

Analyse

Kohabitation nowy

Artur Kopka, Frankfurt (Oder), und Claudia Schäfer, Freiburg

Zusammenfassung

Probleme der Kohabitation von *PiS*-Staatspräsident Lech Kaczyński und *PO*-Ministerpräsident Donald Tusk, die aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Kernbereichen der Innen- und Außenpolitik auftreten und die Effektivität des Regierungshandelns beeinträchtigen, sind Gegenstand der Analyse. Nach einer kurzen Erläuterung der verfassungsrechtlichen Entwicklung werden die Konfliktsituationen in der Außen- und Innenpolitik zwischen den beiden Institutionen der doppelköpfigen Exekutive skizziert, um anschließend die gesellschaftliche Wahrnehmung des Konflikts zu beleuchten.

»Kto rządzi Polską?«, »Wer regiert Polen?« fragte im August 2008 *Newsweek Polska* und brachte damit eine aktuelle Problemlage der polnischen Politik auf den Punkt, die spätestens seit den Differenzen um die Repräsentation Polens bei den europäischen Gipfeln auch ein europaweites Medienecho hervorruft.

Schon als Jarosław Kaczyński Minuten nach der Verkündung des Wahlergebnisses der Parlamentswahl vom 21. Oktober 2007 eine »entschiedene und harte Opposition« ankündigte, drängte sich der Schluss auf, dass er diese nicht zuletzt durch seinen Zwillingsbruder Lech zu betreiben gedachte. Glaubte man dagegen den Aussagen des Staatspräsidenten Lech Kaczyński selbst, dessen gemäßigteres politisches Profil als positive Ausgangslage gedeutet werden konnte und der in einem Interview mit der Tageszeitung *Rzeczpospolita* zehn Tage später betonte, dass er nur selten von seinem Vetorecht Gebrauch machen und sich ganz klar auf seine verfassungsmäßigen Rechte beschränken würde, könnte diese neue Spielart des Nebeneinander von Regierungschef und Staatspräsident aus verschiedenen politischen Lagern – Kohabitation genannt – tatsächlich günstigere Bedingungen vorfinden als die früheren Kohabitationen unter der »Kleinen Verfassung« (KV) von 1992 und der »Neuen Verfassung« (NV) von 1997.

Mit dem vorläufigen Ende der »IV. Republik« durch die Ablösung von Ministerpräsident Jarosław Kaczyński (*Recht und Gerechtigkeit* / *Prawo i Sprawiedliwość* – *PiS*) durch Donald Tusk (*Bürgerplattform* / *Platforma Obywatelska* – *PO*) infolge der Parlamentswahl war in Warschau ein exekutives Nebeneinander von zwei Lagern des Mitte-Rechts-Spektrums eingetreten, die sich nicht so sehr in der Programmatik wie im politischen Stil unterscheiden. Auch wenn die Debatte um den außenpolitischen Kurs Tusks sowie die für Polen so wichtige Frage nach der eigenen Rolle in Europa regelmäßig wesentlich ausführlicher thematisiert wird als die institutionelle Entwicklung, stellt sich die Frage nach dem Zusammen-

wirken von Donald Tusk und Präsident Lech Kaczyński (*PiS*) ganz grundsätzlich, denn die neue Konstellation mit Donald Tusk als Ministerpräsidenten und Staatspräsident Lech Kaczyński, dessen Amtszeit noch bis mindestens 2010 andauert, weicht insofern von der bisherigen Kohabitations-Situation zwischen postkommunistischen und Post-Solidarność-Politikern ab, als beide Parteien und Politiker aus einem in sich zerstrittenen Lager stammen.

Welche Kompetenzkonflikte sind seit 2007 aufgetreten? Wie sind deren Auswirkungen auf die politische Stabilität in Polen zu bewerten? Welche Unterschiede sind gegenüber den früheren Phasen der Kohabitation zu konstatieren? Diese Fragen sollen im Folgenden näher beleuchtet werden – erstens durch eine Annäherung an die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verhältnisses von Präsident und Ministerpräsident in der Neuen Verfassung von 1997, zweitens durch die Analyse der neuen politischen Situation seit 2007 und drittens durch ein kurzes Schlaglicht auf die gesellschaftliche Wahrnehmung des Konflikts.

