

Polkowski, Andreas

Article — Digitized Version

Polen vor ersten Herausforderungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Polkowski, Andreas (1989) : Polen vor ersten Herausforderungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 10, pp. 520-523

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136569>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Andreas Polkowski

Polen vor ernststen Herausforderungen

Die erste nichtkommunistisch geführte polnische Regierung der Nachkriegszeit steht vor gravierenden politischen und ökonomischen Problemen. Mit welchen Rezepten läßt sich gegen die chronische Wirtschaftskrise erfolgreich angehen? Inwieweit kann westliche Hilfe den polnischen Reformprozeß erleichtern?

Die Reformpolitik hat in Polen mittlerweile eine über 30jährige Geschichte. Die zahlreichen partiellen Veränderungen und Reformetappen hatten bisher eines gemeinsam – das Ziel, die sozialistische Ökonomie den Erfordernissen der Zeit anzupassen und somit die kommunistische Macht zu stärken. Die halbherzigen Reformen blieben jedoch sämtlich ohne Erfolg. Die Kluft zwischen gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnissen und den ökonomischen Möglichkeiten des Systems hat sich ständig vergrößert. Die Notwendigkeit zu grundlegenden ökonomischen und politischen Reformen wurde immer zwingender.

Die kommunistische Partei, besorgt um die Stabilisierung der Macht, versuchte daher noch unter ihrer Federführung „radikale Reformen“ durchzusetzen. Auf dem siebten Plenum des ZK der PVAP mahnte Parteichef Jaruzelski ganz im sozialdemokratischen Sinne: „Soviel Markt wie möglich und soviel Plan wie nötig.“ Weil der Plan als ein wirksames Steuerungsinstrument der volkswirtschaftlichen Abläufe schon lange untauglich geworden ist und weil der Marktmechanismus fehlte, verschlechterte sich die Wirtschaftslage aber auch weiterhin¹. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung erreichte einen neuen Höhepunkt, wie die Streiks im Jahre 1988 erkennen ließen. Die kommunistische Partei schob aus Selbsterhaltungstrieb in dieser Situation die ganze Schuld für die verfehlte Wirtschaftspolitik der Messner-Regierung zu und veranlaßte sie zum Rücktritt. Damit wurde der achte Regierungswechsel in der polnischen Nachkriegsgeschichte und der erste in einem normalen parlamentarischen Rahmen eingeleitet.

Die neue kommunistische Regierung unter Ministerpräsident Rakowski bekräftigte ihre Entschlossenheit zu schnellen und radikalen Reformen. Für die Wirtschaftspolitik wurden drei strategische Ziele formuliert: Entwicklung der Landwirtschaft (einschließlich der Zulieferindustrie und der Nahrungsmittelindustrie), des Wohnungsbaus und des Umweltschutzes. Den Worten sollten auch mutige Taten folgen: Schließung unrentabler Betriebe, Durchforstung des Vorschriftenschun-gels, Abschaffung des Staatsmonopols beim Aufkauf von Agrarprodukten, Förderung des Unternehmungs-geistes, Neuformulierung des Entwurfs für das Joint-Venture-Gesetz. Zum Jahresende 1988 verabschiedete das polnische Parlament wichtige Gesetze: das Gesetz über die Wirtschaftstätigkeit sowie das neue Joint-Venture-Gesetz.

