



Regierungsreformen in Polen: bisherige Ergebnisse und Aussichten

Teil I – Sozialreformen

Im Frühjahr 2017 vergehen anderthalb Jahre seit der Parlamentswahl und der Entstehung der Regierung von Recht und Gerechtigkeit (PiS). Vor Kurzem jährte sich zum ersten Mal das Bestehen einer der wichtigsten Reformen – des Programms Familie 500+. Es sind auch die ersten Ergebnisse der Abdichtung des Steuersystems zu verzeichnen. Im Februar – nahezu ein Jahr nach der Bekanntgabe des Plans der Verantwortlichen Entwicklung – hat die Regierung die Strategie der Verantwortlichen Entwicklung beschlossen. Andere Reformen – wie etwa die Bildungsreform, die Gesundheitsreform oder die Justizreform – befinden sich in einer sehr fortgeschrittenen Vorbereitungsphase. Dies ist der geeignete Augenblick um den Umsetzungsgrad der von der Regierung vorgesehenen Reformen, wie auch ihre Aussichten, zu resümieren. Gleichfalls sollte auf die öffentliche Meinung sowie die Vorwürfe der Opposition bezüglich der Regierungsreformen eingegangen werden. Die Reformen werden im Rahmen von drei Bereichen vorgestellt: (1) Sozialreformen, (2) Wirtschaft und Finanzen, (3) Sicherheit und Justizsystem (sie entsprechen den drei Säulen, die von der Premierministerin Beata Szydło als prioritär angesehen werden – Familie-Entwicklung-Sicherheit).

Das Programm Familie 500+

Das Programm Familie 500+ ist das führende Projekt von Recht und Gerechtigkeit (PiS), das im Rahmen der Wahlkampagne bekanntgegeben wurde und nach den gewonnen Wahlen konsequent umgesetzt wird. Dieses Programm - vorbereitet durch das Ministerium für Familie, Arbeit und Sozialpolitik - lief am 01. April 2016 an. Im Rahmen des Programms erhalten polnische Familien Erziehungsgeld in Höhe von 500 PLN pro Monat für jedes zweitgeborene und jedes weitere Kind bis zum 18. Lebensjahr. Bei weniger bemittelten Familien, bei denen das Einkommen 800 PLN pro Person oder 1200 PLN pro Person im Falle von Familien mit behinderten Kindern nicht überschreitet, wird diese Leistung auch auf das erstgeborene Kind erweitert. Das Programm nehmen über 2,5 Mio. Familien in Anspruch, die Geldleistung erhalten 3,8 Mio. Kinder (55% aller Kinder bis zum 18. Lebensjahr). Im ersten Jahr gelangten so über 21 Mrd. PLN zu den Familien.

Das Programm Familie 500+ verfolgt zwei Hauptziele - das soziale Ziel (Förderung von Familien mit Kindern) und das demographische Ziel (Anstieg der Geburtenrate). Das zweite Ziel resultiert aus ungünstigen Bevölkerungsprognosen. Gemäß dem Hauptstatistikamt GUS und Eurostat werde beim Fortdauern des derzeitigen Trends die Bevölkerung Polens (derzeit 38,5 Mio.) unter 34 Mio. im Jahre 2050 und auf 33 Mio. im Jahre 2060 fallen. Es werde viel mehr ältere und entschieden weniger junge Menschen geben.

In Bezug auf das soziale Ziel trug das Programm Familie 500+ eindeutig zur Verbesserung der materiellen Verhältnisse polnischer Familien bei, die immer seltener Sozialhilfeleistungen, Leistungen der Zusatzernährung von Kindern sowie zweckgebundene und temporäre Förderleistungen in Anspruch nehmen (Rückgang um 12%). Die Weltbank schätzt, dass infolge des Programms die extreme Armut in Polen um 48% und die extreme Armut bei Kindern gar um 94% zurückgegangen seien. Aus dem Bericht der Polnischen Nationalbank NBP (Januar 2017) geht hervor, dass die realen Haushaltseinkünfte sich um 5,9% im 3. Quartal 2016 (im Jahresvergleich) erhöht hätten, wovon 3,2 Prozentpunkte auf die Auszahlungen aus dem Programm Familie 500+ zurückgegangen seien. Aus der Untersuchung des Meinungsforschungszentrums CBOS (Herbst 2016) geht hervor, dass Eltern infolge des Programms Kleider (31%), Schuhe (29%) hätten kaufen und



gemeinsam einen Familienurlaub (22%) hätten machen können. Wichtig ist auch die Bildung: 22% der Befragten hätten angegeben, dass sie die Mittel für Bücher und Lehrmaterial und 20% der Befragten für zusätzliche Kinderaktivitäten ausgegeben hätten. Es ist daher festzuhalten, dass die Vorwürfe der Programmkritiker, die der Meinung waren, dass die erhaltenen Geldleistungen durch die Familien verschwendet werden würden, sich als falsch erwiesen haben, was auch nach einem Jahr der Programmumsetzung bestätigt werden konnte.

Es haben sich auch die Ängste als falsch erwiesen, dass das Programm einen negativen Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben könnte. Ende 2016 sprachen manche Medien und ein Teil der Opposition über 150 Tsd. Frauen, die angeblich ihre Erwerbstätigkeit infolge der erhaltenen Leistungen aus dem Programm Familie 500+ aufgeben würden. Die Daten des Hauptstatistikamts GUS zeigen hingegen an, dass im letzten Quartal 2016 die Anzahl der erwerbstätigen Frauen um 15 Tsd. im Vergleich zum vorherigen Quartal angestiegen sei.

Im Hinblick auf das demographische Ziel setzt die Regierung voraus, dass infolge des Programms Familie 500+ innerhalb von 10 Jahren die Geburtenzahl um ca. 280 Tsd. wachsen und die Fertilitätsrate von 1,3 auf den EU-Durchschnitt, also 1,6 ansteigen sollte (obzwar die erstrebenswerte Fertilitätsrate, welche den Generationswechsel sicherstellen würde ca. 2,1 beträgt). Es ist noch zu früh für ein abschließendes Urteil, wobei aus den Daten des Hauptstatistikamts GUS hervorgeht, dass 385 Tsd. Kinder geboren seien, und zwar um 16 Tsd. mehr als im Jahre 2015. Es ist ein besseres Ergebnis, als es die Regierung vor der Umsetzung des Programms angenommen hat (377 Tsd. Geburten 2016 und 378 Tsd. im Jahre 2017). Gegenwärtig schätzen Regierungsvertreter, auf der Grundlage der optimistischen Daten des Hauptstatistikamts GUS von Januar dieses Jahres (35 Tsd. Geburten), dass im Jahre 2017 über 400 Tsd. Kinder (vielleicht auch 410-420 Tsd.) geboren werden könnten.

Wie aus einer Untersuchung des Meinungsforschungszentrums CBOS (März 2017) hervorgeht, erfreue sich das Programm Familie 500+ nach einem Jahr seiner Umsetzung immer noch eines sehr hohen Zuspruchs seitens der Bevölkerung (77%, bei 20% Missbilligung). Die Einführung dieses Programms habe die Wahrnehmung der staatlichen Familienpolitik diametral verändert. In den Jahren zuvor (1996-2013) seien staatliche Familienförderungsmaßnahmen hauptsächlich als ausreichend oder unzureichend beurteilt worden (z. B. im Jahr 2012 und 2013, also in der Regierungszeit von PO-PSL, hätten solche Beurteilungen insgesamt über 80% der Gesamtheit ausgemacht). Derzeit beurteile die Hälfte der Befragten (52%) die staatliche Familienpolitik als gut oder sehr gut. Die Polen stellten am häufigsten einen positiven Einfluss des Programms Familie 500+ auf die Budgets der Haushalte mit Kindern fest - die Möglichkeit eines freieren Haushaltens mit Geld (insgesamt 34% der Befragten erklärten, dass sie persönlich Personen kennen würden, die davon betroffen seien oder dass sie sich selber in dieser Situation befänden), wie auch eine bedeutende Verbesserung der Situation von Kindern aus armen Familien (insgesamt 28%). Binnen Jahresfrist habe der prozentuale Anteil der Personen, die meinten, dass das Programm sich überhaupt nicht auf die Geburtenrate auswirken würde, abgenommen (von 29% auf 16%) und die Anzahl jener, die einen positiven Beitrag hierzu im wesentlichen Grade erwarteten, zugenommen (von 16% auf 24%). Die Mehrheit der Befragten (55%) zeigten sich zu diesem Thema verhalten optimistisch. In derselben Zeit sei der prozentuale Anteil von Personen, die der Meinung seien, dass das Erziehungsgeld nur den ärmsten Familien zustehen solle, (von 10% auf 16%) angestiegen und die Anzahl derer, die meinten, dass es allen Erziehenden unabhängig von ihren Einkünften zustehen solle, (von 43% auf 38%) gesunken. Die Mehrzahl der Befragten (42%) seien der Meinung, dass die Leistung weniger oder durchschnittlich bemittelten Familien zustehen solle.

Anfang April 2017 kündigte die Regierung während der Zusammenfassung des ersten Jahres der Programmumsetzung Familie 500+ eine Überprüfung der Fördersysteme an. Die Programmgrundlagen würden nicht geändert und die vorgeschlagenen Änderungen sollten lediglich das System dicht machen, etwaige Verwerfungen, die sich im Verlaufe des ersten Jahres offenbart hätten (etwa die Unterbewertung der Einkünfte aus Arbeit oder wirtschaftlicher Tätigkeit zwecks Erreichung der Einkommensgrenze für das



erste Kind, Erklärung der Alleinerzieherschaft zwecks Erlangung der Leistung für das erste Kind ohne die Berücksichtigung der Einkünfte des anderen Elternteils etc.), eliminieren. Die Vorschläge umfassten auch u. a. die Verbesserung der Beitreibung von Alimenten (die Alimentenzahlungsrückstände betragen rund 10 Mrd. PLN), die Weiterentwicklung der Großfamilienkarte, die verbesserte Betreuung der jüngsten Kinder (bis zum 3. Lebensjahr). Das Letztere umfasse die Erhöhung der Verfügbarkeit von Krippen-, Kinderklub- und Tagesbetreuungsplätzen (Programm Knirps+). Es sei die Ergänzung der bereits implementierten Lösungen, wie etwa der einjährige Elternurlaub oder die Verpflichtung der Gemeinden zur Zulassung aller Dreijähriger zum Kindergarten (ab September 2017).

Das Programm Wohnung+

Im September 2016 hat die Regierung den Beschluss in Sachen des Nationalen Wohnungsprogramms (NPM) gefasst, das die Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnungen für Personen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen vorsieht. Eines der Hauptelemente des NPM bildet das Programm Wohnung+, im Rahmen dessen günstige Mietwohnungen mit der Möglichkeit der Übertragung von Eigentumsrechten entstehen sollen. Die Durchschnittsmiete einer Mietwohnung soll 10-20 PLN/m² (ohne Betriebs- und Nebenkosten) und in der Variante Mieten und Kauf der Wohnung 12-24 PLN/m² betragen. Das Programm richtet sich an alle Bürger, jedoch werden Familien mit niedrigen Einkünften sowie kinderreiche Familien bevorzugt. Die Wohnungen sollen auf Grundstücken, die dem Nationalen Wohnungsfonds (NFM) u. a. durch den Staat, Gemeinden und Privatinvestoren zugeführt werden, erbaut werden. Der Gesetzentwurf über NFM wurde im Dezember 2016 Gegenstand von öffentlichen Konsultationen und ministerienübergreifenden Absprachen.

Im April 2017 informierte die Premierministerin Beata Szydło darüber, dass die Arbeiten am Programm Wohnung+ zweigleisig verliefen. Den ersten Teil setzte die Landeswirtschaftsbank Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) um - es seien bereits Verträge mit den Selbstverwaltungen unterzeichnet worden und das Pilotprogramm befinde sich bereits in der Umsetzungsphase. Das Ministerium für Infrastruktur und Bauwesen bereite hingegen das zweite Paket vor, das bald durch die Regierung angenommen und ebenfalls zur Durchführung übergeben werde.

