

Europäisierung nationalstaatlicher Politik – Probleme der Zivilgesellschaft Polens

Aurica Bloom

Innerhalb der Europäisierung übernehmen zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle, indem sie eine Art Transmissionsriemen zwischen europäischer und nationaler Ebene darstellen. Um ihre Funktionen jedoch effektiv ausüben zu können, benötigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) *empowerment*, bei dem die EU zur Überwindung vieler Handlungsbegrenzungen der *civil society* beiträgt. Auch die Zivilgesellschaft Polens wurde durch den Beitritt Polens zur EU und die europäische Integration in mehrfacher Hinsicht bestärkt (nach Gašior-Niemiec/Gliński 2007: 29 f.):

- + sie erhielt die Möglichkeit, sich in europaweiten zivilgesellschaftlichen Netzwerken zu engagieren und finanzielle Unterstützung von der EU zu erhalten;
- + sich an EU-Recht betreffenden Gerichtsverfahren zu beteiligen;
- + durch die Implementierung neuer EU-induzierter Kooperationsmodelle, wie den *new modes of governance*, in verschiedenen Politikfeldern und institutionellen Rahmenbedingungen verstärkt als Partner wahrgenommen zu werden und Einfluss in der staatlichen Politik auszuüben.

Ziel des Beitrages ist es, diese Impulse und Einflüsse der Europäisierung auf die Zivilgesellschaft Polens näher zu betrachten und gleichzeitig kritisch zu hinterfragen. Welche Folgen hat diese auf den zivilgesellschaftlichen Sektor? Kann die finanzielle Unterstützung durch die EU als generell positiv angesehen werden? Hat sich die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und

zivilgesellschaftlichen Akteuren durch *new modes of governance* in den vergangenen Jahren wirklich wesentlich verbessern können? Und welche Bedeutung hat die EU-Rechtsprechung für Polen?

Das Verständnis von Europäisierung im vorliegenden Beitrag entspricht dem von Ladrech. Er sieht darin: „[...] *an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy – making*” (Ladrech 1994: 69).

Das Konzept der Europäisierung bezieht sich damit nicht nur auf die europäischen Institutionen, sondern den möglichen Einfluss der EU auf die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten.⁷⁸

Die Zivilgesellschaft Polens

Doch wie lässt sich zunächst der gegenwärtige Stand der Zivilgesellschaft Polens kurz charakterisieren? 2009 wurden in Polen 64.500 Organisationen und 10.000 Stiftungen verzeichnet (vgl. Gumkowska 2009: 4). Insgesamt waren 142.000 Mitarbeiter in NGOs beschäftigt, von denen knapp die Hälfte (ca. 72.000) in Vollzeit tätig gewesen ist (2008). Festangestellte Mitarbeiter kann sich nur ein Drittel der zivilgesellschaftlichen Organisationen leisten, wovon aber der überwiegende Teil (63%) mit wenigen Beschäftigten (ein bis fünf) auskommen muss. Lediglich knapp 14% können mehr als zwanzig Mitarbeiter beschäftigen (vgl. Gumkowska et. al. 2009: 5, 45). Dadurch benötigen polnische

78 Die Literatur zur Europäischen Union fokussiert einerseits auf die Erweiterungspolitik, andererseits auf die Europäisierung Osteuropas. Während sich der erste Schwerpunkt mit der EU-Osterweiterung und der Frage beschäftigt, warum sich die EU gerade für diese Beitrittsländer und nicht für andere entschieden hat, geht es bei der Europäisierung Osteuropas um den Transfer von EU-Normen, den Bedingungen ihrer Implementierung und deren Einhaltung (für einen Überblick vgl. z.B. Schimmelfennig und Sedelmeier 2005 oder Sedelmeier 2006). In beiden Forschungsschwerpunkten stehen die Auseinandersetzungen mit gegenwärtigen Strukturen, Institutionen und Akteuren im Mittelpunkt. Cirtautas und Schimmelfennig machen darauf aufmerksam, dass dabei jedoch den Erbschaften der Beitrittsländer sowie denen der Beziehungen zwischen Ost und West viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und plädieren für eine verstärkte Auseinandersetzung mit den historischen Bedingungen. In der Komparatistik- und Transitionsliteratur hat sich das Kriterium der Erbschaften hingegen bereits etabliert und wird für das Verständnis und die Erklärung von postkommunistischer Politik und ihrer Entwicklung als unentbehrlich angesehen (Cirtautas / Schimmelfennig 2010: 422f., 437).

Organisationen in starkem Maße die Unterstützung und das Engagement ihrer Mitglieder und Freiwilligen.

Doch die Realität wird diesem Bedürfnis wohl nicht gerecht: Drei Viertel der Organisationen verfügen über bis zu 100, die Hälfte davon nur bis zu 40 Mitglieder. Aufgrund der geringen Mitgliederzahlen wird die Unterstützung von Freiwilligen umso wichtiger. So ist es fast die Hälfte der NGOs, die von ihr abhängig ist: in Drei Viertel der Organisationen sind ca. 30 Freiwillige tätig, wovon aber wiederum jeweils nur die Hälfte regelmäßig aktiv ist (vgl. Gumkowska et. al. 2009: 53 f.).

