

Schweizerische Botschaft, Warschau

Warschau, 22. Juni 1993



An: Politisches Sekretariat

Kopie: Herrn Botschafter Jean Olivier Quinche, Tel-Aviv

P.B. Nr. 05/93-GH/NS

## **Polen's 4 Jahre Demokratisierung und Reformpolitik (Schlussbericht)**

### **Innenpolitik**

"Willst Du, dass Polen untergeht, so lass es sich selbst regieren!"

Dieser Bismarck zugeschriebene Ausspruch hat schon einiges für sich. Es ist nicht nur Polen's geopolitische Lage und der imperialistische Drang seiner grossen und starken Nachbarn, die Ende des 18. Jahrhunderts zu 3 Teilungen geführt haben und Polen schliesslich für 120 Jahre bis 1918 von der politischen Landkarte verschwinden liessen. Beigetragen zu diesem Untergang hat auch der streitbare polnische Volkscharakter, der zu schwachen, ja fast selbstmörderischen Institutionen führte: ein Wahlkönigtum, das opportunistische Koalitionen und Intrigen sowie das Zuhilferufen ausländischer Mächte begünstigte und das "Liberum Veto", das auch einem einzigen Parlamentsabgeordneten ermöglichte, Gesetzesvorlagen zu Fall zu bringen, und das Land unregierbar machen konnte.

Auch in der Zwischenkriegszeit gelang es Polen nicht, breit abgestützte demokratische Institutionen zu errichten und kurz nach der Erreichung der Unabhängigkeit setzte Marschall Pilsudski, der Sieger über die bolschewistischen Invasions-Armeen ein diktatorisches Regime ein, das auch nach seinem Tode nicht in eine echte Demokratie überführt wurde.

Was die Arbeiter der Leninwerft in Danzig unter der Führung des charismatischen Elektrikers Walesa 1980 der Staatsmacht abtrotzten, war somit ein demokratischer Neubeginn, angefangen mit einer freien Gewerkschaft (Solidarnosc), die trotz Unterdrückung und Kriegsrecht schliesslich das Regime 1989 zu Verhandlungen am berühmten "Runden Tisch" zwang, wo die erreichten Konzessionen den Anfang vom Ende der Allmacht der kommunistischen Partei einläuteten. Halbfreie Wahlen im Juni 1989 bewiesen die Stärke von Solidarnosc (99 von 100 Sitzen im neuerrichteten Senat: alle des einen Drittels der Sitze im Sejm, die der Solidarnosc zugesprochen worden waren) aber ebenso den Bankrott der kommunistischen Partei. Es ist das politische Meisterstück Walesas, die Stimmung im Lande und den Zeitpunkt richtig eingeschätzt zu haben, einigen Blockparteien die Bildung einer nichtkommunistischen Regierung zusammen mit Solidarnosc schmackhaft zu machen. Zwar mussten einige Schlüsselressorts den Kommunisten reserviert werden, aber eine Invasion der damaligen Sowjetunion unter Gorbachev war auszuschliessen. Als der sowjetische Führer das in der DDR öffentlich bestätigte, fiel bald darauf die Mauer und der Umbruch in ganz Osteuropa kam erst richtig ins Rollen.

Walesa's Rolle bei diesem Umbruch ist Teil der Geschichte. Was unter einem Gorbachev möglich war, hätte sich jedoch unter einem noch kräftigen Breschnew kaum ereignet. Zur glücklichen Konstellation gehört aber auch der polnische Papst, dessen moralische Unterstützung der Reformbewegung in Polen nicht unterschätzt werden darf.



Der grosse Verdienst der ersten nichtkommunistischen Regierung Mazowiecki bestand in der Lancierung des wirtschaftlichen Reformprogrammes, um den Uebergang von Planwirtschaft auf Marktwirtschaft zu bewerkstelligen. Gleichzeitig wurde die Demokratisierung auf allen Ebenen in die Wege geleitet. Wo Mazowiecki und seine Equipe versagt hat ist das Gebiet der Public Relations. Es wurde etwas hochnäsiger und elitistisch regiert, ohne dem Volk, das nach Neuerung hungerte, den langen und schwierigen Weg zu erklären. Auch wird der Regierung Mazowiecki heute vorgeworfen, die Gunst der Stunde verpasst zu haben, indem sie die 10'000er von engagierten jungen Aktivisten der Bürgerkomitees nicht für die Erneuerung des Regierungsapparates heranzog (auf wirtschaftlichem Gebiet wäre das bedeutend schwieriger gewesen, da es ganz einfach an Fachwissen fehlte, was aber dazu führte, dass die alte Nomenklatura sich recht rasch in eine wirtschaftliche Elite umfunktionierte).

