

## VIII. Verlauf und Kennzeichen des polnischen Transformationsprozesses

### 1. Politische und wirtschaftliche Besonderheiten im sozialistisch regierten Polen

Bereits unter kommunistischer Parteiherrschaft zeigte sich Polen sowohl in politischer wie auch ökonomischer Hinsicht deutlich liberaler als die große Mehrzahl der totalitär regierten Ostblockstaaten und schuf sich damit besondere Voraussetzungen für die Einleitung und den Verlauf des Transformationsprozesses. Nach Linz / Stepan war Polen das Land innerhalb des sowjetischen Einflussbereichs, welches sich am wenigsten dem Regimetyp des sowjetischen Totalitarismus unterwarf und in allen Phasen kommunistischer Herrschaft mehr autoritäre als totalitäre Züge zeigte.<sup>761</sup> Selbst in der stalinistischen Hochphase bis Mitte der 1950er Jahre, als das Regime noch sehr repressiv agierte und totalitäre Tendenzen am stärksten ausgeprägt waren, herrschte in Polen ein im Vergleich zu anderen Ostblockstaaten bemerkenswerter gesellschaftlicher Pluralismus. Spätestens seit Beginn der 1970er Jahre konnte sich ein relativ gut strukturiertes Netz an Oppositions- und Widerstandsgruppen etablieren, polnischen Universitäten und Intellektuellen wurde ab den 1950er Jahren ein vergleichsweise hoher Grad an Autonomie eingeräumt und insbesondere ab den 1960er Jahren kam es immer wieder zu offenen, nicht zuletzt von organisierten zivilgesellschaftlichen Gruppen getragenen Protesten gegen das Regime.<sup>762</sup>

Derartige Freiräume für zivilgesellschaftliche Kräfte, die im Laufe der Jahrzehnte zur Entwicklung einer konfrontativen und aktivistischen Bürgerkultur führten und in einem tatsächlich totalitären Regime in diesem Ausmaß nicht vorstellbar gewesen wären, wurden insbesondere von der katholischen Kirche geschaffen. Anders als etwa in Mexiko, wo die katholische Kirche, zu der sich 92 Prozent der mexikanischen Bevölkerung bekennen, zwar stets eine starke gesellschaftliche Autorität darstellte, jedoch keinerlei politisches Einflusspotential besaß<sup>763</sup>, war die Kirche in Polen in allen Phasen der kommunistischen Herrschaft eine einfluss-

---

<sup>761</sup> Vgl. Linz / Stepan 1996, S. 232, 254ff., 452. Zu Definitionsmerkmalen autoritärer und totalitärer Regime siehe Kap. IV.2.1. sowie Merkel 1999, S. 36ff.

<sup>762</sup> Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 113; Linz / Stepan 1996, S. 256f., 261; Becher / Borodziej / Maier 2004, S. 78. Mansfeldová / Szabó sprechen von einer regelrechten Protestkultur, die sich in Polen im Rahmen der immer wiederkehrenden Protestzyklen zwischen den 1960er und 80er Jahren entwickelte und innerhalb derer mehrere Generationen ihre politische Sozialisation erfuhren. Vgl. Mansfeldová / Szabó 2000, S. 96.

<sup>763</sup> Der von kirchenfeindlichen Zügen geprägte Antiklerikalismus der Revolutionäre fand in zahlreichen Vorschriften der 1917 ausgearbeiteten mexikanischen Verfassung seinen deutlichen Ausdruck. In Artikel 130 der Verfassung wurden politische Parteien, die sich auf christliche Überzeugungen bezogen, verboten, ebenso wie Religionsunterricht und religiöse Veranstaltungen außerhalb von Kirchen. Geistlichen wurde weder das aktive noch das passive Wahlrecht eingeräumt und die Kirche bekam keine Möglichkeit, eigene Grundstücke zu erwerben. Die in der Verfassung vorgeschriebene Trennung von Staat und Kirche wurde von Seiten des politischen Regimes stets strikt durchgesetzt, wodurch der katholischen Kirche keine Mitwirkungsmöglichkeit im politischen Bereich eingeräumt wurde. Trotz einer Verfassungsänderung von 1992, im Rahmen derer einige der Vorschriften modifiziert und der Kirche mehr Rechte eingeräumt wurden, konnte sie weder unter einem autoritär

reiche gesellschaftliche und auch politikgestaltende Kraft. Die in allen Ostblockstaaten ausgeprägten Bemühungen der kommunistischen Regime, die Gesellschaft zu säkularisieren und religiöse Organisationen umfassend zu kontrollieren, zeigten in Polen nur geringe Erfolge. Der katholischen Kirche war es stets möglich, sich einen so großen ideologischen und organisatorischen Freiraum zu bewahren, um sich der völligen Vereinnahmung und geistigen Entmachtung durch das kommunistische Regime entziehen zu können. Während in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas die Kirche im gesellschaftlichen und insbesondere im politischen Leben eine bestenfalls sehr untergeordnete Rolle einnahm, gelang es der katholischen Kirche Polens, nicht zuletzt aufgrund ihres außergewöhnlich starken gesellschaftlichen Rückhaltes, zu einem ernstzunehmenden Verhandlungspartner gegenüber der Regierung zu avancieren. Bereits in den 1950er Jahren erklärte sich die Regierung bereit, Religionsunterricht in öffentlichen Schulen zuzulassen und der katholischen Presse größeren Freiraum einzuräumen, wobei die Kirche im Gegenzug den künftigen Verzicht auf oppositionelle politische Aktivitäten zusagte.

Der Machtkampf zwischen Regierung und Kirche um gegenseitige Zugeständnisse setzte sich in den folgenden Jahrzehnten fort, wobei die Kirche stets auf einem Mittelweg zwischen Opposition und notwendiger Kooperation mit dem Regime wandelte. Die Kirche trat offen ein für christliche Moral- und Wertvorstellungen, verschrieb sich jedoch nicht dem aktiven Kampf für die Beseitigung des Regimes. Sie nahm stattdessen vielmehr eine Vermittlerrolle zwischen oppositionellen zivilgesellschaftlichen Kräften und der Regierung ein, was insbesondere in der durch die Proteste der Gewerkschaft *Solidarność* eskalierenden Konfliktsituation der 1980er Jahre ihre gesellschaftliche und moralische Autorität weiter stärkte. Auch wenn sie sich nicht in einen offenen Kampf gegen die Regierung begab, bot die Kirche doch stets Zuflucht und Freiraum für oppositionelle Gruppen und bezog damit unmissverständlich Stellung gegen das Regime. Sie schuf damit ein breites und im gesamten Ostblock einzigartiges Fundament für die Herausbildung einer aktiven Bürgerkultur sowie einer organisierten Zivil-

---

regierenden PRI-Regime noch in Zeiten der politischen Liberalisierung auch nur annähernd zu einer so einflussreichen gesellschaftlichen und politischen Kraft werden, wie es der katholischen Kirche in Polen gelang. (Vgl. Horn 1992, S. 48; Nohlen / Lauth 1995, S. 173, 203; Sommerhoff / Weber 1999, S. 107, 110.) Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die mexikanische Bevölkerung in der Mehrheit eine deutlich höhere Zufriedenheit mit ihrem politischen System aufwies als die Bevölkerung Polens, die das kommunistische Regime stets als Fremdherrschaft empfand und nie als legitim akzeptierte. In Mexiko erfuhr die katholische Kirche daher zu keiner Zeit einen so starken gesellschaftlichen Druck und Rückhalt für offene und aktive Regimekritik wie in Polen und entwickelte sich zweifellos auch deshalb nie zu einer Kraft, die aktiv auf politischen Wandel gedrängt hätte oder als klare Regimekritikerin aufgetreten wäre.

gesellschaft und begründete damit in entscheidender Weise den gesellschaftlichen Pluralismus Polens unter kommunistischer Herrschaft.<sup>764</sup>

Die zweite bedeutende gesellschaftliche Kraft, die sich dem Zugriff des kommunistischen Regimes weitgehend entziehen, sich Autonomieräume schaffen und damit ihrer oppositionellen Haltung deutlich Ausdruck verleihen konnte, war neben der katholischen Kirche die Gewerkschaftsbewegung *Solidarność*. Ihre offizielle Anerkennung als Gewerkschaft erreichte die Bewegung im Zuge eines Streiks auf der Leninwerft in Danzig, wo zunächst gegen Preiserhöhungen und ungerechtfertigte Entlassungen von ArbeiterInnen demonstriert wurde. Die Proteste weiten sich jedoch schnell aus auf Forderungen nach Liberalisierung des politischen Systems und insbesondere nach der Gründung freier Gewerkschaften, der Gewährung des Streikrechtes, der Freilassung aller politischer Gefangenen und der Aufhebung der Medienzensur. Im Danziger Abkommen von 1980 erzwangen die Streikenden unter Führung von Lech Walesa die Zulassung der *Solidarność* als Gewerkschaft und konnten sich somit als offizielle Gegenelite zum kommunistischen Regime etablieren – ein Vorgang, der im sozialistischen Ostblock bis dahin undenkbar war. 12,5 Millionen PolInnen und damit drei Viertel aller Werktätigen traten der unabhängigen Gewerkschaft bei, was eine deutliche Erschütterung nicht nur der führenden Rolle der Partei, sondern auch des gesamten sozialistischen Systems bedeutete. Die Lähmung des Parteiapparates nahm in dem Maße zu, wie die *Solidarność* neue Forderungen erhob und Mitglieder gewinnen konnte. Im Dezember 1981 verhängte die polnische Regierung das Kriegsrecht, die *Solidarność* wurde verboten, mehr als 10 000 GewerkschafterInnen und Oppositionelle ins Gefängnis gesperrt und viele SympathisantInnen von Lech Walesa und seiner Gewerkschaft aus staatlichen Betrieben entlassen. Die *Solidarność*, die sowohl von ArbeiterInnen als auch Intellektuellen getragen wurde, arbeitete im Untergrund weiter, konnte dabei ihren Zusammenhalt bewahren und nahm nach ihrer Wiedezulassung im Jahr 1989 eine tragende Rolle in der Einleitung und im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses ein.

Die Existenz zweier so einflussreicher, regimeunabhängiger gesellschaftlicher Kräfte wie der *Solidarność* und der katholischen Kirche, die nicht nur eine ernsthafte Herausforderung für die Vorherrschaft der kommunistischen Partei darstellte, sondern auch die Grundfeste der politischen, ökonomischen und ideologischen Ordnung des Staatssozialismus erschütterte, war innerhalb des sowjetischen Herrschaftsbereichs einzigartig. Beiden Institutionen gelang

---

<sup>764</sup> Zur Rolle der katholischen Kirche in Polen vor 1989 vgl. die Ausführungen in Frantz 2000, S. 172, 212f.; Linz / Stepan 1996, S. 245ff.; Jäger-Dabek 2003, S. 191ff.; Simińska 1998, S. 125.

es, nicht zuletzt durch gegenseitige Unterstützung<sup>765</sup>, den Einfluss des kommunistischen Regimes immer stärker aus der Gesellschaft heraus und in den Staats- und Sicherheitsapparat zurückzudrängen. Sie schufen damit einen in sozialistisch regierten Ländern des Ostblocks bis dahin ungekannten organisatorischen wie auch ideologischen Freiraum für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Ansätze und Protestmöglichkeiten.

Doch nicht nur in gesellschaftlicher, sondern auch in ökonomischer Hinsicht zeigte sich Polen in Zeiten des kommunistischen Regimes deutlich liberaler als die große Mehrzahl der Staaten Mittel- und Osteuropas. Eine Besonderheit lag vor allem in den polnischen Eigentumsstrukturen im landwirtschaftlichen Bereich. Im Gegensatz zur vorherrschenden Praxis im sozialistischen System wurde in Polen die umfassende Zwangskollektivierung des Bodens bereits in den 1950er Jahren wieder rückgängig gemacht. Knapp 80 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche und ein entsprechender Anteil an der Wertschöpfung im Agrarbereich lagen seitdem in privater Hand. Auch wenn, wie Hausner / Marody betonen, die im Landwirtschaftssektor dominierende private Bewirtschaftungsform doch stets innerhalb des Gesamtsystems der sozialistischen Zentralplanung verwurzelt blieb und sich daher kaum Marktdynamik und wirklicher Fortschritt zeigten<sup>766</sup>, wird an dem großen Anteil der in Privatbesitz belassenen landwirtschaftlichen Güter doch sehr deutlich, dass der polnische Staat, anders als es für totalitäre Regime typisch ist, bei weitem keine lückenlose Durchdringung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichs aufwies.

Aber nicht nur Teile des Agrarsektors blieben außerhalb der direkten Kontrolle des Staates, sondern auch zahlreiche Betriebe in Handel und Handwerk. Als Mitte der 1960er Jahre, nach einer Phase der raschen Industrialisierung und des Ausbaus der Sozialleistungen, die Unzufriedenheit der Gesellschaft mit dem sich nun deutlich abschwächenden Wirtschaftswachstum und den immer offensichtlicher werdenden Symptomen wirtschaftlicher Ineffizienz zunahm, entschloss sich die polnische Regierung dazu, das Zentralplanungsmodell mit marktwirtschaftlichen Elementen zu ergänzen. Neben einer leistungsgerechten Bezahlung in einigen Staatsbetrieben wurde im Zuge dessen auch die Etablierung kleiner privater Handels- und Handwerksbetriebe akzeptiert.<sup>767</sup> Weitere Reformen erfolgten aufgrund wachsender öko-

---

<sup>765</sup> Der gegenseitige Rückhalt, den sich Kirche und Solidarność zuteil werden ließen, zeigte sich besonders deutlich während der Streiks auf der Leninwerft von 1980, als die Kirche klar Stellung für die Solidarność und damit gegen die Regierung bezog. Die enge Verflechtung zwischen katholischer Kirche und der Gewerkschaft zeigte sich nicht zuletzt in der Mitgliedschaft der Solidarność, in der sich zahlreiche kirchliche VertreterInnen fanden.

<sup>766</sup> Während ein Großteil des Bodens Privatbesitz war, standen Zulieferung, Abnahme und Verarbeitung der landwirtschaftlichen Güter unter zentralistischer Planung und auch Bauernorganisationen waren staatlich kontrolliert. Private Landwirtschaftsbetriebe operierten daher unausweichlich innerhalb der institutionellen Strukturen einer Planwirtschaft. Vgl. Hausner / Marody 1997, S. 55; Marody / Wilkin 2002, S. 37.

<sup>767</sup> Das durchaus beachtliche Ausmaß dieses nichtlandwirtschaftlichen privaten Sektors wird angesichts der Tatsache deutlich, dass dieser vor Einleitung des Transformationsprozesses 7,4 Prozent des BSP erwirtschaftete und

nomischer Probleme und den damit einhergehenden Massenprotesten unter Führung der Solidarność in den 1980er Jahren, was unter anderem eine Liberalisierung der Preise in bestimmten Sektoren mit sich brachte. Aufgrund dieses längeren Vorlaufs ökonomischer Reformmaßnahmen und einer damit einhergehenden Stärkung kapitalistischer Marktmechanismen waren zum Zeitpunkt des Umbruchs die Prinzipien der realsozialistischen Planwirtschaft in Polen bereits deutlich zurückgedrängt. Die polnische Wirtschaft war daher 1989 „nicht Fisch und nicht Fleisch, nicht mehr Planwirtschaft und noch lange nicht Marktwirtschaft“<sup>768</sup>.

Sowohl im gesellschaftlichen Bereich, wo die katholische Kirche und die Solidarność den Nährboden für eine aktive Zivilgesellschaft und damit einen bemerkenswerten gesellschaftlichen Pluralismus legten, als auch im Bereich der Ökonomie, wo das Modell der Planwirtschaft in seiner Reinform bereits lange vor dem Umbruch aufgehört hatte zu existieren, wies Polen somit eine innerhalb des gesamten Ostblocks sehr spezifische Ausgangsbasis für die Einleitung wie auch den Verlauf seines Systemwechsels auf.

