

Quaisser, Wolfgang

**Working Paper — Digitized Version**

## Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1988: Von der 'zweiten Reformetappe' zum 'Konsolidierungsplan der Wirtschaft'

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 131

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS), Regensburg

*Suggested Citation:* Quaisser, Wolfgang (1989) : Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1988: Von der 'zweiten Reformetappe' zum 'Konsolidierungsplan der Wirtschaft', Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 131, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/264868>

**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.*

**Nr. 131**

**April 1989**

**Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1988 -  
Von der "zweiten Reformetappe" zum  
"Konsolidierungsplan der Wirtschaft"**

**Wolfgang Quaisser**

**Erstellt im Auftrag des  
Bundesministeriums für Wirtschaft**

## Inhalt

	Seite
Zusammenfassung .....	i
I. Einleitung	
II. Die Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1988.....	1
1. Gesamtwirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und Investitionen.....	1
2. Industrie .....	5
3. Landwirtschaft .....	7
4. Bauwirtschaft .....	10
5. Außenhandel und Verschuldung.....	10
6. Binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte .....	18
III. Wirtschaftspolitische Konzeptionen - Probleme und Ergebnisse...	22
1. Kritik der Preisreform März/April 1988 .....	22
2. Die neue Wirtschaftspolitik Rakowskis und der "Konsolidierungsplan der Wirtschaft" .....	26
2.1. Der "Konsolidierungsplan" .....	27
2.2. Bewertung der neuen Konzeption .....	34
3. Eingeleitete Reformmaßnahmen und neue Gesetze .....	37
3.1. Das Gesetz zur "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit" sowie neue finanzielle und steuerliche Regelungen für die Staatsunternehmen.....	37
3.2. Gesetz über die "Wirtschaftstätigkeit mit Beteiligung ausländischer Partner" .....	39
3.3. Das Gesetz zur Umwandlung der Planungs- kommission in das "zentrale Planungsamt" .....	41
3.4. Die Entmonopolisierung des landwirtschaftlichen Aufkaufs .....	42
3.5. Preispolitische Maßnahmen .....	43
3.6. Die Reorganisation des Bankwesens, das Gesetz zur Herausgabe von Obligationen und das neue Devisenrecht .....	44
3.7. Die Entscheidung zur Schließung der Danziger Werft und die Problematik des Konkurses von Unternehmen ...	46
IV. Planziele und Reformmaßnahmen für 1989.....	48
V. Erfolgchancen der Wirtschaftspolitik Rakowskis.....	51

### Zusammenfassung:

Das Gutachten behandelt zunächst die polnische Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1988, d.h. die gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Ergebnisse sowie die binnen- und außenwirtschaftlichen Probleme. Danach werden die Reformvorstellungen des Jahres 1988 analysiert und insbesondere auf die verfehlte Konzeption der Preisreform vom April/Mai 1988 sowie auf das neue wirtschaftspolitische Grundsatzprogramm der Regierung Rakowski, den sogenannte Konsolidierungsplan der Wirtschaft, eingegangen. Ferner werden die wichtigsten Reformgesetze und Maßnahmen der neuen Regierung sowie die Planziele und Reformmaßnahmen für 1989 dargestellt. Abschließend wird die bisherige Wirtschaftspolitik bewertet und die Reformaussichten im Rahmen der Vereinbarungen des "Runden Tisches" beurteilt. Die Ergebnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die polnische Wirtschaft entwickelte sich 1988 dynamischer, als man in den Plänen voraussah. Mit einer geschätzten Steigerungsrate von 4,5 % bis 5 % des erzeugten Nationaleinkommens und einer etwas darunter liegenden Zunahme des verwendeten Nationaleinkommens lag dieses Ergebnis über der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1983-1987 und deutlich über dem schlechtem Ergebnis von 1987. Das erzeugte Nationaleinkommen erreichte damit wieder den Stand vor der Wirtschaftskrise im Jahre 1978. Pro-Kopf gerechnet lag es allerdings noch um 8 % unter dem von 1978. Die Schätzungen bergen allerdings aufgrund der hohen Preissteigerungsrate große Unsicherheiten in sich. Dieses zunächst günstig erscheinende gesamtwirtschaftliche Ergebnis wird allerdings aufgrund der tiefen Strukturprobleme sowie binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte (offene und aufgestaute Inflation) stark relativiert
2. 1988 stieg die Arbeitsproduktivität vor allem in der vergesellschafteten Industrie deutlich, doch es ist zu vermuten, daß die Produktivität des Anlagevermögens sich nicht verbesserte. Die Investitionen wuchsen stark (real um 6 %), und ihre Struktur verbesserte sich etwas. Dies drückt sich darin aus, daß sich die Ausgaben in der verarbeitenden Industrie vor allem im Konsumgüter- und Exportbereich auf Kosten der Rohstoffbereiche erhöhten. Auch gingen die zentralen Investitionen zugunsten der betrieblichen zurück. Die Neuausrichtung der Investitionspolitik in Richtung auf konsum- und exportorientierte Wirtschaftszweige sowie auf energie- und materialsparende Anlagen ist jedoch nicht weit fortgeschritten.
3. Sektoral entwickelte sich die polnische Wirtschaft wie folgt: Wachstumsmotor war 1988 wiederum die Industrie, deren abgesetzte Produktion gegenüber dem Vorjahr real um 5,4 % stieg. Dieses über dem jahresdurchschnittlichen Wachstum der Jahre 1983-1987 liegende Ergebnis zeigt an, daß die Streiks im Mai und August keinen zerstörenden Einfluß auf die Produktion hatten. Insgesamt ist eine stärkere Exportorientierung festzustellen: Während das reale Wachstum der abgesetzten Industrieproduktion für den Binnenmarkt nur 4 % erreichte, betrug das für den Export 9 %. Der Agrarsektor

schnitt 1988 mit einer Steigerung der landwirtschaftlichen Bruttoproduktion um 0,6 % weitaus ungünstiger ab. Dieses unbefriedigende Ergebnis wurde vor allem durch den witterungsbedingten Rückgang der Pflanzenproduktion um 0,7 % verursacht, wogegen sich die Tierproduktion mit einer Steigerung um 2,3 % langsam wieder erholte. Die Bauwirtschaft erzielte 1988 mit einer Zunahme der Bruttoproduktion der vergesellschafteten Betriebe von 2,1 % ein deutlich besseres Ergebnis als im Vorjahr. Die Dauerkrise im Wohnungsbau konnte indes nicht überwunden werden. Die Zahl der zur Nutzung übergebenen Wohnungen ging um 0,4 % zurück.

4. Der polnische Außenhandel entwickelte sich 1988 mit einigen Einschränkungen günstig. Insgesamt stiegen die Exporte real um 9,4 % und die Importe um 8,7 %. 1988 erhöhten sich damit, wie in den Jahren zuvor, die Exporte stärker als das Nationaleinkommen und die Industrieproduktion. Zudem konnte erstmals in den 80er Jahren der rückläufige Anteil Polens am Welthandel aufgehoben werden. Besonders dynamisch verlief der Handel mit westlichen Ländern, der eine reale Steigerung der Exporte von 10,8 % und der Importe von 16,9 % und nominal, bei einer leichten Verbesserung der Terms of Trade, von 17,4 % bzw. 23,9 % zu verzeichnen hatte. Der positive Saldo der Handelsbilanz fiel allerdings aufgrund des stärkeren Importwachstums mit 1.068 Mio. US \$ geringer als im Vorjahr aus. Erstmals seit Jahren belebte sich auch der Handel mit der Bundesrepublik Deutschland wieder, was in einer Steigerung der polnischen Exporte um 17,6 % und der Importe um 20,9 % zum Ausdruck kam. Im Warenaustausch mit dem nichtkonvertiblen Währungsbereich stiegen die polnischen Ausfuhren real um 8 % und die Einfuhren um 1,8 % und nominal (laufende Rubelpreise) um 9,1 % bzw. 1,3 %. Dadurch konnte der Handelsbilanzüberschuß kräftig auf 1,1 Mrd. Rubel erhöht werden.

5. Trotz des positiven Saldos in der Handels- und der Übertragungsbilanz mit dem Westen konnte Polen aufgrund der hohen Zinsverpflichtungen sein Ziel nicht erreichen, die Leistungsbilanz gegenüber diesen Ländern weiter zu konsolidieren. Das Defizit stieg von 415 Mio. US \$ 1987 auf 580 Mio. US \$ 1988. Höhere Konsumgüterimporte, die die gespannte innenpolitische Situation beruhigen sollten, haben den geplanten Überschuß in der Handelsbilanz geschmälert. Bei einem wiederum hohen Defizit in der Kapitalbilanz von 3,5 Mrd. US \$ belief sich das gesamte Umschuldungsvolumen auf 4,5 Mrd. US \$. Insgesamt bezahlte Polen an Zinsen, Tilgungen und für den Abbau von Zahlungsrückständen nur 1,7 Mrd. US \$, d.h. sogar weniger als 1987 mit 1,8 Mrd. US \$. Da Polen seine Zahlungen an die westlichen Gläubiger verminderte, ging die Schuldendienstquote (Schuldendienst in Relation zu den Exporterlösen) von 29,7 % im Jahre 1987 auf 23,9 % im Jahre 1988 zurück. Dennoch blieb die Brutto-Verschuldung gerechnet in US \$ Ende 1988 gegenüber dem Vorjahresende aufgrund des Kursanstiegs des US \$ mit 39,2 Mrd. US \$ konstant. Die Netto-Verschuldung verminderte sich in diesem Zeitraum allerdings leicht von 36,3 auf 34,1 Mrd. US \$.

6. Da Polen bisher keine grundsätzliche Einigung über ein Anpassungsprogramm mit dem IWF und keinen Durchbruch in den Beziehungen zu den wichtigsten internationalen Organisationen (IWF, Pariser Klub) und Gläubigerländern erzielen konnte, gelang es dem Land (abgesehen von den Umschuldungsvereinbarungen) nicht, im größerem Umfang neue Kredite zu erhalten. Bezüglich der direkten Investitionstätigkeit westlicher Unternehmen in Polen und der Gründung sogenannter Polonia-Firmen ist 1988 eine gewisse Belebung zu beobachten, obwohl das Investitionsverhalten insgesamt noch als zurückhaltend beurteilt wird. Gewisse Hoffnungen knüpft man jetzt an das neue Joint-Venture-Gesetz und die neuen politischen Rahmenbedingungen nach den Vereinbarungen am "Runden Tisch".

7. Der Schwachpunkt der Wirtschaftsentwicklung Polens lag 1988 in einem verstärkten binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichten. Die offene Inflation erreichte nach offiziellen Angaben bei den Einzelhandelspreisen insgesamt 61 % und bei Konsumgütern 60 %. Inoffiziell wird sie weitaus höher geschätzt. Einem starken Einkommensanstieg stand eine deutlich geringe Erhöhung der Verkaufsmenge des Einzelhandels gegenüber. Die Sparquote stieg dadurch deutlich, was neben anderen Indikatoren auf einen gewachsenen Nachfrageüberhang, d.h. aufgestaute Inflation, hindeutet. Bei einzelnen Konsumgütern bestanden trotz einer im Vergleich zum Vorjahr vereinzelt besseren Belieferung (vor allem bei industriellen Konsumgütern) weiterhin starke Ungleichgewichte. Ein aufschlußreicher Indikator für die schwindende Kaufkraft und das fehlende Vertrauen in die eigene Währung ist die von September 1987 bis Dezember 1988 erfolgte Vervierfachung des Schwarzmarktkurses des Zloty zum US \$.

8. Ein wesentlicher Anstoß für die Verstärkung der offenen Inflation war die Preisreform, die als erster Einstieg in die Wirtschaftsreform gedacht war. Mit Preiserhöhungen bei den stark subventionierten Nahrungsmitteln, Mieten und Rohstoffen war ein erster Schritt in Richtung auf das makroökonomische Gleichgewicht und den Abbau von Subventionen geplant. Das Gegenteil trat ein. In Polen hatte es indes nicht an Warnungen und Kritik an dieser Politik gefehlt. Die Einwände gingen im Kern in folgende Richtung: Nicht der Abbau von Subventionen und eine Anpassung der Preise an die Kostenstruktur sei entscheidend, sondern die Einführung von Gleichgewichtspreisen auf einzelnen Teilmärkten und der Aufbau von Marktstrukturen, die langfristig eine freie Preisbildung zulassen. Zudem hätten die bisherigen Erfahrung gezeigt, daß bei Preiserhöhungen für Güter des Grundbedarfs, vor allem Nahrungsmittel, der Druck auf Kompensationszahlungen stark und kaum zu kontrollieren sei.

9. 1988 war für Polen ein Jahr ständiger Diskussionen und Verkündigungen von Wirtschaftsreformen. Die Regierung Messner mußte zunächst ihre Vorstellungen zur "zweiten Reformetappe" konkretisieren. Sie arbeitete ein umfangreiches und zeitlich gestaffeltes Reformprogramm aus und bereitete intensiv wichtige Gesetzesvorhaben vor. Das Scheitern der "Preis- und Einkommensoperation" vom April/Mai 1988, mit der die Reform eingeleitet wer-

den sollte, und die daran anschließenden Streiks führten schließlich zum Rücktritt der Regierung Messner. Der neue Premierminister Rakowski kündigte sogleich bei seiner Amtsübernahme an, die Gesetzentwürfe zu überarbeiten und angesichts der dramatischen binnenwirtschaftlichen Probleme ein sogenanntes Konsolidierungsprogramm der Wirtschaft auszuarbeiten.

10. Der von einer ZK-Kommission abgefaßte und schließlich vom Politbüro angenommene Entwurf des Konsolidierungsplanes setzt, obwohl er in wichtigen Bereichen mit dem Reformprogramm der Regierung Messner übereinstimmt, neue wirtschaftspolitische Akzente. Weitaus deutlicher zielt er auf eine Verbesserung der schlechten Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Bereichen der Konsumgüterversorgung und des Wohnungsbaus. Dies schlägt sich in einer entsprechenden sektoralen Schwerpunktsetzung auf den Nahrungsmittel- und Bausektor nieder. Neu ist auch die stärkere Betonung des Umweltschutzes.

11. Stärker als in der vorhergehenden Reformkonzeption wird die Inflationsbekämpfung als ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik formuliert. Langfristig, d.h. bis 1995, will man ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herstellen und die Inflationsrate auf 5 bis 6 % drücken. Dabei wird einer restriktiven Geldpolitik im Rahmen der in ein zweistufiges System (Zentralbank und Geschäftsbanken) überführten Banken eine zentrale Bedeutung zugesprochen. Zudem wird eine neue Herangehensweise bei der Preisreform anvisiert. Sie zielt weniger auf einen abrupten Subventionsabbau als vielmehr auf die Annäherung an das Gleichgewicht auf einzelnen Teilmärkten in Verbindung mit der Herstellung von funktionsfähigen Marktstrukturen.

12. Die ordnungspolitischen Vorstellungen des Konsolidierungsplans stimmen in weiten Bereichen mit denen des Realisierungsprogramms überein. Einige Formulierungen und Vorschläge sind jedoch "radikaler" und neu. Deutlicher als zuvor wird die Gleichberechtigung der Wirtschaftssektoren, die Erweiterung der Selbständigkeit und Selbstfinanzierung der staatlichen Unternehmen sowie die Beseitigung der bürokratischen Hemmnisse und des Zuteilungssystems gefordert. Die makroökonomische Steuerung will man im Rahmen marktkonformer Instrumente vornehmen, wobei die zentralen Institutionen in ihrem Umfang reduziert werden sollen. Zudem ist beabsichtigt, ihre Arbeitsweise zu ändern. U.a. wird die Umwandlung der Planungskommission in ein Zentrales Planungsamt (Centralny Urzad Planowania) vorgeschlagen, das vorwiegend mit wirtschaftlichen Prognosen und indirekten Lenkungsaufgaben betraut sein soll.

13. Ferner ist die Entmonopolisierung und in einigen Bereichen, insbesondere im Wohnungsbau, sogar eine Verpachtung und Teilprivatisierung staatlicher Betriebe oder ihre Umwandlung in Aktiengesellschaften auch mit gemischten staatlichen, genossenschaftlichen oder privaten Kapitalanteilen vorgesehen. Neu ist dabei auch die Anregung, die Ministerien und sogenannten Nationalräte aus den Gründungsorganen der staatlichen Betriebe zurückzuziehen und diese direkt dem Fiskus zu übertragen. Dahinter steht die Überlegung, die Einflußnahme der regionalen und zentralen Bürokratie auf die Unternehmen-

sentscheidungen zurückzudrängen und die Staatsunternehmen nach vorwiegend wirtschaftlichen Kriterien zu führen. Hinsichtlich der außenwirtschaftlichen Beziehungen wird betont, daß man weiterhin den internationalen Zahlungsverpflichtungen so weit wie möglich nachkommen wolle, doch dürfe dies nicht auf Kosten des Lebensstandards und der Entwicklungsperspektiven des Landes gehen. Große Hoffnungen setzt man vor allem in ausländische Investitionen im Rahmen von Joint-Ventures.

14. Der Plan ist jedoch weniger ein handlungsanweisendes Konzept, als vielmehr ein Dokument, das die neue Wirtschaftsphilosophie widerspiegelt und die Prioritäten der künftigen Wirtschaftspolitik skizziert. Dabei lassen sich trotz präziserer und radikalerer Formulierungen einige Allgemeinplätze und Schwachstellen erkennen, die solch grundsätzlich gehaltenen Reformdokumenten eigen sind. Die Ziele im Bereich der Inflationsbekämpfung erscheinen angesichts der bestehenden Strukturprobleme als kaum realistisch, was noch dadurch verstärkt wird, daß eine klare und umfassende Beschreibung der Methoden und Instrumente ihrer Bekämpfung nicht zu erkennen ist. Zudem fehlen klare wirtschaftspolitische Prioritäten bei möglichen Zielkonflikten (Gleichgewichts- und Wachstumsziel).

15. Die bisher unter der Regierung Rakowski eingeführten Gesetze und Reformmaßnahmen entsprechen weitgehend den grundsätzlichen Überlegungen des Konsolidierungsplans. In einem Gesetz zur "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit" wird bis auf wenige Bereiche der freie Marktzutritt gewährt und die Gleichheit der Wirtschaftssektoren festgeschrieben. Zur Gründung von privaten Unternehmen ist nur noch die behördliche Registrierung erforderlich, wobei es keine Obergrenze für Beschäftigte in privaten Firmen mehr gibt. In einem weiteren Gesetz wurde, wie im Konsolidierungsplan angekündigt, die zentrale Planungskommission in ein zentrales Planungsamt mit den oben beschriebenen indirekten Steuerungsaufgaben umgewandelt. Eine weitere wichtige Maßnahme zur Etablierung von Konkurrenzstrukturen in der Wirtschaft war die Aufhebung des staatlichen Aufkaufmonopols in der Landwirtschaft. Preiserhöhungen führte die Regierung vor allem bei industriellen Konsumgütern (Autos) und Benzin durch, wobei sie gleichzeitig das Rationierungssystem beseitigte.

16. Ferner wurde das Bankwesen am 1.1.1989 von einer ein- in eine zweistufige Struktur (Zentralbank und Geschäftsbanken) umgewandelt. In weiteren Gesetzen wurde die Herausgabe von Obligationen zugelassen und das Devisenrecht liberalisiert, d.h. der freie An- und Verkauf von Währungen erlaubt. Auf deutlichen Widerstand stieß der Regierungsbeschluß, die Danziger-Lenin Werft zu schließen. Während die Regierung diese Maßnahme mit den hohen Defiziten der Werft begründete, sah die Opposition darin eine vorwiegend politisch motivierte Maßnahme, die darauf ziele, die Opposition zu schwächen. Die Regierung zeigte Kompromißbereitschaft und streckte die Schließung der Werft auf 2 Jahre, wobei die meisten Arbeiter in neuen Unternehmen auf dem Werftgelände oder in den umliegenden Regionen Beschäftigung finden sollen. Darüber hinaus fertigte das Industrieministerium



eine Liste von 100 bis 150 Unternehmen an, die in den nächsten Jahren geschlossen werden sollen. Zudem ist beabsichtigt, das bestehende Konkursgesetz, das sich als völlig untauglich erwiesen hat, zu novellieren.

17. In einem Gesetz "zur Wirtschaftstätigkeit mit Beteiligung ausländischer Partner" ist eine Neufassung des "Joint-Venture-Gesetzes" von 1986 erfolgt. Künftig werden ausländische Investoren auch auf der gleichen Rechtsgrundlage arbeiten, d.h. das "Polonia-Gesetz" (Investitionen von Auslandspolen) von 1982 wird für zukünftige Gründungen außer Kraft gesetzt. Die bestehenden Polonia-Firmen können allerdings wählen, ob sie künftig nach dem alten oder neuen Gesetz arbeiten wollen. Die wichtigsten Regelungen des Gesetzes sind: Erstens können Joint-Ventures mit sämtlichen Unternehmen, d.h. auch privaten, gegründet werden, wobei die Unternehmensform eine GmbH oder eine Aktiengesellschaft gemäß des polnischen Handelsgesetzes sein kann; zweitens kann der Leiter bzw. Vorstandsvorsitzende eines solchen Unternehmens ein Ausländer sein; drittens sind künftig 100prozentige Direktinvestitionen möglich; viertens werden die Genehmigungsverfahren vereinfacht und die Steuersätze erniedrigt.

18. Die Reorientierung der Wirtschaftspolitik in Richtung auf die Konsumgütersektoren und den Wohnungsbau verlangte entsprechende Änderungen im zentralen Plan für 1989, der schließlich nach etlichen Diskussionen Ende Januar vom Sejm verabschiedet wurde. Die wirtschaftspolitischen Prioritäten spiegeln sich nicht nur in hoch prognostizierten Wachstumsraten des persönlichen Verbrauchs der Bevölkerung (4,3-4,5 %), der Konsumgüterproduktion (6%) und der Dienstleistungen (6,3 %), sondern auch in einem vergleichsweise höheren Anstieg der zentral geplanten Importe in den Konsumgütersektoren wider. Insgesamt werden ehrgeizige Wachstums- und Produktivitätsziele aufgestellt. Das erzeugte Nationaleinkommen soll um 4,2 %, das verwendete um 4,8 %, die Industrieproduktion des vergesellschafteten Sektors um 4,2 %, die Arbeitsproduktivität um 4,4 % steigen.

19. Ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik ist die Annäherung an das wirtschaftliche Gleichgewicht. Die Inflationsrate wird für 1989 zwischen 42 % und 47 % bzw., ohne Berücksichtigung der Preiserhöhungen vom Januar 1989, auf 16,6 % geschätzt. Weiterhin ist ein starkes Wachstum der zentralen Investitionen (26,6 %) und ein hohes, letztlich über ungedeckte Kredite finanziertes Staatsdefizit von 1058,5 Mrd. Zloty vorgesehen. Ob mit dieser Ausgabenpolitik die offene und aufgestaute Inflation auf das vorgesehene Ausmaß zurückgedrängt werden kann, muß bezweifelt werden. Im Bereich des Außenhandels sind nur geringe Wachstumsraten mit dem RGW-Raum jedoch eine dynamische Entwicklung mit den westlichen Ländern vorgesehen. Die Importe sollen hier um 12,9 % und die Exporte um 11 % steigen, wobei man einen Handelsüberschuß von 1,2 Mrd. US \$ erzielen will.

20. Mit den eingeleiteten ordnungspolitischen Veränderungen ist zweifellos ein "Paradigmawechsel" in der Wirtschaftspolitik in Richtung einer marktwirtschaftlichen Umgestaltung der Wirtschaft erfolgt. Die Chancen der Reform haben sich angesichts des am "Runden Tisch" ausgehandelten neuen

"Gesellschaftsvertrags", der nicht nur die Wiedezulassung der "Solidarität" und anderer unabhängiger Organisationen, sondern auch weitreichende Änderungen im politischen Systems vorsieht, deutlich erhöht. Zudem konnten in wichtigen Bereichen wirtschaftspolitische Übereinstimmung zwischen der Regierung und Opposition erzielt werden. Dennoch ist die Wirtschaftsreform ökonomisch und gesellschaftspolitisch gefährdet. Im ökonomischen Bereich müssen nicht nur die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft vervollständigt werden, sondern es ist auch nötig, sie durch eine konsequente, die verstärkte Inflation bekämpfende Prozeßpolitik zu flankieren. Die Durchsetzung einer Sparpolitik wird sicherlich Verteilungskämpfe verstärken, die von den "radikalen" bzw. "dogmatischen" Kräften in beiden Lagern genutzt werden können, um die mühsam ausgehandelte Verständigung zu boykottieren.

## I. Einleitung

Polen befindet sich in einer tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Umbruchphase, in der die alten Strukturen des Gesellschaftssystems sowjetischen Typs überwunden werden sollen. 1988 war von gesellschaftspolitischen Konflikten geprägt, in denen es neben den Lohnkonflikten letztlich um die Zulassung der unabhängigen Gewerkschaft "Solidarität" und um eine Änderung der politischen Strukturen ging. Dabei war die gescheiterte Einleitung der sogenannten "zweiten Reformetappe" durch drastische Preiserhöhungen erneut Ausgangspunkt für Streiks und eine Regierungsumbildung. Der neue Ministerpräsident Mieczysław Rakowski, der nach den Auseinandersetzungen mit der Solidarität in den Jahren 1980/81 bei der Opposition wenig beliebt war, machte schon zu Beginn deutlich, daß er die marktorientierte Wirtschaftsreform fortführen wolle. Wirtschaftspolitisch setzte er allerdings im Rahmen eines sogenannten "Konsolidierungsplans für die Wirtschaft" neue Akzente.

