

Quaisser, Wolfgang

Working Paper — Digitized Version

Die Wirtschaftsentwicklung Polens im ersten Halbjahr 1989.
Schwerpunkt: Die Bankenreform sowie Möglichkeiten und Probleme
einer restriktiven Geldpolitik

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 133

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Quaisser, Wolfgang (1989) : Die Wirtschaftsentwicklung Polens im ersten Halbjahr 1989. Schwerpunkt: Die Bankenreform sowie Möglichkeiten und Probleme einer restriktiven Geldpolitik, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 133, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/264869>

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. 133

November 1989

**DIE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG POLENS IM ERSTEN HALBJAHR 1989 -
SCHWERPUNKT: DIE BANKENREFORM SOWIE MÖGLICHKEITEN UND
PROBLEME EINER RESTRIKTIVEN GELDPOLITIK**

Wolfgang Quaisser

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	i
I. Einleitung	1
II. Die Wirtschaftsentwicklung im ersten Halbjahr 1989.....	1
III. Banken und Geldpolitik in der Wirtschaftsreform.....	6
1. Grundannahmen und Ziele der Bankenreform.....	6
2. Institutionelle Grundlagen und Änderungen	9
3. Voraussetzungen und Probleme einer Stabilitätspolitik	19
3.1. Problemlage: Im Strudel der doppelten Inflation.....	19
3.2. Die Erblast: Das traditionelle und modifizierte Finanzsystem.....	21
3.3. Neues Denken und Klarheit der Ziele.....	23
3.4. Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Bankensystems.....	27
3.5. Neue Instrumente der Geldpolitik.....	28
3.6. Veränderte Prinzipien der Kreditvergabe	30
3.7. Zinspolitik und Erhöhung der Sparneigung.....	34
3.8. Beseitigung des Staatshaushaltsdefizits und der Subventionen	35
3.9. Neue Richtlinien der Lohn- und Einkommenspolitik	40
3.10. Inflationsbekämpfung und Preisreform	44
3.11. Gespaltenes Währungssystem und Konvertibilität	46
3.12. Kapitalmarkt, Privatisierung und Umstrukturierung..	46
3.13. Verschuldungsproblematik und Hilfe von außen	47
V. Polen auf dem steinigem Weg zur Marktwirtschaft	48

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung 1989	3
Schaubild 2:	Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung.....	3
Schaubild 3:	Außenhandel Polens mit dem konvertiblen Währungsbereich	4
Schaubild 4:	Außenhandel Polens mit dem nicht-konvertiblen Währungsbereich	4
Schaubild 5:	Der Bankensektor nach der Bankenreform (Stand Sommer 1989).....	14

Kurzfassung und Schlussfolgerungen:

Das Gutachten untersucht zunächst die polnische Wirtschaftsentwicklung des ersten Halbjahres 1989. Danach wird auf sowohl auf die Bankenreform als auch auf die Möglichkeiten und Probleme einer restriktiven Geldpolitik sowie auf weitere Elemente einer Stabilitätspolitik eingegangen. Abschließend folgt eine Einschätzung der wirtschaftspolitischen Konzeption der neuen Regierung Mazowieckis. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Gutachtens können wie folgt zusammenfaßt werden:

1. Polen stand zur Jahresmitte 1989 vor einer wirtschaftlichen Katastrophe, die sich mit einer merklichen Abschwächung des Wirtschaftswachstums, Produktionseinbrüchen in Einzelbereichen, ungünstigen Außenhandelsergebnissen, einem erneuten Inflationsschub und sich verstärkenden Marktungleichgewichten ankündigte. Die Ergebnisse im einzelnen: Die verkaufte Industrieproduktion wies im ersten Halbjahr 1989 gegenüber dem Vorjahreszeitraum insgesamt noch ein einprozentiges Wachstum auf; sie war allerdings seit dem zweiten Quartal bis September rückläufig. In der Landwirtschaft lassen günstige Witterungsbedingungen hingegen eine gute Ernte erwarten; in der Tierproduktion ist indes ein drastischer Verkaufsrückgang von Schlachtvieh zu beobachten, der zu einer weiteren Verschlechterung der Nahrungsmittelversorgung führte. Kennzeichnend für den Außenhandel ist das geringe Exportwachstum und der hohe Importanstieg mit dem konvertiblen Währungsbereich, wodurch sich der Handelsbilanzüberschuß verminderte. Zudem traten tiefe binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte auf; zurecht kann in Polen jetzt von einer Hyperinflation gesprochen werden, die sich vor allem im August und September weiter beschleunigte.

2. Die im April 1988 beschlossene Bankenreform wurde Anfang 1989 mit einem neuen Bankengesetz und einem Gesetz über die Nationalbank präzisiert. Kernstück der Reform ist die am 1.1.1989 erfolgte Umwandlung des bisher einstufigen in ein zweistufiges Bankensystem. Die Zentralbank übernimmt künftig weitgehend die in Marktwirtschaften üblichen Funktionen der Geldpolitik, während die Vergabe kommerzieller Kredite von den Geschäftsbanken abgewickelt werden soll. In dem Gesetz zur Nationalbank werden deren Aufgaben, Kompetenzen, innere Struktur und die Instrumente der Geldpolitik bestimmt. Das neue Bankengesetz vom 31.1.1989 definiert die Geschäftsbanken als selbständige und sich selbstfinanzierende Einheiten, deren Aufgaben im Sparbereich, in der Abwicklung finanzieller Transaktionen und der Kreditvergabe liegen. Banken können nach dem Handelsrecht als Aktiengesellschaften und nach dem Zivilrecht als Genossenschaften organisiert sein. Sie können ausländische Teilhaber hereinnehmen. Sie besitzen Entscheidungsfreiheit in ihren Bankgeschäften sowie bei der Wahl ihrer Vertragspartner, d.h. sämtliche vorher bestehenden Beschränkungen wurden beseitigt, und sie sind verpflichtet alle Eigentumssektoren gleich zu behandeln. Banken dürfen neben dem Kreditgeschäft auch andere wirtschaftliche Aktivitäten entfalten.

3. Schon im Juli 1987 wurden mit der Ausgliederung der Allgemeinen Sparkasse PKO aus der Organisationsstruktur der Nationalbank und deren Etablierung als selbständige Bank erste praktische Reformschritte unternommen. 1988 bereitete die Regierung die gesetzlichen Grundlagen und die organisatorischen Maßnahmen zur Umgestaltung des Kreditwesens vor. Nach der Verabschiedung der oben erwähnten Bankengesetze Anfang 1989, wurden neun staatliche Geschäftsbanken gegründet, die im wesentlichen aus Zweigniederlassungen der Nationalbank hervorgingen. Als Geschäftsbanken wurden zudem auch die schon zuvor bestehenden Spezialbanken, die für einzelne Wirtschafts- bzw. Aufgabenbereiche zuständig waren, etabliert. Die Gründung von Banken auf der Grundlage von Aktiengesellschaften befindet sich hingegen erst im Anfangsstadium. Zu Jahresbeginn 1989 waren 16 Initiativen bekannt, von denen bisher nur eine realisiert wurde. Die Bankbilanzen des ersten Quartals 1989 zeigen, daß sich praktisch an Struktur und Tätigkeitsbereich des Bankwesens bisher kaum etwas geändert hat. Ob daran die seit Juli 1989 eingeführte Bankwahl etwas ändern wird, bleibt abzuwarten.

4. Formal wurde mit den neuen Bankengesetzen die Grundlage eines unabhängigen Bankensystems geschaffen. Zweifelsfrei ist, ob die Unabhängigkeit unter den gegenwärtigen Bedingungen verwirklicht werden kann. Die formell geschaffene Selbständigkeit der Zentralbank ist durch die noch bestehende enge Abhängigkeit des Staatshaushaltes von Krediten der Zentralbank stark eingeschränkt. Die Zentralbank muß sich deshalb zwangsläufig eng mit den anderen wirtschaftspolitischen Entscheidungszentren abstimmen. Unter diesen Bedingungen ist das Gesamtkonzept der Wirtschaftspolitik entscheidend. Die Unabhängigkeit der Geschäftsbanken wird durch ihre minimale Eigenkapitalausstattung und fehlende Konkurrenzstrukturen geschwächt, wodurch die Gefahr der politischen Einflußnahme auf die Kreditpolitik verstärkt wird. Die Zentralbank setzt unter diesen Bedingungen in der Geldmengensteuerung direkte (Kreditlimite) und indirekte Instrumente (Mindestreserven, Zinssätze zur Refinanzierung) ein, wobei allerdings der Einsatz der verschiedenen Instrumente gegenwärtig nicht präzisiert wurde. Umkehrt stehen die Geschäftsbanken unter dem Druck einer "weichen Finanzierung", der auf die Nationalbank überschwappen kann. Dieser Druck kann nur beseitigt werden, wenn wirksame Sanktionen gegenüber Unternehmen bei Zahlungsunfähigkeit bzw. Nichteinhaltung der Kreditbedingungen bestehen, m.a.W. der Konkurs der Unternehmen eingeleitet und der Zugriff auf ihr Vermögen besteht.

5. Die Selbständigkeit der Geschäftsbanken sowohl gegenüber der Zentralbank als auch gegenüber den Unternehmen kann nicht durch Vorschriften, sondern nur dann verwirklicht werden, wenn Banken ein fundamentales Interesse an einem effizienten Einsatz des Kapitals haben, d.h. wenn es um ihr eigenes Vermögen und das ihrer Klienten geht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine Erhöhung des Eigenkapitalanteils der Banken. Zudem dürfen Privatisierungsmaßnahmen nicht am Bankensektor haltmachen, obwohl dies komplizierter durchzuführen sein wird als in anderen Wirtschaftsbereichen.

Ferner sollte die Gründung von Privatbanken gezielt gefördert werden. Die bisherige Reform des Bankensektors befindet sich deshalb erst im Anfangsstadium. Sie muß durch weiterführende Maßnahmen ergänzt werden. Einige Maßnahmen, u.a. die Vereinfachung der Verfahren zur Gründung von Privatbanken, sind in dem neuen Wirtschaftsprogramm der Regierung Mazowieckis enthalten.

6. Voraussetzung einer restriktiven Geldpolitik ist, daß die automatische Kreditierung der Unternehmen beseitigt wird, und die Geschäftsbanken künftig ökonomische Kriterien bei der Kreditvergabe anwenden. Diese müssen vor allem die Solvenz des Kreditnehmers und die Bereitstellung von verschiedenen Sicherheiten berücksichtigen. Die Umstellung des Bankensystems auf eine kommerzielle Grundlage wird u.a. auch durch den schlechten Ausbildungsstand der Bankmitarbeiter behindert. Vielfach fehlen Grundkenntnisse eines auf marktwirtschaftlicher Grundlage funktionierenden Bankensystems. Verstärkt wird dieses Problem dadurch, daß es bis heute kein entsprechendes Ausbildungs- und Schulungssystem gibt. Hier bestände ein wichtiger Ansatz zur Unterstützung marktwirtschaftlicher Strukturen in Polen. Dies gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, deren Bankensystem in Polen als vorbildlich angesehen wird.

7. Um die Eigenkapitalbildung zu fördern und die Inflation abzuschwächen, wäre eine Erhöhung der Sparneigung erforderlich. Sie ist u.a. in zentralen Planwirtschaften sehr niedrig, weil niedrige Zinssätze und geringe Möglichkeiten für private Investitionen bestehen. Zudem fehlt ein privates Versicherungswesen. Wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen für private Investitionen wurden schon mit dem Gesetz zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit geschaffen. Um eine höhere Sparneigung zu erreichen, ist jedoch zunächst eine deutliche Abbremsung der Inflation erforderlich, da sonst die inflationären Erwartungen der Bevölkerung kaum überwunden werden können. Gleichzeitig müßten die jetzt weit unter der Inflationsrate liegenden Zinssätze angehoben werden, d.h. positive Realzinsen gezahlt werden.

8. Mittel- und langfristig ist eine wirtschaftliche Stabilisierung Polens nur durch einen tiefgreifenden Wandel der Wirtschaftsstruktur in Richtung auf den Konsumgütersektor und auf exportorientierte und innovative Wirtschaftszweige möglich. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß solche Strukturänderungen nicht im Rahmen einer zentralen staatlichen Investitionspolitik erfolgreich durchgeführt werden können. Private, an Erfolgskriterien orientierte Investitionen sind hierfür notwendig. Ohne eine weitgehende Privatisierung des sozialistischen Sektors und einer damit einhergehenden völligen Neubestimmung der Eigentumsrechte, ist dies nicht möglich. Hierzu ist ein funktionierender Kapitalmarkt, d.h. freie Bankaktivitäten, Aktienmärkte etc. erforderlich. Der Aufbau eines funktionierenden Kapitalmarktes und eines starken und unabhängigen Bankensystems muß deshalb als ein Schlüssel der Wirtschaftsreform angesehen werden.

9. Gerade im Bankensektor könnten westliche Länder, neben der schon oben erwähnten Ausbildungshilfe wirksame technische und organisatorische Hilfe-

stellungen leisten. Nützlich wäre es auch, wenn westliche Banken direkt in Polen aktiv würden, bzw. internationale Hilfsgelder im Rahmen von Zweigniederlassungen von westlichen Banken abgewickelt würden. Ein solches Vorgehen hätte vier Vorteile: Erstens könnte die Hilfe gezielt im Rahmen von Kreditprogrammen an klar definierte Adressaten bzw. Aufgabenbereiche gelangen. Zweitens wäre es eine Hilfe zur Selbsthilfe, wenn die Gelder im Rahmen eines revolving Fonds als zinsgünstige Kredite eingesetzt und mit den Rückzahlungen neue Kredite vergeben würden. Drittens könnte durch die gezielte Unterstützung von privaten Neugründungen die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen in der Wirtschaft gefördert werden. Viertens würden durch das Engagement von westlichen Kreditinstituten in Polen zugleich Wettbewerbsstrukturen im Bankensektor gestärkt.

10. Eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik bedeutet, daß Sparmaßnahmen eingeleitet, Subventionen abgebaut und schließlich die unmittelbare Finanzierung des Staatshaushaltsdefizits durch Geldschöpfung der Zentralbank beseitigt werden. Bisher fehlen andere Finanzierungsmöglichkeiten für das Staatshaushaltsdefizit auf einem Kapitalmarkt. Erste Ansätze zur Herausgabe von Staatsanleihen wurden jedoch gemacht und in Zukunft sollen auch Staatsbetriebe zur Deckung des Defizits verkauft werden. Flankiert werden müssen diese Maßnahmen durch weitreichende Änderungen im gesamten Finanzsystem, die vor allem auf eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Steuersystems hinauslaufen müssen. Eine Stabilitätspolitik ist zudem ohne eine Änderung des gegenwärtigen Lohn- und Finanzsystems mit dem Ziel einer Eindämmung der raschen nominalen Einkommenssteigerungen nicht denkbar.

11. Die Vereinbarungen am "Runden Tisch" zu ökonomischen Fragen stellten einen politischen Kompromiß dar und ließen Zweifel an der Realisierbarkeit der Wirtschaftsreform aufkommen. Dies betraf vor allem die Vorstellung, daß Realeinkommensverluste in der ersten Reformphase vermeidbar seien. Das neue Programm der Regierung Mazowiecki, das weitgehend mit dem IWF abgestimmt wurde, ist hingegen durch einen weitaus größeren Realismus gekennzeichnet. Schon in seiner Regierungserklärung betonte der neue Ministerpräsident, daß weitere Opfer von Seiten der Bevölkerung zur Sanierung der polnischen Wirtschaft notwendig seien. Die neue Wirtschaftspolitik zielt auf eine drastische Stabilitätspolitik sowie einen raschen und umfassenden Übergang zur Marktwirtschaft innerhalb eines Jahres. Schon Anfang 1990 sollen die Inflationsrate drastisch vermindert und im Laufe des Jahre alle wesentlichen institutionellen Grundlagen der Marktwirtschaft eingeführt werden. Dies schließt die Konvertibilität der polnischen Währung mit ein. Flankiert werden soll diese Reform durch umfangreiche westliche Wirtschaftshilfe, die sich jetzt multilateral und bilateral abzeichnet.

12. Dieses Programm steckt voller gesellschaftspolitischen Sprengstoff. Realeinkommensverluste und die zu erwartende Arbeitslosigkeit werden einer Bevölkerung abverlangt, die ohnehin in der letzten Zeit unter sich ständig verschlechternden Lebensbedingungen zu leiden hatte. Die Solidarnosc gerät

als Gewerkschaft aber auch gesellschaftliche Bewegung immer mehr in eine Zwickmühle. Einerseits hat sie sich als Gewerkschaftsbewegung zu profilieren, die die Interessen der Arbeiter verteidigt, andererseits muß sie die mittel- und langfristige Entwicklung des Landes im Auge behalten. Sie kann kein Interesse an der Aufrechterhaltung überkommener Wirtschaftsstrukturen haben. Hinzu kommt, daß die kommunistische Gewerkschaft OPZZ diese Situation zu Aktionen gegen die Regierung ausnützen könnte. Zudem setzt sich Solidarnosc selber aus sehr heterogenen politischen Kräften zusammen, die zunehmend untereinander in Konflikt geraten könnten. Eine unkontrollierte Steikentwicklung würde der "Solidarnosc-Regierung" die Legitimationsgrundlage entziehen. Dies wäre nicht nur das Ende der Regierung, sondern auch das Ende der Wirtschaftsreform und der Demokratisierung.

13. Trotz dieser großen Unsicherheiten und Gefahren ist die Chance für einen grundlegenden Durchbruch zu einer Marktwirtschaft in Polen noch nie so groß gewesen wie heute. Die Gründe hierfür sind folgende: Erstens besteht z.Zt. keine außenpolitische Gefahr mehr für den Reformkurs von seiten der Sowjetunion. Zweitens entwickelt sich die Demokratisierung in einer Geschwindigkeit, die eine politische Absicherung der Wirtschaftsreform zu garantieren verspricht. Drittens ist die Wirtschaftskrise so massiv, daß es für halbherzige "Therapieexperimente" keinen Spielraum mehr gibt. Nur eine umfassende Reform und drastische Stabilitätspolitik versprechen Hoffnung auf Erfolg. Das wirtschaftspolitische Konzept der Regierung Masowieckis entspricht dieser Notwendigkeit. Viertens ist der Westen nur dann zu einer umfassenden Wirtschaftshilfe, wie sie sich jetzt abzeichnet bereit, wenn eine solche radikale Reform eingeleitet wird. Das nächste Jahr 1990 wird darüber entscheiden, ob dieses für Polen zukunftsweisende "Experiment" gelingt.

I. Einleitung

Nur das Währungsproblem hat mehr Menschen um den Verstand gebracht als die Liebe¹.

Dieses aus einem grundlegenden Lehrbuch der westlichen Volkswirtschaftslehre entnommene Zitat von Benjamin Disraeli hätten die Klassiker des Sozialismus mit Genugtuung aufgenommen. Prophezeiten sie doch, daß die künftige sozialistische, genauer kommunistische, Gesellschaft nicht mehr der "Dazwischenkunft" des Geldes bedurfte. Doch die Praxis zentraler Mengenplanung zeigte, daß man ohne Geld als Verrechnungsgröße nicht auskam. Allerdings verlor es im Zuge der Beseitigung des Privateigentums und marktwirtschaftlicher Beziehungen seine zentrale Rolle im Wirtschaftsgeschehen und übernahm weitgehend "passive Funktionen". Die monetären Größen wurden fortan aus der Mengenplanung abgeleitet, wodurch, zumindest theoretisch, keine Gleichgewichtsstörungen auf die Wirtschaft ausgehen sollten.

Während bis in die zweite Hälfte der 70er Jahre hinein, sozialistische Wirtschaftssysteme trotz ihrer offensichtlichen Unwirtschaftlichkeit ein stetes Wirtschaftswachstum², Arbeitsplatzsicherheit und geringe offene Inflation vorzuweisen hatten, wurden vor allem in den 80er Jahren zunehmende binnen- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und Wachstumsprobleme sichtbar. Inflationäre Prozesse entwickelten sich zum normalen Erscheinungsbild vor allem jener sozialistischer Wirtschaftssysteme, die sich anschickten, das überkommene, zentralistische Planungssystem zu reformieren und marktwirtschaftlichen Beziehungen verstärkt zur Geltung zu verhelfen. Im folgenden Gutachten wird der Frage nachgegangen, welchen Stellenwert die Bankenreform in der jüngsten polnischen Wirtschaftsreform von 1988/89 besitzt und welche Voraussetzungen bestehen müssen, um eine restriktive Geldpolitik und eine Stabilitätspolitik erfolgreich einleiten zu können. Zunächst wird allerdings auf die Ergebnisse der Wirtschaftsentwicklung des ersten Halbjahres 1989 eingegangen. Sie führen drastisch vor Augen, wie dringend eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik ist.

II. Die Wirtschaftsentwicklung im ersten Halbjahr 1989

Polen stand zur Jahresmitte 1989 vor einer wirtschaftlichen Katastrophe, die sich mit einer merklichen Abschwächung des Wirtschaftswachstum, einem erneuten Inflationsschub und sich verstärkenden Marktungleichgewichten ankündigte. Eine wichtige Ursache der Produktionsprobleme war die

¹ Benjamin Disraeli, zitiert nach P.A. Samuelson, W. D. Nordhaus: Volkswirtschaftslehre 1, Grundlagen der Makro- und Mikroökonomie, Köln 1987, S. 417.