Die ersten Wohnungen im Rahmen des Programms Wohnung+ sollten Ende 2017 zur Verfügung stehen, wobei 2018 eine Intensivierung des Programms erfolgen sollte. BGK Nieruchomości habe bereits 80 Absichtserklärungen (mit Selbstverwaltungen und Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung) sowie zwei Investitionsverträge (in Białą Podlaska und Jarocin) unterzeichnet. Die Absichtserklärungen seien sowohl von Verwaltungen großer Städte (Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Wrocław), wie auch kleinerer Ortschaften (Ciechanów, Koluszki, Łowicz, Trzebinia, Września etc.) unterzeichnet worden. Kraft dieser Vereinbarungen verfüge BGK Nieruchomości bereits über knapp 450 ha Fläche, die vorläufig zur Errichtung von Wohnungen vorgesehen sei und auf der bis zu 60 Tsd. Wohnungen entstehen könnten. Weitere 622 Standorte befänden sich in der Überprüfung, außerdem würden Gespräche mit über einem Dutzend weiterer Gesellschaften und Bauunternehmen, die an der Programmteilnahme interessiert seien, geführt.

Im Allgemeinen habe sich die Regierung in Bezug auf das Wohnungsprogramm ehrgeizige Ziele für 2030 (die im NPM erfasst worden seien) gesetzt. Erstens sollten Gemeindeselbstverwaltungen bis 2030 Wohnungsbedürfnisse aller Haushalte, die derzeit auf die Anmietung einer Wohnung von der Gemeinde warten, befriedigt werden, was einen Bedarf von 165 Tsd. Gemeindewohnungen darstelle. Zweitens solle die Wohnungsanzahl je 1000 Einwohner vom derzeitigen Stand von 363 auf den EU-Durchschnitt von 435 Wohnungen ansteigen, was die Notwendigkeit der Errichtung von ca. 2 Mio. neuen Wohnungen bedeute. Drittens solle die Anzahl der Personen, die (wegen schlechtem technischem Gebäudezustand, fehlender grundlegender technischer Installationen, Überbelegung) in subnormalen Wohnverhältnissen wohnen um 2 Mio. (von 5,3 Mio. auf 3,3 Mio.) abnehmen.



Die Bildungsreform

Das erste Reformelement wurde kurz nach den Wahlen - im Dezember 2015, als das Gesetz zur Rücksetzung der Schulpflicht ab dem 7. Lebensjahr (ab dem Schuljahr 2016/2017) beschlossen wurde, eingeführt. Es handelte sich hierbei um die Rücksetzung der zwei Jahre zuvor durch die PO-PSL Regierung eingeführten Reform, welche die Schulpflicht für Kinder ab dem 6. Lebensjahr vorsah. Die Senkung des Schulpflichteintrittsalters erfolgte gegen den Willen der Mehrheit der Eltern, die dagegen in den Jahren 2012 und 2015 mit der Unterzeichnung der Bürgergesetzentwürfe zur Rücksetzung der Schulpflicht ab dem 7. Lebensjahr sowie des Antrags auf Durchführung eines Bildungsreferendums im Jahre 2013 protestiert haben. Dabei sollte hervorgehoben werden, dass das Gesetz vom Dezember 2015 den Eltern die Wahl lässt, frei darüber zu entscheiden, ob ihr Kind die Schulbildung ab dem 6. Lebensjahr - unter der Bedingung aufnehmen kann, dass es eine einjährige Kindergartenvorbereitung absolviert hat oder dass ein positives Gutachten einer psychologisch-pädagogisch Beratungsstelle beigebracht wird.

Wie aus der Untersuchung des Meinungsforschungszentrums CBOS (Februar 2017) hervorgeht, sei die entschiedene Mehrheit der Befragten (78%) der Meinung, dass gerade Eltern darüber entscheiden sollten, ob ihr Kind die Schulbildung mit 6 oder mit 7 Jahren aufnehmen solle (Meinungen diesbezüglich blieben seit 2009 unverändert - damals seien 79% der Befragten der gleichen Meinung gewesen). Hinsichtlich des Aspekts des Schuleintrittsalters sei über die Hälfte der Befragten (58%) der Meinung, dass das 7. Lebensjahr das optimale Alter dafür sei, wohingegen über ein Drittel (35%) dazu tendiere, die Schulausbildung ab dem 6. Lebensjahr aufzunehmen.

Das Kernelement der Reform wurde ein Jahr später eingeführt. Das im Dezember 2016 beschlossene Gesetz (Bildungsrecht) führt eine neue Struktur des Schulwesens ein - u. a. die 8-jährige Grundschule und das 4-jährige Lyzeum (anstelle der 6-jährigen Grundschule, des 3-jährigen Gymnasiums und des 3-jährigen Lyzeums). Das neue System sieht auch das 5-jährige Technikum, die 3-jährige Fachschule 1. Grades und die 2-jährige Fachschule 2. Grades vor. Die Reform von 2016 sieht eine schrittweise Schließung (BetriebsEinstellung) der Gymnasien vor, die mit der Reform von 1999 eingeführt, jedoch die erwartete Aufgabe, nämlich den Ausgleich der Bildungschancen, nicht erfüllt haben. Auch die 3-jährigen Lyzeen blieben hinter den Erwartungen zurück, weil sie lediglich zu einem „Vorbereitungskurs“ für das Abitur reduziert wurden und außerdem nicht angemessen für das Studium vorbereitet haben (26 von 37 Hochschulrektoren haben eine negative Beurteilung bezüglich des Vorbereitungsstands der Absolventen für die Aufnahme des Hochschulstudiums geäußert, was sie mit einer zu kurzen Lernzeit im Lyzeum begründeten). Nicht angemessen ist auch der Unterricht in den Berufsschulen, aus denen die meisten arbeitslosen Absolventen (über 40% der Absolventen der Fachschulen und über 30% der Absolventen der Technika) stammen. Die gegenwärtige Berufsausbildung sollte in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern erfolgen, damit sie an die Arbeitsmarktbedürfnisse angepasst wird.

Die Bildungsreform wird evolutionär implementiert. Die Änderungen beginnen im Schuljahr 2017/2018 und enden im Schuljahr 2022/2023. Die Änderungen in den Lyzeen und den Technika sollen ab dem Schuljahr 2019/2020 eingeleitet und im Schuljahr 2023/2024 abgeschlossen werden. Im Februar 2017 wurde die Verordnung über den Rahmenlehrplan für Kindergärten und Grundschulen unterzeichnet, der ab dem 01. September 2017 gelten wird (der neue Rahmenlehrplan findet für Schüler der Klassen 1, 4 und 7 der Grundschule Anwendung). Bis Ende März 2017 haben fast alle Gemeinde- und Landkreisträte (99%) ihre Bereitschaft zur Anpassung des Schulnetzes an das neue Schulsystem erklärt. Bis zum Ende Juni 2017 werden neue Lehrbücher für den neuen Rahmenlehrplan vorbereitet (die Lehrbücher und anderes Unterrichtsmaterial erhalten die Schüler kostenlos in ihren Schulen).

Wie es aus einer Untersuchung des Meinungsforschungszentrums CBOS (vom Februar 2017) hervorgeht, sei die Mehrheit der Befragten (57%) der Meinung, dass das neue Bildungssystem besser werde als das bisherige,



einer gegenteiligen Meinung sei jeder vierte Befragte (24%), wobei nahezu jeder fünfte (19%) keine Meinung in dieser Frage habe. Ein Drittel der Befragten verbinde mit der Bildungsreform eher Hoffnungen als Ängste (34%), etwas weniger der Befragten hätten gemischte Gefühle (31%) und über ein Viertel der Befragten äußere eher Ängste als den Glauben an den Erfolg der Reform (27%). Laut der Hälfte der Befragten führten die von der Regierung vorgeschlagenen Änderungen in die richtige Richtung (51% gegenüber 33%, die eine gegenteilige Meinung dazu hätten), häufig werde jedoch die Meinung vertreten, dass die Bildungsreform nicht gut vorbereitet worden sei (44% gegenüber 28%, die eine gegenteilige Meinung verträten).

Unter den Lehrern stelle die Möglichkeit die Arbeit infolge der Reformeinführung zu verlieren die größte Angst dar. Das Ministerium für Nationale Bildung (MEN) versichert jedoch, dass die Reform nicht zu Lehrerkündigungen führen würde, weil die Lehrer des alten Schulsystems von Rechts wegen zu Lehrern des neuen Schulsystems werden würden (z. B. die Lehrer der 6-jährigen Grundschule werden zu Lehrern der 8-jährigen Grundschule, die Lehrer des 3-jährigen Lyzeums werden zu Lehrern des 4-jährigen Lyzeums etc.). In die Vorschriften würden auch Mechanismen aufgenommen, die einen flüssigen Übergang der Lehrer von den Schulen des alten Schulsystems zu den Schulen des neuen Systems ohne die Notwendigkeit der Auflösung und eines erneuten Abschlusses ihrer Arbeitsverträge ermöglichen. Nach Ansicht des MEN werde es in den Schulen nach der Reform ca. 5 Tsd. zusätzliche Arbeitsstellen für Lehrer geben. Jedoch könnten laut des Verbands der Polnischen Lehrerschaft (ZNP) infolge der Reform gar 45 Tsd. Lehrer ihre Arbeit verlieren, was auch von der Opposition wiederholt wird. Infolgedessen hat Ende März 2017 ZNP einen landesweiten Lehrerstreik organisiert (laut ZNP hätten sich ihm ca. 40% der Schulen und Kindergärten angeschlossen, laut MEN - lediglich 11%).

Die Gesundheitsreform

Im Juni 2016 trat das Gesetz über kostenlose Arzneimittel für Senioren, und zwar für Personen, die das 75. Lebensjahr vollendet haben (das sog. Programm Medikamente 75+) in Kraft. Das Verzeichnis dieser Arzneimittel (das im September 2016 bekanntgegeben und alle zwei Monate aktualisiert wird) umfasst derzeit über 1200 Stellen. Es sind Arzneimittel, die bei der Behandlung von geriatrischen Krankheiten eingesetzt werden - hauptsächlich von chronischen Krankheiten, wie etwa Herz- und Kreislaufkrankheiten, Parkinson-Krankheit, Osteoporose etc. Im Jahre 2015 haben Patienten über dem 75. Lebensjahr ca. 860 Mio. PLN für erstattungsfähige Arzneimittel ausgegeben. Im Jahre 2017 sollten ihre Rechnungen für solche Arzneimittel um über 60% niedriger sein. Das Projekt wird aus dem Staatshaushalt finanziert, die Ausgaben sollen jedes Jahr steigen - von dem Niveau von ca. 560 Mio. PLN im Jahre 2017 bis auf über 1,2 Mio. PLN im Jahre 2025.

Im März 2017 wurde das Gesetz über das sog. Krankenhausnetz beschlossen. Die Krankenhäuser, die entsprechende Kriterien erfüllen, werden das sog. System der grundlegenden stationären Absicherung der Gesundheitsleistungen (PSZ) bilden. Für die Umsetzung dieses Systems werden ca. 91% der Mittel bereitgestellt, mit denen derzeit die Krankenhausbehandlung finanziert wird. Die Aufnahme eines Krankenhauses ins PSZ bildet die Gewähr dafür, dass der Nationale Gesundheitsfonds mit ihm einen Vertrag abschließt - ohne die Notwendigkeit am Wettbewerbsverfahren teilzunehmen. Das Gesundheitsministerium setzt voraus, dass durch die Einführung des Krankenhausnetzes Patienten folgende Vorteile erlangen werden: koordinierte Behandlung, das Krankenhaus stellt dem Patienten umfassende Betreuung sicher (angefangen mit der ambulanten Fachbetreuung, über stationäre Betreuung bis hin zur Rehabilitation), Verbesserung der Verfügbarkeit der Gesundheitsbetreuung nachts und an Feiertagen (kürzere Schlangen in den Notfallaufnahmestellen der Krankenhäuser) etc.