Mazowiecki's fehlende Volksverbundenheit war sicher der Hauptgrund, dass er gedemütigt auf den 3. Platz fiel, als er sich gegen Walesa in den Präsidentschaftswahlen stellte. Der völlig unbekanntere Kandidat Pole Tyminski erschien aus dem Nichts auf Platz 2, was auch Walesa zwang, sich einer Stichwahl zu stellen.

Mit Premierminister Bielecki änderte sich nichts am wirtschaftlichen Reformprogramm, dem Plan Balcerowicz. Als Erzliberaler glaubte er, es genüge, wenn man die Staatsbetriebe der Konkurrenz aussetze, um sie an die Marktwirtschaft zu gewöhnen. Er rechnete nicht damit, dass diese nicht fähig waren, sich anzupassen, für den Markt zu produzieren, zu rationalisieren und die Qualität zu heben. Zugegebenermassen hatten und haben die meisten Staatsbetriebe dafür auch gar nicht die Mittel.

Aus den ersten völlig freien Wahlen von Ende 1991 ging ein völlig zersplittertes Parlament hervor, mit nicht weniger als 29 Parteien. Die stärkste Partei, Mazowieckis "Demokratische Union", erhielt nur etwas mehr als 12%, dicht gefolgt von den Post-Kommunisten. Nach langen und schwierigen Verhandlungen unter den Nachfolgeparteien von Solidarnosc und der Bürgerkomitees formte schliesslich der angesehene Solidarnosc-Verteidiger Olszewski eine Regierung, die allerdings von Anfang an mit dem inzwischen zum Präsidenten gewählten Walesa im Konflikt stand. Die Regierung Olszewski schien mehr Energie aufzuwenden, gegen den Präsidenten anzukämpfen, dem sie diktatorische Gelüste nachsagte, als das Land zu regieren. Sie strauchelte schliesslich über die polnische Version der "Fichenaffäre", die Veröffentlichung einer nicht bereinigten und nicht bewiesenen Liste von Mitarbeitern der früheren Sicherheitsdienste, mit prominenten Namen wie Präsident Walesa, Sejmpräsident, Aussenminister und vielen mehr.

Mit der Wahl von Hanna Suchocka zur Premierministerin, einer angesehenen, mehrsprachigen Juristin und Parlamentarierin, die in Strassburg allerdings besser bekannt war als bei der polnischen Bevölkerung, schien sich die politische Lage in Polen zu beruhigen. Ruhig und unemotional, entscheidungsfreudig und sachlich, verpflichtete sie die Koalitionspartner auf ein Regierungsprogramm, das partikuläre Parteiinteressen auf den 2. Platz verwies. Sie bewies ihre Ruhe und Stärke als eine Streikwelle das Land erschütterte und die Streikenden Verhandlungen mit der Regierung forderten. Diese verwies die Arbeiter jedoch an ihre Betriebsleitungen als Verhandlungspartner und konnte sich so vom Gerangel grösstenteils heraushalten. Das zielstrebige Wirtschaftsprogramm brachte 1992 zum ersten Mal ein Ende des Produktionsrückganges, allerdings bei immer noch hoher Arbeitslosigkeit und gemäss Statistik fallenden Realeinkommen, und einem Budget, das unter dem wachsamen Auge des IMF wenig Raum für Investitionen oder Verbesserung der Sozialleistungen zulies.

Schliesslich stürzte die Regierung entgegen allen Erwartungen wegen Streiks von Angestellten im Erziehungs- und Gesundheitswesen. Es war ausgerechnet die Gewerkschaft Solidarnosc, deren Führer in einem internen Machtkampf sich an Radikalismus zu überbieten versuchten, die den Streik ausrief, mit einem Generalstreik drohte und ihre Abgeordneten zwang, im Parlament einen Misstrauensantrag zu stellen. Der Regierungskoalition, die nach dem Auszug einer kleinen Bauernpartei sowieso schon geschwächt war, fehlte eine einzige Stimme zum Ueberleben, nämlich die eines geschassten Ministers, der "zu spät" im Ratssaal erschien. Dass ausgerechnet Solidarnosc den Anstoss zum Fall der Regierung gegeben hat, zeigt, wie deren Schein verblasst ist. Hämisch meldete das tschechische Radio, dass die Reformer, die die Reformen in Polen eingeleitet haben, nun zu deren Totengräbern wurden! Ende einer Epoche für Polen!