Der nach den Streiks vereinbarte Dialog mit der Opposition kam im Herbst 1988 zunächst nicht zustande. Erst nach heftigen internen Auseinandersetzungen und wohl aus der Erkenntnis heraus, daß ohne konstruktiven Dialog mit der Opposition die gesellschaftspolitische Pattsituation nicht überwindbar und keine erfolgreiche Wirtschaftsreform einföhrbar ist, erklärte sich die im Staat führende PVAP (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei) im Januar 1989 bereit, Verhandlungen mit der Opposition am "Runden Tisch" aufzunehmen. Der nach harten zweimonatigen Verhandlungen am 6.4.1989 unterzeichnete neue "Gesellschaftsvertrag" und die schon verabschiedeten Gesetzesänderungen des Sejm (polnisches Parlament) umfassen nicht nur die Wiederzulassung der "Solidarität", sondern auch weitgehende Änderungen im politischen und wirtschaftlichen System. Sie geben der polnischen Bevölkerung auch erneut Hoffnung auf Besserung der düsteren wirtschaftlichen Lage.

Das folgende Gutachten untersucht zunächst die Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1988. Angesprochen werden neben den gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Ergebnissen auch die binnen- und außenwirtschaftlichen Probleme, einschließlich der Verschuldung. Es folgt eine Analyse der Reformkonzeptionen des Jahres 1988, wobei zuerst die Preisreform vom April/Mai 1988 anhand polnischer Diskussionen kritisch beleuchtet wird. Der nächste Abschnitt setzt sich mit dem neuen wirtschaftspolitischen Grundsatprogramm der Regierung Rakowski, den sogenannte Konsolidierungsplan der Wirtschaft, auseinander. Weitere Themen sind die wichtigsten Reformgesetze und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der neuen Regierung sowie die Planziele für 1989. Im Schlußkapitel werden die bisherige Wirtschaftspolitik und Reformaussichten im Rahmen der Ergebnisse des "Runden Tisches" einer Bewertung unterzogen.

## II. Die Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1988

### 1. Gesamtwirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und Investitionen

Die polnische Wirtschaft entwickelte sich 1988 dynamischer als man zunächst in den Plänen annahm. Die Schätzungen über das Wachstum des produzierten Nationaleinkommens liegen bei 4,5-5 %. Der Anstieg des verarbeiteten Nationaleinkommens soll aufgrund des positiven Handelsbilanzsaldos wieder etwas unter demjenigen des produzierten Nationaleinkommens gelegen haben, sich jedoch auch in der Marge von 4,5 % bis 5 % bewegen<sup>1</sup>. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum lag damit etwas über dem jahresdurchschnittlichen Anstieg der Jahre 1983-1987, wodurch vor allem die Wachstumsverlangsamung, wie sie 1987 deutlich zu Tage trat, gestoppt werden konnte<sup>2</sup>. Das Nationaleinkommen erreichte 1988 wieder etwa den Stand vor der Wirtschaftskrise von 1978. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß pro-Kopf gerechnet das produzierte Nationaleinkommen noch um 8 % und das verarbeitete sogar um 13 % unter dem von 1978 lag. Zudem bergen die Schätzungen aufgrund der hohen Inflation große Unsicherheiten in sich<sup>3</sup>.

Zum ersten Mal gibt das polnische statistische Hauptamt (GUS) das gesamtwirtschaftliche Wachstum auch in einer der westlichen Methode ähnlichen Kategorie des Bruttonationalprodukts an. Schätzungen gehen davon aus, daß dieses "Bruttonationalprodukt" (produkt krajowy wytworzony brutto), in dem sowohl die materiellen als auch nicht-materiellen, d.h. Dienstleistungen, wirtschaftliche Tätigkeiten enthalten sind, 1988 real um 4,5 % bis 5 % gestiegen ist<sup>4</sup>. Dieses hoch geschätzte gesamtwirtschaftliche Wachstum, darf allerdings nicht über die gewaltigen Strukturprobleme und binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte hinwegtäuschen. Die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse müssen vor allem wegen der hohen offenen und aufgestauten Inflation sowie der miserablen Situation auf dem Konsumgütermarkt weitaus ungünstiger beurteilt werden.

Während die Zahl der Beschäftigten in der gesamten Volkswirtschaft um 0,9 % zurückging, stieg die Arbeitsproduktivität gemessen an der Wertschöpfung in der vergesellschafteten Wirtschaft (konstante Preise, berechnet auf 1 Beschäftigten in der materiellen Produktion) überdurchschnittlich um 6 % und in der vergesellschafteten Industrie sogar um 7,1 %. Dieser im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren beschleunigte Anstieg der Arbeitsproduktivität war die Voraussetzung dafür, daß in vielen Industriezweigen trotz eines bedeutenden Rückgangs der Beschäftigten ein hohes Produktions-

<sup>1</sup> Tabelle 1; Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1988 r., in: Rzeczpospolita, vom 27.1.1989.

<sup>2</sup> Z. Mikołajczyk: ... Wyników '88, Strukturalne i socioekonomiczne uwagi marginesie (1), in: Życie Gospodarcze, Nr. 9, 26.2.1989.

<sup>3</sup> vgl. Schaubild 1; M. Misiak: Po komunikacie, Ludziom żyło się źle; in Życie Gospodarcze, Nr. 6, 5.2.1989.

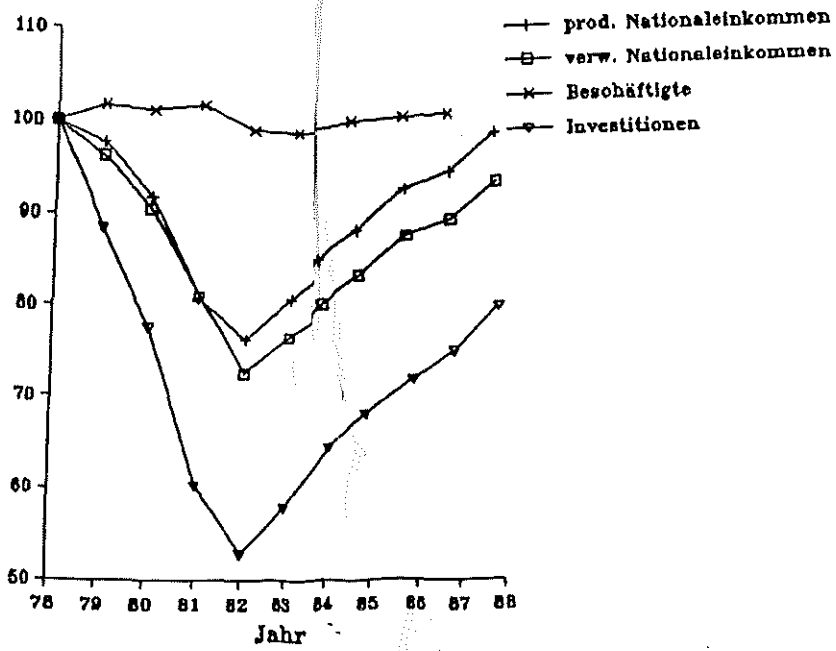
<sup>4</sup> Komunikat ..., op. cit.

**Tabelle 1: Ausgewählte Daten zur Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1988**

	1987=100
Produziertes Nationaleinkommen (konstante Preise) ca.	104,5-105
Verwendetes Nationaleinkommen (konstante Preise) ca.	104,5-105
Staatseinnahmen	169,7
Staatsausgaben	167,1
Beschäftigte in der vergesellschafteten Wirtschaft	99,1
Gesellschaftliche Arbeitsproduktivität in der vergesellschafteten Wirtschaft* (konstante Preise) ca.	106
Durchschnittliche monatliche Entlohnung in der vergesellschafteten Wirtschaft	177,5
Durchschnittliche monatliche Emerituren und Renten (ohne Landwirte)	162,5
Preisindex für Waren und Dienstleistungen des Konsums ca.	160
Lebenshaltungskosten ca.	160
Verbrauch materieller Güter aus den persönlichen Einkommen auf 1 Einwohner (konstante Preise) ca.	103,0
Geldeinkommen der Bevölkerung	183,1
Geldausgaben der Bevölkerung	168,4
Geldbestände der Bevölkerung (Stand 31.12.1987)	162,5
Einzelhandelsverkäufe durch Einheiten des vergesellschafteten Sektors:	
in laufenden Preisen	165,7
in konstanten Preisen ca.	103
Export (konstante Preise)	109,4
Import (konstante Preise)	108,7
Investitionen im vergesellschafteten Sektor (konstante Preise) ca.	106
Durchschnittlicher Wert des Anlagevermögens (konstante Preise)	103,7
Verkaufte Industrieproduktion des vergesellschafteten Sektors (konstante Preise)	105,4
Bruttoproduktion des vergesellschafteten Bauwesens (konstante Preise)	102,1
Bruttoproduktion der Landwirtschaft (konstante Preise) ca.	100,6
Pflanzenproduktion (konstante Preise)	99,3
Tierproduktion (konstante Preise)	102,3
Aufkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse (konstante Preise)	101,0
Transport von Frachten durch die vergesellschafteten Transportbetriebe	102,6
Personentransport des vergesellschafteten Sektors	100,5
Wohnungen zur Nutzung übergeben	
im vergesellschafteten Sektor	96,6
im nicht vergesellschafteten Sektor	106,2

Anmerkung: \* Gemessen in der Wertschöpfung pro Beschäftigten in der materiellen Produktion.  
 Quelle: Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego, Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1987 r., in: Rzeczpospolita, 27.1.1989.

Schaubild 1: Entwicklung des Nationaleinkommens, der Beschäftigten und der Investitionen (konstante Preise, 1978=100)



Quellen: Rocznik Statystyczny, verschiedene Jahrgänge und Komunikat..., op. cit.

wachstum erzielt wurde. Das Bruttoanlagevermögen der Volkswirtschaft stieg 1988 real um 3,7 % und das produktive Anlagevermögen um 3,8 %. Während die Beschäftigten in der materiellen Produktion um 1,6 % zurückgingen, erhöhte sich die technische Ausstattung der Arbeitsplätze um 5 % (Kapitalintensität der Arbeit). Bei einem ähnlich hohen Produktionswachstum kann daher vermutet werden, daß die Kapitalproduktivität des Anlagevermögens sich nicht verbesserte<sup>5</sup>.

Die Investitionen in den vergesellschafteten Wirtschaftsbereichen stiegen real um 6 %, d.h. stärker als in den Vorjahren. Sie lagen allerdings noch etwa um 20 % unter der Höhe derjenigen von 1978<sup>6</sup>. Dabei ist bemerkenswert, daß sich die Ausgaben für importierte Investitionsgüter aus dem konvertiblen Währungsbereich um 15 % erhöhten. Erste Ergebnisse sind bei den Bemühungen zur Neuausrichtung der Investitionspolitik zu beobachten. Die Investitionsstruktur änderte sich auf Kosten der Rohstoffbereiche und zugunsten der verarbeitenden Industrie, insbesondere dem Nahrungsmittelsektor. Positiv ist auch zu vermerken, daß die zentralen Investitionen zugunsten der betrieblichen zurückgingen und vor allem export- und konsumgüterorientierte Betriebe Kredite erhielten<sup>7</sup>. Die Umstrukturierung befindet sich noch in den Anfängen, und weiterhin wird auch über nicht termingerechte Fertigstellung von Investitionsprojekten geklagt. Zudem waren die Investitionen in zu geringem Ausmaß darauf gerichtet, die hohe Material- und Energieintensität zu senken und die Produktqualität zu verbessern<sup>8</sup>.

## 2. Industrie

Die abgesetzte Industrieproduktion stieg 1988 in konstanten Preisen um 5,4 % und lag damit über dem jahresdurchschnittlichen Wachstum der Jahre 1983-1987 von 4,6 %<sup>9</sup>. Zudem wurden die anvisierten Planziele leicht übertroffen. Kennzeichnend für 1988 waren starke jahreszeitliche Schwankungen, die durch ein vergleichsweise niedriges Produktionswachstum im Februar, März, Mai, Juli und August gekennzeichnet waren<sup>10</sup>. Während man in den Anfangsmonaten vor allem einen geringeren Import von industriellen Vorprodukten dafür verantwortlich machte, werden die ungünstigen Produktionsergebnisse der anderen Monate auf Streiks zurückgeführt. Insgesamt dürften die Arbeitskämpfe, wie das günstige Gesamtergebnis zeigt, jedoch keinen ausschlaggebenden Einfluß auf die Produktion gehabt haben.

Die einzelnen Industriezweige entwickelten sich wie folgt: Ähnlich wie in den drei vorhergehenden Jahren stieg die abgesetzte Produktion der verar-

---

<sup>5</sup> Misiak: Po ..., op. cit.

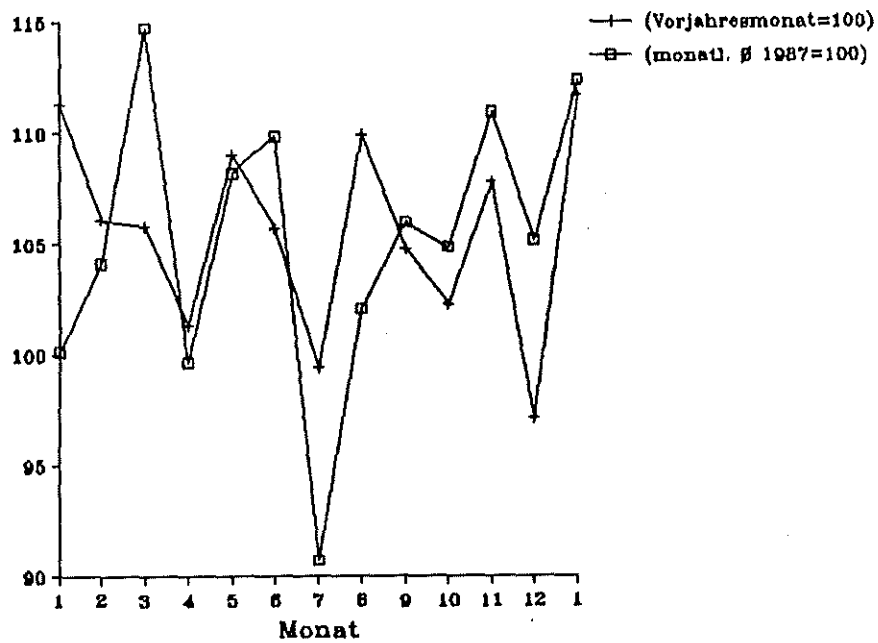
<sup>6</sup> vgl. Schaubild 1.

<sup>7</sup> Komunikat ..., op. cit.

<sup>8</sup> Misiak: Po ..., op. cit.

<sup>9</sup> Mikołajczyk: Wyników ..., op. cit.

<sup>10</sup> vgl. Schaubild 2.

**Schaubild 2: Entwicklung der abgesetzten Industrieproduktion 1988**

Quelle: Daten des Statistischen Hauptamtes (Główny Urząd Statystyczny) entnommen aus den monatlichen Analysen zur Wirtschaftsentwicklung Polens von M. Misiak in *Życie Gospodarcze*.



beitende Industrie stark, während diejenige der rohstoffgewinnenden Industrie zurückging. Außerdem ist eine weitere Exportorientierung festzustellen. Die für die Ausfuhr bestimmte verkaufte Industrieproduktion wuchs um real 8 %. Ihr Anteil an der gesamten Industrieproduktion erhöhte sich damit leicht von 12,2 % auf 12,5 %. Dagegen stieg die Erzeugung für den Binnenmarkt nur um 4 %. Besonders dynamisch entwickelte sich die Präzisions-, die elektrotechnische und elektronische Industrie sowie die Textil- und Bekleidungsbranche. Ein hohes Produktionswachstum war auch im Elektromaschinenbau und der chemischen Industrie zu verzeichnen. Die Ergebnisse der Nahrungsmittelindustrie waren dagegen enttäuschend. Trotz der vergleichsweise günstigen Ergebnisse sind die Strukturprobleme der polnischen Industrie weiterhin tiefgreifend. Kennzeichnend ist vor allem die Überalterung des Anlagevermögens und die noch immer noch dominierende schwerindustrielle Ausrichtung<sup>11</sup>.

### 3. Landwirtschaft

Im Gegensatz zu 1987 stieg die Agrarproduktion 1988 wieder, doch die Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Bruttoproduktion lag nur bei 0,6 %. Sie entsprach weder den Planprognosen, noch erreichte sie die durchschnittliche Wachstumsrate der Jahre 1983-1987 von 2,3 %<sup>12</sup>. Dieses für Polen nicht zufriedenstellende Ergebnis ist vor allem auf den Rückgang der Pflanzenproduktion zurückzuführen. Sie verminderte sich 1988 hauptsächlich infolge von ungünstigen Witterungsbedingungen um 0,7 %. Stark betroffen waren hiervon die Getreideerträge, die um etwa 6 % niedriger ausfielen als im Vorjahr. Auch die Kartoffelerträge fielen wiederum geringer aus als im Vorjahr<sup>13</sup>.

Die Tierproduktion erholte sich dagegen langsam wieder und erreichte ein Wachstum von 2,3 %. Das über dem Durchschnitt der Jahre 1983-1987 liegende Wachstum ist vor allem auf eine Konsolidierung der Tierbestände zurückzuführen. Der Kauf von Schlachtvieh blieb auf etwa gleichem Niveau wie im Vorjahr, wogegen die gesamte Fleischproduktion schneller als der Kauf stieg. Damit lag die gesamte Fleischproduktion noch 1,5 % und die der fleischverarbeitenden Industrie noch um 9 % unter der von 1978<sup>14</sup>. Die Milchproduktion verminderte sich wegen eines Rückgangs des Kuhbestandes bei geringer Steigerung der Milchleistung um etwa 0,4 %. Für den gesamten Agrarsektor war 1988 der staatliche Kauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse um 1 % höher als im Vorjahr. Interessanterweise verminderte sich der Auf-

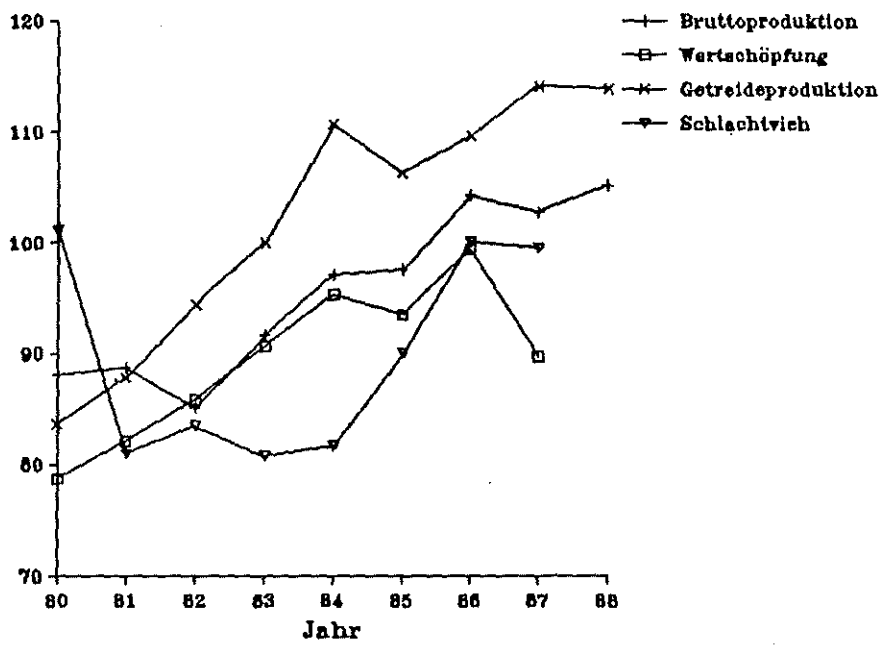
<sup>11</sup> Komunikat ..., op. cit.

<sup>12</sup> Mikołajczyk: Wyników ..., op. cit.

<sup>13</sup> vgl. Schaubild 3; Komunikat ..., op. cit.

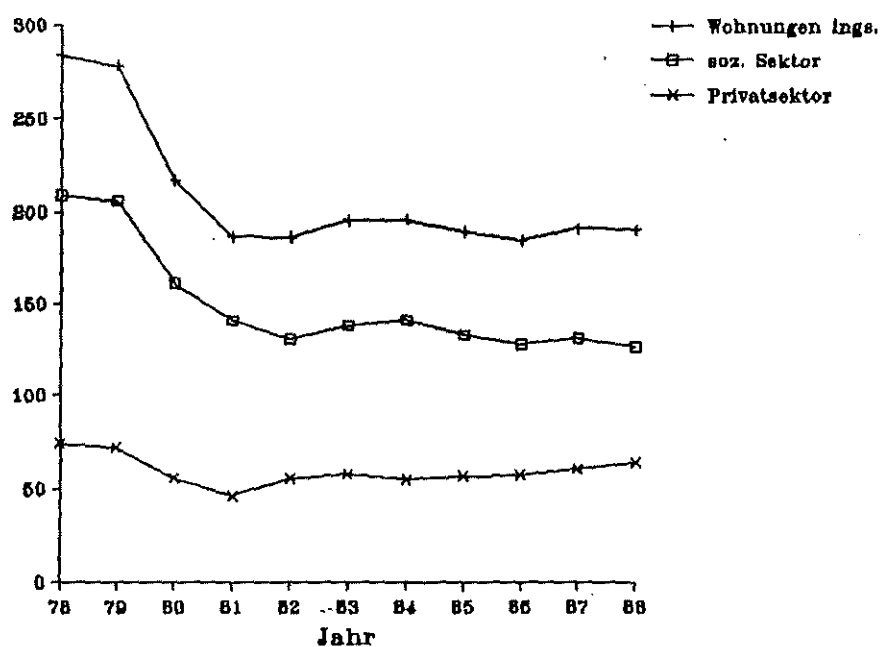
<sup>14</sup> Mikołajczyk: Wyników ..., op. cit.

Schaubild 3: Entwicklung der Landwirtschaft  
(konstante Preise, 1978=100)



Quellen: siehe Schaubild 1.

Schaubild 4: Entwicklung des Wohnungsbaus  
(Zur Nutzung übergebene Wohnungen in 1000)



Quellen: siehe Schaubild 1.

kauf vom sozialistischen Sektor um 2,5 %, während derjenige vom Privatsektor um etwa 2,3 % stieg<sup>15</sup>.

#### 4. Bauwirtschaft

Nach dem äußerst schlechten Ergebnis der Bauwirtschaft im Jahre 1987 erholte sich dieser Wirtschaftszweig 1988 etwas, doch konnten die Planvorgaben nicht ganz erreicht werden. Die Bruttoproduktion der vergesellschafteten Betriebe im Bau- und Montagebereich stieg um 2,1 %, d.h. sie lag deutlich niedriger als die durchschnittliche Wachstumsrate der Jahre 1983-1987 von 5,6 %<sup>16</sup>. Die Bauwirtschaft, insbesondere der sozialistische Wohnungsbau, befindet sich auch weiterhin in einer tiefen Krise. 1988 ging die Zahl der zur Nutzung übergebenen Wohnungen verglichen mit dem Vorjahr um 0,4 % zurück, wobei sich der zur Verfügung stehende Wohnraum (gemessen in Quadratmetern) geringfügig um 1,9 % erhöhte. Dies konnte kaum die sozial äußerst bedrückende Wohnungssituation mildern. Ohne einen starken Anstieg der Zahl der fertiggestellten Wohnungen im Privatsektor (um 6,2 %) wäre das Ergebnis noch schlechter ausgefallen, da die Leistung im sozialistischen Sektor gegenüber dem Vorjahr sogar um 3,4 % zurückging<sup>17</sup>.

Die Dauerkrise im sozialistischen Wohnungsbau war auch 1988 in den gesellschaftspolitischen Diskussionen in Polen ständig präsent. Die neue Regierung Rakowski hat diesem Wirtschaftszweig im Rahmen des sogenannten Konsolidierungsprogramms der Wirtschaft einen stärkeren wirtschaftspolitischen Stellenwert beigemessen. Auf die einzelnen Vorschläge wird in Kapitel III eingegangen.

#### 5. Außenhandel und Verschuldung

Der polnische Außenhandel ist 1988, ähnlich wie im Vorjahr, durch eine dynamische Entwicklung gekennzeichnet. Die Exporte stiegen real um 9,4 % und die Importe um 8,7 %, wobei im Handel mit Dienstleistungen ein höheres Wachstum als bei Gütern zu beobachten war. Zum ersten Mal überschritten 1988 die Einfuhren den bisherigen Höchststand von 1978 um 2,1 %. Die Ausfuhren erreichten ihren Höchststand aus den 70er Jahren schon 1984. Zudem setzte sich 1988 der seit einigen Jahren zu beobachtende Trend einer höheren Wachstumsrate beim Export als beim Nationaleinkommen und der abgesetzten Industrieproduktion fort<sup>18</sup>. Während Polens Anteil am Welthandel in den vorhergehenden Jahren ständig sank, konnte man aufgrund der günstigen

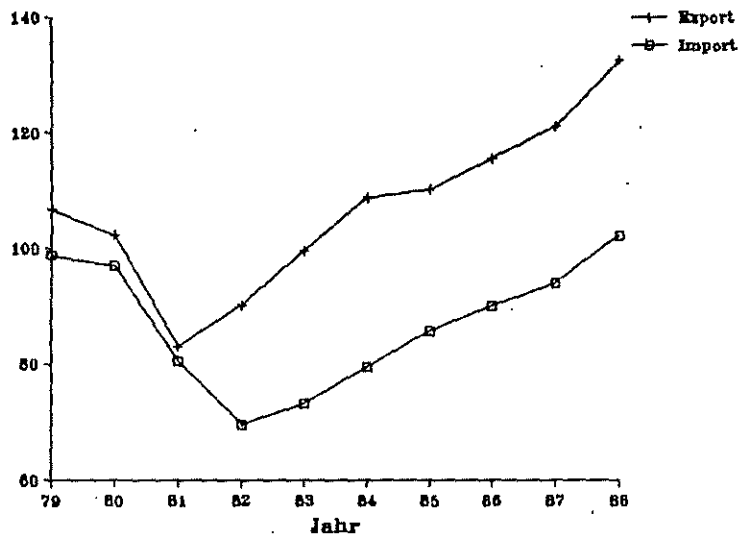
<sup>15</sup> Komunikat ..., op. cit.