Das Gesetz über die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen schafft Chancengleichheit für Privatunternehmer, Genossenschaften und staatliche Betriebe. Das dem Gesetz zugrunde liegende Prinzip „was nicht ausdrücklich verboten ist, ist erlaubt“ soll Eigeninitiative freisetzen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit mit ausländischer Beteiligung wurden die Gründungs- und Arbeitsmöglichkeiten von Gemeinschaftsunternehmen in Polen erheblich vereinfacht. Durch das Gesetz kam es im übrigen zu einer Vereinheitlichung aller Vorschriften über ausländische Investitionen in Polen. Das neue Gesetz soll Auslandskapital anlocken und den ökonomischen Wandel unterstützen. Die beiden Gesetze, denen

Dr. Andreas Polkowski, 40, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung Sozialistische Länder und Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Vgl. A. Polkowski: Polen 1988/89. Von der zentralen Steuerung der Wirtschaft zur zentralen Steuerung des Reformprozesses, in: K. Bolz (Hrsg.): Die wirtschaftliche Entwicklung in den sozialistischen Ländern Osteuropas zur Jahreswende 1988/89, Hamburg 1989, S. 108 ff.

² Vgl. Założenia programu gospodarczego na lata 1989-1992, Reforma Gospodarcza, Dodatek „Rzeczpospolitej“, Nr. 163 vom 13. 7. 1989.

weitere Wirtschaftsgesetze – unter anderem die Finanzwirtschaft der Staatsbetriebe, das Bankrecht und das Devisenrecht betreffend – folgten, wurden von der Rakowski-Regierung als Hauptsäulen eines „Anpassungsprogramms“ der Wirtschaft gesehen, mit dessen Hilfe bis 1992 ein wirtschaftliches Gleichgewicht erzielt werden sollte². Dieses Programm, mehr auf die Einschränkung der Binnennachfrage als auf die Förderung der Aktivitäten auf der Angebotsseite ausgerichtet, fand zwar Unterstützung der IWF-Experten³, jedoch keine breite politische Basis im Lande. Die angekündigte Demonopolisierung der Nahrungsmittelwirtschaft zum 1. Januar 1989 blieb aus, die Freigabe der Nahrungsmittelpreise wurde um sieben Monate verschoben. Die Regierung hat dem Druck der Gewerkschaftsorganisationen und Betriebsbelegschaften nach höheren Löhnen und Gehältern nachgegeben und somit die Lohn-Preis-Spirale erneut in Bewegung gesetzt. Der Staatshaushalt und die Geldpolitik sind außer Kontrolle geraten. Die Hoffnungen, daß der Umbau des Systems ohne soziale Lasten und ohne Senkung des Lebensstandards erfolgen könnte, mußten begraben werden.

Entscheidende Wende

Die kommunistische Partei, die bereit war, den Reformprozeß zu unterstützen und zu diesem Zweck sogar sich selbst zu reformieren, hat eingesehen, daß sie nicht mehr allein die Verantwortung für die Politik des Landes tragen kann. Sie versuchte daher, die Macht ausübung zu „vergesellschaften“ und die aktiv werdende Opposition in die Verantwortung einzubeziehen. Nachdem der erste Versuch, die Rakowski-Regierung um Vertreter der Opposition zu erweitern, fehlgeschlagen war, sollte der politische und gewerkschaftliche Pluralismus und auf seiner Grundlage das Programm der ökonomischen Umgestaltung bei den Gesprächen am Runden Tisch ausgehandelt werden⁴.

Die Gespräche am Runden Tisch bedeuten eine entscheidende Wende im polnischen Reformprozeß. Sie haben bewiesen, daß die politischen Kräfte im Lande reifer geworden sind und daß ein gesellschaftlicher Konsens zwischen ihnen möglich ist. Vor dem Hintergrund der schwierigen Wirtschaftslage und der erwarteten finanziellen Hilfe vom Westen waren die Gespräche auch eine wichtige Demonstration der Entwicklung zur Normalität. Sie stellten außerdem einen erfolgreichen Versuch dar, den Reformprozeß um die bis jetzt fehlende,

jedoch unentbehrliche politische Komponente zu ergänzen. Die vereinbarte Wiederzulassung der Solidarność und die teilweise freie Wahl (Aufteilung der Mandate zum Sejm und freie Wahlen zum Senat) haben qualitativ gesehen eine ganz neue Situation für die Opposition geschaffen. Sie wurde nicht nur zu einem anerkannten Partner auf der politischen Bühne, sondern letztlich auch mit der Bildung der Regierung beauftragt. Die erste nichtkommunistisch geführte Regierung, die eine liberale Marktwirtschaft entschieden befürwortet und die alle Reste der zentralgesteuerten Wirtschaft beseitigen will, steht jedoch vor ernsthaften Problemen, die sich aus dem „prekären Dreieck“ Wirtschaftslage – Reformkonzept – soziale Kosten der Reform ergeben.

