seine allgemein anerkannte Arbeit an Legitimität gewinnen. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie ist insgesamt gleich geblieben. Fortschritte sind hinsichtlich des Zusammenspiels der politischen Institutionen und ihrer Akzeptanz bei den relevanten politischen Akteuren durch die Verabschiedung der neuen Verfassung zu verzeichnen. Auch hinsichtlich der Anzahl und des Aktivitätsgrades von Interessengruppen ist eine progressive Entwicklung zu beobachten, sodass sich das Sozialkapital erhöht hat.

Die Zustimmung zur Demokratie als Staatsform ist in den letzten fünf Jahren angestiegen, die demokratische Performanz hingegen beurteilt die Bevölkerung kritisch. Rückschritte bestehen bei der Konsolidierung des Parteiensystems, das seit den letzten Parlamentswahlen im September 2001 wieder starken Veränderungen unterworfen ist. Statt der 1997 nicht ausgeschlossenen Ausprägung eines bipolaren Parteiensystems kam es zur Desintegration vor allem des Mitte-Rechts-Lagers. Neu gegründet wurden u. a. politische Formationen, die der Westorientierung und Modernisierung sehr kritisch gegenüberstehen und eher national-klerikale oder kollektivistische Ideen vertreten und dabei beachtliche Unterstützung erfahren. Selbst das Bündnis der Demokratischen Linken, das 2001 in der Wählergunst kontinuierlich bis auf 41 Prozent der Stimmen 2001 angewachsen war, weist inzwischen Anzeichen von Erosion auf.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Aufwärtstendenz des sozioökonomischen Entwicklungsstandes. Die oben beschriebenen Defizite sind aber weiterhin vorhanden. Die Einkommensunterschiede entwickelten sich trotz einer leichten Erhöhung des Gini-Indexes moderat. Die politische Repräsentation von Frauen im Parlament konnte massiv gesteigert werden.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Politische Repräsen- tation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,814	0,811	0,72	31,6	0,92	12,7 %	7,619
2000	0,833	0,831	0,75	34,5	0,94	20,2 %	9,051

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament (Sejm) nach den Parlamentswahlen 1997 und 2001. Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002. UNICEF: Social Monitor 2002

Die institutionellen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns haben sich auf gutem Niveau nicht wesentlich verändert. Die wirtschaftliche Leistung allerdings hat im Vergleich zur Zeit vor der Untersuchungsperiode an Dynamik verloren, wie die makroökonomischen Daten zeigen. Das Wachstum sank von 4,8 Prozent in 1998 auf 1,0 Prozent in 2002. Das Haushaltsdefizit stieg erheblich an, was neben rein ökonomischen Gründen auch durch politische Fehlhandlungen zu erklären ist, genauer durch massive Subventionen für veraltete Industriezweige sowie diverse Finanzskandale bei den staatlichen Sozialkassen. Steigende Arbeitslosenzahlen belasteten den Staatshaushalt zusätzlich. Zudem ereignete sich in 2002 mit dem Zusammenbruch der Stettiner Werft der gravierendste Firmenkonkurs der jüngsten Zeit, der die Existenz von rund 20 000 Arbeitsplätzen bedroht.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998 - 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 P
Wachstum des BIP in %	4,8	4,1	4,0	1,0	1,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	11,0	1,0	17,5	8,0	n.a.
Importwachstum in %	14,0	6,0	12,0	7,0	n.a.
Inflation in % (CPI)	11,8	7,3	10,1	5,5	2,1
Arbeitslosigkeit in %	10,4	13,0	15,1	18,2	18,1*
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,4	-2,0	-2,2	-4,6	-2,7
Leistungsbilanz in Mio. \$	-6858	-11569	-9973	-8621	-7750

Quellen: FAZ: Mittel- und Osteuropa Perspektiven Jahrbuch 2001/2002. EBRD: Transition Report 2002. UNDP: Human Development Report 2003. P = Prognose; * Dezember 2002

