

Analyse

Polen fünf Jahre in der EU – wirtschaftlich ein großer Erfolg

Reinhold Vetter, Warschau

Zusammenfassung

Polens Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist eine Erfolgsgeschichte. Der Beitritt des Landes zur Gemeinschaft am 1. Mai 2004 gehört zu den wichtigsten Errungenschaften seit dem Systemwechsel in den Jahren 1989/90. Das wissen auch die polnischen Bürger zu schätzen. Selbst auf dem vorläufigen Höhepunkt der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Frühjahr 2009 fiel die Zustimmung zur EU nicht unter 75 %. Die Umfragen zeigen, welche Erfolge die Menschen mit der Mitgliedschaft verbinden: den ökonomischen Fortschritt Polens, die Durchlässigkeit der Grenzen aufgrund des Schengen-Systems, die Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten überall in Europa, die Stabilisierung der Landwirtschaft. Die globale Krise verdeutlicht aber auch die Gefahren der Integration in die europäischen und internationalen Märkte. Nun muss sich zeigen, wie stabil gerade die ökonomischen Fundamente sind, die mit dem EU-Beitritt geschaffen wurden. Die künftige Haltung der Polen zur EU wird nicht zuletzt davon abhängen, wie die Gemeinschaft die Folgen der Krise überwindet.

Natürlich war der EU-Beitritt vor fünf Jahren nicht die Stunde Null des wirtschaftlichen Erfolgs, ebenso wenig wie die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft die einzige strukturelle Basis dafür ist, dass sich Polen auf den internationalen Märkten behaupten kann. So schuf die 1989 eingeleitete ökonomische Transformation die entscheidende Grundlage dafür, dass Polen heute über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügt. Der verfassungsrechtlich und gesetzlich fundierte Wandel umfasste damals alle Bereiche der Wirtschaft und des Finanzsektors sowie die entsprechenden Institutionen. Später, nach der Einleitung des Beitrittsprozesses aufgrund der Anerkennung der Kopenhagener Kriterien der EU durch Polen, war die Übernahme des Rechtsbestands der Gemeinschaft (Acquis Communautaire) der nächste entscheidende Schritt zur Festigung der wirtschaftlichen Grundlagen des Landes. Polen engagiert sich aber nicht nur in der EU, sondern auch in anderen internationalen Institutionen wie Weltbank, Internationaler Währungsfonds und OECD.

Auch die Öffnung Polens für ausländisches Kapital erfolgte schon vor dem EU-Beitritt. Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment – FDI) hat die wirtschaftliche Struktur des Landes verändert, das technologische Niveau der Produktion angehoben, für mehr Produktivität gesorgt und so die Konkurrenzfähigkeit der polnischen Exportprodukte gestärkt. Ebenso vollzog sich die Umorientierung und Diversifizierung des Außenhandels weg von der einseitigen Bindung an die Partner des einstigen sozialistischen Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) schon Jahre vor der Eingliederung in die EU.

Auch die harten Erfahrungen der gegenwärtigen globalen Krise sind, wenngleich strukturell anders gelagert, im Grunde nicht Neues für das marktwirtschaftliche Polen. Schon im Rahmen der sogenannten Transformationsrezession in den frühen 1990er Jahren ging das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dramatisch zurück. Der damalige Strukturwandel, der vor allem durch den Abbau industrieller Strukturen, die Reduzierung landwirtschaftlicher Tätigkeit und den Aufbau eines modernen Dienstleistungssektors gekennzeichnet war, führte zur Vernichtung vieler Arbeitsplätze. Erst viel später ging die Arbeitslosigkeit systematisch zurück.

Generell lässt sich sagen, dass die wirtschaftliche Dynamik der jungen EU-Staaten Ostmitteleuropas in erster Linie daher rührt, dass sie den Entwicklungsrückstand gegenüber dem Westen aufholen wollen. Im Rahmen dieser Anstrengung spielt die EU eine ganz wichtige Rolle.