## **2. Einleitung und anfänglicher Verlauf der Transformation**

Gegen Ende der 1980er Jahre musste Polen eine rapide Verschlechterung seiner wirtschaftlichen und politischen Situation verzeichnen. Die Verschuldung stieg stark an, die Löhne sanken, die staatliche Produktion stand am Rande des Zusammenbruchs und weite Teile der Bevölkerung konnten nun nicht mehr von der Reformierbarkeit des Systems überzeugt werden. Unter dem Druck der Verhältnisse sah die polnische Regierung keine andere Wahl, als den Beginn einer Machtteilung zu akzeptieren und willigte in den Dialog mit der Opposition ein. Diese Verhandlungen am Runden Tisch, die im Herbst 1988 eingeleitet wurden und im Rahmen derer die Opposition erstmals als legitimer Gesprächspartner offiziell anerkannt wurde, bedeuteten einen ersten Meilenstein im Transformationsprozess Mittel- und Osteuropas. Mit der formalen Anerkennung der Opposition und damit des politischen Pluralismus nahm Polen eine Vorreiterrolle innerhalb der Ostblockstaaten ein und setzte ein klares Signal für die anderen kommunistischen Regime im sowjetischen Herrschaftsbereich.<sup>769</sup>

---

einen ebenso hohen Anteil der Erwerbstätigen beschäftigte. Vgl. FES: Jahresbericht Polen, AA-Projekt, 1991, S. 11.

<sup>768</sup> Jäger-Dabek 2003, S. 146. Nach offiziellen Schätzungen wurden Ende der 1980er Jahre 29 Prozent des polnischen BIP vom Privatsektor erwirtschaftet, womit Polen eine klare Spitzenposition in der Gruppe der mittel- und osteuropäischen Länder einnahm. Im Vergleich dazu trug der Privatsektor in Ungarn nur 13 Prozent zum BIP bei, in der Tschechoslowakei nur vier Prozent. (Vgl. Voszka 1996, S. 180.) Zu Entwicklung und Kennzeichen der Liberalisierung des Wirtschaftssystems in Polen vor 1989 vgl. die Ausführungen in Muñoz 1994, S. 69f.; Merkel / Puhle 1999, S. 100; Jäger-Dabek 2003, S. 51; Chroscicki / Golinowska 1995, S. 73; Frantz 2000, S. 172; Hausner / Marody 1997, S. 81; Linz / Stepan 1996, S. 257f.

<sup>769</sup> Vgl. dazu Jäger-Dabek 2003, S. 58, 60; Frantz 2000, S. 55; Franzke 2000, S. 9.

Auf Regierungsseite verhandelten am Runden Tisch die führende Polnische Vereinigte Arbeiterpartei (PZPR) sowie VertreterInnen der Vereinigten Bauernpartei (ZSL) und der Demokratischen Partei (SD), welche die beiden bedeutendsten Blockparteien im System der kommunistischen Einparteienherrschaft darstellten. Sie standen den eher moderaten und kompromissbereiten Kräften der Oppositionsbewegung *Solidarność* gegenüber. Während diese die wichtigsten Ziele der Verhandlungen in der Wiederzulassung ihrer Organisation und in der vertraglichen Festschreibung erster Schritte hin zu einem pluralistischen demokratischen System sahen, glaubten die entscheidenden Akteure der kommunistischen Partei nach wie vor, mittels des Dialogs mit der Opposition und damit durch die kontrollierte Einbindung der *Solidarność* in das politische System die sozialistische Idee erneuern und ihre Legitimationskrise beenden zu können.<sup>770</sup>

Als Zugeständnisse an die Opposition beschloss der Runde Tisch die Legalisierung der *Solidarność* und damit die Akzeptanz eines pluralistischen Gewerkschaftssystems, die Einsetzung des Senats als zweite parlamentarische Kammer, die Einführung des Präsidentenamtes, die Verwirklichung der Pressefreiheit sowie die Liberalisierung des Vereinsrechts, welches vor dem Hintergrund des Fehlens eines dezidierten Parteiengesetzes nun auch Parteigründungen ermöglichen sollte. Im Gegenzug dazu akzeptierten VertreterInnen der *Solidarność* den Wahlmodus für die vorzuziehenden Parlamentswahlen, der vorsah, in der ersten und bis dahin einzigen Kammer des Parlaments, dem Sejm, 65 Prozent der Sitze für die bisherige Regierungskoalition aus PZPR, ZSL und SD zu reservieren und nur das restliche Drittel auf der Basis eines freien Wettbewerbs zu vergeben.<sup>771</sup> Zudem willigte die Opposition ein, General Jaruzelski, der seit 1981 das Amt des Ersten Staatssekretärs des Zentralkomitees der PZPR inne hatte, zum Präsidenten zu wählen.<sup>772</sup>

Polen gilt damit als Paradebeispiel eines ausgehandelten, paktierten Systemwechsels, dessen Basis nicht zuletzt durch den gesellschaftlichen Druck, insbesondere von Seiten der *Solidarność*, geschaffen worden war, der letztendlich jedoch vom Regime selbst initiiert und von der Opposition akzeptiert wurde. Die *Solidarność* wollte den Runden Tisch als Chance für ihre Wiederzulassung nutzen, glaubte zum Zeitpunkt der Aufnahme der Gespräche mit der

---

<sup>770</sup> Zu den unterschiedlichen Parteien und ihren jeweiligen Zielen am Runden Tisch vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 209; Frantz 2000, S. 56f.; Franzke 2000, S. 9; Mildemberger 2000, S. 27; Ziemer 1989, S. 963; Bingen 1992, S. 38; Merkel 1999, S. 412; Kasapovic / Nohlen 1996, S. 232.

<sup>771</sup> Im Gegensatz zu diesen teildemokratischen Wahlen zum Sejm wurden die Wahlen zur 1947 aufgelösten und nun neu etablierten zweiten Parlamentskammer, dem Senat, keiner derartigen Quotierung unterworfen. Sämtliche Sitze im Senat sollten in freiem Wettbewerb vergeben werden. Vgl. Merkel 1999, S. 413.

<sup>772</sup> Auf die garantierte Präsidentschaft Jaruzelskis, die gemäß der Planung der Kommunisten sechs Jahre hätte dauern sollen, legte die kommunistische Partei besonderen Wert, da Jaruzelski einen geordneten und kontrollierten Übergang und die Kontinuität der notwendigen Reformen hätte sichern sollen. Vgl. Frantz 2000, S. 58. Zu den Vereinbarungen am Runden Tisch vgl. auch Franzke 2000, S. 9; Geddes 1996, S. 20; Przeworski 1991, S. 78; Merkel 1996c, S. 86f.

Regierung jedoch ganz offenbar nicht an die Möglichkeit eines schnellen und grundlegenden Übergangs zu einem demokratischen System. Die vor diesem Hintergrund getroffenen Vereinbarungen beließen von vornherein, ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Wählerwillens, zwei Drittel der Sitze im Sejm sowie die exekutive Macht in Händen der ehemaligen Machthaber, die sich damit großen Verhandlungs- und Entscheidungsspielraum sicherten. Da kein Zusammenbruch des alten Regimes stattfand, der der neuen politischen Elite freien Raum für die Ausgestaltung einer demokratischen Ordnung gegeben hätte, war die Etablierung der neuen politischen Institutionen Ausdruck eines Kompromisses, der den oppositionellen Kräften eine schwierige Ausgangsbasis verschaffte.<sup>773</sup>

In den ersten halbfreien Wahlen im Juni 1989 gewann die *Solidarność* 99 Prozent der Stimmen für den Senat sowie sämtliche frei gewählte Sitze im Sejm und bescherte damit der ehemaligen Regierungskoalition unter Führung der kommunistischen Partei eine herbe Niederlage. Trotz der sorgfältigen Vorkehrungen, die die alte politische Elite durch die Quotierung der Sejmwahlen getroffen hatte, konnte die Opposition nach diesen Wahlen die Politik nun in entscheidendem Maße mitbestimmen. Sie konnte Gesetze im Senat blockieren, in den Sejm zurückverweisen und dort, da der Regierungskoalition ein Prozent zur Zweidrittelmehrheit fehlte, endgültig scheitern lassen. Doch auch dieses nun entscheidende politische Gewicht der *Solidarność* im Parlament spiegelte ganz offensichtlich noch bei weitem nicht den tatsächlichen Wählerwillen wider. Hochrechnungen ergaben, dass im Fall einer völlig freien Wahl des Sejm die oppositionellen Kräfte mehr als 70 Prozent der Sitze für sich gewonnen hätten.<sup>774</sup>

Die polnischen WählerInnen stellten sich damit in deutlichster Weise gegen die am Runden Tisch getroffenen Vereinbarungen, die einen von der kommunistischen Partei kontrollierten, langsamen und geordneten Übergang hin zu einem liberaleren politischen und wirtschaftlichen System vorsahen. Die tatsächlichen Wahlergebnisse zeigten dagegen den festen Willen der Volkes zu einer raschen und vollständigen Beendigung des alten Regimes und offenbarten, dass der Kompromiss vom Runden Tisch auf gravierenden Fehleinschätzungen beider Verhandlungspartner beruhte. Während die VertreterInnen der *Solidarność* ihr politisches Gewicht und insbesondere ihren Rückhalt in der Bevölkerung deutlich unterschätzten, fehlte den kommunistischen Machthabern ganz offenbar ein realistischer Blick für die desolate und irreparable Lage ihrer Partei und ihres Regimes. Sie überschätzten ihre Macht und Möglich-

---

<sup>773</sup> Zur Charakterisierung des Umbruchs in Polen als klassischen Fall eines paktierten Systemwechsels vgl. Linz / Stepan 1996, S. 255, 265ff.; Franzke 2000, S. 8; Kasapovic / Nohlen 1996, S. 228, 232; Merkel 1999, S. 410.

<sup>774</sup> Vgl. von Beyme 1994, S. 297. Vgl. zu den Ergebnissen der Parlamentswahlen von 1989 auch Jäger-Dabek 2003, S. 60; Frantz 2000, S. 58; Franzke 2000, S. 10.

keit, das von ihnen selbst entworfene Konzept eines graduellen, begrenzten und von oben verordneten Regimewechsels durchzusetzen.<sup>775</sup>

Der am Runden Tisch entworfene so genannte Kontraktsejm stellte damit eine politische Fehlkonstruktion dar, die keinen längerfristigen Bestand haben konnte. Angesichts des überragenden Sieges der Solidarność entschlossen sich die um ihr Überleben bangenden ehemaligen Blockparteien ZSL und SD, ihr Bündnis mit der kommunistischen Partei zu kündigen und ermöglichten damit im Sejm, wo der alten Regimekoalition nun die erforderliche Mehrheit fehlte, die Wahl des Solidarność-Vertreters Mazowiecki zum neuen Premierminister. Bereits wenige Monate später, im Januar 1990, beschloss die PZPR ihre Selbstauflösung und zog damit die Konsequenz aus einem politischen Entwicklungsprozess, der ihr weitgehend entglitten war. Ein Teil des reformorientierten Flügels der kommunistischen Partei formierte sich unter dem neuen Namen Sozialdemokratie der Republik Polen (SdRP), womit das alte Regime nun auch offiziell aufhörte zu existieren.<sup>776</sup> Der Rücktritt des eingesetzten Präsidenten Jaruzelski im Jahr 1990 setzte den politischen Fahrplan des Runden Tisches dann endgültig außer Kraft und bereitete den Weg für die ersten freien Präsidentschaftswahlen, aus denen der Begründer der Gewerkschaft Solidarność, Lech Walesa, als Sieger hervorging.

Auch wenn die oppositionellen Kräfte in sehr kurzer Zeit ein großes politisches Gewicht erlangen und entscheidende Machtpositionen einnehmen konnten, war es ihnen doch nicht möglich, politische Stabilität und Kontinuität zu gewährleisten. Der ersten nichtkommunistischen Regierung Polens und des gesamten Ostblocks unter dem Premierminister Mazowiecki wurde von Seiten der Bevölkerung zwar ein hoher Grad an Vertrauen und Unterstützung entgegengebracht. Die historisch einmalige Aufgabe der Umwandlung eines marxistisch-leninistischen Parteienstaats in einen pluralistisch-demokratischen Rechtsstaat sowie einer zentralen Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft musste von dieser Regierung aber dennoch unter sehr ungünstigen Vorzeichen angegangen werden. Das Präsidentenamt, die große Mehrzahl der Sitze im Sejm sowie der gesamte Verwaltungsapparat verblieben zunächst in Händen der VertreterInnen des alten Regimes. Mazowiecki musste daher mit einem von kommunistischen Prinzipien geprägten Staatsapparat arbeiten, was entsprechende Blockaden nach sich zog und seinen Vertrauenskredit bei den WählerInnen schnell schrumpfen ließ.

---

<sup>775</sup> Zur Fehleinschätzung der beiden Verhandlungspartner am Runden Tisch bemerkt Przeworski: „(...) if the party had known what would happen, it would not have agreed to elections; if the opposition had anticipated what happened, it would not have made the concession.“ (Przeworski 1991a, S. 79.) Vgl. dazu auch Franzke 2000, S. 9; Frantz 2000, S. 57f., 80; Linz / Stepan 1996, S. 266; Merkel 1996c, S. 86.

<sup>776</sup> Gleichzeitig entstand aus der ehemaligen Blockpartei ZSL die Polnische Bauernpartei (PSL), die wieder an die nichtkommunistische Tradition der polnischen Bauernbewegung anknüpfen wollte. Vgl. dazu Mildemberger 2000, S. 28; Jäger-Dabek 2003, S. 209. Zur Abwendung der Blockparteien von der PZPR und deren Selbstauflösungsprozess vgl. Merkel 1999, S. 413; Linz / Stepan 1996, S. 266; Mildemberger 2000, S. 28.



Im Dezember 1990, nach der Wahl Walesas zum Staatspräsidenten, wurde eine neue Regierung unter Premierminister Bielecki gebildet, die von vornherein als Übergangsregierung deklariert wurde und bereits bei den ersten wirklich freien Parlamentswahlen 1991 abgewählt wurde. Nach mühevolem Buhlen um Koalitionspartner konnte der neue Ministerpräsident Olszewski schließlich eine neue Regierung bilden, die jedoch keine Mehrheit im Parlament hatte und damit auf das Wohlwollen anderer Parteien angewiesen war. 1992 scheiterte auch Olszewski, dessen Nachfolge der Vorsitzende der Bauernpartei Waldemar Pawlak antrat, der jedoch schon einen Monat später vom Sejm wieder entlassen wurde. Es konnte sich nun eine Koalitionsregierung von sieben, aus der Solidarność hervorgegangenen Parteien unter der neuen Premierministerin Hanna Suchocka etablieren, die 1993 infolge eines von der Solidarność initiierten Misstrauensvotums ihr Ende fand. In den daraufhin vorgezogenen Parlamentswahlen siegte die aus der kommunistischen Partei hervorgegangene SLD, die eine Koalition mit der Bauernpartei PSL einging und sich erstmals eine volle Legislaturperiode an der Macht halten konnte. In den vier Jahren zwischen 1989 und 1993 erlebte Polen damit vier verschiedene Regierungskabinette und gar sechs PremierministerInnen.<sup>777</sup>

Ein äußerst hoher Grad an politischer Instabilität und Diskontinuität wurde damit insbesondere in den Anfangsjahren zu einem prägenden Kennzeichen der polnischen Politik. Der ständige Wechsel in Führungsämtern und Regierungskonstellationen, der auch noch in späteren Transformationsphasen die Arbeit des Parlaments und der Exekutive immer wieder unterbrechen und damit die Herstellung politischer Kontinuität nahezu unmöglich machen sollte, wurde, wie Marody / Wilkin betonen, „the simplest substitute for genuine development“<sup>778</sup>.