<sup>16</sup> Mikołajczyk: Wyników ..., op. cit.

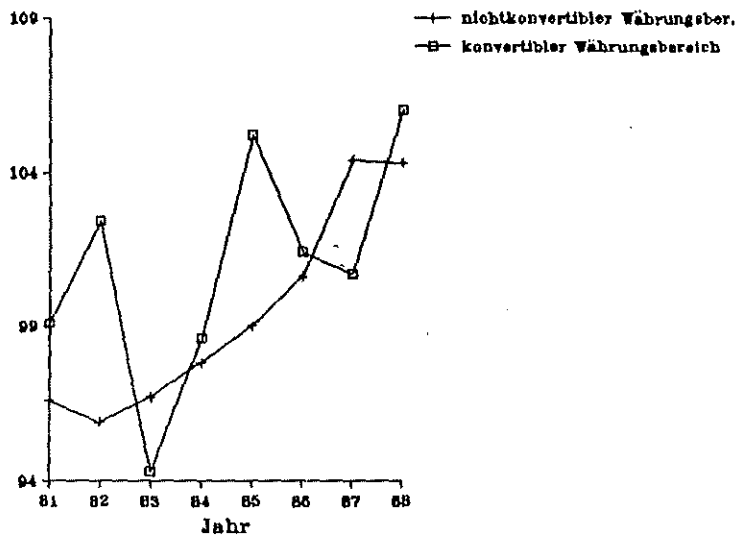
<sup>17</sup> vgl. Schaubild 4; Komunikat ..., op. cit.; vgl. auch T. Gornicka: Niepomysłne Wyniki, in: *Życie Gospodarcze*, Nr. 4, 1989.

<sup>18</sup> Komunikat ..., op. cit.; vgl. auch J. Siebeneichen: HZ w 1988 r., in: *Życie Gospodarcze* Nr. 7, 12.2.1989.

**Schaubild 5: Außenhandel Polens insgesamt  
(konstante Preise, 1978=100)**

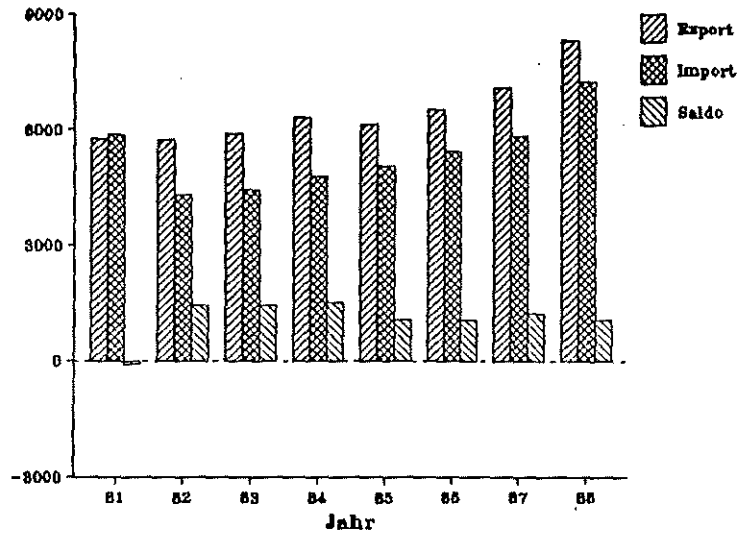


**Schaubild 6: Terms of Trade  
(Vorjahr = 100)**

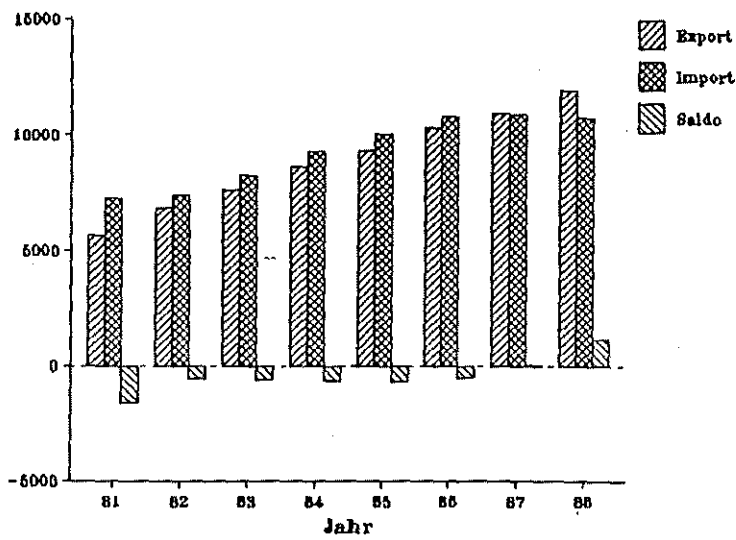


Quellen: siehe Schaubild 1.

**Schaubild 7: Außenhandel Polens mit dem konvertiblen Währungsereich (Mio. US \$)**



**Schaubild 8: Außenhandel Polens mit dem nicht-konvertiblen Währungsereich (Mio. Rubel)**



Quellen: siehe Schaubild 1.

Tabelle 2: Zahlungsbilanz Polens in konvertiblen Währungen 1986-1988 (Mio. US \$)

	1986	1987	1988
<b>Leistungsbilanz</b>			
<b>Handelbilanz</b>			
Exporte	5316	6163	7248
Importe	4281	5123	6307
Saldo	1035	1040	941
<b>Dienstleistungsbilanz</b>			
<b>Kreditkosten</b>			
Zinseinnahmen	177	197	237
Zinsverpflichtungen	3472	3241	3092
(tatsächlich gezahlt)	(715)	(920)	(950)
Saldo	-2557	-2815	-2855
<b>Sonstige Dienstleistungen</b>			
Einnahmen	596	717	-
Ausgaben	683	768	-
Saldo	-87	-51	-
<b>Übertragungsbilanz</b>			
Saldo**	944	1409	-
		(1358)	(1334)
<b>Leistungsbilanzsaldo</b>	-665	-415	-580
<b>Kapitalbilanz</b>			
<b>Kurzfristiger Kapitalverkehr</b>			
Saldo	119	72	-21
<b>Mittel- und langfristiger Kapitalverkehr</b>			
<b>Kredite an Polen</b>			
Kreditaufnahme	294	317	259
Tilgungsverpflichtungen	3472	3241	3624
(Tilgungsleistung)	(715)	(646)	(566)
Saldo	-3178	-2924	-3365
<b>Kredite von Polen vergeben</b>			
Kreditvergabe	305	386	-
Tilgungseinnahmen	94	106	-
Saldo	-211	-280	-106
<b>Vermögensübertragungen</b>			
Saldo	-5	2	-18
Saldo des lang- und mittel-			
fristigen Kapitalverkehrs	-3394	-3202	-3489
<b>Saldo der Kapitalbilanz</b>	-3275	-3130	-3510
<b>Verschiedene finanzielle Ver-</b>			
<b>pflichtungen und Saldofehler</b>	-486	-77	-333
<b>Saldo aller Transaktionen im</b>			
<b>Leistungs- und Kapitalverkehr</b>	-4426	-3624	-4423
<b>Veränderung der Devisenreserven</b>	173	-797	-561
<b>Umschuldungsvolumen</b>	1688	7484	4510
<b>Änderung der Zahlungsrückstände</b>	2565	-3063	474
(davon gezahlt)	(91)	(-266)	(-216)

Anmerkungen: Für die freigelassenen Positionen im Jahre 1988 gibt es keine Angaben;

\*\* In Klammern Saldo der Übertragungen und sonstigen Dienstleistungen.

Quellen: Materialien der polnischen Nationalbank; übernommen aus: Polski Handel ..., op. cit, S. 75; M. Rubel, G. Wojtowicz: Bilans Płatniczy Polski 1988, in: Życie Gospodarcze Nr. 11, 1989.

**Tabelle 3: Polens Verschuldung in konvertiblen Währungen (Mrd. US \$)\***

	Brutto**	Netto***
1981	25,5	25,1
1982	24,7	25,4
1983	26,4	25,3
1984	26,8	25,4
1985	39,7	28,2
1986	33,5	31,9
1987	39,2	36,3
1988	39,2	34,1

Anmerkungen: \* Stand Ende des Jahres; \*\* Daten aus Polski Handel ...; und Komunikat ...; \*\*\* Daten aus Financial Market ...; die Angaben jeweils zur Brutto- und Nettoverschuldung weichen zwischen den beiden Quellen etwas von einander ab; 1988 für Nettoschulden Schätzung.

Quellen: Financial Market Trends, Special Feature, East-West Financial Relations: Recent Developments and Medium-Term Prospects, February 1989; Fink et. al., 1988, S. 285; Polski Handel Zagraniczny w 1987 Roku, Warszawa 1988; Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1988 r.; in: Rzeczpospolita, Nr. 23 vom 27.1.1989.



Außenhandelsentwicklung 1988 den Anteil konstant halten<sup>19</sup>. Charakteristisch war für 1988 eine saisonal unterschiedliche Entwicklung des Außenhandels. Überdurchschnittliches stiegen die Exporte in den ersten drei Quartalen, während sie sich im letzten Quartal weitaus geringer erhöhten. Im Oktober lagen die Ausfuhren sogar unter dem Niveau des gleichen Zeitraums des Vorjahres. Auch die Einfuhren schwankten jahreszeitlich stark. Nach einer Steigerung im ersten Halbjahr um 15,7 % lagen die Importe im Juli, September und Oktober unter denjenigen der Vorjahresmonate. Im November und Dezember zogen die Importe dann wieder deutlich an und stiegen um ca. 18 %.<sup>20</sup>

Im Handel mit dem konvertiblen Währungsbereich stiegen die Ausfuhren real um 10,8 % und die Einfuhren um 16,9 %. Die Terms of Trade verbesserten sich mit dieser Ländergruppe, da die Importpreise auf etwa dem gleichem Niveau blieben wie im Vorjahr und die Exportpreise sich um ca. 6 % erhöhten.<sup>21</sup> In laufenden US \$ Preisen stiegen die Ausfuhren deshalb um 17,4 % und die Einfuhren um 23,9 %. Sie überstiegen damit deutlich die Planprognosen. Seit Jahren belebte sich erstmals auch der Handel mit der Bundesrepublik Deutschland, was in einer Steigerung der polnischen Exporte um 17,6 % und der Importe um 20,9 % zum Ausdruck kam<sup>22</sup>. Der im Vergleich zu den Exporten höhere Importanstieg mit dem gesamten konvertiblen Währungsbereich bewirkte, daß sich der Handelsbilanzüberschuß (Berechnungsmethode des Statistischen Hauptamtes) von 1,235 Mrd. US \$ im Jahre 1987 auf 1,068 Mrd. US \$ verminderte. Die Außenhandelsstruktur änderte sich dabei wie folgt: Bei den Exporten stieg der Anteil der Erzeugnisse der Elektromaschinenbau-, der Leicht-, der chemischen und metallurgischen Industrie, während der von Brennstoffen und Energie sank, was angesichts der drohenden Energiekrise des Landes und bezüglich der Exportstruktur günstig zu bewerten ist. Der gleichfalls sinkende Ausfuhranteil der Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie und der landwirtschaftlichen Produkte, wird allerdings im Hinblick auf die verstärkten, auch exportorientierten Entwicklungsanstrengungen in diesen Bereichen in Polen ungünstig bewertet. Die Importstruktur änderte sich im Hinblick auf den steigenden Einfuhranteil von Konsumgütern (auch der von Vorleistungen stieg) auf Kosten von Investitionsgütern<sup>23</sup>.

Aufschlußreich für die Bewertung der außenwirtschaftlichen Beziehungen Polens mit dem konvertiblen Währungsbereich ist die nach westlichem Muster aufgestellte Zahlungsbilanz. Der hier ausgewiesene positive Handelsbilanzsaldo (Berechnungsmethode der Nationalbank) mit 941 Mio. US \$ fällt gegenüber dem Vorjahr etwas geringer aus (1987 1,040 Mrd. US \$), was auch für den Überschuß in der Übertragungsbilanz von 1,334 Mrd. US \$ (1987

<sup>19</sup> J. Kwiatkowski, M. Sowa: Nowe zjawiska we współpracy gospodarczej z zagranicą w 1988r. in: Rynki Zagraniczne, 16.3.1989.

<sup>20</sup> Komunikat ..., op. cit.; vgl. Schaubild 5.

<sup>21</sup> vgl. Schaubild 6.

<sup>22</sup> Handelsblatt vom 9.3.1988.

<sup>23</sup> Komunikat ..., op. cit.; Kwiatkowski, Sowa: Nowe ..., op. cit. vgl. Schaubild 7.

1,334 Mrd. US \$) gilt. Das Defizit der Dienstleistungsbilanz ist dagegen aufgrund der hohen Zinsverpflichtungen geringfügig gestiegen und betrug 2,855 Mrd. US \$. Diese Entwicklungen führten dazu, daß das Leistungsbilanzdefizit wieder von 417 Mio. US \$ auf 580 Mio. US \$ stieg. Im Klartext: das anvisierte Ziel einer weiteren Konsolidierung der Leistungsbilanz konnte nicht erreicht werden. Außerdem erhöhte sich das Defizit des lang- und mittelfristigen Kapitalverkehrs auf 3,489 Mrd. US \$ (1987 3,202 Mrd. US \$), so daß der negative Saldo aller Transaktionen im Leistungs- und Kapitaltransfer gegenüber dem Vorjahr von 3,624 Mrd. US \$ auf 4,423 Mrd. US \$ stieg. Ingesamt zahlte Polen seinem nur 1,732 Mrd. US \$ an Zinsen, Tilgungen und für den Abbau von Zahlungsrückständen, was einer Schuldendienstquote (Schuldendienst in Relation zu den Exporterlösen) von 23,9 % entspricht. 1987 betrug diese Zahlungen noch 1,832 Mrd. US \$, wodurch eine Schuldendienstquote von 29,7 % erreicht wurde. Ingesamt ergab sich 1988 ein Umschuldungsvolumen von ca. 4,5 Mrd. US \$<sup>24</sup>. Die Brutto-Verschuldung blieb allerdings aufgrund des Kursanstiegs des US \$ konstant und betrug Ende 1988 39,2 Mrd. US \$. Die Nettoverschuldung verminderte sich von Ende 1988 gegenüber dem Vorjahrese von 36,3 auf 34,1 Mrd. US \$<sup>25</sup>.

Da Polen bisher keine grundsätzliche Einigung mit dem IWF über ein entsprechendes Anpassungsprogramm der Wirtschaft erzielen konnte, gelang es nicht, von der "Internationalen Bank für Aufbau und Entwicklung" neue Kredite zu erhalten. Dagegen konnte man mit anderen Organisationen aus der Weltbankgruppe, der Internationalen Finanzkooperation (IFC) eine Zusammenarbeit aufnehmen und weitere Schritte zur Aufnahme in den "Multilateral Investment Guarantee Agency" einzuleiten<sup>26</sup>. Doch fehlt bisher ein grundsätzlicher Durchbruch in den Beziehungen zu den wichtigsten internationalen Organisationen und Gläubigerländern (IWF, Pariser Klub), die die Rahmenbedingungen für weitere dringend benötigte Kredite setzen könnten. Polen konnte deshalb nur 259 Mio. US \$ an neuen langfristigen Krediten erhalten (etwa 4,1 % der Importausgaben), wobei insgesamt ein Nettokapitalabfluß von 0,5 Mrd. US \$ zu verzeichnen war. Man hofft nicht zuletzt im Rahmen von bilateralen Vereinbarungen, insbesondere mit der Bundesrepublik Deutschland, auf Rückzahlungserleichterungen sowie auf neue Kredite. Hier steht vor allem der von der Regierung Schmidt vergebene "Jumbo-Kredit" von 1 Mrd. DM zu Diskussion, der nicht an die Rückzahlungsbedingungen des Pariser Kubs gebunden ist und der in Zloty-Währung umgewandelt werden soll. Die entsprechenden Vereinbarungen sind jedoch von einer sich abzeichnenden Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen abhängig, die sicherlich durch die innenpolitische Verständigung zwischen Regierung und

<sup>24</sup> M. Rubel, G. Wojtowicz: Bilans Płatniczy Polski '88, in: *Życie Gospodarcze*, Nr. 11, vom 12.3.1988; vgl. Tabelle 2.

<sup>25</sup> Polen besitzt einen erheblichen Teil seiner Schulden in DM und Schweizer Franken (1987 etwa 37 % der Zahlungsverpflichtungen), so daß bei einem Kursgewinn des US \$ die Schulden-summe berechnet in US \$ niedriger ausfällt; vgl. Tabelle 3.

<sup>26</sup> Kawiatowski, Sowa: *Nowe ...*, op. cit.

Opposition am "Runden Tisch" neue Schubkraft bekommen werden. Auch zeichnet aufgrund der neuen politischen Rahmenbedingungen eine verstärkte Finanz- und Wirtschaftshilfe der Vereinigten Staaten ab.

Was die direkte Investitionstätigkeit westlicher Firmen in Polen angeht, konnte 1988 eine gewisse Belebung beobachtet werden. 1988 wurden mehr Gemeinschaftsunternehmen mit westlichen Partnern auf der Basis des Joint-Venture-Gesetzes von 1986 gegründet als in den Vorjahren. Seit 1986 zählte man (Stand Ende 1988) 52 Vereinbarungen und 31 registrierte Gesellschaften. Zudem stieg 1988 nach einigen Jahren des Rückgangs (von 1983 bis 1986) wieder die Zahl der neu gegründeten Polonia-Firmen (Unternehmen von Auslandspolen). Deren Zahl nahm 1988 um 83 zu, wodurch sich die Gesamtzahl auf 767 Betriebe erhöhte. Trotz der 1988 etwas erhöhten Auslandsinvestitionen wird in Polen noch ein zurückhaltendes Engagement westlicher Firmen beklagt. Dies wird vor allem auf die geringe Kreditwürdigkeit des Landes, nicht geregelte Finanzbeziehungen mit ausländischen Partnern und auf Unsicherheiten bei der Neugestaltung des neuen Joint-Ventures Gesetzes zurückgeführt. Man hofft jetzt, mit dem neuen Joint-Venture-Gesetz günstigere Rahmenbedingungen geschaffen zu haben. 1988 konnte allerdings schon ein steigendes Interesse westlicher Firmen am polnischen Binnenmarkt dahingehend werden. Westliche Firmen bauten im zunehmendem Maße ihre eigenen Vertreternetze auf<sup>27</sup>. Dies wird sicherlich auch mit den größeren Außenhandelsbefugnisse polnischer Unternehmen zu begründen sein, was ein breiteres und differenzierteres Vertriebssystem verlangt.

Im Handel mit dem nichtkonvertiblen Währungsbereich stiegen die polnischen Ausfuhren real um 8 % und die Einfuhren um 1,8 %. Die Verbesserung der Terms of Trade für Polen um ca 4,1 % bewirkte, daß sich die Exporte nominal (laufende Rubelpreise) um 9,1 % erhöhten und die Importe sich sogar um 1,3 % verminderten. Der Handelsbilanzüberschuß konnte von 15 Mio. Rubel im Jahre 1987 auf 1,1 Mrd. Rubel erhöht werden<sup>28</sup>. Die Leistungsbilanz mit den sozialistischen Ländern zeigt zum ersten Mal seit 10 Jahren für Polen einen positiven Saldo von 560 Mio. Transferrubel. Die Schulden Polens gegenüber den sozialistischen Ländern konnten von 6,6 Mrd. Rubel Ende 1987 auf 6,5 Mrd. Rubel Ende 1988 abgebaut werden<sup>29</sup>.

Die Ex- und Importstruktur mit dem gesamten nichtkonvertiblen Länderbereich entwickelte sich wie folgt: Während der Ausfuhranteil von Brennstoffen und Energie stieg und der des Elektromaschinenbaus etwa das gleiche Niveau wie im Vorjahr erreichte, verminderte sich der Exportanteil der Leicht-, metallverarbeitenden und chemischen Industrie. Der Importanteil von Investitions- von Konsumgütern erhöhte sich auf Kosten Einfuhranteils von Vorleistungen<sup>30</sup>. 1988 setzte sich der schon seit einiger Zeit zu beobachtende

<sup>27</sup> Kwiatowski, Sowa: Nowe ..., op. cit.

<sup>28</sup> Komunikat ..., op. cit.; vgl. Schaubild 6 und 8.

<sup>29</sup> Rubel, Wojtowicz: Bilans ..., op. cit.

<sup>30</sup> Komunikat ..., op. cit.

Trend der Ausdehnung des in konvertiblen Währungen abgerechneten Warenaustausches Polens mit den RGW-Ländern fort. Er erreichte 1988 etwa 4 % des gesamten Handels mit dieser Ländergruppe. Zudem stiegen 1988 die direkten zwischenbetrieblichen Kooperationsvereinbarungen mit anderen sozialistischen Ländern.

Charakteristisch für die Außenhandelsentwicklung 1988 war, daß sich aufgrund der ungünstigen Binnenmarktentwicklung der private und inoffizielle Warenaustausch mit dem Ausland verstärkte. Die Hauptrichtung dieser Exporte ging in die Sowjetunion, nach Ungarn und Rumänien, in die Türkei, nach Griechenland, Jugoslawien und Österreich. Die Importe kamen vor allem aus der Türkei, den fernöstlichen Ländern, der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland. Die Bedeutung der DDR und der CSSR an diesem Handel soll zurückgegangen sein. Aus der Bundesrepublik ist vor allem der private Autoimport stark gestiegen. Nach vorsichtigen Schätzungen betragen die inoffiziellen Importe über 20 % der Gesamteinfuhren, nach dem offiziellen Kurs sowie ca. 4,5 % nach dem Schwarzmarktkurs berechnet<sup>31</sup>.

## 6. Binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte

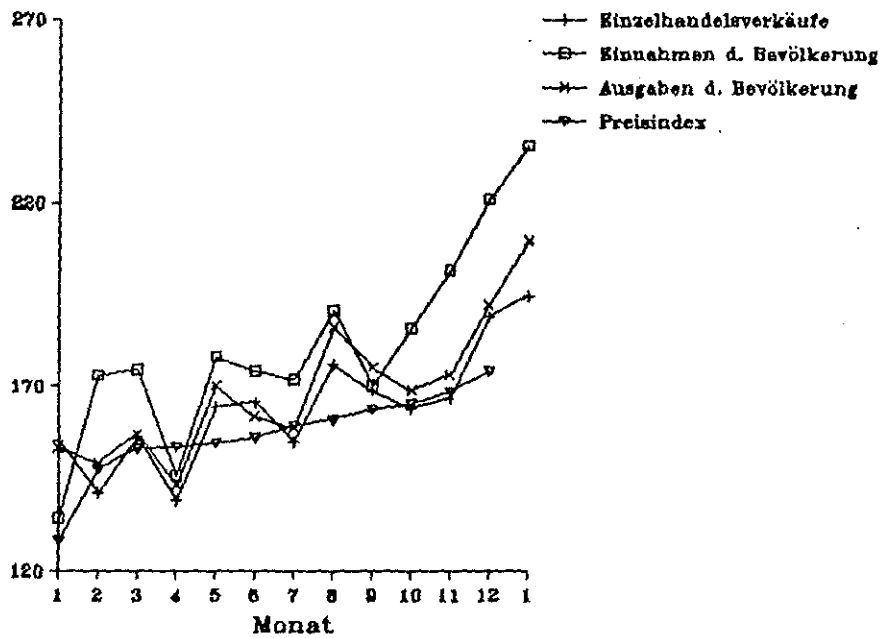
Kennzeichnend für die wirtschaftliche Situation Polens im Jahre 1988 waren verstärkte inflationäre Prozesse und eine angespannte Versorgungslage auf dem Konsumgütermarkt. Nach offiziellen Angaben betrug die Preissteigerungsrate für Konsumgüter und Dienstleistungen etwa 60 % und diejenige im Bereich der sogenannten materiellen Produktion 63 %. Die Investitionsgüterpreise erhöhten sich um etwa 61,4 %, und die Agrarpreise (im staatlichen und privaten Verkauf) um etwa 83 %. Schätzungen gehen davon aus, daß die Einzelhandelspreise insgesamt (Konsumgüter und Dienstleistungen) um 61 % und für Konsumgüter um 60 % stiegen. In gleicher Höhe bewegte sich die Erhöhung der Lebenshaltungskosten der Beschäftigten in der sozialistischen Wirtschaft und der Rentner, während diese Steigerungsrate bei den bäuerlichen Familien etwa 64 % betrug.<sup>32</sup>

Verantwortlich für den erhöhten Inflationsdruck war vor allem das Scheitern der "Preis- und Einkommensoperation", die noch unter der alten Regierung Messner durchgeführt wurde. Den Preiserhöhungen folgten sowohl offizielle Kompensationszahlungen als auch die durch Arbeiter in Streiks erkämpften Sonderzulagen, was zu einem starken und deutlich über der Preissteigerungsrate liegenden Anstieg der Geldeinkommen um durchschnittlich 83 % führte. Dies wiederum bewirkte, daß die Einnahmen der Bevölkerung deren Ausgaben deutlich übertrafen. Folglich stiegen die Geldbestände weitaus stärker an als in den Vorjahren, wobei der deutliche Zunahme der Sparquote auf einen wachsenden Nachfrageüberhang, d.h. auf eine hohe und gestiegene aufgestaute Inflation (Zwangssparen), hinweist. Damit verstärkte sich das für

<sup>31</sup> Kwiatkowski, Sowa: Nowe ..., op. cit.