² Es gab nur wenige Ausnahmen wie etwa die tschechoslowakische Wirtschaft Anfang der 60er Jahre

geringere Versorgung mit Rohstoffen und Materialien. Im ersten Halbjahr 1989 lag sie um 2,3 % unter dem Niveau des Vorjahreszeitraums. Vor allem verminderte sich die Versorgung mit Walzwaren.³ Neben internen Gründen, u.a. einem deutlichen Beschäftigungsrückgang in der vergesellschafteten Wirtschaft, der nicht durch Produktivitätsfortschritte ausgeglichen werden konnte, kann dies auch auf externe Faktoren zurückgeführt werden. Während Warschau verstärkt um Wirtschaftshilfe, Umschuldungen und neue Kredite im Westen nachfragt, reduziert die Sowjetunion ihre Rohstoff- und Energielieferungen an Polen real um etwa 10 %. Steigende Handelsüberschüsse mit der UdSSR, konnten zu einer verstärkten Schuldentrückzahlung verwendet werden. Ein westlicher Beobachter weist bereits auf diesen Zusammenhang hin. Seiner Meinung nach sollten der IWF, dessen Mitglied die Sowjetunion werden möchte, Druck auf die UdSSR ausüben, damit sie diese Politik ändert. "Der Westen sollte Polen helfen, nicht aber Polen helfen um der Sowjetunion zu helfen."⁴

Das geringe Wirtschaftswachstum wurde vor allem durch die enttäuschenden Produktionsergebnisse der sozialisierten Industrie hervorgerufen. Insgesamt erhöhte sich deren Produktion im ersten Halbjahr gegenüber dem Vorjahreszeitraum um nur 1 %. Während im ersten Quartal 1989 noch ein dreiprozentiges Wachstum der verkauften Industrieproduktion zu verzeichnen war, ging sie im zweiten Quartal zurück. Dieser Trend setzte sich verstärkt im August und September fort.⁵ Im Rohstoff- und Materialbereich war schon zu Beginn des Jahres ein Produktionsrückgang zu beobachten. Andere Industriezweige wiesen ein niedrigeres Wachstum als 1988 auf. Während der Maschinenbau und die chemische Industrie im ersten Halbjahr 1989 nur unbedeutend das Produktionsniveau des Vorjahreszeitraums überschritten, konnte die mineralische, die Leicht- und die Konsumgüterindustrie ein vergleichsweise hohes Wachstum erzielen. Dies gilt auch für den vergesellschafteten Bau- und Montagebereich, dessen Produktionswachstum sich allerdings im zweiten Quartal 1989 abschwächte. Die Bautätigkeit im vergesellschafteten und privaten Bereich nahm zu, doch die Zahl der zur Nutzung übergebenen Wohnungen lag deutlich unter dem Vorjahr. Dagegen stieg die Zahl der fertiggestellten Einfamilienhäuser.⁶

Positiv wirkte sich das neue Gesetz zur "Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit" aus, das Privatpersonen die Gründung von Unternehmen wesentlich vereinfachte. Jeder Polen kann jetzt ein Unternehmen ohne Begrenzung der Beschäftigtenzahl gründen. Dabei genügt bis auf wenige Wirtschaftsbereiche

³ Statystyka Polski, Komunikat głównego urzędu statystycznego o sytuacji społeczno-gospodarej kraju w I półroczu 1989 r., in: Rzeczpospolita vom 25.7.1989

⁴ J. Vanious, PlanEcon Report, Vol V September 15, 1989, Polish Economic Performance in 1988 and during the first half of 1989: Polish Communist hand over government and economy near collapse to solidarity but skeptics expect little improvement in near term.

⁵ vgl. Marek Misiak: Jest źle, in: Życie Gospodarcze, Nr. 42, vom 15.10.1989

⁶ Statystyka ..., op. cit., vgl. Schaubild 1

Schaubild 1: Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung 1989
(Vorjahresmonat = 100)

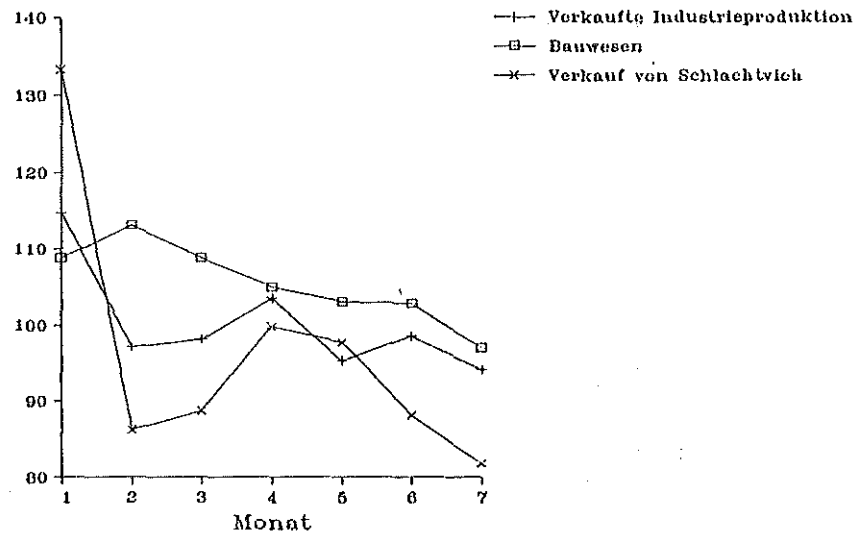


Schaubild 2: Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung 1989 (Vorjahresmonat = 100)

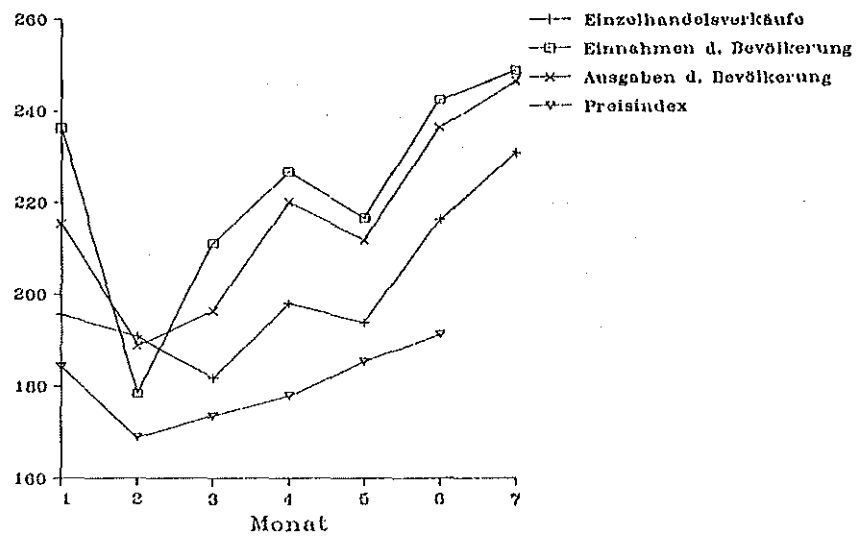


Schaubild 3: Außenhandel Polens mit dem konvertiblen Währungsbereich 1989 (Mio. US-\$)

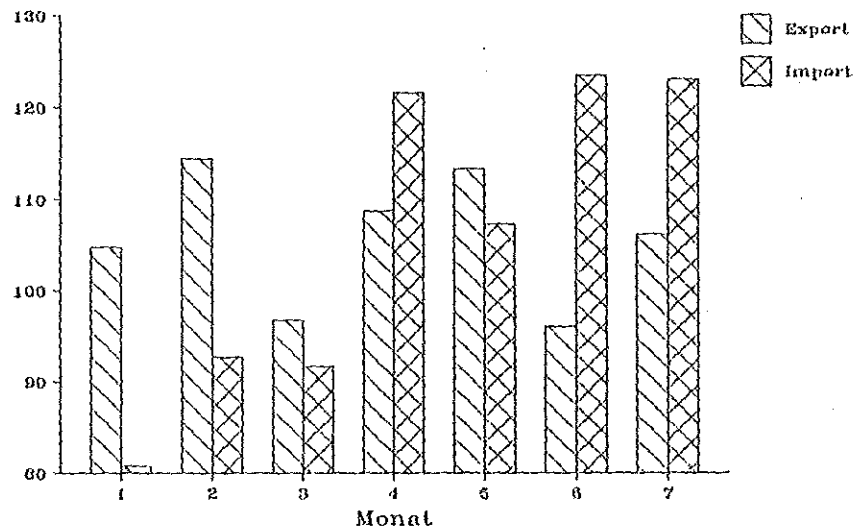
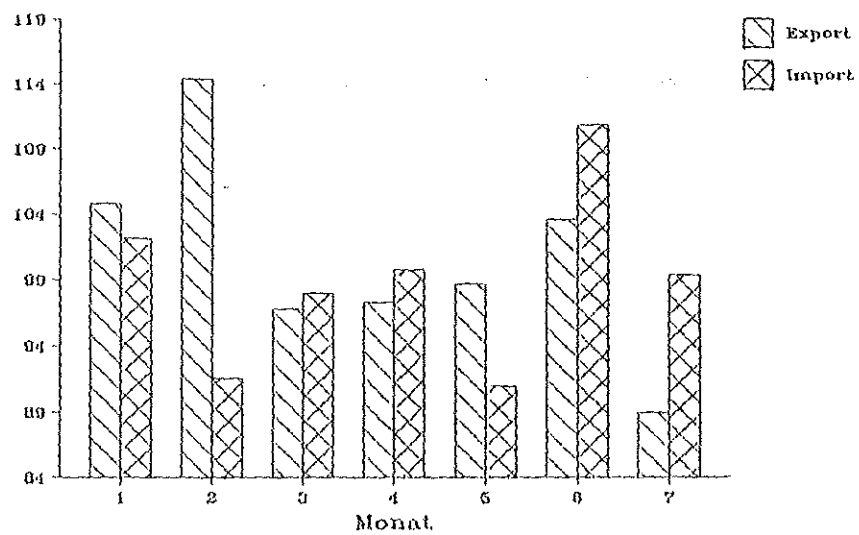


Schaubild 4: Außenhandel Polens mit dem nicht-konvertiblen Währungsbereich 1989 (Mio. Rbl)



eine einfache Registrierung.⁷ Im ersten Halbjahr 1989 konnten etwa 572.000 Privatunternehmen außerhalb der Landwirtschaft gezählt werden, was etwa 128.000 mehr sind als im Vorjahr. Davon sind etwa 62.000 in der Industrie, 31.000 im Bauwesen, 37.000 im Transport und 26.000 im Handel tätig. Auch im sozialistischen Sektor stieg die Zahl der Wirtschaftseinheiten um 2.900 auf 31.300. Davon arbeiteten 2.139 als Aktiengesellschaften auf der Grundlage des Handelsgesetzes. 106 Aktiengesellschaften besitzen ausländische Kapitalbeteiligung. Sicherlich hat auch das neue Joint-Venture-Gesetz zu einem größeren Engagement des Auslandes in Polen beigetragen.⁸

Aufgrund günstigerer Witterungsbedingungen zeichnet sich eine höhere Ernte als 1988 ab. Die Tierproduktion ist hingegen durch gegenläufige Entwicklungen gekennzeichnet. Während der Rinderbestand im ersten Halbjahr 1989 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 3,6 % zunahm, ging der Schweinebestand um 3,6 % und die Zahl der Ferkel sogar um 13 % zurück. Weitaus unbefriedigender war der Verkauf von Schlachtvieh, der sich im gleichen Zeitraum um 4,2 % verminderte. Der Verkauf von Rindfleisch fiel sogar um 15 %, was mit der bestandsaufstockung im Zusammenhang steht. Der höhere Milchverkauf stützt diese Hypothese. Das geringe Angebot verschärfte die Knappheiten auf dem Lebensmittelmarkt. Selbst der drastische Anstieg der Fleischpreise im August konnte die Versorgungslage nicht verbessern. Die Bauern verkauften nicht mehr Schlachtvieh. Im September lag der Schlachtviehverkauf (in Tonnen) sogar um 34,1 % niedriger als im gleichen Monat des Vorjahres.⁹ Es wird unterstellt, daß sie höhere Preise in den kommenden Monaten erwarteten.¹⁰ Hierfür machte die Solidarnosc und sogar einige Vertreter der PVAP, z.B. das Politbüromitglied Baka, die verfehlte Wirtschaftspolitik Rakowski-Regierung verantwortlich. Kritisiert wird vor allem die überhastete Freigabe des landwirtschaftlichen Aufkaufs und der Agrarpreise. Ein Vorwurf war, daß unter den gegenwärtigen monopolistischen Strukturen kein Wettbewerb am Nahrungsmittelsektor möglich sei und daß man es versäumt hätte zur Preisdämpfung und Versorgungssicherung Nahrungsmittelreserven anzulegen.

Neben den enttäuschenden Wachstumsergebnissen war die Beschleunigung der Inflation herausragendes Kennzeichen der polnischen Wirtschaftskrise. Während im ersten Halbjahr 1989 die Einzelhandelspreise für Konsumgüter im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um etwa 81 % stiegen, erhöhten sich die durchschnittlichen Einkommen der Bevölkerung um 118 %. Hohe Preissteigerungen bei unverminderten Knappheiten (aufgestaute Inflation) sind weiterhin das Erscheinungsbild des Konsumgütermarktes in Polen. Im Juli versuchte die Regierung Rakowski noch die Inflation mit einem Preis-

⁷ W. Quaisser: Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1988 - Von der "zweiten Reformetappe" zum "Konsolidierungsplan der Wirtschaft", in: Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 131, April 1989

⁸ Statystyka ..., op. cit., Joint-Venture-Recht in Polen attraktiv, in: NFA vom 31.5.1989

⁹ Misiak, Jest ..., op. cit., vgl. Schaubild 1

¹⁰ Statystyka ..., op. cit.

und Lohnstopp abzuschwächen. Trotzdem stiegen die Preise in diesem Monat um etwa 10 %, die Löhne hingegen nur um 1 %. Nachdem die Regierung die Nahrungsmittelpreise freigab, setzte ein erneuter Inflationsschub im August und September ein. Einige polnische Ökonomen rechnen mit einer Inflationsrate von mehr als 1000 % in diesem Jahr. Eine wesentliche Ursache hierfür war ein wachsendes Staatshaushaltsdefizit, daß in den ersten fünf Monaten des Jahres 1989 schon 3,2 Billionen Zloty erreichte. Es lag damit schon um etwa 1 Billionen Zloty über der geplante Höhe für das ganze Jahr 1989.¹¹

Der Außenhandel mit dem konvertiblen Währungsbereich entwickelte sich bis zur Jahreshälfte unbefriedigend. Zwar stiegen die Exporte in diesen Länderbereich im ersten Halbjahr 1989 gegenüber dem Vorjahreszeitraum nominal (laufende US \$-Preise) um 6,5 % - real allerdings nur um 1 bis 2 % -, doch betrug der Importanstieg im gleichen Zeitraum nominal 14,3 % und real 8 bis 9 %. Dadurch schrumpfte der Handelsbilanzüberschuß in konvertibler Währung im ersten Halbjahr 1989 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum von 663 Mio. US \$ auf 448 Mio. US \$. Im August und September gingen die Exporte weiter zurück, während die Importe stiegen. Wechselkursbedingt verminderte sich die Verschuldung Polens in US \$ aggregiert gegenüber westlichen Ländern von 39,2 Mrd. US \$ (Ende Dezember 1988) auf 36,9 Mrd. US \$ (Ende Mai 1989). Dagegen konnte Polen aufgrund hoher Exportsteigerungen und einem Importrückgang einen Überschuß im Handel mit dem nicht-konvertiblen Währungsbereich von etwa 646 Mio. Transferrubeln erzielen. Dadurch konnte Warschau seine Verschuldung gegenüber den Ländern dieses Währungsbereiches von 6,5 Mrd. Transferrubeln (Ende Dezember 1988) auf 6,4 Mrd. Transferrubeln (Ende Mai 1989) vermindern.¹² Auf die Problematik dieser Entwicklung wurde schon zu Beginn hingewiesen.

III. Banken und Geldpolitik in der Wirtschaftsreform

1. Grundannahmen und Ziele der Bankenreform

Obwohl die Reform von 1980-1982 Änderungen des Bankensystems und der Geldpolitik vorsah, beschränkten sich diese auf einige Modifikationen des bestehenden Systems. Die "zweite Reformetappe" seit 1986 hob hingegen die Notwendigkeit einer Umgestaltung des Bankensektors in Verbindung mit einer restriktiven Geldpolitik hervor. Allerdings wurden in den verschiedenen Reformdokumenten die Akzente unterschiedlich gesetzt. In dem noch unter der Regierung Messner/Sadowski ausgearbeiteten "Realisierungsprogramm der zweiten Reformetappe"¹³ war zwar eine Reorientierung der monetären Politik enthalten, doch der Schwerpunkt lag, wie später auch die praktische

¹¹ Statystyka ..., op. cit.; PlanEcon, Polish ..., op. cit., vgl. Schaubild 2

¹² Statystyka ..., op. cit., vgl. Schaubilder 3 und 4

¹³ Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej, in: Rzeczpospolita, Beilage vom 22.10.1987

Politik zeigen sollte, mehr auf preispolitischen Maßnahmen¹⁴. Nach dem Scheitern dieses Politikansatzes traten immer mehr die Vorstellungen des unter Leitung des Nationalbankchefs W. Baka ausgearbeiteten "Programms zur Stärkung des Geldes"¹⁵, d.h. eine restriktive Geldpolitik, in den Vordergrund. Einige konzeptionellen Aussagen dieses Programms gingen auch in den hernach von der Regierung Rakowski ausgearbeiteten sogenannten "Konsolidierungsplan der Wirtschaft" ein¹⁶. Auch am "Runden Tisch" einigte man sich weitgehend auf die Grundlagen einer Gleichgewichtspolitik¹⁷.

Eine Grundthese der von Baka vorgestellten antiinflationären Wirtschaftspolitik verwirft die traditionelle reformpolitische Vorstellung, die Bankreform habe bis zur Erreichung des Marktgleichgewichts und der Geldwertstabilität zu warten. Die Erfahrung zeige, daß eine Gleichgewichts- und vor allem eine restriktive Geldpolitik im Rahmen des alten Systems nur begrenzt durchführbar sei. Es existiere eine enge Wechselbeziehung zwischen der Etablierung des Marktes und der Umgestaltung des monetären Systems. Zum einen könnten nur selbstständige und sich selbstfinanzierende Banken in einem marktwirtschaftlichen Umfeld agieren und zum anderen sei die Umgestaltung des Bankwesens wesentliche Voraussetzung zur Erzielung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und der Herstellung von Marktbeziehungen. Eine entsprechende Strategie müsse entwickelt werden, um diese positiven Wechselwirkungen zu verwirklichen, d.h. Systemänderungen und eine restriktive Geldpolitik müßten dabei Hand in Hand gehen¹⁸.

Die recht allgemein und unpräzise formulierten Aufgaben des reformierten Bankensystems werden darin gesehen, die Kredit- und Geldmission mit dem Ziel durchzuführen, das Funktionieren der Wirtschaft zu erleichtern und stetig die Rolle des Geldes in der Volkswirtschaft und im Vergleich zu anderen Währungen zu stärken. Das Bankwesen soll die Spartätigkeit (freiwilliges Sparen) und die effiziente Verwendung von Finanzmitteln nicht zuletzt dadurch fördern, daß Kredite an Unternehmen nach Rentabilitätskriterien vergeben werden. Eine weitere Aufgabe der Kreditinstitute soll darin bestehen, geldmäßige und bargeldlose Verrechnungen zwischen einzelnen Wirtschaftseinheiten durchzuführen¹⁹.

¹⁴ 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 Paper, Nr. 125, Mai 1988

¹⁵ Program umocnienia pieniądza, in: Bank i Kredyt, Nr. 11-12, 1987

¹⁶ Der Entwurf des Planes wurde im November 1988 in mehreren Zeitungen veröffentlicht, u.a. in: Życie Warszawy vom 3.11.1988 unter dem Titel: Założenia planu konsolidacji gospodarki narodowej; vgl. auch W. Quaisser, Die Wirtschaftsentwicklung ..., 1989, op. cit.

¹⁷ Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych, zespół "okrągłego stołu" ds. gospodarki i polityki społecznej", in: Życie Gospodarcze, Nr. 16, vom 16.4.1989

¹⁸ W. Baka: Podstawowe założenia reformy bankowej, in: Bank i Kredyt, Nr. 7, 1988

¹⁹ Baka: Podstawowe ..., op. cit.

Als Ziele der Bankenreform ergeben sich folgende fünf Punkte:

1. Schaffung der organisatorisch-institutionellen Voraussetzungen zur Einführung einer einheitlichen Geldpolitik, um so die Geldmission in den für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes notwendigen Grenzen zu halten. Dies erfordert die Selbständigkeit der Banken, die fortan nach ökonomischen Kriterien arbeiten sollen. Man hofft dadurch, deren geldpolitische Verantwortung zu stärken.
2. Sicherstellung einer wirksamen Einflußnahme des Bankensystems auf die Betriebe, um dadurch Effektivität und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur zu fördern. Dadurch soll der Aufbau authentisch partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Banken und Betrieben, m.a.W. auch die freie Bankwahl und die Konkurrenz der Banken untereinander eingeführt werden.
3. Herbeiführung günstiger Bedingungen für eine rasche Erweiterung und qualitative Anhebung der Dienstleistungen der Banken für die Bevölkerung.
4. Unterstützung neuer wirtschaftlicher Initiativen und Unternehmen von seiten der Bankenauch auf regionaler Ebene.
5. Vereinfachung der Organisationsstruktur durch Abschaffung der mittleren Ebene.

Der ursprüngliche Fahrplan für die Bankenreform sah insgesamt drei Etappen vor: In der ersten Etappe im Jahre 1987 sollten die Grundlagen für eine restriktive Geldpolitik im Kreditsystem gelegt und die Allgemeinen Sparkassen (PKO) aus der Struktur der Nationalbank herausgenommen werden. In der zweiten Etappe im Jahre 1988 wollte man reale über der Inflationsrate liegende Zinssätze auf Einlagen und Kredite zahlen und die Grundlagen für ein Netz kommerzieller Banken auf Basis der Abteilungen der Nationalbank schaffen. Ferner wollte man Banken das Recht eingeräumen, unterschiedliche Zinssätze und Gebühren für Dienstleistungen zu verlangen. In der dritten Etappe im Jahre 1989 sollten die Geschäftsbanken auf der Grundlage der im Vorjahr durchgeführten Änderungen ihre Tätigkeit aufnehmen, wobei man die freie Wahl des Bankpartners einführen wollte. Zudem beabsichtigte man zu diesem Zeitpunkt, Konkurrenzbedingungen zwischen den Banken zu schaffen, reale, d.h. über der Inflationsrate liegende Zinssätze zu zahlen, die Selbständigkeit der Banken zu stärken, Wechselgeschäfte zuzulassen, einen Wertpapiermarkt mit Beteiligung der Banken zu etablieren und das bestehende Verfahren der Kreditierung des Staatshaushaltes zu ändern, d.h. seine automatische Kreditierung zu beseitigen²⁰.