### **3. Den Umbruchprozess begleitende Problematiken in Politik und Gesellschaft**

#### **3.1. Die Schwäche der Solidarność als Gegenelite**

Ein bedeutender Grund für die politische Instabilität, die sich nicht nur in den Anfangsjahren, sondern auch noch in späteren Transformationsphasen als Hindernis für ein rasches und konsequentes Fortschreiten des Reformprozesses erwies, lag zunächst in der Schwäche der Solidarność als neuer, in der politischen Verantwortung stehender Gegenelite. Im Rahmen des paktierten Übergangs, dessen Kernstück die Verhandlungen am Runden Tisch bildeten, sicherten sich die alten kommunistischen Machthaber mit 65 Prozent der Sitze im Sejm eine außerordentlich starke politische Präsenz und damit entscheidendes Einfluss- und Gestaltungspotential. Die Vereinbarung über den auf Basis von Quotenregelungen zusammengesetz-

---

<sup>777</sup> Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 61; Blumenthal 1998; Frantz 2000, S. 58f., 62ff.; Franzke 2000, S. 12; Wiatr 1996, S. 103.

<sup>778</sup> Marody / Wilkin 2002, S. 160.

ten Kontraktsejm wurde zwar sehr bald durch den Wählerwillen delegitimiert und die Solidarność infolge dessen zur bestimmenden Kraft in Parlament und Exekutive. Der zwischen den oppositionellen Kräften und den Kommunisten geschlossene Pakt führte jedoch dazu, dass, anders als im Fall des plötzlichen Zusammenbruchs eines Regimes, die alten Eliten nicht grundlegend diskreditiert und aus dem öffentlichen Leben verbannt wurden, sondern in weiten Bereichen von Politik, Wirtschaft und Verwaltung nach wie vor wichtige Positionen behielten.<sup>779</sup>

Das starke Nachwirken von Kräften des alten Regimes innerhalb der neu aufzubauenden politischen und wirtschaftlichen Ordnung war jedoch nicht nur eine Folge des ausgehandelten, paktierten Übergangs, sondern muss ebenso auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass die Solidarność, die zwar einen großen Vertrauenscredit innerhalb der Bevölkerung genoss, jedoch keinerlei Regierungserfahrung und nur wenig relevante fachliche Expertise aufweisen konnte, sehr plötzlich in die politische Verantwortung gezwungen wurde. Da der am Runden Tisch erarbeitete politische Fahrplan, der einen langsamen, graduellen und unter der Kontrolle der Kommunisten durchgeführten Reformprozess vorsah, aufgrund des Wählervotums nicht eingehalten werden konnte, musste sich die Solidarność sehr abrupt von einer Oppositionskraft gegen das kommunistische System zu einer gestaltenden, konstruktiven Kraft für ein demokratisches System wandeln. Aufgrund der mangelnden Kenntnisse und Expertise der ausschließlich im Widerstand, jedoch nicht im Regieren erfahrenen Solidarność, konnten aus deren Reihen insbesondere für die Bereiche Verwaltung, Justiz und Wirtschaft kurzfristig kaum neue Eliten rekrutiert werden. Angesichts des hohen Zeitdrucks und des großen Umfangs der zu bearbeitenden Probleme blieb kaum eine andere Wahl, als in hohem Maße auf die Expertise und die Erfahrungen der VertreterInnen des alten Regimes zurückzugreifen, die damit umso größeren politischen Einfluss geltend machen konnten.

Im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses wurde immer deutlicher, dass die VertreterInnen der ehemaligen Oppositionsbewegung mit der ihnen sehr plötzlich übertragenen Verantwortung und den damit verbundenen Aufgaben zum Teil deutlich überfordert waren. Gleichzeitig nahm aufgrund der wachsenden sozialen Belastung der ökonomischen Reformen, die sowohl vom politischen wie auch gewerkschaftlichen Flügel der Solidarność mitgetragen wurden, die Unterstützung der breiten Bevölkerung rapide ab. Dies hatte nicht nur eine erhebliche Verlangsamung des Reformtempos zur Folge, sondern bedeutete ebenso das Aufbrechen des in kommunistischen Zeiten noch sehr festen Zusammenhalts der Solidarność. Die Existenz eines gemeinsamen Feindes in Form des kommunistischen Systems und der ver-

---

<sup>779</sup> Vgl. dazu Linz / Stepan 1996, S. 265.

einte Kampf gegen dieses bildeten in früheren Jahrzehnten den stabilisierenden Rahmen für eine Bewegung, die sehr unterschiedliche Gesellschaftsgruppen, von ArbeiterInnen bis zu Intellektuellen, unter ihrem Dach vereinte und sich stets sowohl als politische Kraft wie auch als Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen verstand. Nachdem mit dem Niedergang des alten Regimes dieser Rahmen wegfiel und sich die Bewältigung der anstehenden Aufgaben als deutlich schwieriger erwies als erwartet, kam es innerhalb der Solidarność zur Identitätskrise, zur Ausdifferenzierung der Interessen und letztendlich zur Spaltung der Bewegung. Während ein Teil der Solidarność-VertreterInnen sich nun rein politischen Aktivitäten widmete und dabei insbesondere der Gründung von Parteien, die zu den tragenden Kräften des Aufbaus eines demokratischen und marktwirtschaftlichen Systems wurden, sahen einige radikale Gruppen die Einführung der Marktwirtschaft als Verrat an den ursprünglichen Prinzipien der Bewegung und spalteten sich unter dem Namen „Solidarność 80“ als nun eigenständige Gruppierung ab.<sup>780</sup>

Das Verschwinden der einigenden Kraft des Antikommunismus führte somit zum einen zu einer Vertiefung der Kluft zwischen der reinen Gewerkschaftsrolle und der Funktion als nun Verantwortung tragende politische Partei, und zum anderen zu einem Auseinanderbrechen insbesondere des politischen Arms in eine Vielzahl untereinander stark zerstrittener Gruppen, die erst wieder vor der Parlamentswahl 1997, zu der sie gemeinsam als Wahlaktion Solidarność (AWS) antraten, Kompromissfähigkeit bewiesen. Die Solidarność zeigte damit deutliche Schwierigkeiten in ihrem Übergang von einer im zivilgesellschaftlichen Raum agierenden Oppositionsbewegung zu einer offiziellen Gewerkschaft und Regierungspartei. Sie bildete von Beginn an keine starke und geschlossene Gegenelite und war daher nicht fähig, ihr großes Potential, welches sich insbesondere aus dem anfangs noch sehr starken Rückhalt von Seiten der Bevölkerung speiste, in hinreichender Weise in politische Steuerungsfähigkeit umzusetzen und damit politische Stabilität wie auch einen raschen und konsequenten Verlauf des gesamten Reformprozesses zu gewährleisten.

---

<sup>780</sup> Adam Michnik erklärte dazu im Jahr 1991: „Die Solidarność war ein Kampfbündnis gegen den Kommunismus. Und das Ende des Kommunismus (...) bedeutete das Ende der Solidarność.“ (Adam Michnik 1991, zit. n. Mildenerger 2000, S. 28.) Mildenerger betont in diesem Zusammenhang, dass die Solidarność „nicht von ihren politischen Gegnern zerschlagen [wurde], die nach 1989 völlig diskreditiert und in der Defensive waren“, sondern „von ihren eigenen Führern [begraben wurde], die – nunmehr unter den Bedingungen der Freiheit – miteinander zu rivalisieren begannen“. (Mildenerger 2000, S. 29.) Zum Ausdifferenzierungs- und Spaltungsprozess der Solidarność vgl. auch Jäger-Dabek 2003, S. 209; Chroscicki / Golinowska 1995, S. 84f.; Phillips 1999, S. 78; Frantz 2000, S. 179, 188; Mansfeldová / Szabó 2000, S. 101; Merkel 1996c, S. 87; von Beyme 1994, S. 321ff.

### 3.2. Die fehlende Verfassung

Ein weiterer Faktor, der sich über mehrere Jahre hinweg destabilisierend auf das politische System und damit behindernd auf den Transformationsprozess auswirkte, war das Fehlen einer endgültigen Verfassung bis zum Jahr 1997. Die 1952 unter dem kommunistischen Regime erarbeitete Verfassung wurde nach den Verhandlungen am Runden Tisch lediglich um einige Artikel ergänzt, mittels derer der Grundstein für die Etablierung eines demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Systems gelegt werden sollte. In diesen Verfassungszusätzen wurden beispielsweise die Vereinigungsfreiheit einschließlich des Rechts zur Gründung politischer Parteien, freies Unternehmertum sowie Eigentumsrechte festgeschrieben.<sup>781</sup>

Es war vor allem der in seiner Mehrheit kommunistisch besetzte Kontraktsejm, der eine rasche und umfassende Änderung der alten Verfassung verhinderte. Erst als sich aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive und Legislative die Konflikte zwischen Präsident und Parlament derart zuspitzten, dass die stetige Blockadepolitik und die damit einhergehende Destabilisierung des Regierungs- und Parteiensystems das Land „an den Rand der Unregierbarkeit“<sup>782</sup> brachten, wurde 1992 eine so genannte Kleine Verfassung verabschiedet, die die jeweiligen Kompetenzen der beiden Staatsorgane klären und damit die Regierungsfähigkeit wiederherstellen sollte. Mittels dieser Kleinen Verfassung, die bewusst ein Provisorium darstellte<sup>783</sup>, konnte der institutionelle Konflikt zwischen Präsident, Regierung und Parlament etwas eingeebnet werden. Die Rechte des Präsidenten wurden teilweise zurückgedrängt, die Vorschriften zur Machtteilung und gegenseitigen Machtkontrolle klarer definiert und damit die Entscheidungsfähigkeit innerhalb des politischen Systems in weiten Teilen wiederhergestellt. Als endgültiger Verfassungstext erwies sich die Kleine Verfassung jedoch als unzureichend, da sie lediglich Bestimmungen zu den einzelnen Institutionen und ihrem Zusammenspiel untereinander beinhaltete und zahlreiche Konfliktpunkte im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative nach wie vor ungelöst ließ. Da die Vorschriften der Kleinen Verfassung sowohl dem Präsidenten als auch dem Parlament einen immer noch zu großen Spielraum zur willkürlichen Interpretation eigener Rechte und Pflichten ein-

---

<sup>781</sup> Artikel, die sich auf die alleinige Führungsrolle der kommunistischen Partei sowie die Allianz mit der Sowjetunion bezogen, wurden dagegen gestrichen. Zu den Verfassungszusätzen von 1989 vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 131; Ibid. 1997, S. 193. Das Dilemma der unzureichenden verfassungsrechtlichen Basis für den Aufbau eines demokratischen und marktwirtschaftlichen Systems in Polen bringt Frantz sehr klar zum Ausdruck: „Die Verfassung spiegelte während dieser Zeit, in der die Institutionalisierung des neuen Systems bewältigt werden musste, die Philosophie eines bereits abgewählten Staates wieder.“ (Frantz 2000, S. 83.)

<sup>782</sup> FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 1991, S. 2.

<sup>783</sup> Wie es in der Präambel hieß, diene die Kleine Verfassung dem „Zwecke der Verbesserung der Tätigkeit der obersten Organe der Staatsgewalt (...) bis zur Verabschiedung der Verfassung der Republik Polen“. (Zit. n. Gläeßner 1994, S. 216.)

räumten, war damit noch keine hinreichende Machtbalance zwischen beiden Institutionen hergestellt.<sup>784</sup>

Die Kleine Verfassung als kurzfristige Maßnahme der Gegensteuerung zu Machtblockaden und wachsender politischer Destabilisierung wurde 1997 durch den endgültigen Verfassungstext der Republik Polen abgelöst, in dem nun die Art politischer Diskussions- und Entscheidungsprozesse sowie das Verhältnis zwischen politischen Akteuren und Institutionen erstmals sehr präzisen und umfassenden Regelungen unterworfen wurden. Die Verfassungsdiskussion zog sich damit über acht Jahre hin – eine Zeit, in der sich der Konflikt zwischen Staatspräsident und Parlament bereits zu zementieren drohte und die stark beschränkte exekutive und legislative Entscheidungseffizienz zu einer alltäglichen Erscheinungsform der polnischen Politik wurde. Angesichts der Tatsache, dass in weiten Teilen der Transformationsforschung der Verfassung eine hierarchisch übergeordnete Stellung im gesamten Prozess der Demokratisierung eines ehemals autoritären oder totalitären Systems eingeräumt wird, kann es kaum überraschen, dass in Polen die ausgeprägten Instabilitäten im Regierungs- und Parteiensystem sowie die damit einhergehende Ineffizienz der Reformpolitik über lange Strecken hinweg nicht überwunden werden konnten. Merkel beispielsweise erklärt, dass der erfolgreiche Verlauf des Demokratisierungsprozesses in deutlich höherem Maße von der Ausarbeitung und Fixierung klarer Verfassungsnormen abhängt als von der Durchführung freier Wahlen. Demnach ist es die einen systemstabilisierenden Handlungsrahmen vorgebende Verfassung, die am Beginn eines jeden Übergangs hin zu einer demokratischen Ordnung stehen muss und welche die essentielle Grundlage für Demokratisierungsfortschritte in anderen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems darstellt.<sup>785</sup> Die lange Phase, in der sich der polnische Transformationsprozess ohne klare verfassungsrechtliche Grundlage vollzog, erscheint vor diesem Hintergrund umso problematischer.

### 3.3. Probleme von Parteien und Parteiensystem

Neben der Schwäche der Solidarność und der lange Zeit unklaren verfassungsrechtlichen Grundlage stellte die erhebliche Fragilität und Atomisierung der einzelnen politischen Parteien sowie des gesamten Parteiensystems einen weiteren bedeutenden destabilisierenden Faktor

---

<sup>784</sup> Zur Darstellung und Bewertung des Inhalts der Kleinen Verfassung vgl. z.B. die Ausführungen in Frantz 2000, S. 90; Quigley 1997, S. 44; Merkel 1996c, S. 87, 98; Ibid. 1999, S. 450, 487ff.; Marody / Wilkin 2004, S. 132; Franzke 2000, S. 12.

<sup>785</sup> Vgl. Merkel 1995, S. 41.

im polnischen Transformationsprozess dar.<sup>786</sup> Nach den ersten völlig freien Parlamentswahlen im Jahr 1991 zogen 29 verschiedene Parteien in den Sejm ein, von denen keine mehr als 14 Prozent der Stimmen erhielt. Elf der nun im Parlament vertretenen Parteien konnten lediglich einen Abgeordneten stellen. Polen wies damit im Parlament die mit Abstand höchste Parteienfragmentierung aller mittel- und osteuropäischen Transformationsländer auf. Die Konsequenz waren instabile Mehrheiten, der Zwang zur Vielparteienkoalition und damit bereits von vornherein zum Scheitern verurteilte Koalitionsregierungen. Machtkämpfe, Blockadepolitik, starke Polarisierungstendenzen und eine ineffiziente, stagnierende Gesetzgebungsarbeit bestimmten in dieser Zeit die Tätigkeit der Legislative.<sup>787</sup>

Erst nach der Einführung einer Sperrklausel im 1993 geänderten Wahlrecht reduzierte sich die Zahl der im Sejm vertretenen Parteien erheblich.<sup>788</sup> Unter dem Druck des neuen Wahlsystems schlossen sich die einzelnen Parteien zu Wahlbündnissen zusammen, von denen nach den Parlamentswahlen von 1993 nur noch sieben in den Sejm einzogen. Das bis dahin atomisierte Parteiensystem im Sejm wurde somit deutlich rationalisiert und durch ein Mehrparteiensystem abgelöst, was die Gesetzgebungsarbeit und die Regierungsbildung erheblich erleichterte. Da die neu formierten Wahlkoalitionen in aller Regel jedoch eine starke interne Heterogenität aufwiesen und bereits von Beginn an Abspaltungstendenzen zeigten, wurde rasch deutlich, dass sich die Instabilität und Atomisierung des Parteiensystems nun in weiten Teilen in die Parteiorganisationen hinein verschoben haben. Besonders offensichtlich wurde dies mit Blick auf die beiden größten Wahlbündnisse, die SLD und die AWS, deren Gründung zweifellos einen ersten wichtigen Schritt hin zur Konsolidierung des polnischen Parteiensystems darstellte, die jedoch gleichzeitig eine solche Vielzahl politischer Gruppierungen unter ihrem Dach vereinten, dass eine einheitliche programmatische Linie wie auch organisatorische Stabilität nur schwer zu gewährleisten waren.<sup>789</sup>

Die SLD, die bereits 1991 als eher lose Sammlungsbewegung gegründet wurde und sich Mitte der 1990er Jahre als Wahlbündnis festigte, setzte sich aus knapp 30 Organisationen zusammen, wobei die Nachfolgepartei der kommunistischen PZPR, die sozialdemokratische

---

<sup>786</sup> Auf eine ausführliche Darstellung des gesamten Parteienspektrums in Polen seit 1989 sowie dessen historischer Wurzeln wird an dieser Stelle verzichtet. Vgl. dazu die Ausführungen in Burmeister (1995) und Gebethner (1993).