<sup>32</sup> Komunikat ..., op. cit.

Schaubild 9: Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage-, und Preisentwicklung 1988 (Monat des Vorjahres = 100)



Quelle: siehe Schaubild 2.

die 80er Jahre in der polnischen Wirtschaft charakteristische Phänomen einer kombinierten offenen und aufgestauten Inflation<sup>33</sup>.

Ein weiterer inflationsfördernder Faktor war das Staatsdefizit, da es vorwiegend über ungedeckte Kredite der Nationalbank ausgeglichen wurde. Das Defizit betrug 1988 52 Mrd. Zloty, wobei es allerdings auf einen Anteil von 0,5 % (1987 noch 2,1 %) der Staatseinnahmen gedrückt werden konnte. In wichtigen Bereichen war man jedoch nicht in der Lage, das Subventionssystem abzubauen. Im Gegenteil, der Anteil der Subventionen am gesamten Staatsbudget vergrößerte sich von 30,6 % im Jahre 1987 auf 33,2 % im Jahre 1988. Dabei stiegen die Subventionen im Konsumgüterbereich um 105,6 %. Interessant ist, daß die sich Subventionen im Nahrungsmittelbereich, entgegen der Absicht der Preispolitik, weiterhin stark um 152,7 % erhöhten, während die für nichtlandwirtschaftliche Konsumgüter sogar um 1,8 % vermindert werden konnten. Die Subventionen für Produktionsmittel stiegen um 114 %, diejenigen für die landwirtschaftliche Produktion um 53,4 %<sup>34</sup>.

Die Verkaufsmenge des Einzelhandels (sozialistisch und privat) stieg deutlich geringer (nominal um 65,7 %, real um 3 %) als die persönlichen Einkommen (um nominal 83 %), was auf einen wachsenden Nachfrageüberhang hinweist. Während 1987 je 1000 Zloty aus dem sogenannten Dispositionsfonds (verfügbare Einkommen) noch 880 Zloty an Warenwerten zur Belieferung des Binnenmarktes gegenüberstanden, waren es 1988 noch 830 Zloty. Obwohl die Konsumgüterbelieferung 1988 insgesamt höher als 1987 ausfiel, konnte sie in vielen Fällen die Nachfrage nicht befriedigt werden. Dies gilt bei Nahrungsmitteln vor allem für Fisch, pflanzliche Fette, gereiften Käse und Milchpulver für Kinder. Die Belieferung mit Fleisch deckte nach offiziellen Angaben den durch das Kartensystem organisierten Verkauf, wobei allerdings offen zugegeben wird, daß bei der gegebenen Preisstruktur, das Warensortiment oft nicht den Wünschen der Abnehmer entsprach. Während sich im industriellen Konsumgüterbereich die Belieferung mit hygienischen Artikeln und Waschmitteln verbesserte, blieben bei Möbeln, Personenkraftwagen, Fernsehgeräten, Schuhen, Stoffen, Kleidung und vor allem Baumaterialien erhebliche Ungleichgewichte bestehen<sup>35</sup>.

Der Preisanstieg und der Nachfrageüberhang auf dem Konsumgütermarkt führten dazu, daß die Bevölkerung verstärkt die Flucht vom Geld in Waren und ausländische Währungen antrat. Ausgesprochen stark erhöhte sich die Nachfrage nach industriellen Konsumgütern. Die starke Nachfrage nach ausländischer Währungen hatte einen ständig steigenden Schwarzmarktkurs zur Folge. Während man im Dezember 1987 noch 1300 Zloty für einen US \$ bezahlen mußte (vor dem Referendum im September 1987 waren es noch 970 Zloty), stieg er bis Dezember 1988 auf etwa 3400 Zloty, d.h. bedeutend

<sup>33</sup> Z. Mikołajczyk: ... Wyników '88, strukturalne in socjoekonomiczne uwagi na marginesie... (2); Komunikat ..., op. cit.; vgl. Schaubild 9.

<sup>34</sup> Komunikat ..., op. cit.

<sup>35</sup> Misiak: Po ..., op. cit.; Komunikat, ..., op. cit.

schneller als die offizielle Inflationsrate. Darin drückt sich nicht nur die schwindende Kaufkraft des Zloty aus, sondern auch ein deutlicher Vertrauensverlust in die Währung und schließlich in die Wirtschaft des Landes. Zudem erreichten die nach dem Schwarzmarktkurs bewerteten Spareinlagen in ausländischen Währungen etwa die Höhe derjenigen in Zloty. Diese Entwicklung kennzeichnet einem verstärkten Trend zu einem zweiten Geldumlauf in ausländischen Devisen. Oft können Polen nur mit "harten Währungen" bestimmte Konsumgüter und Dienstleistungen erwerben. Die Verkäufe im sogenannten "inneren Export", d.h. die Verkäufe der staatlichen Devisenläden (PEWEX-Läden), erreichte 1988 die Rekordhöhe von 880 Millionen US \$. Darüber hinaus existieren "Basarmärkte" auf denen man nahezu alles in US \$ oder in gigantischen Zloty-Summen kaufen kann. Diese Märkte sind Teil einer ständig wachsenden Schattenwirtschaft, die nach polnischen Schätzungen eine Höhe von etwa 10 % bis 20 % des polnischen Nationaleinkommen ausmachen soll<sup>36</sup>. Um diesem Phänomen entgegenzuwirken, setzte man auf eine Liberalisierung des Devisengesetzes und einen verbesserten Marktzutritt, worauf im einzelnen in Kapitel III. eingegangen wird.

Die inflationären Prozesse verstärkten zudem eine weitere Einkommensdifferenzierung, die sich vor allem zuungunsten bei den im sogenannten nicht-materiellen Sektoren Beschäftigten (d.h. im Dienstleistungsbereich) auswirkte<sup>37</sup>. Diese Gruppen besitzen im Verteilungskampf eine weitaus schwächere Position als die Kernarbeiterschaft in den traditionellen sozialistischen Großbetrieben. Weitere Verlierer im Einkommensbereich ist die ohnehin sozial schwache Gruppe der Rentner. In vielen Fällen reicht deren Einkommen zur Deckung der Lebenshaltungskosten nicht aus, und sie sind gezwungen, sich zusätzliche Beschäftigung zu suchen bzw. sie sind von Unterstützungen seitens von Familienangehörigen abhängig. Insgesamt gehen Schätzungen davon aus, daß etwa 20 % der Bevölkerung das sogenannten "sozialen Minimum", eine von der Regierung errechneten Einkommenshöhe zur Deckung der grundlegenden Lebenshaltungskosten, nicht erreichen. Armut ist in Polen keine Ausnahmerecheinung mehr. Nach offiziellen Angaben des Statistischen Hauptamtes leben 3,1 % sämtlicher Haushalte in Armut<sup>38</sup>. Demgegenüber entsteht im Zuge der Entfaltung der Privatinitiative eine immer größere Schicht von "Neureichen", die sich nicht nur der Bewunderung, sondern auch zunehmenden Neidgefühlern ausgesetzt sind. Sollte der gegenwärtig auf die Förderung der Privatinitiative ausgerichtete Wirtschaftskurs beibehalten werden, ist davon auszugehen, daß die sozialen Differenzierungsprozesse sich künftig noch verstärken werden.

<sup>36</sup> Koszyk, Polityki, in: Polityka vom 31.12.1988.

<sup>37</sup> Komunikat ..., op. cit.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu: L. Frackiewicz: Ubóstwo jako kwestia społeczna, in: Praca i Zabezpieczenie Społeczne, Nr. IX, 1988.

### III. Wirtschaftspolitische Konzeptionen - Probleme und Ergebnisse

Für Polen war 1988 ein Jahr ständiger Diskussionen und Verkündigungen von Wirtschaftsreformen sowie des gesellschaftlichen Widerstandes gegenüber drastischen Preiserhöhungen, die im Mai und August in Streiks zum Ausbruch kamen. Die Regierung Messner mußte zunächst die Vorstellungen zur zweiten Reformetappe, die schon 1986 bzw. 1987 grundsätzlich beschlossen wurden, konkretisieren und nach dem für die Regierung ungünstigen Ausgang des Referendums vom November 1987 modifizieren. Nach dem Fehlschlag der "Preis- und Einkommensoperation" vom April/Mai 1988 und den Arbeitsniederlegungen vom August gegen diese Maßnahmen geriet die Regierung Messner einschließlich seines für die Reform zuständigen stellvertretenden Ministerpräsident Sadowski zunehmend in die Schußlinie öffentlicher Kritik. Sie wurde nicht nur von der offiziellen Gewerkschaft und der "Solidarität" getragen, sondern auch parteiinterne Kreise forderten die Ablösung der Regierung. Schließlich mußte diese im September zurücktreten. Messner verabschiedete sich mit den bezeichnenden Worten: "die Regierung geht, die Probleme bleiben"<sup>39</sup>.

#### 1. Kritik der Preisreform von März/April 1988

In verschiedenen Dokumenten und schließlich im sogenannten Realisierungsprogramm zur "zweiten Reformetappe" stellten die wirtschaftspolitischen Verantwortlichen aufgrund der bisherigen Erfahrungen das Gleichgewichtsproblem in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Überlegungen. Bereits in einem Vorbereitungsdokument zur Reform wird markant formuliert: "Allen Einschätzungen ist gemeinsam, daß es ohne ein Gleichgewicht der Märkte keinen Erfolg der Reform und umgekehrt, ohne Reform kein Gleichgewicht geben wird"<sup>40</sup>. Zwar stellte man verschiedene Maßnahmen zur Angebotssteigerung in der Vordergrund, doch sollte die Umgestaltung der Wirtschaft wiederum mit einer Preisreform beginnen. Die Verantwortlichen begründeten die drastischen Preiserhöhungen vor allem bei Nahrungsmitteln, Mieten und Energieträgern damit, daß die Maßnahmen zur Förderung von Angebotssteigerungen erst nach einiger Zeit wirksam werden könnten, und man folglich gezwungen sei, die Preise zu erhöhen, um sich dem wirtschaftlichen Gleichgewicht anzunähern. Damit einher gehen sollte eine Verbesserung der Preisstruktur sowie der Abbau von Subventionen und des Nachfrageüberhangs<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Rząd odchodzi - problemy pozostają, in: Trybuna Ludu, 12.10. 1988.

<sup>40</sup> Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej, in: Beilage zu Rzeczpospolita vom 17.4.1987.

<sup>41</sup> Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej, in: Rzeczpospolita, Nr.36, 13-14.2.1988.



Obwohl aus den offiziellen Deklarationen keine klare Gewichtung der einzelnen Ziele zu entnehmen war, konnte man aus der Art und dem Umfang der geplanten Preiserhöhungen erkennen, daß sie vorrangig auf eine Verbesserung der Preisstruktur bei gleichzeitigem Subventionsabbau und eine Abschwächung des Nachfrageüberhangs zielten. Besonders deutlich wird dies in der im Herbst 1987 vor dem Referendum veröffentlichten Absicht der Regierung, die Preise der am meisten subventionierten Güter u.a. für Grundnahrungsmittel um 110 % und für Mieten und Energie um über 200 % zu erhöhen. Diese Ankündigungen führten nicht zuletzt dazu, daß die Mehrheit der Bevölkerung der Reform im Referendum vom November 1987 eine Absage erteilte. Die Preiserhöhungen vom Februar bis April fielen daraufhin deutlich geringer aus, doch deren Zielsetzung blieb die gleiche<sup>42</sup>.

Hinter dem Konzept der Regierung stand folgende Philosophie: Mit den starken Preiserhöhungen bei subventionierten Konsumgütern (vor allem Nahrungsmitteln) sollten die Erzeugungskosten gedeckt und die Voraussetzung für die Freigabe der Preise geschaffen werden. Dadurch beabsichtigte man die Preisstruktur zu verbessern, die durch das Subventionssystem verzerrt ist. Da unter den alten Preisen Produzenten und Abnehmer falsch informiert werden, sah man erst bei kostendeckenden Preisen die Möglichkeit, den direkten staatlichen Einfluß auf die Wirtschaftssubjekte (u.a. bei der Inputversorgung, individuelle Festlegung einzelner finanzpolitischer Instrumente, Reglementierung in den Bereichen der Nahrungsmittelmarkt) aufzuheben und dem Marktmechanismus einen größeren Spielraum zuzugestehen. Zudem zielten Preiserhöhungen auf eine Abschwächung des Inflationsüberhangs. Dadurch wollte man die Betriebe dem Druck einer eingeschränkten Nachfrage aussetzen, was sie zu entsprechenden Effizienzsteigerungen veranlassen sollte. Mit anderen Worten: Man versuchte über zentrale Eingriffe ein makroökonomisches Gleichgewicht herzustellen, um dann die institutionellen Bedingungen für das Funktionieren des Marktes zu schaffen<sup>43</sup>.

Diese Konzeption wurde schon in der Vorbereitungsdiskussion von verschiedenen Seiten kritisiert. Zunächst sind die offizielle Gewerkschaft, aber auch die oppositionelle "Solidarität" zu nennen, die infolge der drastischen Preiserhöhungen Realeinkommeneinbußen befürchteten. Abgesehen von diesen mehr sozialpolitisch motivierten Einwänden gab es jedoch eine ökonomisch begründete Kritik an dem ökonomischen Konzept einer solchen Preisreform, die sowohl von verschiedenen Fachgremien als auch von einzelnen Wirtschaftswissenschaftlern vorgebracht wurde. Besonders hervor tat sich hierbei der die Regierung beratende Konsultative Wirtschaftsrat, der schon im Herbst 1987 umfangreiche Vorschläge auch zur Preis- und Einkommenspolitik unterbreitete und im November 1987 die Konzeption des stellvertretenden Ministerpräsidenten Sadowski (der im wesentlichen für die Re-

<sup>42</sup> Vgl. W. Quaisser: Die Wirtschaftsentwicklung Polens 1987 unter besonderer Berücksichtigung der Preisreform, inflationärer Prozesse und der Situation auf dem Konsumgütermarkt, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working-Papers, Nr. 125, 1988.

<sup>43</sup> C. Jozefiak: Reforma pilniejsza niz równowagi, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 51, 18.12.1988.

formdurchführung verantwortlich war) ablehnte<sup>44</sup>. Die Vertiefung der binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte im Jahre 1988, wie sie in den vorhergehenden Abschnitt verdeutlicht wurden, gaben den Befürchtungen der Kritiker im Hinblick auf das Scheitern dieser Politik recht.

Im Kern gingen die Einwände gegen die Preispolitik der Regierung in folgende Richtung: Entscheidend für die Wirtschaftsreform sei nicht die rasche Beseitigung der Subventionen, sondern die schrittweise Annäherung an das eines Marktgleichgewichtes, insbesondere auf einzelnen Teilmärkten. Sicherlich werde bei einer Beseitigung der Subventionen die Preisstruktur der Kostenstruktur angepaßt, doch dies könne nicht von dauerhafter Natur sein. Für die Einführung der Reform sei es jedoch weniger bedeutsam, daß die Preise im Hinblick auf die Produktionskosten unrealistisch sind (zumal diese Ergebnis des ineffizienten Einsatzes der Ressourcen sind), sondern daß sie nicht Angebot und Nachfrage widerspiegeln. Das Problem liege darin, daß kostendeckende Preise nicht mit markträumenden Preisen übereinstimmen müssen. Gerade der polnische Konsumgütermarkt sei dadurch gekennzeichnet, daß außer bei Fleisch und seinen verarbeitenden Produkten die Ungleichgewichte bei den hoch subventionierten Nahrungsmitteln geringer seien als bei industriellen Konsumgütern. Deshalb müßte die Preisreform vor allem in diesen Bereichen ansetzen, wobei man gleichzeitig die Rationierung verschiedener Güter (insbesondere Benzin und Autos) beseitigen sollte<sup>45</sup>.

Gegen die drastischen Preiserhöhungen sprachen noch andere Argumente. Die polnischen Erfahrungen auch des Sommers 1988 zeigen, daß die Preiserhöhungen grundlegender Verbrauchsgüter einen starken Druck auf nicht zu kontrollierende Kompensationszahlungen hervorrufen. Diese können die möglichen Effekte im Hinblick auf eine Annäherung an Gleichgewichtspreise neutralisieren, bzw. die Situation sogar noch verschlimmern. Hinzu kommen noch andere Ausgleichszahlungen für Familien mit niedrigen Einkommen, da diese aufgrund des hohen Anteils der Nahrungsmittel an ihren Haushaltsbudgets besonders belastet werden. Diese Zahlungen unterlaufen wiederum die leistungsmotivierende Wirkung der Löhne. Der Druck von seiten der Nachfrage wirkt somit inflationsfördernd, was nicht nur ungünstige Allokations- und Distributionseffekte hervorbringt, sondern insgesamt die Einführung der Wirtschaftsreform erschwert<sup>46</sup>.

Die Preisreform von Premierminister Messner und seinem Stellvertreter Sadowski stand zudem im Gegensatz zu der wirtschaftspolitischen Konzeption des Präsidenten der Nationalbank Wladyslaw Baka, dem jetzt eine Schlüsselrolle in der Formulierung der Wirtschaftspolitik zukommt. Sein Konzept, for-

<sup>44</sup> Propozycje Konsultacyjnej Rady Gospodarczej, Droga do równowagi (Teil 1 bis 3), in: Życie Gospodarcze Nr. 42, 43, 44, 1987.

<sup>45</sup> G.W., Kołodko: Dylematy polityki cenowo-dochodowej, in: Wektory Gospodarki, Nr. 4, 1988; Konsultacyjna Rada Gospodarcza (KRG): Propozycje do Planu Konsolidacji, Projekt, November 1988.

<sup>46</sup> KRG, 1988, Propozycje ..., op. cit., vgl. auch G.W. Kołodko: Potrzeba wstrząsu, in: Życie Warszawy, 6.10.1988.

muliert in dem sogenannten "Programm zur Stärkung des Geldes"<sup>47</sup>, ist vorrangig auf eine Inflationsbekämpfung mittels einer restriktiven Geldpolitik orientiert. Dabei geht es Baka, ähnlich wie dem Konsultativen Wirtschaftsrat und verschiedenen Ökonomen, um eine schrittweise Eindämmung der Inflation bei nur geringer Steigerung der amtlichen Preise, wobei ein langsamerer Abbau der Subventionen in Kauf genommen wird. Zudem sollten die Preisadjustierungen dazu dienen, die Ungleichgewichte auf einzelnen Teilmärkten zu vermindern. Der Handlungsrahmen liegt primär bei einer restriktiven Geldpolitik<sup>48</sup>.

Eine weitergehende Kritik formulierte der Wirtschaftswissenschaftler C. Jozefiak. Er argumentiert wie folgt: Es sei falsch, die Herstellung eines Gleichgewichtes als Voraussetzung anzusehen, um andere wichtige Reformschritte, die auf ordnungspolitische Änderungen zur Etablierung des Marktmechanismus zielen, folgen zu lassen. Die bisherigen Erfahrungen zeigten, daß es höchst unwahrscheinlich ist, ein Gleichgewicht auf den verschiedenen Märkten mittels administrativer Eingriffe stabil zu halten. Selbst wenn dies zu einem bestimmten Zeitpunkt gelänge, sei dies nicht von dauerhafter Natur. Wenn man von der zentralen Steuerung zu einer Marktsteuerung überginge, würden dann aufgrund der erheblichen Rentabilitätsunterschiede Anpassungsprozesse der einzelnen Produzenten erfolgen. Die veränderte Allokation der Ressourcen würde wiederum die Gleichgewichtspreise ändern und in der Konsequenz die Verteilung der Einkommen und damit die Struktur der Nachfrage. Es müsse etliche Zeit vergehen, bis ein solches Gleichgewicht eine gewisse Stabilität aufweisen würde. Es gäbe also keinen glatten Übergang von der zentralen Planung zu einer Marktallokation, selbst wenn man in einem gewissen Moment ein Gleichgewicht erzielt habe. Ähnliches gelte allerdings auch, wenn man die Reform im Stadium des Ungleichgewichtes beginne.<sup>49</sup>

Entscheidend ist nach Auffassung Jozefiaks eine andere Herangehensweise bei der Implementierung der Reform. Man solle unverzüglich, ohne ein Marktgleichgewicht abzuwarten, die ordnungspolitischen Änderungen einzuführen. Der Staat solle aus den mikroökonomischen Prozessen herausdrängt und diese den Marktkräften überlassen werden. Staatliche Interventionen sollen sich darauf konzentrieren, die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Übergangs zum Gleichgewicht abzumildern. Die wichtigsten Maßnahmen im ordnungspolitischen Bereich seien seiner Meinung nach folgende: eine weitere Entstaatlichung der Produktionsmittel, die Beseitigung der Hindernisse die einen Markteintritt erschweren, die Abschaffung der Monopolstrukturen in der Wirtschaft, das Verbot für den Staat in die mikroökonomischen Prozesse einzugreifen, die Herstellung von politischen Garantien zur Beachtung dieser Verbote und die Erweiterung einer wirksamen Kontrolle über die staatliche Budget- und Geldpolitik. Zudem sollen die

<sup>47</sup> Program umacniania pieniądza, in: Bank i Kredyt, Nr. 11-12, 1987.

<sup>48</sup> St. Polaczek: Inflacja - zadłużenie zagraniczne - pieniądz, in: Wektory Gospodarki, Nr. 6, 1988; G.W. Kotodko: Droga do stabilizacji, in: Wektory Gospodarki, Nr. 7, 1988.

<sup>49</sup> Jozefiak, 1988, op. cit.

Preise von der administrativen Beeinflussung befreit und ein freier Markt für ausländische Währungen geschaffen werden<sup>50</sup>.

## 2. Die neue Wirtschaftspolitik Rakowskis und der "Konsolidierungsplan der Wirtschaft"

Der neue Ministerpräsident Rakowski bekräftigte in seiner Regierungserklärung den marktorientierten Reformkurs, wie er schon in dem Konzept der "zweiten Reformetappe" angelegt war, setzte allerdings etwas andere wirtschaftspolitische Akzente. Zunächst ist bezeichnend, daß er sich bewußt absetzend von dem zögerlichen Vorgehen seines Vorgängers schon in der Regierungserklärung verkündete, die Bevölkerung werde nur mit Taten und nicht mit Versprechungen und Ankündigungen von den Reformen überzeugt<sup>51</sup>. Auch die Auswahl seiner Regierungsmannschaft signalisierte ein neues Herangehen an die Wirtschaftspolitik. Herausragend ist hierbei die Ernennung von Mieczyslaw Wilczek zum Industrieminister, der bisher als erfolgreicher Privatunternehmer tätig war. Zudem wurden meist junge reformorientierte Parteimitglieder in das Kabinett aufgenommen und zunächst sogar einige Regierungsposten für die "konstruktive Opposition" freigehalten.

Tatsächlich hat der Ministerpräsident seit seiner Amtsübernahme am 14.10.1988 rasch eine Reihe von wirtschaftspolitischen Entscheidungen getroffen, die sein Amtsvorgänger in die Zukunft verschoben hat und die den Eindruck eines entschlossenen Handels vermitteln sollten. Zu den wichtigsten zählen die Aufhebung des staatlichen Aufkaufmonopols für landwirtschaftliche Produkte sowie die Entscheidung zur Schließung der Danziger Lenin-Werft. Aber auch wichtige Gesetze, u.a. zur Wirtschaftstätigkeit und zu ausländischen Unternehmen, wurden überarbeitet, d.h. in ihren ursprünglichen Fassungen erweitert, und schließlich vom Sejm (polnischen Parlament) verabschiedet. Zudem beschloß man, einen sogenannten Konsolidierungsplan auszuarbeiten, der die Richtlinien für die künftige auf die Sanierung der Wirtschaft orientierte Wirtschaftspolitik abstecken soll.

Im folgenden werden zunächst die wichtigsten Elemente des in verschiedenen Zeitschriften Anfang November veröffentlichten Entwurfs des Konsolidierungsplanes vorgestellt. Hiernach wird der Entwurf mit den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der "zweiten Reformetappe" verglichen und schließlich danach gefragt, ob das neue Konzept als ein erfolgreicher wirtschaftspolitischer Ansatz angesehen werden kann. Schließlich wird auf die unter Rakowski eingeleiteten Reformmaßnahmen und Gesetze eingegangen.

<sup>50</sup> Jozefiak, 1988, op. cit.

<sup>51</sup> Süddeutsche Zeitung, 28.9.1988, Rakowski verspricht politische und wirtschaftliche Reformen.