Frau Suchocka reichte die Demission der Regierung ein, die der Präsident ablehnte. Dafür löste er sofort das Parlament auf und schrieb Neuwahlen aus, die nun Mitte September durchgeführt werden sollen.

Mit seinem raschen Handeln, womit eigentlich nur wenige gerechnet haben, hat sich Präsident Walesa wieder einmal als Meister der Situation gezeigt. Die Auflösung geschieht jedoch nach der Unterzeichnung eines neuen Wahlgesetzes, das mit einer Sperrklausel von 5% dafür sorgen sollte, dass die Zersplitterung des aufgelösten Parlamentes sich nicht wiederholt. In einem mutigen Schritt legte er auch das Veto gegen ein neues Rentengesetz ein, dessen finanzielle Auswirkungen das mühsam mit dem IMF ausgehandelte zulässige Budgetdefizit massiv erhöht und IMF-Hilfe, Pariserklub Schuldenreduktion und weitere Hilfszusagen an Polen in Frage gestellt hätten. Einmal mehr bewies Präsident Walesa, dass der Reformkurs, so hart er auch ist, nicht abgebrochen wird, schon gar nicht jetzt, da sich untrüglich die ersten Erfolge zeigen. Um Unterstützung für die Fortführung der Reformen zu gewinnen, lancierte Präsident Walesa auch die Idee einer "parteilosen" Reformbewegung, die allerdings noch näher präzisiert werden muss. Offensichtlich geht es ihm darum, auf der nationalistischen Rechten bei den vielen Splitterparteien, wo er viele Unterstützungen haben soll, genügend Stimmen zu mobilisieren, um zusammen mit den traditionell für Reformen eintretenden Parteien der gegenwärtigen Kurs zu bewahren. Also keine Partei, keine Schwächung des Zentrums, wohl aber Mobilisierung von Wählern auf der Rechten, die der Urne fern bleiben würden. Ob diese Strategie gelingt, ist vorläufig noch zweifelhaft. Präsident Walesa müsste seine Idee schärfer präzisieren und einen eigentlichen Apparat aufbauen, der die Wähler effektiv an die Wahlurne bringt, was beides bis jetzt nicht geschehen ist.

\* \* \* \* \*

Noch ein Wort zur besonderen Rolle der katholischen Kirche in Polen. Traditioneller Hort des Polentums, auch zu Zeiten als kein polnischer Staat existierte, war sie unter dem Kommunismus die einzige Organisation, die nicht der Kontrolle des Staates unterstand. Zum Beispiel war die katholische Universität Lublin die einzige nichtstaatliche Hochschule im gesamten Ostblock! Nach der Unterdrückung von Solidarnosc fand diese fast automatisch Unterschlupf in den Pfarrhäusern, und die Kirche half bei der Verfassung und Verbreitung von Untergrundliteratur, Theaterstücken und allem, was sich der staatlichen Kontrolle zu entziehen versuchte. Mächtig gefördert wurde die Oppositionsrolle durch die Wahl eines polnischen Papstes, dessen Besuche in Polen das Regime meist in Verlegenheit brachten, mobilisierte Papst Johannes Paul II doch immer Massen, die sich an keiner organisierten Manifestation der kommunistischen Machthaber sehen liessen.

Mit dem Zusammenbruch des Regimes hat die katholische Kirche ihren "Feind" verloren und muss nun ihre Rolle in der Gesellschaft neu definieren. Es genügt nicht, gegen den Materialismus zu wettern, und die vom Papst empfohlene Neumissionierung Westeuropas durch Polen stösst nicht nur im Westen auf berechtigte Zweifel. Da die katholische Kirche in Polen straff hierarchisch organisiert ist, und die Hierarchie als sehr konservativ bezeichnet werden muss, ist diese Neuorientierung nicht einfach. Errungenschaften des Vaticanums II die bei uns selbstverständlich sind, wie z.B. vermehrte Mitarbeit und Mitsprache der Laien, sind hier tabu oder wurden, auf Druck reformbestrebter, jüngerer Bischöfe, wenigstens in die Kompetenz der Diözesanbischöfe delegiert.