Verfassungsrechtliche Grundlagen des Konflikts

Die in der NV eindeutiger definierten Rollen weisen Parlament und Regierung, nicht dem Präsidenten, eine »dominante Position innerhalb der Staatsleitung« (Art. 146 NV) zu. Dabei liegen einige ehemalige Präsidialkompetenzen nun ausdrücklich in der Hand des Ministerrates, etwa die allgemeine Leitung im Bereich der Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen (Art. 52 NV). Im Vergleich zur KV werden die Kompetenzen des Präsidenten eingeschränkt (Art. 126 III NV), denn das Gesetzesveto des Präsidenten kann nun bereits mit einer 3/5-Mehrheit zurückgewiesen werden (Art. 122 NV), er kann kein Veto mehr gegen den Haushalt einlegen und er muss sich für ein Veto *oder* die Weiterleitung an das Verfassungsgericht

entscheiden, da eine Weiterleitung an das höchste Judikativorgan nicht mehr möglich ist, wenn das Parlament das Veto bereits erfolgreich abgewehrt hat. Insbesondere bedarf der Wille des Präsidenten der Vermittlung durch die Regierung, indem der Ministerpräsident alle nicht in den Bereich ausdrücklich aufgelisteter Machtkompetenzen fallenden Amtspapiere des Präsidenten gegenzeichnen muss. Damit erstarkte die »systemgebundene Stellung der Regierung« und insbesondere des Ministerpräsidenten.

Trotz der hier nachgezeichneten Veränderungen im Detail ist kritisiert worden, dass die NV keine Vorschläge enthalte, die tieferliegenden Ursachen für die immer wiederkehrenden institutionellen Spannungen der Zeit von 1989 bis 1997 zu beheben. Trotz positiver Konsolidierungsfortschritte ist die Diskussion um staatliche Institutionen nicht beendet. Seit dem Wahlsieg der *PiS* im Herbst 2005 und der Wahl Lech Kaczyńskis zum Präsidenten zielte die Agenda von der »IV. Republik« u. a. auch auf den Umbau der staatlichen Institutionen zugunsten eines starken Präsidenten, der endlich Stabilität in die nach wie vor wechselhafte politische (Parteien-)Landschaft bringen sollte. Dabei wird konsequent übersehen, dass es gerade der balancierte Semi-Präsidentalismus (bzw. das parlamentarisch-präsidentielle System) der Verfassung von 1997 war, der mit immerhin vier Jahren Regierung Buzek und zweieinhalb Jahren Regierung Miller mehr Stabilität und Effizienz hervorbrachte. Mit dem Untergang des Projekts der »IV. Republik« zeichnete sich allerdings auch keine verfassungsändernde Mehrheit mehr ab, die eine Stärkung der Macht des Präsidenten zulasten des Parlamentes tatsächlich hätte umsetzen können.

Lech Kaczyński und die neue politische Situation nach 2007

Bereits unmittelbar nach den Wahlen von 2007 deutete die längere Abwesenheit von Präsident Lech Kaczyński in der Öffentlichkeit darauf hin, dass dieser sich mit der neuen politischen Situation nur schwer würde arrangieren können. Auch mit der absichtlich verzögerten Nominierung von Donald Tusk zum Ministerpräsidenten und dem mehr oder weniger direkten Versuch, auf die Besetzung bestimmter Ministerien Einfluss zu nehmen, bewies er die emotionale Bindung an die Partei seines Bruders und dass er sich nicht als unparteiischer Präsident, sondern vielmehr als Vertreter der *PiS*-Programmatik verstehen würde. Es wurde klar, dass das Staatsoberhaupt nach Übernahme der Regierungsverantwortung durch die Koalition der *PO* mit der *Polnischen Bauernpartei* (*Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL*) zum Haupt-

akteur der Opposition werden würde. Einen geradezu symbolischen Charakter hatten dabei die beiden Feierlichkeiten zur Übernahme der Regierungsverantwortung. Zunächst bedankte sich der Präsident während einer groß angelegten Feier mit einer Festrede im Säulensaal des Präsidentenpalais bei seinem Bruder Jarosław Kaczyński für dessen Regierungszeit, wogegen die Verteidigung von Donald Tusk zum neuen Ministerpräsidenten nicht einmal 10 Minuten dauerte und im kleinen Nebensaal abgehalten wurde.