## 2.1. Der "Konsolidierungsplan"

"Geburtsstunde" des "Konsolidierungsplanes" war das 8. Plenum des ZKs der PVAP, das im August 1988 tagte. Im Zentrum der Diskussionen stand die schwierige wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation Polens im Sommer 1988, wie sie in einer Vertiefung der binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte und den Arbeiterprotesten zum Ausdruck kam. In den Beschlüssen des Plenums wird mehr oder weniger deutlich die Wirtschaftspolitik der Regierung Messner kritisiert. Es wird darauf hingewiesen, daß die Mißerfolge der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik nicht nur in den "objektiven Schwierigkeiten", sondern auch in der "mangelnden Effektivität bei der Reformverwirklichung" zu suchen sind. Angesichts der katastrophalen Binnenmarktversorgung wird zwar ein gewisses Verständnis für die Unzufriedenheit der Bevölkerung geäußert, die Streiks wurden jedoch - ähnlich wie in andern Verlautbarungen der Regierung - scharf verurteilt.

Herausgestrichen wird in den Beschlüssen des Plenums, daß die dringlichste wirtschaftspolitische Aufgabe darin besteht, "die Marktversorgung zu verbessern, die Preissteigerungen zu bremsen und die Gefährdung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zu überwinden." Das Zentralkomitee "empfahl" dem Ministerrat überdies, "die Mechanismen der Lohn- und Preisgestaltung zu ändern" und sie der Inflationsbekämpfung unterzuordnen. Ferner sollten die Ausgaben des Staatsbudgets begrenzt und die "Finanzdisziplin der Betriebe" verschärft werden. Zudem beschloß das Plenum, bis Mitte November einen "Konsolidierungsplan der Volkswirtschaft" vorzulegen, der die Grundzüge der Wirtschaftspolitik für die kommenden Jahre zur Erreichung der oben genannten Ziele darstellen sollte<sup>52</sup>.

Bis Mitte Oktober fand dann in verschiedenen Gremien und in den Medien eine breite Diskussion über die Probleme des Konsolidierungsplanes statt. So druckte u.a. die Zeitschrift *Życie Gospodarcze* ("Wirtschaftsleben") Diskussionen über diese Thematik ab, in denen auch Wirtschaftswissenschaftler zu Wort kamen, die der Opposition zugerechnet werden können<sup>53</sup>. Eine Arbeitsgruppe des Zentralkomitees arbeitete dann den Entwurf des Planes aus, wobei - wie es formuliert wurde - auch parteilose Fachleute aus wissenschaftlichen Instituten und Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen hinzugezogen wurden<sup>54</sup>. Am 18. Oktober nahm das Politbüro die grundlegenden Vorstellungen des Konsolidierungsplanes an, der schließlich Anfang November in allen großen polnischen Zeitschriften veröffentlicht wurde. Daraufhin erfolgte wiederum eine kritische Diskussion auch im polnischen Parlament.

<sup>52</sup> Radio Warschau, Kommunique über die Tagung des Politbüros des ZK der PVAP, BPA/Ostinformationen/25.8.1988.

<sup>53</sup> Wokół problemów chwili, in: *Życie Gospodarcze*, Nr. 39, vom 25.9.1988.

<sup>54</sup> M. Misiak: Powstrzymać spadanie, in: *Życie Gospodarcze* Nr. 46, vom 13.11.1988.

Im folgenden werden die wesentlichen Elemente des Konsolidierungsplanes vorgestellt<sup>55</sup>:

#### Die Planziele:

Die Ziele des Planes sind in kurz- (1989 und 1990) und langfristige (bis 1995) unterteilt. Die kurzfristigen Ziele der Wirtschaftspolitik werden darin gesehen, die negativen Tendenzen in der Wirtschaft aufzuhalten und die Lebensverhältnisse der Bevölkerung zu verbessern. Konkretisiert wird dies damit, daß die Marktversorgung und Einkaufsbedingungen verbessert, der Rückgang im Bauwesen gestoppt und hier eine positive Entwicklung eingeleitet werden soll. Zudem ist beabsichtigt, die Inflationsrate zu drosseln sowie den Kaufkraftverfall aufzuhalten. Langfristig, d.h. bis 1995, will man in der Wirtschaft ein völliges Gleichgewicht herstellen. Ferner strebt man in diesem Zeitraum an, die Wohnungssituation qualitativ durch eine beschleunigte Entwicklung des Bauwesens und eine bessere Nutzung der bestehenden Bausubstanz zu verbessern. Zudem soll bis 1995 die Inflationsrate auf 5 bis 6 % gedrückt sowie die "Rolle des Geldes" erweitert und die Währung gefestigt werden. Zugleich beabsichtigt der Plan, zumindest eine teilweise Konvertibilität des Zloty gegenüber anderen Währungen zu erreichen. Schließlich soll die Umweltzerstörung gestoppt und anschließend die Umweltbedingungen verbessert werden.

#### Die Strategie:

Die "Strategie" zur Erreichung dieser Ziele umfaßt drei Elemente: Erstens soll die Wirtschaftsaktivität durch die Freisetzung von "Kräften von unten" ange-regt werden; zweitens beabsichtigt man, eine "bedeutende Änderung in der Philosophie der Leitung der Wirtschaft" zu erreichen. Sie soll darin bestehen, daß wirtschaftliche Initiative und der Unternehmergeist geweckt wird, die Nutzung der bestehenden Ressourcen verbessert, die Wirtschaft umstrukturiert und das Geld gestärkt wird; drittens will man Maßnahmen in Angriff nehmen, um die Wirtschaft von bürokratischen Barrieren zu befreien.

Bezüglich der Vorgehensweise in der Planrealisierung heißt es in dem Dokument, daß "die Verwirklichung des Konsolidierungsplanes vorgenommen wird, ... indem wirtschaftspolitische Entscheidungen gefällt werden, u.a. zur Umverteilung der ökonomischen Mittel entsprechend den Zielen des Konsolidierungsplanes. Dies bestrift in erster Linie die Jahre 1989-1990. Doch müssen gleichfalls die Arbeiten am Volkswirtschaftsplan 1991-95 so ausgerichtet werden, daß die grundlegenden Ziele und Arbeitsschwerpunkte des Konsolidierungsplanes darin voll und ganz ihre Widerspiegelung finden ...". Diese Ausführungen sind deshalb von Interesse, weil in Polen diskutiert wurde, ob

<sup>55</sup> Der Plan wurde im November in mehreren Zeitschriften veröffentlicht, u.a. in: *Zycie Warszawy* vom 3.11.1988 unter dem Titel: *Założenia planu konsolidacji gospodarki narodowej*

man die Volkswirtschaftspläne 1989-1990 nur leicht korrigieren oder gänzlich neu ausarbeiten soll. Mit der obigen Formulierung scheint es, daß sich das Politbüro für die zweite Lösung entschieden hat<sup>56</sup>. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die vorgesehenen strukturellen Änderungen der Wirtschaft von Bedeutung. Der Konsolidierungsplan räumt nämlich der Land- und insgesamt der Ernährungswirtschaft, dem Wohnungsbau und dem Umweltschutz Priorität ein.

**Die Beseitigung der Beschränkungen und die Förderung der Wirtschaftsaktivitäten sowie die Gleichheit aller Sektoren:**

Die Ausgangsthese dieses Kapitels ist, daß die polnische Gesellschaft über ein ungenutztes Potential an Energie, Initiative und Unternehmungsgeist verfügt. Dieses soll sich vor allem neben den staatlichen Betrieben, in vielen kleineren und mittleren Betrieben unterschiedlicher Eigentumsformen (genossenschaftlichen, komunalen, privaten Betrieben und Aktiengesellschaften) entfalten können. Hierzu sollen sämtliche Barrieren und Beschränkungen, die bis jetzt diese Sektoren behindern, aufgehoben werden. Diese sollen künftig auf einheitlichen ökonomischen Grundlagen und Vorschriften arbeiten, d.h. im Zeitraum von 1989 bis 1990 will man für alle Wirtschaftssubjekte die gleichen Wirtschafts-, Finanz- und Steuerbedingungen schaffen. Wichtig ist zudem, daß die bisherige Konzessionierung einer Wirtschaftstätigkeit durch die bloße Anmeldung eines neuen Unternehmens bei den zuständigen örtlichen Staatsorganen ersetzt wird, was den Marktzutritt wesentlich vereinfacht. Ausgenommen werden nur einige Bereiche, u.a. die Produktion für militärische Zwecke, die Herstellung und den Vertrieb von Arzneimitteln, die Erzeugung von Genußmitteln und der internationale Transport.

Das Programm regt neben der Forderung nach einer tatsächlichen Selbstständigkeit und Selbstverwaltung der staatlichen Unternehmen an, die Ministerien und die Volksräte von den Gündungsorganen bei staatlichen Betrieben zu befreien und diese Funktionen dem sogenannten "Staatschatz" (Skarbowy Panstwa), d.h. dem Fiskus (einer Art staatlicher Vermögensverwaltung), zu übertragen. Außerdem schlägt der Planentwurf vor, neue und unkonventionelle Formen der Arbeitsorganisationen (z.B. das Brigadesystem) einzuführen sowie Möglichkeiten zu schaffen, daß einzelne Abteilungen bzw. ganze Betriebe in Pacht genommen werden können. Zudem sollten Initiativen unterstützt werden, die darauf zielen, staatliche Betriebe in Aktiengesellschaften mit Kapitalbeteiligung der Werktätigen und des Fiskus, auch unter Einbeziehung weiterer Wirtschaftssubjekte umzuwandeln. Große organisatorische Änderungen sind im Bauwesen vorgesehen. Um die dauerhafte Krise im Wohnungsbau zu überwinden, wird vorgeschlagen, die staatlichen großen Bauunternehmen aufzulösen, wobei die allgemeinen Bauunternehmen in ingenieurtechnischen Unternehmen mit vorrangig infrastrukturellen Aufgaben

---

<sup>56</sup> Vgl. auch Misiak, 1988, op. cit.

umzugewandelt werden sollen. Den Rest des Vermögens will man an Meistergruppen, Arbeitskollektive, Privatfirmen und Aktiengesellschaften verpachten bzw. verkaufen.

Die Entmonopolisierung der Wirtschaft wurde dahingegen präzisiert, daß man sie innerhalb der nächsten zwei Jahre durchführen will. Zudem soll überall, wo es möglich ist, die sogenannte Pflichtvermittlung, d.h. das Zuteilungssystem (von Vorleistungen und Endprodukten), beseitigt werden. Bis zum 1. Januar 1989 will man Organisationen, die sich ausschließlich damit beschäftigen, völlig abschaffen. In einem weiteren Punkt geht das Dokument auf die Änderungen der zentralen Institutionen ein. Dabei wird eingestanden, daß dies trotz der schon durchgeführten Änderungen (Reduzierung der Zahl der Ministerien) nach wie vor die schwächste Seite des Reformprozesses darstellt. Aufbau und Kompetenzen dieser Organisationen müßten den neuen Arbeitsprinzipien angepaßt werden. Unter anderem soll die Planungskommission in ein Zentralamt für Planung (Centralny Urzad Planowania, CUP) umgewandelt werden.

Die bessere Nutzung unserer Reserven: Sofortmaßnahmen und Umstrukturierung der Wirtschaft:

In diesen Kapitel werden die Vorschläge zu einer besseren Nutzung der Ressourcen und die Sofortmaßnahmen zur Umstrukturierung der Wirtschaft behandelt. Dabei geht das Programm davon aus, daß eine bessere Versorgung der Nahrungsgüterwirtschaft und des Wohnungsbaus mit defizitären Produktionsmitteln kurzfristig nur erreicht werden kann, wenn in anderen Bereichen diese gekürzt werden. Davon betroffen ist vor allem die materialintensive Produktion in der Zementindustrie, im Hüttenwesen und in der Chemie. Zusätzlich wird vorgeschlagen, einen Teil der Rüstungsproduktion auf Konsumgütererzeugung umzustellen. Zudem beabsichtigt man, die "Investitionsfront" im staatlichen Bereich durch administrative und ökonomische Mittel bei betrieblichen Investitionen zu kürzen. Ganz offen wird formuliert, daß Polen sich einer ernststen Energiekrise gegenüber sieht, die bei Unterlassung radikaler Maßnahmen im Bereich der Energieeinsparungen in drei bis vier Jahren zu einem Zusammenbruch der Brennstoff- und Energiebilanz führen müsse. Während die Einführung moderner Techniken den spezifischen Energieverbrauch langfristig senken soll, will man mit Sofortmaßnahmen, u.a. einer Rationalisierung des Schienentransportes und des Kraftverkehrs, Energieeinsparungen kurzfristig erreichen.

Ein in vielen Bereichen auftretender Engpaß für Produktionssteigerungen ist der Arbeitskräftemangel. Deshalb wird eine Veränderung auf dem "Arbeitsmarkt" als eine wichtige Voraussetzung angesehen, gerade in den prioritären Wirtschaftsbereichen Angebotssteigerungen zu erzielen. Folgende Maßnahmen sollen deshalb in Angriff genommen werden: Schließung ineffektiver und technisch veralteter Betriebe, Beschäftigungsabbau in der Administration, verbesserte Möglichkeiten, um Rentner und Frauen (auch stundenweise) zu



günstigen Bedingungen beschäftigen zu können, sowie rechtliche Erleichterungen, sowohl um Arbeiter und Angestellte zu entlassen, als auch um ihnen zu erlauben, verschiedenen Beschäftigungen nachzugehen. Daneben sollen insgesamt die Vorschriften zur Sanierung und zum Bankrott von Unternehmen verschärft werden. Weiterhin bezeichnet das Programm eine rasche Umstrukturierung der Wirtschaft auf moderne energiesparende und umweltschonende Produktionsweisen als dringlich, wobei den Bereichen der Land- und Nahrungsmittelwirtschaft, dem Wohnungsbau und der Exportproduktion Vorrang eingeräumt werden soll. Eine solche Umstrukturierung soll der Hauptschwerpunkt des Volkswirtschaftsplanes von 1991 bis 1995 werden.

Die Herstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes und die Festigung der Währung:

Dieses Kapitel bildet einen Schlüsselbereich im Entwurf des Konsolidierungsprogramms. Die Wiederherstellung der polnischen Währung als Tauschmittel, die Inflationsbekämpfung sowie die teilweise und langfristig völlige Konvertibilität des Zlotys, sind wesentliche Ziele des Programms. Langfristig wird hierzu eine Angebots- und Effizienzsteigerung der Wirtschaft als Voraussetzung angesehen, doch werden Maßnahmen im Bereich der Einkommens-, Preis-, Geld- und Finanzpolitik als unvermeidlich angesehen, um Produktionssteigerungen anzuregen, die Inflation zu bekämpfen und Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht zu bringen. Für die Inflationsbekämpfung wird eine deutliche Wende in der Einkommenspolitik gefordert, die eine Finanzierung von Einkommensteigerungen durch "ungedecktes Geld" vermeiden soll. Als unvereinbar mit einem solchen Grundsatz wird die gegenwärtige Praxis einer Indexierung von Einkommen einzelner Berufsgruppen angesehen. Ausgenommen werden sollten hierbei Alters- und Invalidenrenten und Familiengelder. Zudem sollen die Sozialleistungen modifiziert werden, um die Leistungsbereitschaft zu erhöhen und sie fallweise exakter zu adressieren.

Der Entwurf des Konsolidierungsplanes sieht die Ziele der Preispolitik darin, allmählich das Marktgleichgewicht wiederherzustellen und zugleich das allgemeine Tempo des Preisauftriebs zu bremsen. Der Erfolg einer solchen Politik wird allerdings im höchstem Maße davon abhängig gesehen, ob es gelingt, den Lohnzuwachs und die Geldemission in vertretbaren Grenzen zu halten, wobei die zunehmende Konkurrenz auf dem Markt dies begünstigen soll. In einem Übergangszeitraum, bis der Markt normalisiert und die Konkurrenz entfaltet ist, beabsichtigt man, die Preispolitik wirksamer als bisher zu gestalten. Hierfür wird eine differenzierte Preispolitik vorgeschlagen. Sie soll davon abhängen, wie ausgeglichen und wie stark monopolisiert der jeweilige Teilmarkt ist und welchen sozialen Stellenwert er besitzt. Zudem soll "unwiederbringlich" von der Preisgestaltung auf der Grundlage der Kostensumme des einzelnen Betriebes abgegangen werden. Für Grundnahrungsmittel sollen zunächst weiter amtliche, d.h. staatlich kontrollierte Preise gelten, wohingegen dort, wo ein Gleichgewicht und Konkurrenz existieren, freie Preise zugelassen

werden sollen. Bei monopolistischen Märkten ist beabsichtigt, weiterhin die Preise staatlich zu kontrollieren, mit Ausnahme von gehobenen Konsumgütern und Luxuswaren, für die Gleichgewichtspreise zugelassen werden.

Bezüglich der Geld- und Kreditpolitik schlägt der Planentwurf vor, künftig den Grundsatz gelten zu lassen, daß die Banken Kredite nur in einem solchen Umfang vergeben dürfen, wie das Geld einen Gegenwert in Waren- und Dienstleistungen am Markt besitzt, d.h. Zwangsparsparnisse dürfen nicht zu Kreditvergabe verwendet werden. Institutionell soll die Wirtschaft vor einer übermäßigen Geldemission dadurch geschützt werden, daß die Nationalbank von der Regierung vollkommen unabhängig wird, wobei sie allerdings ihre Geldpolitik gegenüber dem Sejm verantworten muß. Dieser soll zudem Gesetze verabschieden, die verhindern, daß Haushaltsausgaben durch ungedeckte Kredite finanziert werden. Der organisatorische Umbau des Bankwesens in ein zweistufiges System wird schon 1989 durchgeführt. Die Geschäftsbanken werden künftig die Spareinlagen- und Kreditfunktion, die Nationalbank die Geldemissionsfunktion übernehmen. Dies soll wesentlich zur Umgestaltung des Finanzsystems beitragen und dem Druck auf das Bankensystem zur Emmission von ungedecktem Geld entgegenwirken. Die Zinspolitik soll künftig einen Zinssatz garantieren, der höher als die Inflationsrate ausfällt. Zudem sollen die Kreditzinsen so weit heraufgesetzt werden, daß die Vergabe von Krediten für die Banken nicht zu einem Verlustgeschäft wird. Ferner beabsichtigt man, die Entstehung eines Kapitalmarktes dadurch zu fördern, daß die Herausgabe von Obligationen erleichtert, der Aktienverkauf durch Gesellschaften eingeführt und deren ungehinderter Umlauf gewährleistet wird.

Weitere Vorschläge des Konsolidierungsplanes in diesem Kapitel zielen auf eine Änderung der Haushaltspolitik. Zunächst wird die Forderung aufgestellt, daß die Umverteilung des Nationaleinkommens über den Staatshaushalt ebenso drastisch vermindert werden sollte wie der Umfang der Steuern und Subventionen, die die finanziellen Unterschiede zwischen gewinnträchtigen und verlustbringenden Betrieben ausgleichen. Neben Haushaltseinsparungen sollte der Staat neue Einnahmequellen erschließen und nicht nur die bestehenden bis zur Neige ausnutzen. Hierzu wird vorgeschlagen, Obligationen herauszubringen, die von der Bevölkerung und allen Wirtschaftssubjekten frei erworben werden können. Innerhalb des Finanzministeriums soll dem Fiskus ("Staatschatz") die volle Rechtsfähigkeit erteilt werden, so daß er von den Gründungsorganen (bisher Ministerien und Nationalräte) die Staatsbetriebe als Eigentümer übernehmen kann. Dem Fiskus soll dann die Möglichkeit eingeräumt werden, staatliche Betriebe aber auch staatliche Aktienanteile, bzw. andere Bestandteile des staatlichen Vermögens zu verkaufen, verpachten und in Kommission abzugeben. Er soll zudem Einkäufe tätigen und Finanzoperationen auf dem Markt durchführen können. Dabei wird ausdrücklich erwähnt, daß der Fiskus nur marktgerecht auf die Wirtschaft einwirken soll.

### Öffnung gegenüber der Welt, Überwindung der Verschuldungsbarriere:

In einem letzten Kapitel des Konsolidierungsplanes wird die wichtige Frage der weltwirtschaftlichen Öffnung des Landes und die Lösung der Verschuldungsfrage angesprochen. Zunächst geht der Entwurf kurz auf die Wirtschaftsbeziehungen innerhalb des RGW ein, wobei man neben bekannten Allgemeinplätzen (verstärkte Integration und Kooperation) betont, daß wesentlich für eine verstärkte Zusammenarbeit die Lösung der Finanz- und Valutaprobleme ist. Polen unterstütze zudem die Bemühungen für eine Konvertibilität der nationalen Währungen und die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für sozialistische Länder.

Das schwierigste Problem wird allerdings in der Überwindung der Schuldenkrise und in der Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zu den westlichen Ländern gesehen. Dabei wird vorgeschlagen, daß der Konsolidierungsplan die Grundlage eines Anpassungsprogrammes zur Überwindung der Schuldenkrise sein soll, das Polen in Zusammenarbeit mit dem IWF und der Weltbank auszuarbeiten habe. In diesem Zusammenhang streicht man heraus, daß Polen jedes Jahr über 2 Mrd. US \$ zahle und auch weiterhin so weit wie möglich seinen Verpflichtungen nachkommen wolle. Dies könne jedoch nicht weiter auf Kosten des Lebensstandards und der Entwicklungsperspektive des Landes gehen. Da man nicht weiter die Importe drosseln könne, müsse man das Exportpotential ausbauen. Neben den internen wirtschaftspolitischen Änderungen sei auch ein weiterer Zustrom von ausländischem Kapital nötig. Hierbei hofft man, mit dem bereits verabschiedeten Gesetz für ausländische Investitionen und Joint-Ventures sowie der Schaffung von sogenannten Freihandelszonen wichtige Voraussetzungen zu schaffen. Die Hoffnung auf ausländisches Kapital wird mit folgendem markanten Satz untermauert: "Es ist besser, wenn wir in Polen zigtausende oder gar hunderttausende polnische Werktätige haben, die hier in Unternehmen arbeiten, die ganz bzw. teilweise ausländischem Kapital gehören, als wenn wir uns mit der Abwanderung der Menschen ins Ausland, insbesondere junger Menschen, abzufinden hätten."

Abschließend wird noch erwähnt, daß die Verwirklichung des Konsolidierungsplans und des damit einhergehenden Strukturwandels, unweigerlich auf Widerstand von seiten verschiedener Bevölkerungs- und Berufsgruppen stoßen werde. Die Fähigkeit, die Widersprüche zwischen den Gruppeninteressen und dem gesamtgesellschaftlichen Interesse zu überwinden, sei im hohen Maße für den Erfolg des Konsolidierungsplanes entscheidend. Deshalb sei eine Demokratisierung des gesellschaftspolitischen Lebens und die Herausbildung von politischen Institutionen und Mechanismen, die zu einer Lösung dieser Widersprüche beitragen, unausweichlich. Der Konsolidierungsplan sollte Gegenstand eines neuen "Gesellschaftsvertrages" und Beratungsgegenstand bei den Verhandlungen am "runden Tisch" sein.

## 2.2. Bewertung der neuen Konzeption

Der Konsolidierungsplan setzt, obwohl er in weiten Bereichen konzeptionell (insbesondere bei den langfristigen Zielen und in der grundsätzlichen ordnungspolitischen Zielrichtung) mit dem Realisierungsprogramm übereinstimmt, neue wirtschaftspolitische Akzente. Weitaus deutlicher zielt der Plan auf eine rasche Verbesserung der schlechten Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Bereichen der Güterversorgung und des Wohnungsbaus sowie auf eine Bekämpfung der Inflation. Dabei wird eine neue sektorale Schwerpunktsetzung vorgenommen. Der gesamte Nahrungsgütersektor und der Wohnungsbau sollen künftig vorrangig entwickelt werden, was im "Realisierungsprogramm" in dieser Form nicht enthalten war. Zudem soll ein Teil der Rüstungsproduktion für die Erzeugung von Konsumgütern umgestellt werden. Dies bedeutet eine deutliche Abkehr von der jahrzehntlang verfolgten Entwicklungsstrategie, die vorrangig auf den schwerindustriellen Sektor orientiert war. Neu ist auch die starke Betonung des Umweltschutzes. Die teilweise dramatischen Umweltkrise in Polen hat hier zu einem eindeutigen Umdenken gezwungen. Ein wichtiger Unterschied besteht auch in dem Einführungskonzept der Reform: Während die Regierung Messner noch mit einer Preisreform die Annäherung an das wirtschaftliche Gleichgewicht einleiten wollte, sieht der Konsolidierungsplan jetzt weitreichende Maßnahmen zur Etablierung von Marktstrukturen und die damit verbundene Angebotsförderung als wirtschaftspolitisch vorrangig an.

In den ordnungspolitischen Vorstellungen findet man in vielen Bereichen eine starke Übereinstimmung mit dem "Realisierungsprogramm der zweiten Reformetappe", wobei jedoch präzisere und "radikalere" Formulierungen anzutreffen sind und einige neue Vorschläge unterbreitet werden. In ähnlicher Stoßrichtung wie im "Realisierungsprogramm" gehen die Forderungen des Konsolidierungsplans nach "Gleichberechtigung aller Eigentumssektoren, Erweiterung der Selbständigkeit und Selbstfinanzierung der Unternehmen" sowie die Beseitigung bürokratischer Hemmnisse, die die Gründung neuer Unternehmen verzögern und die Wirtschaftsabläufe stören. Neu ist indes die Anregung, die Ministerien und sogenannten Volksräte aus den Gründungsorganen der staatlichen Betriebe zurückzuziehen und diese direkt dem Fiskus (Staatschatz; eine staatliche Vermögensverwaltung im Rahmen des Finanzministeriums) zu übertragen. Dahinter steht wohl die Überlegung, die Einflußnahme der regionalen bzw. zentralen Bürokratie auf Unternehmensentscheidungen institutionell auszuschließen, und die Staatsunternehmen - ähnlich wie in westlichen Marktwirtschaften - unter gleichen ökonomischen Rahmenbedingungen wie andere Unternehmensformen wirtschaften zu lassen. Zudem wird auch explizit gefordert, daß die Umwandlung von Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften sowie die Verpachtung einzelner Betriebe bzw. Betriebszweige gefördert werden soll.