Im April 2017 wurden Änderungen im Pharmazierecht beschlossen, gemäß denen neue Apotheken nur von Pharmazeuten eröffnet werden können, die das Recht zur Berufsausübung haben, ein Einzelunternehmen, eine offene Handelsgesellschaft oder eine Sozietät führen, deren Gegenstand der Geschäftstätigkeit



ausschließlich das Führen von Apotheken ist (das sog. „Apothek für den Apotheker“-Prinzip). Das Gesetz beinhaltet demographische und geographische Beschränkungen für neu einzurichtende Apotheken, was bedeutet, dass einer Apotheke je 3000 Personen zugeteilt werden, wobei die jeweiligen Standorte mindestens 1 km voneinander entfernt sein müssen. Es wurde auch der Verbot für den Eigentümer eingeführt, mehr als vier Apotheken zu besitzen.

Die Rentenreform

Die Absenkung des Renteneintrittsalters bildete, ähnlich wie die Implementierung des Programms Familie 500+, eines der Hauptwahlversprechen von Recht und Gerechtigkeit. Der Präsident der Republik Polen brachte einen Gesetzentwurf in dieser Sache im Herbst 2015 ein und erfüllte damit sein Wahlversprechen. Das Gesetz wurde im November 2016 beschlossen und tritt am 01. Oktober 2017 in Kraft (es geht hierbei um die Zeit, welche die Sozialversicherungsanstalt ZUS zur Vorbereitung der EDV-Systeme etc. braucht). Laut Gesetz wird das Renteneintrittsalter für Frauen auf 60 Jahre und für Männer auf 65 herabgesetzt (die Rechtsvorschriften verpflichten jedoch nicht zum obligatorischen Renteneintritt nach Erreichen des Renteneintrittsalters). Von den Änderungen werden sowohl Personen, die im Rahmen des gesetzlichen Sozialversicherungssystems (ZUS) versichert sind, als auch Landwirte (KRUS) erfasst. Die Kosten der Reform für den Staatshaushalt werden auf ca. 10-15 Mrd. jährlich geschätzt.

Die vorliegende Reform hat die Veränderungen, die im Jahre 2012 durch die PO-PSL Regierung implementiert wurden und die eine allmähliche Erhöhung des Rentenalters für Frauen und Männer auf 67 Jahre vorgesehen haben (unter der Voraussetzung, dass für Männer dieses Renteneintrittsalter im Jahre 2020 und für Frauen im Jahre 2040 gelten würde) zurückgenommen. Die PO-PSL Regierung hat dies entgegen den Willen der Gesellschaft getan, daher verwundert es nicht weiter, dass der Vorschlag von PiS zur Senkung des Renteneintrittsalters auf 60 Jahre für Frauen und auf 65 Jahre für Männer auf sehr breite gesellschaftliche Zustimmung gestoßen ist. Wie aus einer Untersuchung des Meinungsforschungszentrums CBOS (Oktober 2016) hervorgeht, hätten ihre Zustimmung für die Pläne der Wiederaufnahme des vorherigen Renteneintrittsalters 84% der Befragten (darunter 57% entschiedene Zustimmung) erklärt, wohingegen 12% der Befragten dagegen gewesen seien. Zu den größten Befürwortern der Senkung des Renteneintrittsalters hätten qualifizierte und unqualifizierte Arbeiter (90-92%) und Landwirte (98%) gehört, die größten Gegner seien Führungskräfte und Experten (28%) sowie Unternehmer (29%) gewesen.

Im Dezember 2016 wurde das Gesetz verabschiedet, dass die niedrigsten Renten und Frührenten erhöht hat. Bis zu jener Zeit betrug die niedrigste Rente ca. 882 PLN. Ab dem 01. März 2017 werden die Mindestrente, die Arbeitsunfähigkeitsrente sowie die Hinterbliebenenrente bis zu einer Höhe von 1000 PLN aufgestockt. Auf diese Weise erreichen sie das Niveau der 50% des Mindestlohns. Den Anspruch auf die Mindestrente erlangen Frauen, die mindestens 20 Jahre und Männer, die mindestens 25 Jahre berufstätig waren.

Zugleich wurde ebenfalls im Dezember 2016 das Gesetz zur Senkung der Renten- und Frührentenleistungen gegenüber den ehemaligen Funktionären der Staatssicherheit der Volksrepublik Polen (das sog. „Entstasierungsgesetz“) verabschiedet. Die ehemaligen Funktionäre haben sehr hohe Renten bezogen (häufig über 10 Tsd. PLN), viel höhere als die Durchschnittsrente (derzeit ca. 2000 PLN), was durch die Mehrheit der Gesellschaft als eine schreiende Ungerechtigkeit empfunden wurde. Besonders empörend war die Tatsache, dass die Funktionäre des kommunistischen Regimes viel höhere Renten beziehen, als Aktivisten der antikommunistischen Opposition aus der Zeit der Volksrepublik Polen. Gemäß dem Entstasierungsgesetz dürfen Renten- und Frührentenleistungen die Durchschnittsrente oder Durchschnittsfrührente, die von der Sozialversicherungsanstalt ZUS ausbezahlt wird (im Juni 2016 betrug die Durchschnittsrente 2053 PLN, die Durchschnittsarbeitsunfähigkeitsrente 1543 PLN und die Durchschnittshinterbliebenenrente 1725 PLN) nicht übersteigen. Die Leistungen werden in der neuen Höhe ab dem 01. Oktober 2017 ausbezahlt. Die Renten-



und Frührentensenkung, die ca. 32 Tsd. Personen betrifft, sollte jährlich ca. 500 Mio. PLN Ersparnis für den Staatshaushalt einbringen.

Zum Abschluss sollte das Programm zum Kapitalaufbau im Rahmen der Strategie der Verantwortlichen Entwicklung Erwähnung finden. Im Rahmen des Programms ist die Einrichtung der allgemeinen und freiwilligen Arbeitnehmerkapitalprogramme (PPK) und der Individuellen Kapitalprogramme (IPK) im Rahmen der III. Säule des Rentensystems, die schwach entwickelt ist (lediglich 380 Tsd. Personen nutzen die Arbeitnehmerkapitalprogramme; Ziel des Programms ist die Erhöhung der Teilnehmer an den PPK um 5,5 Mio. Personen und 16,5 Mio. Personen, die im Rahmen des Individuellen Rentenkontos IKE sparen) vorgesehen. Hinsichtlich der II. Säule, nämlich der Offenen Rentenfonds (OFE) - die als ineffizient u. a. wegen des erwarteten niedrigen Rentenniveaus der II. Säule gelten - wird die Übertragung von 75% der Aktiva der OFE (in Form polnischer Aktien) an Individuelle Rentenkonten (IKE) im Rahmen der III. Säule und 25% der Aktiva der OFE zum Fonds der Demographischen Reserve bei gleichzeitiger Erfassung dieser Mittel auf den Unterkonten in der Sozialversicherungsanstalt ZUS geplant. Dies betrifft jenen Teil der Aktiva, der in den OFE übriggeblieben ist, nachdem im Jahre 2014 die PO-PSL Regierung 51,5% der Aktiva aus den OFE zur ZUS (I. Säule) übertragen hat. Die Vorbereitung des Programms ist für das Jahr 2017 und seine Umsetzung für die Jahre 2018-2019 geplant.

Teil II – Wirtschaft und Finanzen

Strategie der Verantwortlichen Entwicklung

Im Februar 2017 hat die Regierung die Strategie der Verantwortlichen Entwicklung angenommen, welche die Weiterentwicklung des Plans der Verantwortlichen Entwicklung (des sog. Morawiecki-Plans), der im Februar 2016 vorgestellt wurde, bildet. Die Strategie wurde durch das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts erarbeitet und zeigt mittelfristige und langfristige Entwicklungsrichtungen von Polen, und zwar bis 2020 und mit der Perspektive bis 2030 an.

Die Strategie weist drei Schwerpunkte auf: (I) immer stärker wissensbasiertes nachhaltiges Wirtschaftswachstum; (II) sozialgerechte und räumlich ausgewogene Entwicklung; sowie (III) effizienter Staat und Institutionen. Das zu erwartende Ergebnis der Strategieumsetzung soll die Erhöhung des Wohlstands der Polen und die Senkung der Anzahl von Personen sein, die von der Armut und vom sozialen Ausschluss gefährdet sind. Vorgesehen ist die Erhöhung des durchschnittlichen Einkommens der Haushalte bis auf 75-80% des EU-Durchschnitts bis zum Jahr 2020 und 100% des EU-Durchschnitts bis 2030 beim gleichzeitigen Verringern der Einkommensunterschiede zwischen den einzelnen Landesregionen.

Die Strategie setzt die Schwerpunkte auf Modernisierung und Erhöhung der Innovationsfähigkeit der polnischen Volkswirtschaft. Das letzte Vierteljahrhundert beruhten die Entwicklung und das Wirtschaftswachstum Polens auf niedrigen Arbeitskosten (billige Arbeitskraft), aber diese Quellen erschöpfen sich allmählich. Immer noch zu viele polnische Unternehmen gründen ihre Wettbewerbsfähigkeit auf niedrigen Preisen und zu wenige führen Innovationen auf den Markt ein. Indes erreicht die Entwicklung in der Welt die Phase der vierten industriellen Revolution (sog. Industrie 4.0 / Industry 4.0), die auf Digitalisierung, Robotisierung, Mechanisierung, Automatisierung etc. beruht. Daher wurde im Rahmen der Strategie eine Reihe von Projekten mit Vorbildcharakter angeführt, wie etwa E-Auto, E-Bus, Luxtorpeda 2.0, Batory, Żwirko i Wigura (Entwicklung und Bau von Elektrofahrzeugen, innovativen Schienenfahrzeugen, Schiffen und Drohnen), Telemedizin, Entwicklungszentrum für Biotechnologie, Polnische medizinische Erzeugnisse (polnischer Medizinroboter, Generika und Biosimiliar-Arzneimittel), Ökobauwesen, Polnische Möbel, Intelligenter Bergbau etc.



Das im April 2017 vorgestellte Förderpaket für mittelgroße Städte soll u. a. der oben angeführten räumlich ausgewogenen Entwicklung sowie der Verringerung der Unterschiede zwischen einzelnen Landesregionen dienen. Es betrifft Städte mit über 20 Tsd. Einwohnern sowie Landkreishauptstädte mit über 15 Tsd. Einwohnern (ausschließlich der Wojewodschaftsstädte) – gegenwärtig sind es 255 Ortschaften in ganz Polen, von denen einer besonderen Unterstützung 122 städtische Kommunen bedürfen, die am stärksten ihre sozioökonomische Funktionen verlieren. Die Hauptelemente des Pakets bilden EU-Fördermittel, die Vorzugsbehandlung von Investitionen sowie die Erleichterung der Verfügbarkeit von Mitteln des Fonds für Selbstverwaltungsinvestitionen, der vom Polnischen Entwicklungsfonds verwaltet wird. Die Förderung aus den inländischen operationellen Programmen, die vom Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung verwaltet werden, sollte fast 2,5 Mrd. PLN aus den EU-Fördermitteln für die Jahre 2014-2020 einbringen.

Diese Strategie sollte nicht nur im landesweiten, sondern auch im regionalen Maßstab umgesetzt werden. Im März 2017 fand in Warschau der Kongress der Innovatoren von Mittel- und Osteuropa statt. Außer Start-Ups, großen Konzernen, Wirtschaftsexperten und Nichtregierungsorganisationen nahmen an ihm auch die Premierminister der Visegrád-Gruppe teil, welche die sog. Warschauer Erklärung zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Forschung, der Technologie, der Innovation, der Digitalisierung etc. unterzeichnet haben. Andere regionale Projekte, die in der Strategie vorgesehen sind, umfassen u. a. den Bau der internationalen Schnellstraßen Via Baltica (von Polen über Litauen und Lettland nach Estland) und Via Carpatia (von Litauen nach Griechenland über 7 EU-Staaten – auf dem polnischen Gebiet über östlich gelegene Wojewodschaften), wie auch die Pläne der Einrichtung in Polen des Zentrums für den Gastransit und Gashandel für mittel- und osteuropäische Staaten. Solche Maßnahmen bilden eine Chance auf Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und gemeinsamer Beziehungen im Rahmen des sog. Drei-Meere-Raums.