Licht und Schatten der ökonomischen Integration

Die Integration in den gemeinsamen Markt führte zu einem konjunkturellen Aufschwung, der sich insbesondere durch Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von 6,2 % und 6,6 % in den Jahren 2006 und 2007 manifestierte. Lag das BIP im Jahr 2003 bei 43 % des EU-Durchschnitts, so erreichte es bereits 51 % im Jahr 2008. Signifikant stieg auch der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen, der im Jahr 2007 den bisherigen jährlichen Spitzenwert von 16,6 Mrd. Euro für den Zeitraum seit 1989 erreichte. Deutschland entwickelte sich zum größten Investor in Polen. Außerdem profitierte der polnische Außenhandel vom EU-Beitritt. Sein Volu-

men erreichte 2008 das Zweieinhalbfache des Wertes von 2003. Auch beim Austausch von Waren und Dienstleistungen ist Deutschland der wichtigste Partner Polens. Es wäre Gegenstand einer gesonderten Untersuchung, den Aufschwung einzelner Branchen der polnischen Volkswirtschaft im Zuge der EU-Integration zu analysieren, als da wären der Dienstleistungssektor, insbesondere Straßen- und Lufttransport, die Lebensmittelindustrie und der Fahrzeugbau. Andererseits demonstriert die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise auch die Schattenseiten der Integration Polens in die europäischen und die globalen Märkte. Das Land ist nun stärker internationalen Konjunkturzyklen, finanzwirtschaftlichen Verwerfungen und Energieproblemen unterworfen. Wer sich der globalen Marktwirtschaft aussetzt, muss auch deren Defizite aushalten.

Dabei steht Polen weitaus besser da als die anderen EU-Staaten Ostmitteleuropas und auch einige EU-Mitglieder im Westen. So liegen die Prognosen für die Entwicklung des polnischen BIP in diesem Jahr bei Werten zwischen plus 1,5 und minus 1,5 %. Zum Vergleich: Das BIP wird in Lettland und Estland um 16 bis 18 %, in Rumänien, Ungarn und der Slowakei um 4 bis 6 % und in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich um 3 bis 7 % zurückgehen.

Zusammen mit der Tschechischen Republik gehörte gerade auch Polen in den letzten Monaten zu denjenigen EU-Staaten, die sich gegen den im Zuge der globalen Krise aufkommenden nationalen Protektionismus in der Gemeinschaft gewehrt haben – einen Protektionismus, wie er besonders bei der Absicherung französischer Autoproduzenten sichtbar wurde, die andererseits gerade durch ihre Produktionsstätten in östlichen EU-Staaten enorme Profite erzielt hatten.

Nachhaltige Modernisierung

Jenseits der konjunkturellen und finanziellen Folgen der gegenwärtigen weltweiten Erschütterungen verfügt Polen über ökonomisch-zivilisatorische, aus der EU-Mitgliedschaft resultierende Errungenschaften, die auch durch die globale Krise nicht abgeschwächt oder gar außer Kraft gesetzt werden können. So hat in der Wirtschaft bzw. in den mit ihr befassten Institutionen ein erster Entbürokratisierungsprozess eingesetzt, der sich in den nächsten Jahren fortsetzen dürfte. Die Energiewirtschaft des Landes wurde durch die Übernahme des *Acquis Communautaire* gezwungen, mehr Konkurrenz und damit Preiswettbewerb zuzulassen. Die Produkte der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie haben durch die Beachtung der EU-Qualitätsstandards eine größere Konkurrenzfähigkeit auf den westlichen Märkten erlangt.

Angesichts des verschärften EU-internen Wettbewerbs wurden viele private polnische Unternehmer gezwungen, Führungstätigkeit, Marktanalyse, Finanzplanung und Produktionssteuerung zu verbessern. Die Bedeutung kleiner und mittelständischer Unternehmen in Polen hat zugenommen, auch wenn bis heute kein wirkliches »Gründerklima« herrscht.