Dass der Präsident sich gerade die Außenpolitik für die Arena seiner Auseinandersetzungen mit der Regierung aussuchen würde, also den Bereich, wo die Auslegung der verfassungsrechtlichen Formulierungen hinsichtlich der Kompetenzen zwischen den beiden exekutiven Machtzentren einen gewissen Interpretationsspielraum zulässt und daher bestimmte Konfliktpotenziale in sich trägt, war abzusehen. Durch die Nominierung der ehemaligen Außenministerin in der Regierung Kaczyński, Anna Fotyga, zur Beraterin des Präsidenten und später zur Leiterin der Präsidialkanzlei war ein Konflikt in der Außenpolitik vorprogrammiert, da Fotyga weniger auf Zusammenarbeit als vielmehr auf Kritik an der Regierungspolitik ausgerichtet war. Die gravierenden außenpolitischen Unterschiede zwischen Präsident und Regierung wurden bald deutlich. Zu den drei außenpolitischen Hauptbereichen, die bisher durch starke Differenzen zwischen Tusk und Kaczyński gekennzeichnet waren, gehören das Verhältnis zu den USA, zu Russland und zur EU. Es zeigten sich dabei zwei unterschiedliche Visionen von Außenpolitik, die pro-europäische von Tusk, die eine engere Zusammenarbeit mit den wichtigsten Ländern der EU in den Mittelpunkt stellt, und die stark pro-amerikanische und anti-russische von Kaczyński, die vor allem durch die angestrebte Integration der Ukraine, Georgiens und anderer post-sovietischer Staaten in den Westen gekennzeichnet ist. Dabei stützt Lech Kaczyński seine Argumente hauptsächlich auf eine bei der *PiS*-Wählerschaft bewährte Rhetorik, die vor allem auf »polnischer Würde«, Misstrauen gegenüber der EU, Skepsis bezüglich der europäischen Integration, antideutschen Stimmungen und einer Politik gegenüber Russland, die nicht »auf Knien« geführt werden sollte, aufbaut.

Konflikte in der außenpolitischen Arena

Die ersten Spannungen in der Außenpolitik ließen nicht lange auf sich warten. Bereits im Dezember 2007 kündigte die Regierung an, auch gegen den Willen des Präsidenten das Truppenkontingent aus dem Irak zurückzuziehen. Kurz danach folgte der Konflikt um die Vertre-

tung polnischer Interessen bei den zwei wichtigen EU-Gipfeltreffen in Lissabon und Brüssel, obwohl sich in der polnischen Außenpolitik bereits etabliert hatte, dass Polen bei den EU-Gipfeln, bei denen vorwiegend wirtschaftliche Angelegenheiten thematisiert werden, vom Regierungschef und bei den NATO-Treffen, wo es um Sicherheitsfragen geht, vom Präsidenten als dem obersten Befehlshaber der Streitkräfte repräsentiert wird. In diesem Falle wurde versucht, eine Auseinandersetzung zwischen den beiden Staatsorganen durch einen Kompromiss zu vermeiden, nach dem in Lissabon Präsident Kaczyński als Chef der polnischen Delegation fungieren, dann aber in Brüssel dem Ministerpräsidenten den ersten Platz einräumen sollte. Unverständlich und verblüffend wirkte dabei insbesondere das Verhalten Lech Kaczyńskis, als er im März 2008 in den Medien die Kritik der *PiS* am Lissabon-Vertrag unterstützte, obwohl dieser Vertrag doch von ihm persönlich ausgehandelt worden war. Erst nach einem »Kompromiss mit der Regierung« erklärte er sich bereit, den Vertrag zu ratifizieren, unterschrieb ihn jedoch erst geraume Zeit später – nach dem Referendum in Irland, nämlich am 10. Oktober 2009.