Die Wirtschaftsverfassung und das Paket für Unternehmen

Einer der Schwerpunkte der Strategie der Verantwortlichen Entwicklung ist die Entwicklung des Unternehmertums, darunter von Mikro-, kleinen und mittleren Unternehmen, die über 90% aller Unternehmen in Polen ausmachen. Deswegen hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung die seit 1989 größte Reform des polnischen Wirtschaftsrechts vorbereitet, die in zwei Paketen erfasst wurde – „100 Änderungen für Unternehmen“ und Wirtschaftsverfassung. Sie beabsichtigen das Potential der polnischen Unternehmer zu befreien, die bisher durch unterschiedliche rechtliche, verwaltungstechnische Hürden etc. eingeschränkt waren.

Das Paket „100 Änderungen für Unternehmen“ führt im polnischen Recht Lösungen ein, welche die lästigsten Einschränkungen für Unternehmer beseitigen sollen. Seit dem 01. Januar 2017 gilt bereits ein Teil der Änderungen, darunter die Klausel der Rechtssicherheit; die Erhöhung der Höchstinnahmegränze aus dem Verkauf von Waren, Produkten und Finanzoperationen, bis zu der die Einkommensteuerzahler ein Einnahmen-Ausgaben-Buch für steuerliche Zwecke führen dürfen (von 1,2 Mio. bis auf 2 Mio. Euro); Erhöhung der Höchstinnahmegränze, die zur Besteuerung der Wirtschaftstätigkeit in Form einer Pauschale auf verbuchte Einnahmen (von 150 Tsd. auf 250 Tsd. Euro) berechtigt; Verbot erneuter Steuerkontrolle, wenn sie den von einer bereits durchgeführten Steuerkontrolle erfassten Bereich betreffen soll; etc. Diese Änderungen wurden vom sog. Deregulierungsgesetz eingeführt, die den Unternehmen beträchtliche Ersparnisse einbringen soll (mindestens 500 Mio. PLN jährlich).

Im März 2017 hat der Sejm zwei weitere Gesetze aus dem Paket „100 Änderungen für Unternehmen“, und zwar die Gesetzesnovelle der Verwaltungsprozessordnung und das sog. Gläubigerpaket verabschiedet. Sie sollen am 01. Juni 2017 in Kraft treten. Das erste der beiden sieht u. a. vor, dass die Beziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern partnerschaftlicher ausgestaltet werden sollen (z. B. durch das Prinzip der interessentenfreundlichen Interpretation der Vorschriften oder durch den Einsatz von Mediationen),



behördliche Angelegenheiten werden schneller erledigt werden (z. B. „stillschweigende Erledigung von Angelegenheiten“), Verwaltungssanktionen werden dem Vergehen angemessen sein. Das Gläubigerpaket ermöglicht den Unternehmen eine bessere Überprüfung der Bonität der Geschäftspartner vorzunehmen, schneller Forderungen einzutreiben und erleichtert zugleich die Vermeidung von Liquiditätsgpässen etc.

Ziel der Wirtschaftsverfassung ist die Umsetzung der in der Verfassung der Republik Polen eingeschriebenen Wirtschaftsfreiheit, die bisher in Polen nicht vollständig umgesetzt wurde. Das Hauptelement der Wirtschaftsverfassung - das Gesetz Unternehmensrecht (das Projekt wurde im Februar 2017 zu öffentlichen Konsultationen weitergeleitet) - sollte eine Reihe von für die Wirtschaft vorteilhaften Prinzipien einführen, u. a. das Prinzip „was von Rechts wegen nicht verboten ist, ist erlaubt“; das Prinzip der Unschuldsvermutung gegenüber Unternehmern; das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (die Behörde kann Unternehmer keinen unbegründeten Belastungen aussetzen); das Prinzip der Verantwortung der Beamten für Rechtsverletzungen; „Erleichterung für den Start“ (Befreiung von der Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge für die ersten 6 Monate für Existenzgründer); „nicht angemeldete Tätigkeit“ (Befreiung der Kleinstunternehmen, deren monatliche Einnahmen 50% des Mindestlohns nicht überschreiten, von der Verpflichtung, diese Erwerbstätigkeit anmelden zu müssen) etc.

Künftig sollen weitere Elemente des Pakets „100 Änderungen für Unternehmen“ eingeführt werden, darunter die Vereinfachung des Vererbens von Familienunternehmen nach dem Tod des Eigentümers, die Verkürzung des Zeitraums, in dem die Personalakten aufbewahrt werden müssen (von 50 auf 10 Jahre) und ihre Digitalisierung, die Einführung der sog. vereinfachten Aktiengesellschaftsform, die an die Bedürfnisse von Start-Ups angepasst ist etc. Weitere Gesetze, die in der Wirtschaftsverfassung vorgesehen sind, führen u. a. Steuervereinfachungen ein (z. B. durch die Abschaffung zahlreicher Dokumentationsverpflichtungen, die Vereinheitlichung der Formularmuster, die Vereinfachung der Abrechnungsprinzipien von Umsatzkosten), Einrichtung des Gemeinsamen Ausschusses der Regierung und der Wirtschaftsvertreter, des Wirtschaftsvertretersprechers, der Informationsstelle für Unternehmer etc.

Löhne und Steuern

Seit dem 01. Januar 2017 beträgt der Mindestlohn für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2000 PLN brutto, d. h. um 150 PLN mehr als im Vorjahr, als er 1850 PLN betrug. Der Betrag in Höhe von 2000 PLN entspricht knapp 50% des Durchschnittsverdienstes im Unternehmenssektor (laut dem Hauptstatistikamt GUS betrug er im Januar dieses Jahres 4277 PLN). Ebenfalls seit dem 01. Januar 2017 beträgt der Mindeststundenlohn 13 PLN brutto. Dies betrifft auch Werkverträge und Dienstleistungsverträge für natürliche Personen und Selbstbeschäftigte (die eine Wirtschaftstätigkeit ausführen). Davor hatten Personen, die auf der Grundlage von zivilrechtlichen Verträgen beschäftigt waren (ca. 1,3 Mio. Menschen), sehr niedrige Stundensätze (z. B. 5-6 PLN), was dazu geführt hat, dass in der Praxis ihr Verdienst niedriger als der Mindestlohn gewesen ist. Aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Arbeitgeber die neuen Vorschriften bezüglich der Mindeststundensätze einhalten, hat die Staatliche Arbeitsaufsicht Massenkontrollen aufgenommen. Die Inspektoren der Arbeitsaufsicht prüfen nicht nur die Tatsache, ob der Stundensatz in Höhe von 13 PLN für eine Stunde Arbeitsleistung ausbezahlt wird, sondern auch ob zivilrechtliche Verträge (sog. Müllverträge) nicht missbräuchlich in Situationen genutzt werden, in denen Arbeitsverträge hätten geschlossen werden müssen. Bei der ersten Kontrolle sollen Rechtsbelehrungen eingesetzt werden, bei einer weiteren - wenn die Unregelmäßigkeiten weiterhin bestehen sollten - können Gerichtsanhträge folgen, was eventuelle Geldstrafen von bis zu 30 Tsd. PLN nach sich ziehen kann.

Seit dem 01. Januar 2017 gilt der neue Steuerfreibetrag - 6600 PLN pro Jahr - der doppelt so hoch ist als der bisherige (3091 PLN). Der Einsatz eines solch niedrigen Steuerfreibetrags in der Regierungszeit von PO-PSL bedeutete in der Praxis eine Besteuerung von Einnahmen, die auf dem Niveau des Existenzminimums lagen (ca. 6500 PLN pro Jahr), was im Herbst 2016 das Verfassungsgericht als nichtkonform mit der Verfassung der



Republik Polen erachtet hat. Von der Erhöhung des Steuerfreibetrags werden über 3 Mio. Polen mit niedrigsten Einnahmen (u. a. Rentner, Frührentner, Studenten) profitieren. Personen, die bis zu 6600 PLN jährlich verdienen, werden keine Einkommenssteuer entrichten müssen. Für Steuerzahler, die zwar mehr, jedoch weniger als 11 Tsd. PLN pro Jahr verdienen, wird der Freibetrag schrittweise bis auf das Niveau von 3091 PLN abgesenkt werden. Personen, die ein Jahreseinkommen zwischen 11 Tsd. PLN und 85 528 PLN haben, werden wie bisher mit einem Steuerfreibetrag in Höhe von 3091 PLN besteuert. Über dem Einkommensniveau von 85 528 PLN wird der Steuerfreibetrag schrittweise abgesenkt und die Steuerzahler, die über 127 Tsd. pro Jahr verdienen, werden keinen Steuerfreibetrag in Anspruch nehmen können.

Der Steuerfreibetrag in Höhe von 6600 PLN bildet einen Kompromiss zwischen dem Wunsch ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit zu gewährleisten und den gegenwärtigen Möglichkeiten des Staatshaushalts. Seine Kosten für den Staatshaushalt werden auf ca. 1 Mrd. jährlich geschätzt. Die Erhöhung des Steuerfreibetrags bis auf 8000 PLN - was im Wahlkampf angesprochen wurde und derzeit von der Opposition in Erinnerung gerufen wird - wäre in der gegenwärtigen Situation eine zu große Belastung für den Staatshaushalt. Künftig ist jedoch ein weiteres Anheben des Steuerfreibetrags nicht ausgeschlossen, wenn es gelingt, entsprechende Haushaltseinnahmen zu generieren (u. a. infolge der Schließung der Schlupflöcher im Steuersystem).

Seit dem 01. Januar 2017 wurde der Körperschaftssteuersatz von 19% auf 15% für kleine Unternehmen, und zwar für jene Firmen, deren Jahreseinnahmen aus Umsatzerlösen 1,2 Mio. Euro nicht überschreiten, gesenkt. Dieser Steuersatz betrifft auch Unternehmen, die ihre wirtschaftliche Tätigkeit zum ersten Mal aufnehmen. Insgesamt werden davon ca. 90% der Körperschaftsteuerzahler, d. h. rund 400 Tsd. Unternehmen, profitieren. Der reduzierte Körperschaftssteuersatz wird den Staatshaushalt ca. 270 Mio. PLN kosten, es wurden jedoch Vorschriften verabschiedet, die Steuerschlupflöcher bei der Steuererhebung schließen, was die Abnahme im Staatshaushalt ausgleichen soll.

Im Jahre 2017 wurde eine Erleichterung für Steuerzahler in Bezug auf die Abrechnung der Einkommensteuer implementiert. Im März 2017 wurde ein Gesetz verabschiedet, kraft dessen ca. 13 Mio. Steuerzahler, die jährlich ihre Einkommensteuer erklären, dies auf möglichst einfachste Art und Weise tun können. Es genügt einen Antrag an das zuständige Finanzamt zu richten und die Behörde wird eigenständig - auf der Grundlage der Daten aus dem Antrag und den verfügbaren Informationen seitens der Arbeitgeber oder Rentenbehörden - die Steuererklärung ausfüllen, die anschließend (innerhalb von 5 Tagen) dem Steuerzahler zur Genehmigung übermittelt wird. Diese neue (Online) Abrechnungsform stellt eine große Erleichterung für den Steuerzahler dar, weil sie zu Zeitersparnissen führt und die Vermeidung des Risikos Fehler bei der Steuererklärung zu machen reduziert.

Der Staatshaushalt - Schließung von Schlupflöchern im Steuersystem

Einer der Hauptvorwürfe seitens der Opposition an die Sozialprogramme (z. B. Familie 500+, Wohnung+, kostenlose Arzneimittel für Senioren, Erhöhung des Steuerfreibetrags etc.) und die Wirtschaftsprogramme der Regierung (z. B. Steuersenkung für kleine Unternehmen) stellte das vermeintliche Fehlen von Mitteln zu ihrer Finanzierung dar. Es ist tatsächlich eine Belastung für den Staatshaushalt (z. B. betragen die jährlichen Kosten des Programms Familie 500+ 22-25 Mrd. PLN und die Kosten der Senkung des Renteneintrittsalters weitere 10-15 Mrd. PLN), jedoch können diese zusätzlichen Ausgaben durch zusätzliche Einnahmen ausgeglichen werden, die bis dahin - in der Regierungszeit von PO-PSL - dem Staatshaushalt wegen zahlreichen unlauteren oder gar kriminellen Maßnahmen, wie etwa der Steuerumgehung (die sog. aggressive Steueroptimierung) oder dem Umsatzsteuerbetrug (das sog. Karussellgeschäft) vorenthalten geblieben sind. Jedes Jahr verlor der Staat dadurch mehrere Zehn Milliarden PLN - je nach unterschiedlichen Schätzungen waren es zwischen 10 und 40 Mrd. PLN von der Körperschaftsteuer und 40 bis 55 Mrd. PLN von der Umsatzsteuer. Auf diese Weise würden die alljährlich generierten Staatshaushaltsausfälle für die 2- bis 3-fache Finanzierung des Programms Familie 500+ ausreichen.



