

## Der EUROskeptizismus der Europa-Optimisten

Rafał Riedel, Chemnitz

### Zusammenfassung

Das Ziel dieser Analyse ist, das Phänomen des EUROskeptizismus der Polen vor dem Hintergrund der in Polen weit verbreiteten positiven Einstellung gegenüber der Europäischen Union und dem Prozess der europäischen Integration darzustellen. Dieser vermeintliche Widerspruch wird auf der Grundlage von europaweiten (Eurobarometer) und polnischen (CBOS) Meinungsumfragen erläutert. Die Ergebnisse werden durch das Prisma der wichtigsten politischen und ökonomischen Standpunkte interpretiert sowie auch in ihrer Veränderung im Laufe der Zeit betrachtet.

EUROskeptizismus wird hier als Komplex von Einstellungen und Ansichten wie auch kritischen Aktivitäten im Hinblick auf die Währungsunion im vereinten Europa aufgefasst. Dabei unterscheiden sich die EUROskeptischen Argumente in den Ländern der Eurozone naturgemäß von denen außerhalb derselben. Auch gibt es deutliche Unterschiede in den kritischen Einstellungen innerhalb dieser beiden Gruppen. Im Falle Polens kreisen sie um die Frage einer eventuellen Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Geldpolitik. Gleichzeitig sind die EUROskeptischen Ansichten in das größere Phänomen des Europaskeptizismus eingebettet, der in Polen bisher in sehr moderater Form auftrat. Grundsätzlich vertreten sowohl die polnische Gesellschaft als auch die politischen Eliten eher eine europafreundliche Haltung. Auf gesellschaftlich-politischer Ebene trat eine europaskeptische Einstellung erst im Zusammenhang mit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union deutlich hervor, und zwar in der Phase vor dem Beitrittsreferendum im Jahr 2003. Vorher, unmittelbar nach 1989, auf der Welle des Transformationsmottos »Rückkehr nach Europa«, war man der EU mit Zweckoptimismus begegnet, als einer Art gelobtem Land, das politische Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand bietet. Dies veränderte erst der Prozess der Beitrittsverhandlungen, als die Europäische Union aufhörte, das »gelobte Land« zu sein und sich auch in Form von Übergangsphasen, Beschränkungen, und Produktionsquoten darstellte. Damals tauchten auf der politischen Bühne, jedoch auch das nur saisonal, offen europaskeptische Parteien auf, wie zum Beispiel die *Liga der Polnischen Familien (Liga Polskich Rodzin – LPR)* – die interessanterweise nach den ersten Jahren der EU-Mitgliedschaft Polens schrittweise aus dem politischen Geschehen verschwand –, wie auch gemäßigt europaskeptische Parteien, die sich ihrerseits als europarealistisch beschrieben, wie zum Beispiel *Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS)*. Dies war eine normale Folge der sinkenden Unterstützung für die Idee der Mitgliedschaft in der Europäischen Union seit Mitte der 1990er Jahre bis zum Ende

der Beitrittsverhandlungen im Dezember 2002 (siehe Grafik 2 auf S. 6).

Erst infolge der Intensivierung des »Regierungsprogramms zur Information der Bevölkerung«, das ursprünglich als Informations- und Bildungskampagne gedacht war, sich aber angesichts der sinkenden Zustimmung in den Meinungsumfragen zur Mitgliedschaft Polens in der EU in eine Werbekampagne wandelte, kehrte sich der Trend um. Die Kampagne direkt vor dem Referendum brachte die Trendwende, die sich bis zu Beginn der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 halten sollte. Die Zustimmung zur europäischen Integration stieg in den ersten Jahren der EU-Mitgliedschaft systematisch an. Dies war das Ergebnis dessen, dass sich die Ängste vor unerwarteten Folgen der Mitgliedschaft zerstreut hatten und dass die polnische Bevölkerung und Wirtschaft wesentliche Vorteile der EU-Mitgliedschaft zu nutzen wussten – vor allem waren dies neben dem Zugang zum gemeinsamen Markt die EU-Fonds, insbesondere der Kohäsionsfonds und die Strukturfonds: Bedingt durch die stärker werdende Regionalpolitik, wurde Polen der größte Budgetempfänger in der EU, und zwar auf Kosten Frankreichs, das bis zur Erweiterung der Union im Rahmen der Agrarpolitik am meisten vom EU-Budget profitiert hatte.