Zu einer deutlichen Konfliktverschärfung kam es im Juni 2008 wegen der Verhandlungen mit den USA über die Installation von Teilen eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen, das in dem ursprünglichen Umfang von der Regierung Obama nicht mehr weiterverfolgt wird. Der Erfolg dieses Projekts war dem Präsidenten sehr wichtig, weil er ihn als Priorität seiner Außenpolitik verstand. Die Regierung wollte aber für die Stationierung der Raketenabwehr auf polnischem Gebiet von den Amerikanern zusätzliche Zugeständnisse zugunsten der polnische Streitkräfte aushandeln. Nach einem Gerücht, dass die Regierung die Gespräche abbrechen drohe, schickte der Präsident seine Ministerin Anna Fotyga zu klärenden Gesprächen in die USA, um dafür zu sorgen, dass der mächtige Verbündete in keinem Fall »beleidigt« würde. Dieses Verhalten schwächte die Verhandlungsposition der Regierung erheblich. Kurz danach lud Lech Kaczyński Außenminister Sikorski in den Präsidentenpalast und befragte diesen intensiv zu diesem Thema in einem schalldichten Raum, was als ein weiteres Zeichen eines starken Misstrauens gegenüber der Regierungspolitik interpretiert wurde. Darüber hinaus gelangten dabei einige Aufnahmen aus diesem angeblich geheimen Gespräch an die Öffentlichkeit, was zu einer spektakulären Blamage für die Präsidialkanzlei führte.

Im Laufe der Georgien-Krise kritisierte Donald Tusk den Präsidenten für die seiner Meinung nach »zu starken

Worte«, die Lech Kaczyński bei seiner engagierten Rede in Tiflis gegenüber Russland gewählt hatte. Obwohl die Reise nach Georgien zu den spektakulärsten außenpolitischen Erfolgen von Lech Kaczyński gezählt werden kann, machte sich auch bei dieser Gelegenheit die Disharmonie in der Außenpolitik zwischen ihm und der Regierung bemerkbar. Am 14. Oktober 2008 eskalierte der Konflikt zwischen Tusk und Kaczyński medienwirksam. Um die Anwesenheit des Präsidenten beim EU-Gipfel in Brüssel zu verhindern, wurde dem Präsidenten von der Regierungskanzlei die Benutzung des Regierungsflugzeugs untersagt. Tusk hatte vor der Entscheidung gestanden, sich entweder auf Zugeständnisse einzulassen, um eventuell eine friedliche Koexistenz erreichen zu können, oder heftigen Streit und politische Konflikte in Kauf zu nehmen, um seine Regierungsprärogativen zu verteidigen. Lech Kaczyński erschien jedoch trotz gegenteiliger Bemühungen der Regierungsmitarbeiter auf dem EU-Gipfel, denn seine Kanzlei hatte für ihn ein anderes Flugzeug gemietet, und nutzte darüber hinaus die misslungene Regierungsaktion, um einen gewaltigen Medienskandal zu inszenieren.

Nach einem nur scheinbaren und kurzfristigen Tauwetter im Zusammenspiel zwischen den beiden Politikern, das auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit gegen die Weltwirtschaftskrise zurückzuführen war, folgte von Seiten des Präsidenten erneut starke Kritik an der Regierungspolitik, die er, ähnlich wie die *PiS*, als viel zu passiv bewertete, um den Folgen der Krise effektiv entgegenwirken zu können.

Im März 2009 versuchten beide Politiker nach einem gemeinsamen »Ausflug nach Brüssel« die dort beim EU-Gipfel erzielten Erfolge der eigenen Person zuzuschreiben. Jedoch schon zwei Wochen später sollte sich erneut bemerkbar machen, wie schädlich der Konkurrenzkampf zwischen den beiden Machtorganen sein und welche negativen Folgen die mangelnde Zusammenarbeit zwischen ihnen für die polnische Außenpolitik haben kann. Durch den unzureichenden Informationsaustausch zwischen den beiden Kanzleien vor dem NATO-Gipfel im April 2009 verlor Außenminister Radosław Sikorski nicht nur jede Möglichkeit, zum Generalsekretär ernannt zu werden. Seine Chancen waren ohnehin eher gering, jedoch hätte durch strategische Koordination zwischen der Regierung und dem Präsidenten mehr aus dieser Situation gemacht werden können. Die Regierung erwartete für die Zustimmung der Kandidatur des dänischen Ministerpräsidenten Rasmussen ein NATO-Fernmeldebataillon und zumindest einige weniger wichtige Posten im NATO-Apparat. Im Nachhinein warfen sich beide Seiten gegenseitig die Schuld an der Situation vor.