Wirtschaftslage

Die gegenwärtige Wirtschaftslage ist katastrophal⁵. Für das erste Halbjahr 1989 wurde in der gesamten Industrie ein Wachstum von nur 1% ausgewiesen, wobei im zweiten Quartal ein Minus von 1% erwirtschaftet wurde. Als Hauptgrund wird die Versorgung mit Brenn- und Rohstoffen sowie mit Materialien angeführt, die sich gegenüber dem ersten Halbjahr 1988 um 2,3% verschlechtert hat. Allein die Steinkohleförderung ist um 3,9% auf 93 Mill. t und die Rohstahlproduktion um 5,9% auf 7,9 Mill. t zurückgegangen. Die um 4,1% gestiegene Arbeitsproduktivität in der Industrie mußte teuer erkauft werden; ein Prozent Produktionszuwachs entsprach einer Lohnsteigerung um 1,4%. Es besteht die Gefahr, daß die industrielle Produktion für das gesamte Jahr 1989 rückläufig sein wird (geplant war eine Steigerung um 4,2%). Die einzige positive Nachricht kommt aus der Landwirtschaft; die Getreideernte stieg gegenüber dem Vorjahr um 2,3 Mill. t.

Währenddessen stiegen im ersten Halbjahr 1989 die Einzelhandelspreise um 80% (im Gesamtjahr 1988 um 60%). Die Geldeinkünfte der Bevölkerung sind im Vergleich zum ersten Halbjahr des Vorjahres um 117,8% gestiegen, darunter die Löhne und Gehälter um 114,9%. Die Freigabe der Nahrungsmittelpreise seit dem 1. August löste eine neue Teuerungswelle aus; die Preise stiegen um das Drei- bis Vierfache, und die Löhne und Gehälter zogen nach. Die Monopolstellung der staatlichen und genossenschaftlichen Betriebe ermöglicht es ihnen weiterhin, die steigenden Produktionskosten auf die Konsumenten zu überwälzen. Ohne wirksame Sofortmaßnahmen wird in Polen eine Stagflation kaum zu vermeiden sein. Die Inflationsrate bewegt sich auf Jahressbasis auf 4 000% zu.

Trotz des hohen Preisanstiegs bleiben die Regale in den Läden leer. Allein in den ersten sechs Monaten 1989

³ Vgl. Rzeczpospolita, Nr. 155 vom 4. 7. 1989.

⁴ Vgl. Życie gospodarcze, Nr. 16 vom 16. 4. 1989.

⁵ Vgl. Nachrichten für den Außenhandel, Nr. 156 vom 15. 8. 1989; Die Wirtschaft des Ostblocks, Nr. 24 vom 4. 9. 1989.

fürte Polen Lebensmittel und andere Konsumartikel für 659 Mill. US-\$ und 612 Mill. Rubel ein, die den Markt jedoch nicht stabilisieren konnten. Auch die EG-Nahrungsmittelhilfe in Höhe von 130 Mill. ECU ist in diesem Zusammenhang als ein Tropfen auf den heißen Stein zu betrachten. Eine spürbare Verbesserung der Versorgungslage ist nur durch eine Produktionssteigerung in der polnischen Landwirtschaft und Industrie zu erreichen.