Noch deutlicher wird die Entmonopolisierung der Wirtschaft gefordert, die schon in den nächsten zwei Jahren abgeschlossen sein soll. Dies erscheint jedoch angesichts der seit Jahrzehnten verfestigten Wirtschaftsstrukturen kaum

realistisch. In diesem Zusammenhang ist jedoch ein neuer Aspekt des Konsolidierungsplanes von Interesse. Es wird angeregt, weitgehend die staatlichen Bauunternehmen aufzulösen und insbesondere im Wohnungsbau verschiedenen kleinen Genossenschaften, Arbeitskollektiven, Aktiengesellschaften und Privatunternehmen die Möglichkeit zu geben, wirtschaftlich aktiv zu werden. Angesichts der Dauerkrise im Wohnungsbau scheint man hier zu radikalen Lösungen bereit zu sein.

Neu ist die ausdrückliche Absicht, die Organisationen für die Zuteilung von Inputs rasch zu beseitigen. Dies stellt eine wichtige organisatorisch-institutionelle Voraussetzung dar, den Zuteilungsmechanismus zu beseitigen und zur Marktkoordination überzugehen. Auch die Formulierungen zur Umgestaltung der zentralen Institutionen enthalten einige neue Akzente. Offen wird eingestanden, daß es sich hier, trotz der bereits eingeleiteten Änderungen, um den schwächsten Teil des Reformprozesses handelt. Dies spricht die oft beobachtende Praxis an, daß zwar Branchenministerien aufgelöst und in funktionelle Ministerien umgewandelt werden, doch einzel Abteilungen nach ähnlichen Methoden arbeiten wie die früheren Ministerien.

In den vorhergehenden Reformvorstellungen nicht enthalten war auch der Vorschlag, die Planungskommission in ein Zentralamt für Planung (Centralny Urząd Planowania, CUP) umzuwandeln, das weitgehend Stabsfunktionen zu übernehmen hat. Diese Namensänderung ist insofern aufschlußreich, da ein solches Amt schon einmal von 1945 bis 1948 bestand. Zu dieser Zeit existierte ein gemischtes Wirtschaftssystem mit verschiedenen Eigentumssektoren (privat, genossenschaftlich, staatlich) und unterschiedlichen Lenkungsformen (direkt, indirekt). Das CUP stand damals unter dem politischen Einfluß der PPS (Polnischen Sozialistischen Partei, Polska Partia Socjalistyczna), die ein solches gemischtes Wirtschaftssystem propagierte<sup>57</sup>. Dabei läßt sich durchaus feststellen, daß die heutige wirtschaftspolitische Konzeption Parallelen zu damaligen Vorstellungen der PPS aufweist.

Ein wichtiger Unterschied des Konsolidierungsplanes zum Realisierungsprogramm besteht in der Preis- und Einkommenspolitik sowie in der Inflationsbekämpfung. In diesem Bereich hat sich jetzt stärker das Konzept von W. Baka, Nationalbankpräsident und wichtiger Initiator der neuen Wirtschaftspolitik, durchgesetzt. Diese Vorstellungen, niedergelegt in dem "Programm zur Stärkung des Geldes", bezeichnete Baka in einem Interview zwar zu 60 % identisch mit dem "Realisierungsprogramm", er strich allerdings auch die Unterschiede in der Preis- und Einkommenspolitik heraus<sup>58</sup>. In diesem Bereich schlägt das Konsolidierungsprogramm ein ähnlich differenziertes Vorgehen vor, wie es auch in den Vorstellungen des Konsultativen Wirt-

<sup>57</sup> Vgl. P. Pysz, W. Quaisser: Die Umwandlung des polnischen Wirtschaftssystems von 1944 bis 1956, in: P. Gey, J. Kosta, W. Quaisser, (Hg): Sozialismus und Industrialisierung, Die Wirtschaftssysteme Polens, Jugoslawiens, Chinas und Kubas im Vergleich. Frankfurt/New York 1985, S. 97-114.

<sup>58</sup> Szansa polskiej reformy, rozmowa "TL" z Prof. Władysławem Baka, in: Trybuna Ludu, 19.12.1988.

schaftsrates vorzufinden ist. Im einzelnen beinhaltet es, daß bei wichtigen subventionierten Grundnahrungsmitteln die amtliche Preise gering, bei einigen wichtigen Inputs (Energie) stärker und bei Märkten mit starken Ungleichgewichten, insbesondere bei industriellen Konsumgütern, am stärksten steigen sollen. Dort wo die Marktstrukturen es zulassen und geringe Ungleichgewichte bestehen, sollen die Preise freigegeben werden. Die Wirtschaftspolitik soll stärker auf eine restriktive Geldpolitik zielen, um der Inflation entgegenzuwirken, wobei außerdem die Indexierung von Löhnen und Einkommen aufgegeben werden soll.

Obwohl der Entwurf zum Konsolidierungsplan in vielen Passagen sowohl umfassendere und teilweise neue Reformvorstellungen entwickelt als auch die wirtschaftspolitischen Akzente stärker auf eine Inflationsbekämpfung setzt, können folgende Kritikpunkte angeführt werden: Erstens, trotz einer präziseren Sprache beinhalten einige Passagen des Textes, wie aus vielen offiziellen Reformdokumenten bekannt, Allgemeinplätze und unklare Konzepte (letzteres gilt insbesondere für den Kapitalmarkt). Zudem erscheinen einige Ziele, u.a. die Senkung der Inflationsrate auf 5 bis 6 % bis 1995 und die Herstellung eines makroökonomischen Gleichgewichtes angesichts der bestehenden Strukturprobleme der Wirtschaft, als kaum realistisch. Zweitens fehlen bei der Zielsetzung Prioritäten (z.B. bei Zielkonflikten zwischen dem Wachstums- und Gleichgewichtsziel) sowie eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten und Instrumente zur Inflationsbekämpfung. Drittens hat man den Eindruck, daß das Programm stark unter dem Eindruck der miserablen Binnenmarktversorgung entstand und sich auf Konsumgüterbereiche konzentriert (Landwirtschaft, Wohnungsbau). Die Frage entsteht, ob dies wirklich die zukunftssträchtigen Sektoren der polnischen Wirtschaft sind. Insgesamt hat man den Eindruck, daß der Konsolidierungsplan zwar in einigen Bereichen wichtige Erweiterungen und neue Reformideen vorstellt, das jedoch weniger als ein handlungsanweisendes Konzept, sondern vielmehr als eine Art "Grundsatzprogramm" der neuen Regierung Rakowski anzusehen ist, in dem die neue "Wirtschaftsphilosophie" und die grob umrissenen wirtschaftspolitischen Ziele präsentiert werden. In dieser Funktion sollte er auch als Grundlage für die Diskussionen am "Runden Tisch" dienen.

Auch in Polen wurde der Entwurf von verschiedenen Institutionen und Ökonomen kritisiert. Bemerkenswert ist hierbei eine Diskussion in der "Kommission für Politische Ökonomie, Wirtschaftsreform und Selbstverwaltung" des ZKs der PVAP. Das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen war, daß eine "Stellungnahme" für die Parteiführung verabschiedet wurde, in der im abschließenden Teil festgestellt wird, daß die gegenwärtige Form des Regierungsprojektes noch keine ausreichend klare und eindeutig neue Wirtschaftspolitik vorstellt<sup>59</sup>. Die Kommission bemängelte vor allem die unklaren Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung und Geldpolitik und schlug deshalb

<sup>59</sup> Stanowisko komisji KC PZPR, in: Trybuna Ludu, 30.11.1988.

vor, den Konsolidierungsplan zu überarbeiten<sup>60</sup>. Ende Januar 1989 verabschiedete schließlich der Sejm nach kritischen Diskussionen den leicht modifizierten Konsolidierungsplan zusammen mit dem Jahresplan und anderen Wirtschaftsgesetzen<sup>61</sup>.

### 3. Eingeleitete Reformmaßnahmen und neue Gesetze

Schon zu seinem Amtsantritt hatte Premierminister Rakowski im September 1988 angekündigt, die bestehenden Entwürfe der Wirtschaftsgesetze ("Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit", Joint-Ventures und ausländische Investitionen), die unter der Regierung Messner ausgearbeitet wurden, neu zu gestalten. Unter großem Zeitdruck überarbeitete man die Vorlagen und übergab sie schließlich im Dezember dem Sejm zur Beratung. Schließlich verabschiedete das Parlament noch vor Weihnachten mit nur geringfügigen Änderungen das Gesetz über die "Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung" und über die "wirtschaftliche Betätigung unter Beteiligung ausländischer Partner", die ab dem 1.1.1989 Gültigkeit erhielten. Die Gesetze sind deshalb von grundlegender Bedeutung, weil sie einen Wirtschaftsmechanismus auf weitgehend marktwirtschaftlicher Grundlage festschreiben sollen. Nicht zuletzt deshalb werden sie in Polen als "historische" Gesetze bezeichnet. Sie gehen in nicht unwesentlichen Punkten über die vorhergehenden Entwürfe hinaus.

Im folgenden werden die wesentlichen Regelungen der Gesetze und die wichtigsten Reformmaßnahmen der Regierung Rakowski vorgestellt:

#### 3.1. Das Gesetz zur "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit" sowie neue finanzielle und steuerliche Regelungen für Staatsunternehmen

Herausragend für die neue polnische Wirtschaftsordnung ist das Gesetz über die "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit", das den schon im "Realisierungsprogramm der zweiten Reformetappe" und im "Konsolidierungsplan" formulierten Grundsatz der "Gleichheit aller Wirtschaftssektoren" (des staatlichen, genossenschaftlichen und privaten) festschreibt. Künftig sollen die verschiedenen Unternehmensformen steuerlich und im Hinblick auf den Zugang zu Bankkrediten sowie Produktionsmitteln gleichbehandelt werden. Jedem polnischen Bürger ist es jetzt erlaubt, ohne staatliche Konzession ein eigenes Unternehmen zu gründen; d.h. eine einfache Registrierung in das Handels- und Gewereregister genügt. Anträge zur Registrierung sollen nur noch unter formellen Gesichtspunkten geprüft und innerhalb von 2 Wochen entschieden werden. Nur in wenigen Produktionszweigen ist weiterhin eine staatliche Konzessionierung (Spiritosen, Zigaretten, Waffen oder Sprengstoffen) vorgesehen.

<sup>60</sup> T. Jezioranski: Do pracowania, plan konsolidacji gospodarki, in: *Życie Gospodarcze*, 11.12.1988

<sup>61</sup> Pospiech nie jest dobrym doradcą, in: *Życie Gospodarcze*, Nr.6, 1989.

Bemerkenswert ist, daß die bisherige Obergrenze von 50 Beschäftigten in Privatfirmen entfällt. Zudem wird die Freiwilligkeit des Beitritts in Wirtschaftsvereinigungen garantiert und den Ministerien verboten, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die - wie bisher oft geschehen - das Gesetz in seinen Wirkungen einschränken. Stärkere staatliche Einflußmöglichkeiten bleiben nur im Bereich des Außenhandels bestehen. Das zuständige Ministerium erhält hier das Recht, diejenigen Waren und Dienstleistungen, für die eine Konzession notwendig ist, zu bestimmen. Der Ministerrat wird allerdings ermächtigt, den Umfang dieser Liste einzuschränken<sup>62</sup>.

Man hofft, daß es aufgrund dieses Gesetzes zu zahlreichen Unternehmensgründungen vor allem in den konsumnahen Wirtschaftsbereichen kommen wird. Die daraus folgende Angebotssteigerung soll dann die kritische Binnenmarktversorgung verbessern. Bemerkenswert ist auch, daß erstmals im Nachkriegspolen eine unabhängige Organisation zur Förderung des privaten Unternehmertums zugelassen wurde<sup>63</sup>. Im Sejm wird auch ein neues Handwerksgesetz beraten, das den Tätigkeitsbereich dieses Gewerbes erweitern und eine völlige Selbstverwaltung ihrer Organisationen einführen will. Die konkrete Ausgestaltung dieses Gesetzes ist in Polen allerdings noch umstritten<sup>64</sup>.

Die Herstellung von Konkurrenzstrukturen in der Wirtschaft soll auch durch ein Antimonopolgesetz gefördert werden. Das Gesetz wurde vom polnischen Parlament schon am 28.1.1987 verabschiedet, und es trat am 1.1.1988 in Kraft. Die verschiedenen gegen Monopolpraktiken gerichteten Maßnahmen werden jetzt allerdings als unzureichend angesehen, und man beabsichtigt eine Novellierung des Gesetzes. Dabei sieht man vor, Betrieben, die zuvor großen Konzernen angehörten, das Recht zu geben, sich von diesen zu trennen und eigene Unternehmen zu gründen<sup>65</sup>.

Mitte Februar wurden neue Finanz- und Steuergesetze beschlossen, die vor allem die Finanzwirtschaft der Staatsunternehmen neu regeln. Kernstück der Änderungen ist hier die Etablierung von zwei neuen Fonds, des Gründungs- und Unternehmensfonds. Während der Gründungsfonds dem staatlichen Kapitalanteil entspricht, besteht der Unternehmensfonds aus dem Kapitalanteil des Unternehmens. Ziel des Gesetzes ist es, die Selbstständigkeit und Selbstfinanzierung der staatlichen Betriebe zu fördern, und sie stärker zu unternehmerischen Handeln zu motivieren. Aufgehoben wurden die obligatorischen Fonds, d.h. Betriebe können jetzt weitgehend eigenständig über ihren Gewinn entscheiden. Die Unternehmen müssen allerdings dem Staat Dividenden auf seinen Kapitalanteil bezahlen, und sie werden deshalb bestrebt

<sup>62</sup> Sejm uchwałił ustawy, wytyczające nowe drogi w ekonomice, in: Trybuna Ludu, 27.12.1988; der Gesetzentwurf ist veröffentlicht worden in: Reforma Gospodarcza, Dodatek "Rzeczpospolita" vom 15.12.1988; die folgenden Ausführungen stützen sich auf diese Quellen.

<sup>63</sup> Ostinformationen, 19.10.1988, S. 28, Polen läßt Förderung der Privatwirtschaft zu.

<sup>64</sup> Sejm uchwałił ..., op. cit.

<sup>65</sup> NfA vom 26.3.1987, Polen will Monopolpraktiken unterbinden; NfA vom 11.4.1989, Polen setzt neue Akzente in der Wirtschaft.



sein, diese durch die Erhöhung ihres eigenen Kapitalanteils mittels hoher Gewinne und Investitionen zu vermindern. Dadurch sollen sie zu einem gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Verhalten veranlaßt werden. Bemerkenswert ist auch, daß in dem neuen Steuergesetz der Einkommenssteuersatz für juristische Personen von 65 % auf 40 % gesenkt wurde<sup>66</sup>. Ein neues Einkommensteuergesetz, das die sehr unterschiedliche Besteuerung verschiedener Wirtschaftstätigkeiten beseitigen soll, will man allerdings nach Auskunft des Finanzministers nicht vor 1991 in Kraft setzen<sup>67</sup>.

### 3.2. Gesetz über die "Wirtschaftstätigkeit mit Beteiligung ausländischer Partner"

Neben dem Gesetz zur "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit" ist die Neufassung des "Joint-Venture Gesetzes" von 1986 von herausragender Bedeutung für die künftigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der polnischen Wirtschaft. Um dieses Gesetz hat es in Polen etliche Diskussionen gegeben, wobei es immer wieder um die Frage ging, inwieweit die Regelungen den Vergleich mit den Gesetzen in anderen sozialistischen Ländern standhalten können. Dabei bemühte man sich nach eigenen Angaben, den Vorschlägen von Seiten des "internationalen Kapitals und ausländischer Wirtschaftsorganisationen" u.a. der UNIDO nachzukommen. Schließlich wurde ein Entwurf angenommen, der in einigen Bereichen wesentlich weiter geht als das Gesetz von 1986 und der im Kern - mit einigen Ergänzungen - den Vorschlägen entspricht, wie sie schon im Sommer bzw. Herbst dieses Jahres bekannt waren<sup>68</sup>. Das Gesetz, das man nun für "wettbewerbsfähig" mit denen anderer sozialistischer Länder hält, beinhaltet im Kern folgende neu Regelungen<sup>69</sup>:

Künftig sind die rechtlichen Grundsätze für Unternehmen, die mit ausländischem Kapital zusammenarbeiten, identisch. Dies bedeutet, daß es keine getrennte Behandlung der Investitionen von Auslandspolen, wie es zuvor mit dem Gesetz zu den sogenannten Polonia-Firmen vom 6.7.1982 bestand, und sonstigen Ausländern (Joint-Venture-Gesetz vom 23.4.1986) mehr geben wird. Die existierenden Polonia-Firmen (etwa 700) können sich künftig in Gesellschaften des neuen Rechtes umwandeln, oder bis zum Ablauf ihrer Lizenz

<sup>66</sup> Reforma Gospodarcze, Dodatek "Rzeczpospolitej", Nr. 153 vom 13.2.1989; NfA vom 13.4.1989, Polens Wirtschaftsreform wird weitergeführt.

<sup>67</sup> Zmiany strukturalne, ograniczanie inflacji, in: Rzeczpospolita vom 26.1.1989.

<sup>68</sup> Vgl. hierzu W. Quaisser: Die außenwirtschaftliche Situation Polens zu Beginn der zweiten Reformetappe, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 128, München 1988.

<sup>69</sup> Der Gesetzentwurf ist veröffentlicht worden in: Reforma Gospodarcza, Dodatek "Rzeczpospolita" vom 15.12.1988; eine deutsche Übersetzung des Gesetzes findet sich in: Bundesstelle für Außenhandelsinformationen, Ausländisches Wirtschafts- und Steuerrecht, Reihe A: Gesetzestexte und Erläuterungen (AWst Nr. A-3/89), Februar 1989; Polen, Gesetz über die wirtschaftliche Tätigkeit ausländischer Personen vom 23.12.1988; eine Kommentierung des Gesetzes von polnischer Seite findet sich in: Rynki Zagraniczny vom 7.12.1988, Nowa ustawa - nowe nadzieje; die folgenden Ausführungen stützen sich auf die oben genannten Quellen.

auf der Basis des alten Gesetzes weiterarbeiten. Allerdings wurden einige Vorschriften des alten Polonia-Gesetzes novelliert und dem neuen Gesetz angeglichen (Senkung der Umtauschpflicht für Exporterlöse, Senkung der Einkommenssteuer).

Eine der wichtigsten neuen Regelungen des Gesetzes betrifft die Ausweitung der Berechtigten zur Gründung eines Joint-Ventures. Künftig können nicht nur Unternehmen des vergesellschafteten Sektors, sondern auch Privatbetriebe und natürliche Personen ein Joint-Venture mit einem ausländischen Partner gründen. Zudem wurde die Vorschrift gestrichen, daß der Leiter eines Gemeinschaftsunternehmens bzw. der Vorstandsvorsitzende ein polnischer Staatsbürger mit ständigem Wohnsitz in Polen sein muß. Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung können grundsätzlich als GmbH oder als Aktiengesellschaft geführt werden, für die das Handelsgesetz gilt. Ferner wurde die Regelung aufgehoben, daß der ausländische Partner höchstens einen Kapitalanteil von 49 % besitzen kann. Jetzt sind 100prozentige Direktinvestitionen möglich. Umgekehrt darf jedoch der Kapitalanteil des ausländischen Partners nicht unter 20 % liegen und muß mindestens 50.000 US \$ betragen. Neu ist auch, daß Ausländer künftig in Polen Grund und Boden erwerben können, was allerdings genehmigungspflichtig ist.

Die Genehmigung der Gemeinschaftsunternehmen erfolgt durch eine eigens einzurichtende Agentur für ausländische Investitionen, die vom Premierminister berufen wird. Der Antrag zur Genehmigung des Gemeinschaftsunternehmens muß allerdings recht detaillierte Unterlagen über Gegenstand, Umfang und Zeitraum der Tätigkeit des Unternehmens enthalten, was möglicherweise die spätere unternehmerische Tätigkeit beschränken könnte. Genehmigungspflichtig sind die Höhe des Stammkapitals, die Art der Einlagen, der Standort und der Unternehmenszweck. Der Behörde wird das Recht eingeräumt, gewisse Auflagen zu erteilen. Bei Ablehnung des Antrages ist zudem der Rechtsweg ausgeschlossen. Ferner kann die Genehmigung "sonstige Bedingungen" enthalten, die dem Unternehmen bei seiner Tätigkeit zur Auflage gemacht werden. Diese vage Formulierung birgt Gefahr bürokratischer Eingriffe in sich. Die Prüfung des Antrages muß innerhalb von 2 Monaten erfolgen (in dem alten Gesetz 3 Monate). Er gilt als angenommen, wenn in diesem zeitlichen Rahmen keine Ablehnung erfolgt. Auf Antrag erteilt der Finanzminister eine Garantie für Entschädigungsleistungen in Höhe des eingebrachten Kapitals für Verluste infolge von Verstaatlichungen, Enteignungen oder anderer Beschlüsse mit ähnlichen Folgewirkungen.

Um die Attraktivität für ausländische Investitionen in Polen zu erhöhen, wurden die finanziellen Regelungen geändert. Die Einkommenssteuer wurde von 50 % auf 40 % gesenkt. Bei Exporten ist eine zusätzliche Steuernachlaß bis auf 10 % möglich. Die Einkommensteuer wird in den ersten 3 Jahren erlassen. Zudem besteht die Möglichkeit, eine weitere Steuerbefreiung von 3 Jahren zu erreichen, wenn das Unternehmen in einer der sogenannten Präferenz-Branchen tätig ist. Diese werden vom Ministerrat in einer gesonderten Verordnung festgelegt. Außerdem wurde die Mindestgrenze des obligatori-

schen Devisenverkaufs von bisher 25 % auf 15 % herabgesetzt, wobei auch in einzelnen Fällen dieser Satz noch niedriger angesetzt werden kann. Für deutsche Investoren bestehen allerdings aufgrund des deutsch-polnischen Doppelbesteuerungsabkommens gewisse steuerliche Vorteile. Der dem ausländischen Partner nach Abzug der Steuern zustehende Gewinnanteil in Devisen kann frei in das Ausland transferiert werden. Über den in Zloty anfallenden Gewinnanteil kann jedoch nur in Polen verfügt werden.

Neben diesem neuen Gesetz sind weitere Änderungen im Außenhandelsystem vorgenommen worden. Dies betrifft u.a. die Erweiterung der Außenhandelsrechte für Unternehmen. Grundsätzlich darf jeder Betrieb - einschließlich des Privatsektors - seit 1989 selbstständig Außenhandel betreiben. Dies bedarf allerdings einer staatlichen Genehmigung. Zudem besitzt der Staat weiter bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen das Recht, einzelnen Betrieben Anweisungen zu geben. Schließlich können die Behörden im Falle - wie es offiziell formuliert wird - "der Beeinträchtigung der staatlichen Interessen" die Genehmigung für Auslandsgeschäfte verweigern<sup>70</sup>. Weitere bis Herbst 1988 durchgeführte Maßnahmen im Außenwirtschaftsbereich wurden in einem gesonderten Gutachten behandelt<sup>71</sup>.

### 3.3. Das Gesetz zur Umwandlung der Planungskommission in das "zentrale Planungsamt"

Mit diesem schon im Konsolidierungsplan angekündigten Gesetz wird eine Änderung der Aufgaben und Machtbefugnisse der ehemals alle Planungsaktivitäten koordinierenden und letztlich mit weitreichenden Befugnissen ausgestatteten zentrale Planungsbehörde angestrebt. Dabei spielt der historische Bezug des Namens - wie schon erwähnt - eine bezeichnende Rolle. Das zentrale Planungsamt (Centralny Urząd Planowania, CUP) existierte schon von Mitte bis Ende der 40er Jahre und war damals eine eher indirekt die Wirtschaftspolitik beeinflussende Behörde. Ähnliche Funktionen soll das neue CUP übernehmen und im wesentlichen als stabsmäßige Behörde organisiert werden. Man beabsichtigt, sie von der Detailplanung zu befreien und ihr vor allem strategische Planungen sowie die Ausarbeitung von Prognosen der Wirtschaftsentwicklung zu übertragen<sup>72</sup>.

In diesem Zusammenhang ist auch die Anweisung des Industrieministers Wilczek erwähnenswert, die Zahl der Mitarbeiter seines Ministerium um die Hälfte zu reduzieren und den verbleibenden entsprechende Gehaltserhöhungen zukommen zu lassen. Zudem beseitigte er 486 von insgesamt über 734

<sup>70</sup> Handel zagraniczny, Roznorodność, in: Rzeczpospolita vom 18.7.1988.

<sup>71</sup> W. Quaisser: Die außenwirtschaftliche Situation Polens zu Beginn der zweiten Reformetappe, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 128, München, September 1988.

<sup>72</sup> W. Lesinski: CUP Reddivius, in: Życie Gospodarcze, Nr. 1. 1984; die neuen Aufgaben des CUP beschreibt dessen Leiter F. Gaik: Nowe funkcje i struktura organizacyjna centralnego organu planowania, in: Reforma Gospodarcza, Dodatek "Rzeczpospolitej", vom 9.3.1989.

administrative Vorschriften zur Lenkung der Industrieproduktion. Einen ähnlichen Schritt unternahm das Landwirtschaftsministerium, das etwa 300 solcher Vorschriften aufhob. Wilczek forderte die anderen Ministerien auf, einen ähnlichen Weg einzuschlagen, um die Arbeitsweise und die Effektivität der zentralen Organisationen zu verbessern<sup>73</sup>.