Nicht nur personell, auch finanziell müssen NGOs in Polen mit geringen Ressourcen auskommen. Der überwiegende Teil finanziert sich hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen, Mitteln der Selbstverwaltungen und Spenden von privat, Firmen und Institutionen. Ungefähr 42 % der Organisationen standen 2008 nicht mehr als ca. 2.630 € im Jahr zur Verfügung. Der Anteil der NGOs, die mit höheren Summen operieren können, ist sehr gering (vgl. Gumkowska et. al. 2009: 563 ff.).

Zusammenfassend kann der NGO-Sektor Polens durch einen sehr geringen Beschäftigungsanteil, einem relativ geringen Mitglieder- und Freiwilligenengagement und schwachen finanziellen Ressourcen beschrieben werden. Aus einem europäischen Ländervergleich des *Eurobarometers* geht hervor, dass Polen zu den Ländern mit der geringsten zivilgesellschaftlichen Beteiligung gehört: nur 20 % der Polen beteiligen sich aktiv am zivilgesellschaftlichen Leben. Von den insgesamt 25 untersuchten Ländern stand Polen damit an fünftletzter Stelle (vgl. Europäische Kommission 2005: 66). Auch in der soziologischen Forschung, wie beispielsweise von Gliński, wird die Zivilgesellschaft wie folgt eingeschätzt:

„Die zivilgesellschaftlichen Strukturen sind in Polen relativ schwach und stellen keinen äquivalenten Partner für den Bereich der Geschäftswelt und der Politik dar. Dies ist eine der grundlegenden Ursache der Schwäche der polnischen Demokratie sowie zahlreicher Probleme, mit denen die polnische Gesellschaft sich nicht zu helfen weiß.“

(Gliński 2007: 2 f.)

Worin liegen die Ursachen?

Fragt man sich als nächstes, worin die Ursachen für die schwach entwickelten Eigenschaften liegen, wird sehr schnell deutlich, dass die Gründe und Probleme zum großen Teil aus den Erbschaften historischer Erfahrungen resultieren.

Zu den wohl auffälligsten aus der Zeit des Sozialismus gehört das geringe Engagement. Damals wurden die Menschen zu Mitgliedschaften in Massenorganisationen gezwungen. Die Verweigerung hatte zumindest Auswirkungen auf das berufliche Fortkommen des Einzelnen. Der Anpassungsdruck an die politische Linie bewirkte eine klare Ablehnung oder zumindest Distanz gegenüber dem Engagement in Organisationen (vgl. Howard 2003: 92). Der Organisationsgrad in der noch jungen Demokratie Polens bleibt daher vorerst nur schwach ausgeprägt. Die Auswirkungen der staatlich gelenkten Massenorganisationen gingen aber noch darüber hinaus: Zwischen den Sphären sozialer Mikrostrukturen und dem Staat konnten wegen der fehlenden Vereins- und Versammlungsfreiheit keine freiwilligen, zivilgesellschaftlichen Organisationen entstehen. Dadurch hatten die Menschen keine Möglichkeit, sich mit anderen sozialen Sphären sozial zu identifizieren. Sozialforscher stellten schon in den 1960er und 1970er Jahren fest:

„[...] dass die Menschen sich tatsächlich mit einer ‚imaginären‘ nationalen Gemeinschaft einerseits und elementaren sozialen Gruppen wie Familie und Freundeskreis andererseits identifizierten. Zwischen diesen Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens entstand ein Bereich, den Nowak [...] als ‚soziologisches Vakuum‘ bezeichnet: Rudimente einer Bürgergesellschaft oder gar ihr völliges Fehlen, da die vermittelnde Sphäre vom undemokratischen Staat vereinnahmt wurde.“

(Wnuk-Lipiński 2006: 149)

Damit fehlte es gleichzeitig an der Voraussetzung, dass das Sozialvertrauen in andere Bereiche als den der Familie wachsen konnte. Noch heute zeigen aktuelle Umfragen, dass bei fast allen

Befragten das Vertrauen in den engsten Familienkreis am stärksten (99 %) (vgl. CBOS BS 24/ 2006), das in staatliche Organe hingegen nur sehr schwach ausgeprägt ist. Mehr als die Hälfte misstrauen der Regierung (60 %), dem Parlament (68 %) und am stärksten den politischen Parteien (76 %) (vgl. Garsztecki 2010: 14). Damit fehlt es an Vertrauen, das über jenes in die Familie hinausgeht und anderen Sphären, wie der der Zivilgesellschaft, zugute kommen kann.

Ein anderes Problem zeigt sich in der zivilgesellschaftlichen Struktur. Ein großer Teil der heutigen zivilgesellschaftlichen Akteure der früheren politischen Elite und der Massenorganisationen entstammen der kommunistischen Partei. Die polnischen Soziologen Kurczewska und Kurczewski haben bei der Untersuchung der lokalen Zivilgesellschaft zwei konträre Modelle herausgearbeitet: das republikanisch-demokratische und das traditionell-romantische Modell (vgl. Kurczewski/Kurczewska 2001: 955). Das letztere fokussiert auf die Existenz von paternalistischen und klientelistischen Strukturen früherer Regime, die sich bis heute fortsetzen. Während des Sozialismus haben Parteieliten innerhalb der lokalen Gesellschaft wichtige Funktionen eingenommen, deren Einfluss weiter bestehen blieb. Damit verfolgen sie jedoch stärker die nach Eigeninteressen bestimmte Zusammenarbeit mit dem Staat als mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Informelle Strukturen führen zu einer ungleichen Ressourcenverteilung. Oftmals ist für kleinere NGOs der Zugang zu staatlichen Geldern nur sehr schwer oder gar nicht möglich. Umgekehrt erhalten beispielsweise frühere Quasi-Regierungsorganisationen vergleichsweise die beste finanzielle Unterstützung vom Staat (vgl. Chimiak 2006: 319; Gliński 2006: 268).