Angesichts dieses Sachverhalts nahm Recht und Gerechtigkeit (PiS) direkt nach den gewonnen Wahlen intensive Arbeiten zur Schließung der Schlupflöcher im Steuersystem auf. Im August 2016 trat das sog. Kraftstoffpaket in Kraft, und zwar eine Reihe von rechtlichen Lösungen, die darauf abzielen, die Schattenwirtschaft auf dem Markt der flüssigen Kraftstoffe (die gar 30% des Marktes ausmacht) einzudämmen. Bereits in den ersten Monaten begann das Paket quantifizierbare Effekte zu zeitigen. Der Verbrauch der Kraftstoffe aus legalen Quellen nahm - im August 2016 um 29%, im September um 26%, im Oktober um 17% im Vergleich zu den entsprechenden Zeiträumen des Vorjahres (Angaben der Polnischen Organisation für Erdölindustrie und Erdölhandel) rapide zu. Dies belegen auch die polnischen Konzerne Lotos und Orlen, die im 3. und 4. Quartal 2016 einen Verkaufsanstieg von Kraftstoffen und Dieselkraftstoffen um ca. 20-25% verzeichnet haben.

Hinsichtlich anderer Maßnahmen zur Schließung von Schlupflöchern im Steuersystem hat das Finanzministerium Mitte 2016 die sog. Einheitliche Kontrolldatei (Digitalisierung der Kontrolle der Steuerregister) eingeführt. Am 01. März 2017 nahm die Landesfinanzverwaltung (Krajowa Administracja Skarbowa) ihre Tätigkeit auf, welche die Steuerverwaltung, die Finanzkontrolle und die Zollverwaltung (die bis dahin voneinander unabhängig gearbeitet haben) konsolidiert. Im April und Mai 2017 tritt das sog. Frachtpaket in Kraft, und zwar ein Gesetz, das die Pflichten bezüglich der Warenbeförderung auf Straße in Zusammenhang mit dem hohen Risiko von Steuerbetrug (Kraftstoffe, Alkohol, Tabak etc.) sowie Sanktionen für die Verletzung dieser Pflichten regelt.

Vor dem Hintergrund der Sanktionen sollte Erwähnung finden, dass am 01. März 2017 die vom Justizministerium erarbeitete Novellierung des Strafgesetzbuchs in Kraft getreten ist, die hohe Strafen für die Ausstellung fiktiver Umsatzsteuerrechnungen, ihre Fälschung oder ihr Umändern mit dem Ziel diese als authentische Rechnungen zu verwenden, vorsieht (im Falle von Rechnungen mit dem Wert von über 5 Mio. PLN steht eine Strafe von mindestens 3 Jahren Freiheitsentzug an und wenn der Rechnungswert 10 Mio. PLN überschreitet, droht den Tätern eine Gefängnisstrafe von 5 bis 25 Jahren). Solch harte Strafen werden u. a. durch das große Ausmaß dieser Art von Kriminalität bedingt: 2013 haben Finanzkontrollbehörden fiktive Rechnungen aufgedeckt, die auf den Betrag in Höhe von 19 Mrd. PLN ausgestellt wurden, 2014 waren es 33 Mrd. PLN und 2015 gar 81 Mrd. PLN.

Die obigen Maßnahmen stellen erst den Anfang der Steuerbetrugsbekämpfung dar, es gibt jedoch bereits die ersten positiven Ergebnisse. Es wird geschätzt, dass 2016 infolge von Maßnahmen zur Eindämmung der Umsatzsteuereinnahmeausfälle für den Staatshaushalt die Einnahmen sich um 4,2 Mrd. PLN erhöht hätten. Hinsichtlich des laufenden Jahres ist es noch zu früh ein Urteil zu bilden, da das vollständige Bild der Verbesserung der Steuereinbringlichkeit erst nach mehreren Monaten sichtbar wird. Es sollte jedoch unterstrichen werden, dass im Zeitraum Januar-Februar 2017 die Steuereinnahmen um über 25% angestiegen sind im Vergleich zum selben Zeitraum des Vorjahres, wobei die Umsatzsteuereinnahmen um über 40% im Jahresvergleich höher waren (9,6 Mrd. PLN). Es sind auch die Einnahmen aus der Einkommens- und der Körperschaftssteuer sowie aus der Verbrauchssteuer und der Spielsteuer (um 5-7%) gestiegen. In einer etwas längerfristigen Perspektive, und zwar in den Jahren 2017-2019, erwartet die Regierung, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Schließung von Schlupflöchern im Steuersystem zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen zwischen 22 und 33 Mrd. PLN beitragen wird.

Grundsätzlich ist die Situation des Staatshaushalts gut und zeugt von einer von der Regierung eingehaltenen Disziplin der öffentlichen Ausgaben. 2016 betrug das Haushaltsdefizit ca. 46 Mrd. PLN, d. h. 2,8% des BIP, also unterhalb der Neuverschuldungsgrenze, die von der EU vorausgesetzt wird (3% des BIP). Ende Februar 2017 wies der Haushalt knapp 0,9 Mrd. Überschuss auf (im selben Zeitraum 2016 wurde über 3 Mrd. PLN Defizit verzeichnet). Die vor gut einem Jahr eingeführte Bankensteuer sollte in diesem Jahr 4 Mrd. PLN einbringen. Das Haushaltsdefizit soll 2017 ca. 59 Mrd. PLN (2,9% des BIP) betragen, was die Opposition als einen alarmierenden Zustand darzustellen versucht. Dabei sollte daran erinnert werden, dass in der



Regierungszeit von PO-PSL das Defizitniveau ebenfalls hoch war und deutlich die EU-Auflage von 3% des BIP überschritten hatte, so z. B. mit 50 Mrd. PLN im Jahre 2009 (3,7% des BIP), mit 85 Mrd. PLN im Jahre 2010 (6% des BIP) oder mit 56 Mrd. PLN im Jahre 2011 (3,7% des BIP), weshalb Polen von dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit in den Jahren 2009-2015 erfasst wurde.

Toxische Finanzprodukte

Über mehrere Jahre hinweg haben Banken massiv indexierte bzw. im Schweizer Franken denominated Hypothekendarlehen gewährt ohne ihre Kunden davor über das hohe Kursrisiko zu informieren, d. h. über die potenzielle deutliche Erhöhung der Verschuldung gegenüber der Bank (die in PLN getilgt wurde) infolge von ungünstigen Wechselkursänderungen des PLN gegenüber dem Franken. Im Januar 2015 erfolgte ein sprunghafter Anstieg des Frankens gegenüber dem PLN, was im Ergebnis zu deutlicher Erhöhung der Kreditraten und der allgemeinen Verschuldung von Personen geführt hat, die Kredite in Franken abbezahlt haben. Im Jahre 2016 haben ca. 900 Tsd. Personen 535 Tsd. solche Kredite mit einem Wert von rund 137 Mrd. PLN gehabt.

In diesem Zusammenhang kamen im Jahre 2015 und 2016 unterschiedliche Ideen zur Lösung des Problems der sog. Frankenkredite auf, u. a. die Umrechnung der Kredite in PLN, deren Kosten für die Banken auf 21-22 Mrd. PLN (NBP) oder 30-40 Mrd. PLN (Präsidentenkanzlei) geschätzt wurden. Im Januar 2017 wurde im Sejm ein Sonderausschuss zur Erörterung von drei Gesetzesentwürfen zum Thema der Devisenkredite einberufen - der aus dem Präsidenten der Republik Polen und die Oppositionsparteien (PO und Kukiz'15) zusammengesetzt war. Der Entwurf des Präsidenten sieht vor, dass Banken ihren Kunden den Unterschied (samt Zinsen) zwischen dem zulässigen *Spread* und dem tatsächlich bei der Umrechnung der Kreditraten von den Franken zu PLN von ihnen erhobenen (das in der Regel überhöht war) zurückzahlen sollen. Der Entwurf der PO sieht die Möglichkeit der Umrechnung des Kredits in PLN zum Wechselkurs vom Tag des Restrukturierungsvertrags und die Errechnung des Unterschieds zwischen dem Wert des umgerechneten Kredits und dem Verschuldungsbetrag, den der Kreditnehmer gehabt hätte, wenn er in der Vergangenheit den Kredit in PLN aufgenommen hätte (die Banken würden einen Teil dieses Betrags erlassen), vor. Der Entwurf von Kukiz'15 sieht vor, die Devisenkredite so zu handhaben, als ob sie von Anfang an Kredite in PLN gewesen wären. Im April 2017 hat der Finanzaufsichtsausschuss (KNF) die Kosten geschätzt, welche die Banken beim Inkrafttreten dieser Entwürfe zu tragen hätten: 9,1 Mrd. PLN (Entwurf des Präsidenten), 11,1 Mrd. PLN (Entwurf von PO) und 52,8 Mrd. PLN (Entwurf von Kukiz'15). Zum Vergleich: die in den letzten Jahren vom polnischen Banksektor erreichten Gewinne betragen ca. 15-16 Mrd. PLN pro Jahr.

Ein weiteres wichtiges Problem bilden die sog. Anlagepolicen (Lebensversicherungspolicen zusammen mit einem Versicherungskapitalfonds), welche die Banken und Versicherungsgesellschaften an ihre Kunden massenhaft (hauptsächlich in den Jahren 2009-2013) vertrieben haben, ohne sie über die sehr hohen Kosten der Kündigung der Anlagepolicen in Kenntnis zu setzen, was zu einem erheblichen Verlust eines großen Teils (sogar 80-90%) der bereits eingezahlten Mittel führte. Das Problem der Anlagepolicen betrifft ca. 5 Mio. Polen und wird auf über 50 Mrd. PLN geschätzt. Im März 2017 fand im Justizministerium die erste Sitzung der Arbeitsgruppe statt, die sich mit den Verwerfungen in Zusammenhang mit dem Verkauf der Anlagepolicen beschäftigt. An der Sitzung nahmen auch die Vertreter des Finanzministeriums, des Büros des Finanzsprechers, des Amts für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz, des Amts des Finanzaufsichtsausschusses, des Vereins „Durch die Police gebunden“, sowie Rechtsanwälte der Kanzleien, die den Geschädigten Rechtshilfe leisten, teil. Während des Treffens wurden Vorschläge von mehreren Gesetzesänderungen unterbreitet, um den Kunden der Versicherungsgesellschaften die Möglichkeit der Reklamation zu erleichtern, das Funktionieren von Sammelklagen zu vereinfachen, das Blockieren von Verfahren seitens der Versicherungsgesellschaften zu unterbinden, den Kleinunternehmen Konsumentenrechte zu gewähren, festzustellen, was ein zulässiges Versicherungsprodukt ist und was nicht etc. Es wurden auch die Einführung einer gesetzlichen Grenze für Gebühren, die bei der Kündigung des



Versicherungsvertrages durch den Kunden erhoben werden dürfen, die Einschränkung der Höhe der Provisionen, die Einführung einer Liste von Versicherungsprodukten, die den Verbrauchern nicht angeboten werden dürfen etc. erörtert.

