

Politikblockaden und Kompetenzstreitigkeiten – Polen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2010

In Polen stand das Jahr 2009 politisch im Schatten der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen. Im Dezember 2010 endet die erste Amtszeit von Präsident Lech Kaczyński. Zugleich hat Ministerpräsident Donald Tusk in der Vergangenheit nie einen Hehl daraus gemacht, dass er früher oder später in das oberste Staatsamt strebt. Insofern erwarteten politische Beobachter für den Herbst 2010 seit langem eine Neuauflage des Präsidentschaftsduells von 2005. Damals verlor Donald Tusk die Stichwahl knapp gegen Lech Kaczyński. Inzwischen aber genießt der Premierminister in allen Umfragen bei den Beliebtheitswerten einen gehörigen Vorsprung vor dem Präsidenten. Entsprechend energisch versuchte Lech Kaczyński im vergangenen Jahr, das Heft des Handelns wieder an sich zu reißen und die Arbeit des Premierministers und seiner Regierung an entscheidenden Stellen zu stören.

Kompetenzgerangel in der Außenpolitik

Die ersten Versuche zur Ausweitung seiner Kompetenzen auf Kosten der Regierung unternahm Lech Kaczyński auf dem Gebiet der Außenpolitik. In diesem Politikbereich räumt die polnische Verfassung dem Staatsoberhaupt die weitreichendsten Mitwirkungsrechte ein. Zudem lässt sie in vielen Fragen einen gewissen Interpretationsspielraum zu. So sieht etwa das Gewohnheitsrecht es vor, dass Polen bei EU-Gipfeln vom Premierminister vertreten wird, ohne dass dies allerdings von der Verfassung explizit festgeschrieben wird. Kurz vor dem Brüsseler Gipfel am 15. und 16. Oktober 2008 verkündete Präsident Kaczyński dementsprechend seinen Anspruch, an dem Treffen persönlich teilzunehmen, um den EU-Staaten seine Ansicht zum Kaukasuskonflikt darzulegen. Auf dem besagten Gipfel sollten jedoch vor allem Maßnahmen gegen die weltweite Finanzkrise beraten werden. Aus diesem Grund bestand Tusk auf der geplanten Delegation von Premier, Außen- und Finanzminister. Doch die Bemühungen des Premierministerbüros, Lech Kaczyńskis Anwesenheit auf dem Gipfel zu verhindern, indem sie ihm schlicht die Benutzung des Regierungsflugzeuges verwehrten, blieben erfolglos. Der Präsident charterte kurzerhand ein eigenes Flugzeug, und Polen zog sich in der Folge den Spott der europäischen Medien zu.

Zu verschiedenen Anlässen versuchte der Präsident zudem sein Profil als Verteidiger polnischer Interessen gegenüber der aus seiner Sicht allzu europaenthusiastischen bzw. russlandhörigen Regierung zu schärfen: etwa durch die verzögerte Unterzeichnung des Lissabon-Vertrags, den er zuvor selbst mit ausgehandelt hatte. Oder durch seine Schuldzuweisungen an die Regierung, als die Obama-Administration von den Plänen zur Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen auf polnischem Boden Abstand nahm.

Blockadehaltung in der Innenpolitik

Im vergangenen Jahr aber verlagerte der Präsident den Konflikt mit der Regierung zunehmend auf die innenpolitische Ebene. Anders als in der Außenpolitik ist die Verfassung hier jedoch sehr explizit. Die gestalterischen Kompetenzen bei innenpolitischen Fragen liegen nahezu ausschließlich beim Regierungschef. Demgegenüber kann der Staatschef höchstens blockierend tätig werden, indem er von seinem Vetorecht Gebrauch macht oder Gesetzesvorlagen zur Überprüfung an das Verfassungsgericht weiterreicht. Zudem obliegt ihm die Gegenzeichnung einer ganzen Reihe von politischen Nominierungen, z.B. von Generälen und Botschaftern. Hier kann er seine Unterschrift zwar nicht dauerhaft verweigern, aber immerhin über einen gewissen Zeitraum hinweg hinauszögern.