Empowerment durch Europäisierung

Aufgrund der geringen Ressourcen bleiben Handlungsmöglichkeiten und damit auch der politische Einfluss für NGOs nur begrenzt. Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, wie die Zivilgesellschaft Polens durch die Europäisierung

bestärkt wurde. Wie wirkte sich die EU-Finanzierung auf den zivilgesellschaftlichen Sektor aus? Was hat die Umsetzung der *new modes of governance* für sie gebracht? Und was konnte bisher besonders im Bereich der Antidiskriminierung durch EU-Institutionen erreicht werden?

Finanzielle Unterstützung durch die EU

Zwar bietet die EU durch die Initiierung verschiedener Projekte die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung. Doch bleibt der Zugang zu ihnen begrenzt. Im Hinblick auf EU-Strukturfonds ergab eine Untersuchung der Klon/Jawor Association, daß nicht einmal 10% der polnischen NGOs, sondern lediglich ein Drittel von ihnen die beantragten Gelder erhielt (vgl. Gumkowska/Herbst 2006: 28). Zu ihnen gehören vor allem große und professionalisierte Organisationen; dem Großteil der kleinen Organisationen in den Regionen bleibt der Zugang zu den EU-Geldern verwehrt, wodurch sie zusätzlich benachteiligt sind. Der Einfluss der EU-Subventionen wird daher von der US Agency for International Development (USAID) als kritisch und nachteilig beurteilt. Indem sich die EU-Mittel nur auf wenige NGOs konzentrieren, zerfällt der NGO-Sektor in zwei ungleiche Hälften:

„The sector is now dividing into two extremes. On one end of the spectrum are those comparatively few professional organizations carrying out large and profitable projects funded by the EU and which are increasingly engaged in for-profit service activities, while on the other end lies the vast majority of organizations, scarcely able to sustain their existence. [...] the gap between large, professional, often Warsaw-based organizations and small, community-based organizations in small towns is growing.“

(USAID 2006: 2)

Fraglich ist auch, welchen Zielen die Förderung zugute kommt und ob nicht dadurch eher Seilschaften als gesellschaftliche

Pluralität bestärkt werden. Indem nur ein geringer Teil der NGOs finanziell verhältnismäßig gut ausgestattet ist, sehen Gašior-Niemiec und Gliński gleichzeitig die Gefahr einer *Oligarchisierung des dritten Sektors* (vgl. Gašior-Niemiec/Gliński 2007: 32). Nur professionelle und reiche Organisationen sind aufgrund ihrer Ressourcen zumindest zu einem bestimmten Grad in der Lage, von der Verwaltung und Politik stärker wahrgenommen zu werden und Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können. Dadurch aber entsteht das Risiko einer besonderen Art der *weichen Oligarchie* (vgl. Gašior-Niemiec/Gliński 2007: 33), indem nur die größten und stärksten Organisationen oligarchische und korporative Beziehungen zu Vertretern der Politik, der Medien und der intellektuellen Elite eingehen.

Olearius (2006: 355) warnt noch vor einem weiteren Problem und weist in Bezug auf die Umweltbewegungen in Mittel- und Osteuropa darauf hin, dass „[...] *sich aus der Vollzugsproblematik der EU-Umweltpolitik heraus eine direkte Einflussnahme in Form einer Förderpraxis entwickelt [hat], die Umweltbewegungen in MOE steuerungspolitisch zu instrumentalisieren versucht*“.

Dieser steuerungspolitisch intendierte Einfluss der EU wird in der polnischen Umweltbewegung wahrgenommen und unterschiedlich bewertet:

„Viele NRO nehmen die Hilfsmaßnahmen der EU in Anspruch, da die EU wesentlich zum capacity building, zur Professionalisierung und Projektfinanzierung beiträgt. [...] Gerade der finanziellen Dimension wird aber auf Grund zunehmender Bürokratisierung bei gleichbleibender oder abnehmender Effektivität auch mit Skepsis begegnet. Die Organisation ProNatura bewertet den steuerungsintendierten EU-Einfluss kritisch, weil Kontrollaufgaben nicht mit ihrem Demokratieverständnis vereinbar sind: NGOs should not have power over government. The NGOs would not longer be NGOs, they would be a part of power.“⁷⁹

79 Olearius (2006: 339). Das Zitat stammt aus einem Interview, das Olearius im August 2002 mit ProNatura führte.

Zwar bedürfen polnische NGOs der finanziellen Unterstützung, doch erwachsen daraus neue Probleme für die Zivilgesellschaft. Deshalb sind die Folgen, die aus EU-Zahlungen resultieren, differenziert zu sehen. Nur große und reiche Organisationen profitieren häufig von EU-Geldern, wodurch ihr Einfluss in Politik und Wirtschaft wächst. Der NGO-Sektor zerfällt dabei aber in einen *starken* und *schwachen* Teil und ist der Gefahr einer *Oligarchisierung* ausgesetzt.