#### 3.4. Die Entmonopolisierung des landwirtschaftlichen Aufkaufs

Ende Oktober beschloß die Regierung Rakowski eine wichtige Maßnahme im Agrarbereich. Endlich wird nun das staatliche Aufkaufmonopol für landwirtschaftliche Erzeugnisse aufgehoben, was die Regierung Messner nach dem Debakel der Preisreform zunächst auf die lange Bank geschoben hatte. Zweifellos stellt dies eine mutige und langfristig äußerst wichtige ordnungspolitische Änderung dar, die die Organisation und die Strukturen des ländlichen Raums einschließlich des Vermarktungssystems verändern wird. Am 1.1.1989 wurde für die grundlegenden landwirtschaftlichen Produkte (Fleisch, Getreide, Futter und Milch) das staatliche Monopol für Aufkauf, Verarbeitung und im Einzelhandel, beseitigt. Nun können staatliche, genossenschaftliche und private Betriebe gleichermaßen sich im An- und Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie bei deren Verarbeitung frei betätigen. Dadurch sollen die amtlichen Agrarpreise, das Kartensystem (vor allem bei Fleisch) sowie langfristig die Subventionen abgeschafft bzw. stark begrenzt werden. Der Staat beabsichtigt, sich mit Hilfe spezieller Binnenmarktorganisationen auf Interventionen und Lagerhaltung zur Versorgungssicherung großer städtischer Agglomerationen zu beschränken. Mit diesen Maßnahmen sollen die Tierproduktion stimuliert, die Ressourcen besser genutzt, auch im staatlichen Bereich Kosten gesenkt und eine bessere Qualität sowie breiteres Sortiment von Agrarerzeugnissen erreicht werden<sup>74</sup>.

Ein Schlüsselprodukt auf dem Nahrungsmittelmarkt und in der Präferenz der polnischen Verbraucher ist Fleisch. Hier soll zunächst - bis auf einige Experimentierregionen - das Kartensystem mit den amtlichen Preisen beibehalten werden. Private Metzger mit staatlich überprüften sanitären Ausrüstungen können allerdings zu freien Preisen kaufen und verkaufen. Sie sind aber auch berechtigt, ihre Erzeugnisse zu amtlichen Preisen (d.h. auch auf Karten) zu verkaufen und erhalten hierfür entsprechende Subventionen. Darüber hinaus können auch Erzeuger des vergesellschafteten Sektors mit besonders günstigen Produktionsergebnissen<sup>75</sup> Fleisch zu freien Preisen veräußern. Gleichzeitig beabsichtigt man, noch in diesem Jahr in einigen Bereichen freie Marktpreise einzuführen und zum Ausgleich direkte Subventionen an die

<sup>73</sup> Polish Situation Report (RFE), vom 11.11.1988.

<sup>74</sup> M. Makowiecki: Początek Zmian, in: *Życie Gospodarcze*, Nr. 48, 1988; der Ministeratsbeschluß wurde veröffentlicht in: *Reforma Gospodarcza*, in: *Dodatek Rzeczpospolita*, vom 27.10.1988.

<sup>75</sup> die Marktproduktion (netto) bei Schweine- und Rindfleisch dieser Erzeuger muß 1989 um 5 % höher sein als 1987.

Verbraucher zu zahlen. Zunächst sollen die Schweinefleischpreise frei gegeben werden, wobei man den Produzenten amtliche Minimalpreise garantieren will<sup>76</sup>.

Allerdings ist man sich darüber im klaren, daß diese neuen Strukturen im ländlichen Raum sich erst langsam entwickeln werden. Dies gilt vor allem für die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft, d.h. die großen Verarbeitungsindustrien sowie die gesamte Zulieferindustrie. Gerade diese Wirtschaftsbereiche sind für ein leistungsfähiges Agrarsystem von entscheidender Bedeutung. Hierbei sind wiederum die Reformmaßnahmen in den übrigen Wirtschaftsbereichen ausschlaggebend. Zwar setzt das neue Gesetz "zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit" wichtige Rahmenbedingungen, doch bleibt abzuwarten, in welchem Umfang und in welchem Tempo private oder genossenschaftliche Produzenten den staatlichen Großbetrieben Konkurrenz machen werden<sup>77</sup>.

### 3.5. Preispolitische Maßnahmen

Schon die Regierung Messner leitete eine Novellierung des Preisgesetzes ein, die im Kern auf eine stärker marktorientierte Preisbildung zielte. Dennoch behält der Staat in einer Vielzahl von Fällen angesichts bestehender Monopolstrukturen die Kontrolle über die Preise, auf deren Regelungen im einzelnen an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann<sup>78</sup>.

Die konkreten preispolitischen Maßnahmen Rakowskis unterscheiden sich konzeptionell deutlich von denjenigen der vorhergehenden Regierung. Weniger im Nahrungsmittelbereich, sondern vielmehr bei industriellen Konsumgütern, vor allem für PKWs und für Benzin, beschloß die Regierung Ende Dezember 1988 bzw. Anfang Januar 1989 drastische Preiserhöhungen (bei Autos zwischen 80 % und 280 %, bei Benzin um ca. 58 % bei Dieselöl um ca. 30 %). Damit einher ging die Beseitigung des Bezugsscheinsystems, so daß jetzt diese Waren wesentlich teurer und für den polnischen "Normalbürger" kaum noch erschwinglich aber frei einzukaufen sind. Insbesondere bei PKWs war das von den führenden Staats- und Parteikadern bevorzugte Verteilungssystem wenig beliebt, so daß die eingeleiteten Maßnahmen nicht nur Unmutsäußerungen bei der Bevölkerung hervorriefen<sup>79</sup>.

Eine weitere wichtige preispolitische Maßnahme betraf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise, die zum Teil auch rückwirkend galten. Sie zielen zunächst auf eine Verbesserung der Einkommenslage der privaten Landwirte, die sich im letzten Jahr aufgrund der inflationären Entwicklung

<sup>76</sup> Demonopolizacja w rolnictwie; Proces, a nie decyzja jednorazowa; in: Rzeczpospolita, 11.1.1989.

<sup>77</sup> Vgl. auch: Co nam przyniesie demonopolizacja skupu, Bez chudów; in: Polityka vom 5.11.1988.

<sup>78</sup> Vgl. W. Modzelewski: Po nowelizacji ustawy o cenach; in: Rzeczpospolita vom 24.8.1988.

<sup>79</sup> Th. Urban: Hohe Preise für einen Winzling, in: Süddeutsche Zeitung vom 3.1.1989.

verschlechterte. Ein weiteres Ziel ist es, durch entsprechend stärkere Preiserhöhungen für Tierprodukte, die Rentabilität dieses Produktionszweiges zu erhöhen. Man will damit der ungünstigen Entwicklung der Tierzucht in den letzten Jahren entgegenwirken<sup>80</sup>.

Insgesamt sah man Anfang Januar Preiserhöhungen bei Vorleistungs- und Investitionsgütern um 12 %, bei Einzelhandelspreisen um 19,2 %, bei landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen um 10 %, bei Rohstoffen und Energie um 15,5 % vor<sup>81</sup>.

### 3.6. Die Reorganisation des Bankwesens, das Gesetz zur Herausgabe von Obligationen und das neue Devisenrecht

Schon im April 1988 wurden auf einer Ministerratssitzung die Weichen für eine Neuordnung des Bankwesens gestellt. In den folgenden Monaten leitete man vorbereitende Maßnahmen ein, die am 1.1.1989 schließlich in einer Umwandlung des ein- in ein zweistufiges Bankensystem einmündeten. Neben der Zentralbank, die künftig weitaus unabhängiger von der Regierung als bisher ist und die Grundlinien der Geldpolitik bestimmt, bestehen künftig 9 sogenannte Spar- und Kreditbanken. Ferner soll ein Netz von kommerziellen Banken entstehen, die von Regionalbehörden und Unternehmen gegründet werden können; 16 solcher Initiativen soll es schon geben. Ab 1. Juli 1989 soll dann für physische und juristische Personen die freie Wahl des Bankpartners erlaubt sein. Es ist außerdem beabsichtigt, die einzelnen Wirtschaftssektoren (staatlich, privat, genossenschaftlich) bei der Kreditvergabe gleichberechtigt zu behandeln, d.h. sie soll nach rein ökonomischen Kriterien erfolgen. Für die Sparer will man künftig einen positiven Realzins, d.h. über der Inflationsrate liegenden Zinssatz gewähren. Man erhofft sich von diesen Maßnahmen eine Stärkung der Währung und einen effizienteren Einsatz der Ressourcen<sup>82</sup>.

Eine weitere wichtige ordnungspolitische Maßnahme betrifft die Zulassung von Obligationen. Schon 1985 wurde die Herausgabe und der Handel mit Obligationen innerhalb des sozialistischen Sektors mit Genehmigung des Finanzministeriums erlaubt. Diese Maßnahme stieß jedoch nur auf geringes Interesse: Nur 3 Transaktionen dieser Art in Höhe von 20 Millionen Zloty wurden in mehr als zwei Jahren durchgeführt. Ein am 27. September 1988 verabschiedetes Gesetz regelt die Herausgabe und den Handel von Obligationen neu. Zum ersten Mal nach der Einführung des zentralistischen Wirtschaftssystems wird ein vergleichsweise freier Kapitalfluß zugelassen. Die neuen Regelungen erlauben Unternehmen aller Wirtschaftssektoren sowie lokalen Verwaltungseinheiten und registrierten, in wirtschaftlichen Tätigkeiten

<sup>80</sup> Makowiecki: Początek ..., op. cit.

<sup>81</sup> vgl. Centralny Plan Roczny na 1989 rok, in: "Reforma Gospodarcza, Dodatek Rzeczpospolita vom 5.1.1989.

<sup>82</sup> W obronie zlotowki, Projekt reformy systemu bankowego; in: Rzeczpospolita 20.12.1988.

engagierten Stiftungen Anleihen herauszugeben, die wiederum von solchen Organisationen und Privatpersonen gekauft werden können<sup>83</sup>.

Allerdings existieren einige Regelungen, die bei der Herausgabe der Obligationen beachtet werden müssen. Industrieunternehmen dürfen nicht mehr als 50 % ihres Kapitals über Anleihen finanzieren, und lokalen Verwaltungen ist es nicht erlaubt, Obligationen über einen Betrag von mehr als 20 % ihrer jährlichen Budgeteinnahmen herauszugeben. Auf dem Wertpapier müssen der Betrag, die Verzinsung und der Rückzahltermin vermerkt sein. Die Obligationen können grundsätzlich gehandelt werden, obwohl die Art und Weise der Transaktionen nicht näher bestimmt werden. Die Zinsen für die Anleihen werden aus dem Gewinn bezahlt. Unklar bleibt, auf welche Weise die Gewinne künftig bei dem ausgedehnten Subventionssystem, das man erklärmaßen abbauen will, ermittelt werden sollen. Käufer von Anlagen sind deshalb möglicherweise unkalkulierbaren Risiken ausgesetzt<sup>84</sup>.

Eine Besonderheit ist, daß die Anleihen eine weitere Verpflichtung von seiten des Schuldners im Hinblick auf eine bevorzugte Belieferung mit Waren bzw. Dienstleistungen enthalten können. Es wird von dem Berater des Finanzministeriums darauf hingewiesen, daß diese zusätzlichen Leistungen nicht dem eigentlichen Sinn der Obligationen entsprechen, und die Befürchtung geäußert, daß dies den Kapitalfluß hemmt. Doch werden diese "Zugaben" mit den starken binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichten begründet, bei denen die Verzinsung möglicherweise als alleinige Motivation nicht ausreicht, Sparer zu veranlassen, ihr Geld in Obligationen anzulegen<sup>85</sup>.

Am 15.2.1989 verabschiedete der Sejm auch ein neues Devisengesetz, das am 15.3.1989 in Kraft getreten ist. Die neuen Regelungen bringen wichtige Erleichterungen, da praktisch der freie An- und Verkauf von ausländischen Währungen erlaubt wird. Ausländer müssen allerdings ihre Hotelrechnungen weiterhin nach dem offiziellen Kurs bezahlen. Nach dieser Entscheidung ging der freie Devisenkurs deutlich zurück<sup>86</sup>. Ferner können staatliche und genossenschaftliche Betriebe nach dem neuen Gesetz Devisen transferieren, und allen polnischen Unternehmen ist es erlaubt, an den Devisenauktionen der Bank für Exportentwicklung und der Handelsbank teilzunehmen. Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung benötigen hingegen hierzu eine Sondergenehmigung, was dem verkündeten Prinzip der Gleichbehandlung aller Wirtschaftsektoren widerspricht. Zudem bleibt die Regelung bestehen, daß polnische Exporteure einen Teil ihrer Devisenerlöse (abhängig vom Verarbeitungsgrad) an den Staat zum offiziellen Wechselkurs verkaufen müssen. Viele einzelne Regelungen müssen allerdings noch durch entsprechende

<sup>83</sup> Das Gesetz wurde veröffentlicht in: Reforma Gospodarcze, Dodatek Rzeczpospolita vom 12.10.1988; vgl. auch den dort das Gesetz einleitenden Aufsatz von Z. Zdyb: Emisja obligacji, Pierwszy krok w kierunku rynku kapitalowego.

<sup>84</sup> Zbyt: Emisja ..., op. cit.; vgl. R. Stefanowski: Situation Report (Radio Free Europe), 11.11.1989, S. 29-30.

<sup>85</sup> Zbyt: Emisja ..., op. cit.

<sup>86</sup> Realistischer Kurs auf dem Parallelmarkt für Devisen, Handelsblatt vom 16.3.1989.

Durchführungsverordnungen festgelegt werden. Das vorliegende Gesetz stellt wichtige Weichen für die künftigen finanziellen Rahmenbedingungen der Unternehmen, obwohl in einigen Bereichen weiterhin restriktive Regelungen existieren<sup>87</sup>.

### 3.7. Die Entscheidung zur Schließung der Danziger Werft und die Problematik des Konkurses von Unternehmen

Die Ankündigung Rakowskis von Ende Oktober 1988, die defizitäre Danziger Lenin Werft - die Wiege der "Solidarität"- zu schließen, war eine der umstrittensten Entscheidungen der neuen Führungsmannschaft. Die Regierung, aber auch einigen Ökonomen werteten die Schließung als ein Signal und mutigen Schritt, endlich mit der seit Jahren verkündeten wirtschaftlichen Umstrukturierung zu beginnen, die notwendigerweise auch mit der Schließung von unrentablen Unternehmen einhergehen müsse. Begründet wurde die Schließung der Werft mit einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Ergebnisse und den folglich wachsenden Subventionen, rückläufigen Aufträgen und einer weitgehenden Überalterung des Anlagevermögens. Die künftig zu erwartenden Aufträge könnten weitaus kostengünstiger von den technisch besser ausgestatteten Unternehmen im Danziger Raum übernommen werden. Befürchtungen über das Entstehen von Arbeitslosigkeit trat die Regierung mit dem Argument entgegen, daß diese angesichts der Arbeitskräfteknappheit in diesem Wirtschaftsraum nicht zu erwarten sei<sup>88</sup>.

Die "Solidarität" und ihr nahestehende Ökonomen sahen in dieser Ankündigung eine vorwiegend politisch motivierte Entscheidung, um die Opposition zu verärgern und das Klima für die Gespräche zwischen ihnen und der Regierung am "runden Tisch" zu vergiften. Die Argumente der Opposition liefen im Kern darauf hinaus, daß man unter den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen (verzerrte Preisstruktur) überhaupt nicht entscheiden könne, welcher Betrieb rentabel sei und welcher nicht. Zudem sei dies wieder eine rein administrative Entscheidung gewesen, und man müsse dem Betrieb unter den neuen ökonomischen Rahmenbedingungen die Chance zur Umstrukturierung und Entwicklung geben. Schließlich gäbe es weitaus verlustreichere Unternehmen als die Danziger Lenin-Werft, die unter den gegebenen Kriterien eher geschlossen werden müßten. Von einem neuen Stil im Umgang mit der Opposition, wie er sich schon im Dezember 1988 ankündigte, zeugte, daß der der "Solidarität" nahestehende Ökonom R. Bugaj in der bekannten Wochenzeitschrift "Polityka" - Premierminister Rakowski war ehemals Chefredakteur dieser Zeitschrift - die Argumente gegen die Schließung der Werft vorbringen konnte<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> St. Zubczewski: Rzeczywistosc zalegalizowana, in: Życie Gospodarcze, Nr. 11, vom 12.3.1989; Neue Vorschriften zum Devisenbesitz erlassen, in: NFA vom 9.3.1989.

<sup>88</sup> Restrukturyzacja przestaje byc sloganem, in: Trybuna Ludu vom 2.11.1988; vgl. auch A. Mozolowski: Jak to było naprawdę, in: Polityka vom 12.11.1988.

<sup>89</sup> R. Bugaj: Dwugłos o Stoczni Gdanskiej, "Lenin" w Likiwidacji, in: Polityka vom 14.1.1988



Die Reaktion der "Solidarität" auf die Ankündigung der Betriebsschließung blieb nicht aus. Lech Walesa drohte zunächst mit Streiks, zog diese Drohung wohl aufgrund der unkalkulierbaren gesellschaftspolitischen Risiken allerdings wieder zurück, wobei er durchaus Mühe hatte, streikwillige Arbeiter von seiner Position zu überzeugen. Allerdings forderte die Belegschaft eine Modernisierung der Werft<sup>90</sup>. Auch die Regierung zeigte Kompromißbereitschaft und streckte nach Verhandlungen mit der Betriebsleitung die ursprünglich für den 1. Dezember 1988 vorgesehene Schließung der Werft auf etwa 2 Jahre, wobei die sozialen Folgen so gering wie möglich gehalten werden sollen. In dieser Zeit werden noch 19 Schiffe hergestellt, und die verbleibenden 25 Aufträge will man an andere Werften abgeben. Es ist vorgesehen, auf dem Gelände der Werft 16 bis 17 neue wirtschaftliche Einheiten zu schaffen. Neun Aktiengesellschaften seien schon registriert worden, wobei man auch die Hoffnung äußerte, Unternehmen mit Beteiligung ausländischen Kapitals zu gründen. Die neuen Firmen sollen etwa 7500 bis 8300 Personen beschäftigen, was bedeutet, daß etwa 2000 Arbeiter eine neue Beschäftigung suchen müssen<sup>91</sup>.

Abgesehen von dem Konflikt um die Danziger Lenin Werft, der angesichts des Dialogs zwischen Regierung und Opposition an gesellschaftspolitischer Brisanz verloren hat, ist die Frage der Schließung unretabler Unternehmen ein Schlüsselproblem zur Umstrukturierung der Wirtschaft geworden. Zu diesem Zweck hat Industrieminister Wilczek eine Liste von 100 bis 150 Betrieben angefertigt, die in den nächsten Jahren aufgelöst werden sollen. Darüber hinaus ist eine Novellierung des 1984 in Kraft getretenen Konkursgesetzes für staatliche Betriebe dringend geboten, da in den 4 Jahren seines Bestehens kein einziger Betrieb schließen mußte. Ein hoher Beamter des Industrieministeriums machte die gültigen Gesetze für diese Situation verantwortlich<sup>92</sup>.

Das bisherige Gesetz sieht den Konkurs als eine absolute Ausnahme und nicht als eine normale Erscheinung im Wirtschaftsleben vor. Dies kommt u.a. darin zum Ausdruck, daß zunächst ein Programm zur wirtschaftlichen Gesundung und die Einsetzung einer kommissarischen Verwaltung vorgesehen ist. Erst wenn dies nichts fruchtet, wird überhaupt an eine Schließung des Unternehmens gedacht. Darüber hinaus bestehen weitere restriktive Vorschriften bei Feststellung der Zahlungsunfähigkeit. Zwar würden jetzt bis April 1989 einige Bestimmungen im Betriebsgesetz zur Schließung von Unternehmen aufgenommen, doch notwendig sei - nach Aussagen des Vertreters des Industrieministeriums - eine Neufassung des Konkursgesetzes. Ein entsprechender Vorschlag des Ministeriums sei schon zur Beratung beim KERM (Ökonomische Komitee beim Ministerrat). Er zielt auf eine einheitliche Regelung für die einzelnen Wirtschaftssektoren - für den Privatsektor galt bisher das alte Handelsgesetz von 1934. Ein "Gesundungsprogramm" und eine kommissarische Führung des Unternehmens soll künftig die Ausnahme blei-

<sup>90</sup> Walesa voreerst gegen Streiks in Polen, in: NZZ vom 10.11.1988.

<sup>91</sup> Projekt programu zagospodarowania Stoczni Gdanskiej, in: Rzeczpospolita vom 5.1.1989.

<sup>92</sup> Likwidacja czy bankructwo? Restrukturyzacja bez znieczulenia, in: Rzeczpospolita vom 11.1.1989.

ben. Nach diesem Vorschlag soll künftig über den Konkurs eines Unternehmens nicht mehr eine festgelegte Quote, sondern die Zeit bei der Nichtbedienung von Zahlungsverpflichtungen entscheiden<sup>93</sup>.

#### IV. Planziele und Reformmaßnahmen für 1989

Um den zentralen Plan 1989 hat es schon bei den ersten Entwürfen unter der Regierung Messner etliche Diskussionen gegeben. Sie betrafen u.a. die Fragen der Prioritäten bei der Investitionspolitik und die Problematik der Inflationsbekämpfung<sup>94</sup>. Der Rücktritt der Regierung Messner und die Festlegung neuer wirtschaftlicher Schwerpunkte im Rahmen des sogenannten Konsolidierungsplanes verlangten wiederum Korrekturen an den wirtschaftspolitischen Zielen. Schließlich billigte der Ministerrat am 7.12. 1988 den zentralen Plan für 1989, der dann im Januar und Anfang Februar im Sejm beraten wurde. Dabei kritisierten allerdings viele Abgeordnete, daß der Plan zu überhastet aufgestellt und folglich in einigen Teilen nicht konsistent war. Trotz einer Vielzahl von Gegenstimmen verabschiedete letztlich der Sejm den Jahresplan Ende Januar 1989 zusammen mit dem Staatsbudget und dem Konsolidierungsplan<sup>95</sup>. Bemerkenswert ist dabei, daß der Plan sich in Form und Inhalt von denjenigen vergangener Jahre unterscheidet. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Verminderung der Zahl von genau spezifizierten Kennziffern und den Ausbau des finanziellen Teils des Planes. Zum ersten Mal wurde der Finanzplan des Staates Teil des zentralen Plans. Er umfaßt eine Prognose über die Einnahmen des Staates und dessen Investitionsausgaben, den Anstieg der Guthaben, die Sozialleistungen und die Budgetausgaben für bestimmte staatliche Aufgaben<sup>96</sup>.

Entsprechend der Schwerpunktsetzung des Konsolidierungsplanes gab man im zentralen Plan für 1989 der Landwirtschaft, der Nahrungsgüterwirtschaft, dem Wohnungsbau, einer schnellen Einführung des technischen Fortschrittes, dem Umweltschutz und schließlich einer Stimulierung der Exportproduktion Priorität bei den Planzielen. Der Wille zur Verbesserung der Versorgungslage drückt sich u.a. in den ehrgeizigen Wachstumszielen des persönlichen Verbrauchs der Bevölkerung von 4,3-4,5 % und im Anstieg der Konsumgüterproduktion um 6 % und der Dienstleistungen um 6,3 % aus. Man will zudem 203.000 bis 208.000 neue Wohnungen zur Nutzung übergeben und 263.000 renovieren. Bei einem vorgesehenen hohen Investitionswachstum spiegeln sich die wirtschaftspolitischen Präferenzen auch in einem im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen höheren Anstieg der zentral verteilten

<sup>93</sup> Likwidacja ..., op. cit.

<sup>94</sup> Vgl. u.a. M. Misiak: Centralny Plan Roczny 1989, Pytania bez odpowiedzi, in: *Życie Gospodarcze* vom 2.10.1988.

<sup>95</sup> Pospiech nie jest dobrym doradcą, in: *Życie Gospodarcze* vom 5.2.1989.

<sup>96</sup> Centralny Plan Roczny na 1989 rok; veröffentlicht in: *Reforma Gospodarcza, Dodatek "Rzeczpospolita"* vom 5.1.1989; vgl. auch den Kommentar zu dem Gesetz in der gleichen Beilage; die im folgenden angegebenen Planziele sind aus dieser Quelle entnommen.

Importe in der Land- und Bauwirtschaft sowie im Umweltschutz wider. Die ZK-Kommission zu Wirtschaftsfragen merkte allerdings kritisch an, daß die gegebenen ökonomischen Instrumente keine Stimulierung der Marktproduktion garantieren würden. Deshalb müsse man künftig stark darauf achten, die Umverteilung der Produktionsfaktoren zugunsten der Konsumgüterbereiche zu beschleunigen<sup>97</sup>. Auch in den Parlamentsdebatten äußerten viele Abgeordneten Zweifel, ob die aufgestellten Pläne in ausreichendem Maße die Reorientierung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Richtung auf die Konsumgütersektoren und den Wohnungsbau stimulieren<sup>98</sup>.