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Für die Fortführung der Transformation bestanden zu Beginn der Amtszeit der Regierung Miller im Herbst 2001 gute und schlechte Bedingungen. Das recht hohe gesellschaftliche Entwicklungsniveau, der hohe Bildungsstand der Bevölkerung, fehlende ethnische Konflikte sowie die bestehende Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität lassen den Schwierigkeitsgrad der Transformation als gering erscheinen. Verbesserungswürdig ist die Effizienz der Verwaltung. Zu überwinden sind außerdem die schwache Partizipationsneigung der Bevölkerung, gemessen an der geringen Wahlbeteiligung und dem relativ geringen Engagement in intermediären Organisationen, Parteien und NGOs. Die starken zivilgesellschaftlichen Traditionen aus der Opposition gegen den Sozialismus haben sich nach einer Hochphase zur Zeit des Systemwechsels erst abgeschwächt, leben aber

in den letzten Jahren durch ein ansteigendes Engagement von NGOs im öffentlichen Raum wieder auf. Erschwerend für die weitere demokratische und ökonomische Transformation wirkt sich aus, dass seit 2001 unter wirtschaftlich schlechteren Bedingungen gemäß Arbeitslosigkeit, Höhe des Wachstums und Haushaltsdefizit agiert werden muss. Zudem haben Anfang 1999 in Kraft gesetzte Reformen in den Bereichen Gesundheit, Rente, Verwaltung und Bildung das polnische Staatswesen zwar in seinen Schlüsselsektoren reformiert und auf den EU-Beitritt vorbereitet, diese wichtigen Weichenstellungen wurden aber nicht gut genug ausgearbeitet und zum Teil mangelhaft durchgeführt. In der Bevölkerung fanden sie daher nur wenig Unterstützung, und Nachbesserungen sind erforderlich.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung hat die für den Fortschritt des Transformations- und Entwicklungsprozesses des Landes notwendigen mittel- und langfristigen Ziele identifiziert. Dazu zählen die Sanierung der öffentlichen Finanzen, die Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums sowie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Als weitere Aufgabe strebte die Regierung an, die stockenden Beitrittsverhandlungen mit der EU, welche wegen der Unnachgiebigkeit der polnischen Verhandlungsführung 2001 nahezu ergebnislos geblieben waren, wieder in Gang zu bringen. Diese Reformankündigungen hat die Regierung Miller bisher nur partiell in konkrete Maßnahmen umgesetzt und die Reformelemente nicht immer miteinander koordiniert.

Da der jetzige Regierungschef zudem im Wahlkampf erklärt hatte, einzelne Reformen, insbesondere im Gesundheits- und Schulwesen, abzuändern oder ganz zurückzunehmen, ist die Erwartungssicherheit bei gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren beschränkt. Internationale Akteure beurteilen die Bonität des Landes insgesamt aber weiterhin als zunehmend positiv. Im Vorfeld der Kommunalwahlen und angesichts der erlittenen Verluste auch danach, haben sich bereits einige Kurswechsel im Konsolidierungskurs der Regierung offenbart. Es sind jedoch keine fundamentalen Kehrtwenden erfolgt, welche grundsätzlich die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder gar das Leben der Bürger bedroht hätten.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen nur zum Teil effizient. Vor allem der Einsatz des staatlichen Verwaltungspersonals und die Verwaltungsorganisation sind verbesserungswürdig. Die Reorganisation der staatlichen Verwaltung im März 2002 straffte die Verwaltungsstruktur und ermöglicht eine bessere Finanzkontrolle. Die vor der Wahl angekündigte Verschlinkung der Ministerien hat die Regierung Miller bislang nicht umgesetzt, dafür aber die 1996 von der Regierung Cimoszewicz verabschiedete Reform des Regierungszentrums. Die Parteispitzen der beiden Koalitionspartner wurden zu Vizepremiers berufen, um das Kabinett zum politischen Zentrum der Regierung zu machen, was der Vorgängerregierung nicht gelungen war.