Aber nicht nur die Wirtschaft insgesamt und die Unternehmenseite haben vom EU-Beitritt Polens profitiert. Auch die Arbeitnehmer spüren die Vorteile der Mitgliedschaft. Durch die Integration des Landes in den europäischen Binnenmarkt kommen sie stärker mit modernen Technologien, Produktionsabläufen und Arbeitsprozessen sowie Führungsmethoden in Berührung. Andererseits erleben sie am eigenen Leib, welche politischen und materiellen Druckmittel gerade auch westliche Investoren anwenden, wenn sie ihren Profit maximieren wollen oder aber wegen des harten Konkurrenzkampfes auf den nationalen und globalen Märkten Kosten sparen wollen. Dazu zählt das Abdrängen der Gewerkschaften, die Etablierung ausgefeilter Prämiensysteme und im Extremfall die Verlagerung von Produktionsstätten in andere Länder. Mit dem Beitritt zur EU musste auch Polen lernen, wie schwierig Sozialpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung ist.

Ein ganz entscheidender Faktor ist die Migration. Die EU-Mitgliedschaft hat die Mobilität vieler Polen stark erhöht. In den Jahren 2004 bis 2007 stieg die Zahl derjenigen, die in westlichen EU-Staaten arbeiteten, von 1 Mio. auf zeitweise 2,3 Mio. Die meisten polnischen Arbeitsemigranten, aber auch Studenten gingen nach Großbritannien, Irland, Deutschland, in die Niederlande und nach Italien, je nach dem Grad der Öffnung der Arbeitsmärkte dieser Länder. Inzwischen hat die Migration in westliche Richtung etwas nachgelassen. Im Zuge der globalen Krise kehren Polen gerade aus Großbritannien und Irland zunehmend in die Heimat zurück.

Kaum zu überschätzen sind die positiven kulturellen Auswirkungen der Migration. Viele, gerade junge Polen, die im Westen waren oder weiterhin dort sind, haben ihre Fremdsprachenkenntnisse verbessert, ihre fachliche Qualifikation erhöht und die kulturell-gesellschaftlichen Gegebenheiten ihres Gastlandes näher kennengelernt – auch wenn sie oft Tätigkeiten ausübten oder ausüben, die nicht ihrer Qualifikation entsprechen. Besonders seit dem EU-Beitritt Polens haben viele junge Menschen mit Hilfe ihrer Familien zunehmend Geld in ihre Aus- und Fortbildung investiert, um sich besser auf einen Aufenthalt im Westen vorzubereiten. Die Migration ist außerdem ein finanzieller Faktor. Polnische Emigranten schi-

cken jährlich bis zu 20 Mrd. Zloty nach Hause, womit sie nicht nur ihren Familien helfen, sondern auch zur Begrenzung des Defizits in der polnischen Leistungsbilanz beitragen.

Nicht zu übersehen sind aber auch die negativen Folgen der Migration. Gerade in denjenigen Regionen Polens, in denen ausländische Investoren besonders aktiv sind, kam es zu einem empfindlichen Mangel an Fachkräften. Das wiederum führte zu einem überdimensionalen Anstieg der Einkommen in bestimmten Branchen, der den Zuwachs an Arbeitsproduktivität weit übertraf. Zu einem enormen gesellschaftlichen Problem wurde das Phänomen der »Migrationswaisen«, also die große Anzahl von Kindern, die von ihren emigrierenden Eltern bei Verwandten und Bekannten in Polen zurückgelassen wurden, was die Gefahr der Vernachlässigung nach sich zieht, so dass sie in ihrer psychischen, schulischen und sozialen Entwicklung gehemmt werden.

Generell gesehen hat die EU-Mitgliedschaft Polens den heimischen Arbeitsmarkt stark verändert. Der wirtschaftliche Boom stoppte den jahrelangen Anstieg der Arbeitslosigkeit und führte zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gerade in technologisch hochwertigen Branchen. Schließlich sank die Arbeitslosenquote erheblich unter 10 %, wozu natürlich auch die Emigration beitrug. Inzwischen nimmt die Arbeitslosigkeit aufgrund der Auswirkungen der globalen Krise wieder zu, wobei aber nicht zu erwarten ist, dass sie erneut jene dramatischen Ausmaße annimmt, wie sie vor und nach der Jahrtausendwende gegeben waren.