Dieser positive Trend wurde erst im Jahr 2008 aufgehalten, was nach Ansicht vieler Experten mit der europäischen Wirtschaftskrise verbunden war, die in der ganzen EU den Anstieg europaskeptischer Einstellungen beförderte. Allerdings muss auch auf die banale Wahrheit verwiesen werden, dass sich die Unterstützung für die Europäische Union in Polen damals um zirka 90 Prozent bewegte und schlicht und einfach nicht mehr wachsen konnte. Darüber hinaus verliert das Argument vom Einfluss der Krise auch angesichts der Wirtschaftsdaten an Gewicht, die deutlich zeigen, dass Polen das einzige Land in der EU war, das während der gesamten Krisenjahre ein positives Wirtschaftswachstum aufwies. Die polnische Wirtschaft zeigte zwar eine gewisse Abschwächung ihrer Wachstumsdynamik, war aber vor

dem Hintergrund der gesamten EU und insbesondere der anderen Länder Ostmitteleuropas eine Ausnahme.

Dennoch muss ehrlicherweise festgestellt werden, dass es im Jahr 2008 eine Trendwende gab. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern war dies allerdings die am wenigsten ausgeprägte Form von Europaskeptizismus, was die von Eurostat erhobenen Daten im neuesten »Eurobarometer« belegen (siehe Tabelle 3 und 4 auf S. 16 und 17).

### Der Ukraine-Konflikt beeinflusst die Wahrnehmung der EU

Interessanterweise wurde die Dosis des Europaskeptizismus, die sich in Polen in den Jahren 2008 bis 2012 zeigte, mit den Ereignissen östlich der polnischen Grenze korrigiert. Der Anblick der Fahnen der Europäischen Union auf dem Kiewer Majdan im Winter 2013/14, die dezidierte Europaorientierung eines beträchtlichen Teils der ukrainischen Gesellschaft und weiter die dramatischen Ereignisse auf der Krim und in der Ostukraine stellten für die Polen wichtige Bezugspunkte dar. Für viele war es ein ernüchterndes Moment, der mit aller Deutlichkeit die Alternative der strategischen prowestlichen Entscheidungen zeigte, die Polen nach 1989 getroffen hatte. Der russisch-ukrainische Konflikt wird in Polen im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedern als größte Bedrohung wahrgenommen, was vor dem Hintergrund der schwierigen historischen (und gegenwärtigen) Beziehungen zu Moskau und der Ukraine-Sympathie eines bedeutenden Teils der polnischen Bevölkerung sowie der Tatsache verständlich ist, dass Polen das einzige EU-Mitglied ist, das eine gemeinsame Grenze sowohl mit Russland als auch mit der Ukraine hat. Viele Polen erinnern sich auch, dass die wirtschaftliche Situation Anfang 1990 in Polen und in der Ukraine sehr ähnlich war. Seitdem ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Polens als Folge der gelungenen Schocktherapie und der Fortsetzung von Reformen um ein Vielfaches gestiegen, während die Ukraine in den Abgrund von Stagnation, Korruption, Oligarchisierung und Abhängigkeit von Moskau stürzte. Im Ergebnis schätzten die Polen ihren sozialen und wirtschaftlichen sowie auch ihren geopolitischen Status und die Bedeutung ihrer Zugehörigkeit zu den westlichen Sicherheits- und Wirtschaftsstrukturen. Infolgedessen erreichte die Unterstützung für die EU über 90 Prozent und es scheint, als könne diese nur aus statistischen Gründen nicht noch höher sein.

Die Verknüpfung des Ukraine-Konflikts mit der Wahrnehmung der EU sowie die Einstellung gegenüber der Situation in der Ukraine und der Politik Russlands heben die Polen deutlich von anderen Nationen Ostmitteleuropas ab. Der Frage »Meinen Sie, dass die Situation in der Ukraine die Sicherheit des Landes bedroht?«

stimmten mit 61 Prozent die meisten Polen zu, gefolgt von 57 Prozent der Slowaken, die eine gemeinsame Grenze mit der Ukraine haben, aber nur 48 Prozent der Ungarn, was offensichtlich das Ergebnis einer anders gestalteten Politik Budapests gegenüber Moskau ist.