Die Nutzung der Haushaltsmittel steht angesichts des von der Vorgängerregierung übernommenen Defizits vor gewissen Restriktionen, das Bemühen um mehr Effizienz ist aber sichtbar. Die Nominierung des Finanzministers als dritten Vizepremier sollte dessen Machtposition für die Reduzierung des Haushaltsdefizits stärken. Um den Etat gezielter verwenden zu können, setzte die Regierung neben der Sparpolitik auf eine strukturelle Maßnahme: Die Legislaturperiode wurde um ein halbes Jahr verkürzt, damit die Nachfolgeregierung die nötige Zeit erhält, einen eigenen Haushaltsentwurf zu verabschieden statt wie bisher den der Vorgängerregierung übernehmen zu müssen.

Die Umsetzung der Reformziele erfolgte bisher nur partiell. Als Erfolg der Regierung gelten die Einigung mit der EU, welche den Beitritt Polens 2004 ermöglicht, sowie die Liberalisierung des Arbeitsrechts, das den Abbau der Arbeitslosigkeit erleichtern soll. Am Willen zur Sanierung des Staatshaushalts sind aber angesichts des forcierten Rücktritts des Finanzministers vor den Kommunalwahlen wegen Differenzen über den Sparkurs Zweifel anzumelden. Auch zur Privatisierung von wichtigen Wirtschaftsbranchen wie Stahl-, Energie- und Rüstungsindustrie hat die Regierung noch keine Maßnahmen ergriffen.

Problematisch ist weiterhin die Zurücknahme von Teilen der Bildungsreform sowie der Gesundheitsreform, da nicht die Schwachstellen der Reformen beseitigt wurden, sondern auf kurzfristige Wirkung bedachte Änderungen dem entstandenen öffentlichen Unmut Genüge tun sollen. So wurde durch die Liquidierung der Unabhängigkeit der regionalen Krankenkassen ein Großteil der Entscheidungsgewalt über Finanzfragen wieder auf das Gesundheitsministerium übertragen und bewirkte ein Chaos im Gesundheitswesen. Angesichts dieser und anderer Rücknahmen von Reformen der Vorgängerregierung ist die Qualität der öffentlichen

Dienstleistungen und Güter für die weitere Transformation noch nicht als optimal einzuschätzen, vor allem im Bereich Humanressourcen.

Die gesetzlichen Grundlagen zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption sind unter der Vorgängerregierung ausgeweitet worden, nachdem polnische NGOs sowie internationale Organisationen deren Ausbreitung, auch unter Regierungsmitgliedern kritisiert hatten. Diese legislativen Maßnahmen sowie zahlreiche öffentliche Aktivitäten von verschiedenen Gruppen haben die Aufmerksamkeit für das Problem erhöht und zu einer Reduktion beigetragen. Gleichwohl ist das Engagement der Regierung Miller, gegen Korruptionsvorwürfe in den eigenen Reihen sowie in anderen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft vorzugehen, nicht besonders groß. Kulturelle Erbschaften nutzt die politische Elite weitgehend positiv zur Legitimation der Reformen. Allerdings versuchen die reformfeindlichen Parteien andere, eher autoritäre Elemente der politischen Kultur und des historischen Erbes ebenso für ihre Zwecke einzusetzen. Daher besteht zumindest die Gefahr, dass weitere Reformen durch kulturell bedingte Gräben in der Gesellschaft scheitern könnten.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure reagieren zwar mehrheitlich auf Fehlschläge und Politikversagen mit der Formulierung veränderter Strategien. Machtpolitische Gründe stehen deren Umsetzung aber häufig entgegen. So erfolgten die bisherigen Kabinettsumbildungen weniger aus inhaltlichen Motiven, um die politische Leistungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen, sondern um politisch nicht mehr haltbare Minister zu ersetzen und/oder die Machtposition des Regierungschefs zu sichern. Die Regierung Miller hat den erheblichen Vertrauensbonus in der Gesellschaft zu Beginn ihrer Amtszeit relativ rasch verspielt und verfügt nach dem Bruch mit der Bauernpartei über keine Mehrheit im Parlament mehr. Vorgezogene Neuwahlen sollen spätestens am Tag der Wahlen zum Europa-Parlament 2004 stattfinden.