Weitgehend ungelöst sind nach wie vor die großen strukturellen Probleme des polnischen Arbeitsmarktes, wie die hohe Arbeitslosigkeit unter jungen und älteren Menschen sowie in bestimmten Regionen und Branchen und außerdem die nach wie vor im europäischen Vergleich katastrophal niedrige Beschäftigungsquote. Das von der Regierung Tusk aufgelegte Programm »50plus« zur Wiedereingliederung älterer Menschen in den Arbeitsprozess dürfte erst mittelfristig Wirkung erzielen.

Verkehrssystem noch weit vom mittleren EU-Standard entfernt

Wer durchs Land fährt und seine Eindrücke mit früheren Erfahrungen vergleicht, erkennt sehr schnell, wie sehr sich die polnische Infrastruktur im Zuge der EU-Mitgliedschaft des Landes verändert hat. EU-Gelder vor und nach dem Beitritt haben erheblich dazu beigetragen, den Bestand an Autobahnen, Landstraßen, Eisenbahnlinien, Brücken, Mülldeponien und Kläranlagen zu erweitern und zu verbessern. Das gilt für die West-Ost-Autobahn A2 zwischen Stryków (nahe Lodz) und Nowy Tomyśl

(westlich von Posen) und die schlesische Autobahn A4 ebenso wie für die Schnellstraßen S1 (Bielsko-Biała–Cieszyn), S7 (Białobrzegi–Jedlińsk) und S22 (Elbing–Grzechotki) sowie für die Modernisierung bzw. Teilmodernisierung der Eisenbahnverbindung Warschau–Berlin, Warschau–Lodz und Siedlce–Terespol.

Doch bei genauerem Hinsehen begreift man auch sehr schnell, dass Polen gerade hinsichtlich des Verkehrssystems noch sehr weit vom mittleren Standard der EU entfernt ist. Geht es beispielsweise um die Dichte des Autobahnnetzes, dann liegt Polen unter den 27 EU-Mitgliedern an vorletzter Stelle, nur noch »übertrafen« durch Lettland. Die Ursachen für diese Defizite sind objektiver Natur (geographische Gegebenheiten, Kumulation von Infrastrukturproblemen in bestimmten Regionen, bürokratisch-administrative Hinterlassenschaften des Sozialismus), resultieren aber auch aus aktuell ausgeprägten Mängeln (starke Bürokratisierung des EU-Geld-Managements, mangelndes Regelwerk für öffentliche Ausschreibungen, Führungsschwäche regionaler und lokaler Verantwortlicher, unproduktiver Dirigismus der Warschauer Regierungszentrale).

Der EU-Beitritt hat aber auch bewirkt, dass sich die Mehrheit der polnischen Bauern zum ersten Mal seit Beginn der marktwirtschaftlichen Transformation in den Jahren 1989/90 als Gewinner der neuen Zeiten begreift.¹ Dies steht im klaren Gegensatz zu den negativen Prognosen der EU-Skeptiker, insbesondere des rechten politischen Spektrums im Vorfeld der EU-Beitritts am 1. Mai 2004.

Der massive Zufluss von EU-Geldern (Direkthilfen für die Landwirte, Beihilfen für die Produzenten von Zuckerrüben, Obst, Milch, Raps sowie für Tierzüchter u. a. m.) hat dazu beigetragen, dass der durchschnittliche Verdienst der in der Landwirtschaft Tätigen im Jahr 2008 um 90 % über dem von 2000 lag. Außerdem hat sich seit der Öffnung der Grenzen gezeigt, dass Teile der polnischen Landwirtschaft durchaus der internationalen Konkurrenz standhalten können. Der polnische Agrarexport stieg deutlich an. Bis heute verzeichnet Polen einen deutlichen Überschuss im Handel mit den meisten anderen EU-Staaten.