Während früher Messebesuch, Taufe und Teilnahme an religiösen Feiern sehr oft mehr indirekte Demonstration gegen das Regime als Ausdruck echten Glaubens waren, riskiert die Kirche nun bei der endlich erlangten Freiheit und dem Fehlen des atheistischen Druckes, ihre Schäflein zu verlieren. Plumpe Eingriffe in die Tagespolitik, wie Unterschriftensammlung in den Kirchen gegen das frühere liberale Abtreibungsgesetz, oder namentliche Erwähnung von der Kanzel herab der "wählbaren" Kandidaten haben das Ansehen der Kirche nicht gefördert, und es war irgendwie bezeichnend, dass bei Meinungsumfragen hin und wieder sogar die Polizei und die Armee der katholischen Kirche den Rang abliefern.

Eine Neugestaltung der Stellung der katholischen Kirche in Polen, worunter ich persönlich vor allem eine Hinwendung auf soziale Belange sehe (Aidskranke - für die Kirche immer noch ein Tabu - unverheiratete Mütter, Alkoholismus, Drogenkonsum etc, etc, etc.) dürfte aber solange auf sich warten lassen, als die "kämpfenden Bischöfe", die sich in 45 Jahren einer totalitären, atheistischen Regierung bewähren mussten, noch in Amt und Würden stehen. Bis es soweit ist, dürften sich die heute immer noch prallvollen Kirchen aber um einiges geleert haben.

### Aussenpolitik

So sprunghaft und unberechenbar die Innenpolitik Polens in den letzten 4 Jahren verlief, so geradlinig präsentiert sich seine Aussenpolitik. Das ist zum grossen Teil der Verdienst des Völkerrechtlers Skubiszewski, eines Parteilosen, der dank seiner Sachkenntnis allen 4 Regierungen seit dem Umbruch angehört hat und so etwas wie als ruhender Pol einer nicht immer sehr ruhigen Regierungsequipe bezeichnet werden kann. Wie unentbehrlich sein Gewicht und seine Stellung in der Regierung war, zeigte sich kürzlich, als er kurzfristig auf die Kandidatur für ein Restmandat im Haager Gerichtshof verzichtete, da sein Ausscheiden die Regierung übergebühlich geschwächt, resp. die Wahl eines Nachfolgers zu einem wüsten Streit innerhalb der Koalition hätte führen können.

Polens Aussenpolitik musste sich von Anfang an an seiner geopolitischen Lage orientieren; mächtige Nachbarn im Osten, wie im Westen. Also Errichtung eines Vertrauensverhältnisses mit beiden grossen Nachbarn, aber unter Erlangung der vollen Souveränität. Dazu gehörte der Abzug der sowjetischen Truppen, deren letzte Kampfelemente im November 1992 Polen verliessen. Die verbleibenden Transport- und Uebermittlungstruppen werden auf Ende 1993 abgezogen.

Die 2. Priorität bestand in der staatsrechtlichen Absicherung der Grenzen, wobei natürlich die "Oder-Neisse-Linie" in der Bundesrepublik immer noch ein emotionelles Thema darstellte. Beim Staatsbesuch Bundeskanzlers Kohl im November 1989 in Polen - unterbrochen durch einen Blitzbesuch in Berlin, um den Fall der Mauer zu feiern - konnte auch dieses Thema entschärft werden. Der Grenzvertrag D-PL wurde kurz darauf vom deutschen Bundestag angenommen. Mit Ausnahme von Litauen sind nun Polens Grenzen rundherum staatsvertraglich abgesegnet. Mit Litauen, mit dem infolge der widerrechtlichen Besetzung des Gebietes von Wilna durch polnische Truppen in den 20er Jahren sowie der in diesem Raum starken polnischen Minderheit besondere Probleme bestehen, steht ein Freundschaftsvertrag kurz vor dem Abschluss.

Die dritte und auf die Dauer wichtigste Priorität, bestand in einem allumfassenden Einbau in den Westen und seinen Organisationen. Also Assoziation mit EG und EFTA, Einzug in den Europarat, Mitgliedschaft bei CERN, COST und weiteren (west)-europäischen Organisationen.

Parallel zu dieser Ausrichtung auf den Westen ging die Teilnahme an regionalen Zusammenschlüssen einher: Visegradgruppe mit der damaligen Tschechoslowakei und Ungarn (inzwischen sogar mit Freihandelsabkommen), Eintritt in die ex-Hexagonale, Mitarbeit im baltischen Rat.