<sup>787</sup> Vgl. Linz / Stepan 1996, S. 274f.; Jäger-Dabek 2003, S. 61; Frantz 2000, S. 97, 103; Merkel 1996c, S. 105; Kasapovic / Nohlen 1996, S. 235; FES: Projektkonzeption Polen (WiSo-Projekt) 1992, S. 6; Franzke 2000, S. 11; von Beyme 1994, S. 315.

<sup>788</sup> Die 1993 eingeführte Sperrklausel legte für Parteien den Gewinn von fünf Prozent der abgegebenen Stimmen und für Wahlbündnisse von acht Prozent als Mindestbedingung für den Einzug ins Parlament fest. Ausgenommen von dieser Klausel waren lediglich Minderheitenparteien, denen somit eine gerechte Chance zur Interessenartikulation eingeräumt werden sollte. Vgl. Frantz 2000, S. 65; von Beyme 1994, S. 317.

<sup>789</sup> Vgl. dazu Merkel 1996c, S. 99; Ibid. 1999, S. 497; Kasapovic / Nohlen 1996, S. 236; Hausner / Marody 1999, S. 55f.

SdRP, die klare Führungsrolle einnahm. Schon sehr bald nachdem die SLD 1993 an die Regierung kam, brachen interne programmatische Kämpfe zwischen den eher konservativen Kräften und VertreterInnen des radikalen linken Flügels aus, im Rahmen derer es um die Frage ging, ob die marktliberalen Reformen fortgesetzt oder vielmehr eine stärker staatlich gelenkte Wirtschaft angestrebt werden sollte. Bereits im Zuge dieser Auseinandersetzung schien die SLD als Konglomerat sehr heterogener linker Gruppierungen ihrem Zerfall entgegenzuweichen. Sie schaffte es jedoch, obwohl auch in den Folgejahren die personellen und programmatischen Machtkämpfe kaum abflauten, ihre Organisationsstruktur aufrechtzuerhalten, ihre Position als eine der beiden stärksten politischen Kräfte auf nationaler Ebene zu verteidigen und konstituierte sich 1999 als reguläre Partei.<sup>790</sup>

Im konservativen Spektrum organisierte 1996 der bis dahin hochgradig zersplitterte politische Flügel der Solidarność mit der AWS ein Zweckbündnis von etwa 40 kleineren Parteien und Gruppierungen von nationalistischer, konservativer und christlich-demokratischer Orientierung unter einem Dach. Bereits im folgenden Jahr wurde aus dem Wahlbündnis AWS eine politische Partei. In noch stärkerem Maße als die SLD war die AWS von ideologischer und programmatischer Heterogenität und damit einhergehenden Zerfallserscheinungen geprägt und hatte daher insbesondere in ihrer ersten Regierungsperiode nach dem Wahlsieg von 1997 größte Schwierigkeiten, sich als homogene und entscheidungsstarke Regierungspartei zu profilieren.<sup>791</sup> Neben diesen beiden stärksten Parteien konnten sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die liberale Union der Freiheit (UW) sowie die Bauernpartei PSL als feste Größen im polnischen Parteiensystem etablieren.

Trotz dieses Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Konzentrationsprozesses im Parteienwesen, der insbesondere auf die Einführung der Sperrklausel im Wahlrecht von 1993 zurückzuführen war, konnte sich in Polen noch viele Jahre lang kein wirklich gefestigtes, konsolidiertes Parteiensystem entwickeln. Der Grund dafür liegt insbesondere in den internen Problemen der einzelnen Parteien. Die ständigen Abspaltungen, Auflösungen und Neugründungen insbesondere kleinerer Parteien können durchaus als eine konsequente Reaktion auf die sich zunehmend ausdifferenzierenden Orientierungen und Interessenlagen innerhalb der polnischen Gesellschaft nach dem Ende der vom kommunistischen Regime erzwungenen Vereinheitlichung betrachtet werden. Sie führen jedoch gleichzeitig dazu, dass immer wieder neue Akteure, denen häufig die notwendigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen fehlen, politische

---

<sup>790</sup> Die bis dahin weitaus stärkste Partei innerhalb der SLD, die SdRP, wurde im selben Jahr aufgelöst und ihre Mitglieder von der SLD übernommen. Zu Entstehung und Entwicklung der SLD vgl. die Darstellung in Blumenthal 1996; Frantz 2000, S. 138; Franzke 2000, S. 14ff.

<sup>791</sup> Zur Entwicklung der AWS vgl. Frantz 2000, S. 68, 140; Hausner / Marody 1999, S. 56; Merkel 1999, S. 497; Franzke 2000, S. 14ff.

Führungspositionen innerhalb des sich zumindest an seinen Rändern nach wie vor stetig wandelnden Parteiensystems einnehmen.<sup>792</sup>

Neben personellen Defiziten sind es die schwachen Organisationsstrukturen, insbesondere auf regionaler Ebene, die die Instabilität der polnischen Parteien begründen. Während die SLD und die PSL als Nachfolger von bereits im sozialistischen System bestehenden Parteien von Beginn an gut organisiert waren und eine bis in die Provinz reichende straffe Hierarchie vorzuweisen haben, sind die meisten anderen politischen Parteien von instabilen und unprofessionellen Organisationsstrukturen geprägt und können damit eher als lockere Interessensbündnisse denn als stabile Parteiorganisationen charakterisiert werden.<sup>793</sup>

Auch in programmatischer Hinsicht zeigten sich die polnischen Parteien für die Bewältigung der Herausforderungen des Transformationsprozesses von Beginn an nur unzureichend gerüstet. Nicht nur die in die Parlamentsarbeit quasi hineinkatapultierten Parteien im ersten frei gewählten Sejm vertraten diffuse, fachlich wenig fundierte und in der Praxis in weiten Teilen nicht durchsetzbare Programme. Auch im weiteren Transformationsverlauf, als es mit dem zeitlichen Näherrücken des EU-Beitritts zunehmend galt, sich an westeuropäische Normen, Werte und programmatische Muster anzunähern, wurden parteipolitische Programme entworfen, die vielmehr das Resultat theoretischer Reflexion als der Beobachtung gesellschaftlicher Veränderung waren und damit nur unzureichend die tatsächlich bestehenden Interessenstrukturen innerhalb der polnischen Gesellschaft widerspiegelten. Die von den zahlreichen verschiedenen Parteien so ausgearbeiteten Programme waren häufig wenig ausdifferenziert, inhaltlich kaum voneinander abgrenzbar und damit in weiten Teilen austauschbar. Nicht zuletzt aufgrund ihrer nach wie vor instabilen Organisationsstrukturen und der damit einhergehenden personellen Inkonsistenz konnte die Mehrzahl der polnischen Parteien ihre programmatischen Schwächen bis heute nicht überwinden.<sup>794</sup>

Da die politische Programmatik häufig unausgereift und bei vielen Parteien nicht klar identifizierbar ist, werden Koalitionen im Parlament nach wie vor vielmehr unter Berücksichtigung gemeinsamer historischer Wurzeln als aufgrund inhaltlicher Berührungspunkte geschlossen. Das Ergebnis sind instabile Regierungs- und Oppositionskoalitionen. Während die Phase der größten Instabilität, in der Parteikoalitionen im Sejm in jährlichem oder zeitweise gar monatlichem Rhythmus zusammenbrachen, gegen Mitte der 1990er Jahre überwunden war, zeigte das Auseinanderbrechen von Regierungskoalitionen zu Beginn des neuen Jahrtau-

---

<sup>792</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2002, S. 156; Mansfeldová / Szabó 2000, S. 110; Frantz 2000, S. 145ff.; Lijphart / Waisman 1996a, S. 7.

<sup>793</sup> Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 212; Frantz 2000, S. 106; FES: Jahresbericht Polen (AA- und BMZ-Projekt) 2002, S. 4.

<sup>794</sup> Vgl. Frantz 2000, S. 106, 128ff.



sends, dass die Praxis der Koalitionsbildung auf der Basis historischer Faktoren auch mehr als zehn Jahre nach Beginn der Transformation der Bildung homogener, entscheidungsstarker und handlungsfähiger Regierungen entgegensteht.<sup>795</sup>

Eines der bedeutendsten Defizite jedoch, aufgrund dessen die polnischen Parteien ihre Rolle als Institutionen der Interessenaggregation und -artikulation nur unzureichend wahrnehmen können, ist ihre mangelnde Akzeptanz und Verwurzelung innerhalb der Gesellschaft. Diese begründete sich insbesondere in den Anfangsjahren zum einen zweifellos aus der in der Bevölkerung fest verankerten und sich aus den Erfahrungen mit der kommunistischen Einheitspartei speisenden Skepsis gegen politische Parteien generell sowie aus der unzureichenden Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Interessenstrukturen, die die Parteien hätten aufnehmen und widerspiegeln können. Zum anderen resultierte die große Distanz zur Gesellschaft jedoch auch aus dem offensichtlichen Unwillen und der Unfähigkeit der politischen Parteien, den Dialog mit der Bevölkerung aufzunehmen. Ähnlich wie in vielen anderen post-sozialistischen Transformationsländern repräsentierten auch die Parteien in Polen lange Zeit, wie Glaeßner erklärt, „wenig mehr (...) als sich selbst bzw. die in ihnen organisierten Elitegruppen“.<sup>796</sup> Verstrickt in personalpolitische und ideologische Querelen stellten sie primär ein Forum zur Austragung personeller Machtkämpfe und zur Konfrontation der sie tragenden Eliten dar. Insbesondere in den ersten Jahren nach dem Umbruch waren sie vielmehr auf die Bedürfnisse und Forderungen ihrer eigenen, oft sehr machtbewussten und charismatischen GründerInnen konzentriert, als auf die der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Die BürgerInnen sahen in den Parteien kaum die Möglichkeit zur politischen Partizipation, was sich in geringen Mitgliederzahlen und hoher Wahlenthaltung widerspiegelte. Aus einer Umfrage in fünf mittelosteuropäischen Ländern zu Beginn der 1990er Jahre ging hervor, dass die Parteiidentifikation innerhalb der Bevölkerung in Polen mit Abstand am schwächsten ausgeprägt war.<sup>797</sup>

---

<sup>795</sup> Vgl. Hausner / Marody 1999, S. 56; Marody / Wilkin 2004, S. 139; Franzke 2000, S. 14; Rydlewski 2000, S. 58; Merkel 1997b, S. 355. Im Jahr 2000 brach die Regierungskoalition aus AWS und UW, die beide ihre Wurzeln in der Solidarność-Bewegung finden, aber dennoch große Unterschiede in ihrer ideologischen Grundausrichtung aufweisen, aufgrund interner Streitigkeiten auseinander. Die AWS zeigte infolge dessen starke Zerfallserscheinungen und gab sich nun die neue Bezeichnung Wahlaktion Solidarität der Rechten (AWSP). Auch die Regierungskoalition aus SLD, UP und PSL brach nach internen Auseinandersetzungen und dem Ausscheiden der PSL zusammen. Premierminister Miller führte daher ab 2003 eine Minderheitsregierung, die sich ihre Mehrheiten im Parlament durch punktuelle Übereinkommen mit den Oppositionsparteien suchen musste und eine dementsprechende Instabilität aufwies. Im März 2004 spaltete sich die SLD, woraus die Polnische Sozialdemokratie (SDPL) als weitere im politischen Spektrum links angesiedelte Partei entstand. Vgl. dazu Hausner / Marody 2001, S. 48f., 51ff.; FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 2000, S. 3; FES: Polen (AA-Antrag) 2004, S. 1.

<sup>796</sup> Glaeßner 1994, S. 266.

<sup>797</sup> In der 1990 und 1991 in Polen, Bulgarien, Ungarn, Rumänien und der Tschechoslowakei durchgeführten Umfrage wurde ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung gefragt, ob es unter den politischen Parteien und Bewegung des Landes eine gebe, der man sich verbunden fühle bzw. mit der man sich identifizieren könne.

Auch wenn sich insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre positive Tendenzen zeigten, indem die Parteien zunehmend sachlich fundierte, ausdifferenzierte und den gesellschaftlichen Konfliktlinien entsprechende Programmatiken erarbeiteten, weniger interne personalpolitische Machtkämpfe ausfochten und dafür in stärkerem Maße ihre Aufgabe der Interessenaggregation wahrnahmen<sup>798</sup>, machten gerade die Parlamentswahlen im Jahr 2001 doch wieder sehr deutlich, dass in Polen das Problem der mangelnden gesellschaftlichen Identifikation mit politischen Parteien und dem gesamten Parteiensystem bei weitem noch nicht überwunden ist. Als klarer Indikator für eine geringe Bindung zwischen Parteien und WählerInnen gilt neben einem hohen Grad der Wahlenthaltung ein großer Anteil an WechselwählerInnen innerhalb einer Gesellschaft<sup>799</sup>, der in Polen offenbar sehr stark ausgeprägt ist. Bei noch jeder freien Parlamentswahl seit 1989 wählte die polnische Bevölkerung die amtierende Regierungskoalition ab, was im Jahr 2001 gar eine völlige Umwälzung des Parteiensystems mit sich brachte. Während 1997 die AWS und die UW mit komfortabler Mehrheit die Regierung bilden konnten, schafften sie bei den darauf folgenden Wahlen 2001 nicht einmal mehr den Sprung ins Parlament. 5,6 Prozent der Stimmen bedeuteten für die bis dahin regierende AWS, und damit für die Gruppierung, die den Systemwandel einst möglich gemacht hatte, das vorläufige Ende ihrer politischen Präsenz auf nationaler Ebene. Gleichzeitig zeichnete sich der Aufstieg zweier, dem extremen rechten Lager zuzuordnender Parteien, der Liga der polnischen Familie (LPR) und der Samoobrona, ab, der sich nach den Kommunalwahlen von 2002, als diese Parteien zusammen 33 Prozent der Stimmen gewannen, nochmals erheblich beschleunigte.<sup>800</sup>

Dieses regelrechte Verschwinden zweier scheinbar fest etablierter Parteien aus der polnischen Parteienlandschaft, der plötzliche Aufstieg von zwei extrem rechten Parteien sowie die Tatsache, dass beinahe 50 Prozent der Wählerschaft ihre parteipolitischen Präferenzen von 1997 völlig revidiert haben, bedeutete eine regelrechte „de-institutionalisation of Polish politics“<sup>801</sup>. Das für die AWS, die in den 1990er Jahren bereits als Volkspartei galt, buchstäblich vernichtende Wahlergebnis von 2001 zeigt sehr klar, dass das polnische Parteiensystem auch mehr als zehn Jahre nach dem Umbruch noch keine tiefen Wurzeln innerhalb der Gesellschaft

---

In Bulgarien bejahten dies 67 Prozent der Befragten, in Rumänien 64 Prozent, in der Tschechoslowakei 53 Prozent, und in Ungarn immer noch 51 Prozent. In Polen lag der entsprechende Wert bei 17 Prozent. Vgl. zu den Ergebnissen dieser Umfrage Linz / Stepan 1996, S. 283, Table 16.4.