New modes of governance – Neue Formen der Kooperation?

In Polen wurde erst sehr spät – Ende der 1990er und zu Beginn des neuen Jahrtausends – damit begonnen, effektive rechtliche und institutionelle Regelungen zu treffen, die die polnischen NGOs stärker berücksichtigen. Zuvor war die Tätigkeit von Vereinigungen durch allgemeine Gesetze aus den 1980er Jahren geregelt worden. Erst zu Beginn des Jahres 2000 und damit in der intensiven Vorbereitungszeit für den EU-Beitritt Polens und der teilweisen Konsolidierung des NGO-Sektors wurden eine Reihe von Gesetzen erlassen, die den Status der zivilgesellschaftlicher Akteure in der Öffentlichkeit gestärkt und ihren Zugang zu öffentlichen Ressourcen ermöglicht haben. Besonderes Gewicht kam dabei dem Gesetz über die öffentliche Wohlfahrt und Freiwilligenarbeit (*Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*) (Dz. U. 2003r. Nr. 96) von 2003 zu (vgl. Gąsior-Niemiec / Gliński 2007: 34).

Hauptprämisse dieses Gesetzes ist die Einführung eines neuen Modells, das die partnerschaftliche Kooperation des Staates mit zivilgesellschaftlichen Akteuren festschreibt. Dadurch wurde der Zivilgesellschaft rechtlich zwar ein neuer öffentlicher Status verliehen, doch in der Praxis befindet sich ihre grundsätzliche Anerkennung noch in den Anfängen: vielmehr hat ein schwieriger Prozess begonnen, der auf einen grundlegenden institutionellen Wandel im Hinblick auf die Rolle der Zivilgesellschaft innerhalb des Staates und der Gesellschaft zielt. Dass sich dieser

Wandel noch recht langsam vollzieht und zivilgesellschaftliche Akteure längst nicht überall als soziale Partner angesehen werden, wie Gašior-Niemiec und Gliński zeigen. Sie sehen die Kooperation des Staates mit der Zivilgesellschaft Polens noch längst nicht als zufriedenstellend an:

„Owing to these regulations, the constitutional and EU-enshrined principles of subsidiarity and partnership could be realized to a greater extent in Poland. Moreover, the transparency of the cooperation between the local government and non-governmental sectors, as well as the level of accountability, is expected to increase.”

(Gašior-Niemiec / Gliński 2007: 35)

Mit dem Beitritt zur EU 2004 hat Polen Zugang zu den Fonds der EU, wie den Kohäsion- oder den größten Strukturfonds, erhalten. Zwischen 2004 und 2006 wurden diese Fonds auf Grundlage des Nationalen Entwicklungsplans und verschiedener Programme umgesetzt. Bei den Prozessen der Planung, Implementierung und Handhabung von EU-Fonds sind *new modes of governance* und damit neue Arten des *governings* eingeführt worden (vgl. Gašior-Niemiec / Gliński 2007: 37). Das *new model of governance* gilt als eines der größten Errungenschaften für die Zivilgesellschaft Polens im Zuge der Europäisierung (vgl. Gašior-Niemiec / Gliński 2007: 30). Von Boerzel et. al. wird es wie folgt definiert:

„New modes of governance refer to the making and implementation of collectively binding decisions (based or not based on legislation) that: 1. are not hierarchically imposed, i. e. each actor involved has a formal or de facto veto in policy-making and voluntarily complies with the decisions made, and 2. systematically involve private actors, for profit (e.g. firms) and not for profit (e.g. non-governmental organizations) in policy formulation and/or implementation.”

(Boerzel et al. 2005: 6 ff.)

Innerhalb der Förderphilosophie der Europäischen Kommission wird als eines der Grundprinzipien das der Partnerschaft propagiert. Bei allen Programmphasen sollen möglichst breit Akteure aus verschiedenen Bereichen eingebunden sein. Die Beteiligungsmöglichkeiten für regionalpolitische Akteure sind in Reformen in den vergangenen Jahren erweitert worden: Die Einbindung sieht neben nationalen, regionalen und lokalen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern, Vertreter von NGOs und Hochschulen vor (vgl. Pieper 2006: 298).

Im Hinblick auf die polnische Regionalentwicklungspolitik benennen Gaşior-Niemiec und Gliński zwei Netzwerke, in denen Vertreter des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft vertreten sind: die *steering* und *monitoring Komitees*. Sie wurden zur Umsetzung der EU-Fonds in jedes der (sieben) Planungsprogramme in Verbindung mit den Strategien der Implementierung des Kohäsionsfonds, des Nationalen Entwicklungsplans etc. zentral und regional implementiert (vgl. Gaşior-Niemiec/Gliński 2007: 38). Die Komitees haben die Aufgabe, die Projektdaten für die EU-Kofinanzierung zu bewerten und eine Empfehlung für die Unterstützung solcher Projekte zu geben, die die Bedürfnisse der Region berücksichtigen, zu seiner Entwicklung beitragen, und den Bedingungen der regionalen Entwicklungsstrategie oder des Nationalen Entwicklungsplans entsprechen. In ihrer Studie untersucht Gaşior-Niemiec, inwieweit Vertreter von NGOs als soziale Partner in die Komitees einbezogen wurden. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Partizipation von sozialen Partnern, der Einfluss ihrer Entscheidungen und die Mitgestaltung von Politikprozessen nur sehr begrenzt sind (vgl. Gaşior-Niemiec 2007: 67, 81).