Doch fünf Jahre nach dem EU-Beitritt zeigt sich auch, dass der Strukturwandel in der polnischen Landwirtschaft noch nicht sehr weit gediehen ist. Das gilt besonders für die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe, die Erhöhung der Produktivität und

¹ Siehe unter anderem Polen-Analysen Nr. 51 vom 5.5.2009. Kwasowski, Marcin/Zaleski, Sebastian: Die Landwirtschaft in Polen fünf Jahre nach dem Beitritt zu Europäischen Union.

<http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen51.pdf>

die Reduzierung der Beschäftigung. Trotzdem ist die Zahl modern wirtschaftender Agrarbetriebe in einzelnen polnischen Regionen wie etwa Niederschlesien in den letzten Jahren stark angestiegen. Vermutlich wird dieser Modernisierungsprozess noch mindestens ein Jahrzehnt anhalten.

Ohne EU-Mittel wäre vieles nicht möglich gewesen

Wie schon am Beispiel der Infrastruktur und der Landwirtschaft gezeigt, hat Polen erheblich von EU-Geldern profitiert – sowohl vor dem Beitritt als auch während der fünfjährigen Mitgliedschaft. Ohne diese Hilfe wäre der ökonomische Fortschritt des Landes geringer ausgefallen. Allein im Zeitraum zwischen 1. Mai 2004 und 31. Dezember 2008 flossen 26,5 Mrd. Euro an EU-Mitteln ins Land. Da Polen in derselben Periode einen Mitgliedsbeitrag von 12,5 Mrd. Euro entrichten musste, blieb ein Nettoertrag von 14 Mrd. Euro. Laut EU-Finanzrahmen für 2007 bis 2013 kann Polen in diesem Zeitraum insgesamt 68 Mrd. Euro erwarten. 70 % des ehrgeizigen Straßenbauprogramms der Regierung von Ministerpräsident Donald Tusk, das sich auf einen Gesamtwert von 121 Mrd. Zloty beläuft, sollen mit diesen Geldern finanziert werden.

Aus einer Aufstellung des Regierungsamts für EU-Integration (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej – UKIE) geht hervor, dass die EU-Mittel in den letzten Jahren vor allem für den Bau und die Modernisierung von Straßen und Eisenbahnlinien, die Entsorgung und Verwertung von Müll, die Einrichtung von Industrieparks und Technologiezentren, die Modernisierung von Krankenhäusern und Sportanlagen, den Bau moderner Netze für den Datentransfer sowie die Restaurierung von Bau- und Kunstdenkmälern verwendet wurden. Regional gesehen waren die Woiwodschaften Masowien, Schlesien, Niederschlesien, Großpolen, Kleinpolen und Lodz die wichtigsten Nutznießer. Viele polnische Privatunternehmer, die sich erfolgreich um EU-Unterstützung bemühten, konnten in diesem Zusammenhang auch ihre Produkt- und Finanzplanung verbessern.

Andererseits liegt bei der Nutzung von EU-Mitteln noch vieles im Argen. So wurde von den Geldern, die im Rahmen der Kohäsionsfonds in den Jahren 2004 bis 2006 für größere Infrastrukturprojekte im Transportwesen und im Umweltschutz bewilligt wurden, bis heute nur knapp die Hälfte abgerufen. Bei den Strukturfonds waren es immerhin gut 90 %. Die Gründe für dieses Manko sind vielfältig; dazu zählen die bürokratischen eigentumsrechtlichen Hemmnisse beim Autobahn- und Straßenbau, die mangelnde Transparenz bei

öffentlichen Ausschreibungen, Schwierigkeiten bei der inländischen Gegenfinanzierung von Projekten, Widersprüche zwischen infrastrukturellen Erfordernissen und ökologischen Schutzvorschriften, Kompetenzgerangel zwischen der Warschauer Regierungszentrale und regionalen bzw. lokalen Behörden und die schlichte Unfähigkeit von Verwaltungen, förderungswürdige Projekte zu entwerfen.