Auch einige Tage später stritten beide, Donald Tusk und Lech Kaczyński, beim EU-NATO- Gipfel nicht nur um den Anspruch auf die Formulierung der Vorgaben für die politische Stellungnahme, sondern auch darum, wer sich mit US-Präsident Barack Obama treffen dürfe. Da keiner von ihnen nachgeben wollte, musste ein gemeinsames Treffen aller drei Politiker organisiert werden.

Urteil des Verfassungsgerichts vom 20. Mai 2009

Infolge des zuvor beschriebenen Konflikts um das Recht, Polen bei wichtigen EU-Gipfeln in Brüssel zu vertreten, stellte Donald Tusk bereits im Oktober 2008 beim Verfassungstribunal den Antrag, das zentrale Staatsorgan zu bestimmen, das dazu berechtigt sei, die Republik Polen während der Sitzungen des Europäischen Rates zu vertreten und damit das Land zu repräsentieren. Um den Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Machtzentren ein Ende zu setzen, sprach das Verfassungsgericht am 20. Mai 2009 folgendes Urteil:

1. Laut Präambel und Art. 133 Abs. 3 sollen der Präsident, der Ministerrat und der Ministerpräsident bei der Ausführung ihrer Verfassungskompetenzen zusammenwirken.
2. Der Präsident als oberster Vertreter der Republik Polen kann laut Art. 126 Abs. 1 die Entscheidung treffen, an der konkreten Sitzung des Europäischen Rates teilzunehmen, wenn er dies als zweckmäßig für die Ausführung seiner im Art. 126 Abs. 2 bestimmten Aufgaben erkennt.
3. Laut Art. 146 Abs. 1,2 und 4 wird die Stellungnahme der Republik Polen vom Ministerrat festgelegt. Der Ministerpräsident vertritt die Republik Polen und präsentiert den festgelegten Standpunkt während der Sitzung des Europäischen Rates.
4. Für die Teilnahme des Präsidenten an der Sitzung des Europäischen Rates ist sein Zusammenwirken mit dem Ministerpräsidenten und dem entsprechenden Minister erforderlich, so wie es im Art. 133 Abs. 3 festgelegt ist, um die Einheitlichkeit der Handlungen gegenüber der EU und ihren Institutionen zu gewährleisten.
5. Das Zusammenwirken des Präsidenten mit dem Ministerpräsidenten und dem entsprechenden Minister gibt ihm die Möglichkeit, sich in Angelegenheiten, die mit der Ausführung seiner Aufgaben laut Art.126 Abs. 2 verbunden sind, zu der vom Ministerrat festgelegten Stellungnahme zu äußern. Er hat auch die Möglichkeit, den Umfang und die Form der Teilnahme des Präsidenten an der konkreten Sitzung des Europäischen Rates zu präzisieren.

Der Beschluss des Verfassungstribunals bedeutet also, dass Lech Kaczyński in Zukunft immer dann an den Sitzungen des Europäischen Rates teilnehmen kann, wenn er dies für richtig hält, die Richtung der Europapolitik jedoch eindeutig von der Regierung bestimmt wird und der Präsident dann auch die Vorgaben des Ministerrates zu befolgen hat.

Die Vetostrategie des Präsidenten

Aber nicht nur in der Außenpolitik gestaltet sich das Verhältnis zwischen Lech Kaczyński und Donald Tusk mehr als problematisch. Mit seinem Vetorecht verfügt der Präsident über ein sehr wirksames Instrument, um der Regierung »Sand ins Getriebe zu streuen«.