Auf regionaler Ebene gab es keine formalen Kriterien oder Strukturen, um die Auswahl sozialer Partner innerhalb der regionalen Politikarenen durch die Komitees vorzunehmen. Zum Beispiel fehlten Erfordernisse für Expertenempfehlungen für Kandidaten von NGOs, sodass die Auswahl willkürlich vorgenommen wurde (vgl. Gaşior-Niemiec 2007: 75). Zwar wurden dann später entsprechende Kriterien eingeführt, doch unter-

scheiden sie sich stark in den verschiedenen Regionen; auch seien sie zudem wenig transparent und anfälliger für die Willkür der Administration. Weiterhin scheint seitens der NGOs die Übernahme als sozialer Partner häufig nicht leicht: zu den genannten Problemen kommen große Unsicherheiten von NGO-Vertretern bei der Übernahme der Position technischer oder politischer Experten hinzu, die mangelnde Fähigkeiten und geringe Kompetenz befürchten (vgl. Gaşior-Niemiec 2007: 75, 80).

NGOs sollten als soziale Partner von Staat und Wirtschaft in kollektiven Entscheidungsfindungsprozessen etabliert werden und an der Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien mitwirken. Zwar wurde ein struktureller Wandel von zivilgesellschaftlichen Akteuren erreicht, indem sie zumindest in einigen Politikbereichen agieren. Gleichzeitig bedeutet das jedoch nicht auch, dass ihnen darin dieselbe Position wie Vertretern der öffentlichen Verwaltung oder der Wirtschaft zukommt. Zusammenfassend lässt sich ihre Rolle stattdessen wie folgt beschreiben:

„However, civil society actors have not been granted a footing equal with that of market and public administration actors – even in purely structural terms, as the analysis of the monitoring and steering committees shows – their position is outnumbered, underweight and overshadowed by discretionary powers on part of public administration. Moreover, the modes of operation of the studied policy networks with respect to the role of civil society actors in them remain unclear and ambivalent. Furthermore, it does not seem clear from the preliminary research whether this partial repositioning of civil society actors in the public sphere – driven by the Europeanized logic (and discourse) of governance – means a reorientation of civil society actors themselves towards norms and patterns of behavior classified as European.“

(Gaşior-Niemiec / Gliński 2007: 44 f.)

Europäische Gesetzgebung vs. nationalstaatliche Politik

Das dritte Beispiel, das gleichzeitig einen Indikator für das *empowerment* der Zivilgesellschaft Polens darstellt, ist die europäische Rechtsprechung. In der Vergangenheit konnte man beobachten, dass EU-Institutionen für Polen besonders wichtig geworden waren, wenn polnische Bürger in ihren Rechten verletzt wurden, die der polnische Staat eben nicht anerkannt hatte. Besonders markant geht dies aus den zahlreichen Klageerhebungen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hervor. So schrieb das polnische Wochenmagazin *Polityka* im Januar 2010, dass seit Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1993 in Straßburg ca. 34.000 Klagen allein von Polen eingereicht worden sind. Polen hätten kein Vertrauen in staatliche Organe und verstünden Straßburg als vierte Instanz (vgl. *Polityka* 5/2010, S. 34 ff.).

Häufig bekommen Kläger von den Straßburger Richtern Recht zugesprochen, sodass dadurch zahlreiche Rechtsänderungen auf der nationalen Ebene erreicht werden konnten. Beispielsweise waren zahlreiche Klagen auf die Verletzung des Rechts auf ordentlichen Gerichtsprozess gerichtet. Straßburg hat darauf hingewiesen, dass Prozesse in Polen häufig zu lange dauern und das nationale Recht entsprechend geändert werden muss. Darin kommt zum Ausdruck, dass das polnische Rechtssystem in seiner Funktionsfähigkeit große Mängel aufweist, vor allem was das Entscheidungstempo, die zu große Bürokratie und Korruption betrifft.

Das wohl bekannteste und vielleicht auch spektakulärste Beispiel für eine polnische Klage vor dem EGMR war die von Alicja Tysi c. Ihr Fall wurde über Polens Grenzen hinaus auch in Deutschland bekannt, indem ihr die Abtreibung ihres dritten Kindes verwehrt worden war (2000), obwohl ihr durch die Geburt der Verlust des Augenlichts gedroht hatte. Die Straßburger Richter sahen darin eine Verletzung des Rechts auf das Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) und gaben damit der Klage statt.⁸⁰ Der polnische Staat wurde zu einer Entsch digungszah-

80 Ergänzt werden kann, dass Alicja Tysi c Anfang März 2010 nunmehr auch schon ihren

lung aufgefordert. Außerdem wurde an ihn appelliert, dass er Frauen die Möglichkeit geben muss, das Recht auf Schutz von Leben und Gesundheit auch in Anspruch nehmen zu können.