Wie wichtig die EU-Finzen für Polen sind, zeigt sich gerade auch in der gegenwärtigen globalen Krise. So bewilligten die Staats- und Regierungschefs während des EU-Gipfels im März 2009 einen Hilfsfonds von 50 Mrd. Euro, der für EU-Mitglieder zur Verfügung steht, die wie Polen noch nicht der Eurozone angehören. Angesichts der vergleichsweise moderaten Auswirkungen der Krise auf die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen des Landes kann es sich die polnische Regierung vorerst leisten, Gelder aus diesem Fonds nicht in Anspruch zu nehmen.

Doch die Krise verdeutlicht auch eine Fehlentscheidung der nationalkonservativen Regierung von Ministerpräsident Jarosław Kaczyński, die bis Herbst 2007 im Amt war. Anders als die slowakische Regierung versäumte sie es, in der damals noch günstigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation den Beitritt Polens zur Eurozone auf den Weg zu bringen. So war die slowakische Krone die einzige ostmitteleuropäische Währung, die im Verlauf der Krise (bis zur Einführung des Euro am 1. Januar 2009) von dramatischen Kursschwankungen verschont blieb. Nun, da die Krise ihre volle Wirkung entfaltet, ist es natürlich schwieriger, die Weichen für eine baldige Übernahme des Euro zu stellen. Immerhin hat die Regierung Tusk im September 2008 das Ziel der Übernahme des Euro politisch deutlich aufgewertet. Bislang hält sie an der »Arbeitshypothese« fest, dass Polen die EU-Gemeinschaftswährung am 1. Januar 2012 einführen solle. Das aber würde bedeuten, dass das Land noch in diesem Jahr in die Vorbereitungsphase Wechselkursmechanismus II (engl.: ERM II) eintreten muss, was aber nur möglich ist, wenn vorher ein fester Kurs des Zloty zum Euro festgelegt wird. Doch das erscheint schwierig, da Polen vorerst das Maastricht-Kriterium eines maximalen Defizits im Staatshaushalt von 3 % des BIP nicht erfüllt. Im Jahr 2008 lag das Defizit bei 3,9 %, in diesem Jahr könnte es sogar mehr als 6 % betragen. Die EU-Kommission hat deshalb ein Defizitverfahren gegen Polen empfohlen. Auch die Einhaltung des Inflationskriteriums dürfte in diesem und im kommenden Jahr schwierig werden.

Im EU-Rat der Finanzminister (Ecofin) und in den Gremien der Europäischen Zentralbank (EZB) ist die

Bereitschaft, Polen grünes Licht für den Euro zu geben, auch deshalb nicht besonders ausgeprägt, weil man nicht weiß, ob Polen noch in diesem Jahr in der Lage sein wird, die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für die baldige Übernahme des Euro zu schaffen. Das gilt z. B. für die notwendige Änderung der Verfassung. Die nationalkonservative Opposition um den früheren Ministerpräsidenten Jarosław Kaczyński möchte die Einführung des Euro am liebsten auf unabsehbare Zeit verschieben und auch die Polnische Zentralbank (Narodowy Bank Polski – NBP) legt keine besondere Eile an den Tag.

Immerhin ist es der Regierung Tusk gelungen, die Debatte über die Einführung des Euro aus den Kreisen der Experten in die polnische Öffentlichkeit zu tragen und damit die Bürger des Landes mit der Erkenntnis vertraut zu machen, das in absehbarer Zeit der Verzicht auf das »Nationalheiligtum« Złoty anstehen könnte. Das zeugt vom politischen Mut der Regierung.