<sup>798</sup> Zu den positiven Entwicklungen im polnischen Parteienwesen seit Mitte der 1990er Jahre vgl. Frantz 2000, S. 124ff., 149; Franzke 2000, S. 14.

<sup>799</sup> Vgl. dazu Merkel 1999, S. 497.

<sup>800</sup> Zur Darstellung und Interpretation der Wahlergebnisse von 2001 und 2002 vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 61ff., 213f.; Blumenthal 1998; Frantz 2000, S. 69, 123; FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 2001, S. 3; Ibid. 2002, S. 9f.

<sup>801</sup> Marody / Wilkin 2002, S. 154.

geschlagen hat und damit noch keine Identifikationsbasis für weite Teile der Bevölkerung darstellen kann. Den polnischen Parteien fehlt nach wie vor eine starke soziale Basis, was gemäß Merkel im Prozess des Aufbaus und der Konsolidierung eines neuen demokratischen Systems ein weitaus größeres Problem darstellt als etwa die parteipolitische Fragmentierung oder auch das Aufkommen radikaler Parteien am rechten Rand.<sup>802</sup> Es sind demnach gerade die „über der Gesellschaft schwebenden“<sup>803</sup> polnischen Parteien, die von Beginn an eines der bedeutendsten Hindernisse im Demokratisierungsprozess darstellten.

#### 3.4. Die ineffiziente Arbeit von Parlament, öffentlicher Verwaltung und Justiz

Ebenso wie die Parteien zeigen auch Parlament, Justiz und Administration Defizite, die deutlich machen, dass sich auch in Polen, trotz der engen Bindung zu Westeuropa und der bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eröffneten EU-Beitrittsperspektive, keine lineare, nachholende Entwicklung nach dem Muster der westeuropäischen Vorbildländer vollziehen konnte. Die bis heute in weiten Teilen ineffiziente Arbeit des Sejm und der Justiz, die Schwerfälligkeit der Verwaltungsapparate sowie die in sämtlichen dieser Staatsorgane nach wie vor verbreitete Korruption zeigen, dass der Versuch eines Institutionentransfers aus dem Westen nur bedingt erfolgreich war.

Dem Sejm gelang es bis zum Ende der 1990er Jahre nicht, die polnischen Gesetze in angemessener Geschwindigkeit und Qualität an EU-Recht anzugleichen und damit eine der grundlegenden Bedingungen für einen polnischen EU-Beitritt zu erfüllen.<sup>804</sup> Erst im Jahr 2000, inzwischen unter starkem zeitlichem Druck, beschleunigte das Parlament sein Gesetzgebungsverfahren in Hinblick auf EU-Recht erheblich. Während 1998 nur neun polnische Gesetze an die Anforderungen der EU angepasst wurden, waren es im Jahr 2000 bereits 96. Das nun hohe Tempo der Gesetzgebung brachte jedoch deutliche Abstriche in der Qualität mit sich. Große Teile der vom Sejm erlassenen Gesetze wurden in den Medien und im Volksmund als „trash legislation“ bezeichnet, da sie unklare Formulierungen enthielten, in der Praxis kaum umzusetzen waren, die damit verbundenen Kosten für den Staat völlig unberücksichtigt ließen, sich inkompatibel mit der bereits bestehenden Gesetzeslage zeigten, vielmehr von kurzfristigen Motiven als einer langfristigen Perspektive gekennzeichnet waren und damit

---

<sup>802</sup> Vgl. Merkel 1997a, S. 19. Zum Problem der mangelnden gesellschaftlichen Verankerung der Parteien in Polen wie auch in anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsländern vgl. auch die Ausführungen in Frantz 2000, S. 108, 126ff.; Gebethner 1996, S. 64; Glæßner 1994, S. 252, 263ff.; von Beyme 1994, S. 280ff.; Merkel 1997a, S. 19; Ibid. 1997b, S. 360; Segert 1997, S. 66, 78.

<sup>803</sup> Zur Charakterisierung der polnischen Parteien und des gesamten Parteiensystems als „über der Gesellschaft schwebend“ vgl. z.B. Merkel 1999, S. 497 und Frantz 2000, S. 126.

<sup>804</sup> Noch 1997 sprachen Hausner / Marody in diesem Zusammenhang von „very serious shortcomings (...) in the Polish legal order“. (Hausner / Marody 1997, S. 143.)

vom Senat erheblich nachgebessert oder nach einiger Zeit auch gänzlich verworfen werden mussten. Nach Schätzungen konnten noch 2003 über 90 Prozent der im Sejm erarbeiteten Gesetze als „trash legislation“ bezeichnet werden.<sup>805</sup>

Selbst bis zum EU-Beitritt des Landes schaffte es das Parlament somit nicht, sein Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich Qualität und Effizienz entscheidend zu verbessern, was zur Folge hatte, dass nicht nur Erlasse zur Angleichung des polnischen Rechts an EU-Recht qualitativ minderwertig waren, sondern sich auch die Änderung und der Neuerlass von Gesetzen, die für den wirtschaftlichen und politischen Reformfortschritt hohe Bedeutung hatten, stark verzögerten. Der Grund dafür ist nicht nur in dem zweifellos sehr hohen Arbeitsaufkommen, welches der Sejm im Rahmen des Transformationsprozesses zu bewältigen hatte, zu suchen, sondern insbesondere auch in der geringen fachlichen Qualifikation der einzelnen ParlamentarierInnen. Während zu Beginn der 1990er Jahre aufgrund der völlig neuen politischen und rechtlichen Bedingungen nach dem Umbruch das Fehlen einer hoch qualifizierten Elite ein kaum zu umgehendes Defizit darstellte, zeigte sich auch noch in späteren Phasen der Transformation, nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Instabilität des Parteiensystems und der damit einhergehenden hohen personellen Fluktuation, neben inzwischen gut geschulten und sehr erfahrenen ParlamentarierInnen ein großer Kreis derer, die für ihre Aufgaben im Sejm nur unzureichend vorbereitet waren.<sup>806</sup>

Neben dem Sejm galt viele Jahre auch die öffentliche Verwaltung als „ausgesprochene[r] Engpassfaktor im Prozess der Systemumgestaltung“<sup>807</sup>. Ebenso wie die Ineffizienz im Parlament stellten auch die Defizite innerhalb der Administration ein Hindernis nicht nur für die Durchsetzung notwendiger Wirtschafts- und Sozialreformen und somit für einen Übergang hin zu einem demokratischen und marktwirtschaftlichen System dar, sondern insbesondere auch für die rasche und umfassende Integration Polens in die EU. Selbst im Jahr des EU-Beitritts war das Land noch nicht fähig, die von der Europäischen Kommission für den Aufbau politischer und wirtschaftlicher Strukturen bereitgestellten finanziellen Mittel, wie sie etwa im Rahmen des PHARE-Programms vergeben wurden, in vollem Umfang zu absorbieren und konstruktiv umzusetzen. Dies war in entscheidender Weise auf die fehlenden Kompetenzen der Administration zurückzuführen, entsprechende Strukturfondsprogramme zu verwalten und die dafür vorgesehenen Gelder pünktlich und formal korrekt zu beantragen. Im

---

<sup>805</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 43, 132. Vgl. auch Ibid. 2002, S. 41ff.; Hausner / Marody 2001, S. 41.

<sup>806</sup> Vgl. FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 1991, S. 18, 24; Marody / Wilkin 2004, S. 132; Ibid. 2002, S. 39ff.

<sup>807</sup> FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 1991, S. 18.

Laufe der 1990er Jahre entging Polen damit eine Summe von weit über 100 Millionen Euro.<sup>808</sup>

Den entscheidenden Schwachpunkt innerhalb der Verwaltung stellen neben einer zu geringen Finanzausstattung die unzureichenden personellen Kapazitäten dar. Nicht nur auf regionaler, sondern auch auf zentraler Ebene fehlt es nach wie vor an ausreichend qualifiziertem Personal, welches auch in Belangen des EU-Beitritts die notwendige Fachkompetenz aufweist. Die seit Beginn des Transformationsprozesses gängige Praxis, den Verwaltungsapparat primär nach parteipolitischen Gesichtspunkten zu besetzen, hat damit tiefe und nachhaltige Spuren hinterlassen. Nach fast jedem Regierungswechsel fand eine personelle Umwälzung in weiten Teilen der Administration statt, im Rahmen derer AnhängerInnen der neuen Regierungsparteien die bedeutendsten Posten eingeräumt wurden. Während dies in den Anfangsjahren ein durchaus nachvollziehbares Vorgehen der neu an die Regierung gekommenen *Solidarność* darstellte, um die alten kommunistischen Eliten so umfassend als möglich aus der öffentlichen Verwaltung zu verdrängen, nahm diese Praxis gerade gegen Ende der 1990er Jahre überhand. Indem in zunehmendem Maße zwar parteiloyale aber wenig fachlich qualifizierte BeamtenInnen die Arbeit der Administration bestimmten und durch den häufigen, von Legislaturperioden abhängigen Wechsel immer wieder erfahrene MitarbeiterInnen durch neues, unerfahrenes Personal ersetzt wurden, ging insbesondere in der Zeit viel Kompetenz verloren, als der anstehende EU-Beitritt besonders hohe Anforderungen an die Arbeit der öffentlichen Verwaltung stellte. Neben dem großen Kompetenzverlust war die ausufernde Korruption eine weitere Folge der parteipolitischen Ämterbesetzung und der damit einhergehenden zunehmenden Politisierung des Verwaltungsapparats.<sup>809</sup>

Auch wenn seit der Verabschiedung der endgültigen Verfassung von 1997 die verfassungsrechtlichen Grundlagen klar definiert sind und auch die Bedingungen der EU-Integration von Beginn an einen sehr klaren Handlungsrahmen vorgaben, machten die mangelnde Sachkompetenz, der sich ausbreitende Klientelismus sowie die Lenkung durch Parteiinteressen die öffentliche Verwaltung Polens in weiten Teilen orientierungslos und damit ineffizient in der Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben. Die Administration, die prinzipiell, wie Kochanowicz betont, den wichtigsten „Filter“ darstellt, durch den politische Ideen, Programme und Projekte in die Praxis umgesetzt werden, und der damit eine entscheidende

---

<sup>808</sup> Allein 1998 hielt die Europäische Kommission aufgrund mangelnder Qualität und fehlerhafter Verwaltung der entsprechenden Projekte 34 Millionen der insgesamt 212 Millionen Ecu zurück, die Polen im Rahmen des PHARE-Programms zugestanden hätten. Vgl. Hausner / Marody 2001, S. 52. Vgl. dazu auch FES: Fortführungsantrag Polen (WiSo-Projekt) 1999-2002, S. 2; Hausner / Marody 1997, S. 220; *Ibid.* 1998, S. 152; FES: AA-Antrag Polen 2002, S. 2; *Ibid.* 2003, S. 3.

<sup>809</sup> Vgl. Hausner / Marody 2000, S. 79, 126ff.; Marody / Wilkin 2004, S. 39, 104f.; FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 1994, S. 1; FES: Jahresbericht Polen (AA- und BMZ-Projekt) 2003, S. 4.

Rolle in der Implementierung notwendiger Reformen zukommt<sup>810</sup>, kann damit zu Recht als „one of the main obstacles to Poland’s integration with the EU“<sup>811</sup> charakterisiert werden.

Sehr ähnliche Defizite zeigen sich nach wie vor auch im Justizwesen, dessen Qualität neben der unzureichenden infrastrukturellen Ausstattung der Gerichte insbesondere auch an der mangelnden Ausbildung und Erfahrung der RichterInnen, StaatsanwältInnen und RechtsanwältInnen leidet. Gerade mit dem zeitlichen Näherrücken des EU-Beitritts hat sich die Arbeitsbelastung der Gerichte stark erhöht, ihre finanziellen und personellen Ressourcen wurden jedoch kaum ausgebaut. Ebenso wie der Verwaltung ist es der Justiz daher nur in eingeschränktem Maße möglich, bestehende Gesetze tatsächlich durchzusetzen und damit ein starkes Fundament für die Entwicklung Polens hin zu einem demokratischen Rechtsstaat zu bilden. Das Rechtswesen galt damit auch mehr als ein Jahrzehnt nach dem Umbruch noch als „rotten pillar of the Polish state“<sup>812</sup>.

Die Defizite dieser zentralen Institutionen zeigen, dass diese von Beginn des Umbruchsprozesses an nur sehr eingeschränkt in der Lage waren, den sehr umfassenden und sich simultan stellenden Aufgaben der postsozialistischen Transformation sowie der Integration in EU-Strukturen mit der notwendigen Kompetenz und Sorgfalt gerecht zu werden. Da in sämtlichen dieser Institutionen einer der entscheidenden Schwachpunkte in den mangelhaften personellen Kapazitäten lag, die es durch die Vermittlung fachlicher, methodischer und organisatorischer Kenntnisse im Rahmen intensiver Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen aufzubauen galt, war für die in Polen tätigen Organisationen der Demokratieförderung in der Zusammenarbeit mit Parlament, Justiz und Verwaltung das Aufgabenspektrum von Beginn an sehr klar abgesteckt.

### 3.5. Der vorherrschende Zentralismus

Auch die zentralistischen Strukturen in Politik und Verwaltung, die im Realsozialismus stark ausgeprägt waren und den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in weiten Teilen überlebten, beeinträchtigten noch viele Jahre nach dem Umbruch das Fortschreiten des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses. Die Tatsache, dass der Restrukturierung und wirtschaftlichen Stärkung der ländlichen Regionen von Seiten der Warschauer Zentralregierung lange Zeit ein nur sehr untergeordneter Stellenwert beigemessen wurde, zeigt,

---

<sup>810</sup> Vgl. Kochanowicz 1994, S. 196.

<sup>811</sup> Marody / Wilkin 2004, S. 105.

<sup>812</sup> Diese Charakterisierung für das polnische Rechtswesen stammt aus einem offiziellen Bericht des damaligen Ombudsmanns an den Sejm im Jahr 2001. (Zit. n. Marody / Wilkin 2002, S. 44.) Zu den Defiziten innerhalb der polnischen Justiz vgl. auch Hausner / Marody 1998, S. 239; Marody / Wilkin 2004, S. 19; FES: AA-Antrag Polen 2002, S. 6; FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 1991, S. 18.

dass die in sämtlichen postsozialistischen Transformationsländern lange und tief verwurzelte Tradition des Zentralismus auch in Polen nur schwer auszumerzen war. Bis gegen Ende der 1990er Jahre wurden im Rahmen der polnischen Strukturpolitik Fragen der regionalen Entwicklung sträflich vernachlässigt. Eine effiziente und kohärente Strategie zur Förderung des ländlichen Raumes, wie sie auch zur Einwerbung entsprechender Finanzmittel der EU notwendig gewesen wäre, wurde nur langsam und in kleinen Stücken erarbeitet. Eine langfristige, tatsächlich umsetzbare und in andere Politikbereiche integrierte Entwicklungsstrategie für die zahlreichen Regionen, die durch die wirtschaftlichen Umbauprozesse besonders in Mitleidenschaft gezogen worden waren und nun unter schweren strukturellen Problemen wie hoher Arbeitslosigkeit, mangelnder Standortattraktivität und schwacher Entwicklung des privaten Sektors litten, existierte selbst zum Zeitpunkt des EU-Beitritts noch nicht.<sup>813</sup>

Auch wenn zum Ende der 1990er Jahre der Politikbereich ländliche Entwicklung erstmals formal einer Behörde, dem Landwirtschaftsministerium, zugewiesen wurde und auf Bestreben der EU hin die fachliche Schulung von Verwaltungsangestellten und relevanten politischen Akteuren auf regionaler Ebene deutlich intensiviert wurde, blieben die einzelnen Regionen finanziell und personell doch stark unterversorgt und damit das Stiefkind der Zentralregierung in Warschau. Selbst im Zuge der grundlegenden Verwaltungsreform von 1999, die mit dem Ziel durchgeführt wurde, die polnischen Verwaltungseinheiten an die der EU anzupassen, wurde zwar formal eine Dezentralisierung der Strukturen erreicht, die Gemeinden, Kreisverwaltungen und Regionen faktisch jedoch kaum gestärkt. Mit der Etablierung einer mehrstufigen Landesgliederung in Zentralregierung, Wojewodschaften als regionale Einheiten sowie Landkreise und Gemeinden, die zu einer Stärkung der regionalen Eigenständigkeit und der lokalen Selbstverwaltung führen sollte, gingen keine merklich erhöhten Finanzaufweisungen an die Lokal- und Regionalverwaltungen einher, die in ihrem Handlungsspielraum daher weiterhin stark eingeschränkt blieben.<sup>814</sup>

Die aus Zeiten des Sozialismus stammende Tradition der Unmündigkeit der regionalen und lokalen Ebene wie auch der offensichtliche Unwille der Zentralregierung, mit dieser Tradition konsequent zu brechen, gestalteten die Umwandlung der Regionen und Gemeinden zu aus eigener Kraft entwicklungsfähigen politischen Einheiten, die ihre Aufgaben hinsichtlich der Durchführung wirtschaftlicher und politischer Reformen kompetent und eigenständig wahrnehmen können, sehr schwierig. Durch die bisherige Inkonsequenz bei der Durchführung von Dezentralisierungsmaßnahmen vergab Polen die Chance, die Verwaltung der Regionen

---

<sup>813</sup> Vgl. Hausner / Marody 1998, S. 100; Ibid. 1999, S. 79; Ibid. 2000, S. 99, 108; Ibid. 2004, S. 39.