Die radikalen Parteien im Parlament können existenzbedrohend für die Regierung werden, vor allem durch ihre kritische Haltung zur EU-Integration. Koalitionen der reformorientierten mit den reformfeindlichen Parteien bei den Kommunalwahlen 2002 erscheinen als wenig erfolgreiche Strategie zur Eindämmung solcher Gefahren. Die staatliche Wirtschaftspolitik berücksichtigt allokativen Effekte, unternimmt aber nur partiell Anstrengungen, um die allokativen Effizienz der Märkte

zu verbessern. So versucht die Regierung, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zu stärken, die Stimmung auf dem Kapitalmarkt hingegen wurde durch den Streit mit der Zentralbank beeinträchtigt. Die Reformer erkennen und nutzen mitunter ihren Handlungsspielraum, sie passen aber die Wahl der Instrumente und Strategien, um Reformvorhaben durchzusetzen, nicht immer den gegebenen Bedingungen an. Hinzu kommen nicht immer kompatible Konzeptionen des Finanz- und des Wirtschaftsministers.

5.5. Konsensbildung

Die wesentlichen politischen Akteure stimmen darin überein, eine marktwirtschaftliche Demokratie aufzubauen. Einige Parteien, Teile der Gewerkschaften und Bauernverbände versuchen aber den Prozess der Privatisierung zu verlangsamen und auch Reformen, die im Zuge der EU-Erweiterung notwendig wurden, waren zum Teil stark umstritten. Versuche in der Vergangenheit, durch Pakte oder tripartistische Vereinbarungen einen Reformkonsens zu erzielen, waren nicht von dauerhaftem Erfolg gekrönt. Da die Gewerkschaften enge Beziehungen zu den wichtigen politischen Formationen unterhalten, erlangten tripartistische Verhandlungsmechanismen keine zentrale Bedeutung für die Politikgestaltung, auch wenn sie seit 1997 Verfassungsrang haben.

Als problematisch erwies sich ebenso in der bisherigen Regierungskoalition, dass in beiden Parteien – vor allem in den Reihen der Bauernpartei – Reformgegner oder zumindest Befürworter eines langsameren Reformtempos zu finden sind. Deshalb können die Reformer nicht alle Veto-Akteure kontrollieren. Mit den reformorientierten Teilen der parlamentarischen Opposition sucht die Regierung Miller zu wenig Kooperation, um auf diese Weise die Durchsetzung ihrer Politik abzusichern.

Insgesamt kann die Regierung zwar eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte verhindern, es gelingt ihr jedoch nicht, die bestehenden politischen und gesellschaftlichen Gegensätze nachhaltig zu verringern. Die Solidaritätsbereitschaft der Bevölkerung ist nach der Durststrecke der ersten Transformationsphase erschöpft. Die jetzige Regierung hat bisher keine Bemühungen erkennen lassen, diese wieder zu aktivieren. Generell weist die politische Elite eine geringe Neigung auf, die Relevanz und die Auswirkungen von Reformen der Bevölkerung zu vermitteln. Vergangenheitsbewältigung ist für einen Teil der politischen Elite ein sehr zentrales, aber für andere ein umstrittenes Thema. Dabei geht es einerseits

um die Aufarbeitung der sozialistischen Periode als auch um die Besatzungszeit durch Nazi-Deutschland.

Der Streit um die Errichtung und die Tätigkeit des Instituts für das nationale Gedenken (IPN), das die Verbrechen am polnischen Volk unter der NS-Besatzung wie zur kommunistischen Zeit aufarbeiten und Versöhnung ermöglichen soll, zeigt, wie konfliktbeladen dieses Thema noch immer ist. Die postsozialistische SLD versuchte, die Einrichtung des Instituts zunächst zu verhindern. Das Institut leistet inzwischen eine umfassende Aufklärungsarbeit, jüngst in der Debatte um die Ermordung jüdischer Mitbewohner durch Polen in dem Ort Jedwabne, die das Land stark erschütterte. Gleichwohl zählte die Liquidierung des IPN Anfang 2003 zu den Vorschlägen des Finanzministers zur Sanierung des Staatshaushalts.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Kooperation mit internationalen Akteuren wie der Weltbank, der EU und der ILO erfolgt umfassend und zeigt entsprechende Wirkungen. Die Hilfsleistungen werden gezielt genutzt, und die politischen Akteure zeigen eine entsprechende Lernfähigkeit. Einzig im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit der EU kam es zeitweilig zu Konflikten, weil die Übernahme bestimmter Vorgaben bei der polnischen Seite auf Widerstand stieß und diese wegen einer mangelnden Absorptionfähigkeit von Hilfsgeldern kritisiert wurde. Der Regierung Miller gelang hier ein beachtlicher Verhandlungserfolg, der Kompromisse auf beiden Seiten zum Ergebnis hatte und schließlich den Abschluss der Beitrittsverhandlungen ermöglichte.