Dieser Einbau in den Westen kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Polen's Sicherheitsbedürfnis nur ungenügend befriedigt ist. Es ist nicht NATO-Mitglied und der NACC ist kein vollwertiger Ersatz für Mitgliedschaft. Es befindet sich weiterhin im Glacis, jetzt gegen Osten gerichtet, ohne bindende Zusage vom Westen. Besorgt beobachtet es die Entwicklung in Russland, und Belarus ist zu schwach, um einen echten Pufferstaat gegenüber potentiellen Gefahren aus dem Osten zu bilden. Polens aktive Teilnahme an friedensbildenden und erhaltenden Aktivitäten der UNO und KSZE täuschen nicht darüber hinweg, dass es kein grosses Vertrauen in die Durchschlagskraft dieser Organe hat, falls es diese im Notfall je brauchen sollte. Verstärkt wird dieses Gefühl der Ohnmacht durch die Tatsache, dass Polens Armee heute nicht in der Lage ist, eine Rundumverteidigung zu garantieren.

## Wirtschaftspolitik

Wenn man bedenkt, dass für den Uebergang von der Plan- zu Marktwirtschaft weder in Theorie noch Praxis Beispiele und Vorbilder bestanden, so hat Polen mit seiner Pioniertat Grosses geleistet, das ohne weiteres als Leitfaden für die Reformen weiter östlich dienen könnte. Von begangenen Fehlern kann man ja auch lernen.

Der nach dem früheren Vizepremier und Finanzminister benannte Balcerowicz-Plan hatte 3 Hauptstossrichtungen: Rückführung der Hyperinflation von 800 - 1000 im Jahr 1989 auf ein erträgliches Mass; Stabilisierung des Zlotys mit Einführung der inneren Konvertibilität; Privatisierung und Restrukturierung der Staatsbetriebe.

Ein starker Produktionsrückgang, fallende Realeinkommen und das bis jetzt in Polen unbekanntes Phänomen der Arbeitslosigkeit waren die unmittelbaren Folgen. Andererseits wurde die Hyperinflation gebändigt, der Zloty blieb über längere Perioden stabil, die Läden füllten sich mit Waren und die Schlangen verschwanden. Fast lautlos ging die sogenannte "kleine Privatisierung" von Läden, Servicebetrieben und kleineren Gewerben vor sich, und der Privatsektor trägt nach weniger als 4 Jahren Reformprozesses schon zwischen 30 - 40% des BSP bei, und beschäftigt mehr als 50% der Arbeitnehmer.

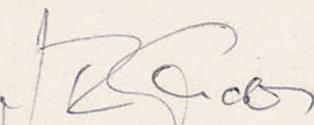
Einzig die Privatisierung der grossen Staatsbetriebe geht bedeutend langsamer vor sich als erwartet, und das ausländische Kapital zögerte, im Grossen zu investieren. Während zuerst damit gerechnet wurde, dass sich die Staatsbetriebe unter dem Druck der Konkurrenz rasch am Markt orientieren würden, waren diese weder fähig noch willig, sich umzustellen. Auch stellten die liberalen Regierungen Mazowiecki und Bielecki kaum in Rechnung, welche Riesenbeträge für die Restrukturierung nötig wären. Erst in letzter Zeit sind sektorale Restrukturierungspläne erstellt worden, aber die Kosten für deren Durchführung sind vorläufig prohibitiv (z.B. 4-5 Mrd. \$ für die Stahlindustrie) und bei schon fast 3 Mio. Arbeitslosen auch die sozialen Kosten zu hoch.

Trotz diesen Problemen mit Privatisierung und Restrukturierung scheint es, dass Polen als erstes östliches Reformland die Talsohle durchschritten hat. Im letzten Jahr kam der Rückgang der Produktion trotz eines Dürrejahres mit hohen Ausfällen für die Landwirtschaft zum Stillstand und für dieses Jahr wird sogar ein leichtes Wachstum vorausgesagt. Was Polen allerdings noch vermisst, ist vermehrter Zugang zu den westlichen Märkten, vor allem jetzt, da der Handel mit den alten Comecon-Staaten weiterhin notleidend ist.

\* \* \* \* \*

Gesamthaft betrachtet, stimmt die Lage auf wirtschaftlichem Gebiet optimistisch, mit viel Dynamismus, Geschick und einem erstaunlichen Mass an privater Initiative. Es wird in erster Linie von der Konsolidierung der innenpolitischen Lage abhängen, wie rasch sich Polen in den Westen zu integrieren weiss. Da muss die noch junge Demokratie noch tüchtig dazulernen.

Der Schweizerische Botschafter



J. R. Gaechter