Ernüchternd sind auch die Antworten auf die Frage, ob Russland nach Einfluss in unserem Teil Europas streben werde. 62 Prozent der Polen antworteten mit »ja«. Unter den Slowaken waren es nur 27 Prozent und von den befragten Ungarn stimmten 41 Prozent zu.

### Eurozone – das »brennende Haus«

Allerdings geht der polnische Enthusiasmus für Europa nicht mit der Unterstützung für den Beitritt Polens zur Eurozone einher. In dieser Hinsicht erweisen sich die Polen als EUROskeptisch auf »britischem« Niveau. Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern lassen sich als Faktoren, die EUROskeptizismus fördern, Fragen der Ökonomie, der Identität und der Politik unterscheiden. Versuche, sie auseinanderzudividieren, sind hauptsächlich akademischer Art, im realen Leben treten sie gleichzeitig auf und überlagern oder verstärken sich gegenseitig. Zudem weisen neueste Untersuchungen auch auf den Faktor Wirtschaftskrise als eine der stärksten Determinanten für die Einstellung gegenüber der Eurozone hin. Intuitiv würde man vermuten, dass dort, wo sich die Krise am stärksten ausbreitet, auch ein Anstieg des Europa- und EUROskeptizismus zu beobachten ist – in vielen Ländern ist dies auch der Fall. Allerdings gibt es auch Untersuchungen, die zu anderen als zu diesen intuitiven Überlegungen kommen, beispielsweise von Fabio Serricchio, Myrto Tsakatika sowie Lucia Quaglia, die schlussfolgern, dass die wichtigste Quelle für die gegenwärtige Welle des Europaskeptizismus nicht auf die Krise zurückzuführen ist, auch wenn sich natürlich der indirekte Einfluss der sich allgemein verschlechternden wirtschaftlichen Situation als wesentliche Determinante nicht ausschließen lässt.

In der Argumentation gegen die gemeinsame Währung haben Kritiker des Eurosystems von Anfang an darauf hingewiesen, dass die große wirtschaftliche Heterogenität des gemeinsamen Währungsraums die größte Bedrohung für dieses Projekt darstellt. Allein die Tatsache der unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaften der EU-Länder ist eine Herausforderung. Unter den Bedingungen eines Marktes, der auf einer Zollunion ohne einheitliche Währung basiert, hatten die Länder mit geringerer Wettbewerbsfähigkeit die Möglichkeit, diese Schwäche über die Abwertung der eigenen Währung zu kompensieren. Der für den Export günstigere Währungskurs erlaubte dann den Exporteuren, »Luft zu schnappen«. Allerdings wurde im europäischen Zusammenhang dieses wichtige Argument

der unterschiedlich ausgeprägten Wirtschaftsstrukturen und unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit von politischen Argumenten überlagert. Der Druck der damaligen politischen Eliten der EU-Mitgliedsländer erwies sich als stärker. Es wurde schlicht argumentiert, dass die Währungsunion im Laufe der Zeit zu zunehmender Konvergenz führen würde.

Im Zusammenhang mit dem EUROskeptizismus muss allerdings auch festgehalten werden, dass ungefähr bis zum Jahr 2009 die deutliche Mehrheit der Beobachter die Eurozone als Erfolg bewertete. Die wichtigsten Vorteile, die herausgestellt wurden, waren die Tatsache, dass die Eurozone eine Zone des Wachstums mit niedriger Inflationsrate, des stabilen Wechselkurses, niedriger Zinssätzen und mit leichtem Zugang zu Krediten ist, was den Anstieg des Handels und die wirtschaftliche Integration sowie auch die finanzielle Integration befördert. Sichtbarer Ausdruck dieses positiven Urteils war der Anstieg der Anzahl der Mitgliedsländer der Eurozone. Gegenwärtig gehören ihr 19 Länder an – erst im Januar 2015 trat Litauen, ein weiterer Nachbar Polens, der Eurozone bei.

Nach der größten Krisenwelle waren skeptische Stimmen zu hören, die vor allem auf folgende Aspekte hinwiesen:

- Die Eurozone war und ist kein vollständig optimaler Währungsraum,
- in der Konsequenz wird sie asymmetrischen Kostenschocks ausgesetzt;
- das schwache Niveau der fiskalischen Integration (die ein Allheilmittel im Kampf mit den asymmetrischen Schocks sein kann);
- die fehlende Möglichkeit, die eigene Währung abzuwerten;
- die Notwendigkeit, die Union zu praktizieren (Sanktionen bei fehlender Fiskaldisziplin, die Regulierung der Frage des Verhältnisses zwischen der Verschuldung der Banken und des Staates).