Die Mitgliedschaft in der NATO wurde allerdings als national bedeutenderes Ereignis aufgefasst und von einer wesentlich breiteren Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen als der bevorstehende EU-Beitritt. Trotz EU-feindlicher Stimmen im Land wird die Regierung von der EU und anderen internationalen Institutionen als zuverlässig und berechenbar eingestuft. So bemüht(en) sich alle polnischen Regierungen erfolgreich um den Aufbau und die Vertiefung möglichst vieler internationaler Kooperationsbeziehungen. Polen ist regionalpolitisch in der OSZE und dem Ostseerat sehr aktiv und hat die bilateralen Beziehungen zu den östlichen Nachbarn auf ein neues Fundament gestellt. Momentan ist die Ostpolitik vor allem durch das Bemühen geprägt, trotz des EU-Beitritts die Kontakte insbesondere zur Ukraine, aber auch zu Weißrussland aufrechtzuerhalten. Im deutsch-polnischen Verhältnis ist die idealisierende Rhetorik einer pragmatischen Koope-

ration gewichen. Sie wird momentan allerdings getrübt durch Polens aktive Unterstützung des amerikanischen Kurses im Irak-Konflikt, konträr zur deutschen Position.

6. Gesamtbewertung

Das Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gesamtleistung der Akteure zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren sowohl positiv als auch negativ. Begünstigend wirkte sich der Konsens zwischen alten und neuen Eliten über die Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft aus, ferner die bereits in den 80er Jahren zumindest partiell eingeleiteten Reformen und die schnell etablierte internationale Verflechtung des Landes. Hinderlich für effizientes Regierungshandeln und damit die Fortsetzung der Transformation war die langwierige Parteienbildung, die bis heute nicht abgeschlossen ist, sowie der Disput um die Verfassung. Die desolante ökonomische Situation Ende der 80er Jahre erleichterte hingegen einen umfassenden und schnellen Reformprozess, wengleich sich der Strukturwandel in einigen Bereichen aus politischen Gründen verzögert.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Der Vollzug demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen erfolgte nicht immer mit gleicher Geschwindigkeit und Intensität. Während der ökonomische Umbau sehr schnell voranschritt, hinkte die politische Konsolidierung in den ersten Jahren hinterher. Trotz bestehender Defizite in beiden Bereichen ist aber am Ende der ersten Reformdekade eine eindeutig positive Entwicklungsrichtung zu verzeichnen. Im politischen Bereich sind Rückschritte nur bei der Stabilisierung des Parteienspektrums zu konstatieren. Als einzige positive Entwicklung dabei ist die Verlagerung der Konfliktlinien zu bewerten, vom Streit über die Haltung zur sozialistischen Vergangenheit zu zukunftsorientierten Themen wie der EU-Integration und der weiteren Modernisierung des Landes.

Die Transformation stagniert bei der Implementation von Reformen der so genannten zweiten Generation in den Sektoren Verwaltung, Sozialversicherungssystem oder Bildung. Im ökonomischen Bereich sind nach einer weitgehend progres-

siv verlaufenen Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung neue Schwierigkeiten aufgetreten in Form eines gestiegenen Haushaltsdefizits, einer wachsenden Arbeitslosigkeit und eines geringeren Wachstums. Auch einige strukturelle Reformen, z. B. im Kohlebergbau oder in der Werftindustrie sind noch unvollendet.