Schengen sehr populär

Ein wichtiger Schritt zur Förderung des Warenaustausches, des Transportverkehrs und der Reisefreiheit der Bürger zwischen Polen und seinen EU-Nachbarn war der Beitritt des Landes zum sogenannten Schengen-System. Selten hat ein Ereignis derart viel europäischen Enthusiasmus der Menschen in Polen freigesetzt wie die Abschaffung der Grenzkontrollen im Dezember 2007. Polizei und Grenzschutz betonen, dass durch die aus den Schengen-Vereinbarungen resultierende verstärkte Sicherung der östlichen und südöstlichen EU-Außengrenze Polens Schmuggel und illegaler Personenverkehr spürbar zurückgegangen seien. Polen empfindet es als Prestigegewinn, dass die EU-Grenzschutzagentur Frontex in Warschau stationiert wurde. Fachleute betonen aber auch, dass die Agentur mit ihrem Standort in der polnischen Hauptstadt doch reichlich weit von den Brennpunkten der EU-Migrationsproblematik im Mittelmeer und an den Außengrenzen zum Balkan angesiedelt und damit nicht voll einsatzfähig sei. Andererseits wurde in Słubice ein polnisch-deutsches Polizeizentrum eingerichtet, das z. B. den einschlägigen Datenaustausch gewährleistet.

Sehr unterschiedlich sind die Meinungen in Polen, wenn es darum geht, die ökonomischen Folgen der Anpassung an die ökologischen Standards der EU zu bewerten. Immerhin herrscht Einigkeit darüber, dass der Anpassungsprozess zu einer graduellen Anhebung der Luft-, Wasser- und Bodenqualität geführt und damit sowohl die Grundlagen wirtschaftlicher Tätigkeit als auch die Lebensqualität der Bürger verbessert hat. Ohne

die entsprechenden EU-Gelder wäre dieser Fortschritt nicht möglich gewesen. Das polnische Regierungsamt für EU-Integration schätzt, dass die Umweltausgaben in den zwei Jahrzehnten nach dem Beitritt am 1. Mai 2004 etwa 120 bis 140 Mrd. Złoty umfassen werden – finanziert sowohl mit EU- als auch mit einheimischen Mitteln.

Der Widerspruch zwischen dem ökonomisch-infrastrukturellen Reformbedarf Polens und den EU-Standards für den Umweltschutz führte wiederholt auch zu politischen und juristischen Streitigkeiten zwischen Warschau und Brüssel. So musste die Regierung Tusk schließlich dem Druck der EU nachgeben und einer Fernstraßenverbindung im Nordosten Polens zustimmen, die um das Naturschutzgebiet Rospuda herumführt. Tusks Vorgänger Kaczyński hatte sich aus ökonomischen und verkehrspolitischen Gründen für eine Trasse quer durch das Naturschutzgebiet entschieden.

Der innerpolnische Streit dreht sich auch um die Frage, ob Polen im Vorfeld des EU-Beitritts zu wenig Übergangsfristen in Sachen Ökologie ausgehandelt hat – Übergangsfristen gerade im Sinne jener Branchen, denen es schwerfällt, Konkurrenzfähigkeit auf den einheimischen und internationalen Märkten zu erlangen, ohne mit den Umwelтанforderungen der EU in Konflikt zu geraten. Anders als die polnischen Unternehmen hatten ihre westlichen Konkurrenten und damit deren Tochterunternehmen in Polen seit Jahrzehnten die Möglichkeit, sich auf die Umweltstandards der EU einzustellen.

Immerhin hat Polen im Zuge der Beitrittsgespräche zehn Übergangsfristen ausgehandelt, die insbesondere Unternehmen der polnischen Energiewirtschaft die Anpassung an EU-Verhältnisse erleichtern sollen. Den polnischen Regierungsvertretern gelang es außerdem, auf dem EU-Gipfel im Dezember 2008 den von der Brüsseler Kommission vorgeschlagenen Katalog für den Klimaschutz so zu modifizieren, dass die Kosten für die polnischen Unternehmen und privaten Haushalte reduziert wurden.