Jedes einzelne Argument bedürfte einer eigenen Analyse. Hier wäre nur wichtig darauf hinzuweisen, dass die genannten Fakten und Bewertungen schon vor der Finanzkrise 2007/2008 vorlagen. Dennoch erhielt die Eurozone bis dahin eher positive Bewertungen. Die Argumente der EUROskeptiker in der öffentlichen Debatte in Polen waren und sind von den genannten rationalen finanz- und wirtschaftspolitischen Argumenten weit entfernt. Sie verweisen zum Beispiel auf den zu erwartenden Teuerungseffekt, den Verlust der Souveränität oder die Unterordnung unter das deutsche Wirtschaftsmodell. Was die EUROskeptischen Argumente im Zusammenhang mit der Krise betrifft, müssten sie wiederum für jedes Mitgliedsland einzeln analysiert werden. In Griechenland werden andere präsentiert (vor

allem Kritik an den Sparmaßnahmen) als in Deutschland (vor allem Kritik an den Kosten der Hilfspakete für die südeuropäischen Staaten). In Polen wurde unterdessen die Wirtschaftskrise in Europa vor allem als Krise der Eurozone wahrgenommen, was nicht ganz der Wahrheit entspricht. Dessen ungeachtet verfestigte sich im öffentlichen Diskurs zur Frage des Beitritts Polens zur Eurozone die Überzeugung, dass man »nicht in ein Haus eintreten sollte, das brennt«. Darüber hinaus trugen die eigene Währung und ihr elastischer Kurs als automatischer Stabilisator der Wirtschaft während der Krise dazu bei, dass die polnische Wirtschaft relativ unbeschadet die Krisenwellen umschiffte.

### Hoffnungen und Ängste – pro und contra EURO

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Stimmung in der polnischen Bevölkerung pro oder contra Währungsunion, ergibt sich nach dem neuesten Bericht des Meinungsforschungsinstituts CBOS zu diesem Thema (November 2014) folgendes Bild: Die Unterstützung für den Beitritt Polens zur Eurozone weist eine beständig fallende Tendenz auf. Diese ist mindestens seit dem Jahr 2002 wahrnehmbar, das heißt, sie begann sogar vor dem offiziellen Beitritt Polens zur Europäischen Union im Mai 2004. Die Phase der Wirtschaftskrise hatte keinen signifikanten Einfluss auf die Dynamik dieser Tendenz. Der Anteil der Gegner des Beitritts zur gemeinsamen Währung beträgt mit 68 Prozent deutlich die Mehrheit (siehe Grafik 8 auf S. 10).

Unter den drei wichtigsten Folgen der Einführung des Euro in Polen wird zuerst die Preissteigerung (64 Prozent der Befragten), gefolgt vom ungünstigen Wechselkurs für den Zloty in den Euro (42 Prozent) genannt. Der am häufigsten genannte positive Effekt, Erleichterungen für Reisende (35 Prozent), folgt an dritter Stelle (siehe Grafik 14 auf S. 14). Die Teilnehmer der Umfrage beurteilen eher negativ als positiv den Einfluss der eventuellen Zugehörigkeit Polens zur Eurozone aus der Perspektive der polnischen Wirtschaft im Allgemeinen und der polnischen Unternehmer (siehe Grafik 9 auf S. 10 und Grafik 10 auf S. 11), sowie eher negativ als positiv aus Sicht derjenigen, die einen Bankkredit aufnehmen (siehe Grafik 12 auf S. 12). Hier zeigt sich, dass in Polen ökonomische Bildung in diesem Bereich notwendig ist, suggeriert das wirtschaftliche Basiswissen doch gerade, dass hinsichtlich der Zinssätze von Bankkrediten die Mitgliedschaft in der Eurozone von großem Vorteil wäre. Die Zinssätze der Europäischen Zentralbank (EZB) bleiben auf einem relativ niedrigeren Niveau als die Zinssätze der Polnischen Nationalbank (Narodowy Bank Polski – NBP). Darüber hinaus würde das Problem der Kreditaufnahme in Fremdwäh-

zung (in Polen vor allem in Schweizer Franken) und das damit verbundene Risiko getilgt.