Die wichtigsten innenpolitischen Bereiche, in denen die Reformpolitik der Regierung durch den Präsidenten schmerzhaft gehemmt werden kann, sind Fragen der Privatisierung, des Rentensystems sowie des Gesundheits- und Bildungswesens. Selbstverständlich kann dabei nicht davon ausgegangen werden, dass der Präsident den Regierungsvorschlägen stets enthusiastisch gegenüber steht. Dennoch ist es für den politischen Prozess unabdingbar, dass Debatten sachlich und zielgerichtet geführt werden und nicht an Emotionen, persönlichen Animositäten oder politischen Strategien scheitern.

Entgegen den anfänglichen Deklarationen bestand die Taktik von Lech Kaczyński vor dem Hintergrund der 2010 bevorstehenden Präsidentschaftswahlen darin, kleinere Gesetzesvorhaben zu unterschreiben und bei den für die Effektivität der Regierungspolitik relevanten Reformvorschlägen von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen. Um das präsidentielle Veto zurückzuweisen, sind 3/5 der Stimmen im Sejm nötig, deshalb brauchte die Koalition von *PO* und *PSL* immer entweder Stimmen der *PiS*, auf die sie aber natürlich nicht zählen konnte, oder sie war auf die oppositionelle *Demokratische Linksalianz (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD)* angewiesen, die aber um den Aufbau ihres eigenen politischen Images einer sozialdemokratischen Partei bemüht war und deshalb meist kein ausgeprägtes Interesse daran hatte, die Politik der Regierung zu unterstützen.

Bereits beim zweiten Veto des Präsidenten in der laufenden Legislaturperiode wurde aufgrund der fehlenden qualifizierten Mehrheit zu seiner Zurückweisung das Änderungsgesetz über den Rundfunk und das Fernsehen blockiert, was die Absetzung des durch die ehemalige Regierung politisierten Vorstandes in den öffentlichen Medien unmöglich machte. Durch ein weiteres Veto wurde die Durchführung von Privatisierungsvorhaben in Polen gestoppt. Bisher wurden mit den 18 eingelegten Vetos außerdem u. a. Reformen im

Gerichtswesen und Rentensystem, aber vor allem drei Gesetze zur Reform des Gesundheitswesens blockiert, welche die Rettung vieler hoch verschuldeter Krankenhäuser ermöglichen sollten. In seiner Begründung bediente sich der Präsident des populistischen Arguments, wonach in »Polen als dem Land mit gesellschaftlicher Solidarität« die Privatisierung von Krankenhäusern verhindert werden müsse, um der kapitalistischen Kommerzialisierung des Gesundheitswesens im Allgemeinen vorzubeugen.

Zu einem der jüngsten Erfolge Lech Kaczyńskis muss sein Einspruch gegen das von der Regierungskoalition mit anfänglicher Unterstützung durch die *SLD* vorgelegte Mediengesetz gezählt werden. In dem Gesetz sollte eine ganz neue Finanzierungspraxis der öffentlichen Medien verankert werden, die u. a. die Abschaffung der Rundfunkgebühren und die Finanzierung der öffentlichen Medien aus dem Staatshaushalt vorsah. Außerdem sollte dabei auf die direkte Finanzierung der Medieninstitutionen verzichtet und diese durch die Finanzierung von bestimmten Aufgaben ersetzt werden. Darüber hinaus sollte eine stärkere Regionalisierung durchgesetzt werden, indem die einzelnen Regionalanstalten zu unabhängigen Gesellschaften umgestaltet werden sollten. Nachdem jedoch vom Senat Änderungsvorschläge eingebracht wurden, durch die u. a. die Bestimmung eines Minimalbetrages für die Finanzierung der öffentlichen Medien aus dem Staatshaushalt entfiel und ihr Aufgabenkatalog um die Förderung von christlichen Werten erweitert wurde, verlor das Projekt die Unterstützung der *SLD*. Nachdem sich die *PiS*, die *Linke (Lewica)* sowie die parlamentarischen Gruppen *Polen XXI (Polska XXI)*, *Sozialdemokratie Polens (Sojaldemokracja Polski – SdPi)* und *Demokratische Partei (Stronnictwo Demokratyczne – SD)* für die Aufrechterhaltung des Präsidentenvetos ausgesprochen hatten, wurde dieser Gesetzesentwurf abgelehnt.