Im ersten Halbjahr 1989 betrug das Budgetdefizit 3 500 Mrd. Zloty, wobei für das ganze Jahr ein Defizit vom maximal 1000 Mrd. Zloty geplant war. Der größte Teil der Budgeteinnahmen kommt aus den Betrieben; aus dieser Einnahmequelle kann nicht mehr herausgeholt werden, denn die Steuerbelastung der Betriebe hat schon längst jeden vernünftigen Rahmen überschritten. Bei der Sanierung der Staatsfinanzen kommt es vor allem auf eine drastische Kürzung der Ausgaben an, von denen circa 40% allein auf verschiedene Zuschüsse entfallen.

Die hohen Auslandsschulden schränken die binnenwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Landes weiter ein. Die gegenwärtige Verschuldung Polens in konvertiblen Währungen liegt bei 39 Mrd. US-\$, d.h. sie ist fünfmal so hoch wie die polnischen Westexporte. Dieser seit 1970 angewachsene Schuldenberg ist auch durch fällige und nicht gezahlte Zinsen (sie mußten der Schuldensumme zugeschlagen werden) und den Kursverfall der amerikanischen Währung mit verursacht worden.

Die Deviseneinnahmen aus den Waren- und Dienstleistungsexporten in die Hartwährungsländer zusammen mit privaten Geldüberweisungen reichen gegenwärtig bei weitem nicht aus, um die volkswirtschaftlich notwendigen Importe in vollem Umfang zu tätigen sowie den Schuldendienst vollständig zu leisten. Der Zugang zu neuen Krediten bleibt für Polen vorläufig versperrt. Nach Meinung polnischer Finanzexperten braucht das Land aber sowohl neue Kredite als auch neue Schuldendienstbedingungen⁶.

Reformkonzept für den Übergang

Eine ausgearbeitete Theorie, wie der Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einer freien Marktwirtschaft zu bewerkstelligen ist, haben weder die westliche Nationalökonomie noch die östlichen Reformer anzubieten. „Wir wollen sowohl die Fehler der kapitalistischen Marktwirtschaft als auch die des bisherigen Systems vermeiden“ – sagte Walesa und artikulierte damit den Wunsch breiter Kreise der Bevölkerung nach Veränderungen sowie ihre Angst vor den möglichen Fol-

gen des Umbaus. Der neue Ministerpräsident Mazowiecki stellt dagegen die Marktwirtschaften der Industrieländer als ein Musterbeispiel für die polnische Umgestaltung dar. Sein Minister Trzeciakowski (Sonderminister für Wirtschaft) wiederum möchte „kapitalistisch produzieren und sozialistisch verteilen“.

In allen Fällen taucht jedoch die Frage nach dem „Wie“ auf. Denn allein dadurch, daß das alte Etikett der Planwirtschaft durch ein neues der Marktwirtschaft ersetzt wird, werden die Probleme des Landes nicht gelöst. Und für eine Marktwirtschaft gibt es in Polen bisher keine rechtliche Grundlage. Es fehlen auch klare Vorstellungen über die notwendigen Mechanismen und Instrumente.

Als erstes müßten die staatlichen Monopole aufgebrochen, die Eigentumsstrukturen umgewandelt, ein neues Steuer- und Bankensystem geschaffen sowie Märkte für alle Produktionsfaktoren und nicht nur für Waren gebildet werden. Ein ernstes Problem bleibt die Inflationsbekämpfung, die durch eine drastische Reduzierung des hohen Haushaltsdefizits, eine Begrenzung der Geldemission sowie eine deutliche Einschränkung der zentralfinanzierten Investitionen erfolgen müßte. Soll die Inflation mit allen Mitteln bekämpft werden? Die Befürworter einer radikalen Gesundung der Wirtschaft stellen diese Frage erst gar nicht. Sie plädieren mit allen Konsequenzen für eine Schocktherapie, die Leistung und Effizienz zum Durchbruch verhelfen könnte⁷. Es werden aber auch andere Sanierungskonzepte entwickelt, in denen der soziale Faktor ein größeres Gewicht hat. Diese Konzepte nehmen bewußt einen Umweg zur Marktwirtschaft in Kauf. Sie konzentrieren sich dabei auf soziale Maßnahmen, die die Folgen der Inflation (solange sie nicht in eine Hyperinflation übergeht) neutralisieren sollen⁸. Auch wenn die soziale Komponente der Reform sehr wichtig ist, lassen die bisherigen langjährigen Erfahrungen erkennen, daß vorsichtige Reformschritte unter Umständen und ungewollt das Überleben zentralstaatlicher Kräfte erleichtern.