Inwieweit der "Fahrplan" eingehalten wurde und in welchem Stadium sich die Bankenreform befindet, wird im folgenden behandelt.

²⁰ Baka: Podstawowe ..., op. cit.

2. Institutionelle Grundlagen und Änderungen

Die Umwandlung des polnischen Bankwesens in ein Monobanksystem, d.h. die Umgestaltung von einer zwei- (Zentralbank und Geschäftsbanken) in eine einstufige Struktur (Schlüsselrolle Zentralbank), erfolgte analog zur Einführung des zentralistischen Planungssystems in den Jahren 1948 bis 1953. Gemäß diesem System wurden die wichtigsten Banktätigkeiten auf die Zentralbank (Narodowy Bank Polski, NBP) konzentriert, welche fortan dem Finanzministerium untergeordnet war. Die NBP übernahm nun sowohl die Funktion der Geldemission als auch die der Kreditvergabe. Umlauf- und Investitionskredite an die vergesellschafteten Unternehmen wurden seitdem den sachlichen Planentscheidungen untergeordnet, und die Bankenkontrolle beschränkte sich auf eine Überprüfung der Planaufgaben²¹.

Die Zentralbank, bzw. ihre Zweigstellen, führten fortan die Konten der Unternehmen, wobei man die einzelnen Zahlungsvorgänge zwischen ihnen obligatorisch bargeldlos verrechnete. Zudem tätigte sie die Verrechnungsgeschäfte des Staatshaushaltes und gewährte dem Staat temporäre Überbrückungskredite. Als oberste Geld- und Kreditinstanz oblag der NBP die Aufgabe, alle übrigen Banken zu beaufsichtigen und zu refinanzieren. Darüberhinaus übernahm sie wichtige Funktionen bei der staatlichen Finanzplanung (Aufstellen des Kreditplanes und Bargeldumlaufplan etc.). Von Mitte der 70er Jahre bis 1987 unterstand die Allgemeine Sparkasse (Powszechna Kasa Oszczednosci, PKO) der NBP. Sie übernahm damit auch die privaten Ersparnisse und die Vergabe der Konsumkredite²².

Eine gewisse Einschränkung des Monobanksystems ergab sich dadurch, daß neben der Zentralbank weitere Banken wichtige Funktionen zur Finanzierung einzelner Wirtschaftsbereiche übernahmen. Diese waren jedoch nicht mit unabhängigen Geschäftsbanken vergleichbar, sondern erhielten, insbesondere bei der Kreditvergabe, klare Vorgaben von der Zentralbank. Außerdem konnten die Betriebe ihre Bank nicht frei wählen. Die Forstwirtschaft und der gesamte Nahrungsmittelsektor wurde von der Bank für Ernährungswirtschaft (Bank Gospodarki Zywnosciowej, BGZ) bedient. Diese gemischten staatlich-genossenschaftlichen Bankunternehmen nahmen Geldeinlagen auf und vergaben Umlauf- und Investitionskredite. Mit der BGZ war ein weit verzweigtes Netz von Kooperativbanken verbunden, die für die Finanzierung der privaten Landwirtschaft und des Handwerks verantwortlich waren. Obwohl sie als freiwillige genossenschaftliche Unternehmen deklariert wurden, unterstanden sie doch der organisatorischen und wirtschaftlichen Aufsicht der BGZ.

Drei weitere Banken waren im internationalen Zahlungsverkehr tätig. Die Handelsbank (Bank Handlowy, BH) war für den internationalen Zahlungs-

²¹ W. Jaworski, Narodowy Bank Polski 1945-1988 (powstanie - rozwój - przebudowa), in: Bank i Kredyt, Nr. 5-6, S. 58-59

²² K. Lutkowski, Institutionelle Grundlagen der nationalen Geld- und Kreditpolitik, Paper für das Symposium, Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus, Duisburg, September 1988.

verkehr zuständig und wickelte die Devisentransaktionen mit dem Ausland ab. Zudem war diese Bank für die Finanzierung (Kredite, Einlagen etc.) von Außenhandelsunternehmen verantwortlich. In den 80er Jahren kam eine weiteres Kreditinstitut, die Bank für Exportförderung hinzu. Sie unterstützte, ähnlich wie die BH, exportorientierte Projekte. Dagegen war die sogenannte Allgemeine Treuhandkasse (Powszechna Kasa Opieki) im wesentlichen für den privaten Zahlungsverkehr (u.a. Devisenüberweisungen) mit dem Ausland zuständig.

Im Reformkonzept von 1981 gab man der Umgestaltung des Bankwesens keinen großen Stellenwert und sprach nur allgemein von einer Stärkung der Nationalbank als wirtschaftspolitischem Entscheidungszentrum.²³ Diese vagen Vorstellungen wurden allerdings in einem neuen Bankengesetz vom Februar 1982 präzisiert²⁴. Damit sollte die Grundlage für eine aktivere Rolle der Banken in der Wirtschaftspolitik insbesondere bei der Herstellung bzw. Sicherung des wirtschaftlichen Gleichgewichts geschaffen werden. Durch die Ausgliederung aus der Kompetenz des Finanzministeriums wurde der Bankenapparat eine selbständige wirtschaftspolitische Institution. Die einzelnen Banken wurden formal nicht nur von der Regierung, sondern auch von der Zentralbank unabhängig. Den Präsidenten der Nationalbank berief fortan der Sejm, demgegenüber er nun auch verantwortlich war. Obwohl kein Mitglied des Ministerates, nahm der Nationalbankchef an den dessen Sitzungen teil. Durch diese Maßnahmen hoffte man, die Geldpolitik stärker vom Staat und politischen Entscheidungen abzukoppeln und durch den Sejm kontrollieren zu können²⁵.

Neben einer Stärkung der Geld- und Kreditplanung - auf die noch näher einzugehen sein wird - etablierte man unter dem Vorsitz des Nationalbankchefs einen sogenannten Bankrat, der Koordinationsfunktionen im Hinblick auf eine einheitliche Geld- und Kreditpolitik übernahm. Darüberhinaus gliederte man die Allgemeinen Sparkassen 1987 aus der Nationalbank aus und gründete die oben erwähnte Bank für Exportförderung, wobei dem Ministerrat die Möglichkeit eingeräumt wurde, weitere Banken zu etablieren. Obwohl durch diese Maßnahmen die Rolle der Banken gestärkt und einzelne Kreditinstitute von der Zentralbank unabhängig wurden, änderte sich wenig an der bisherigen Praxis. Die Nationalbank kontrollierte die meisten Einlagen, und es existierte so gut wie kein Wettbewerb zwischen einzelnen Banken²⁶.

Die offiziell Ende 1986 verkündete "zweite Reformetappe" sah wiederum eine recht weitgehende Reform des Bankensektors vor, die z.Zt. (Sommer 1989) im vollen Gange ist. Schon im April 1988 beschloß der Ministerrat die

²³ Kierunki Reformy Gospodarki-Projekt, 1981, Warszawa, S34- 55

²⁴ Dziennik Ustaw Nr. 7, 1982, poz. 56

²⁵ Jaworski, op. cit., S. 65

²⁶ World Bank Country Study, Poland, Reform, Adjustment, and Growth, Vol. 1, Main Report, S. 167

Grundzüge des neuen Bankensystems²⁷, die wiederum in einem neuen Bankengesetz und einem Gesetz über die Nationalbank präzisiert wurden. Kernstück der Reform ist die am 1.1.1989 erfolgte Umwandlung des Bankensystems von einer ein- in eine zweistufige Struktur. Dies besagt, daß die Zentralbank weitgehend die in westlichen marktwirtschaftlichen Systemen üblichen Funktionen (Geldemission, Geldpolitik) übertragen bekommt, während für das Kreditgeschäft Geschäftsbanken zuständig sein sollen.

Das neue Bankengesetz vom 31.1.1989 regelt die Tätigkeit, Gründung und Organisation der neuen Kreditinstitute²⁸. Dieses gilt auch für die Nationalbank, falls keine entsprechende Regelungen in dem gesonderten Gesetz existieren. Die Banken werden darin als selbständige und sich selbstfinanzierende Organisationseinheiten definiert, deren Aufgaben in der Aufbewahrung der Spareinlagen, der Kreditvergabe und in der Abwicklung finanzieller Transaktionen bestehen sollen. Banken können rechtlich nach dem Handelsrecht als Aktiengesellschaften und nach dem Zivilrecht als Genossenschaften organisiert sein. Sie besitzen Entscheidungsfreiheit in ihren Bankgeschäften und der Wahl ihrer Vertragspartner, d.h. sämtliche sachliche bzw. branchenbezogenen und territorialen Begrenzungen wurden abgeschafft, und sie konkurrieren mit anderen Instituten. Neben dem Kreditgeschäft dürfen die Banken auch andere wirtschaftliche Tätigkeiten durchzuführen. Sie sind verpflichtet, ihre Kunden, unabhängig von der Eigentumsform, gleich zu behandeln.

Die Kontrolle der Geschäftsbanken durch die Nationalbank erfolgt vor allem zum Schutz der Klienten, d.h. zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit. Die Geld- und Kreditpolitik der NBP soll vor allem über ökonomische Instrumente, d.h. über Mindestreserven und Refinanzierungskredite erfolgen. Während bei staatlichen Kreditinstituten die Gründung der Bank sowie die Berufung bzw. Abberufung des Direktors Aufgabe des Ministerrats ist, liegt die Zustimmung zur Gründung von Banken in Form von Genossenschaften und Aktiengesellschaften, in den Händen des Direktors der Nationalbank. Das neue Gesetz ermöglicht zudem die Gründung von Banken mit ausländischen Kapitalanteil als Aktiengesellschaften. Der polnische Kapitalanteil muß allerdings 51 % betragen. Einige Änderungen gab es ferner bei der Zusammensetzung des schon oben erwähnten Bankrates, dem jetzt neben Vertretern des Ministerrates auch Vertreter der "praktischen Wirtschaft", der Gewerkschaften und der Arbeiterräte angehören werden. Eine im Vergleich zum vorherigen Zustand fast revolutionäre Änderung ist die Regelung, daß Banken künftig auch in Konkurs gehen können. Droht ein solcher Fall, wird die Bank unter die Aufsicht der NBP gestellt. Dabei besteht die Möglichkeit, daß sie entweder kommissarisch geführt, von einer anderen Bank übernommen oder aufgelöst wird.

²⁷ W obronie złotych, Projekt reformy systemu bankowego, in: Rzeczpospolita vom 20.12.1988

²⁸ Dziennik Ustaw, 1989, Nr. 4, vom 10.2.1989; vgl. auch Z. Zuzelski: Nowe prawo bankowe, in: Gazeta Bankowa, Nr. 2, vom 7-13.11.1989

Die zweite neue rechtliche Grundlage zur Umgestaltung des Bankensektors ist das Gesetz über die Nationalbank, die, wie schon erwähnt, im wesentlichen als Bank der Banken fungieren soll²⁹. Die NBP gibt entsprechend dieser Funktion keine Kredite mehr an einzelne Unternehmen, sondern ihre wesentliche Aufgabe besteht darin, die polnische Währung zu stärken und die Wirtschaftspolitik des Staates zu unterstützen. Auch weiterhin ist sie für die Geldemission zuständig. Das Kernstück des neuen Gesetzes sind die Regelungen zu Fragen der Mindestreserven und der Refinanzierung der Geschäftsbanken (Kapitel 4). Die Verteilung der Refinanzierungskredite soll auf der Grundlage der durch die Geld- und Kreditpolitik gesetzten Grenzen und der Zahlungsfähigkeit (Solvenz) einzelner Kreditinstitute erfolgen. Dabei können auch die Zinsen zwischen den einzelnen Instituten je nach deren Rückzahlungsmodalitäten gestaltet werden.

Ferner wurden per Gesetz der Nationalbank erlaubt, Wertpapiere herauszugeben und Staatsanleihen, Wechsel und sonstige Papiere zu kaufen und zu verkaufen. Darin eingeschlossen ist Aufgabe, durch Anleihen aufgenommene Staatskredite abzuwickeln. Die NBP vertritt die finanziellen Belange Polens im Ausland (einschließlich Kreditaufnahme) und sie verfügt über die Kompetenz der Wechselkurs- und Devisenpolitik. In einzelnen Bestimmungen ist die Bankenaufsicht gegenüber den Geschäftsbanken geregelt, die vor allem der Sicherung des übertragenen Geldes dient. Die NBP hat jedoch nicht die Möglichkeit, die einzelnen Vereinbarungen der Banken mit den Unternehmen zu beeinflussen. Der Direktor der Nationalbank wird vom Sejm und sein Stellvertreter vom Ministerrat ernannt. In zusätzlichen Bestimmungen sind ferner Kompetenzen und Aufgaben des Verwaltungsrates der Bank geregelt.

Die institutionell-organisatorische Änderung des Bankensystems erfolgte in drei Etappen: In der ersten (ab 1. Juli 1987) wurde die Allgemeine Sparkasse PKO aus der Organisationsstruktur der Zentralbank ausgegliedert und als selbständige staatliche Banken organisiert. In der zweiten Etappe (etwa ab Mai 1988) erfolgte eine Reorganisation der Zentralbank im Hinblick auf die neuen Aufgabenstellungen und die Vorbereitungen zur Ausgliederung ihrer territorialen Zweigniederlassungen. In der dritten Etappe, die Anfang 1989 begann und die noch nicht abgeschlossen ist, wurden neun kommerzielle Banken aus den, zuvor der Nationalbank unterstellten, regionalen Banken gegründet. Zudem besteht nach dem neuen Bankengesetz die Möglichkeit, weitere kommerzielle Banken zu gründen³⁰. Hieraus ist ersichtlich, daß sich der Zeitrahmen gegenüber dem ursprünglichen Plan verschoben hat.

Die neu gegründeten 9 staatlichen Banken, die auf kommerzieller Grundlage arbeiten sollen, sind folgende:

²⁹ Dziennik Ustaw, 1989, Nr. 4, vom 10.2.1989; vgl. auch Z. Zuzelski: Ustawa o Narodowym Banku Polskim, in: Gazeta Bankowa, Nr 4, vom 21.-27.11.1988

³⁰ Reforma systemu bankowego, in: Bank i Kredyt, Nr. 7, 1987, S. 4

- die staatliche Kreditbank in Warschau (Panstwowy Bank Kredytowy w Warszawie),
- die Allgemeine Wirtschaftsbank in Lodz (Powszechny Bank Gospodarczy w Lodzi),
- die Schlesische Bank in Katowice (Bank Slanski w Katowicach),
- die Kreditbank in Posen (Bank Kredytowy w Poznaniu),
- die Danziger Bank (Bank Gdanski),
- die West-Bank in Breslau (Bank Zachodni we Wroclawiu),
- die Depositen- und Kreditbank in Lublin (Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie),
- die Pommerische Kreditbank in Stettin (Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie)
- und die Industrie und Handelsbank in Krakau (Bank Przemyslowo-Handlowy w Krakowie)³¹.

Zudem blieben die schon vorher zumindest formal selbständigen Banken, u.a. die Bank für Ernährungswirtschaft, die Handelsbank und die Bank für Exportförderung (siehe oben) bestehen.

Die Gründung von Banken auf der Grundlage von Aktiengesellschaften befindet sich dagegen erst im Anfangsstadium. Zu Jahresbeginn waren 16 Initiativen bekannt, von denen bisher erst eine realisiert wurde. Im Juni gründeten mehrere Unternehmen die Bank für Wirtschaftsinitiativen (Bank Inicjatyw Gospodarczych - Big Bank S:A:) auf der Grundlage des neuen Gesetzes. Als Gründungsmitglieder sind die Gesellschaft zur Unterstützung von Wirtschaftsinitiativen, die Außenhandelsgesellschaft Universal, die Staatliche Versicherungsanstalt (PZU), die Versicherungsgesellschaft Warta sowie die Firmen Expolco und Interster eingetragen³². Das neue polnische Bankensystem (Stand Sommer 1989) in Schaubild 5 dargestellt.

Die Analyse der wichtigsten ökonomischen Indikatoren (Passiva und Aktiva) einzelner Banken zeigt, daß sich im ersten Quartal 1989 kaum etwas am polnischen Bankwesen geändert hat. Auf die, dem alten Bankensystem der NBP zugehörenden Banken, entfiel weiterhin der Großteil der Kreditsumme. Andere Kreditinstitute sind vergleichsweise unbedeutend, und keines von ihnen überschreitet in der Kreditierung 8 % der gesamten Kreditsumme der Geschäftsbanken. Ein ähnliche Bild zeigen die Einlagen aus Mitteln der vergesellschafteten Wirtschaft. Auch ist bisher hinsichtlich Struktur und Spezialisierung einzelner Banken keine starke Bewegung feststellbar.³³ Ob sich hieran etwas nach der am 1.7.1989 eingeführten freien Bankwahl der Unternehmen etwas ändern wird, bleibt abzuwarten. Einige ausgewählte Bilanzdaten der Banken sind in Tabelle 1 zusammengestellt.

³¹ Polish Situation Report No. 4, March 1989, S. 41, (Radio Free Europe)

³² Erste polnische Kommerzbank, in: NfA vom 12.6.1989

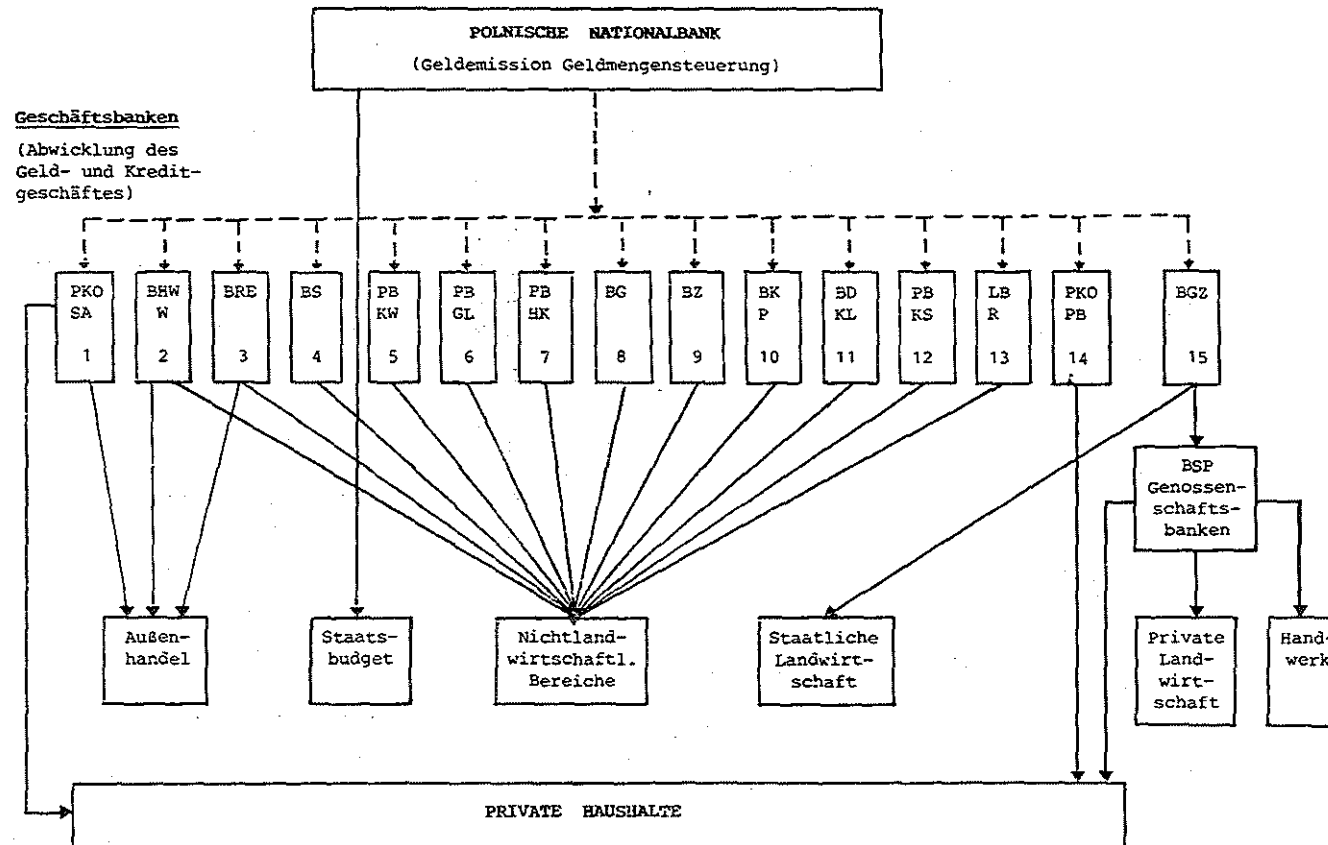
³³ A. Jakubaszek: Banków więcej, ale ..., in: Gazeta Bankowa, Nr. 22, 1989

Finanzministerium
 Abstimmung der Geld- und Fiskalpolitik mit der NBP sowie Absprache über die Finanzierung des Staatsdefizits

Ministerrat
 Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Sejm
 Verabschiedung des Geld- und Kreditplans sowie des Staatshaushaltes

Bankrat
 Koordinationsfunktion in der Geld- und Kreditpolitik



————— vorrangige Tätigkeitsbereiche im Geld- und Kreditgeschäft
 - - - - - direkte und indirekte Beeinflußung des Kreditvolumens der Geschäftsbanken durch die Nationalbank

Schaubild 5: Der Bankensektor nach der Bankenreform (Stand Sommer 1989)