Erfolglos war im Gegensatz dazu das Veto des Präsidenten zur Verhinderung des Gesetzes gegen die von der *PO* bereits im Wahlkampf 2007 anvisierte Trennung der Funktionen des Justizministers und des Generalstaatsanwalts. Die Notwendigkeit einer Trennung beider Funktionen wurde u. a. bei der kontroversen Amtsführung von Zbigniew Ziobro, Justizminister in der Regierung von Jaroslaw Kaczyński, sichtbar, dem eine Politisierung der Staatsanwaltschaft vorgeworfen worden war. Aus diesem Grund unterstützte auch die oppositionelle *SLD* diesen Gesetzesentwurf, so dass das Präsidentenveto im Oktober dieses Jahres abgewiesen wurde und das Gesetz am 31. März 2010 in Kraft treten wird.

Die gesellschaftliche Wahrnehmung des Konflikts

Als einer der wichtigen Indikatoren zur Analyse des Konflikts zwischen Donald Tusk und Lech Kaczyński kann die gesellschaftliche Unterstützung der beiden Politiker dienen. Bei den Umfragen von CBOS (Zentrum für Erforschung der gesellschaftlichen Meinung) fällt auf, dass die Amtsführung von Lech Kaczyński von der Bevölkerung stets sehr kritisch beurteilt wird. Im Juni 2009 bewerteten nur 22 % der Befragten die politischen Aktivitäten des Präsidenten als »gut«, dabei wurde seine Politikführung von 68 % der Respondenten als »eher schlecht« oder »sehr schlecht« angesehen. Selbst 45 % der Wähler, die Lech Kaczyński bei der Präsidentschaftswahl 2005 ihre Stimme gegeben hatten, stehen seiner Art der Amtsausübung mittlerweile kritisch gegenüber. Dies stellt sich bei Donald Tusk ganz anders dar. Obwohl auch seine Werte kontinuierlich sinken, ist die Zahl der mit ihm als Ministerpräsident zufriedenen Bürger (46 %) immer noch entschieden größer als die derjenigen, die unzufrieden sind (38 %).

Auch die Konflikte zwischen den beiden Machtzentren werden von der Gesellschaft sehr kritisch aufgenommen. Bereits seit Anfang 2008 ist eine große Mehrheit der polnischen Bevölkerung der Meinung, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten schlecht funktioniert. Im Januar 2009 waren es 90 % der Befragten. Dabei vertraten 60 % der Bürger die Meinung, dass Lech Kaczyński zu oft von seinem Vetorecht Gebrauch mache; nur 25 % hielten dies für angemessen.

Aufgrund dieser kritischen Wahrnehmung des Kohabitationskonflikts zwischen den beiden Exekutivorganen sehen 68 % der Bevölkerung die Notwendigkeit der Verfassungsänderung im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen dem Präsidenten und der Regierung. Dabei haben sich 65 % der Befürworter der Verfassungsänderung für mehr Prärogativen zugunsten der Regierung ausgesprochen und nur 30 % wollten die Position des Präsidenten stärken. Bei der Frage nach der besten bzw. erstrebenswerten demokratischen Regierungsform sprachen sich die meisten Befragten jedoch weiterhin für das bestehende Regierungssystem mit einer doppelköpfigen Exekutive aus. Ein parlamentarisches Kabinettsystem würde bei 32 % der Bürger Unterstützung finden; ein politisches System, in dem der Präsident die meisten Machtbefugnisse hätte, befürworteten nur 13 % der Befragten.