Radikaler Wandel

Die neue polnische Regierung hat sich für einen radikalen Wandel in der Wirtschaft entschieden⁹. Der Sanierungsplan soll sowohl Sofortmaßnahmen (Bekämpfung der Inflation durch Reduzierung des Budgetdefizits, Begrenzung der Geldemission, Einschränkungen bei den Investitionskrediten) umfassen als auch einen längerfri-

⁶ Vgl. A. Polkowski, a.a.O.

⁷ Vgl. Gazeta bankowa, Nr. 37 vom 11. 9.-17. 9. 1989.

⁸ Vgl. K. Lutkowski: Podgrzać czy zamrozić?, in: Polityka, Nr. 34 vom 16. 08. 1989, S.4.

stigen Strukturwandel in Gang setzen. Für diesen Zweck sollen Staatsbetriebe dem Finanzministerium entzogen und einem unabhängigen „Vermögensrat“ unterstellt werden, der sie dann in einem offenen Verfahren zügig privatisieren kann. Die polnische Bevölkerung muß weitere Einbußen in ihrem Lebensstandard in Kauf nehmen. Mit verbesserter Sozialfürsorge und Arbeitslosenunterstützung soll die schlimmste Not gemildert werden.

Wo die Grenze der sozialen Akzeptanz einer radikalen Reform liegt, weiß niemand zu sagen. Zwar hat die Mazowiecki-Regierung von der Bevölkerung einen Vertrauensvorschuß erhalten. Doch auch für die neue Regierung ist der Zeitraum begrenzt, die Bevölkerung wird die Lasten der Reform nur kurze Zeit erdulden. Paradoxerweise ist die Mehrheit der Bevölkerung von der Überlegenheit der Privatwirtschaft überzeugt. Nur ist man kaum bereit, die Konsequenzen der Marktwirtschaft hinzunehmen, man wartet vielmehr ungeduldig (mittlerweile schon die dritte Generation) auf schnelle Erfolge.

Daran zeigt sich, welch tiefe Spuren die zentrale Planwirtschaft in den Menschen hinterlassen hat, obwohl die Voraussetzungen für den Aufbau des privaten Unternehmertums, in Polen – verglichen mit der Sowjetunion – weit besser sind. Jedoch werden Postulate wie „gerechter Lohn“ und „gerechter Preis“ meistens mit der für das bisherige System charakteristischen Bedarfsgerechtigkeit in Verbindung gebracht. In der Marktwirtschaft dagegen entsprechen diese Gerechtigkeitsvorstellungen der Leistungsgerechtigkeit: Leistung und Gegenleistung sollen sich entsprechen. In der zentralen Planwirtschaft war das Handeln der Menschen aber durch „Nehmen“, d.h. das einseitige Stellen von Ansprüchen an Staat und Gesellschaft geprägt. Diese Haltung erschwert auch den heutigen Reformprozeß. Der Prozeß einer sozialen, ökonomischen und politischen „Umerziehung“ muß parallel mit der institutionellen Schaffung des Marktes verlaufen. Darin liegt die ganze Brisanz der Reform. Im Hinblick darauf, daß die bis zum Erfolg benötigte Zeit selbst im günstigsten Fall eher mit Jahrzehnten als mit wenigen Jahren zu bemessen ist, sollten die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so schnell wie möglich geschaffen werden.