Schaubild 5: *Abkürzungen*

1	PKO SA	=	Allgemeine Treuhandkasse (Powszechna Kasa Opieki)
2	BHw W	=	Handelsbank in Warschau (Bank Handlowy w Warszawie)
3	BRE	=	Bank für Exportentwicklung (Bank Rozwoju Eksportu)
4	BS	=	Schlesische Bank (Bank Śląski).
5	PBK W	=	Staatliche Kreditbank in Warschau (Państwowy Bank Kredytowy w Warszawie)
6	PBG L	=	Allgemeine Wirtschaftsbank in Łódz (Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi)
7	PBH K	=	Industrie und Handelsbank in Krakau (Bank Przemysłowo Handlowy w Krakowie)
8	BG	=	Danziger Bank (Bank Gdański)
9	BZ	=	West-Bank in Breslau (Bank Zachodni w Wrocławiu)
10	BK P	=	Kreditbank in Posen (Bank Kredytowy w Szczecinie)
11	BDK L	=	Depositen und Kreditbank in Lublin (Bank Depozytowo - Kredytowy w Lublinie)
12	PBK S	=	Pommerische Kreditbank in Stettin (Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie)
13	LBR	=	Łódzker Entwicklungsbank (Łódzki Bank Rozwoju)
14	PKO PB	=	Allgemeine Sparkasse (Powszechna Kasa Oszczędności, Bank Państwowy)
15	BG Z	=	Bank für Ernährungswirtschaft (Bank Gospodarki Żywnościowej)

Tab. 1a: Ausgewählte Daten der Bankenbilanzen - Passiva (in Mrd. Zloty)

		Passiva													
		Bankkonten										Ausland		eigene Fonds	
Bank	Rang	insges.		soz. Wirtsch.		Bevölkerung		Budget		Devisen		Mrd.	Rang	Mrd.	Rang
		Mrd.	Rang	Mrd.	Rang	Mrd.	Rang	Mrd.	Rang	Mrd.	Rang				
PBK W	1	595	5	160	6	13,9	5	-	-	421	2	18324,1	1	389	1
NBP	2	2399	2	323	2	0,3	15	1758	1	318	3	284,6	2	87	7
KO PB	3	3855	1	261	4	3533,3	1	33	12	-	-	6,1	5	42	14
BGZ	4	516	6	471	1	0,6	14	44	10	-	-	-	-	67	9
PKO SA	5	1859	3	10	15	20,3	4	-	-	1829	1	90,3	3	57	10
BS	6	508	7	303	3	22,1	3	75	4	108	4	0,0	7	140	2
PBK W	7	492	8	251	5	3,0	7	149	2	89	5	0,0	9	121	3
BSp	8	1151	4	159	7	930,8	2	62	7	-	-	-	-	27	15
PBG L	9	184	15	104	13	1,4	12	49	9	34	14	0,0	14	117	4
PBH K	10	317	9	148	9	3,3	6	107	3	59	9	0,1	6	103	5
BG	11	272	10	144	10	2,6	8	68	5	57	11	0,0	9	99	6
BZ	12	237	12	106	12	2,0	9	55	8	74	7	0,0	8	57	10
BKP	13	233	13	126	11	1,9	10	65	6	40	12	0,0	12	44	13
BDK L	14	192	14	91	14	1,2	13	34	11	66	8	0,0	11	47	12
PBKS	15	241	11	159	7	1,5	11	33	12	47	13	0,0	13	69	8
BRE	16	94	16	10	15	0,0	17	5	14	79	6	32,5	4	16	16
LBR	17	2	17	2	17	0,1	16	-	-	-	-	-	-	1	17

Quelle: Gazeta Bankowa Nr. 22, vom 29.5.-4.6.1989. Die Daten wurden auf 0,1 Mrd. Zloty abgerundet. Eine Quote von 0,0 bedeutet, daß die Banken entsprechende Tätigkeiten durchführen, aber die Passiva bzw. Aktiva sind niedriger als 0,05 Mrd. Zloty.

Tab. 1b: Ausgewählte Daten der Bankenbilanzen - Aktiva (in Mrd. Zloty)

Bank	Aktiva													
	insges.		Kredite										ausländ. Aktiva	
	Rang	Mrd.	soz. Wirtsch. Mrd.	Privatsektor Rang	Bevölkerung Mrd.	Budget Rang	Devisen Mrd.	Rang	Rang	Rang	Rang	Mrd.	Rang	
BHwW	1	21455	824	6	-	-	-	-	-	-	3	3	1277	1
NBP	2	15457	-	-	-	-	-	3337	1	-	-	-	1001	2
PKO PB	3	7262	1719	2	7,4	3	493,6	1	26	2	-	-	31	5
BGZ	4	2992	2282	1	0,4	5	0,0	4	-	-	-	-	-	-
PKO SA	5	2523	13	15	14,2	2	0,1	3	-	-	1	63	598	3
BS	6	1662	1125	3	0,0	10	-	-	-	-	-	-	0,8	11
PBK W	7	1401	1028	4	0,1	7	-	-	17	4	5	-	2,5	6
BSp	8	1399	18	14	492,0	1	247,8	2	8	8	-	-	-	-
PBG L	9	1095	946	5	0,0	9	-	-	3	10	-	-	0,6	14
PBH K	10	1011	775	7	0,0	12	-	-	-	-	-	-	0,9	9
BG	11	991	757	8	0,1	8	-	-	18	4	-	-	0,8	11
BZ	12	736	494	12	-	-	-	-	7	9	-	-	1,9	7
BK P	13	717	529	10	-	-	-	-	14	7	-	-	0,9	9
BDK L	14	713	571	9	0,0	11	-	-	17	5	-	-	0,8	11
PBKS	15	672	519	11	0,2	6	-	-	21	3	-	-	1,6	8
BRE	16	297	32	13	-	-	-	-	-	-	2	38	37,9	4
LBR	17	4	3	16	0,4	4	-	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: siehe Tab. 1a

Tab 1: *Abkürzungen*

1	BHwW	=	Handelsbank in Warschau (Bank Handlowy w Warszawie)
2	NBP	=	Polnische Nationalbank (Narodowy Bank Polski)
3	PKO PB	=	Allgemeine Sparkasse (Powszechna Kasa Oszczędności i Bank Państwowy)
4	BGZ	=	Bank für Ernährungswirtschaft (Bank Gospodarki Żywnościowej)
5	PKO SA	=	Allgemeine Treuhandkasse (Powszechna Kasa Opieki)
6	BS	=	Schlesische Bank (Bank Śląski)
7	PBK W	=	Staatliche Kreditbank in Warschau (Państwowy Bank kredytowy w Warszawie)
8	BSp	=	Genossenschaftsbanken (Banki Spółdzielczy)
9	PBG L	=	Allgemeine Wirtschaftsbank in Lodz (Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi)
10	PBH K	=	Industrie und Handelsbank in Krakau (Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie)
11	BG	=	Danziger Bank (Bank Gdański)
12	BZ	=	West-Bank in Breslau (Bank Zachodni w Wrocławiu)
13	BK P	=	Kreditbank in Posen (Bank Kredytowy w Szczecinie)
14	BDK L	=	Depositen und Kreditbank in Lublin (Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie)
15	PBKS	=	Pommerische Kreditbank in Stettin (Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie) ²
16	BRE	=	Bank für Exportentwicklung (Bank Rozwoju Eksportu)
17	LBR	=	Lodzer Entwicklungsbank (Łódzki Bank Rozwoju)

3. Voraussetzungen und Probleme einer Stabilitätspolitik

3.1. Problemlage: Im Strudel der doppelten Inflation

Die Stabilitätspolitik ist zu einer Schlüsselfrage der polnischen Wirtschaftsreform geworden, da in den letzten zwei Jahren die inflationären Prozesse immer mehr außer Kontrolle geraten sind. Die binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte haben sich, wie im Kapitel II dargestellt wurde, in der ersten Hälfte des Jahres 1989 weiter verstärkt. In den letzten Monaten (August, September 1989) ist die Befürchtung einer Hyperinflation Wirklichkeit geworden. Es drohen chaotischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zuständen, zu einem Zeitpunkt, da zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte eine Regierung unter nicht-kommunistischer Führung die Regierungsverantwortung übernommen hat. Die gegenwärtigen Instabilitäten sind nicht nur für ordnungspolitische Änderungen kontraproduktiv, sondern sie behindern auch den dringend benötigten Zufluß ausländischen Kapitals nach Polen.

Inflationserscheinungen in sozialistischen Ländern sind zunehmend in den 80er Jahren mit Haushaltsdefiziten des Staates verbunden. Da ein entwickelter Kapitalmarkt fehlt, können solche Defizite nur über ungedeckte Kredite der Nationalbank finanziert werden. Der rascheste und einfachste Weg die galoppierende Inflation zu stoppen, wäre eine drastische Preiserhöhung bei subventionierten Erzeugnissen und die Beseitigung sonstiger Zuwendungen, die den Staatshaushalt belasten³⁴. Die bisherigen Versuche eine solche Politik einzuleiten, sind jedoch wie zuletzt 1988 aufgrund des gesellschaftlichen Drucks weitgehend gescheitert. Zusätzliche Lohnsteigerungen überkompensierten die Effekte der Preiserhöhungen und beschleunigten eine typisch inflationäre Preis-Lohnspirale. Hieraus ergibt sich die Frage, ob die Inflation mit anderen Methoden bekämpft werden kann.

Die Situation in Polen, aber auch in anderen reformorientierten sozialistischen Ländern wie z.B. Ungarn, wird dadurch kompliziert, daß nicht alleine mit eine offene, sondern auch eine aufgestaute Inflation besteht. Dies bedeutet, daß das Inflationspotential, entstanden durch einen stärkeren Anstieg der Geldmenge über das erzeugte Sozialprodukt, aufgrund bestehender Preiskontrollen nicht alleine durch Preissteigerungen ausgeschöpft wird. Die sichtbaren Folgen sind Warteschlangen, Rationierungen und Zwangssparen. Die Wirtschaftspolitik steht vor dem Dilemma, entweder die Preise frei zu geben und damit eine schwer zu beherrschende offene Inflation zu riskieren, oder Marktungleichgewichte bestehen zu lassen³⁵. Letztere verhindern allerdings die Ausbreitung marktwirtschaftlicher Strukturen, da Preiskontrollen die

³⁴ vgl. hierzu auch J. Sachs, D. Lipton: Program stabilizacyjny dla Polski, in: Gazeta Bankowa, Nr. 33, vom 14.8.-20.8.1989

³⁵ G.F. Kofodko: Economic Reforms and Inflation in Socialism, Determinants - Mutual Relationships - Prospects, in: Papers of the Central School of Planning and Statistics - Institute of Economic Development, No. 18, Warszawa, Januar 1988

Selbstständigkeit von Betrieben einschränken, Anpassungsprozesse verhindern und die Betriebe nicht unter Nachfragebeschränkungen stellen. Umgekehrt zeigt die bisherige Erfahrung von Reformökonomien, daß Preisfreigaben zwar Inflation, jedoch nur geringe Anpassungsprozesse zur Folge hatten.

Nicht zuletzt diese Erfahrungen zwingen zu dem Schluß, daß eine Anti-inflations- und Stabilitätspolitik in sozialistischen Ländern breit angelegt sein muß, um die mittel- und langfristigen systembedingten und strukturellen Inflationsursachen zu beseitigen. Ausgangspunkt muß allerdings eine restriktive Geldpolitik sein, die kurzfristig die Kanäle einer übermäßigen Geldversorgung der Wirtschaft verstopft. Tabelle 2 zeigt exemplarisch für das Jahr 1987 wie stark die Geldmenge gestiegen ist. Die Schwierigkeit einer restriktiven Geldpolitik besteht wiederum darin, daß sie mit weitreichenden ordnungspolitischen Änderungen im Bereich des Finanz- und Geldwesens sowie im Hinblick auf die Schließung von Unternehmen einhergehen muß. Problematisch ist auch die sozialpolitische Flankierung der Reform. Im folgenden werden die Probleme, Chancen und Voraussetzungen einer solchen Stabilitätspolitik am Beispiele Polens untersucht.

Tabelle 2: Geldangebot ($M_1 + M_2$) im Jahre 1987

	Zuwachs 1987	Stand 31.12.1987		
		In Mrd Zloty	Stand 31.12. 1986=100	Struktur
1. Bargeld	145,4	1.311,8	112,5	18,4
2. Sichteinlagen	577,5	2.203,5	135,5	30,8
Zusammen (Geldangebot M_1)	722,9	3.515,3	125,9	49,2
3. Termineinlagen (Quasi-Geld)	1.096,9	3.630,4	143,3	50,8
Zusammen (Geldangebot M_2)	1.819,8	7.145,7	134,2	100,0
davon:				
3.1. Devisenkonto	690,0	1.230,2	227,7	17,2
3.2. M_2 ohne Devisenkonto	1.129,8	5.915,5	123,6	82,8
davon:				
3.2.1. Geld in der sozialistischen Wirtschaft	572,1	2.213,7	134,8	31,0
3.2.2. Geld in den übrigen Bereichen der Wirtschaft und im Privatsektor	557,7	3.701,8	117,7	51,8

Quelle: Narodowy Bank Polski

3.2. Die Erblast: Das traditionelle und modifizierte Finanzsystem

In zentralistischen Planungssystemen stellt Geld im Unterschied zu Marktwirtschaften kein Mittel zur Ressourcenallokation dar. Investitionen und Konsum werden von den zentralen Behörden in ihrem Umfang und ihrer Struktur festgelegt, und die Geldströme sollen den Plan unterstützen. Geld und effektive Nachfrage bestimmen nicht das Produktionsniveau. Zumindest theoretisch ist es die Produktion, die das Geldangebot fixiert. Die Warenzirkulation ist nicht das Ergebnis von monetären Überlegungen, sondern das eines bürokratischen Allokationsprozesses. Auch auf dem Konsumgütermarkt versucht der zentrale Planer das Geldangebot mit dem Konsumgüterangebot bei bestehenden Preisen auszugleichen. Unter normalen Umständen dürften deshalb keine Ungleichgewichte und Rationierungen entstehen³⁶.

Weiteres Merkmal des monetären Systems in zentralistischen Wirtschaftssystemen ist die Existenz von zwei weitgehend getrennten Geldkreisläufen, dem Buchgeld- und Bargeldkreislauf. Der Buchgeldkreislauf setzt sich aus der bargeldlosen Verrechnung zwischen den Unternehmen untereinander und zwischen ihnen und dem Staatshaushalt zusammen. Den Unternehmen fehlt somit der Zugang zu Bargeld, sieht man von den zentral limitierten Lohnfonds ab. Der Bargeldkreislauf setzt sich zusammen einerseits aus den Lohnzahlungen und sonstigen Einkommen (Renten etc.), andererseits aus den Konsumausgaben der Bevölkerung. Die Geldkreisläufe zwischen der Konsumsphäre, den Betrieben und dem Staatshaushalt sind voneinander getrennt. Dies wird durch verschiedene finanzielle Instrumente (u.a. Umsatzsteuern), durch die staatliche Kontrolle der Lohnfonds und die Beschränkungen für staatliche Betriebe an Bargeld heranzukommen ermöglicht. Zudem kann das Unternehmen sein Geld nur in vom Plan bestimmten Bereichen ausgeben, d.h. die einzelnen Fonds des Unternehmens werden zentral kontrolliert³⁷. Die Trennung der Geldkreisläufe kann jedoch, wie wir weiter unten noch sehen werden, in der Praxis nicht so strikt aufrechterhalten werden.

Die Geldschöpfung obliegt in zentralen Planungssystemen nicht den einzelnen Banken, sondern der Zentralbank im Rahmen eines Kredit- und Bargeldumsatzplans. Die Zweigbanken verteilen die für sie geplante Geldmenge entsprechend den Vorgaben der Kreditpolitik. Die Banken nehmen zwar Einlagen entgegen, halten Barreserven und führen Konten bei der Zentralbank, doch diese Einlagen setzen keine Grenzen für die Kreditfähigkeit. Diese werden vielmehr durch die vom Kreditplan abgeleiteten Kontingente festgelegt. Die Banken stehen bis zu der kontingentierten Menge auch vor keinem Liquiditätsproblem, da die Zentralbank verpflichtet ist, die entsprechende Summe Bargeld kostenlos zu liefern. Die ursprüngliche Geldschöpfung erfolgt also auf einem Bankkonto bei der Kreditvergabe,

³⁶ Z. Polanski, *Inflation the Polish case*, Manuskript, Warschau 1988

³⁷ P. Haffner: *Monetäre Zentralplanung und Volkswirtschaftsplanung*, in: H.J. Thieme (Hrsg.): *Geldtheorie, Entwicklung, Stand und systemvergleichende Anwendung*, Baden-Baden, 1985, S. 198-203

während die Bargeldschöpfung sekundär beim Abheben eines bereits bestehenden Geldes entsteht. Dadurch ändert sich lediglich die Struktur, nicht jedoch der Umfang der Geldmenge³⁸.

In einem solchen Planungssystem gibt es nur wenige Mechanismen, die das Geldangebot begrenzen könnten. Das Bankensystem geht Zahlungsverpflichtungen nur mit dem Geld ein, das von ihm selbst produziert wird. Der Kreditplan, der die Bankkredite und Einlagen der Volkswirtschaft festlegen soll, besitzt nur wenige Restriktionen und kann beliebig verlängert werden. Normalerweise werden Kredite automatisch gewährt, um den Wünschen der Betriebe und teilweise auch dem Staatshaushalt zu entsprechen. Es gibt daher keinen Mechanismus, der monetäre Über- bzw. Unterversorgung verhindert³⁹. Den fehlenden Mechanismus einer Begrenzung des Geldangebots versuchte man vielmehr durch den oben beschriebenen Mechanismus der Trennung der verschiedenen Geldkreisläufe zu ersetzen. Dies sollte eigentlich das Auftreten von inflationären Prozessen verhindern.

Doch selbst im traditionellen System mißlang oft der Versuch die Wirtschaft im monetären Gleichgewicht zu halten. Als Ursache können zunächst systemimmanente Planungsprobleme angeführt werden, die eine exakte den materiellen Plänen entsprechende Festlegung der Geldmenge erschweren. Abgesehen davon, daß bestimmte monetäre Prozesse ex ante schwer bestimmbar sind, werden vielfach monetäre Pläne von den einzelnen Wirtschaftseinheiten nur partiell aufgestellt. Hinzu kommt, daß materielle und Finanzpläne oft unabhängig voneinander ausgearbeitet werden. Dies zwingt die Planungsbehörden globale Schätzungen und Erfahrungswerte heranzuziehen. Bei der Kreditplanung besteht allerdings eine größere Genauigkeit, da entsprechende Anträge durch das staatliche Bankensystem genehmigt werden müssen. Weitaus schwieriger hingegen ist es, den Privatsektor und die privaten Haushalte zu planen. Hier ist man weitgehend auf grobe Schätzungen angewiesen⁴⁰.

Entgegen dem institutionellen Aufbau und theoretischen Konstrukt der Geldplanung kann nachgewiesen werden, daß die Geldmenge keine von den zentralen Instanzen kontrollierte Variable, sondern weitgehend endogen durch das Verhalten der staatlichen Betriebe bestimmt ist. Deren Interesse besteht vorwiegend an niedrigen Planaufgaben, möglichst hohen Leistungsreserven und umfangreichen Krediten, was einer Abstimmung der monetären und realen Aggregate entgegensteht. Die Abstimmungsprozesse zwischen Betrieben und Planungsbehörden beruhen wiederum auf einem Bargaining-prozeß, in dem die Betriebe aufgrund vielerlei Gründen eine starke Position besitzen. Dadurch wird eine strikte Finanzplanung unterhöhlt. Hinzu kommen

³⁸ K. Lutkowski: Institutionelle ..., op. cit.

³⁹ K.-H. Hartwig, H.J. Thieme: Determinanten des Geld- und Kreditangebots in sozialistischen Planwirtschaften, in: H.J. Thieme (Hrsg.): Geldtheorie ..., op. cit, S. 216

⁴⁰ K.-H. Hartwig: Monetäre Steuerungsprobleme in sozialistischen Planwirtschaften. Stuttgart, New York, 1987, S. 54-56

ordnungspolitische Rahmenbedingungen (u.a. Konkursunfähigkeit), die entsprechende Sanktionen gegen den Verstoß geldpolitischer Ziele abschwächen bzw. erst gar verhindern. Auf diese wird weiter unten eingegangen⁴¹.

Die marktorientierte Reform von 1981 zielte in Polen auch auf eine Umgestaltung des monetären Systems und auf eine Selbstfinanzierung der Betriebe. Trotz einiger Modifikationen änderte sich jedoch nur wenig. Die Geldströme wurden weiterhin vorrangig durch physische Allokation der Ressourcen bestimmt. Das Geldsystem mit der künstlichen Trennung der einzelnen Fonds (Löhne, Investitionen und andere Ausgaben) gespalten, wenn auch Aufweichungen zu beobachten waren. Obwohl die Betriebe nicht mehr verpflichtet waren, ihr Geld nach zentralen Planaufträgen zu verwenden, konnten sie aufgrund von Vorschriften und indirekter finanzpolitischer Eingriffe über ihr Geld nicht frei verfügen. Wichtige Instrumente waren Steuern, Subventionen und Abgabenbefreiungen, die vermehrt individuell festgelegt wurden. Das polnische Wirtschaftssystem der 80er Jahre konnte deshalb auch als "indirekt zentralisiert" bezeichnet werden. Typisch war zudem eine große Instabilität des Finanzsystems, das vorrangig durch kurzfristige Anpassungen gekennzeichnet war, was wiederum die Entscheidungsprozesse der Betriebe beeinträchtigte⁴².

Die Inkompatibilität zwischen den Prinzipien der Geldzirkulation und den neuen Prinzipien zur Leitung und Funktionsweise der Unternehmen (Selbstverwaltung, Selbstständigkeit, Selbstfinanzierung) war ein wichtiger Bremsfaktor der Wirtschaftsreform der 80er Jahre. Das traditionelle Verhalten der Betriebe änderte sich nicht, d.h. die oben beschriebenen endogen wirkenden Faktoren der Bestimmung der Geldmenge blieben bestehen. Im Gegenteil verstärkten sich aufgrund der individuellen Festlegung einzelner finanzpolitischer Instrumente die Bargainingprozesse zwischen Betrieben und Behörden. Hinzu kam, daß trotz der weiter bestehenden Trennung verschiedener Geldströme das System durchlässiger wurde. Dies gilt insbesondere für den Lohnfonds, was u.a. eine traditionelle Inflationsspirale in Gang setzte. Die Geldmenge konnte deshalb trotz neuer Richtlinien in der Kreditpolitik nicht wirksam kontrolliert werden. Zu beobachten war eine Art Erosion traditioneller Kontroll- und Sanktionsmechanismen, ohne daß diese durch neue vom Markt gesetzte Sanktionen ersetzt worden wären.