Erfolge für sexuelle Minderheiten in Polen

Die EU – und insbesondere die Europäische Kommission – bemüht sich, NGOs und Gewerkschaften bei ihren Aktivitäten zu Gunsten der Nichtdiskriminierung zu unterstützen. Die EU-Gesetzgebung erkennt ihre Rolle bei der Bekämpfung der Diskriminierung ausdrücklich an. Durch den Erlass von EU-Richtlinien schuf sie rechtliche Grundlagen, um sich für Gleichberechtigung einzusetzen. Die EU-Rassismus-Richtlinie (2000/43/EC) verbietet jegliche Diskriminierung von Rassen. Die im selben Jahr erlassene EU-Beschäftigungsrichtlinie (2000/78/EC) zielt auf das Verbot von Diskriminierung in Bezug auf Glauben, Religion, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierungen in Angelegenheiten, die sich auf Arbeit und Beschäftigung beziehen.

Beide Direktiven sind in das polnische Recht implementiert worden. Dennoch gab es besonders in Bezug auf die 2. Richtlinie große Schwächen: das Gleichstellungsbüro der Regierung war unter Kaczyński geschlossen worden; Ministerpräsident Tusk ließ es nach dem Regierungswechsel 2007 zwar wieder neu besetzen, aber dennoch ist das Amt nicht im Sinne der Direktive. So gibt es z. B. keine Möglichkeit einer individuellen Beschwerde. Auch machte die derzeitige Gleichstellungsbeauftragte der Regierung im Sommer 2010 mit Schlagzeilen auf sich aufmerksam, indem sie polnische Lehrer brüskierte. Radziszewska hatte in einem Interview mit dem religiösen Nachrichtenmagazin *Gość Niedzielny* eine EU-Direktive so interpretiert,

zweiten Erfolg erreichte. Nach ihrer Klage am EGMR war sie einer Hetzkampagne als Vaterlandsverräterin ausgesetzt gewesen. Die katholische Wochenzeitung *Gość Niedzielny* tat sich dabei besonders hervor und stellte die Straßburger Richter und die verhinderte Mörderin Tysiąc in eine Reihe mit Nazischergen und wurde in der ersten Instanz verurteilt. Sie sollte sich öffentlich für den Nazivergleich und die durch Hass geprägten Aussagen entschuldigen und 30.000 Złoty Schmerzensgeld zahlen. Die eingelegte Berufung wurde vom Berufungsgericht Katowice Anfang März 2010 abgelehnt.

dass die katholische Kirche in ihren Schulen homosexuelle Lehrer ablehnen darf. Polnische Lehrer demonstrierten und die Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* forderte Radziszewskas Rauswurf. Die Zeitung stellt klar, dass sie als Gleichstellungsbeauftragte der Regierung nicht das Recht zu solchen Interpretationen hat. Polen habe an der Schaffung des Unionsrechts mitgewirkt und unterliege ihm daher. Der Gleichheitsgrundsatz hat für die EU eine sehr große Bedeutung, er gelte nicht nur für staatliche Organe, sondern auch für private Einrichtungen. Indem Radziszewska der Gleichstellungspolitik der Union widerspricht, kann sie nicht die Gleichstellungsbeauftragte der Regierung sein (vgl. Siedlecka 2010).

Die Diskriminierung von homo-, bisexuellen und transgener Menschen ist im katholisch geprägten Polen gesellschaftlich sehr verbreitet. Die homophobe Einstellung der polnischen Bevölkerung kommt in Umfragen zum Ausdruck, indem 86 % der Befragten Homosexualität als anormal ansehen (vgl. CBOS 7/2010). Homosexuellenrechte wurden erstmals nach dem Beitritt zur EU politisch sichtbar. Es dauerte nicht lange, bis die Rechte sexueller Minderheiten, am öffentlichen Leben teilzunehmen, administrativ und politisch unter Beschuss gerieten. Nicht selten wurden Homosexuelle Opfer von Gewalt (vgl. O'Dwyer 2010: 234). Die Parteien Recht und Gerechtigkeit (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*) und die Liga Polnischer Familien (*Liga Polskich Rodzin, LPR*) führten die Kampagne gegen *homosexuelle Propaganda* durch. Giertych, damaliger Bildungsminister und Chef der LPR, verkündete, dass demonstrierende Homosexuelle mit Knüppeln geschlagen werden müssten, verbot das vom Europarat empfohlene Lehrbuch über Toleranz (da es das Thema Homosexualität beinhaltete) und drohte Lehrern mit Entlassung, wenn sie gleichgeschlechtliche Lebensformen im Unterricht auch nur erwähnen.