Finanzielle Hilfe des Westens

In letzter Zeit werden in Polen die Erfolgsaussichten der Reform immer enger an die Leistungen westlicher Hilfe geknüpft. Hat eine solche Hilfe überhaupt einen Sinn? Bei einem radikalen Übergang zu einer Marktwirtschaft westlichen Typs scheint sie unerlässlich. Die westliche finanzielle Unterstützung kann helfen, aus dem „prekären Dreieck“ herauszukommen.

Die Gewerkschaft Solidarność erwartet vom Westen ein Hilfspaket im Umfang von 10 Mrd. US-\$ in den nächsten drei Jahren, um den Niedergang der polnischen Wirtschaft aufzuhalten und eine Wiederbelebung der Wirtschaft und ihre Integration in die Weltwirtschaft zu fördern. Nach den Wirtschaftsexperten von Solidarność sollte das Hilfspaket folgendermaßen geschnürt werden: 2,7 Mrd. US-\$ vom IWF, 3,0 Mrd. US-\$ von der Weltbank, 4,3 Mrd. US-\$ aus neuen bilateralen Krediten¹⁰.

Damit die IWF-Milliarden kommen, die zugleich notwendige Voraussetzungen für weitere Hilfe schaffen, muß Polen erst einmal ein überzeugendes Programm zur Sanierung der Wirtschaft vorlegen, um es dann Schritt für Schritt zu vollziehen. Bis das IWF-Abkommen vorliegt, wäre eine Überbrückungsfinanzierung durchaus zweckmäßig. So wichtig die westliche Hilfe für Polen auch ist, sie kann stets nur eine flankierende Maßnahme sein. Die entscheidenden Leistungen wird Polen selbst erbringen müssen.

In diesem Sinne ist auch das neulich unterschriebene Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EG und Polen zu bewerten. Das Entgegenkommen der Gemeinschaft in diesem Vertragswerk liegt im allmählichen Abbau quantitativer Einfuhrbeschränkungen gegenüber polnischen Gütern. Ob dieser Rahmen mit praktischen Inhalten ausgefüllt wird, hängt von der polnischen Seite und den Reformfortschritten ab.

Der gegenwärtige Reformanlauf wird oft als letzte Chance der polnischen Wirtschaft und Gesellschaft betrachtet. Sein qualitativer Unterschied zu den zurückliegenden Reformversuchen besteht darin, daß die früheren Wirtschaftsreformen scheiterten, weil sie nicht durch politische Reformen unterstützt wurden. Die weitreichende Interdependenz zwischen Wirtschaft und Politik erfordert heute aber auch, daß die Ökonomie radikal umgestaltet werden muß, um den Demokratisierungsprozeß ökonomisch abzusichern. Hier setzt auch die westliche Verpflichtung gegenüber Polen an. Der Westen muß einen Beitrag zur friedlichen und stabilen Entwicklung neuer Strukturen in Polen und im Osten insgesamt leisten.

⁹ Vgl. Exposé des Premierministers Tadeusz Mazowiecki, in: Trybuna Ludu, Nr. 213 vom 13. 9. 1989. Am 12. 10. 1980 veröffentlichte die polnische Regierung ein radikales Reformprogramm, das die Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft umwandeln helfen soll. Dieses Programm soll sofort beginnen und bis Anfang 1991 ausgeführt werden. Binnen drei Monaten wird ein Maßnahmenpaket zur Inflationsbekämpfung (Subventionsstreichungen, Lohnkontrollen, Geldverknappung, Betriebsschließungen, Privatisierung und Kürzungen bei den Ausgaben für Polizei und Streitkräfte) durchgesetzt. Anschließend soll der Strukturwandel der polnischen Wirtschaft in Angriff genommen werden – eine Steuer-, Etat- und Bankenreform sowie die Schaffung von Devisen-, Kapital-, Aktien- und Arbeitsmärkten. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 238/41 D vom 13. 10. 1989.

¹⁰ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 201 vom 1. 9. 1989.