3.3. Neues Denken und Klarheit der Ziele

Als erste entscheidende Voraussetzung einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik muß eine gewisse konzeptionelle Konsistenz sowie Klarheit und Schlüssigkeit in den ökonomischen Zielen angesehen werden. Je weitreichender ordnungspolitische Änderungen angelegt sind, desto drastischer wirken sich konzeptio-

⁴¹ Hartwig: Monetäre ..., op. cit. S. 129

⁴² Polanski, Inflation ..., op. cit.

nicht bei allgemeinen Aussagen, sondern versuchte eine konkrete Vorgehensweise zu skizzieren⁴⁴. Ferner kritisierte man die mangelnde Komplexität der Maßnahmen, wie sie in dem "Antiinflationsprogramm" von 1983⁴⁵ zum Ausdruck kam und versuchte eine umfassendere Strategie zu entwickeln.

Damit wurde der Geldwertstabilität im Programm von W. Baka eine Schlüsselrolle bei der Sanierung der polnischen Wirtschaft zugesprochen. Sie wurde eingebettet in weitreichende ordnungspolitische Maßnahmen, die vor allem die Angebotsseite flexibler machen sollen, d.h. die mittel- und langfristigen strukturellen Inflationsursachen sollten beseitigt werden. Ein ähnlichen Denken ließ sich auch in den Vereinbarungen am "Runden Tisch" erkennen. Obwohl die Strategie für die Geldpolitik im Programm von Baka andere Qualität aufweist als in den vorhergehenden Dokumenten, zeichnen sich auf der analytisch-theoretischen Ebene Schwächen und in der praktischen Politik unpräzise Vorstellungen ab, auf die man auch in Polen hingewiesen hat und auf die an einigen Stellen noch eingegangen wird⁴⁶. Hier sei nur angemerkt, daß die Systemursachen für eine "weiche Finanzierung" nicht genügend herausgearbeitet werden und nähere Beschreibungen zur Etablierung eines Kapitalmarktes fehlen.

Während sich das Programm Bakas offiziell in die bestehende Konzeption des "Realisierungsprogramms der zweiten Reformetappe" einordnen sollte, bestanden indes einige wichtige Unterschiede, vor allem in der Gleichgewichtspolitik. Während das Realisierungsprogramm mit einem großen Preisschub sich dem Gleichgewicht bei gleichzeitigen Subventionsabbau annähern wollte, setzte das Programm der Nationalbank auf eine stufenweise Abschwächung des Preiswachstums, verbunden mit einer restriktiven Geldpolitik. Die damaligen Befürchtungen vieler Ökonomen einschließlich W. Bakas im Hinblick auf die Preisreform von 1988 bestätigten sich. Ohne daß die aufgestaute Inflation deutlich abgeschwächt wurde, trieb man die offene Inflation in die Höhe. Grundelemente einer restriktiven Geldpolitik wurden auch später in dem wirtschaftspolitischen Konzept der Regierung Rakowski im "Konsolidierungsprogramm der Wirtschaft" festgelegt. Doch auch dieses Programm kann eher als Übergangsstufe zu einer neuen Wirtschaftspolitik betrachtet werden. Wie wenig diese Programme allerdings kurzfristig auszurichten vermochten, zeigte wiederum die rasche Beschleunigung des inflationären Prozesse.

Daß sich auch innerhalb der kommunistischen Partei eine neue Wirtschaftsphilosophie langsam verbreitete, wird in einem Aufsatz von Jan Solarsz deutlich. Er begründet eine grundsätzlich neue stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik mit der fehlenden Motivation in der Wirtschaft, die Folge eines zunehmenden Verfalls der Währung sei. Dieser neue, auch als monetaristische

⁴⁴ vgl. St. Polaczek: Inflacja - zadłużenie zagranicze - pieniądz, in: Wektory Gospodarki, Nr. 6, 1988

⁴⁵ Rządowy program przeciwdziałania inflacji, in: Trybuna Ludu, 24.3.1983

⁴⁶ W. Wilczyński: O programie umacniania pieniądza, in: Wektory Gospodarki, Nr. 10, 1988

bezeichnete wirtschaftspolitische Ansatz verwirft die bisherigen traditionellen Vorstellungen, daß mit Hilfe zentraler makroökonomischer Entscheidungen, u.a. über die Verteilung des Nationaleinkommens bei starker Priorität zentraler Investitionen, die Bedingungen für ein stetiges Wirtschaftswachstum zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung geschaffen werden könnten. Die neue monetaristische Denkweise geht von einem Wirtschaftswachstum nicht um jeden Preis aus. Wachstum müsse vielmehr durch höhere Effizienz im mikroökonomischen Bereich, d.h. bei den Betrieben und Haushalten erreicht werden. Ohne eine Stärkung der Rolle des Geldes, d.h. eine stabilitätsorientierte Politik könne man nicht erwarten, daß die einzelnen Wirtschaftssubjekte motiviert sind zu investieren und in der Lage sind, ihren eigenen Lebensstil zu realisieren⁴⁷.

Auch in den ökonomischen Vereinbarungen am "Runden Tisch" besitzt die Inflationsbekämpfung und Geldpolitik einen zentralen Stellenwert. Es werden allerdings etwas andere Akzente (u.a. stärkere Sparpolitik des Staatshaushaltes insbesondere bei Verteidigung) gesetzt und die Sozialpolitik stärker betont. Obwohl deutliche Fortschritte im konzeptionellen Denken stattfanden, fehlte es am "Runden Tisch" an einem ausgereiften Wirtschaftsprogramm. Bestimmte ordnungspolitische Elemente wurden nicht zu Ende gedacht (Kapitalmarkt, Privatisierung) und eine klare Hierarchie der wirtschaftspolitischen Ziele fehlte. Zudem werden Konflikte zwischen einzelnen Zielen (u.a. Wachstums- und Gleichgewichtsziel) nur angedeutet, deren realistische Realisierungsbedingungen nur ungenügend herausgearbeitet sind. Man konnte sich des Eindrucks nicht erwehren, daß alles (Konsumsteigerung, Inflationsbekämpfung, Umstrukturierung, soziale Verbesserungen) möglichst schnell und ohne Kosten realisiert werden sollte.

Es bleibt der neuen wirtschaftspolitischen Führung Polens aus den Reihen der Solidarität in Zusammenarbeit mit dem IWF überlassen, ein realistisches und konsequentes ökonomische Programm für die nächsten Jahre zu entwerfen. Es darf unbequeme Wahrheiten nicht scheuen und es muß den stabilitätspolitischen Ziel vorrang einräumen. Dies ist nicht nur Gebot der intellektuellen Redlichkeit, sondern, wie oben angedeutet, der erste Schritt zum Erfolg. Tatsächlich zeichnet sich aus den bisherigen Verlautbarungen der Regierung Mazowieckis und seiner wirtschaftspolitischen Führungsmannschaft ein solches Vorgehen ab. Schon in der Regierungserklärung wurde der Inflationsbekämpfung ein zentraler Stellenwert zugesprochen und der Bevölkerung weitere Opfer abverlangt. Finanzminister und stellvertretenden Premierminister Leszek Balcerowicz stellte zudem vor dem IWF und der Weltbank in Washington und etwas später in detaillierter Form das neue Wirtschaftsprogramm in Grundzügen vor. Darin ist ein rascher und umfassender Übergang zur Marktwirtschaft und drastische Maßnahmen zur Inflations-

⁴⁷ J. Solarsz: Tradycjonalności i Monetyaryści, in: Wektory Gospodarki, Nr. 10, 1988

bekämpfung vorgesehen. Das Programm fand in den Grundzügen Zustimmung beim IWF⁴⁸. Im letzten Kapitel wird hierauf näher eingegangen.

3.4. Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Bankensystems

Mit dem neuen Bankengesetz wurden die formellen Voraussetzungen für ein unabhängiges Bankensystem und damit die Grundlage für eine wirksame Geldpolitik geschaffen. Die Unabhängigkeit der Nationalbank gegenüber der Regierung ist auch in westlichen Wirtschaftssystemen institutionell unterschiedlich ausgeprägt. Während in Frankreich und England die Regierung maßgeblich die Geldpolitik beeinflussen kann, ist die Unabhängigkeit der amerikanischen "FED" (Federal Reserve System) aber vor allem der Deutschen Bundesbank stark ausgeprägt. In Polen ist eine formale Unabhängigkeit erreicht worden, doch bestehen Zweifel, ob sie unter den gegenwärtigen Strukturen tatsächlich voll realisiert werden kann.

Der Nationalbankchef, der auf Vorschlag des Ministerrats vom Sejm berufen wird, muß seine Geldpolitik weitgehend mit der Regierung abstimmen. Der Geld- und Kreditplan wird zwar von der Nationalbank ausgearbeitet doch vom Sejm verabschiedet. Die Nationalbank hat mit ihren Instrumenten die Einhaltung dieser Grundlinien durchzusetzen. Da noch immer das ganze Finanzsystem durch staatliche Interventionen und durch die Fiskalpolitik bestimmt ist, ist eine solche Abstimmung mit der Regierung, speziell dem Finanzministerium, zwangsläufig. Daß die Nationalbank unter solchen Bedingungen eine selbständige Geldpolitik betreiben kann, ist kaum vorstellbar. Sie ist stark in die gesamte Wirtschaftspolitik eingebunden und damit möglicherweise Pressionsversuchen ausgesetzt. Dies gilt insbesondere bezüglich der Finanzierung des Staatshaushaltsdefizits. Unter diesen Bedingungen ist entscheidend, welchen Zielen die Wirtschaftspolitik Priorität gibt, und ob sie in der Lage ist, eine konsequente Gleichgewichtspolitik durchzusetzen.

Durch die Trennung der Emissions- von der Finanzierungstätigkeit ist beabsichtigt, bessere Grundlagen für die nationale Geld- und Kreditpolitik schaffen. Die Zentralbank soll damit dem direkten Druck der Wirtschaft entzogen werden. Die direkte Kreditierung ist Aufgabe der Geschäftsbanken, während sich die NBP auf die Geldwertstabilität mittels der Geldmengensteuerung konzentrieren soll⁴⁹. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist allerdings zu befürchten, daß der Druck der Betriebe auf die einzelnen Geschäftsbanken zur Aufrechterhaltung der "weichen Budgetschränke" auch auf die Nationalbank überschwappt. Die Erfahrungen in Ungarn und Jugoslawien bestätigen, daß eine institutionelle Änderung des Bankensystems alleine nicht ausreicht, um einen wirksamen Kapitalmarkt zu schaffen. Nötig sind wirksame Sanktionen für diejenigen, die ihren Kreditverpflichtungen nicht nach kommen.

⁴⁸ Poland, makes a dash for economic liberalisation, in: *Financial Times*, vom 28.9.1989

⁴⁹ Lutkowski, *Institutionelle ...*, op. cit.

Die Gefahr ist groß, daß das Bankensystem ohne Konkurrenzstrukturen, wie es jetzt noch trotz der formalen Unabhängigkeit der Fall ist, unter politischen Einfluß geraten könnte. Dieser Druck wird ähnlich wie in westlichen Wirtschaftssystemen eher indirekter Art sein als sich im Rahmen direkter Anweisungen einer Nomenklatura vollziehen. Dennoch macht dieser politische Einfluß das Bankensystem zu einem Schwachpunkt in der Reform des zentralistischen Wirtschaftssystems sowjetischen Typs⁵⁰. Die jugoslawische Erfahrung zeigt zudem, daß auch große Unternehmen mit hohen Beteiligungen an Kreditinstituten Druck auf die Banken ausüben, um günstige Finanzierungen zu erhalten. Neben dem Aufbau von neuen, auch privaten Banken besteht die akute Aufgabe, den Eigenkapitalanteil der bestehenden Banken zu erhöhen. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß er nicht weniger als 5 % des Werts der Aktiva der Banken betragen sollte. Experten der Weltbank sind der Meinung, daß dieser in Polen höher sein sollte. Tatsächlich liegt er weit darunter.⁵¹

Ein weiteres Problem ist der auf allen Ebenen spürbare schlechte Ausbildungsstand der Bankmitarbeiter. Angestellte, die jahrzehntlang in den Kategorien des zentralen Planungssystems gedacht und die traditionellen administrativen Methoden angewendet haben, können sich nur schwer von heute auf morgen umstellen. Es fehlen Grundkenntnisse eines marktwirtschaftlich organisierten Bankensystems. Dies gilt für die Abwicklung einfacher Bankgeschäfte bis hin zu Transaktionen auf internationalen Finanzmärkten. Verstärkt wird dieses Problem dadurch, daß es bis heute kein entsprechendes Ausbildungs- und Schulungssystem gibt, um diese Lücken zu füllen.⁵² Hier bestünde durchaus ein sinnvoller Ansatz westlicher Unterstützung für den Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen in Polen. Dies gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, deren Bankwesen auch in Polen als vorbildlich angesehen wird. Nicht umsonst werden Aufsätze über das deutsche Bankensystem in polnischen Zeitschriften veröffentlicht.⁵³

3.5. Neue Instrumente der Geldpolitik

Die Steuerung des Geldangebots soll vorwiegend mit indirekten Instrumenten erfolgen. In dem "Programm zur Stärkung des Geldes" wurden schon einige dieser Instrumente in Verbindung mit traditionellen Methoden aufgezählt: Zinssätze, Mindestreserven, Limite für das Wachstum des Geldumlaufs und der Kredite, maximale Grenze der Verschuldung des Staatshaushaltes, Offenmarkt- und Wechselkurspolitik. Auch in den Bankengesetzen sind diese Instrumente der Geldmengensteuerung genannt und an einigen Stellen präzi-

⁵⁰ vgl. Jan Winiecki: Taking shares in enterprises, in: Financial Times, 23.8.1989

⁵¹ M. Wisniewska: Zmiana systemu kredytowego, in: Gazeta Bankowa, Nr. 3, 14-20.11.1988

⁵² vgl. Banki i ludzie, in: Gazeta Bankowa, Nr. 27 (3.7.-9.7.1989)

⁵³ vgl. A. Jakubaszek: System bankowy w RFN (1), in: Gazeta Bankowa, Nr. 2 (7-13.11.1988), und dergleiche: Jak funkcjonuje Deutsche Bundesbank (2), in: Gazeta Bankowa, Nr. 3 (14.-20.11.1988)

sirt worden. Dennoch fehlt noch immer eine genaue Bestimmung des Umfangs und der Art der einzusetzenden Instrumente der Geldpolitik sowie der Methode zur Kontrolle des Geldangebots. Dies ist sicherlich in einer Übergangsphase nicht leicht, in der sich die Funktion des Geldes ändern und die Geldmenge nicht mehr passiv angepaßt, sondern aktiv beeinflusst werden soll. Für eine wirksame Geldpolitik unter diesen "Übergangsbedingungen" ist es wichtig, sich Klarheit zu verschaffen, welche Instrumente jeweils eingesetzt werden sollen.

Letzlich stehen der Zentralbank im Rahmen der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen direkte und indirekte Instrumente zur Geldmengenkontrolle zur Verfügung. Man wird sicherlich zunächst mit einer planmäßigen Höchstgrenze (im Rahmen des Kreditplanes) versuchen, die Geldmenge zu begrenzen. Dabei ist es notwendig, daß sich die polnische Zentralbank nach einer Orientierungsgröße umsehen muß (Indikator), an der sie die Entwicklung der monetären Situation bewerten kann. Dies gilt auch für die Wahl von Zwischenvariablen, die mehr oder weniger direkt unter Einfluß stehen, andererseits ein Verbindungsglied zu den übergeordneten Zielen (Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung) darstellen. Diese Grenzen des Kreditvolumens werden von der Nationalbank festgelegt, müssen jedoch vom Sejm bestätigt werden. Die einzelnen Banken werden dann ihre Kreditpläne anhand der individuellen Kenntnisse über den Kreditbedarf und ihre eigenen Möglichkeiten der Kreditschöpfung ausarbeiten müssen. Schrittweise könnte die Verbindlichkeit der Höchstgrenze (Indikator) für die Geldmenge dann ausschließlich auf die Zentralbank konzentriert werden, wodurch die Geldmengenkontrolle weitgehend auf indirekte Instrumente verlagert würde.⁵⁴

Weitere Instrumente der Geldpolitik sind die Festlegung der Höchstzinssätze für Kredite durch die Nationalbank, die Bestimmung der Art der Bankkonten und der unteren Grenze der Verzinsung. Diese Einschränkung der Selbständigkeit der Banken soll jedoch nicht länger als bis Ende 1990 gelten.⁵⁵ Ähnlich wie in westlichen Volkswirtschaften sind die Geschäftsbanken verpflichtet Mindestreserven zu halten. Die Verzinsung der Mindestreserven soll jedoch zwischen den einzelnen Banken nicht differieren. Das Gesetz sieht Mindestreserven in einer Höchstgrenze von 30 % der gesamten Geldeinlagen der Banken vor. Man schätzt, daß die Mindestreserven der Geschäftsbanken in der Nationalbank etwa 10 bis 12 % betragen werden. Da die Banken zunächst über geringes Eigenkapital verfügen, werden sie umfangreiche Möglichkeiten zur Refinanzierung in der Nationalbank haben. Es ist vorgesehen, die Refinanzierungsquote nach Schätzungen des Kreditbedarfs im Vergleich mit den Depositen und Eigenmitteln der Banken festzulegen.⁵⁶ Bis zum Herbst 1989 zeichnete sich ab, daß die neuen Instrumente der Geld-

⁵⁴ Lutkowski, *Institutionelle ...*, op. cit.; M. Wisniewska: *Zmiana ...*, op. cit.

⁵⁵ Wisniewska: *Zmiana ...*, op. cit.

⁵⁶ Wisniewska: *Zmiana ...*, op. cit.

politik nur wenig wirksam waren. Ein polnischer Autor stellt sogar die These auf, daß es Rückschläge in der Wirksamkeit der Instrumente gab⁵⁷.

3.6. Veränderte Prinzipien der Kreditvergabe

Verantwortlich für das schnelle Wachstum der Geldmenge in Polen ist ein Kreditsog seitens des sozialistischen Sektors, dem die Zentralbank nachgegeben hat. Die Tabellen 3 und 4 zeigen nicht nur die aggregierte Bilanz des polnischen Bankwesens, sondern auch den Zuwachs des Kreditvolumens. Aus Tabelle 4 wird deutlich, daß sowohl die Kredite für den laufenden Umsatz- als auch für Investitionsgüter stark stiegen⁵⁸. Voraussetzung einer neuen restriktiven Geldpolitik ist, daß ökonomische Kriterien bei der Kreditvergabe gelten, d.h. vor allem die automatische Kreditierung beseitigt wird. Zu erarbeiten sind zudem müssen neue Kriterien der Kreditvergabe. Sie müssen die Anwendung von entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Investitionen, die Beurteilung der Solvenz des Kreditnehmers und die Bereitstellung verschiedener Sicherheiten umfassen. Wichtig ist zudem, daß Betriebe bei Zahlungsunfähigkeit tatsächlich geschlossen werden können.

Die Erfahrungen der 80er Jahre in Polen zeigen, daß ohne grundlegende ordnungspolitische Änderungen eine neue Kreditpolitik kaum durchzusetzen ist. Schon im Bankengesetz von 1982 wurde die automatische Kreditierung der Betriebe zur Erfüllung ihrer Planaufgaben, durch Vertragsbeziehungen auf der Basis der "Kreditwürdigkeit" eines Unternehmens ersetzt⁵⁹. Kreditwürdig waren solche Unternehmen, die eine Zahlungsfähigkeit durch bestehende und oder noch zu erwartende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und durch hohen Vermögensstand sichern konnten. Man hoffte, daß unter solchen Bedingungen Zinszahlung und Tilgung in vertragsmäßiger Frist erfolgen würden. Bei Zahlungseinstellung hatten die Bankfilialen die Möglichkeit, den Unternehmen die Kreditwürdigkeit abzuerkennen. Weitere Zuwendungen zur Sanierung von Unternehmen waren allerdings erlaubt. Im Falle des Mißerfolgs sollte das Unternehmen jedoch geschlossen werden. Die Behörden entzogen etlichen Unternehmen die Kreditwürdigkeit und leiteten Sanierungsmaßnahmen ein, ohne daß sich in den meisten Fällen die finanzielle Situation verbesserte. Doch nur selten erfolgte Konkurs und Auflösung des Unternehmens (1986 in 11 Fällen), sondern Subventionen und Steuererleichterungen wurden weiterhin gewährt. Die Maßnahmen des Bankensystems zur Verschärfung des Kreditangebots wurden so unterlaufen.⁶⁰

⁵⁷ P. Karpiński: Grozba regresu, in: Gazeta Bankowa, Nr. 37, 11.9.-17.9.1989

⁵⁸ Lutkowski, Institutionelle ..., op. cit.