Was konnte bisher im Bereich der Antidiskriminierung von sexuellen Minderheiten erreicht werden? Die polnische Homosexuellenbewegung hat entschieden dazu beigetragen, europäische Normen, wie Toleranz gegenüber sexuellen Minderheiten, zu stärken. Gleichzeitig forderte sie damit vom polnischen Staat,

dass auch durch ihn demokratische Rechte und Prinzipien nicht verletzt, sondern eingehalten werden müssen. Auch hier haben EU-Institutionen – neben internationalem Druck und breiter Solidarität – wiederum eine wichtige Rolle gespielt. Der wohl größte Erfolg für sexuelle Minderheiten liegt in einer Entscheidung des EGMR: im Mai 2007 hob er das Verbot der in mehreren Städten stattfindenden Gleichheitsparade (*Parada Równości*) auf. Das Verbot hatte Kaczyński als damaliger Bürgermeister Warschaws verhängen, doch der EGMR stellte eindeutig fest, dass dadurch das Recht auf friedliche Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit (Art. 10, 11 EMRK) verletzt wird und es nicht rechtmäßig ist. Seitdem können die Paraden ohne Verbote, überwiegend friedlich und mit starkem Zulauf stattfinden. Ein anderer Fall – die Diskriminierung Homosexueller in Polen betreffend – wurde im Frühjahr 2010 vom EGMR entschieden: Ein homosexueller Mann aus Szczecin darf nach dem Tod seines Lebenspartners die gemeinsame Wohnung auf seinen Namen überschreiben. Ursprünglich war ihm die Erbschaft staatlicherseits nicht zuerkannt worden. Begründet wurde das damit, dass Beziehungen immer nur heterosexueller Natur seien; Ehen gleichen Geschlechts seien in der Verfassung nicht vorgesehen. Auch hier hat der EGMR der Klage des Mannes wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 14 EMRK) und des Respekts von Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) stattgegeben.

Neue Möglichkeiten, weitere Erfolge auf der nationalen Ebene zu erreichen, werden jedoch auch aus der neuen EU-Antidiskriminierungsrichtlinie hervorgehen. Sie zielt auf die Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung außerhalb des Arbeitsmarktes, also etwa in den Bereichen Sozialschutz, Bildung, Transport oder Zugang zu Dienstleistungen. Sie ergänzt bereits bestehende Diskriminierungsverbote, die sich nur auf den Arbeits- und Beschäftigungsbereich bezogen haben. Die Antidiskriminierungsrichtlinie, die auf den Schutz von Gleichbehandlung auch außerhalb des Arbeitsplatzes zielt, bietet einen starken und kohärenten Gesetzgebungsrahmen, um gegen alle Formen der Diskriminierung in allen Mitgliedstaaten

vorzugehen. Für Polen bedeutet das, dass viele nationale Gesetze geändert oder neu eingeführt werden müssten und gleichzeitig Klagen mehr Aussicht auf Erfolg haben werden.

Doch die Antidiskriminierungsgesetzgebung allein bewirkt keine radikale Verbesserung der Chancengleichheit in der Praxis. Die Europäische Union unterstützt außerdem eine Reihe von Maßnahmen bei der Bekämpfung der Diskriminierung, von der finanziellen Projektförderung bis hin zur Durchführung von umfangreichen Schulungsprogrammen und der Unterstützung von Sensibilisierungs- und Informationskampagnen. (vgl. Europäische Kommission 2009: 8, 13) Die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte (*Helsińska Fundacja Praw Człowieka*) in Warschau, die Kläger sehr oft bei Klagen vor dem EGMR unterstützt, führte beispielsweise 2005/06 in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ein umfangreiches, zweijähriges Programm durch, bei dem z. B. Juristen und Vertreter von Gleichstellungsbehörden zu den EU-Richtlinien geschult wurden (vgl. Europäische Kommission 2009: 19).

Zusammenfassung

Die Beispiele haben gezeigt, dass europäische Institutionen für Polen besonders dann wichtig wurden, wenn sich der polnische Staat selbst nicht an die Einhaltung demokratischer Rechte und Werte hielt.

Besonders die Klageerhebungen scheinen ein gutes Beispiel für das *empowerment* der NGOs zu sein. Sie haben großes Potenzial für die Zukunft: durch EU-Richtlinien wird es ihnen ermöglicht, sich in Zivilverfahren einzubringen, die die Diskriminierung in verschiedenen Bereichen betreffen. Je mehr erfolgreiche Gerichtsurteile, umso stärker kann das Bewusstsein in der Gesellschaft für Probleme zunehmen und mehr Menschen ermutigt werden, sich für ihre Rechte einzusetzen.

Europäische Rechtsorgane sind damit wichtige Mittel für zivilgesellschaftliche Akteure, um verletzte Rechte gegenüber der nationalen Politik stärker durchsetzen zu können. Der Be-

reich der Antidiskriminierung zeigte, inwieweit NGOs für die Europäisierung eine große Rolle spielen. Sie unterstützen europäische Normen und versuchen, sie in den nationalen Kontext zu transportieren. Im Umkehrschluss bedeutet das aber auch, dass das Vertrauen der Gesellschaft in nationalstaatliche Institutionen dadurch nicht wachsen, sondern längerfristig schwach bleiben wird. Dies wiederum wirkt sich gleichzeitig erschwerend auf den Abbau von Blockaden der Zivilgesellschaft aus.