<sup>814</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 106f., 129; Hausner / Marody 2000, S. 97ff.; Rydlewski 2000, S. 54; Jäger-Dabek 2003, S. 208; Franzke 2000, S. 15; FES: AA-Antrag Polen 1999, S. 2; Ibid. 2000, S. 2; Ibid. 2003, S. 3.

und Gemeinden effizienter zu gestalten, Entscheidungswege zu verkürzen, den BürgerInnen verbesserte politische Partizipationsmöglichkeiten zu gewähren und sowohl Kompetenzen als auch Ressourcen dort anzusiedeln, wo die Probleme und Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar aufgegriffen und bearbeitet werden können. Politische und ökonomische Reformen, die in den strukturschwachen und von den hohen sozialen Kosten des Wirtschaftsumbaus stark betroffenen Regionen und Gemeinden mit besonderer Dringlichkeit durchzuführen sind, werden dadurch verzögert und in ihrer Qualität verwässert. Mit ihrer mangelnden Bereitschaft zu konsequenter Dezentralisierung stellt sich die polnische Regierung damit selbst ein bedeutendes Hindernis für ein rasches und zielgerichtetes Fortschreiten des Transformationsprozesses.

### 3.6. Hohe soziale Transformationskosten und die wachsende soziale Ungleichheit

Ein weiteres destabilisierendes Moment im polnischen Transformationsprozess stellen die hohen sozialen Kosten der insbesondere in den Anfangsjahren sehr radikal durchgeführten Wirtschaftsreformen dar. Im Zuge der ökonomischen Schocktherapie waren bereits unmittelbar nach dem Umbruch ein rasanter Anstieg der Arbeitslosigkeit, stark sinkende Reallöhne, die Verarmung breiter Bevölkerungsschichten sowie eine Zunahme der sozialen Ungleichheit zu verzeichnen. Die aus sozialistischen Zeiten an gesellschaftliche Egalität, sichere Arbeitsplätze sowie eine ökonomische und soziale Grundversorgung gewöhnte polnische Bevölkerung fand sich nun sehr abrupt in einer Situation wieder, in der ein Absinken des BIP um zwölf Prozent, ein Reallohnverlust von knapp 30 Prozent sowie Arbeitslosenraten von mehr als elf Prozent hingenommen werden mussten.<sup>815</sup>

Die Privatisierung und Umstrukturierung der Staatsbetriebe führte zu Entlassungswellen, die durch die sich langsam etablierende Privatwirtschaft bei weitem nicht aufgefangen werden konnten. Der insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre zu verzeichnende ökonomische Aufschwung, der bis zu einer weiteren Rezession am Ende des Jahrzehnts jährliche Wachstumsraten von über fünf Prozent mit sich brachte, war in Polen ein so genannter „jobless growth“, im Rahmen dessen aufgrund von Modernisierungs- und Rationalisierungsprozessen sowohl im Staats- wie auch im Privatsektor kaum neue Arbeitsplätze geschaffen wurden.<sup>816</sup> Mit Ausnahme einer kurzen Erholungsphase in der Mitte der 1990er Jahre hatte Polen daher mit ei-

---

<sup>815</sup> Diese Zahlen beziehen sich auf die erste Hälfte des Jahres 1991 und spiegeln die Entwicklung seit den Monaten vor dem Umbruch im Jahr 1989 wider. Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 147; Chroscicki / Golinowska 1995, S. 79; Marody / Wilkin 2002, S. 131.

<sup>816</sup> Berechnungen zufolge führten die stark abnehmende Arbeitsintensität in der Produktion im Privatsektor sowie die starke Rationalisierung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor dazu, dass zwischen 1992 und 1995 ein Wachstum des BIP um ein Prozent eine Abnahme der Beschäftigungsrate um 0,2 Prozent nach sich zog. Zwischen 1990 und 1995 stellten Unternehmen des Privatsektors zwar 1,4 Millionen ArbeitnehmerInnen ein, gleichzeitig verloren jedoch 3,6 Millionen im öffentlichen Sektor Beschäftigte ihren Arbeitsplatz. Vgl. Blumenthal 1997; Chroscicki / Golinowska 1995, S. 80; Hausner / Marody 1997, S. 82.



nem konstanten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu kämpfen, die im Jahr 2003 die Grenze von 18 Prozent überschritt. Damit wies das Land unmittelbar vor seinem EU-Beitritt die höchste Arbeitslosenquote aller Beitrittskandidaten auf.<sup>817</sup>

Wachsende Arbeitslosigkeit und ein herber Rückgang der Reallöhne, die gegen Mitte der 1990er Jahre durchschnittlich nur noch etwa 70 Prozent ihres Wertes von 1989 betrugten, führten zu einem deutlichen Anstieg der Armutsraten. Bereits 1992 musste nach offiziellen Angaben mehr als ein Drittel der polnischen Bevölkerung am sozialen Minimum wirtschaften, womit sich der als arm geltende Bevölkerungsanteil in den ersten drei Jahren der Transformation mehr als verdoppelte. Auch noch im Jahr 2002 lebten 14 Prozent der PolInnen unter der offiziellen Armutsgrenze und hatten damit ein Anrecht auf Unterstützungsleistungen aus dem staatlichen sozialen Sicherungssystem.<sup>818</sup> Der Anteil der in relativer Armut lebenden Menschen blieb damit auch noch wenige Jahre vor dem EU-Beitritt hoch, zeigte jedoch im Laufe der 1990er Jahre eine deutlich positive Tendenz. Eine gegenteilige Entwicklung war bezüglich des Ausmaßes extremer Armut zu beobachten, von der 1996 noch 4,3 Prozent der polnischen Bevölkerung betroffen waren, im Jahr 2000 bereits 8,1 Prozent und damit mehr als 3 Millionen Menschen.<sup>819</sup> Auch wenn die relative und die extreme Armut in Polen zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd das Niveau erreichte, wie es in Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens zu verzeichnen ist<sup>820</sup>, stellte sie in einem Land, welches in sozialistischen Zeiten an eine ökonomische und soziale Grundversorgung sowie einen weitgehend egalitären Lebensstandard für alle gewöhnt wurde, einen Faktor dar, der in weiten Bevölkerungskreisen große Frustration hervorrief und damit potentiell destabilisierend auf das neue, im Aufbau begriffene demokratische System und den gesamten Transformationsprozess wirkte.

---

<sup>817</sup> Von 1994 bis 1996 sank die Arbeitslosigkeit nach einem bis dahin stetigen Anstieg erstmals von 16 auf 13,5 Prozent und erreichte Ende 1997 gar einen Wert von 10,5 Prozent. Diese Entspannungsphase zeigte sich jedoch als wenig nachhaltig und bereits im Jahr 2003 war ein neuer Spitzenwert von 18,7 Prozent erreicht. In anderen EU-Beitrittsländern wie etwa der Tschechischen Republik und Ungarn, lag die Arbeitslosenquote im selben Jahr mit 9,8 bzw. 5,8 Prozent deutlich niedriger. (Vgl. Blumenthal 1996; Ibid. 1997; Jäger-Dabek 2003, S. 148ff.; Marody / Wilkin 2004, S. 22, 125; Ibid. 2002, S. 19; Hausner / Marody 1999, S. 19; Ibid. 2001, S. 22.) Ein besonderes Problem Polens stellte dabei die Jugendarbeitslosigkeit dar, die bereits Mitte der 1990er Jahre dramatische Werte annahm und deutlich schneller wuchs als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit innerhalb der Gesamtbevölkerung. Während 1996 noch knapp 30 Prozent der polnischen Jugendlichen unter 25 Jahren arbeitslos waren, waren es 2002 bereits mehr als 40 Prozent. Auch der Beitritt des Landes zur EU konnte dieses strukturelle Problem des polnischen Arbeitsmarktes kaum entschärfen. Vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 125f.; Blumenthal 1997; Hausner / Marody 2000, S. 31; FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 2002, S. 6.

<sup>818</sup> Vgl. Chrosicki / Golinowska 1995, S. 81; Frantz 2000, S. 76; Marody / Wilkin 2004, S. 131; Hausner / Marody 1997, S. 155. Es muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass aus unterschiedlichen Quellen sehr unterschiedliche, zum Teil um mehr als zehn Prozentpunkte differierende Angaben zur Entwicklung der relativen Armut in Polen hervorgehen. In aller Regel ist dies auf Unterschiede in den Berechnungsgrundlagen zurückzuführen. Die hier angeführten Daten beziehen sich auf die Angaben der angeführten AutorInnen und stellen innerhalb des breiten Spektrums der verschiedenen Prozentangaben einen plausiblen Mittelwert dar.

<sup>819</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 131.

<sup>820</sup> In Mexiko beispielsweise lebten Ende der 1990er Jahre mehr als dreimal so viele Menschen in extremer Armut wie in Polen. Vgl. dazu die Angaben in Kap. VI.3.2.

Sehr ähnlich verhielt es sich mit der wachsenden Einkommensungleichheit, die unter kommunistischer Herrschaft ebenfalls nicht existierte, sich im Zuge der Etablierung einer Marktwirtschaft und damit eines privaten Sektors zwangsläufig einstellte, und, auch wenn sie im internationalen Vergleich sehr moderate Ausmaße annahm, in weiten Teilen der Bevölkerung nur wenig Akzeptanz fand. Die ungleiche Verteilung von Besitz und Einkommen stieg im Laufe der 1990er Jahre kontinuierlich an und hat in Polen inzwischen ein Niveau erreicht, wie es in etwa dem Durchschnitt aller EU-Länder entspricht.<sup>821</sup> In Polen führte die zunehmende soziale Ungleichheit zwar nie zu derartigen gesellschaftlichen Verwerfungen wie etwa in Ländern Lateinamerikas, wo die ökonomischen und sozialen Klüfte deutlich tiefer ausgeprägt sind, in zahlreichen Staaten eine Gefahr für die politische Stabilität darstellen und sich häufig gar als entscheidendes Hindernis für wirtschaftliches Wachstum erweisen. Dennoch wurde schon wenige Jahre nach dem Umbruch, nicht zuletzt anhand der Wahlergebnisse bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, sehr offensichtlich, dass weite Teile der polnischen Bevölkerung sich im Vergleich mit denen, die im neuen marktwirtschaftlichen System ihren Wohlstand steigern konnten, als Verlierer der Transformation wahrnahmen und somit die ökonomischen und auch die politischen Reformen immer weniger zu akzeptieren bereit waren. Gemäß Frantz war daher neben der hohen Arbeitslosigkeit die wachsende Einkommensungleichheit der Wirtschaftsindikator in Polen, „der am stärksten destabilisierende Rückkopplungseffekte aus der Gesellschaft auf das politische System zeitigte“.<sup>822</sup>

Die große Mehrzahl der tatsächlichen „Transformationsverlierer“, die die höchsten sozialen Kosten zu tragen hatten und sich am untersten Ende der Einkommensskala wieder fanden, lebte stets in ländlichen Gebieten. Die ökonomischen Reformen vertieften damit nicht nur die Kluft zwischen den verschiedenen sozialen Schichten, sondern insbesondere auch die Unterschiede zwischen Stadt und Land. Inzwischen leben mehr als 60 Prozent der Bevölkerung, die unter die offizielle Armutsgrenze fällt, in ländlichen Regionen, wobei die Landbevölkerung nur knapp 38 Prozent der polnischen Gesamtbevölkerung ausmacht.<sup>823</sup> Während sich in den Jahren vor dem EU-Beitritt die Arbeitslosigkeit im landesweiten Durchschnitt bei einem Wert

---

<sup>821</sup> Statistisch messbar gemacht werden kann die Verteilungsungleichheit durch den so genannten Gini-Koeffizienten, der, je höhere Werte er erreicht, ein umso höheres Niveau der Ungleichheit widerspiegelt. Gemäß des Human Development Report von 2005 beträgt der Gini-Koeffizient für Polen 34,1. Ähnlich hohe oder gar höhere Werte weisen EU-Länder wie etwa Frankreich (32,7), Spanien (32,5) und Italien (36,0) auf. Vgl. Human Development Report: Human Development Indicators, 2005, S. 270, in: [http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_HDI.pdf). Vgl. dazu auch Hausner / Marody 1999, S. 130f.; Ibid. 2000, S. 58; Ibid. 2001, S. 103ff.; Marody / Wilkin 2004, S. 130f.

<sup>822</sup> Frantz 2000, S. 76. Vgl. auch Hausner / Marody 1999, S. 166.

<sup>823</sup> Vgl. Ibid. 2000, S. 33; Ibid. 2001, S. 32.

von etwa 18 Prozent einpendelte, betrug sie auf dem Land 29 Prozent.<sup>824</sup> Ein entscheidender Grund dafür ist zweifellos das mangelnde Bildungsniveau, welches weit hinter dem der Metropolen zurückbleibt. 50 Prozent der LandbewohnerInnen haben keine Berufsausbildung, nur jeder zehnte einen Hochschulabschluss und etwa ein Viertel der AbsolventInnen polnischer Dorfschulen zeigen sich als funktionale Analphabeten.<sup>825</sup> Die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktionsweise durch neue Technologien sowie die Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft, welche aufgrund ihrer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit immer weniger Einkommen generieren kann, wird dadurch zusätzlich erschwert. Gerade mit den wirtschaftlichen Anpassungen an EU-Standards konnte der ländliche Raum nicht Schritt halten und wurde damit, in den Worten von Jäger-Dabek, zu einem „Archipel der Überflüssigen“.<sup>826</sup>

Die Strategie der wirtschaftlichen Schocktherapie, im Rahmen derer die polnische Regierung einen raschen und radikalen Umbau sämtlicher Bereiche des Wirtschaftssystems in Angriff nahm, führte die Bevölkerung bereits unmittelbar nach dem Umbruch in ein tiefes Tal der Tränen, geprägt von Arbeitslosigkeit, Verarmung und sozialer Polarisierung, blieb den Menschen jedoch lange Zeit einen entsprechenden sozialen Ausgleichsmechanismus schuldig. Das übergeordnete Ziel schneller und umfassender Wirtschaftsreformen ließ Fragen der Sozialpolitik zunächst in den Hintergrund rücken und gerade der rigide Sparkurs zur Sanierung der Staatsfinanzen stand dem Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung entgegen. Bis zur Mitte der 1990er Jahre gelang es zwar, nicht zuletzt unter dem Druck der zunehmend unzufriedener werdenden Bevölkerung, ein Sozialversicherungssystem aufzubauen, welches jedoch von Beginn an äußerst ineffizient arbeitete. Obwohl der polnische Staatshaushalt etwa 20 Prozent der gesamten Staatsausgaben für die Sozialversicherung vorsah und die Arbeitgeber das System der sozialen Sicherung zusätzlich mit 45 Prozent der Nettolöhne zu beschussen hatten, konnten aufgrund ineffizienter Mittelverwendung in der Verwaltung sowie „übermäßig ‚liberale[r]‘ Kriterien für eine Anspruchsberechtigung“<sup>827</sup> die tatsächlich Bedürftigen nur sehr geringe Zuwendungen beziehen.