Zum Abschluss sollte noch die Affäre Amber Gold angesprochen werden. Die mehrjährige Tätigkeit der Finanzpyramide (2009-2012) führte zu Verlusten in Höhe von über 850 Mio. PLN, die von ca. 19 Tsd. Personen, darunter vielen Menschen, welche die Ersparnisse ihres ganzen Lebens verloren haben, geschädigt haben. Die Firma Amber Gold ist in der Regierungszeit von PO-PSL entstanden und tätig gewesen, aber die damaligen Behörden haben keinerlei realen Maßnahmen getroffen, um diese Angelegenheit zu klären. Solche Maßnahmen wurden erst nach den von Recht und Gerechtigkeit gewonnenen Wahlen unternommen. Im März 2016 lief in einem Danziger Bezirksgericht das Verfahren in der Sache Amber Gold an. Anschließend nahm im September 2016 der parlamentarische Untersuchungsausschuss zur Überprüfung der Korrektheit und der Gesetzmäßigkeit der Maßnahmen der öffentlichen Organe und Institutionen gegenüber der Gruppe Amber Gold auf (es geht hierbei um Maßnahmen und Unterlassungen in der Regierungszeit PO-PSL, eventuelle Verbindungen von Amber Gold zur Politik etc.). Der Ausschuss hat bereits u. a. die ehemaligen Leiter der Polnischen Nationalbank NBP, der Finanzaufsichtsbehörde KNF verhört und plant auch den ehemaligen Premierminister Donald Tusk zu verhören.

Teil III - Sicherheit und Justizsystem

Die Streitkräfte

In den letzten Jahren ist insbesondere nach der Aggression Russlands gegen die Ukraine (im Frühjahr 2014) eine erhebliche Verschlechterung der Sicherheitssituation in Europa eingetreten. Dies spiegeln auch Meinungsforschungsergebnisse wider. Wie aus einer Befragung des Meinungsforschungszentrums CBOS (März 2017), die auch an frühere Erhebungen anknüpft, hervorgeht, habe im Zeitraum 1992-2013 eine entschiedene Mehrheit der Befragten behauptet, dass die Souveränität Polens nicht gefährdet sei. Im April 2014 jedoch habe rund die Hälfte der Befragten (47%) infolge der Ereignisse in der Ukraine die Meinung vertreten, dass sie gefährdet sei, wobei 41% einer gegenteiligen Meinung gewesen seien. Gegenwärtig habe sich dieses Verhältnis gedreht: 47% der Befragten seien der Überzeugung, dass die Souveränität Polens derzeit nicht gefährdet sei, eine viel kleinere Gruppe (41%) bildeten jene, die eine solche Gefahr wahrnahmen.

Im April 2017 hat der Minister für Nationale Verteidigung einen Gesamtplan zur zahlenmäßigen Vergrößerung der Streitkräfte der Republik Polen entworfen, nach dem die polnische Armee bis 2019 über 150 Tsd. Soldaten zählen und nach dem Zeitraum 2020-2022 diese Zahl auf 200 Tsd. Soldaten aufgestockt werden soll.

Eine besondere Neuerung, die eine Stärkung der polnischen Armee bilden soll, stellen die Truppen der Territorialen Verteidigung (WOT) dar. Im November 2016 wurde eine Gesetzesnovellierung über die allgemeine Wehrpflicht verabschiedet, gemäß der die WOT den fünften Teil der Streitkräfte - neben den Landstreitkräften, den Luftstreitkräften, den Spezialkräften und der Kriegsmarine - bilden soll. In den WOT können Militärangehörige und Zivilisten, Männer und Frauen dienen. Der Dienst bei den WOT soll zwischen einem und 6 Jahren dauern, wobei die meisten Militärübungen an arbeitsfreien Tagen (an einem oder zwei Wochenenden im Monat im Zeitraum zwischen September und Juni (durchschnittlich 20 Tage im Jahr) sowie an 9-10 Tagen in der Ferienzeit) abgehalten werden sollen. Im Endeffekt sollen die WOT rund 53 Tsd. Soldaten zählen. Derzeit haben sich bei den WOT über 17 Tsd. Freiwillige gemeldet, im Jahre 2018 sollen es 35 Tsd. und 2019 rund 53 Tsd. sein. Schlussendlich sollen 17 WOT-Brigaden aufgebaut werden. Mitte 2016 ist das B



Büro zur Einrichtung der Territorialen Verteidigung entstanden, das bis Ende 2017 sich in die Kommandobehörde der Territorialen Verteidigung mit Sitz in Warschau umwandeln wird. Für 2016 und 2017 ist die Einrichtung von 3 Brigaden im östlichen Gebiet Polens (Rzeszów, Białystok, Lublin) und 3 Brigaden in den benachbarten Wojewodschaften (Ciechanów, Radom, Olsztyn) vorgesehen. Bis Ende 2018 erfolgt die Einrichtung weiterer 5 Brigaden (Bydgoszcz, Gdańsk, Łódź, Kielce, Kraków) und 2019 der letzten 6 Brigaden (Katowice, Opole, Poznań, Szczecin, Wrocław, Zielona Góra). Das ganze System der WOT soll bis 2021 aufgebaut werden.

Wie aus einer kürzlich erhobenen Umfrage des Meinungsforschungszentrums CBOS (März 2017) hervorgeht, sei rund die Hälfte der Polen der Meinung, dass die Truppen der Territorialen Verteidigung erforderlich seien. Es gebe nahezu doppelt so viele Befürworter der Einrichtung der WOT (49%) als Gegner (25%). Die Befürworter der WOT gehörten häufiger zu jenen Befragten, die gegenwärtig eine Gefährdung der Souveränität Polens wahrnahmen, als jene, die eine solche nicht sähen oder keine Meinung diesbezüglich hätten.

Im April 2017 hat der Minister für Nationale Verteidigung außer des angeführten Plans zur anzahlmäßigen Vergrößerung der polnischen Armee auch Prioritäten bezüglich ihrer Modernisierung in den nächsten Jahren vorgestellt. Er nannte drei wichtigste Modernisierungsprogramme. Das erste ist die Erlangung des Flug- und Raketenabwehrsystems „Wisła“, das an das kampferprobte amerikanische Patriot-System anlehnen soll (die Vertragsunterzeichnung ist für dieses Jahr und die Lieferung der ersten Sätze in zwei Jahren vorgesehen, wobei im Rahmen des Offset-Geschäfts die Hälfte der Produktion durch die polnische Rüstungsindustrie erfolgen soll). Die zweite Priorität bildet der Einkauf der „Homar“-Raketenabschussrampen mit einer Reichweite von 300 km (es werden derzeit fortgeschrittene Verhandlungen mit den Regierungen der USA und von Israel geführt). Das dritte Programm mit dem Kryptonym „Orka“ (Schwertwall) betrifft den Einkauf von 3 modernen U-Booten für die Kriegsmarine (die Unterzeichnung des Vertrags wird für dieses Jahr und die Lieferung in ein paar Jahren geplant). Außerdem wurde im Februar 2017 die Ausschreibung für den Einkauf von 16 Hubschraubern für die polnische Armee bekanntgegeben. Der Minister kündete auch den Aufbau von sog. kybernetischen Einheiten an.

Um dieses und andere Ziele zu verwirklichen, ist entsprechende Finanzierung der polnischen Armee erforderlich. Im Haushaltsgesetz für 2017 bilden die Verteidigungsausgaben 2% des BIP, gemäß der durch die im Rahmen der NATO alliierten Staaten eingegangenen Verpflichtung (obzwar nicht alle Staaten sie einhalten). Es wird erwogen, die Verteidigungsausgaben für das betreffende Jahr von der BIP-Größe aus demselben Jahr (und nicht aus dem vorigen, wie derzeit) abhängig zu machen. Das würde einen realen Anstieg der Militärausgaben ohne einer Änderung des nominellen Niveaus (von 2% des BIP) bedeuten. Man spricht auch über das Bestreben, die Verteidigungsausgaben bis auf 3% des BIP hochzusetzen, soweit der Zustand der öffentlichen Finanzen es erlauben würde.

Das Jahr 2017 ist aufgrund des Beginns der Stationierung der alliierten Streitkräfte der USA und der NATO in Polen bahnbrechend. Die ersten amerikanischen Soldaten kamen im Januar 2017 nach Polen. Es war ein Teil der Panzerbrigadenkampfgruppe, die im westlichen Landesgebiet (Bolesławiec, Skwierzyna, Świątoszów, Żagań) in Stellung gebracht werden wird. Außerdem werden in Powidz amerikanische Soldaten der Kampfflugbrigade stationiert. Im März und April 2017 hat die NATO ca. 4 Tsd. Soldaten der multinationalen Einheiten in Polen, in Litauen, Lettland und Estland (4 Bataillone) in Stellung gebracht, was die Erfüllung der Festlegungen des NATO-Gipfels in Warschau im Juli 2016 bezüglich der Stärkung der östlichen NATO-Flanke bildet. Im Polen werden (amerikanische, britische und rumänische) NATO-Soldaten der Multinationalen Kampfgruppe im östlichen Landesteil - in der Umgebung von Orzysz, unweit der sog. Lücke von Suwalki, die eine strategische Bedeutung für die NATO hat, stationiert. In Elbląg wird das multinationale Divisionskommando entstehen, das die o. g. 4 NATO-Bataillone koordinieren wird. Alles in allem werden die amerikanischen und die NATO-Einheiten, die sich im polnischen Landesgebiet im Zuge einer „ständigen



Rotation“ aufhalten werden, ca. 7 Tsd. Soldaten zählen. Polen hingegen sendet seine Soldaten nach Litauen, Bulgarien und Rumänien.

Polen nimmt auch an der Errichtung des sog. Raketenabwehrschirms teil, und zwar des Stützpunkts für Auffangflugkörper des amerikanischen Raketenabwehrsystems, das die USA und die NATO-Alliierten vor ballistischen Raketen, die aus Nahost verschossen werden, schützen soll. Im Mai 2016 hat der rumänische Bestandteil des Raketenabwehrschirms seine Einsatzbereitschaft erlangt, der Aufbau des polnischen Bestandteils, d. h. der amerikanischen Militärbasis in Redzikowo (Woj. Pomorskie), die 2018 einsatzbereit sein wird, wurde aufgenommen.

Die Migrationskrise und Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen

Die Sicherheit in Europa hat sich in den letzten Jahren infolge der Migrationskrise, und zwar des unkontrollierten Massenzuflusses von Immigranten und Flüchtlingen aus Asien und Afrika nach Europa verschlechtert. Seinen Höhepunkt erlangte sie 2015, als in Europa über eine Million Personen, hauptsächlich Moslems (aus Syrien, Irak, Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Nigeria etc.) angekommen sind. Kurze Zeit später begannen in Europa terroristische Anschläge, die sich bis heute wiederholen und von islamischen Fundamentalisten verübt werden. In den Jahren 2015, 2016 und 2017 haben blutige Attentate in Frankreich, Belgien, Deutschland, Großbritannien und Schweden, also in Ländern stattgefunden, wo sich die meisten Immigranten aufhalten. In diesen Ländern hat sich die Anzahl von Straftaten, die von Immigranten verübt werden (Diebstahldelikte, Tötlichkeiten, bewaffnete Überfälle, Sexualdelikte gegen Frauen, Sachbeschädigungsdelikte) bedeutend erhöht. Die Polizei verlor die Kontrolle über viele islamische Immigrantenviertel. All dies hat das Sicherheitsniveau erheblich gesenkt. Davon zeugt zum Beispiel der Ausnahmezustand in Frankreich, der im Herbst 2015 (nach den Anschlägen in Paris) eingeführt worden ist und ständig verlängert wird (derzeit bis Juli 2017).

Die Regierung von Recht und Gerechtigkeit hat - ähnlich wie die Regierungen einiger anderer Staaten (u. a. der Visegrád-Gruppe) - dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen sog. Relocation-Verfahren von Flüchtlingen nicht zugestimmt. Polen unterstützt Hilfebedürftige vor Ort (hauptsächlich in Syrien, aber auch z. B. in Libanon, wo sich 1,5 Mio. syrische Flüchtlinge aufhalten), weil nach der Überzeugung der Regierung nur eine solche Hilfe effektiv ist. Zum einen ermöglicht sie den Menschen allmählich zum normalen Leben im eigenen Land zurückzukehren. Zum anderen ist die Hilfe vor Ort viel effektiver als ein kostenintensiver Transport der Geschädigten in ein anderes Land. Im Jahre 2016 hat Polen rund 120 Mio. PLN für die Unterstützung von Hilfebedürftigen in Syrien aufgewendet (4 Mal mehr als im Jahr zuvor). Im April 2017 hat die Regierung informiert, dass sie sich im Rahmen eines weiteren Projekt humanitärer Hilfe für Syrien engagiere und 4 Mio. PLN für die Renovierung und den Wiederaufbau von zerstörten Häusern in Aleppo übergeben werde.