Zusammenfassend lässt sich zuvörderst feststellen, dass das oberflächlich betrachtete Paradox der Koexistenz der einerseits starken proeuropäischen und prointegrativen Einstellung der Polen und des andererseits weitgehenden EUROskeptizismus weder ein zufälliges noch ein kurioses Phänomen ist. Die Argumente, die für die Zugehörigkeit Polens zur Europäischen Union allgemein sprechen, nämlich der Zugang zu einem einheitlichen Markt, die vier Freiheiten (Personen, Waren, Dienstleistungen, Kapital) und der Zufluss von EU-Geldern, sind andere Argumente als die im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in der Eurozone (die erwartete Verteuerung von Produkten und Leistungen). Dies ist typisch für eine Gesellschaft, die relativ arm ist und die sich eine Existenz aufbaut, und für eine Wirtschaft, deren Preise sich beständig auf niedrigem Niveau gehalten haben, was bis zu einem gewissen Grad das niedrige Einkommensniveau in Polen neutralisiert.

Von Bedeutung ist dabei auch der Faktor der Information. Einiges weist darauf hin, dass die Polen kein angemessenes Wissen über das Thema der Währungsintegration haben. Die deutliche Mehrheit erreicht allein das Argument eines eventuellen Preisanstiegs (was zusätzlich von EUROskeptischen Politikern genährt wird, wie gegenwärtig im Präsidentschaftswahlkampf zu beobachten ist), das andere Argumente für oder gegen den Beitritt Polens zur Eurozone verdeckt. Sogar die offiziellen Berichte der Polnischen Nationalbank werden immer EUROskeptischer und legen nahe, dass Polen einen Beitritt zur gemeinsamen Währung erst nach der vollständigen Überwindung der Folgen der Wirtschaftskrise in Europa und der Ordnung der Währungsunion in Betracht ziehen sollte.

Die Krise, einer der stärksten Faktoren, der die Einstellung der Europäer zum Projekt der Integration

bestimmt, hat die Haltung der Polen gegenüber der gemeinsamen europäischen Währung nicht grundlegend verändert, sondern vertieft nur manche Tendenzen, die bereits in der Phase vor der Krise sichtbar waren. Dies ist sicherlich eine Folge davon, dass die polnische Wirtschaft die Krise relativ unbeschadet überstanden hat.

Ein letzter wichtiger Punkt, der im Zusammenhang mit der potentiellen Mitgliedschaft Polens in der Eurozone aufgegriffen werden muss, ist die politische Dimension. Der Verzicht auf den Zloty macht eine Verfassungsänderung notwendig und keine Partei und keine denkbare Koalition verfügt über die notwendige parlamentarische Mehrheit, um die Änderung durchzusetzen. Die entschieden negative Position von *PiS* gegenüber der Zugehörigkeit Polens zur Eurozone blockiert jedwede kurz- und mittelfristige Beitrittsperspektive. Auch die Haltung mancher Wählergruppen gegenüber dem Euro stimmt nicht optimistisch. Sogar die relativ proeuropäische Koalition aus *Bürgerplattform* (*Platforma Obywatelska – PO*) und *Polnischer Bauernpartei* (*Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL*), die Polen seit dem Jahr 2007 regiert, ist hier nicht einig. Die Wählerschaft der *PO* gehört zu denjenigen, die den Euro am positivsten bewerten, während die Wähler der *PSL* (obwohl diese die Gruppe der Landwirte repräsentiert, das heißt diejenige soziale Gruppe in Polen, die am meisten von der EU-Mitgliedschaft profitierte) eindeutig gegen die Ersetzung des Zloty durch den Euro eintreten – auf ähnlichem Niveau wie die Wählerschaft von *PiS*. Eine Situation, in der weder *PiS* noch die Parteien der gegenwärtigen Koalition aus *PO* und *PSL* an einer offenen politischen Debatte über die Zugehörigkeit Polens zur Eurozone interessiert sind, verheißt für die Integration Polens in die Währungsunion nicht das Beste.

*Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate*

#### *Über den Autor*

Dr. habil. Rafał Riedel, Politologe, bekleidet die DAAD-Gastdozentur für EU Governance-Studien an der TU Chemnitz. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Europäische Union, insbesondere die gemeinsame Klimapolitik, der gemeinsame Markt und der EUROskeptizismus. In seiner Habilitation entwickelte er methodische Instrumente zur Bewertung von EU-Ratspräsidentschaften.