Vor allem das präsidentielle Veto wurde im vergangenen Jahr zum bevorzugten politischen Instrument Kaczyńskis. Nicht immer waren seine Einsprüche gegen die gesetzgeberische Tätigkeit der Regierung letztendlich von Erfolg gekrönt. So scheiterte der Präsident beispielsweise mit seinem Vorhaben, die Eindämmung der Frühverrentungen zu torpedieren. Ebenso wurde sein Widerspruch gegen die Aufhebung der Personalunion von Justizminister und oberstem Staatsanwalt durch die notwendige Dreifünftelmehrheit im Parlament überstimmt. Ab dem 31. März 2010 wird es in Polen nun erstmals einen politisch unabhängigen Oberstaatsanwalt geben.

An anderer Stelle musste die Regierungskoalition allerdings dem Präsidenten klein begeben. Denn die Regierungsparteien der *Bürgerplattform* (PO) und der *Polnischen Volkspartei* (PSL) verfügen allein auf sich gestellt im Parlament eben nicht über die erforderliche Dreifünftelmehrheit an Stimmen. Um einen Widerspruch des Staatsoberhauptes abschmettern zu können, benötigen sie folglich die Unterstützung mindestens einer der beiden Oppositionsparteien. Auf die Fraktion der *Recht und Gerechtigkeit* (PiS) können sie dabei nicht zählen. Denn die Rechtsstaatspartei wird weiterhin von Jarosław Kaczyński, dem Zwillingbruder des Präsidenten, angeführt. Insofern erweist sich zunehmend häufig die kleine *Fraktion der Parlamentarischen Linken* als das Zünglein an der Waage, das die Streitigkeiten entweder zu Gunsten des Präsidenten oder zu Gunsten der Regierungskoalition entscheiden kann. Diese Fraktion besteht aus Abgeordneten des *Demokratischen Linksbundes* (SLD), der *Arbeitsunion* (UP) und vier unabhängigen Abgeordneten, die früher zumeist der *Sozialdemokratie Polens* (SdPL) angehörten. In den vergangenen Monaten hat die Linke unter Führung des Fraktions- und SLD-Parteivorsitzenden Grzegorz Napieralski dabei mehrmals unter Beweis gestellt, dass sie – trotz aller Vorbehalte gegen die PiS und Präsident Kaczyński – nicht automatisch zum Lager der Präsidentengegner gerechnet werden darf. Vielmehr nutzt die Linke die Abstimmungen rund um die präsidentiellen Vetos dazu, ihr eigenes politisches Profil zu schärfen. Beispielhaft war in dieser Hinsicht die Unterstützung der Vetos gegen die geplanten Gesetzesänderungen im Gesundheitswesen.

Der Druck auf Donald Tusk wächst

Allerdings sind es längst nicht nur der Präsident und die Oppositionsparteien, die dem Premier dieser Tage das Leben schwer machen. Auch die Gewerkschaften hat er bei seinen wirtschafts- und sozialpolitischen Plänen meist geschlossen gegen sich. Der Koalitionspartner PSL wiederum agiert in der Regierung wenig engagiert und oftmals geradezu reformunwillig. Schließlich ist die bäuerliche Wählerklientel der PSL eher auf Beständigkeit als auf Erneuerung bedacht.

Neuerdings gerät Tusk darüber hinaus durch die Untersuchungskommission zur sogenannten „Glücksspielaffäre“ in Bedrängnis. Im Oktober wurde publik, dass Geschäftsleute aus der Glücksspielbranche versucht hatten, Einfluss auf mehrere PO-Politiker zu nehmen, um eine Neuregelung zur Besteuerung des Glückspiels zu verhindern. Nun soll ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss die Vorwürfe prüfen.

Insofern befindet sich der Premier derzeit in einer paradoxen Situation: 2007 hat die PO den bislang beeindruckendsten Wahlsieg bei einer Parlamentswahl in der Dritten Polnischen

Republik eingefahren. In seiner Partei hat Tusk – auch das ist für polnische Premierminister keineswegs eine Selbstverständlichkeit – die unangefochtene Führungsrolle inne. Und seine Regierung trifft trotz fallender Umfragewerte immer noch auf mehr Zustimmung als Ablehnung. Trotz alledem aber ist Tusk angesichts der widrigen Rahmenbedingungen in seinen Handlungsmöglichkeiten so eingeschränkt wie kaum je ein polnischer Regierungschef vor ihm.