⁵⁹ vgl. auch World Bank, Vol 1, op. cit. S. 168

⁶⁰ W. Jaworski, Z. Wierzbicki, Erfahrungen und Perspektiven der antiinflationären Geldmengenkontrollpolitik, Paper des Symposiums, Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus, 9.9.1988

Tabelle 3: Aggregierte Bilanz des polnischen Bankensystems - Ende 1987

<i>Aktiva</i>		<i>Passiva</i>	
I. Kredite an den sozialistischen Sektor		I. Geldmittel der Wirtschaftsorganisationen	
Insgesamt	7.213,8	Insgesamt	2.738,0
Darunter:			
1) Umlaufkredite	3.526,4	1) Laufende Konten	1.057,1
2) Investitionskredite	2.622,7	2) Konten der Spezialfonds	1.352,6
3) Kredite für Wohnungsbau	1.064,7	3) Investitionsmittel	323,3
II. Kredite an den privaten Sektor	412,4	II. Mittel der Finanzinstitute	517,8
III. Kredite an die Haushalte	329,1	1) Einlagen des Versicherungsbetriebs	171,2
IV. Gesamtbetrag der Kredite an der Wirtschaft	7.955,3	2) Eigene Fonds der Banken	129,7
V. Kredite an die öffentliche Hand	810,8	3) Sonstige Bankmittel	216,9
VI. Kredite zum Zweck der Finanzierung des Anteils am IWF	221,4	III. Rechnungsabgrenzungsposten	661,3
VII. Sonstige Aktiva	10.373,0	IV. Mittel des Berufsaktivierungsfonds	-
		V. Sicht- und Spareinlagen der Bevölkerung	2.553,9
		darunter: Termineinlagen	1.233,4
		VI. Budgetmittel auf Bankkonten	210,5
		VII. Konten ausländischer Operationen	10.825,3
		VIII. Bargeldbestände	1.338,7
		darunter:	
		Barkasse der Bevölkerung	1.217,6
		IX. Einlage beim IWF	221,4
		X. Sonstige Passiva	298,6
Bilanzsumme	<u>19.360,5</u>	Bilanzsumme	<u>19.360,5</u>

Quelle: Angaben der NBP, entnommen von Lutkowski, Institutionelle ..., op. cit.

Tabelle 4: Bilanz der Nationalbank für 1982-1987 (Aktiva, Stand 31.12.)

Bereiche	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Wachstumsdynamik				
							1983	1984	1985	1986	1987
	in Mrd. Zloty						Vorjahr = 100				
I. Kredite für die sozialistische Wirtschaft	2.868,4	3.080,8	3.336,6	4.011,7	4.775,5	5.500,5	107,4	108,3	120,2	119,0	115,2
davon											
1. Umsatz	1.291,8	1.332,1	1.366,5	1.794,3	2.098,7	2.302,2	103,1	102,1	131,3	117,0	109,7
2. Investitionen	1.143,2	1.248,6	1.353,2	1.489,3	1.802,1	2.133,6	109,2	108,4	110,0	121,0	118,4
- für zentrale Investitionen	--	530,8	692,3	872,0	1.101,1	1.333,6	--	130,4	126,0	126,3	121,1
- für betriebliche Investitionen	--	717,8	660,9	617,3	701,0	800,0	--	92,1	93,4	113,6	114,1
3. für Investitionen in den genossenschaftlichen Wohnungsbau	422,9	495,2	613,7	726,0	874,7	1.064,7	117,1	123,9	118,3	120,5	121,7
II. Kredite für private Haushalte	69,9	107,8	147,0	185,9	236,2	307,8	154,2	136,4	126,5	127,1	130,3
III. Refinanzierungskredite	620,5	659,6	682,6	750,1	869,9	105,3	103,4	100,1	109,9	116,0	
IV. Kredite zur Finanzierung des Staatsdefizits	216,0	319,3	464,6	590,7	624,3	810,2	147,8	145,5	127,1	105,7	129,8
V. Kredite zusammen	3.774,8	4.167,5	4.630,3	5.470,9	6.386,1	7.488,4	110,4	111,1	118,2	116,7	117,3
VI. Ausländische Finanztransaktionen	127,4	155,9	88,6	69,2	174,0	375,0	122,4	56,8	78,1	251,4	215,5
VII. Kredite zur Finanzierung der Einlagen im IWF	--	--	--	--	145,0	221,4	--	--	--	--	152,7
VIII. Andere Aktivitäten	84,6	170,1	215,8	245,6	274,6	188,8	201,1	126,9	113,8	111,8	68,7
Zusammen	3.986,8	4.493,5	4.934,7	5.785,7	6.979,7	8.273,6	112,7	109,8	117,2	120,6	118,5

Quelle: Narodowy Bank Polski

Wichtige Aufgabe der künftigen Kreditpolitik wird es zudem sein, sich an den allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik auszurichten. Die Kreditpolitik muß deshalb so geändert werden, daß ein Wandel der Wirtschaftsstruktur in Richtung auf Konsum- und Exportgütersektoren stattfindet. Die Wirtschaftssubjekte sollen entsprechend motiviert werden, um besonders knappe Waren und Dienstleistungen zu produzieren⁶¹. Man hofft dadurch von der Angebotsseite die bestehenden Ungleichgewichte abzuschwächen. Es muß allerdings kritisch angemerkt werden, daß gegenwärtig ein Übermaß an Präferenzen besteht. Man will u.a. den Wohnungsbau, die Landwirtschaft, den Handel, andere Konsumgütersektoren und die Exporttätigkeit fördern. Angesichts der begrenzten Mittel ist es jedoch mehr als fraglich, ob all diese prioritären Bereiche gefördert und die Mittel wirksam eingesetzt werden können.⁶²

Neue Kriterien der Kreditierung sollten sich nach polnischen Vorstellungen auf eine sogenannte subjektbezogene Herangehensweise stützen, so daß der Kreditrahmen von den finanziellen Voraussetzung und dem Potential des Antragstellers abhängig ist. Für bestimmte Wirtschaftszweige und Branchen sollten keine besonderen Kriterien gelten und die unterschiedliche Behandlung von Rechts- und physischen Personen müßte ebenso wegfallen wie die sogenannte sachliche Einordnung der Kredite (Umlauf- und Investitionsgüterkredite). Weiter wird vorgeschlagen, den Kreditzeitraum als einziges Klassifizierungskriterium (kurz-, mittel- und langfristig) anzuwenden. Notwendig sei es, Kriterien der subjektiven Bewertung des Kreditnehmers festzulegen, d.h. die Fähigkeit der Rückzahlung von Krediten und Zinsen müsse entscheiden. Hierzu sollten der Bank Informationen über Potential und Ziele des Kreditnehmers zugänglich sein. Neben dem Potential des Kreditnehmers sollten allerdings auch die Präferenzen der Geld- und Kreditpolitik bei der Vergabe der Kredite berücksichtigt werden.⁶³

Eine Neuausrichtung der Kreditpolitik muß den Investitionsbereich miteinbeziehen. Eine überzogene Investitionsgüternachfrage wird, in Verbindung mit der weichen Finanzierung der Unternehmen, als ein wichtiger inflationsfördernder Faktor angesehen. Die für zentrale Planwirtschaften typische Neigung zu kapitalintensiven Investitionen, hat vielfältige Gründe. Ausschlaggebend ist sicherlich zunächst die geringe Effizienz des Ressourceneinsatzes, d.h. es werden vergleichsweise höhere Investitionen für bestimmte Projekte benötigt. Hinzu kommen starke politische Interessen, die mit einzelnen Investitionen, u.a. für Militärausgaben, verknüpft sind. Auch in den 80er Jahren bestand, trotz des zunächst krisenbedingten Investitionseinbruchs, ein umfassendes Investitionsprogramm, das vorwiegend auf traditionelle Strukturen konzentriert war.

⁶¹ G. Kołodko, A. Szablewski: Pieniądz - Gospodarka - Społeczeństwo, in: *Wskazy Gospodarki*, Nr. 5/6, 1987

⁶² Wiśniewska, *Zmiana ...*, op. cit.

⁶³ Wiśniewska, *Zmiana ...*, op. cit.

Die überhöhte Investitionsgüternachfrage, begünstigt durch eine verzerrte Preisstruktur, führte nicht nur zu steigenden Preisen, sondern auch zu erheblichen Marktungleichgewichten, d.h. zu einer aufgestauten Inflation. In Polen geht man sogar davon aus, daß der Investitionsgütermarkt sich noch stärker im Ungleichgewicht befand als der für Konsumgüter. Die exzessive Investitionsgüternachfrage seitens vieler Unternehmen ist in den 80er Jahren nur zum Teil auf überhöhte Investitionskredite, sondern vor allem auf die hohen Eigenfonds der Unternehmen zurückzuführen. Der Überschuß wurde vom Fiskalsystem nicht abgeschöpft. Dies und der geringe Kapitalfluß zwischen den Wirtschaftsbranchen, d.h. die fehlende Mobilität des Kapitals, führte dazu, daß einzelne Unternehmen Investitionsvorhaben möglichst schnell einleiteten.⁶⁴ Um dies zu unterbinden mußten die Banken deshalb, im Zusammenhang mit schärferen Prüfungskriterien, den Umfang der Investitionskredite zunächst deutlich reduzieren. Zudem wäre es notwendig, die Betriebe auf eine selbstfinanzierende Grundlage zu stellen und das gesamte Finanz- und Fiskalsystem zu ändern.

3.7. Zinspolitik und Erhöhung der Sparneigung

Um die Eigenkapitalbildung zu fördern und die Inflation abzuschwächen wäre eine Erhöhung der Sparneigung erforderlich. Sie ist in zentralen Planwirtschaften (freiwilliges Sparen) sehr niedrig. Die privaten Haushalte sparen nur wenig, weil das Angebot dauerhafter Konsumgüter sehr gering ist. Die Zinssätze sind meist niedrig und es gibt kaum Möglichkeiten für private Investition. Wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen für erhöhte private Investitionen wurden jetzt mit dem Gesetz zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit geschaffen. Um eine vermehrte interne Kapitalbildung zu fördern, müssen allerdings noch weitere Bedingungen geschaffen werden. Entscheidend ist zunächst, daß die Inflation deutlich gebremst wird. Bei ständigen hohen Preissteigerungen können die inflationären Erwartungen der Bevölkerung kaum überwunden werden.

Als wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Sparneigung ist in diesem Zusammenhang die Forderung nach einem positiven Realzins für die Spareinlagen anzusehen. In den letzten Jahren lagen die Zinssätze deutlich unter der Inflationsrate, was eine schleichende Vernichtung der Geldeinlagen bedeutete. Unter diesen Umständen ist Sparen nicht sinnvoll, sondern man wird sich bemühen, Geld in Sachwerte bzw. in ausländische Währungen anzulegen. Dies war gerade in den letzten Jahren verstärkt zu beobachten, was sich u.a. in dem rasch steigenden Schwarzmarktkurs zum Ausdruck kam. Eine positive Realverzinsung der Sparguthaben ist deshalb eine wesentliche Voraussetzung, die Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes wieder herzustellen. Von polnischen Ökonomen wird allerdings zu Recht darauf hingewiesen,

⁶⁴ Jaworski, Wierzbicki: Erfahrungen ..., op. cit.

daß dies nur bei einer Senkung der Inflationsrate sinnvoll sei, weil sonst proinflationäre Prozesse beschleunigt würden⁶⁵.

Ein weiteres Problem war, daß die Zinsspanne zwischen Kredit und Einlagen extrem hoch war.⁶⁶ Für die Bevölkerung lag die Verzinsung der Spareinlagen bei 23,3 %, während sie für Kredite zwischen 6 % und 30 % schwankte. Bei den Betrieben sah die Situation wie folgt aus: 90 % der Einlagen wurden überhaupt nicht verzinst, während man Termineinlagen nur mit weniger als 10 % und Kredite zwischen 10 und 20 % verzinst. Kurzfristig war dies vorteilhaft für das Bankenbudgets, langfristig ist dies jedoch kaum tragbar.⁶⁷ Zudem war der Zinssatz kein wirksames finanzpolitisches Instrument, weil bei Marktgleichgewichten die Unternehmen die Zinskosten in den Preis einkalkulieren und damit voll auf die Nachfrager abwälzen konnten. Eine aktive Zinspolitik kann nur bei veränderten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen wirken. Wenn die Allokation der Kredite nicht mehr administrativ, sondern über Kreditmärkte mit freier Zinsbildung erfolgen soll, müssen die Unternehmen auch in finanzieller Hinsicht tatsächlich vom Staatshaushalt unabhängig sein und es müssen einheitliche Steuersätze gelten.⁶⁸ Eine positive Realverzinsung der Spareinlagen mit dem Ziel einer Erhöhung der freiwilligen Ersparnisse setzt wiederum eine weitgehende Stabilisierung der Inflationsrate voraus.

3.8. Beseitigung des Staatshaushaltsdefizits und der Subventionen

Ein Schlüssel zur Stabilisierung der polnischen Wirtschaft ist die Reorganisation der zerrütteten Staatsfinanzen. Im Rahmen einer harten Fiskalpolitik muß das Staatsdefizit drastisch reduziert werden. Dies ist deshalb entscheidend, weil das Haushaltsdefizit aufgrund fehlender anderer Finanzierungsquellen auf dem Kapitalmarkt von der Nationalbank zum großen Teil unmittelbar durch ungedeckte Kredite ausgeglichen wird, d.h. überwiegend inflationär finanziert wird, was während der gesamten 80er Jahre geschah. Die trotzdem steigende Kreditfinanzierung des Staatshaushaltes führte u.a. auch dazu, daß der Anteil der Kredite für die Volkswirtschaft und die Bevölkerung im Kreditplan rückläufig war. Zunehmend wurden die Finanzmittel des Bankensystems durch den Staatshaushalt gebunden. Neben hohen Subventionen, auf die noch einzugehen sein wird, war dies auch auf wachsende staatliche Garantien für zentrale Investitionen zurückzuführen.⁶⁹

Unter diesen Umständen ist eine Reform des Staatsbudgets und eine Neuorientierung der Finanzpolitik für die Inflationsbekämpfung ausschlaggebend. Ohne eine radikale Abkehr von der Kreditierung des Staatsbudgets

⁶⁵ G. Kofodko, *Droga ...*, op. cit.

⁶⁶ M. Wasniewski: *Bank komercyjny i kredyt*, in: *Bank i Kredyt*, Nr. 4, 21-27.11.1988

⁶⁷ Wisniewska, *Zmiana ...*, op. cit.

⁶⁸ Lutkowski, *Institutionelle ...*, op. cit.

⁶⁹ Jaworski, *Wierzbicki, Erfahrungen ...*, op. cit.

Tabelle 5: Subventionen aus dem Staatsbudget

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Anteil der Subventionen									
an den laufenden Budgetausgaben	61,2	61,0	44,1	45,1	46,4	44,8	48,2	50,8	46,1
an der Bruttonproduktion	27,8	30,3	17,2	14,8	15,8	15,0	15,6	15,1	14,9
Subventionen (in konstanten Preisen von 1980, Mrd. Zloty)	699,1	687,3	392,9	345,0	395,4	397,1	436,4	440,6	448,9
Subventionen (in laufenden Preisen, Mrd. Zloty)	699,1	833,0	956,2	1025,3	1351,6	1562,6	2020,4	2554,3	4163,4
davon in:									
Waren und Dienstleistungen für den Konsum	245,8	316,9	506,4	508,1	642,9	759,1	1027,8	1493,5	2672,6
Rohstoffe für die Industrie und Transport	16,1	16,8	68,4	101,6	148,0	145,6	303,3	174,0	327,3
Produktionsmittel für die Landwirtschaft	31,6	18,2	29,7	30,3	55,0	77,3	130,9	174,7	268,1
Außenhandel	202,9	266,5	164,1	212,4	300,0	379,2	405,3	415,7	649,9

Quelle: Gazeta Bankowa Nr. 30, (24.7.-30.7.1989).

Tabelle 6: Subventionen für den Konsum der privaten Haushalte im Jahre 1987

Bereiche	Subventionen		Schätzungen der Ausgaben der Bevölkerung in Mrd Zloty	Subventions- anteil in %
	in Mrd. Zloty	in % am BIP		
Lebensmittel	584,5	3,5	1214,1	32,5
Energie	224,4	1,3	209,9	51,7
Kommunikation	263,6	1,6	144,1	64,7
Gesundheitsdienst	158,3	0,9	67,1	70,2
Kultur und Bildung	89,3	0,5	8,4	91,4
Familie und Kinder	74,0	0,4	48,9	60,2
Wohnungsbau und Bauwesen	609,4	3,6	n.z.	-
Insgesamt	2093,2	11,8	1692,5*	45,2*

* ohne Bauwesen und Wohnungsbau
Quelle: Gazeta Bankowa Nr. 30, (24.7.-30.7.1989).

Tabelle 7: Rangfolge der zwanzig führenden Industriebetriebe Polens

Betriebe	Rangfolge 1988	Rangfolge 1987	Verkauf in Mrd. Zloty	Finanz. Ergebnisse Mrd. Zloty	Subvention in Mrd. Zloty	Belastungen in Mrd. Zloty	Rentabilität in %	Löhne in Zloty
Polmos	1	1	1244,4	43,5	4,1	1097,7	31,5	54854
Petrochemie Plock	2	2	835,9	54,8	0,4	344,9	11,6	63070
Kupferkombinat Lubin	3	5	443,9	196,5	0,0	136,4	79,1	98551
Huta Katowice	4	3	425,3	39,7	23,5	32,7	9,8	71328
Huta Lenina	5	4	378,8	39,7	0,9	32,4	11,8	68312
FSM Bielsko-Biala	6	8	240,5	37,1	16,7	39,6	17,8	60008
FSO Warszawa	7	6	239,6	44,5	8,4	61,1	24,6	60443
Megat	8	7	232,8	53,4	0,0	38,6	29,8	59793
Rafinerie	9	10	212,9	16,6	0,3	101,2	15,6	80583
Polmag	10	9	205,2	47,9	0,2	32,8	30,4	66920
Ursus	11	11	166,7	15,1	8,1	18,2	9,6	52652
Stalowa Wola	12	14	163,5	43,3	6,4	23,6	34,3	68930
Hütte Bierut	13	13	156,2	16,1	1,5	12,8	11,4	66140
Hütte M.N. Katowice	14	17	150,2	18,4	-	11,9	14,0	63995
Bumar Labedy	15	12	138,6	56,0	1,5	26,2	68,3	84321
Schwefelkombinat Tarnberg	16	16	132,7	49,6	20,7	32,2	47,6	74445
Fleischverarbeitungsbetriebe								
Katowice	17	15	116,9	8,0	35,8	4,4	5,7	52389
Huta Nowotki Ostrowiec	18	18	115,9	10,5	3,2	8,9	9,8	61209
Stickstoffbetriebe Tarnow	19	23	103,0	16,8	0,2	13,2	19,2	72607
Stickstoffbetriebe Kedzierzyn	20	24	95,0	15,9	2,4	8,3	19,0	72767

Quelle: Gazeta Bankowa Nr. 25, (19.6.-25.6.1989).

durch die Nationalbank, ist in der gesamten Geldpolitik kein Durchbruch zu erzielen. Die Anstrengungen müssen sich dabei sowohl auf die Streichung von Subventionen und anderen Staatsausgaben als auch auf die Suche nach neuen Finanzierungsquellen für das Haushaltsdefizit konzentrieren. Die raschesten Effekte könnten durch einen drastischen Subventionsabbau erzielt werden, da sie den überwiegenden Anteil am Haushaltsdefizit ausmachen. Welche Bedeutung die Subventionen für die polnische Volkswirtschaft haben, wird aus einem Bericht der Weltbank deutlich. Dessen wichtigste Ergebnisse sind soeben in einer polnischen Zeitschrift veröffentlicht worden⁷⁰ und ausgewählte Angaben sind aus Tabelle 5 ersichtlich. Aus diesem Bericht geht hervor, daß auch im internationalen Vergleich der Subventionsanteil von 15 % am Bruttonationalprodukt sehr hoch liegt (in Tunesien ca. 3 %, Ägypten 4,5 % und Ungarn 6,9 %).⁷¹

Bemerkenswert sind die Daten zum Außenhandel, die sich von den Daten des Statistischen Hauptamtes unterscheiden.⁷² Die von der Weltbank errechneten Bruttosubventionen zeigen, daß fast der gesamte Exportbereich alimentiert wird. Die Autoren unterstreichen zudem, daß die Subventionen für Waren und Dienstleistungen für den Konsum fast 10 % des Bruttoinlandsproduktes und 30 % der Budgetausgaben ausmachen. Am schnellsten stiegen in den letzten Jahren die Subventionen für Wohnungen, die Kommunalwirtschaft und Lebensmittel. Aus Tabelle 6 ist ferner der Subventionsanteil der einzelnen Warengruppen insgesamt und an den Ausgaben der einzelnen Haushalte ersichtlich. Absolut gesehen führt wiederum der Wohnungsbau und der Nahrungsmittelbereich. Dies zeigt, daß ein Subventionsabbau ohne empfindliche Einschnitte in die Ausgabenstruktur der einzelnen Privathaushalte nicht zu erreichen ist.⁷³

Das ausgedehnte Subventionssystem behinderte den Versuch den Marktmechanismus auszudehnen und die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu erhöhen. Zudem verstärkte es die Bargainingprozesse, da Betriebe mit den Behörden individuell über die Festlegung der einzelnen Umsatzsteuersätze und Subventionen verhandelten. Dies verstärkte wiederum die Rezentralisierungstendenzen im Wirtschaftssystem.

Tabelle 7 zeigt die finanziellen Ergebnisse der 20 größten polnischen Betriebe. Dabei ist ersichtlich, welche hohe Subventionen einzelne Betriebe, an vorderster Stelle die Huta Katowice, vom Staat erhielten. Zudem war ein wachsender Anteil von festgelegten Fonds zur Finanzierung bestimmter Ausgaben zu beobachten. Neben den traditionellen Fonds (u.a. zur sozialen Sicherheit) kamen neue, u.a. der für Wohnungsbau und für wissenschaftlich

⁷⁰ Raport Banku Światowego: Dotacja w Polsce, in: Gazeta Bankowa, Nr. 30 (24.7.-30.7.1989)

⁷¹ Raport ..., op. cit.

⁷² Das Statistische Hauptamt veröffentlicht entsprechende Nettodaten, die jedoch sogenannte Ausgleichzahlungen nicht berücksichtigen.

⁷³ Raport ..., op. cit.

technischen Fortschritt oder den Abgaben zur sog. betrieblichen Aktivierung (PFAZ) hinzu. Sie wurden meist durch Preisaufschläge finanziert, was inflationäre Effekte hatte.⁷⁴ Der Abbau der Subventionen muß deshalb mit einer Änderung des gesamten Finanzsystems verbunden werden.