Bürger messen den politischen Institutionen der EU wenig Bedeutung bei

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Mitgliedschaft Polen ökonomisch gestärkt und damit auch resistenter gegen globale Krisen wie die gegenwärtige gemacht hat. Wichtige Errungenschaften dieser fünf Jahre haben allgemeinen Charakter und werden weit über den jetzigen Krisenzyklus hinaus Bestand haben. EU-Mitglieder Ostmitteleuropas wie Polen und die Tschechische Republik, anders als die baltischen Staaten, Ungarn und perspektivisch die Slowakei, kommen

auch deshalb besser durch die Krise, weil ihr wirtschaftliches Wohlergehen nicht ganz so stark von Export abhängig bzw. ihr Binnenmarkt größer ist und weil ihr enormes Wachstum der letzten Jahre eben nicht nur von kreditgetriebenem Konsum abhing, der besonders in Lettland und Estland inzwischen völlig eingebrochen ist.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob das bisherige ökonomische Krisenmanagement der Regierung mittelfristig ausreichen wird. Anders als ihre Kollegen in den westlichen und auch einigen östlichen EU-Staaten haben sich Tusk und seine Minister bisher eher moderat verhalten, wenn es um Konjunkturprogramme, Einsparungen im Staatshaushalt und staatliche Hilfen für den Finanzsektor ging. In jüngster Zeit deutet sich an, dass der Ministerpräsident mit dem Antikrisen-Engagement seines Finanzministers Jacek Rostowski eher unzufrieden ist.

Deutlich sichtbar ist auch, dass das ökonomische Erstarken des EU-Mitglieds Polen auch zur Festigung seiner politischen Position in der Gemeinschaft beigetragen hat. So war es kein Zufall, dass Warschauer Warnungen gegen nationalen Protektionismus etwa Frankreichs im Rahmen der europäischen Krisendebatte durchaus Gehör fanden, ebenso wie die Mahnungen aus Prag. Auch die von Polen maßgeblich mit auf den Weg gebrachte so genannte »Östliche Partnerschaft« hat eine handfeste ökonomische Komponente. Im Apparat der EU-Kommission gewinnen die mehr als 1.000 polnischen Mitarbeiter an Einfluss.

Während die Erweiterung vom Mai 2004 und die damit verbundene wirtschaftliche Integration die EU im globalen Umfeld ökonomisch gestärkt hat, steht die

weitere politische Integration der Gemeinschaft in den Sternen. Selbst wenn der Lissaboner Reformvertrag die letzten Hürden nehmen sollte, sind entscheidende Fragen damit noch nicht beantwortet:

- Wie wird der Vertrag in der Praxis funktionieren?
- Wie wird mit den Beitrittswünschen der Ukraine, der Türkei und einiger Balkanstaaten umgegangen?
- Wie wird das Demokratiedefizit in der Gemeinschaft überwunden?
- Wie wird die strategische Führungskraft der EU-Spitzen und die Effektivität des EU-Apparats gestärkt?

Auch die Autoren der Studie »5 years of Poland in the European Union« des Regierungsamts für EU-Integration sind sich dessen bewusst, dass auch Polen nicht um eine Diskussion dieser Fragen herumkommt – umso mehr, als die Umfragen ein deutliches Missverhältnis offenbaren, was darin besteht, dass zwar 75 % der Gesellschaft die EU-Mitgliedschaft des Landes eindeutig befürworten, aber nur 20 bis 30 % beabsichtigen, an der Wahl zum Europäischen Parlament teilzunehmen. Die Bürger sehen die ökonomischen Vorteile der EU, messen den politischen Institutionen der Gemeinschaft aber kaum Bedeutung zu.

So ist die polnische Regierung auch nicht zu beneiden, wenn es um die Vorbereitung der EU-Präsidentschaft des Landes in der zweiten Jahreshälfte 2011 geht. Es dürfte nicht einfach werden, die bislang für die Präsidentschaft anvisierten Schwerpunkte wie künftige Erweiterungen, die Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Entwurf des EU-Finanzrahmens für 2013 bis 2019 sowie die Diversifizierung von Energieträgern tatsächlich zum Arbeitsprogramm zu machen.

Über den Autor

Reinhold Vetter lebt als freier Publizist in Warschau. Bis 1994 war er Polen-Korrespondent des ARD-Hörfunks, dann bis Frühjahr 2009 Korrespondent des Handelsblattes für Ostmittel- und Südosteuropa. Zuletzt erschien von ihm »Wohin steuert Polen? Das schwierige Erbe der Kaczynskis«. Links-Verlag, Berlin 2009.