Befreiungsversuche des Premiers

Aus diesem Grund bemüht sich Tusk zunehmend, den permanenten Interventionen des Präsidenten Einhalt zu gebieten. Bereits im Oktober 2008 rief er als Reaktion auf den Streit um das Teilnahmerecht an den EU-Gipfeln das Verfassungsgericht zu einer endgültigen Klärung des Sachverhaltes auf. Ein entsprechendes Urteil folgte im Mai 2009. Demnach genießt der Präsident zwar das Recht, an Sitzungen des Europarates teilzunehmen, wenn er dies für politisch notwendig erachtet. Die Verhandlungsstrategie legt aber allein der Ministerrat fest.

Im Herbst 2009 unternahm Donald Tusk sodann einen weiteren Vorstoß zur Rückeroberung der Handlungs- und Diskurshoheit, indem er eine Debatte zur Verfassungsänderung anregte. Sein Vorschlag für eine neue Verfassung sieht unter anderem die eindeutige Zuteilung aller außenpolitischen Kompetenzen an die Regierung vor. Auch soll nach Tusks Vorstellungen zukünftig eine einfache Mehrheit der Parlamentarier ausreichen, um ein Veto des Präsidenten zu überstimmen.

Wie intensiv Donald Tusk die Verfassungsdebatte in diesem Jahr vorantreiben wird, bleibt allerdings abzuwarten. Denn zu Beginn des Wahljahres deutet alles darauf hin, dass sich das Problem im Herbst dieses Jahres¹ von allein lösen wird. Seit Monaten schon liegt Lech Kaczyński in den Umfragen nicht nur weit abgeschlagen hinter Donald Tusk. Laut einer Untersuchung der Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* aus dem Oktober 2009 hätte der amtierende Präsident im denkbaren Stichwahlfall selbst gegen die einzigen beiden bereits erklärten Kandidaten keine Chance. Sowohl gegen den parteilosen Andrzej Olechowski als auch gegen den SLD-Politiker Jerzy Szmajdziński liegt er derzeit mit über dreißig Prozent im Rückstand.

Scheitert Kaczyński an der „Paradoxie der Polnischen Präsidentschaft“?

Es scheint also, als habe das destruktive Verhalten des Präsidenten wenig Früchte getragen. Mehr noch: womöglich hat sich Lech Kaczyński erst durch seinen aggressiven Politikstil die Chancen auf eine Wiederwahl verbaut. Das zumindest mutmaßen Mariusz Janicki und Wiesław Władyka in der ersten Januarausgabe der *Polityka*. Ihrer Analyse nach droht Kaczyński an seinem mangelnden Gespür für die „Paradoxie der polnischen Präsidentschaft“ zu scheitern. Diese Paradoxie beruhe darauf, dass ein Staatschef umso schwächer werde, je stärker und energischer er seinen Machtanspruch durchzusetzen versuche. In dem Moment nämlich, wo der Präsident jede Silbe des Grundgesetzes wortwörtlich auslege und jede Unklarheit der Verfassung zu seinen Gunsten interpretiere, hafte ihm zunehmend die Aura eines kleinlichen Beamten, nicht aber die Autorität eines besonnenen, überparteilichen Staatsoberhauptes an.

Als Beleg für ihre These führen die Autoren die Beispiele von Kaczyńskis Amtsvorgängern an. Dem ersten Präsidenten der Dritten Polnischen Republik, Lech Wałęsa, war das Korsett der Verfassung augenscheinlich viel zu eng. Durch spitzfindige Interpretationen des

¹ Zwar endet die Amtszeit Kaczyńskis erst im Dezember, der Wahltermin muss laut verfassungsrechtlichen Bestimmungen allerdings bereits 100 bis 75 Tage vor Ablauf der Kadenz stattfinden. Für den Wahltermin 2010 bedeutet das, dass er zwischen dem 19. September und dem 3. Oktober liegen wird. Zugleich darf der Parlamentspräsident den von ihm avisierten Wahltermin nicht früher als sieben, muss ihn aber spätestens sechs Monate vor Ablauf der Präsidentschaftskadenz bekannt geben. Das tatsächliche Datum des Urnengangs wird also frühestens Ende Mai feststehen.