In den jüngsten Reformkonzepten wurde jeweils vorgesehen, die automatische Kreditierung des Haushaltsdefizits zu beseitigen. Auch in den Vereinbarungen am "Runden Tisch" einigte man sich darauf, dies ab 1990 gesetzlich zu verbieten. Die neue wirtschaftspolitische Führung der Regierung Masowiecki dürfte dieses Ziel nach den bisherigen Ankündigungen noch weitaus konsequenter durchsetzen. Hierzu ist sowohl eine konsequente Sparpolitik und ein Subventionsabbau als auch die Erschließung neuer Einkommensquellen notwendig. Am "Runden Tisch" wurden drastische Sparmaßnahmen im Bereich der Staatsverwaltung, der Verteidigung und der Sicherheitsorgane vereinbart. Eine weitere Einnahmequelle soll aus Privatisierungsmaßnahmen, u.a. der Verkauf von Läden, Produktionsbetrieben und staatlichen Beteiligungen sowie die Ausgabe verzinsster Staatsanleihen sein. Zum erstenmal in der polnischen Nachkriegsgeschichte können nun Bürger tatsächlich ab dem 2.10.1989 Staatsanleihen zu einer Verzinsung von 85,99 % kaufen⁷⁵. Unter den gegenwärtigen galoppierenden Inflation ist allerdings zu bezweifeln, ob solche Staatsanleihen bei der Bevölkerung wirklich attraktiv sind. Der Havard Professor J. Sachs machte den Vorschlag, die Zinszahlungen an ausländische Privatbanken einzustellen, um damit das Haushaltsdefizit zu decken. Ob Polen sich einen solchen spektakulären Schritt leisten kann, erscheint zweifelhaft.

3.9. Neue Richtlinien der Lohn- und Einkommenspolitik

Entscheidender Motor der Inflation der 80er Jahre war ein hoher nominaler Einkommensanstieg der Beschäftigten, der 1980/81 einen großen Auftrieb durch die Stärke der Arbeiterbewegung erhielt. Doch auch in den folgenden Jahren war die politische Führung zu schwach, um eine restriktive Lohnpolitik durchzusetzen⁷⁶. Folglich überstiegen die Lohnerhöhungen das Wachstum der Arbeitsproduktivität. Eine Ursache hierfür war, daß sich die Spannungen auf dem Arbeitsmarkt verstärkten. Die im zentralen Planungssystem angelegte, ohnehin hohe Nachfrage nach Arbeitskräften wurde noch durch ein neues Rentengesetz, das eine frühere Pensionierung zuließ, intensiviert. Der verstärkte Konkurrenzkampf am Arbeitsmarkt förderte den Druck auf Lohnerhöhungen, da jeder Betrieb versuchte Arbeitskräfte zu halten. Der Zuwachs der persönlichen Einkommen erwies sich als einer der stärksten

⁷⁴ A. Maciejewski, A. Kantecki: Jak usunąć źródło inflacji (2), Prace i pusty pieniądz, in: Gazeta Bankowa, Nr. 30, vom 24.7.-30.7.1989

⁷⁵ Polen: Staatsanleihen zur Haushaltsdeckung, in: NFA vom 27.9.1989

⁷⁶ Polanski, Inflation ..., op.cit.

inflationfördernden Faktoren, und die Inflation nahm immer mehr den typischen Verlauf einer Preis- Einkommensspirale an.⁷⁷

Insbesondere die Preisreform von 1988 zeigte, wie schwer es ist eine Lohn-Preisspirale zu vermeiden. Die zusätzlich zu den Ausgleichzahlungen erkämpften Lohnerhöhungen glichen bei weitem die Preisteigerungen aus und verstärkten die inflationären Prozesse. Die wirtschaftspolitische Führung konnte den Lohnforderungen kaum entgegenwirken, weil auch die Betriebsleiter keinen Ausbruch der Arbeiterproteste riskieren wollten.⁷⁸ Zudem fand der Lohndruck während der gesamten 80er Jahre keine wirksamen Restriktionen im monetären System.⁷⁹ Ein Beispiel hierfür ist, daß viele Betriebe trotz hoher Abführungen an den Reservefonds und den staatlichen Fonds zur beruflichen Aktivierung (PFAZ) erhebliche Mittel besaßen, die sie für den Entwicklungs- und den Belegschaftsfonds, d.h. für Lohnerhöhungen verwendeten. Das hohe Gewinnniveau war vor allem auf eine zu langsame Anpassung der Einkommenssteuer zurückzuführen, die eigentlich ein wichtiges Instrument zur Steuerung des Kaufkraftvolumens der Unternehmen sein sollte.⁸⁰

Eine stabilitätsorientierte Politik ist ohne eine Eindämmung der Einkommensteigerungen und eine Änderung des gegenwärtigen Lohn- und Finanzsystems nicht denkbar. Dabei sind völlig neue Wege zu gehen, um die tradierten Verhaltensweisen der Betriebsleiter und der Belegschaften zu ändern. Neue Regeln des Arbeitskampfes müssen aufgestellt werden. Im Kern geht es um die Schaffung tarifvertraglicher Strukturen, in denen entsprechend den westlichen Volkswirtschaften entsprechende Einkommenslinien über gewisse Zeiträume festgelegt werden. Die Praktiken von unkontrollierbaren Lohnkämpfen in einzelnen Fabriken, die zudem recht rasch eine politische Dimension annahmen, müssen beendet werden. Sie waren unter dem alten stalinistischen System verständlich, da Strukturen der politischen Demokratie fehlten. In der jetzigen Situation würden sie sich unmittelbar gegen die neue Regierung und damit gegen den noch immer gefährdeten Reformkurs richten. Die Führung der "Solidarnosc" hat dies erkannt, und Lech Walesa hat verschiedentlich dazu aufgerufen, Lohnkämpfe zu vermeiden.⁸¹

In einer Zeit hoher Inflationsraten stellt sich allerdings die Notwendigkeit, die Löhne an die Geldentwertung anzupassen, um den Beschäftigten keine extrem hohen Realeinkommensverluste zuzumuten. Hierbei steht man jedoch vor dem Problem, daß ein solcher Inflationsausgleich von sich aus nicht wieder zu einem die Inflation stabilisierenden oder sogar beschleunigenden Faktor wird. Gerade dies war und ist immer noch eine der umstrittensten

⁷⁷ Dies wird auch bestätigt durch Untersuchungen von M. Gorski: The scale and sources of disequilibrium on the consumer market in Poland, erscheint in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas in Heft 13, Nr 2, November 1989.

⁷⁸ J.B. Weydant: Quandary over wages threatens reforms in Poland, in: RFE-Research, Background Report/18, 15.2.1988

⁷⁹ Polanski, Inflation ..., op. cit.

⁸⁰ Jaworski, Wierzbicki, Erfahrungen ..., op. cit.

⁸¹ Lech Walesa fordert zum Streikverzicht auf, in: Ostinformationen, vom 29.8.1989, S. 25

wirtschaftspolitischen Fragen in Polen. Es geht um eine feste und regelmäßige Anpassung, d.h. Indexierung, der Löhne an die Inflationsrate. Am "Runden Tisch" verhandelte man lange und kontrovers über diese Probleme. Die damalige kommunistische Regierung lehnte eine feste Indexierung mit dem Argument ab, daß sie die Inflation festschreiben würde. Die Solidarnosc forderte hingegen eine solche Regelung auch deshalb, weil sonst unkontrollierte Lohnkämpfe entstehen würden. Die von konservativen Kommunisten geführte Gewerkschaft OPZZ trat hingegen für einen allgemeinen und völligen Inflationsausgleich ein.⁸²

Gerade in dieser Frage zeigte sich, wie sich die wirtschaftspolitischen Positionen auch unter den Anhängern der Kommunisten und der Opposition differenziert haben. Dies kam in einen Disput in der Zeitschrift *Polityka* zum Ausdruck, in dem auch Anhänger der Solidarität über Pro und Kontra der Indexierungsregelung stritten⁸³. Am "Runden Tisch" waren auf der Seiten der Solidarnosc vor allem Vertreter einer Indexierung vertreten. Hinzu kam noch die kommunistische Gewerkschaft mit ihren weitergehenden Forderungen. Unter dem Druck zweier um die Gunst der Arbeiterschaft konkurrierender Gewerkschaften stimmte die Regierung dann doch einer automatischen Lohnindexierung zu, mit der etwa 80 % der Preissteigerungen ausgeglichen werden sollten. Noch problematischer war allerdings, daß man diese verhältnismäßig hohe Indexierung noch mit der Absichtserklärung verband, das durchschnittliche Realeinkommensniveau zu verteidigen. In einem weiteren Abschnitt wurde sogar die Hoffnung genährt, daß ein Anpassungsprogramm des IWF nicht mit einer Verminderung des Konsums der privaten Haushalte, sondern sogar mit einer jährlichen realen Steigerung von 2 % einhergehen könne⁸⁴.

Die neue Regierung unter der Führung des Solidarnosc Mitgliedes Masowiecki zeigt nun mehr Realismus. Schon in der Regierungserklärung betonte der neue Ministerpräsident, daß die wirtschaftliche Sanierung nicht ohne Opfer zu erreichen sei. Bemerkenswert ist außerdem, daß die neue wirtschaftspolitische Führungsmannschaft aus den Reihen der ehemaligen Opposition aus ausgewiesenen "Marktwirtschaftlern" zusammengesetzt ist. Einige von ihnen zeigten schon vorher ihre Skepsis gegenüber einer "Indexierungsregelung" ausgesprochen. Aus den bisherigen Äußerungen und Ankündigungen des Finanzministers Leszek Balcerowicz und seines Stellvertreters Marek Dabrowski kann herausgelesen werden, daß drastische Maßnahmen vorgesehen sind, die auch den Lebensstandard der Bevölkerung

⁸² vgl. Pysz, Quaisser, Nach dem "Runden Tisch", op. cit.

⁸³ Argumente für die Indexierung von A. Topinski: *Kompres na głowę*, in: *Polityka* Nr. 11 vom 18.3.1989, Argumente gegen die Indexierung von M. Dabrowski: *Ostrzegam przed zwycięstwem*, in: *Polityka*, Nr. 10 vom 11.3.1989

⁸⁴ Vgl. "Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych, zespół "okrągłego stołu" ds. gospodarki i polityki społecznej", in: *Życie Gospodarcze*, Nr. 16 vom 16.4.1989. Vgl auch P. Pysz, Wolfgang Quaisser: Nach dem "Runden Tisch": Polens Wirtschaftsreform an der Wende? in: *Osteuropa Wirtschaft*, Heft 3, 1989, S. 184, 185

Tab. 8: Ausgewählte Angaben des Entwurfes für ein Anpassungsprogramm

	1989	1990	1991	1992
<i>Wachstumsrate des Nationaleinkommens</i>				
Produziertes	1,7	-1,2	1,2	3,0
Verwendetes	0,2	-1,8	1,3	3,8
davon: individueller Verbrauch	-0,0	-3,1	0,0	3,8
Investitionen	5,0	2,0	5,0	5,0
<i>Staatsbudget</i>				
Budgeteinnahmen (Bill. Zloty)	25,6	53,3	72,5	91,4
Budgetausgaben	26,3	53,2	71,5	90,1
davon: Subventionen für Preise	9,0	14,4	18,0	21,1
Subventionen für den FOZZ	1,9	3,9	8,4	12,4
Entlohnung	4,7	9,8	13,7	18,0
Budgetfinanzierung (außer Löhne)	6,0	12,9	16,9	21,0
<i>Finanzen der Betriebe</i>				
Verkauf	135,6	104,1	31,9	26,5
Akkumulation	139,2	79,3	43,6	36,9
Gewinn	148,4	55,7	36,8	38,2
Gewinn zur Verwendung	158,8	30,4	36,1	38,2
<i>Außenhandel mit dem Westen (in Mrd. US \$)</i>				
Export	7,8	8,3	9,3	11,0
Import	7,0	7,6	8,4	9,6
Saldo der Leistungsbilanz	-1,1	-0,8	-0,5	0,0
Verschuldung	41,2	42,8	44,6	45,3
<i>Geldangebot (in Bill. Zloty)</i>				
davon: Bargeldumlauf und Einlagen	12,0	25,1	29,1	30,1
Mittel der Betriebe	6,8	15,9	25,1	31,8
Devisenkonten	7,0	17,5	26,5	36,9
<i>Wachstumsrate des Geldangebots (in %)</i>	131,1	121,7	37,6	19,4
<i>Wachstumsrate des Nationaleinkommens (laufende Preise)</i>	126,8	113,4	33,6	26,7

Quelle: Gazeta Bankowa Nr. 28, (10.7.-16.7.1989).

treffen werden. Balcerowicz hat Anfang Oktober die wichtigsten Punkte seines Konsolidierungsprogramms in Washinton vor dem IWF und der Weltbank vorgestellt. Es sieht in der Einkommenspolitik die Vermeidung exzessiver Lohnsteigerungen und die Änderung der bisherigen Indexierung vor⁸⁵. Ein Entwurf eines Anpassungsprogramms wurde schon vor einiger Zeit veröffentlicht. Auch wenn jetzt zusätzliche Modifikationen angenommen werden können, die vor allem drastischeren Abbau des Staatshaushaltsdefizits und eine restriktivere Geldpolitik betreffen, dürften auch die neuen Vorgaben sich den aus Tabelle 8 ersichtlichen Daten annähern.

3.10. Inflationsbekämpfung und Preisreform

Eine stabilitätsorientierte Politik im Rahmen sozialistischer Wirtschaftsreformen vor der schwierigen Aufgabe, eine Preisreform durchzuführen. Sie ist unabdingbar, um Subventionen abzubauen, d.h. eine wesentliche Inflationsquelle zu beseitigen, und die Preisstruktur zu korrigieren. Zudem müssen Gleichgewichtspreise angestrebt werden, da bei hohen Marktungleichgewichte (aufgestaute Inflation) die Einführung des Marktmechanismus unmöglich ist. Die bisherigen polnischen Preisreformen bestanden vorwiegend in administrativen Erhöhungen staatlicher Preise. Ein solches Vorgehen barg jedoch die Gefahr einer Beschleunigung der inflationären Prozesse in sich. Im Gegenteil die offene und aufgestaute Inflation erhielten eine neue Dynamik. Der Versuch eine Inflationsquelle (über ungedeckte Kredite finanzierte Subventionen) zu beseitigen, löst auf der anderen Seite eine Lohn- Preisspirale und damit eine galoppierende Inflation aus.⁸⁶

Preisreformen sollten deshalb vermeiden, administrative Preise passiv an die bestehende, ohnehin verzerrte Kostenstruktur anzupassen. Es geht vielmehr darum, eine marktkonforme Preisbildung an den Knappheiten zu orientieren und Marktstrukturen zu schaffen. Einige polnische Ökonomen haben vorgeschlagen, den Subventionsabbau mittels Erhöhung administrativer Preise vor allem in sozial sensiblen Bereichen langsamer durchzuführen, um den Druck auf eine Rekompensation möglichst gering zu halten. Allerdings wird man nicht um relativ rasche administrative Preiserhöhungen bei einigen Schlüsselprodukten der Wirtschaft vor allem im Energie und Rohstoffbereich herumkommen. Sind diese Preise verzerrt, stimmt die gesamte Preisstruktur nicht, was unweigerlich Fehlallokationen und Verschwendung zur Folge hat. Ein langsamerer Subventionsabbau in sozial sensiblen Bereichen ist allerdings nur denkbar, wenn er von anderen Maßnahmen flankiert wird, die eine "Finanzierung" der aus solchen Subventionen entstehenden Defizite ermöglichen. Dies könnte u.a. sowohl durch die Milderung der ausländischen

⁸⁵ Poland makes a dash for economic liberalisation, in: Financial Times vom 28.9.1989

⁸⁶ G.F. Kojboko: Economic Reforms ..., op. cit.

Verpflichtungen, d.h. ein ausländisches Hilfsprogramm, als auch durch ein umfassendes Privatisierungsprogramm des Staatssektors geschehen⁸⁷.

Das schwierigste Problem von Preisreformen in sozialistischen Wirtschaftssystemen liegt darin, daß entsprechende Wettbewerbsstrukturen fehlen, in denen eine freie Preisbildung durch Konkurrenz mehrerer Anbieter wirksam werden könnte. Es bestehen meist hoch monopolisierten Branchen, in denen die Produzenten bei bestehenden Nachfrageüberhängen weitgehend die Preise bestimmen können. Anpassungsreaktionen aufgrund von Preissignalen finden unter diesen Umständen nur unzureichend statt. In konsumnahen Wirtschaftsbereichen sind möglicherweise raschere Ergebnisse bei der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen möglich. Auch wenn man eine aktive Politik zum Aufbau von solchen Wettbewerbsstrukturen schafft, wird man kurzfristig vor allem in stark monopolisierten Bereichen auf Preiskontrollen nicht verzichten können. Die Alternative wäre eine umfassende Liberalisierung des Außenhandels und eine Freigabe und Stabilisierung des Wechselkurses, um ausländische Konkurrenz in das Land zu lassen. Dies kann wiederum außenwirtschaftspolitische Gefahren (Erhöhung der Zahlungsbilanzungleichgewichte) mit sich bringen.

Verschiedentlich ist auch in Polen die Überlegung angestellt worden, anstatt einer Preisreform gleich eine Währungsreform durchzuführen, um nicht nur die Preisstruktur, sondern auch die Geldentwertung in den Griff zu bekommen und ähnlich wie in der Bundesrepublik einen Neuanfang und ein "Wirtschaftswunder" einzuleiten. Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil, daß der bestehende Geldüberhang auf einen Schlag beseitigt würde und man ohne Belastungen der Vergangenheit die Reformpolitik beginnen könnte. Neben negativen Verteilungswirkungen (Umverteilung zugunsten von Besitzern von Sachvermögen), die unter den jetzigen Bedingungen vertretbar wären, sind allerdings noch andere Argumente vorzubringen.⁸⁸ Eine Währungsreform wäre erst dann sinnvoll, wenn zuvor die institutionellen Rahmenbedingungen für eine restriktive Geldpolitik geschaffen, das Fiskal- insbesondere das Steuersystem vereinheitlicht und die verschiedenen oben genannten inflationsfördernden Systemelemente beseitigt worden sind. Im anderen Falle würde eine Währungsreform verpuffen, weil der laufende höhere Anstieg der Geldmenge als das Wachstum des Sozialprodukts wieder einen inflationären Überhang schaffen würde. Rasche Angebotseffekte sind zudem angesichts der strukturbedingten Produktionsschwäche nicht zu erwarten. Wollte man also eine erfolgreich Währungsreform durchführen, müßte sie erst nach oder unmittelbar im Zusammenhang mit weitreichenden ordnungspolitischen Maßnahmen durchgeführt werden.

⁸⁷ hierauf weist auch J. Sachs hin: J. Sachs, Program ..., op. cit.

⁸⁸ vgl. H. Fuchs: Möglichkeiten und Grenzen der Inflationsbekämpfung, Paper auf dem Symposium "Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus", Duisburg 1988

3.11. Gespaltenes Währungssystem und Konvertibilität

Angesichts der hohen Inflationsrate gewann in Polen ein zweiter aus Devisen (vorwiegend US \$) bestehender Geldkreislauf an Bedeutung. Dieser schon seit etlicher Zeit existierende Markt wurde durch das neue Devisengesetz vom 15.2.1989 legalisiert, d.h. der freie An- und Verkauf von ausländischen Währungen ist für Privatpersonen erlaubt. Darüberhinaus können Betriebe Devisen auf Auktionen kaufen, mit denen sie knappe aus- und inländischen Vorleistungsgütern erwerben können. Ökonomisch und sozial ist dies langfristig jedoch nicht tragbar. Am "Runden Tisch" einigte man sich, das Doppelwährungssystem zu beseitigen, um die aus Zloty und Dollars bestehende Geldmenge einzuschränken. Die daraus erhofften Deflationseffekte könnten ihrerseits wieder zu Reduzierung der Endnachfrage und ferner zum Gleichgewicht auf den Konsumgütermärkten beitragen. Zudem kann die Bevölkerung jetzt aufgrund großzügiger Rechte zur privaten Wirtschaftstätigkeit verstärkt ihre Ersparnisse für Investitionen verwenden. Kurzfristig verlagert sich jedoch nur ein Teil der Endnachfrage von Konsum- auf Investitionsgüter. Mittel- und langfristig könnten die vermehrten Investitionen jedoch das Konsumgüterangebot erhöhen und damit von der Angebotsseite die Marktungleichgewichte abschwächen⁸⁹.

Die Beseitigung des Doppelwährungssystems und eine umfassende außenwirtschaftliche Öffnung ist ohne eine drastische Verminderung der binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte und eine völlige Konvertibilität der Währung nicht möglich. Dieses allgemein erklärte Ziel der Wirtschaftsreform ist sicherlich nicht sofort, sondern erst in einem mittelfristigen Zeitraum erreichbar. Dennoch sollte versucht werden, so rasch wie möglich einen einheitlichen und realistischen Wechselkurs einzuführen. Zudem ist es notwendig, das gegenwärtige Finanzsystem im Außenhandel zu vereinfachen. Gegenwärtig werden auch im Außenhandel Steuern und Subventionen individuell, d.h. produktspezifisch angewendet. Eine Vereinheitlichung und Stabilität des Wechselkurses würde auch die Bemühungen zur Konsolidierung der Zahlungsbilanz unterstützen. Das komplizierte und sicherlich unproduktive Steuer- und Subventionssystem im Außenhandel könnte dann beseitigt werden. Die Administration würde zudem von vielen Einzelentscheidungen befreit und die Selbständigkeit der Betriebe könnte entsprechend erweitert werden. Damit wäre es einfacher, die Unternehmen in die Finanzdisziplin einzubinden⁹⁰.