In Zusammenhang mit der Erhöhung der terroristischen Gefährdung in Europa wurde im Juni 2016 das Terrorismusbekämpfungsmaßnahmengesetz verabschiedet (die PO-PSL Regierung hat am Entwurf eines solchen Gesetzes gearbeitet, jedoch wurde es nicht verabschiedet). Das neue Gesetz wurde vom Ministerium für Inneres und Verwaltung vorbereitet und war für die Gewährleistung der Sicherheit von NATO-Gipfelteilnehmern in Warschau sowie der Weltjugendtage in Krakau, die von rund 3 Mio. Menschen aus der ganzen Welt besucht wurden, erforderlich. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz hat die Sicherheitsdienste mit entsprechenden Instrumenten zur schnellen und effektiven Reaktion auf etwaige Gefährdungen versorgt. Die Agentur der Inneren Sicherheit erlangte einen breiten Zugang zu Datenbanken (u. a. zum Bankgeheimnis). Das Gesetz ermöglicht u. a. eine 3-monatige oder längere operative Aufsicht von Ausländern (Lauschangriff, Videoüberwachung, Korrespondenzkontrolle etc.), Unterbinden von Telefongesprächen und Internetzugang, Verhaftung für 14 Tage von Personen, die unter Terrorismusverdacht stehen (Verhaftung und Durchsuchung 24 Stunden am Tag möglich und nicht wie bisher zwischen 6.00 und 22.00 Uhr), sofortige



Ausweisung von Ausländern mit Gefährdungspotential aus dem Land, temporäre Grenzschließung, Verbot der Durchführung von Massenveranstaltungen etc. Eingeführt wurde auch die Pflicht zur Registrierung von Prepaid-Karten (die bisher anonym waren), Strafen für vorsätzliche leere Bombendrohungen (mindestens 10 Tsd. PLN und zwischen 6 Monaten und 8 Jahren Haftstrafe), Strafen für Terroristen (z. B. 5 Jahre H für die Teilnahme an einer terroristischen Schulung) etc. Die Befürchtungen der Opposition, dass das Gesetz die bürgerlichen Rechte und Freiheiten einschränken würde, haben sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil, es beginnt positive Ergebnisse herbeizuführen - auf seiner Grundlage wurden aus Polen mehrere Staatsbürger anderer Länder, die unter Terrorismusverdacht standen (sie versuchten u. a. illegal Waffen einzukaufen), aus dem Land ausgewiesen, die Anzahl der leeren vorsätzlichen Bombendrohungen ist (um 60%) zurückgegangen.

Wie aus einer Umfrage des Meinungsforschungszentrums CBOS (September 2016) hervorgeht, seien die polnischen Staatsbehörden nach Ansicht von 44% der Befragten gut für die Vorbeugung von Terroranschlägen vorbereitet (33% seien einer gegenteiligen Meinung). Einige Monate vor der Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes hätten lediglich 20% der Befragten die polnischen Staatsbehörden als gut vorbereitet angesehen und gar 63% seien einer gegenteiligen Meinung gewesen. Ähnliche Ergebnisse seien 2014 und 2015 gemessen (26-28% hätten gemeint, dass die Staatsbehörden gut vorbereitet seien und 55-58% hätten sie als unvorbereitet wahrgenommen). Zur Erhöhung der eigenen Sicherheit würde die Mehrheit der Personen verstärkte Kontrollen an den Grenzübergängen, Flughäfen und Bahnhöfen (90%), die Verschärfung der Migrationsgesetze (78%) und die Erhöhung der Kosten für Sicherheitsausgaben akzeptieren.

Die Polizei und andere Dienste

Im Januar 2016 wurde die Novellierung des Polizeigesetzes und der Gesetze über andere Dienste verabschiedet. Dies stellte die Ausführung des Verfassungsgerichtshofsurteils vom Juli 2014 dar, das einige Vorschriften bezüglich der operativen Einsatztechniken der Polizei und anderer Dienste in Frage gestellt hat, darunter der operativen Kontrolle (Lauschangriff, Videoüberwachung, Korrespondenzkontrolle etc.) sowie des Zugriffs auf Telekommunikationsdaten (Telefonverbindungsübersichten, Daten zum Standort von Telefonen oder die IP-Nummer von Computern etc.) Die PO-PSL Regierung hat das Verfassungsgerichtshofurteil nicht ausgeführt, was ab Februar 2016 zur Lähmung der Polizei und anderer Dienste, die von der Gesetzesnovellierung betroffen waren (Grenzschutz, Militärpolizei, Agentur für Innere Sicherheit, Geheimdienst, Spionageabwehr, Militärspionage, Zentrales Antikorruptionsbüro, Zolldienst, Finanzkontrolle) geführt hätte. Die Gegner der Gesetzesnovelle (die von ihnen als „Überwachungsgesetz“ bezeichnet wurde) waren der Meinung, dass die Polizei und andere Dienste zu breite Befugnisse erhalten hätten. Die Befürworter wiesen darauf hin, dass das Gesetz die Befugnisse der Polizei und anderer Dienste ordne und einschränke, so zum Beispiel könne die operative Kontrolle nicht länger als 18 Monate dauern und der Zugriff auf Telekommunikationsdaten müsse gerichtlicher Kontrolle unterzogen werden (im Jahre 2014 haben verschiedene Dienste von den Mobilfunknetzbetreibern ca. 2 Mio. Telefonverbindungsübersichten erhalten, wobei dies jenseits irgendwelcher Kontrolle geschehen ist).

Im Januar 2017 trat das Gesetz über die Einrichtung des „Modernisierungsprogramms der Polizei, des Grenzschutzes, der Staatlichen Feuerwehr und des Sicherheitsbüros der Regierung in den Jahren 2017-2020“ in Kraft. Das vom Ministerium für Inneres und Verwaltung vorbereitete Gesetz ermöglicht es, in den Jahren 2017-2020 über 9 Mrd. PLN für die Modernisierung der Infrastruktur, der Ausrüstung und Ausstattung der Dienste sowie für Gehaltserhöhungen der Beamten (zwischen 1,4 Mrd. und 3,1 Mrd. PLN jährlich) zu veranschlagen. Das Programm soll die Effektivität und die Leistungsfähigkeit der Polizei und anderer Dienste verbessern. Die Mittel aus dem Programm sollen auch für den Bau neuer Polizeidienststellen und die Wiederherstellung aufgelöster Polizeidienststellen verwendet werden. In den Jahren 2007-2015 hat die PO-PSL Regierung über die Hälfte der Polizeidienststellen (418 von 817) aufgelöst. Derzeit erfolgt ihre



Wiederherstellung - 2016 wurden in kleinen Ortschaften in ganz Polen 37 Polizeidienststellen wiederhergestellt und bis Ende 2017 werden weitere 33 ihren Dienst wieder aufnehmen. Im Rahmen von öffentlichen Konsultationen wurden 176 Ortschaften angemeldet, wo Polizeidienststellen wiedererrichtet werden sollen. Dieser Prozess soll bis 2020 dauern.

Die Reform des Justizwesens

Das Justizministerium plant eine umfassende Reform des Justizwesens in Polen unter Berücksichtigung von Lösungen, die in anderen EU-Staaten funktionieren, sowie unter Beachtung der Erwartungen der Polen. Wie aus einer Umfrage des Meinungsforschungszentrums CBOS (März 2017) hervorgeht, beurteile die Hälfte der Befragten (51%) die Funktionsweise des Justizwesens in Polen negativ, darunter behauptete jeder Achte (12%), dass es entschieden schlecht funktioniere. Positiv werde es von etwas über einem Drittel der Befragten (insgesamt 36%) beurteilt, wobei darunter einige Wenige (2%) der Meinung seien, dass das Justizwesen entschieden gut funktioniere. Zu den wichtigsten Problemen des Justizwesens würden die Langwierigkeit der Gerichtsverfahren (nach Meinung von 48% der Befragten), die zu komplizierte Verfahrensprozeduren (33%), die Korruption unter den Richtern (30%) und das Befinden zu niedriger Strafen für Straftaten (23%) gezählt.

Im März 2017 wurde eine Gesetzesnovelle über die Verfassung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die vom Justizministerium vorbereitet wurde, verabschiedet. Gemäß diesem Gesetz, das im Mai 2017 in Kraft tritt, werden Gerichtsdirektoren vom Justizminister berufen und entlassen. Bisher wurden Gerichtsdirektoren ebenfalls vom Minister berufen, er musste jedoch die Ergebnisse der Wettbewerbsausschüsse, die von den Gerichtspräsidenten einberufen wurden, abwarten. Die Wettbewerbsprozeduren waren häufig langwierig und machten eine schnelle Belegung der Direktorstellen unmöglich, was einen negativen Einfluss auf die Gerichtsverwaltungseffektivität hatte. Deswegen wurde entschieden, auf den Wettbewerbsmodus zu verzichten und den Berufungsmodus (der im Arbeitsrecht bestimmt wird) zu wählen, damit das System auf diese Weise geordnet und die Personalverwaltung und die Finanzverwaltung der Gerichte effektiver gestaltet werden können. Die Änderung soll die Gerichtspräsidenten von ihren verwaltungstechnischen Pflichten entlasten, wodurch sie mehr Zeit haben werden, ihren Verpflichtungen in Zusammenhang mit der Aufsicht über die Rechtsprechungstätigkeit der Gerichte nachzukommen.

Im April 2017 haben die Abgeordneten von Recht und Gerechtigkeit im Sejm den Entwurf einer weiteren Gesetzesnovelle über die Verfassung der ordentlichen Gerichtsbarkeit vorgelegt (die neuen Vorschriften sollten ab dem 1. Juli 2017 in Kraft treten). Der Entwurf sieht vor, dass der Justizminister die Präsidenten und die stellvertretenden Präsidenten der Gerichte aller Instanzen - Berufungsgerichte, Bezirksgerichte und Amtsgerichte - ohne die Einholung der Stellungnahme über die Kandidaten (gegenwärtig beruft sie der Justizminister nach der Einholung der Stellungnahme seitens der Richterorgane einzelner Gerichte) berufen können wird. Darüber hinaus würde der Justizminister, der gegenwärtig die Gerichtspräsidenten innerhalb der Laufzeit ihrer Amtsperiode zum Beispiel wegen grober Nichterfüllung ihrer Dienstplichten entlassen kann, die Möglichkeit erhalten, sie auch in anderen Fällen zu entlassen, zum Beispiel infolge der Feststellung einer besonders niedriger Effektivität ihrer Tätigkeit. Der Entwurf sieht die Erweiterung des Umfangs der Offenlegung der Finanzen von Richtern und die Erweiterung der Offenlegungsverpflichtung auf die Gerichtsdirektoren vor. Der Entwurf führt auch andere Änderungen, wie etwa das Prinzip der gleichmäßigen Belastung der Richter mit Rechtssachen sowie das Prinzip der zufälligen Zuteilung der Rechtssachen an die Richter ein (das Letztere sollte den informellen Einfluss der Gerichtsvorsitzenden auf Gerichtsurteile durch willkürliche Zuteilung der Rechtssachen an ausgewählte Richter einschränken).

Im März 2017 hat die Regierung den Entwurf des Justizministeriums bezüglich der Gesetzesnovellierung über den Landesjustizrat (KRS) angenommen und im April 2017 erfolgte im Sejm eine Debatte zu diesem Thema. Die Reform sollte eine bessere Verifizierung der Personen, die sich um das Richteramt bemühen, sicherstellen, was zur Verbesserung der Funktionseffektivität der Gerichte sowie zum Aufbau des Vertrauens



gegenüber dem Justizsystem beitragen wird. Zu diesem Zweck ist eine Veränderung der Berufungsart der KRS-Mitglieder erforderlich, weil sie die Richter aus dem Kandidatenkreis wählen. Es wird daher die Einführung eines demokratischen und objektiven Auswahlmodus der Ratsmitglieder anstelle des bisherigen Modus - der kompliziert und undurchsichtig ist - vorgeschlagen. Dadurch erlangen die Vertreter der Gesellschaft und nicht nur - wie bisher - Richterkreise, die außerhalb jeglicher gesellschaftlicher Kontrolle stehen, einen realen Einfluss auf die Auswahl der KRS-Mitglieder (und indirekt auch auf die Richterwahl).