Da die polnische Regierung offenbar erkannte, dass die Etablierung eines finanzierbaren und die sozialen Härten tatsächlich lindernden Sicherungssystems eine zunehmend wichtigere Voraussetzung für die politische Durchsetzbarkeit weiterer wirtschaftlicher Reformmaßnah-

---

<sup>824</sup> Dieser Wert von 29 Prozent beinhaltet auch den Schätzwert bzgl. der auf dem Land sehr verbreiteten versteckten Arbeitslosigkeit. Die offizielle Arbeitslosenrate in ländlichen Regionen betrug 2002 17,4 Prozent. Vgl. Marody / Wilkin 2002, S. 32.; Ibid. 2004, S. 32.

<sup>825</sup> Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 159; Hausner / Marody 1999, S. 165; Marody / Wilkin 2004, S. 147.

<sup>826</sup> Jäger-Dabek 2003, S. 20.

<sup>827</sup> FES: Polen Fortführungsantrag (WiSo-Projekt) 1996-1998, S. 6. Vgl. auch FES: AA-Antrag Polen 1996, S. 4; Jäger-Dabek 2003, S. 149.

men wurde, verkündete Premierminister Buzek 1998 eine „zweite Etappe der Transformation“, die tief greifende Strukturreformen in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und Absicherung bei Arbeitslosigkeit mit sich bringen sollte. Gemeinsam mit der umfassenden Territorialreform zur Dezentralisierung des Landes traten im folgenden Jahr Gesetze zur Reform der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung in Kraft. Wie sich jedoch schon nach kurzer Zeit zeigte, war die Konzeption dieser Reformen in weiten Teilen fehlerhaft, die finanzielle Grundlage für ihre Umsetzung unzureichend und die tatsächliche Durchführung inkonsequent. Die gleichzeitige Einführung mehrerer großer Reformpakete erwies sich damit als Fehlgriff und schon bald galt es, diese Reformen wieder grundlegend zu reformieren. Auch mit dem Beitritt des Landes zur EU, im Zuge dessen nochmals verstärkte Reformanstrengungen unternommen wurden, konnten die Probleme im sozialen Sicherungssystem nicht befriedigend gelöst werden.<sup>828</sup>

Nach wie vor werden gerade den am meisten unterprivilegierten Bevölkerungsschichten die höchsten Reformkosten ohne ausreichende soziale Abfederung aufgebürdet. Bereits in den 1990er Jahren erwuchs daraus eine Gefahr für die politische Stabilität des Landes sowie für die Durchsetzbarkeit weiterer ökonomischer Reformen, der die polnische Regierung 1998 durch entsprechende sozialpolitische Initiativen zu begegnen versuchte. Da es bis heute nicht gelang, mittels derartiger Maßnahmen Probleme wie Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit in einem für die Bevölkerung akzeptablem Maße zu lindern, spricht Vieles dafür, dass diese sozialen Härten der Wirtschaftsreformen auch noch in Zukunft den polnischen Transformationsverlauf in seiner Geschwindigkeit und Qualität beeinträchtigen werden.

### 3.7. Der Mangel an demokratischer politischer Kultur

Anders als in der großen Mehrzahl der damaligen Ostblockstaaten, wo es den totalitären Regimen gelang, selbst rudimentäre Ansätze zivilgesellschaftlicher Aktivität zu unterdrücken, gab es in Polen bereits zu sozialistischen Zeiten eine aktive Bürgerkultur, die, getragen von der katholischen Kirche und der Solidarność, über Jahrzehnte hinweg den staatlichen Repressionen trotzte und durch ihren zähen Protest einen bedeutenden Anteil zur Einleitung der Gespräche am Runden Tisch und letztendlich zur Abdankung der kommunistischen Partei beitrug. Der Umbruch in Polen basierte damit in weiten Teilen auf dem Widerstand zivilgesellschaftlicher Kräfte, deren führende Köpfe auch als politische Akteure bei den ersten Wahlen 1989 und 1990 einen überwältigenden Zuspruch von Seiten der Bevölkerung erfuhren. Die

---

<sup>828</sup> Zu den Sozialreformen von 1998 und ihren Defiziten vgl. Blumenthal 1998; Jäger-Dabek 2003, S. 210; Hausner / Marody 1999, S. 49; Ibid. 2001, S. 23; Franzke 2000, S. 19f.; FES: Jahresbericht Polen (AA-Projekt) 1999, S. 3.

bereits unter kommunistischer Herrschaft aktive Zivilgesellschaft ließ insbesondere die sich aus der Solidarność-Bewegung konstituierenden neuen Eliten auf eine innerhalb der polnischen Gesellschaft verankerte demokratische politische Kultur schließen, die sich nun nach dem Umbruch, so die Annahme, in eine breite Unterstützung des neu zu errichtenden demokratischen Systems sowie eine ausgeprägte politische Partizipationsbereitschaft umsetzen werde.<sup>829</sup>

Es sollte sich jedoch sehr schnell zeigen, dass die Euphorie der politischen Wende, im Rahmen derer sich für kurze Zeit eine gemeinsame, solidarische und die Oppositionskräfte beinahe bedingungslos unterstützende Öffentlichkeit herausbildete, den tatsächlichen Anforderungen der Transformation nicht lange standhalten konnte. Bereits die geringe Wahlbeteiligung bei den ersten freien und halbfreien Parlamentswahlen nach dem Umbruch machte offensichtlich, dass ein bedeutender Anteil der polnischen Bevölkerung am neuen System gerade die Tatsache schätzte, es nicht unterstützen zu *müssen*. Das unmittelbar nach der Beendigung des kommunistischen Regimes rapide abnehmende Interesse, sich intensiv mit politischen Prozessen auseinanderzusetzen und diese aktiv mitzugestalten, war nicht zuletzt auf die stetigen Machtkämpfe innerhalb der Parteien und der Regierung zurückzuführen, welche sich gerade in den Anfangsjahren als äußerst instabil und zu einer kohärenten, längerfristig ausgerichteten Politik nicht fähig erwiesen.<sup>830</sup>

Die Bereitschaft zu aktiver Partizipation am Aufbau des demokratischen Systems stand damit von Beginn an in keinem Verhältnis zu den hohen Erwartungen an den Systemwechsel, von dem sich die BürgerInnen vor allem eine rasche und deutliche Verbesserung ihrer sozioökonomischen Situation erhofften. Die sich stattdessen sehr bald einstellenden sozialen Kosten des Wirtschaftsumbaus führten zusammen mit der politischen Desillusionierung zu einer wachsenden Entfremdung der Menschen von der Politik und insbesondere zu einem ausgeprägten Misstrauen gegen die politische Elite, welches sich bis heute erhalten hat. Wie Umfragen zeigen, sehen weite Teile der Bevölkerung in PolitikerInnen nach wie vor eine Klasse, die von Unehrlichkeit, Machtmissbrauch und der primären Orientierung am Eigennutz geprägt ist.<sup>831</sup> Eine Unterscheidung zwischen den Postkommunisten und den Nachfolgeparteien

---

<sup>829</sup> Miszalska schrieb dazu: „It was expected that the turning point of 1989 (...) would trigger a wave of spontaneous activity and political involvement among citizens who would en masse at least ‚take Polish matters into their own hands‘.“ (Miszalska, A.: Social reactions to the systemic changes. The attitudes, behaviour and feelings of Poles at the beginning of the 1990s, Łódź: University of Łódź Press, 1996, S. 169, zit. n. Hausner / Marody 2000, S. 47.)

<sup>830</sup> Vgl. Frantz 2000, S. 180, 218; Hausner / Marody 2000, S. 47.

<sup>831</sup> In einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2003 wurde die Frage, ob die Mehrheit der polnischen PolitikerInnen als unehrlich einzustufen sei, von 77 Prozent der Bevölkerung bejaht, 78 Prozent hielten die politische Elite nicht für vertrauenswürdig und gar 87 Prozent gaben an, sie würde ihre Macht missbrauchen und ausschließlich eigene Interessen verfolgen. Vgl. CBOS: Research Report No. 98, 2003, zit. in Marody / Wilkin 2004, S. 159.

der Solidarność wurde dabei schon wenige Jahre nach dem Umbruch nicht mehr getroffen. Der Politikstil sämtlicher politischer Parteien war von interner Zerstrittenheit und gegenseitiger Zermürbung geprägt und die Bevölkerung wurde gerade in sozioökonomischer Hinsicht von den Leistungen aller Regierungskoalitionen schwer enttäuscht. Die von der Solidarność in sozialistischen Zeiten begründete Tradition der Entfremdung und der tiefen Spaltung zwischen der breiten Bevölkerung und der politischen Klasse überdauerte somit das kommunistische System, wobei sich die aus der Solidarność hervorgegangenen politischen Kräfte nun auf der anderen Seite der Kluft wieder fanden.<sup>832</sup>

Einhergehend mit dem ausgeprägten Misstrauen gegen politische Akteure und gegen die Institutionen des neuen demokratischen Systems, die in den Augen der Bevölkerung ineffizient und in weiten Teilen gar gegen gesellschaftliche Bedürfnisse arbeiteten<sup>833</sup>, zeigte sich nach dem Umbruch ebenso wie in sozialistischen Zeiten ein starkes Vertrauen in den Familien-, Freundes- und Bekanntenkreis. Die Vorherrschaft informeller Beziehungsmuster in Form privater Abhängigkeiten und Loyalitäten konnte bis heute nur unzureichend durch die Entwicklung einer Bereitschaft zur Kooperation mit Fremden und durch den Aufbau von Vertrauen in anonyme staatliche Institutionen verdrängt werden. Das für die Legitimierung demokratischer Institutionen und die Herausbildung einer Zivilgesellschaft notwendige Sozialkapital, welches die allgemeine Akzeptanz formaler gesellschaftlicher Regeln und Normen sowie die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen einander fremden Personen gewährleisten würde, zeigt sich in Polen daher nach wie vor als unterentwickelt.<sup>834</sup>

---

Zur starken Ausprägung des Misstrauens der polnischen Gesellschaft gegenüber der Politik und ihren führenden VertreterInnen vgl. auch die Darstellungen in Blumenthal 1997; Hausner / Marody 2000, S. 45; Mildenerger 2000, S. 31; Frantz 2000, S. 67.

<sup>832</sup> Der Mythos der Solidarność gründete sich stets auf ihren Charakter als solidarische nationale Widerstandsbewegung gegen eine als fremd empfundene Herrschaft. Staatliche Institutionen und ihre VertreterInnen wurden nie als Teil der Gesellschaft wahrgenommen, sondern vielmehr als feindliche Kräfte. Die Solidarność konnte damit zu sozialistischen Zeiten das Empfinden der Entfremdung von der politischen Klasse, das Gefühl des „Wir gegen Sie“, tief im gesellschaftlichen Bewusstsein verankern. Vgl. Mildenerger 2000, S. 26; Frantz 2000, S. 67.

<sup>833</sup> Seit Beginn der 1990er Jahre regelmäßig durchgeführte Untersuchungen zur Ausprägung des Vertrauens in politische und gesellschaftliche Institutionen konnten sehr konstant belegen, dass die polnische Bevölkerung den Institutionen, die auch in demokratischen Systemen eher undemokratisch und hierarchisch strukturiert sind, wie etwa der Armee und der Polizei, deutlich mehr Vertrauen schenkt, als den Parteien, dem Parlament und den Gerichten. Am schlechtesten schnitten in aller Regel die politischen Parteien ab, denen die PolInnen, gemeinsam mit der ungarischen Bevölkerung, das mit Abstand geringste Vertrauen im mittel- und osteuropäischen Vergleich entgegenbringen. Ein auffallendes Untersuchungsergebnis ist zudem, dass Institutionen der EU seit Ende der 1990er Jahre als deutlich effektiver und vertrauenswürdiger eingestuft werden als polnische Institutionen. Für eine detaillierte Darstellung der entsprechenden Umfragedaten siehe Marody / Wilkin 2004, S. 115, Tab. II.14., S. 161, Tab. III.6.; Hausner / Marody 2000, S. 41ff. Vgl. auch Merkel 1999, S. 528f.; Frantz 2000, S. 100; Franzke 2000, S. 16.

<sup>834</sup> Eine Studie aus dem Jahr 2002 kam zu dem Ergebnis, dass nur 19 Prozent der PolInnen ihnen nicht direkt bekannten Personen ein generelles Vertrauen entgegenbringen, während 79 Prozent ein ausgeprägtes Misstrauen im Umgang mit fremden, nicht dem unmittelbaren Familien- und Bekanntenkreis zuzurechnenden Personen zeigen. Zu einer ausführlichen Darstellung der Ergebnisse dieser Studie siehe Hausner / Marody 2004, S. 113,

Ebenso wie in lateinamerikanischen Transitionsländern und anderen Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas brachte die Dominanz informeller und familiärer Beziehungen auch in Polen eine in allen Bereichen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens weit verbreitete Korruption mit sich. In dem von Transparency International für das Jahr 2005 erstellten Korruptionsindex belegte Polen von 158 untersuchten Ländern Platz 70 und befand sich damit fünf Plätze hinter Mexiko, welches im lateinamerikanischen Vergleich bereits ein hohes Niveau an Korruption aufweist.<sup>835</sup> Gerade die so genannte „light corruption“, die alltägliche Zahlung von Bestechungsgeldern für einfache Dienstleistungen und Waren, stellt in Polen einen allgemein akzeptierten gesellschaftlichen Konsens dar und hat gerade zum Ende der 1990er Jahre Ausmaße angenommen, die gemäß Hausner / Marody das Funktionieren weiter Teile des Staatsapparates, nicht zuletzt in Hinblick auf die noch durchzuführenden Reformen im Vorfeld des EU-Beitritts, ernsthaft gefährdeten.<sup>836</sup>

Neben politischen Institutionen verloren nach dem Umbruch auch die Kirche und die *Solidarność* rapide an gesellschaftlichem Vertrauen. Diese beiden Institutionen, die unter kommunistischer Herrschaft als die einzigen vertrauenswürdigen Vertreter der Bedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten galten, taten sich zunächst schwer, ihre Rolle innerhalb des neuen politischen Systems und der neuen gesellschaftlichen Verhältnisse zu finden. Die *Solidarność*, die aufgrund innerer Zerstrittenheit in viele kleine Gruppen zerbrach, konnte in den Augen der Bevölkerung nun ebenso wenig als stabiler und zuverlässiger Adressat für gesellschaftliche Forderungen bestehen wie die Kirche, die sich auch unter der Bedingung zunehmender gesellschaftlicher Pluralisierung nach Ende der kommunistischen Herrschaft als strikte Bewahrerin der polnisch-katholischen Tradition behaupten wollte und gleichzeitig nicht bereit war, sich im neuen demokratischen und säkularisierten System aus politischen Aktivitäten konsequent zurückzuziehen.<sup>837</sup> Obwohl sich nach wie vor über 90 Prozent der PolInnen als gläubige KatholikInnen bezeichnen und knapp zwei Drittel der Bevölkerung regelmäßig die Messe besuchen, spricht sich, wie seit Beginn der 1990er Jahre regelmäßig durchgeführte Umfragen zeigen, die große Mehrheit doch entschieden gegen eine aktive politische Rolle der Kirche sowie gegen die vom Einfluss der Kirche sehr deutlich geprägte Ge-

---

Tab. II.11., II.12. Vgl. zum Problem des mangelnden Sozialkapitals in Polen auch die Ausführungen in Quigley 1997, S. 46; Kochanowicz / Marody 2004, S. 51; Hausner / Marody 1997, S. 165; Ibid. 2004, S. 113ff.