Fazit

Auch im Ausland wird der Konflikt zwischen Präsident und Regierung zunehmend negativ wahrgenommen,



wodurch die außenpolitische Position Polens eindeutig geschwächt wird. Wie die bisherige Praxis zeigt, können diese Konflikte, Missverständnisse und falsch verstandenen Ambitionen von außenpolitischen Partnern wie den USA und den EU-Partnern oder auch von außenpolitischen Gegnern sehr gut ausgespielt werden. Auch die innenpolitische Effektivität leidet darunter, dass an die Stelle einer Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen der polnischen Exekutive eine ständige, zermürende Konfrontation tritt, wodurch der Gesetzgebungsprozess insbesondere in Bezug auf wichtige Reformen erheblich gehemmt wird.

Zurzeit ist allerdings kein Ende der konfliktträchtigen Konstellation der Kohabitation abzusehen. Als aktuelles Beispiel lassen sich die erneuten Spannungen um die Nominierung der Botschafter nennen. Als besonders problematisch können sich in Zukunft Konfliktpotenziale erweisen, die die Prärogativen im Bereich der Streitkräfte betreffen. Ein Beweis für die politische Instrumentalisierung der wichtigsten staatlichen Angelegenheiten ist auch die Zusammensetzung des Rates für die Nationale Sicherheit beim Präsidenten, der alles andere als unparteiisch ist und aus dem *PiS*-Vorsitzenden Jarosław Kaczyński sowie dessen ehemaligen Ministern Anna Fotyga (Außenministerin) und Aleksander Szczygło (Verteidigungsminister) besteht. Auch wenn der Rat nicht sehr oft tagt, hat Jarosław Kaczyński

dadurch Zugang zu allen Staatsgeheimnissen, wodurch die Zusammensetzung des Rates auf die Existenz eines »Schattenkabinetts« hindeuten könnte. Die Position von Lech Kaczyński scheint in den letzten Wochen jedoch nicht nur in der gesellschaftlichen Wahrnehmung, sondern auch wegen der mangelnden Loyalität seiner Mitarbeiter geschwächt. Aufgrund der in einem Interview offen geäußerten Kritik an seinem Arbeitgeber musste Piotr Kownacki von seinem Amt als Leiter der Präsidialkanzlei zurücktreten.

Vor diesem Hintergrund werden von verschiedenen Seiten (u. a. Verfassungsrechtler und Politiker) bestimmte Verfassungsänderungen für sinnvoll erachtet, durch die in der Zukunft die Turbulenzen zwischen den exekutiven Machtzentren verhindert werden könnten. Im Moment ist jedoch keiner der beiden Hauptakteure daran interessiert, die Verfassungsbausteine neu zusammenzulegen. Lech Kaczyński wird keine Kompetenzen abgeben wollen und Donald Tusk, der trotz der jüngsten »Glücksspielaffäre« im Regierungslager darauf hofft, aus den nächsten Präsidentschaftswahlen als Sieger hervorzugehen, hat auch kein Interesse daran, zum jetzigen Zeitpunkt an der Verfassung zu werkeln. In der aktuellen politischen Konstellation wird also eine Verfassungsänderung nicht möglich sein, und es bleibt nur, sich auf weitere Konflikte einzustellen und den Ausgang der kommenden Präsidentschaftswahlen abzuwarten.

Über die Autoren

Artur Kopka ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) am Lehrstuhl Politikwissenschaft: Vergleichende Analyse politischer Systeme, Bewegungen und Kulturen. Als Stipendiat des DAAD promovierte er zum Thema: »Polen 2005–2007: rechtspopulistischer Rückschlag oder weitere demokratische Konsolidierung?«. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Zeitgeschichte und Demokratieentwicklung in Polen, politische Kultur in den Posttransformationsgesellschaften, gesellschaftliche Integrationsprozesse in der deutsch-polnischen Grenzregion.

Claudia Schäfer ist Wissenschaftliche Angestellte und Dozentin am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg. 2008 erschien ihre Magisterarbeit unter dem Titel »Semi-Präsidentialismus à la polonaise – Zum Einfluss des Regimetyps auf die demokratische Konsolidierung in der Republik Polen« im Ergon-Verlag Würzburg. Als Stipendiatin des Evangelischen Studienwerkes Villigst promovierte sie zum Thema »Europäisierung in Ostmitteleuropa: Subnationale Effekte von Konditionalität und Mitgliedschaft«.