Gesetzestextes bemühte er sich immer wieder, seinen Handlungsspielraum auszuweiten. Diese Praxis trieb er so weit, dass nach wenigen Jahren schon der Terminus der „Falandisierung des Rechts“ (abgeleitet vom Juristen der Präsidialkanzlei, Lech Falandysz) Aufnahme in das altehrwürdige „Wörterbuch der polnischen Sprache“ fand. So kritisch standen die Polen mehrheitlich dem autoritären Auftreten des Staatsoberhauptes gegenüber, dass sie ihm eine zweite Amtszeit verwehrten. Wałęsas Nachfolger Aleksander Kwaśniewski hingegen legte seine Präsidentschaft weit weniger konfrontativ an. Während Journalisten ihm oftmals vorwarfen, politisch beliebig und konfliktscheu zu sein, schätzten die Wähler seinen zurückhaltenden Politikstil.

Wie sehr ein solch ausgleichender, moderierender Politikstil den Polen am Herzen zu liegen scheint, wird besonders in Hinblick auf ihre politischen Werteinstellungen deutlich. Eine groß angelegte Umfrage vom Herbst 2009 zeigt, dass die politischen Prioritäten der polnischen Wähler nahezu kongruent mit der inhaltlichen Agenda der Kaczyński-Brüder sind. Auf die Frage nach den wichtigsten staatlichen Aufgaben erwähnen die Polen in erster Linie die Stichworte von „innerer Sicherheit“, „Korruptionsbekämpfung“ und der „Verringerung sozialer Ungleichheiten“. Erst auf dem vierten Platz folgen „Freiheit und Bürgerrechte“ und „die Durchführung notwendiger Reformen“, also Politikinhalte, die eher der Bürgerplattform zugerechnet werden können. Nur ganze neun Prozent der Polen halten „den Schutz der Minderheitenrechte“ für eine wichtige Aufgabe. Zugespitzt formuliert: Kaczyński ist nicht wegen, sondern **trotz** seiner Politikinhalte in Polen so unbeliebt. Nicht seine Programmatik, sondern allein die Art und Weise ihrer Umsetzung gefährdet augenscheinlich seine Wiederwahl.

Weshalb Tusk auf eine Kandidatur verzichtet

Umso erstaunlicher mutet es daher auf den ersten Blick an, dass Donald Tusk, dem die Meinungsumfragen weiterhin hervorragende Persönlichkeitswerte attestieren, am 28. Januar den Verzicht auf eine Kandidatur bei der Präsidentschaftswahl bekannt gab. Schließlich hätte sich ihm nun die Chance geboten, Revanche für seine knappe Niederlage von 2005 zu nehmen. Stattdessen aber erklärte Tusk während einer Pressekonferenz in der Warschauer Börse, dass er „wirkliche Macht“ brauche, um die Herausforderungen, vor denen Polen stehe, zu bewältigen. Diese Macht aber liege in der Regierung und nicht im Präsidentenpalast.

Doch noch aus weiteren Gründen haben wohlgesonnene politische Beobachter dem Premierminister schon seit einiger Zeit einen Kandidaturverzicht nahegelegt.

- Zunächst einmal wird das Amt des PO-Parteivorsitzenden nun nicht vakant. Mögliche Nachfolgekriege, die das Bild und das Funktionieren der Partei im Parlamentswahlkampf 2011 belasten könnten, sind so ausgeschlossen.
- Auch wäre eine Niederlage Lech Kaczyńskis gegen jeden anderen Kandidaten als den populären Donald Tusk doppelt schmerzhaft und womöglich sogar endgültig vernichtend.
- Allerdings war es angesichts der letzten Umfragewerte längst nicht mehr gesagt, dass Tusk im zweiten Wahlgang tatsächlich auf Lech Kaczyński getroffen wäre. Nur gegen ihn wäre die Kandidatur aber zum Selbstläufer geworden. Denn die Popularität Donald Tusks beruht zu großen Teilen darauf, dass er als charakterlicher Gegenpart und zugleich als aussichtsreichster Widersacher des unpopulären Kaczyńskis wahrgenommen wird. Bei der Konfrontation mit anderen Kandidaten – zur Zeit sind vor allem die parteilosen Włodzimierz Cimoszewicz und Andrzej Olechowski im Gespräch – hätte sich Tusk aber nicht länger auf die Abneigung der Wähler gegen seinen Kontrahenten verlassen können. Im Gegenteil: Beide sind höchst populäre Politiker von internationalem Format. Als ehemalige Außenminister – und im Falle Cimoszewiczs sogar als ehemaliger Premierminister – stehen sie dem Regierungschef in politischer Erfahrung um nichts nach. Anstatt eines Persönlichkeitswahlkampfes hätten sie Tusk also in eine programmatische Auseinandersetzung gedrängt.