Wesentliches Ziel der Wirtschaftspolitik ist eine Annäherung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Es ist beabsichtigt, das Staatsdefizit nicht über 1058,5 Mio. Zloty steigen zu lassen und die zentral finanzierten Investitionen nominal um nicht mehr als 26,6 % zu erhöhen. Das Wachstumstempo der Nominaleinkommen der Bevölkerung soll etwa dem Anstieg der Lebenshaltungskosten entsprechen. Die Geldbestände der Bevölkerung sollen Ende 1989 10,2 Billionen Zloty nicht übersteigen, d.h. ihre Wachstumsrate soll von 15,5 % im Jahre 1988 auf 8,9 % gedrückt werden. Die Inflationsrate (ohne Berücksichtigung von alkoholischen Getränken und Tabakwaren) wird für 1989 auf 42 % bis 47 % und ohne Berücksichtigung der Preiserhöhungen vom 1. Januar 1989 auf 16,6 % geschätzt. Es ist allerdings zweifelhaft, ob mit diesen Vorgaben eine spürbare Abschwächung des binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichts erreicht werden kann. Kritisch äußerte sich hierzu die wirtschaftliche Kommission des ZK der PVAP in einer Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik für 1989. Die Kommission betrachtete das geplante Staatsdefizit als zu hoch und forderte, daß die Regierung sich um eine weitere Reduzierung bemühen müsse. Vor allem müsse man aufhören, die Defizite über ungedeckte Kredite der Nationalbank zu finanzieren und forderte die Suche nach anderen Einnahmequellen. So könnte man z.B. auch Staatsanleihen zur Finanzierung der Defizite ausgeben<sup>99</sup>. Auch viele Sejmabgeordnete äußerten in ihren Stellungnahmen zum Jahresplan die Befürchtung, daß die Ungleichgewichte sich vertiefen und die Inflationsrate sich weiter erhöhen könnte<sup>100</sup>.

Ehrgeizige Vorgaben stellen die Planer im Bereich der Produktivitäts- und Wachstumsziele auf. Die Arbeitsproduktivität soll um 4,4 % und die durchschnittliche Produktivität des Anlagevermögens um 0,7 % steigen. Prognostiziert wird ein Rückgang der Materialintensität der Produktion<sup>101</sup> um 2,2 % sowie ein Wachstum der erzeugten Nationaleinkommens um 4,2 % und des verwendeten Nationaleinkommens um 4,8 %. Vorgesehen ist eine Steigerung

<sup>97</sup> Stanowisko Komisji KC PZPR w sprawie polityki społeczno-gospodarczej w 1989 r.; in: Trybuna Ludu 11.1.1989.

<sup>98</sup> Pospiech ..., op. cit.

<sup>99</sup> Stanowiko ..., op. cit.; vgl. auch eine Zusammenfassung der Diskussion, T. Jezioranski: Z prac komisji KC PZPR, ... Żeby powiedzieć nie; in Zycie Gospodarcze vom 15.1.1989

<sup>100</sup> Pospiech ..., op. cit.

<sup>101</sup> gemessen an dem Verbrauch der grundlegenden Energie- und Rohstoffe bezogen auf 1 Mrd. Zloty der Globalproduktion.

der Industrieproduktion im vergesellschafteten Sektor um 4,2 %, wobei die höchsten Wachstumsraten in der Leichtindustrie (6,9 %) und beim Elektromaschinenbau erwartet werden. Im Bereich des Außenhandels sieht der Plan für 1989 eine Fortsetzung der in den letzten Jahren zu beobachtenden stärkeren Westorientierung vor. Während die Exporte in den RGW-Raum nur um 1,8 % und die Importe um 0,9 % steigen sollen, ist beabsichtigt, die Ausfuhren in den konvertiblen Währungsbereich um 11 % und die Einfuhren um 12,9 % (insgesamt 7,9 Mrd. US \$) gegenüber dem Vorjahr zu erhöhen. Für beide Währungsbereiche ist bei den Exporten ein Anstieg von 4,6 % und bei den Importen ein Anstieg um 7,1 % vorgesehen. Die Einfuhr von Vorprodukten soll geringer wachsen (um 5,9 %) als diejenige von Investitionsgütern (17,3 %). Insgesamt will Polen einen Handelsbilanzüberschuß mit dem nichtkonvertiblen Währungsbereich von 0,6 Mrd. Rubel und mit den westlichen Ländern von 1,2 Mrd. US \$ erzielen.

Ausdrücklich wird im Plan erwähnt, daß die Ziele auf der Grundlage der Entwicklung von Marktbeziehungen und einer Begrenzung der staatlichen Interventionen in das Wirtschaftsgeschehen erreicht werden sollen. Schon zu Beginn werden damit die ordnungspolitischen Änderungen abgesteckt, wie sie auch im Konsolidierungsplan der Wirtschaft enthalten sind, d.h. eine Entmonopolisierung von Wirtschaftsbereichen, eine Stärkung der Selbstfinanzierung, die Eliminierung ineffizienter Produzenten und die Entwicklung eines Vorleistungs-, Kapital- und Arbeitsmarktes. Als wichtigste Gesetzesvorhaben zur Erweiterung der betrieblichen Eigenständigkeit ist Abschaffung der Besteuerung auf den überplanmäßigen Lohnanstieg vorgesehen. Die Absicht, den administrativen Einfluß auf die Wirtschaftsabläufe zu vermindern, kommt im Jahresplan u.a. auch darin zum Ausdruck, daß man die Zahl der in Materialbilanzen aufgenommenen und damit einer zentralen Verteilung unterstehenden Produkte deutlich verminderte. Zudem wurde der Umfang der zentral geplanten Importe reduziert und die Möglichkeiten für die betriebliche Importe erweitert.

Nach weiteren Informationen ist geplant, die seit 40 Jahren bestehende Zuteilung von Kohle für die Privatbauern zu beseitigen<sup>102</sup>. Der Ministerrat beschloß außerdem, die rechtlichen Voraussetzungen für wirtschaftliche Experimente bei einigen Betrieben (u.a. spezielle Steuererleichterungen) zu schaffen. Zudem ist beabsichtigt, die Möglichkeit zur Gründung von gemischten Firmen mit staatlichem und privatem Eigentum zu erweitern und die Verpachtung von staatlichem Eigentum zuzulassen. Das staatliche Vermögen soll zwar in den Händen des Fiskus bleiben, doch dessen Nutzung nach dem Zivilrecht erfolgen. Ferner will man das Versicherungsgesetz u.a. dahingehend ändern, daß die staatlichen Versicherungsfirmer ihre Finanzreserven durch die Herausgabe von Wertpapieren erweitern können. Außerdem wurde vom Ministerrat ein neues Umweltgesetz angenommen, das entsprechende Umweltvorschriften präzisiert und die Schaffung eines speziellen Umweltfonds

<sup>102</sup> Mowia ministrowie, M. Wiltczek, Jaki bedzie przysly rok, in: Rzeczpospolita vom 30.12.1988.

vorsieht<sup>103</sup>. Schließlich hat der Sejm Ende Februar über ein Gesetz zu "verschiedenen Voraussetzungen zur Konsolidierung der Wirtschaft" beraten, in dem einige der oben genannten Vorschläge konkretisiert werden. Dabei sind wiederum Sondervollmachten des Ministerrates vorgesehen, um ineffiziente Staatsbetriebe zu sanieren bzw. zu schließen<sup>104</sup>.

Ferner das soll Arbeitsrecht novelliert und die Kompetenzen der Gewerkschaften neu definiert werden. Dabei geht es im Kern um eine Anpassung dieser Gesetze an die neuen Wirtschaftsgesetze und um eine größere "Flexibilität" bei Neueinstellungen und Entlassungen<sup>105</sup>. Nach Ankündigungen der Regierung sollen im ersten Halbjahr 1989 alleine über 30 neue Gesetzentwürfe ausgearbeitet werden, von denen einige eine Schlüsselbedeutung für die weitere Entwicklung haben sollen (u.a. über die Vereinigungen, das Kommunalvermögen, das Gerichtswesen, Kapitalmarkt)<sup>106</sup>. Viele dieser Gesetzentwürfe werden sicherlich erst nach den Verhandlungen am "Runden Tisch" konkretisiert werden.

#### V. Erfolgchancen der Wirtschaftspolitik Rakowskis

Mit dem "Konsolidierungsplan der Wirtschaft" dokumentierte die Regierung Rakowski, daß sie die marktorientierte Wirtschaftsreform, wie sie schon von der vorherigen Regierung Messner im Rahmen der "zweiten Reformetappe" konzipiert wurde, fortsetzen will. Der Plan ist jedoch weniger ein handlungsanweisendes Konzept, als vielmehr ein Dokument, das die neue Wirtschaftsphilosophie widerspiegelt und die Prioritäten der künftigen Wirtschaftspolitik skizziert. Dabei ist erkennbar, daß etwas andere wirtschaftspolitische Akzente als unter der Regierung Messner gesetzt werden. Deutlicher als zuvor wird die Herstellung von Konkurrenzverhältnissen und eine Umstrukturierung der Wirtschaft zugunsten der Konsumgütersektoren und des Wohnungsbaus betont. Ein wichtiger Unterschied zum glücklosen Programm der vorherigen Regierung besteht allerdings in dem Einführungskonzept der neuen Reform. Die Annäherung an das makroökonomische Gleichgewicht über drastische Preiserhöhungen und Subventionsabbau, vor allem im Nahrungsmittelbereich (d.h. über eine drastische Nachfragebeschränkung), wird nicht mehr als einleitender Reformschritt angesehen. Vielmehr will man sich auf einzelnen Teilmärkten, die durch einen großen Nachfrageüberhang gekennzeichnet sind, insbesondere bei industriellen Konsumgütern, markträumende Preise einführen und zugleich Rationierungen und Marktbeschränkungen aufheben, um sich stärker von der Angebotsseite an das Gleichgewicht anzunähern. Dies schließt einen langsamen Subventionsabbau, wie er jetzt auch für den Nah-

<sup>103</sup> Obradowa Rada Ministrow, Przyspieszenie dla konsolidacji, in: Rzeczpospolita vom 20.1.1989.

<sup>104</sup> Obradowa Sejm PRL, in: Trybuna Ludu vom 25-26.2. 1989.

<sup>105</sup> Zmiany w prawie pracy, wystąpienie Jerzego Szretera, in: Rzeczpospolita, vom 10.11.1988

<sup>106</sup> Reorientacja i zmiany, in: Rzeczpospolita vom 8.2.1989.

rungsmittelbereich angekündigt wurde, nicht aus. Zudem wird stärker als zuvor die Inflationsbekämpfung mit Hilfe einer restriktiven Geldpolitik als wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik angesehen.

Für die Beurteilung der Wirtschaftspolitik Rakowskis sind weniger die im "Konsolidierungsplan" grob skizzierten wirtschaftspolitischen Absichtserklärungen, von denen es in Polen schon viele gegeben hat, als vielmehr die konkret verabschiedeten Gesetze und eingeleiteten Reformmaßnahmen ausschlaggebend. Dabei ist der neuen politischen Führungsmannschaft schon zu Beginn, neben einigen spektakulären personalpolitischen Entscheidungen, wie z.B. die Ernennung des Privatunternehmer M. Wilczek zum Industrieminister, durchaus ein entschlossenes Handeln zu bescheinigen. Die Regierung überarbeitete wichtige Gesetzentwürfe und faßte den lang hinausgeschobenen Beschluß zur Aufhebung des staatlichen Aufkaufmonopols in der Landwirtschaft. Die Planungskommission, bedeutsamstes Machtzentrum in einem zentralistischen Wirtschaftssystem, wurde in eine neue Institution mit indirekten Lenkungsaufgaben umgewandelt. Die Regierung Rakowski scheute auch nicht den offenen Konflikt mit der damals noch verbotenen Gewerkschaft "Solidarität" und ordnete, wohl mehr aus politischen als aus ökonomischen Gründen, die Schließung der Danziger Werft an. Die politische Führung war sich anscheinend angesichts der tiefen sozialökonomischen Krise des Landes und des Debakels der Wirtschaftspolitik der Regierung Messner im klaren, daß ein weiteres zögerndes Vorgehen die Wirtschaftsreform ernsthaft gefährden würde.

Von herausragender Bedeutung für die neue Wirtschaftspolitik ist das am 1.1.1989 in Kraft getretene Gesetz zur "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit", das bis auf einige Ausnahmen einen freien Marktzutritt erlaubt und die Gleichbehandlung der Wirtschaftssektoren (staatlich, genossenschaftlich, privat) festschreibt. Prinzipiell waren diese ordnungspolitischen Änderungen schon im "Konzept der zweiten Reformetappe" enthalten, doch ging man nun über die bisherigen Entwürfe hinaus wie z.B. die Beseitigung der Obergrenze für Beschäftigte in privaten Firmen zeigt. Damit ging Polen auch im Vergleich mit anderen Reformen, speziell im Vergleich mit Ungarn, wesentlich weiter, wo noch eine Obergrenze von 500 Beschäftigten im Privatsektor festgelegt wurde. Mit dem Gesetz wurden auch die starken bürokratischen Hindernisse, die bisher Gründungen von Unternehmen erschwerten, abgeschafft. Man löste sich damit letztlich von der noch in der Reformkonzeption zu Beginn der 80er Jahre enthaltenen Illusion, die wirtschaftliche Umgestaltung weitgehend auf den Staatssektor zu konzentrieren. Die Schaffung von Konkurrenzstrukturen wird nunmehr als wesentliche Voraussetzung für die Existenz eines funktionsfähigen Marktmechanismus angesehen.

Auch das neue Gesetz zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit mit ausländischen Partnern setzt wichtige neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen und geht über bisherige Entwürfe hinaus. Hervorzuheben ist hierbei die Möglichkeit 100prozentiger Direktinvestitionen und die Senkung der Steuersätze. Sicherlich konnte damit die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen sozialistischen Ländern und die Chancen für ausländische Investitionen verbessert

werden. Kritisch anzumerken ist allerdings, daß das Klagerecht vor Verwaltungsgerichten bei Ablehnung eines Antrages auf Gründung eines Joint-Ventures gestrichen wurde. Ausländische Investitionen sind deshalb dringend, weil Polen einen Kapital- bzw. Technologiezufluß braucht. Ob sich allerdings die oft hochgeschraubten Erwartungen an ausländische Investitionen erfüllen werden, bleibt abzuwarten.

Zweifellos hat sich mit diesen Reformvorstellungen ein "Paradigma-Wechsel" in der Wirtschaftspolitik vollzogen. Der Markt wird nicht mehr als notwendiges Übel, den es zu simulieren oder in den Planungsprozeß einzubauen gilt, sondern als vorherrschender Allokationsmechanismus angesehen. Zudem soll Konkurrenz nicht nur unter staatlichen Unternehmen, sondern auch zwischen Eigentumssektoren bei freiem Marktzutritt möglich sein. Deutlich kommt die neue "Wirtschaftsphilosophie" in einem Interview des neuen Industrieminister Wilczek zum Ausdruck. Er sieht zwischen zentral gesteuerter Volkswirtschaft und der Marktwirtschaft keine Alternative, und er lehnt explizit den Terminus "sozialistische Marktwirtschaft" ab. Die Lösung sei eine Marktwirtschaft mit der Möglichkeit zu "vernünftigen staatlichen Interventionen" im Interesse der gesamten Gesellschaft. Er gibt allerdings zu, daß die Begrenzung auf "vernünftige" staatliche Interventionen am schwierigsten sei. Sicherlich ist dies kein Konzept einer "laissez faire" Marktwirtschaft. Obwohl er von einem stärkeren staatlichen Interventionismus ausgeht wie es im Rahmen der westlichen Volkswirtschaften zu beobachten ist, liegen jedoch die ordnungspolitischen Vorstellungen dem "schwedischen Modell" weitaus näher als der traditionellen Planwirtschaft<sup>107</sup>.

Entscheidend für die marktorientierte Reform ist, daß sie ordnungspolitisch vervollständigt wird. Geregelt werden muß die auch im Konsolidierungsplan skizzierte Umwandlung des Staatssektors, die darauf zielen soll, die Ministerien und Nationalräte aus den Gründungsorganen der Staatsunternehmen zu entfernen. Die Unternehmen müßten dann dem Finanzministerium unterstellt bzw. in Aktiengesellschaften und gemischte Firmen umgewandelt werden. Das Anfang des Jahres verabschiedete Gesetz zur Finanzierung der staatlichen Betriebe billigt zwar den Betrieben eine größere Unabhängigkeit zu - verbunden mit verschiedenen Anreizen zu Effizienzsteigerungen - doch müssen weitere Maßnahmen folgen. Zudem ist es notwendig, verschiedene gesetzliche Rahmenbedingungen, u.a. im Bereich des Steuerrechtes, zur Gleichbehandlung der Wirtschaftssektoren zu schaffen, was in einigen Bereichen jetzt in Angriff genommen wird. Wichtig wäre auch, die bisher oft übliche Praxis zu verhindern, die Gesetze durch entsprechende Ausführungsbestimmungen zu unterlaufen. Unklare Vorstellungen herrschen zudem noch über einen zu etablierenden Kapitalmarkt. Zwar sind einige Ansätze mit der Herausgabe von Obligationen gemacht worden, doch ist die Frage, ob Aktien frei gehandelt werden dürfen, bisher ungeklärt. Auch ist trotz formal vollzogener Umwandlung des Bankensystems zu bezweifeln, daß die aus den alten Fi-

<sup>107</sup> "Arbeitskraft ist in Polen besonders billig", Der polnische Industrieminister Mieczysław Wilczek über die Reform der sozialistischen Wirtschaft, in: Der Spiegel, Nr.3/1989.

lialen der Zentralbank gebildeten Geschäftsbanken schon jetzt nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeiten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, die Banken könnten nicht ihre Unabhängigkeit bewahren und zunehmend unter dem Druck verschiedener "Pressure-Groups" geraten.

Eine der schwierigsten Fragen im Reformprozeß ist die Inflationsbekämpfung. Kaum realistisch und teilweise widersprüchlich sind dabei die im Konsolidierungsplan formulierten Ziele, in zwei bis drei Jahren sowohl das Staatsdefizit zu beseitigen als auch die Wirtschaft sowie einzelne Märkte stärker ins Gleichgewicht zu bringen und die Inflationsrate deutlich zu reduzieren. Aktuell ist indes der Kampf gegen eine drohende Hyperinflation, die alle Hoffnungen auf eine rasche Einführung des Marktmechanismus zunichte machen würde. Das vorgesehene Staatsdefizit soll zwar in seinem Zuwachs begrenzt werden, bleibt jedoch in hohem Maße auf die Finanzierung mittels ungedeckter Kredite angewiesen. Im Rahmen der gegebenen Strukturen muß auch bezweifelt werden, daß der Staat rasch zu einer restriktiven Geldpolitik übergehen kann. Als Beispiel sind hier die hohen Subventionen im Nahrungsmittelbereich zu nennen, die angesichts des gesellschaftspolitischen Drucks nur langsam abgebaut werden können. Gleichzeitig dürften die von einer Ausdehnung des Marktmechanismus erwarteten Angebotseffekte erst langsam wirken<sup>108</sup>.

Hinsichtlich der Inflationsbekämpfung gab es bei den ökonomischen Beratungen am "Runden Tisch" deutliche Kontroversen. Während die Opposition aus sozialpolitischen Gründen eine Indexierung der Löhne forderte, lehnte die Regierung sowie einige unabhängige Wirtschaftswissenschaftler diese Forderung mit dem Argument ab, die Inflation würde dadurch nur noch beschleunigt. Die Opposition hielt dem entgegen, die Indexierung könne bei Einhaltung einiger Grundsätze (Berücksichtigung nicht sämtlicher Preissteigerungen, Finanzierung des Lohnanstiegs aus den Mitteln der Betriebe), sogar den inflationären Prozessen entgegenwirken, da man den Druck auf unkontrollierte Lohnforderungen in einzelnen Betrieben abschwächen könne<sup>109</sup>. Während sich die Regierung und Opposition auf eine Teil-Indexierung einigten (etwa 80 % der Steigerung der Lebenshaltungskosten sollen kompensiert werden), boykottierte der Gewerkschaftsverband OPZZ zunächst diesen Kompromiß und forderte einen allgemeinen Teuerungszuschlag für alle Beschäftigten.

In der grundsätzlichen ordnungspolitischen Ausrichtung stimmen die Vorstellungen der Opposition zur Umgestaltung der Wirtschaft weitgehend mit denen der Regierung überein. Ein Streitpunkt auch bei den Verhandlungen

<sup>108</sup> Kritisch zu den bisherigen Maßnahmen und Vorschläge am "Runden Tisch" zur Inflationsbekämpfung äußerte sich auch der Konsultative Wirtschaftsrat: Stanowisko w sprawie zagrożeń inflacyjnych, in: *Życie Gospodarcze* Nr. 12., 19.3.1989, sowie verschiedene Wirtschaftswissenschaftler im Rahmen einer Diskussion der Polnischen Ökonomischen Gesellschaft (PTE): Kwiestia rynku i inflacji, in: *Życie Gospodarcze* Nr. 11, 12.3.1989.

<sup>109</sup> A. Topinski: Kompres na Głowe, in: *Polytika* Nr. 11, 18.3.1989; Argumente gegen die Indexierung werden vorgebracht von M. Dąbrowski: Ostrzegam przed zwycięstwem, in: *Polytika*, Nr. 10, 11.3.1989.



am "Runden Tisch" war allerdings die Beseitigung des informellen Einflusses der Staatsbürokratie auf Unternehmensentscheidungen und die konsequente Trennung zwischen Staat und Wirtschaft. Die Opposition verlangt konsequenterweise eine völlige Abschaffung des Nomenklatura-Systems, wodurch trotz formeller Unabhängigkeit der Betriebe die leitenden Posten von der Partei besetzt werden. Kontrovers diskutiert wurden außerdem die sogenannten Sondervollmachten der Regierung, die es ermöglichen sollen, ihr unbotmäßige Direktoren abzusetzen. Dies wird von der Regierungsseite damit begründet, daß der Widerstand von seiten einiger Direktoren gegen die Reform gebrochen werden müsse. Die Opposition dagegen argumentierte, die Einführung der Marktwirtschaft könne nicht mit Polizeimethoden erreicht werden. Gerade diese Maßnahmen liefen einer Zurückdrängung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft entgegen<sup>110</sup>.

Der Erfolg der Wirtschaftsreform hängt jedoch entscheidend von der Umgestaltung des politischen Systems ab, wie sie jetzt nach den zähen Verhandlungen am "Runden Tisch" eingeleitet werden soll. Polen war nach der Verhängung des Kriegsrechts gesellschaftspolitisch "paralysiert", d.h. keine Seite war stark genug, der anderen ihren Willen aufzuzwingen. Zudem herrschte nach der Verhängung des Kriegsrechtes und selbst nach dessen Aufhebung bei einer vergleichsweisen "liberalen" Innenpolitik, eine weitgehende Apathie innerhalb der Bevölkerung, was sich nicht nur negativ auf die Arbeitsmoral auswirkte, sondern einen weitgehenden Vertrauensverlust in die politische Führung bewirkte. "Reformopfer", ohne weitreichende gesellschaftspolitische Zugeständnisse, waren der Bevölkerung nicht abzurufen. Die Streiks im Mai und August 1988 haben dies der Regierung nachdrücklich verdeutlicht. Langfristig ist es weder politisch noch wirtschaftlich tragbar, daß ökonomisch motivierte Streiks sofort zu einer politischen Machtfrage werden. Notwendig sind neue Konfliktlösungsmechanismen im wirtschaftlichen Bereich, die ohne unabhängige Gewerkschaften nicht denkbar sind. Zudem muß eine demokratisch legitimierte und politisch kontrollierte Führung in die Lage versetzt werden, eine konsequente Wirtschaftspolitik zu betreiben. Die Wiederzulassung der "Solidarität", der Bauerngewerkschaft und des unabhängigen Studentenverbandes sowie die Einführung einer zweiten Parlamentskammer, eines Staatspräsidenten und eines neuen Wahlrechts weisen auf solche weitreichende Änderungen im politischen System hin, die allerdings noch weiter vervollständigt werden müssen.

Politisch ist der Reformprozesses zunächst dadurch gefährdet, daß die Gegner einer Verständigung auf beiden Seiten, also die konservativen Parteimitglieder, vor allem auf der mittleren und unteren Ebene, und die radikalen Kräfte der "Solidarität", den mühsam erarbeiteten Kompromiß boykottieren und zu unterlaufen suchen. Doch darüber hinaus drohen weitere Gefahren. Selbstverständlich wird es "Gewinner" und "Verlierer" der Umgestaltung geben. Letztere sind nicht nur Parteifunktionäre sondern auch Personen, die im

<sup>110</sup> Vgl. hierzu den Aufsatz von A. Wielowieyski: Stalins Atem im Rücken, Solidarnosc ist zu Kompromissen mit der Regierung bereit; in: Die Zeit, Nr. 12, 17.3.1989.

durch Mangel gekennzeichneten zentralistischen Wirtschaftssystem auf verschiedenen Ebenen über die Zuteilung knapper Waren entscheiden. Aber auch Teile der Arbeiterschaft, die im Zuge des Umstrukturierungsprozesses von Entlassungen bedroht sind, werden sich möglicherweise gegen notwendige Reformmaßnahmen stellen. Zudem werden Preissteigerungen und Subventionsabbau, auch wenn noch so vorsichtig durchgeführt, unumgänglich sein und den Unmut der Bevölkerung hervorrufen. Es drohen somit verstärkt Verteilungskämpfe, die nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch destabilisierend wirken können. So richtig es ist, daß Polen an einem Wendepunkt in seiner Nachkriegsgeschichte angelangt ist, so sicher ist auch, daß weiterhin ständige gesellschaftspolitische Konflikte diesen mutigen Weg begleiten werden.