<sup>835</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.813.0.html>.

<sup>836</sup> Vgl. Hausner / Marody 2000, S. 131f., 135. Als besonders problematisch zeigte sich dabei der massive Anstieg der Korruption auf regionaler Ebene, insbesondere bei Gemeinden und Stadtverwaltungen. Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 217; Hausner / Marody 1998, S. 135; Marody / Wilkin 2004, S. 115f.

<sup>837</sup> Zum Problem der Kirche, sich im neuen System zurechtzufinden, ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten und -anforderungen realistisch einzuschätzen und den Wandel der polnischen Gesellschaft als Chance für den eigenen Wandel zu nutzen vgl. die Ausführungen in Simienska 1998, S. 125; Jäger-Dabek 2003, S. 194; Blumenthal 1998; Frantz 2000, S. 175, 215f.

setzung in Bereichen wie Abtreibung und Ehescheidung aus.<sup>838</sup> Auch wenn, wie die hohe Anzahl von Gläubigen und KirchgängerInnen deutlich macht, der katholischen Kirche ihre gesellschaftliche Basis auch nach 1989 nicht signifikant wegbrach, zeigte sich doch eine kirchenkritische Grundstimmung innerhalb der Bevölkerung, die sich, wenn auch nicht in einer gänzlichen Entfremdung, wie sie gegenüber vielen politischen Institutionen offenbar wird, so doch in einem bedeutenden Vertrauensverlust niederschlug.<sup>839</sup>

Den PolInnen fehlte damit nach dem Umbruch eine zuverlässige und angesehene Instanz, an die gesellschaftliche Forderungen gerichtet werden konnten und die sich als wirkliche Interessenvertretung des „kleinen Bürgers“ verstand. Während diese Rolle zu sozialistischen Zeiten in den Augen der Bevölkerung von der Kirche, der Solidarność und teilweise auch der kommunistischen Partei wahrgenommen wurde, fühlten sich die Menschen nun, gerade als es galt, sich in einem völlig neuen System zurechtzufinden, neue Wertorientierungen zu entwickeln und nicht zuletzt mit hohen sozialen Transformationskosten zu kämpfen, weitgehend alleingelassen. Die zersplitterten Parteien, die instabilen Regierungen und die gering geschätzten politischen Akteure konnten für die nach dem Umbruch neu entstehenden und rapide wachsenden materiellen wie auch ideellen Probleme keine ernstzunehmenden Adressaten darstellen. Das demokratische System galt damit Vielen als weniger zugänglich und den Interessen der BürgerInnen in geringerem Maße verpflichtet als das kommunistische Regime.<sup>840</sup>

Dies war neben den hohen sozialen Kosten der Wirtschaftsreformen, die für einen Großteil der PolInnen gerade in den Anfangsjahren eine deutliche Verschlechterung des Lebensstandards mit sich brachten, ein wichtiger Grund dafür, dass die Sehnsucht nach sozialistischen Zeiten wuchs. Nach einer ersten euphorischen Phase entwickelte sich in weiten Teilen der Bevölkerung eine Nostalgie für den paternalistischen Wohlfahrtsstaat, wie er unter kommunistischer Herrschaft bestand. Dies schlug sich in einer entsprechend negativen Bewertung des neuen politischen und wirtschaftlichen Systems nieder. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre, als sich Parteien, Regierungen und damit das gesamte politische System als äußerst instabil erwiesen und sich die sozioökonomische Situation der Mehrzahl der Menschen sehr abrupt verschlechterte, sprachen sich in Umfragen zwischen 14 und 17 Prozent der BürgerInnen für die Wiedereinführung der Diktatur aus, womit sich in Polen eine deutlich stärkere

---

<sup>838</sup> Beispielsweise erklärten in einer Umfrage von 1996 knapp über 85 Prozent der Befragten, eine Einflussnahme der Kirche auf politische Belange nicht zu befürworten, 60 Prozent waren gegen die Beibehaltung des damaligen Abtreibungsgesetzes ohne soziale Indikation, 59 Prozent gegen ein Scheidungsverbot und 73 Prozent gegen ein Verbot von Verhütungsmitteln. Vgl. Blumenthal 1997; Jäger-Dabek 2003, S. 194.

<sup>839</sup> Während 1990 noch 80 Prozent der polnischen Bevölkerung der Kirche ihr Vertrauen aussprachen, waren es zwei Jahre später 55 Prozent. 1997 erklärten nur noch 29 Prozent, sie hätten Vertrauen in die katholische Kirche. Vgl. Simienska 1998, S. 125; von Beyme 1999, S. 157.

<sup>840</sup> Vgl. Hausner / Marody 1997, S. 167f.



Unzufriedenheit mit dem demokratischen System zeigte als in anderen Ländern der Region.<sup>841</sup> Auch in den Folgejahren, als sich die politische Situation allmählich stabilisierte und das Wirtschaftssystem erste Erfolge in Form hoher und regelmäßiger Wachstumsraten vorweisen konnte, nahmen die Zufriedenheitswerte innerhalb der Bevölkerung kaum zu. Noch im Jahr 2002, und damit kurze Zeit vor dem Beitritt des Landes zur EU, sehnten sich 39 Prozent der PolInnen zurück nach dem sozialistischen System und insbesondere nach dessen sozialer Sicherheit. Unter den LandwirtInnen, die sich in sozioökonomischer Hinsicht als größte VerliererInnen der Transformation ansahen, gaben gar 68 Prozent an, lieber unter kommunistischer Herrschaft gelebt zu haben als im gegenwärtigen demokratischen System.<sup>842</sup>

Da die Umfrageergebnisse jedoch deutlich machen, dass sich die Frustration und die damit einhergehende Kritik der Bevölkerung weniger auf die Demokratie als Regierungsform an sich bezieht, sondern vielmehr auf die Art und Weise, wie das demokratische System in der gegenwärtigen Praxis funktioniert, sahen ForscherInnen das neu etablierte politische System in Polen trotz der ausgeprägten Unzufriedenheit der Bevölkerung zu keiner Zeit in seiner Existenz bedroht.<sup>843</sup> Ebenso wie für zahlreiche andere postsozialistische Transformationsländer wurde auch für Polen eine „Entkoppelung zwischen der Zustimmung der Bürger zum demokratischen politischen System und seiner spezifischen, output-orientierten Legitimität“<sup>844</sup> festgestellt. Wie Marody / Wilkin jedoch erklären, gerät die klare Unterscheidung zwischen der generellen Bewertung der Demokratie und ihrer tatsächlichen Erscheinungsformen inzwischen an ihre Grenzen. Gemäß ihrer Argumentation ist zu befürchten, dass in Polen die konstant hohen Unzufriedenheitswerte mit der politischen Praxis, die im Laufe der Jahre, selbst

---

<sup>841</sup> In Ungarn, Tschechien und der Slowakei äußerten nur jeweils etwa zehn Prozent eine klare Präferenz für die Diktatur. (Vgl. Segert 1997, S. 81.) Auch die PolInnen, die sich nicht offen für eine Rückkehr zu diktatorischen Verhältnissen aussprachen, zeigten doch eine starke Unzufriedenheit mit dem bestehenden demokratischen System und insbesondere mit den Parteien. In Umfragen von 1993 und 1994 befürworteten 31 Prozent der Befragten die Einführung eines Einparteiensystems und 43 Prozent forderten die Parlamentsauflösung und die Suspendierung der Parteien. Auch in dieser Hinsicht wies Polen weit höhere Unzufriedenheitswerte als andere Länder Ostmitteleuropas auf. Vgl. Merkel 1999, S. 498.

<sup>842</sup> Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 181.

<sup>843</sup> Gerade demokratische Institutionen und repräsentative Organisationen wie Parteien, Parlament und Gewerkschaften sowie die Leistung der Exekutive erhielten stets sehr negative Bewertungen, was jedoch, wie die Umfragewerte nahe legen, nicht auf die Bewertung des gesamten demokratischen Systems übergriff, für welches trotz allem eine mehrheitliche Präferenz geäußert wurde. Während in einer Umfrage aus dem Jahr 2002 75 Prozent der befragten PolInnen die Arbeit der Regierung und des Premierministers als äußerst mangelhaft einstufte und 74 Prozent die Leistungen des Sejm als schlecht bewerteten, stimmten doch 66 Prozent der Aussage zu, dass die Demokratie jeder anderen Regierungsform klar zu bevorzugen ist. 71 Prozent sprachen sich klar gegen eine Wiederherstellung des alten kommunistischen Systems aus. (Vgl. Marody / Wilkin 2002, S. 63f.; Ibid. 2004, S. 60; Merkel 1999, S. 530.) Segert erklärte angesichts solcher Umfragedaten, dass die Skepsis der polnischen Bevölkerung gegen die Demokratie „nicht Ausdruck einer Ablehnung der Demokratie als Institutionensystem“ sei, sondern vielmehr die „situative[n] Erfahrungen der letzten Jahre widerspiegelt“ (Segert 1997, S. 88). Vgl. dazu auch Marody / Wilkin 2002, S. 63; Franzke 2000, S. 21. Zu entsprechenden Umfragedaten aus der zweiten Hälfte der 1990er Jahre siehe Hausner / Marody 1997, S. 167.

<sup>844</sup> Merkel 1999, S. 530.

unter Bedingungen politischer Stabilisierung und wirtschaftlicher Erfolge, kaum absanken und sich bezüglich Parteien und Parlament sogar verschlechterten, in absehbarer Zukunft auch auf die Bewertung der Demokratie niederschlagen und damit zu einer Delegitimierung des demokratischen Systems an sich führen werden.<sup>845</sup>

Die Konsequenz, die die BürgerInnen aus ihrer Enttäuschung über die demokratischen Institutionen, deren tragende Akteure und den gesamten politischen Prozess zogen, war eine weitgehende Abkehr vom Staat und von der Politik. Der Rückzug ins Private und die damit einhergehende Verweigerung politischer Partizipation war eine Haltung, die bereits jahrzehntelang im kommunistischen System praktiziert worden war und sich nach dem Umbruch insbesondere in der hohen Wahlenthaltung und in geringem zivilgesellschaftlichem Engagement sehr deutlich ausdrückte. Bei den ersten völlig freien Parlamentswahlen im Oktober 1991 war eine Wahlbeteiligung von nur 43 Prozent zu verzeichnen und auch in den folgenden Jahren konnte bei den Wahlen zum Sejm nur sehr selten die Marke von 50 Prozent erreicht werden. Von allen Ländern Mittel- und Osteuropas wies Polen damit stets den niedrigsten Anteil derer auf, die bei Parlamentswahlen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten.<sup>846</sup>

Ebenso gering ist seit dem Umbruch die Bereitschaft, sich in zivilgesellschaftlichen Organisationen zu engagieren. Auch wenn die bloße Anzahl der in Polen registrierten NRO nach 1989 explosionsartig anwuchs und zu Beginn des neuen Jahrtausends bereits die Marke von 45 000 überschritten war<sup>847</sup>, beteiligte sich doch nur ein recht geringer und stetig abnehmender Anteil der polnischen Bevölkerung an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten. Der steigenden Anzahl nichtstaatlicher Organisationen stand damit ein konstanter Trend schwindender Mitgliederzahlen gegenüber. Der Prozentsatz derer, die sich in keiner zivilgesellschaftlichen Vereinigung engagierten oder dort auch nur eine passive Mitgliedschaft ausübten, stieg von etwa 72 Prozent in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auf über 80 Prozent zum Ende des Jahrzehnts. In einer Umfrage im Jahr 2002 gaben 79 Prozent der PolInnen an, weder einer zivilgesellschaftlichen Organisation anzugehören noch ein Ehrenamt wahrzunehmen oder anderweitige freiwillige Arbeit zu leisten.<sup>848</sup> Sowohl im Vergleich zu Westeuropa als auch im Kontext der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas ist das zivilgesellschaftliche Engagement

---

<sup>845</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 140.

<sup>846</sup> Während eine Wahlbeteiligung von 62,3 Prozent bei der ersten Runde der Parlamentswahlen von 1989 ganz offenbar noch der Euphorie des Umbruchs zu verdanken war, trat bereits in der zweiten Runde, bei der nur noch 25,1 Prozent der WählerInnen ihre Stimme abgaben, bereits die Ernüchterung ein. Bei den Parlamentswahlen 1991 lag die exakte Wahlbeteiligung bei 43,2 Prozent, 1993 bei 52 Prozent, 1997 bei 47,9 Prozent und im Jahr 2001 bei 47 Prozent. Vgl. Jäger-Dabek 2003, S. 61ff.; Frantz 2000, S. 61; Franzke 2000, S. 15; Merkel 1999, S. 498.

<sup>847</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2002, S. 80; Hausner / Marody 1997, S. 169.

<sup>848</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2004, S. 156; Ibid. 2002, S. 82, Tab. II.1. Für entsprechende Prozentzahlen aus dem Jahr 2000, die sich sehr ähnlich ausnehmen, vgl. Hausner / Marody 2000, S. 47.

der polnischen Bevölkerung damit sehr schwach ausgeprägt.<sup>849</sup> Marody / Wilkin sehen gerade in der Kombination von instabilen politischen Verhältnissen und wenig leistungsfähigen Parlamenten und Regierungskoalitionen einerseits und dem geringen zivilgesellschaftlichen Engagement andererseits eine der bedeutendsten Gefahren für die weitere Entwicklungsfähigkeit der polnischen Demokratie.<sup>850</sup>

Das ausgeprägte Misstrauen gegen politische Akteure und Institutionen, das mangelnde Sozialkapital, die Dominanz informeller Beziehungen und die damit einhergehende Korruption, die Entfremdung von der Politik und der daraus resultierende Rückzug ins Private, der sich unter anderem in Form hoher Wahlenthaltung und eines geringen zivilgesellschaftlichen Engagements ausdrückt, zeigen sehr deutlich, dass es innerhalb der polnischen Gesellschaft nach wie vor an einer demokratischen politischen Kultur mangelt. Polen gelang es schon in einem sehr frühen Stadium seines Übergangs hin zu einem demokratischen System die Einhaltung der formalen Demokratie Kriterien zu gewährleisten. Seit Beginn des Transformationsprozesses finden regelmäßige und freie Wahlen statt, sämtliche ein demokratisches System konstituierende Institutionen wurden rasch etabliert und grundlegende Rechte wie die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit respektiert. In formaler Hinsicht war die Demokratie in Polen daher bereits innerhalb weniger Jahre verankert. Was ihr jedoch nach wie vor fehlt, ist eine hinreichende gesellschaftliche Unterfütterung und damit die Legitimität, die ein demokratisches System nur aus der aktiven Unterstützung und Partizipation der Gesellschaft generieren kann. Auch wenn die Demokratie in Polen sowohl von politischen Eliten als auch der breiten Bevölkerung als „the only game in town“<sup>851</sup> inzwischen akzeptiert wird, spricht doch Vieles dafür, dass die Möglichkeit ihrer Weiterentwicklung in entscheidender Weise von der Weiterentwicklung der polnischen Gesellschaft und dabei insbesondere von der Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur abhängt.

---

<sup>849</sup> Vgl. Marody / Wilkin 2002, S. 134.

<sup>850</sup> Vgl. Ibid., S. 134, 172. Vgl. dazu auch Frantz 2000, S. 166, 218, 244.

<sup>851</sup> Linz / Stepan 1996, S. 291. Vgl. auch Frantz 2000, S. 158, 243.