- Eine jede programmatische Debatte mit Tusk hätte aber zugleich auch eine Auseinandersetzung über die Regierungspolitik der vergangenen zwei Jahre impliziert. Diese wird indes in den Umfragen von Monat zu Monat kritischer bewertet. Insofern hat es für die Bürgerplattform einen gewissen Reiz, einen Kandidaten aufzustellen, der zwar der Partei angehört, aber zumindest nicht direkt mit der Tusk-Administration in Verbindung gebracht wird.
- Der Verzicht Tusks nimmt der Wahlpropaganda der PiS zumindest für den Moment den Wind aus den Segeln, da sie nun weder die Verfehlungen der Regierung aufgreifen, noch Tusks Kandidatur als bloßes Machtstreben darstellen kann. Die neuen Erklärungsversuche der PiS-Strategen, dass Tusk vor der Konfrontation mit Kaczyński zurückschrecke, fallen angesichts der verheerenden Umfragewerte für den amtierenden Präsidenten bislang auf wenig fruchtbaren Boden
- Zu guter Letzt scheint Tusk selbst realisiert zu haben, dass der Posten des Regierungschefs erst durch die Ablösung Lech Kaczyńskis richtig interessant für ihn werden könnte. Denn in Koexistenz mit einem ihm wohlgesonneneren Staatsoberhaupt, im günstigsten Fall gar aus seiner eigenen Partei, würde sich sein Handlungsspielraum nahezu über Nacht erheblich erweitern. Im Präsidentenpalast wäre sein politischer Gestaltungsspielraum hingegen weitestgehend eingeschränkt.

Gerade die letzte Überlegung birgt jedoch ein gewisses Risiko in sich. Denn zweifelsohne beschwört Tusk mit seinem Kandidaturverzicht zugleich die Gefahr herauf, weitere fünf Jahre in der ungeliebten und oftmals unproduktiven Kohabitation mit Kaczyński fortexistieren zu müssen. Schließlich genießt Kaczyński ohne die direkte Konkurrenz des Premierministers nun als einziger Kandidat einen Amtsbonus. Zudem zeigt die Erfahrung von 2005, dass man Kaczyński nicht frühzeitig unterschätzen sollte. Im damaligen Superwahljahr von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sahen die Umfragen selbst in der Woche vor der jeweiligen Wahl sowohl Donald Tusk als auch die PO vor der PiS bzw. Lech Kaczyński. In einem grandiosen Wahlkampfendspurt gewannen die Nationalkonservativen anschließend aber beide Entscheidungen für sich.

Die ersten Blitzumfragen nach Tusks Kandidaturverzicht bedeuten zumindest einen ersten Hoffnungsschimmer für Kaczyński. Nunmehr liegt er immerhin an zweiter Stelle, nur noch 13 Prozent hinter dem möglichen PO-Ersatzkandidaten Bronisław Komorowski. Zum Vergleich: Im September 2005 sah das große polnische Meinungsforschungsinstitut CBOS Tusk ganze 18 Prozent vor Kaczyński. Im ersten Wahlgang, der Anfang Oktober stattfand, hatte sich der Rückstand auf drei Prozent verkürzt. Die entscheidende Stichwahl gewann Kaczyński schließlich mit achtprozentigem Vorsprung für sich.

Knut Dethlefsen, Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Polen
Warschau, den 29. Januar 2010