Literatur

- Boerzel, T. A. / Guttenbrunner S. / Seper S. (2005): Conceptualizing new modes of governance in EU enlargement. NewGov papers. Retrieved from the European University Institute Web Site, <http://www.iue.it>, Zugriff am 4.09.2010.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) BS/24/2006: Zaufanie w sferze prywatnej i publicznej a społeczeństwo obywatelskie (Das Vertrauen in den privaten und öffentlichen Sektor und die Zivilgesellschaft), www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_024_06.PDF, Zugriff am 11.10.2007.
- CBOS 07/2010: Attitudes to gays and lesbians, http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2010/07_2010.pdf, Zugriff am 3.08.2010.
- Chimiak, G. (2006): What are NGOs and What do They Have in Common with Civil Society? The Case of Post - communist Countries and Poland, in: Gawin, Dariusz/Gliński, Piotr: *Civil Society in the Making*, Warsaw, pp. 292-330.
- Cirtautas, A.M./Schimmelfennig, F. (2010): Europeanization Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance, in: *Europe-Asia Studies*, 62, pp. 421-441.
- Europäische Kommission (2005), Special Eurobarometer 223/Wave 62.2: Social Capital, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_223_en.pdf, Zugriff am 11.08.2007.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (2009): Die Rolle der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen im Kampf gegen Diskriminierung, www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4019&langId=de, Zugriff am 3.08.2010.
- Garstecki, S. (2010): Über den Zustand der Demokratie in Polen, in: *Polen-Analysen* Nr. 68, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen68.pdf>, Zugriff am 12.08.2010.
- Gaşior-Niemiec, A. (2007): Civil Society and new modes of governance in Poland, in: *Polish Sociological Review*, vol. 1, No. 157, 2007, pp. 65-85.
- Gaşior-Niemiec, A./Gliński, P. (2007): Europeanization of Civil Society in Poland, in: *Revijsa za Socijalnu Politiku*, 1 (14), S. 29-48.
- Gliński, P. (2006): The Third Sector in Poland. Dilemmas of Development, in: Gawin, Dariusz/ Gliński, Piotr (eds.): *Civil Society in the Making*, Warsaw, pp. 267-291.

- Gliński, P. (2008): Die Zivilgesellschaft in Polen, Genese, Entwicklung, Dilemmata, in: Polen-Analysen Nr. 25, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen25.pdf>, Zugriff am 12.01.2008.
- Gumkowska, M./ Herbst, J. (2006): Podstawowe Fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006 (Grundlegenden Fakten über nichtstaatliche Organisationen. Forschungsbericht 2006), Klon Jawor Assoziation, http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/podstawowefakty2006/faktyNGO_2006_last.pdf, Zugriff am 29.10.2007.
- Gumkowska, M./Herbst, J./Radecki, P. (2009): Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008, (Grundlegende Fakten über nichtstaatliche Organisationen. Forschungsbericht 2008), Klon/ Jawor Association, http://civikipedia.ngo.pl/files/civikipedia.pl/public/raporty/podstawowe_fakty_2008_calosc_popr_FIN.pdf, Zugriff am 2.06.2010.
- Howard, M. M. (2003): *The Weakness of Civil Society in Post - Communist Europe*, Cambridge.
- Kucharczyk, J. (2007): Die öffentliche Meinung in Polen zur europäischen Integration, in: Polen-Analysen Nr.15, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen15.pdf>, Zugriff am 14.04.2010.
- Kurczewski, J./Kurczewska, J. (2001): A Self – Governing Society Twenty Years After: Democracy and the Third Sector in Poland, in: *Social Research*, Vol. 68, No. 4, pp. 937-976.
- Ladrech, R. (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), pp. 69-88.
- O'Dwyer, C. (2010): From Conditionality to Persuasion? Europeanization, Cultural Legacies and the Rights of Sexual Minorities in Post-Accession Poland, *Journal of European Integration*, vol. 32, No. 3 pp. 229-247.
- Olearius, A. J. (2006): Zwischen Empowerment und Instrumentalisierung: Nichtstaatliche Akteure der Umweltpolitik während des Beitrittsprozesses, in: Kutter, Amelie/ Trappmann, Vera (Hrsg.): *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, S. 339-358.
- Pieper, K. (2006): Regionalpolitik während des EU-Beitrittsprozesses: Europäisierungseffekte auf regionale Akteure in Ungarn und Polen, in: Kutter, Amelie/ Trappmann, Vera (Hrsg.): *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, S. 295-316.
- Polityka 5/ 2010, S. 34-38.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (eds.) (2005): *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, London.
- Sedelmeier, U. (2006): Europeanization in New Member and Candidate States, *Living Reviews in European Governance*, 1, 3, <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>, Zugriff am 2.07.2010.
- Siedlecka, E. (2010): Ta wstrętna równość laicka. (Diese abstoßende laizistische Gleichstellung), in: *Gazeta Wyborcza online* vom 24.09.2010, http://wyborcza.pl/1,75968,8418875,Ta_wstretna_rownosc_laicka.html, Zugriff am 25.09.2010.
- US Agency for International Development (2006): *NGO Sustainability Index 2006*, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2006/poland.pdf, Zugriff am 13.12.2007.

- Vetter, R. (2009): Polen fünf Jahre in der EU - wirtschaftlich ein großer Erfolg, Polen-Analysen Nr. 53, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen53.pdf>, Zugriff am 14.04.2010.
- Wnuk-Lipiński, E. (2006): Die Bürgergesellschaft und die politische Kultur im neuen Polen, in: Merli, Franz/Wagner, Gerhard (Hrsg.): Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, S. 141-154.