Gegenwärtig besteht der KRS aus 25 Mitgliedern, darunter aus 15 Richtern, die durch Richtergermien gewählt werden. Nach der Reformeinführung würden diese 15 Richter durch den Sejm gewählt werden. Die Kandidaten für KRS-Mitglieder könnte u. a. eine Gruppe von mindestens 50 Abgeordneten anmelden, wobei Richtervereinigungen ihre Empfehlungen aussprechen könnten. Es sollen ausschließlich Kompetenzen und nicht Beziehungen in den Richterkreisen ausschlaggebend sein, also hätte jeder Richter unabhängig von der Gerichtsinstanz, in der er befindet, gleiche Chancen auf seine Wahl (bisher gehörten zum Kreis der Justizratsmitglieder in den 28 Jahren der KRS-Tätigkeit lediglich zwei Amtsgerichtsrichter, also Richter der untersten Instanz, in der jedoch die größte Anzahl von Rechtssachen verhandelt wird). Die Mandate der derzeitigen KRS-Mitglieder (15 Richter) würden nach 30 Tagen ab dem Datum des Inkrafttretens der Gesetzesnovellierung wegen der Einführung der gemeinsamen Amtsperiode des gesamten Rates anstelle der bisherigen individuellen Amtsperioden erlöschen.

Die Reform sieht eine neue Art der Auswahl aus dem Kandidatenkreis zum Richter eines ordentlichen Gerichts, eines Verwaltungsgerichts oder eines Militärgerichts sowie des Obersten Gerichts vor. Gegenwärtig trifft der KRS seine Wahl als Plenum (25 Mitglieder). Es wird die Berufung von zwei Gremien innerhalb des KRS geplant. Das erste Gremium würde aus dem Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts, dem Präsidenten des Hauptverwaltungsgerichts, dem Justizminister, vier Abgeordneten, zwei Senatoren und einer Person, die vom Präsidenten der Republik Polen berufen werden würde, zusammengesetzt sein. Das zweite Gremium würde aus 15 Richtern bestehen. Jedes Gremium würde die Richterkandidaturen gesondert beurteilen, wobei ein Kandidat eine positive Beurteilung beider Gremien erlangen müsste. Bei abweichenden Beurteilungen könnte die Kandidatur durch den Rat als Plenum beurteilt werden und die Erlangung einer positiven Beurteilung würde von der Bestätigung der Kandidatur durch alle KRS-Mitglieder (15 Richter, Erster Präsident des Obersten Gerichts und Präsident des Hauptverwaltungsgericht) abhängen.

Die obige Reform wird durch die Opposition und durch die Richterkreise mit dem Argument kritisiert, dass der Gesetzesentwurf über den Landesjustizrat KRS zur „Politisierung der Gerichte und zur Verletzung ihrer Unabhängigkeit“ führte. Das Justizministerium betrachtet diese Vorwürfe als gegenstandslos, weil ähnliche Lösungen erfolgreich in Europa funktionieren, zum Beispiel in Deutschland entscheidet über die Berufung der Bundesrichter der Bundesminister zusammen mit einem Ausschuss, der aus Landesministern und Mitgliedern, die vom Bundestag beordert werden, besteht; in Österreich werden Richter durch den Bundespräsidenten auf Antrag der Bundesregierung berufen; in Schweden werden Richter durch den Justizminister auf Antrag des Rats zur Benennung von Richtern berufen, deren Mitglieder durch die Regierung und das Parlament gewählt werden; in Tschechien werden Richterkandidaten von Bezirksgerichtspräsidenten angemeldet und anschließend entscheidet das Ministerium darüber, welche Kandidaturen dem Präsidenten zur Nominierung vorgelegt werden; etc.

Was die Meinung der polnischen Gesellschaft hinsichtlich der obigen Reform angeht, so geht aus einer Umfrage des Meinungsforschungszentrums CBOS (März 2017) hervor, dass sie in dieser Hinsicht deutlich geteilter Auffassung sei. Ein Drittel der Befragten (33%) unterstütze die Idee der Richterwahl für den KRS durch das Parlament, etwas mehr (37%) erachteten dies als eine schlechte Idee und nicht viel weniger (30%) hätten keine ausgereifte Meinung darüber.



Verschärfung des Strafrechts

Im März 2017 wurde die vom Justizministerium erarbeitete Novellierung des Strafgesetzbuchs und anderer Gesetze bezüglich der sog. erweiterten Konfiszierung verabschiedet, welche die Beschlagnahmung von Vermögen, die aus Straftaten stammen, ermöglicht. Der Täter wird die Legalität des angeeigneten Vermögens der letzten 5 Jahre nachweisen müssen (in anderen Ländern ist dieser Zeitraum länger - er reicht sogar bis zu 15 Jahren zurück). Die Novellierung lässt auch die Entscheidung über den Vermögensverfall gegenüber Drittpersonen zu, damit der Überschreibung des illegalen Vermögens an andere Personen, zum Beispiel die Familie, vorgebeugt wird. Es ist auch die Entscheidung über den Vermögensverfall ohne Verurteilung möglich, zum Beispiel wenn das Strafverfahren wegen Todesfall des Täters oder seiner Flucht eingestellt oder ausgesetzt werden muss. Das ist auch in anderen EU-Ländern möglich (in der EU stammen 40% der wiedererlangten Mitteln aus der Konfiszierung ohne Verurteilung und 13% aus der traditionellen Konfiszierung). Das neue Recht ermöglicht auch den Verfall eines Unternehmens, das dem Täter nicht gehört, jedoch der Ausübung krimineller Tätigkeit, zum Beispiel durch Geldwäsche, diene. Auf einen Unternehmensverfall kann man nicht erkennen, wenn die illegale Handlung lediglich eine Randerscheinung der Tätigkeit des betreffenden Unternehmens war, was ehrliche Unternehmer schützen soll. Das Gesetz tritt im April 2017 in Kraft.

Im März 2017 wurde auch eine andere Novellierung des Strafgesetzbuchs und anderer Gesetze, die vom Präsidenten der Republik Polen vorbereitet wurde, verabschiedet. Sie soll den Schutz von Minderjährigen (unter dem 15 Lebensjahr) und Personen mit praktischer Unbeholfenheit stärken. Das Gesetz verschärft Strafen für schwere Verbrechen gegen das Leben, die Gesundheit und die Freiheit der Kinder (Verletzung, Entführung, Verlassen, Kinderhandel, Pädophilie etc.). Im Falle der schweren Körperverletzung wurde zum Beispiel die Freiheitsstrafe von einem bis zu 10 Jahren gegen die Freiheitsstrafe von mindestens 3 Jahren ersetzt und im Falle obiger Tat mit Todesfolge wurde die Freiheitsstrafe zwischen 2 und 12 Jahren gegen die Freiheitsstrafe von mindestens 5 Jahren, die Freiheitsstrafe von 25 Jahren oder lebenslange Freiheitsstrafe ersetzt. Strafbar wird auch die Unterlassung der Information über die Straftat, zum Beispiel drohen einer Person, die von einem Akt der Pädophilie Kenntnis hatte und darüber die Strafverfolgungsbehörden nicht unverzüglich informiert hat, bis zu 3 Jahren Freiheitsentzug. Das Gesetz tritt im Juli 2017 in Kraft.

Die obigen Beispiele verdeutlichen gut den allgemeinen Ansatz der Regierung gegenüber dem Justizsystem, das gegen die gefährlichsten Straftäter, darunter organisierte Kriminalität, vorgehen und zugleich die schwächsten Mitglieder in der Gesellschaft schützen soll. Das ist das Gegenteil des Ansatzes, der in der Regierungszeit der Koalition PO-PSL verfolgt wurde, als das Justizsystem milde gegenüber Straftätern und unerbittlich gegenüber normalen Bürgern war. Die obigen Maßnahmen der Regierung von Recht und Gerechtigkeit, die das Strafrecht verschärfen, erfüllen die Erwartungen der polnischen Gesellschaft. Wie aus einer Umfrage des Meinungsforschungszentrums CBOS (März 2017) hervorgeht, seien 70% der Befragten der Meinung, dass die Strafen für Verbrecher in Polen zu milde seien, wobei lediglich 5% der Befragten einer gegenteiligen Meinung seien.

Der Verfassungsgerichtshof

Im Dezember 2016 erfolgte der Wechsel des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs - die Amtsperiode des Präsidenten Rzepliński ist abgelaufen und er wurde von Präsidentin Przyłębska ersetzt. Dies beendete die über ein Jahr währende Krise rund um den Verfassungsgerichtshof, die durch die verfassungswidrigen Änderungen des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof, die im Juni 2015 von der PO-PSL Koalition vorgenommen worden sind, hervorgerufen wurde. Ziel dieser Veränderungen sollte das Beherrschen des Verfassungsgerichtshofs durch Richter sein, die von der Koalition PO-PSL gewählt wurden, damit nach dem voraussichtlichen Wahlsieg von Recht und Gerechtigkeit bei den Parlamentswahlen im September 2015 die



Arbeiten des Sejm gelähmt und die Einführung von sozialen und gesellschaftlichen Reformen, die von PiS im Wahlkampf angekündigt wurden, blockiert werden konnten.

Im Oktober 2015 hat auf der Grundlage des erwähnten Gesetzes von Juni 2015 der vorherige Sejm (in dem die PO-PSL Koalition die Mehrheit hatte) die Wahl von 5 neuen Richtern zum Verfassungsgerichtshof vorgenommen. Die Wahl von 2 Richtern, deren Amtsperioden im Dezember 2015 erloschen, war verfassungswidrig, was ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs bestätigte. Die Wahl von 3 Richtern, deren Amtsperioden im November 2015 erloschen, wurde als unethische Legislativmaßnahme im letzten Augenblick - wenige Wochen vor den Parlamentswahlen von Oktober 2015 erachtet. Diese Maßnahme war klar politisch motiviert, d. h. sie sollte sicherstellen, dass der Verfassungsgerichtshof von Richtern beherrscht bleiben soll, die von der Koalition PO-PSL (14 von 15 Richtern) gewählt wurden. Die Meinungen zur Wahl dieser 3 Richter waren geteilt - ein Teil der Richter und Experten erachteten die Wahl als nach Maßgabe der geltenden Vorschriften und Verfahren erfolgt, andere waren gegenteiliger Meinung.

In Zusammenhang mit den Kontroversen rund um die Wahl der Richter hat Präsident Duda alle 5 Richter, die vom vorherigen Sejm gewählt wurden, nicht vereidigt. Im November 2015 hat der aktuelle Sejm (in dem PiS die Mehrheit hat) die Wahl dieser 5 Richter zurückgenommen und beschloss, dass die Richter erneut gewählt werden müssen. Im Dezember 2015 hat der Sejm 5 neue Richter gewählt, die Präsident Duda unverzüglich vereidigt hat. Präsident Rzepliński hat sich jedoch entschieden, 3 von den 5 Richtern nicht zur Rechtsprechung mit dem Argument zuzulassen, dass sie rechtswidrig gewählt worden seien. Die Entscheidung von Präsident Rzepliński trug zur Lähmung des Verfassungsgerichtshof bei, weil in dessen Rahmen nur 12 Richter Recht gesprochen haben, wohingegen gemäß dem neuen Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (das im Dezember 2015 verabschiedet wurde) die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich als Plenum, d. h. durch mindestens 13 Richter getroffen werden sollten. Präsident Rzepliński hat jedoch dieses Gesetz ignoriert und bestimmte andere (gesetzwidrige) Spruchkörper, was nach Meinung der Regierung dazu führte, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs illegal waren, weshalb die Regierung diese nicht im Gesetzblatt veröffentlicht hat. Es entstand gewissermaßen ein „Teufelskreis“, aus dem trotz der Verabschiedung weiterer Reformgesetze kein Ausweg zu finden war. Dies gelang erst nach Ablauf der Amtsperiode des Präsidenten Rzepliński.

Warschau, April 2017