(3) *Management*: Die Gestaltungsleistung der politischen Akteure ist ambivalent zu bewerten. Einerseits werden umfassende Reformen durchaus vorangetrieben, andererseits erfolgt deren Umsetzung oft mangelhaft. Im ersten halben Jahr ihrer Amtszeit konnte die derzeitige Regierung Miller durchaus politische Erfolge verbuchen, da sie die richtigen Prioritäten setzte und diese Ziele zum Teil erreichte. In der Phase vor den Kommunalwahlen im Oktober 2002 sowie danach orientierten sich politische Entscheidungen allerdings weniger an objektiven Erfordernissen, sondern sie dienten dem Machterhalt des Regierungschefs. Nach Verlusten bei den Kommunalwahlen, parteiinternen Auseinandersetzungen mit dem derzeitigen Staatspräsidenten Kwaśniewski und dem Bruch mit dem bisherigen Koalitionspartner PSL sind die Handlungen von Premierminister Miller noch stärker daran orientiert, seine Machtposition innerhalb der Partei sowie in der Öffentlichkeit zu sichern. Die Regierungsarbeit wird allerdings auch durch das von den reformfeindlichen Parteien geschürte Klima von Verleumdungen und populistischen Forderungen erschwert.

7. Ausblick

Um die bisher gelungene Transformation weiter zu festigen, sind in den nächsten Jahren folgende strategische Schlüsselaufgaben zu bewältigen: In ökonomischer Hinsicht gehören dazu vor allem die Senkung der Arbeitslosigkeit sowie der Abbau des Haushaltsdefizits, um die Investitionsmöglichkeiten des Staates wieder zu stärken. Denn der ausstehende Strukturwandel in der Landwirtschaft, dem Steinkohlebergbau, der Stahl- und Werftindustrie sowie der Ausbau der Infrastruktur werden mit EU-Geldern allein nicht zu bewältigen sein. So ist vor allem im Bildungssektor und im Umweltbereich ein größeres Engagement des Staates erforderlich, um zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Generell sind die Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik auszubauen und die Bemühungen um eine Reintegration derjenigen Bevölkerungsschichten voranzutreiben, die sich als Transformationsverlierer empfinden. Ferner sind die bisher erfolgten Reformen der sozialen Sicherungssysteme und des Gesundheitswesens zu optimieren, um deren Funktionsfähigkeit wieder herzustellen und langfristig zu sichern.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben sind Verhaltensänderungen der politischen Akteure erforderlich. Die sich in der Regierung Miller wie schon bei den Vorgängerregierungen abzeichnende Neigung zu machtpolitischen anstelle von sachlichen Beweggründen bei Personalentscheidungen muss verringert werden. Die Zusammenarbeit mit der Opposition muss verbessert und die Relevanz von bestimmten Reformmaßnahmen der Bevölkerung besser vermittelt werden. Die Arbeit der Verwaltung bei der Umsetzung von Reformen ist ebenfalls verbesserungswürdig. Die bisher vorgenommenen Anstrengungen zum Abbau der Korruption sind fortzuführen, um die interne und internationale Glaubwürdigkeit und Kreditfähigkeit des Landes zu stärken. Nur ein effizienteres Regierungshandeln und Regierungsmanagement sowie eine engere Kooperation mit anderen reformorientierten Parteien kann langfristig die zunehmende Hinwendung der Bevölkerung zu reformfeindlichen Parteien abwenden. Immerhin hat die Regierung Miller, die ihr politisches Schicksal mit der Volksabstimmung über den EU-Beitritt verknüpft hatte, erfolgreich für ein positives Votum geworben. Mit 77,5 Prozent wurde im Juni 2003 eine hohe Zustimmung erreicht.

Zur Verwirklichung der Schlüsselaufgaben der nächsten Jahre ist also im ökonomischen Bereich vor allem eine weitere Gesetzgebungstätigkeit erforderlich, während es im politischen Bereich darauf ankommt, durch eine effizientere Regierungsarbeit die korrekte Umsetzung und Anwendung bestehender gesetzlicher Regelungen zu gewährleisten.