3.12. Kapitalmarkt, Privatisierung und Umstrukturierung

Die ökonomische Konsolidierung Polens hängt in entscheidendem Maße von einem langfristigen Wandel der Wirtschaftsstruktur in Richtung auf den Konsumgütersektor und auf exportorientierte und innovative Wirtschafts-

⁸⁹ Pysz, Quaisser, Nach dem "Runden ...", op. cit., S. 183

⁹⁰ Sach, Lipton, Program ..., op. cit.

zweige ab. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß dies nicht durch eine staatliche Strukturpolitik mit Hilfe zentral festgelegter Investitionen in den staatlichen Wirtschaftsbereichen möglich ist. Private, an Erfolgskriterien orientierte Investitionen sind hierfür notwendig. Voraussetzung dafür ist ein funktionierender Kapitalmarkt, d.h. freie Bankaktivitäten, die Möglichkeit einer Finanzierung über Aktien und eine Börse. Der Aufbau eines Kapitalmarktes muß deshalb als ein Schlüssel der Reform, wirtschaftlichen Stabilisierung und Umstrukturierung der polnischen Wirtschaft angesehen werden.⁹¹

Ohne eine umfassende Privatisierung des sozialistischen Sektors ist der Aufbau und eine Flexibilisierung des Kapitals aber nicht möglich. Dies verlangt eine völlige Neubestimmung der Eigentumsrechte. Zur Zeit werden in Polen umfassende Diskussionen über eine solche Privatisierung geführt, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann. Die jetzige wirtschaftspolitische Führung der Regierung Mazowiecki scheint auch in dieser Richtung zu einem konsequenten Handeln bereit. Schon am 25.9.1989 ernannte der neue Ministerrat einen Regierungsbevollmächtigten, der ein Programm zur Änderung der Eigentumsstruktur ausarbeiten soll⁹². Es werden noch verschiedene Varianten diskutiert. Möglich ist, daß ein Teil der Privatisierung über die Ausgabe von Belegschaftsaktien erfolgt, die frei gehandelt werden können. Ein anderer Teil könnte frei auf dem Kapitalmarkt verkauft werden. Neben dem Effekt, daß Kapital mobil gemacht wird, könnte man erwarten, daß auch ein Teil der Kaufkraft abgeschöpft wird und sich die Sparneigung erhöht. Der Prozeß einer Privatisierung und Umstrukturierung wird allerdings nicht von heute auf morgen zu erreichen sein. Ohne die Schaffung eines Kapitalmarktes und eines funktionierenden Bankensystems ist ein solcher Prozeß jedoch kaum denkbar.

3.13. Verschuldungsproblematik und Hilfe von Außen

Die gegenwärtigen Bemühungen zur Konsolidierung der Wirtschaft hängen in einem nicht unwesentlichen Teil auch von äußeren Rahmenbedingungen und neuen Lösungen in der Verschuldungsfrage ab. Nach einem Abkommen mit dem IWF, das sich nun abzeichnet, stehen Umschuldungen im Pariser Klub an, die Polen für einen gewissen Zeitraum eine Atempause bei Zinszahlungen und Tilgungen und den Zufluß neuen Kapitals in das Land ermöglicht sollen. An dieser Stelle kann nicht auf die umfangreichen multi- und bilateralen Verhandlungen und Initiativen zu diesen Problemen eingegangen werden. Es wäre vorteilhaft für Polen, wenn ähnlich wie mit anderen hochverschuldeten Ländern eine spezielle Regelung mit den Privatbanken im Rahmen des Brady Planes durchgesetzt werden könnte. J. Sachs geht in seinem Stabilisierungsplan sogar soweit, daß Polen in Erwartung eines Abkommens mit dem IWF

⁹¹ vgl. hierzu H. Bechtold, A. Hefler: Stagflation Problems in Socialist Economies, in: P. Gey, J. Kosta, W. Quaisser: Crisis and Reform in Socialist Economies, Boulder and London, 1987, S. 24

⁹² Mehr Privateigentum in Sicht, in: NFA vom 29.9.1989



überlegen sollte, einseitig die Zahlungen an die ausländischen Privatbanken zu vermindern. Die Zinszahlungen an die Privatbanken betragen in der letzten Zeit jährlich etwa 865 Mio. US \$. Sachs schlägt vor, diese ausländischen Devisen auf Auktionen gegen Zlotys zu verkaufen, um damit das Staatsdefizit zu decken.⁹³ Ob ein solch "unkonventionelles" Vorgehen auf großes Verständnis der internationale Finanzwelt stößt, auf das Polen ja doch langfristig angewiesen ist, ist allerdings zweifelhaft.

V. Polen auf dem steinigen Weg zur Marktwirtschaft

Die Vereinbarungen am "Runden Tisch" zu ökonomischen Fragen ließen Zweifel an der Realisierbarkeit der Wirtschaftsreform aufkommen. Das Dokument hatte den Charakter eines politischen Kompromißpapiers, in dem einzelne Vorstellungen miteinander vereinbart werden sollten. An einzelnen Stellen gelang dies nicht, so daß unterschiedliche Positionen explizit festgehalten wurden. Die Vereinbarungen waren deshalb von Widersprüchen und Unklarheiten gekennzeichnet. Dies betraf weniger die ordnungspolitische Konzeption, die von ihren Leitgedanken und Vorstellungen klar auf eine Marktwirtschaft ausgerichtet war. Hierin waren sich die damalige Opposition und Regierung einig, auch wenn es zu einzelnen Teilfragen, u.a. zur Rolle der Arbeiterselbstverwaltung und der Abschaffung des Nomenklatura-Systems verschiedene Auffassungen gab. Zudem hatte die Regierung Rakowskis schon wichtige Reformmaßnahmen, u.a. das Gesetz zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit und das Joint-Venture-Gesetz eingeführt.⁹⁴

Schwachpunkt der Vereinbarungen am "Runden Tisch" war die Prozedurpolitik. Sie muß jedoch als Schlüsselbereich der Reformeinführung angesehen werden, da die Inflation die ordnungspolitische Änderungen blockiert. Es wurde zwar die Notwendigkeit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik, die Einführung von Gleichgewichtspreisen und ein Subventionsabbau betont, doch sollte dies sozialpolitisch weitgehend abgefedert werden. Hierunter fielen beschäftigungspolitische Maßnahmen und eine Lohnindexierung, die bis zuletzt zwischen den Parteien umstritten war. Schließlich einigte man sich auf einen vergleichsweise hohen Inflationsausgleich von 80 % und verband dies sogar noch mit der Hoffnung, während der Reformeinführung das Realeinkommensniveau zu verteidigen. In einem weiteren Abschnitt erwähnte man sogar, daß der Konsum der Bevölkerung in den nächsten Jahren real um 2 % steigen könnte. Darin kam der starke Druck zweier um die Gunst der Arbeiterschaft konkurrierender Gewerkschaften zum Ausdruck. Von einer konsequenten Gleichgewichtspolitik konnte bei diesen Vorstellungen nicht die Rede sein. Hier lag der entscheidende Schwachpunkt des Wirtschaftsprogramms des "Runden Tisches".⁹⁵

⁹³ Sachs, Lipton, Program ..., op. cit.

⁹⁴ Stanowisko w ..., op. cit.; Pysz, Quaisser, Nach dem "Runden ...", op. cit.

⁹⁵ Stanowisko w ..., op. cit.; Pysz, Quaisser, Nach dem "Runden ...", op. cit.

Das neue wirtschaftspolitische Programm der Regierung Mazowieckis ist hingegen durch einen weitaus größeren Realismus gekennzeichnet. Schon in seiner Regierungserklärung betonte der neue aus der Solidarnosc stammende Ministerpräsident, daß ohne weitere Opfer auch von seiten der Bevölkerung in der Sanierung und Reform der polnischen Wirtschaft kein Erfolg zu erzielen sei. Auch die Auswahl der wirtschaftspolitischen Führungsmannschaft, die sich uneingeschränkt aus ausgewiesenen "Marktwirtschaftlern" zusammensetzt, zeugt von einer wirtschaftspolitischen Entschlossenheit. Aus der Solidarnosc kamen teilweise Männer in Schlüsselpositionen, die vorher am "Runden Tisch" nicht vertreten waren. Dies betrifft vor allem Finanzminister Leszek Balcerowicz und seinen Stellvertreter Marek Dabrowski, die sich beide zuvor gegen eine Indexierung ausgesprochen haben, aber auch den Industrieminister T. Syryjczyk. Der von der PVAP ernannte Außenhandelsminister M. Swiecicki liegt gleichfalls auf einer klaren marktwirtschaftlichen Linie. Nicht unbedeutend ist zudem, daß Wladislaw Baka, der schon als Politbüromitglied für eine harte Fiskal- und Geldpolitik eintrat und sich zuletzt in der Kritik der Wirtschaftspolitik Rakowskis exponiert hatte, wieder Präsident der Nationalbank geworden ist.

Aus den bisherigen Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik geht hervor, daß eine drastische Stabilitätspolitik sowie ein rascher und umfassender Übergang zur Marktwirtschaft geplant ist.⁹⁶ Dabei besteht die konzeptionelle Schwierigkeit darin, daß es bisher keine historische Erfahrung oder schlüssige Theorie des Übergangs von einer zentralen Planwirtschaft, im polnischen Falle eines eigentümlichen "Mischsystems", zu einer Marktwirtschaft gibt. Es ist vergleichsweise einfach, einigermaßen genau zu beschreiben, welche Elemente für das Funktionieren einer Marktwirtschaft ausschlaggebend sind und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die entscheidende Frage stellt sich allerdings in welcher Sequenz die Maßnahmen realisiert werden sollten. Hinzu kommt, daß die Inflation und wirtschaftlichen Ungleichgewichte akut und durchgreifend bekämpft werden müssen. Dadurch entsteht die Schwierigkeit, daß stabilitätsorientierte Maßnahmen gleichzeitig oder zeitlich nur gering verschoben mit ordnungspolitischen Änderungen einhergehen müssen. Zum Teil müssen sogar erst die institutionellen Voraussetzungen für eine wirksame prozeßpolitische Steuerung im Rahmen eines geänderten Steuer- und Finanzsystems geschaffen werden.

Das neuen Reformprogramm stellte der Finanzminister L. Balcerowicz Ende September in Grundzügen dem IWF vor und Anfang Oktober etwas ausführlicher der polnischen Öffentlichkeit. Das Programm zielt auf einen raschen und umfassenden Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik mit drei Elementen: erstens eine Geld- und Preisstabilisierung; zweitens Änderungen

⁹⁶ Konferencja rzecznika prasowego rządu; *Today, ale inny być nie może*, Wicepremier Leszek Balcerowicz przedstawia projekt programu gospodarczego; in: *Rzeczpospolita*, Nr. 234, vom 7.8.10. 1989; Memorandum on the Economic Reform Program in Poland and the Role of Foreign Financial Assistance, Manuskript vom 23.9.1989; die nachfolgenden Darstellung des Programms bezieht sich auf die oben genannten Quellen.

des ökonomischen Systems und strukturelle Anpassungen; drittens ausländische Hilfe und Verminderung der Schulden. Bezüglich der ordnungspolitischen Änderungen ist ersichtlich, daß die Einführung der wesentlichen Elemente der Marktwirtschaft in einer relativ kurzen Frist durchgesetzt werden sollen. Dahinter steht der von Balcerowicz schon früher vertretene Grundgedanke, daß bei einer zu langen Übergangsperiode die Reform in "Zwischenlösungen", wie administrative Preiskontrollen, direkte und finanzpolitische Beeinflussungen einzelner Wirtschaftseinheiten stecken bleibt und schließlich scheitert. Das Programm sieht zwei grundsätzliche Phasen, d.h. eine Einführungsphase und eine Periode grundlegender institutioneller Änderungen vor. In der Einführungsphase, die nicht länger als bis Anfang 1990 dauern soll, beabsichtigt man zwei wesentliche Ziele zu erreichen:

Erstens sollen die grundlegenden Maßnahmen, u.a. entsprechende Gesetze, vorbereitet werden, die in kürzester Frist einen Übergang zur Marktwirtschaft möglich machen. Sie betreffen Veränderungen der Eigentumsstruktur, d.h. Privatisierung von Staatsbetrieben, die Beseitigung von Monopolen, die Reform des Staatsbudgets, eine Beschleunigung der Veränderungen im Bankensystem und die Veränderung des Sozialsystems. Zweitens geht es um Maßnahmen, die einer akuten Verschlechterung der Wirtschaftslage entgegenwirken sollen, ohne daß man die Illusion hat, hier kurzfristige Erfolge zu erzielen. Zudem sollen auch erste Maßnahmen zur Stabilisierung des Geldwertes und der Preise eingeleitet werden, die als Voraussetzung für strukturelle Anpassungen angesehen werden. In den nächsten Monaten will man die Wirksamkeit der Fiskal-, Einkommens- und Geldpolitik erhöhen. Dabei soll das Indexierungsgesetz geändert und eine Steuer auf hohe Lohnsteigerungen erhoben werden. Ferner sollen attraktive Sparformen, u.a. im Rahmen von Staatsanleihen geschaffen werden, was teilweise schon geschehen ist. Ferner sollen durch Subventionsabbau bei Nahrungsmitteln und Energieträgern das Haushaltsdefizit vermindert werden. Ergänzt wird dies durch eine deutliche Abwertung des Zloty.

Entscheidend ist die zweite Reformphase, in der einschneidende institutionelle Änderungen mit Stabilisierungsmaßnahmen kombiniert werden. Sie soll von Januar bis März 1990 dauern und zunächst mit einer fast völligen Freigabe der Preise beginnen. Mit Änderungen im Budgetsystem will man die Fiskalpolitik restriktiv gestalten, d.h. Subventionen drastisch abbauen. Betriebsschließungen und Arbeitslosigkeit werden dann unvermeidbar sein. Die automatische Kreditierung des Staatshaushaltsdefizits soll beseitigt werden. Über Staatsanleihen und den Verkauf von staatlichen Läden sowie Staatsbetrieben will man das Defizit decken. Zudem sollen die Staatsausgaben vor allem im Verteidigungshaushalt gekürzt und ein Teil der Rüstungs- auf Konsumgüterproduktion umgestellt werden. Es ist beabsichtigt, das Kreditssystem grundlegend zu ändern und die Geldpolitik restriktiv zu gestalten. Die Regierung will einen einheitlichen Wechselkurs, eine drastische Zlotyabwertung und schließlich die Konvertibilität der Währung innerhalb eines Jahres durchsetzen. Nach der Geldwertstabilisierung ist beabsichtigt, reale, d.h. über

der Inflationsrate liegende Zinssätze zu zahlen. Die Einkommens- und Geldpolitik zielt darauf, das Lohnwachstum während des Subventionsabbaus unter der Inflationsrate zu halten. Flankiert werden soll dies durch eine grundlegende Reform des Steuersystems.

Man geht davon aus, daß die oben genannten Maßnahmen zu einer einschneidenden Verminderung der Kreditierung des Staatsbudgets und der staatlichen Betriebe führt, was die Basis für eine dauerhafte Preis- und Wechselkursstabilität darstellen würde. Die gleichzeitige Freigabe der meisten Preise soll darüber hinaus die Korrektur der Preisrelationen ermöglichen. Die polnischen Wirtschaftspolitiker sind sich darüber im klaren, daß die fiskal-, geld-, wechselkurs- und preispolitischen Maßnahmen in einer kurzen Periode eine "korrektive Inflation" hervorrufen wird, obwohl sie die für die Hyperinflation verantwortliche Geldexpansion unterbinden. Nach diesen korrektiven Preissteigerungen sollen dann die Kreditvergabe, der Wechselkurs und die Löhne stabilisiert werden, um die trägheitsbedingte Inflation zu brechen und Preisstabilität zu erreichen. Zudem wurde hervorgehoben, daß die Erfahrung in anderen Ländern zeige, daß die Stabilitätspolitik ihre Wirksamkeit durch ausländische finanzielle Unterstützung verstärken könne. Bei der grundsätzlich positiven Reaktion der Mitglieder des IWF auf das polnische Wirtschaftsprogramm zeichnet sich ab, daß Polen einen "stand by" Kredit des IWF von ca. 1 Mrd. US \$ für diese Stabilisierungsmaßnahmen erhält.

Vorrangiges mittel- und langfristiges Ziel der neuen Wirtschaftspolitik ist die Beschleunigung des Strukturwandels. Zunächst geht es um die rasche Beseitigung noch bestehender administrativer und finanzieller Hemmnisse für den Privatsektor. Ein wichtiger Bereich ist hierfür eine Steuerreform, die das bestehende System wesentlich vereinfachen und die Steuerprogression für private Unternehmungen und Personen vermindern soll, um damit unternehmerisches Verhalten zu fördern. Ein weiterer Schlüsselbereich ist die Privatisierung von Staatsbetrieben. Hervorgehoben wird, daß man schließlich eine Eigentumsstruktur erreichen will, die mit den westeuropäischen Volkswirtschaften vergleichbar ist. Neben der Ausgabe von Beteiligungsaktien will man einen Teil des Kapitals direkt auf Auktionen zum Verkauf anbieten. Ferner sollen Aktienmärkte etabliert werden, um die Mobilität des Kapitals und dessen effiziente Allokation zu erhöhen. Der Strukturwandel soll weitere Impulse durch die außenwirtschaftliche Öffnung, d.h. einer weiteren Liberalisierung des Außenhandels, einen einheitlichen Wechselkurs und volle Konvertibilität, erhalten.

Das Programm muß als konzeptionell konsistent bezeichnet werden, und es besteht die reale Chance, trotz erheblicher Unsicherheiten und Gefahren den Übergang zu einer Marktwirtschaft zu erreichen. Die polnische Wirtschaft durchläuft allerdings im nächsten Jahr eine kritische Phase, in der zunächst keine größeren Wachstums- und Effizienzerfolge und keine Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung zu erwarten sind. Im Gegenteil, die Stabilisierungsmaßnahmen verlangen weitere Opfer, die in realen Einkommensverlusten, Arbeitslosigkeit und Wachstumseinbußen zum Ausdruck kommen

werden, was offen von der Regierung ausgesprochen wird. Eine einschneidende Stabilitätspolitik ist jedoch für das Gelingen der Reform unablässig. Entscheidend ist, ob die Regierung im ersten Halbjahr 1991 in der Lage sein wird, durch eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik die galoppierende Inflation zu ersticken. Gelingt dies nicht, besteht die große Gefahr, daß die Reform wiederum in der Einführungsphase scheitert. Die Stabilitätspolitik muß allerdings sozialpolitisch flankiert und durch verbindliche Vereinbarungen mit den Gewerkschaften abgesichert werden.

Die neue Regierung trägt in ihrem Programm der Tatsache Rechnung, daß ohne unverzügliche ordnungspolitische Änderungen, insbesondere beim Konkursgesetz und beim Budget-, Steuer-, Finanz- und Lohnsystem in Verbindung mit einer restriktiven Einkommenspolitik, eine Stabilitätspolitik nicht zu realisieren ist. Bedeutsam ist zudem, daß sie einer der Schlüsselfragen der Reform sozialistischer Wirtschaftssysteme, nämlich der Demonopolisierung und Privatisierung der hochkonzentrierten vergesellschafteten Industrien einen herausragenden Platz einräumt. Ohne Maßnahmen in diesem Bereich wären nicht nur kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen, sondern auch langfristige Struktur Anpassungen zum Scheitern verurteilt. Ein Schlüsselbereich für die erfolgreiche Umstrukturierung ist jedoch ein funktionsfähiges Bankensystem und die Etablierung von Kapitalmärkten. Trotz formaler Änderung der Struktur des Bankensystems, hat sich in der Realität, wie das Gutachten zeigte, bisher wenig geändert. Entscheidend ist, daß der Eigenkapitalanteil der Banken erhöht und auch hier privatisiert wird sowie neue Privatbanken entstehen. Ohne Konkurrenzstrukturen im Bankensektor besteht die große Gefahr, daß er unter politischen Druck bzw. unter Einfluß von bestimmten "pressure groups" gerät.

Auch im Bankenbereich will die neue Regierung verschiedene weiterführende Maßnahmen einleiten. Die Zinssätze sollen so geändert werden, daß die Schuldner nicht mehr von Unterschieden in der Inflationsrate und den Zinsen profitieren können. Die sogenannten Präferenzkredite sollen abgeschafft werden. Zudem will man das Verfahren zur Gründung von Banken auch mit ausländischer Beteiligung vereinfachen und moderne Banktechniken fördern. Hierzu sollen spezielle Kredite der Weltbank und anderer westlichen Ländern genutzt werden. Ferner soll die Möglichkeit der gegenseitigen Kreditierung der Unternehmen über Wechsel geschaffen werden.⁹⁷

Eine wirksame Unterstützung der Reform in Polen könnte der Westen leisten, indem westliche Banken langfristig in Polen aktiv werden. Denkbar wäre auch, internationale Hilfgelder im Rahmen von Zweigniederlassungen von westlichen Kreditinstituten in Polen abzuwickeln. Ein solches Vorgehen hätte vier Vorteile: Erstens könnte die Hilfe im Rahmen von klar definierten Kreditprogrammen an gezielte Adressaten, bzw. Aufgabenbereiche gelangen. Man würde vermeiden, daß Gelder in undurchschaubaren Bürokratien verschwinden. Zweitens wäre es eine Hilfe zur Selbsthilfe, wenn Gelder im

⁹⁷ Council of Ministers: Outline Economic Program, Warsaw, October 1989

Rahmen eines revolvingen Fonds als zinsgünstige Kredite vergeben werden. Zins- und Rückzahlungen könnten zur Vergabe weiterer Kredite dienen. Drittens würde eine gezielte Unterstützung von privaten Neugründungen im Rahmen eines solchen Kreditprogramms, die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen in der Wirtschaft fördern und damit die Wirksamkeit des Marktmechanismus stärken. Viertens würden durch das Engagement von westlichen Kreditinstituten in Polen zugleich die Wettbewerbsstrukturen im Bankensektor gestärkt.

Polen steht an einer entscheidenden Phase seiner Geschichte. Wenn die wirtschaftliche Stabilisierung und der Übergang zur Marktwirtschaft nicht gelingt, dann scheitert auch die politische Reform. Hierzu ist es nicht einmal nötig sich an die These der Theorie über die Interdependenz von Ordnungen zu erinnern. "Einfaches" gesellschaftspolitisches Vorstellungsvermögen reicht aus: Gehen die Umgestaltungsversuche in Streiks, Widerständen des Apparates und damit im sozialen Chaos unter, dann bliebe nur eine wie auch immer geartete Militärdiktatur. Polen steht an einem Scheideweg auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft, mit großen Chancen für die Zukunft Europas. Der Westen kann diesen Weg durch rasche und gezielte Hilfe unterstützen. Bei einem Scheitern der Reform müßte man über beachtliche Phantasie verfügen, um die Wiederholbarkeit dieses Experiments in absehbarer Zukunft prognostizieren zu können.