

Quaisser, Wolfgang

Working Paper — Digitized Version

Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1990. Schwerpunkt: Marktorientierte Reformen in Polen und die Möglichkeiten westlicher Wirtschaftshilfe

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 139

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Quaisser, Wolfgang (1990) : Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1990. Schwerpunkt: Marktorientierte Reformen in Polen und die Möglichkeiten westlicher Wirtschaftshilfe, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 139, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/264871>

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.

OSTEUROPA - INSTITUT MÜNCHEN

Nr. 139

September 1990

**Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1990.
Schwerpunkt: Marktorientierte Reformen in Polen
und die Möglichkeiten westlicher Wirtschaftshilfe**

Wolfgang Quaisser

Kurzgutachten im Auftrag
des Bundesministeriums für Wirtschaft

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Kurzfassung | i |
| I. Einleitung | 1 |
| II. Innerer und äußerer Reformdruck | 1 |
| 1. Ausmaß der wirtschaftlichen und gesellschafts- politischen Krise im Jahre 1989 | 1 |
| 2. Externe Faktoren des Wandels | 9 |
| III. Interne Therapieansätze | 10 |
| 1. Die Reformprogramme - Das Problem der konzeptionellen Konsistenz | 10 |
| 2. Das Balcerowicz-Programm | 12 |
| 3. Erste Ergebnisse und Schwachpunkte des Programms | 20 |
| IV. Ausländische Wirtschaftshilfe - Ein Überblick | 28 |
| 1. Polnische Vorschläge und westliche Reaktionen | 28 |
| 2. Die Rolle des IWF und der Weltbank | 33 |
| 2.1. IWF | 33 |
| 2.2. Weltbank | 35 |
| 3. Schuldenproblematik | 38 |
| 4. Die Rolle der EG und die Bedeutung der wirtschaftlichen Integration | 42 |
| 5. Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen und Hilfe | 53 |
| 5.1. Die Bundesrepublik Deutschland | 53 |
| 5.2. Die USA und weitere Länder | 59 |
| V. Marktorientierte Reformen und westliche Wirtschaftshilfe - Ansätze und erste Erfahrungen | 63 |
| 1. Anpassungsprogramme für Osteuropa? - Einige Grundüberlegungen zur westlichen Wirtschaftshilfe | 63 |
| 2. Kurzfristige Maßnahmen | 67 |
| 2.1. Stabilitätshilfe und kurzfristige Beratung | 67 |
| 2.2. Sozialpolitische Flankierung | 68 |
| 3. Mittel- und langfristig wirkende Maßnahmen | 69 |
| 3.1. Hilfen beim Aufbau makroökonomischer Institutionen | 69 |
| 3.2. Hilfen bei Beratung und Ausbildung | 72 |
| 3.3. Polens Altlast - Die Schuldenproblematik | 73 |
| 3.4. Umstrukturierung und außenwirtschaftliche Öffnung | 74 |
| 3.5. Infrastruktur und Umweltschutz | 82 |
| VI. Reform und westliche Wirtschaftshilfe - Perspektiven und Probleme | 84 |

Verzeichnis der Tabellen

| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1: | Ausgewählte Daten zur Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1989 | 2 |
| Tabelle 2: | Zahlungsbilanz Polens in konvertiblen Währungen 1987-1989..... | 7 |
| Tabelle 3: | Polens Verschuldung in konvertiblen Währungen..... | 8 |
| Tabelle 4: | Nahrungsmittelhilfe der Ländergruppe 24 für Polen | 45 |
| Tabelle 5: | Zugesicherte Hilfe und Finanzunterstützung durch die Ländergruppe 24 für Polen ohne Nahrungsmittelhilfe und Stabilisierungsfond..... | 62 |
| Tabelle 6: | Bilaterales Hilfspaket für Polen für die Jahre 1989-1992..... | 63 |
| Tabelle 7: | Geographische Struktur der genehmigten Joint-Ventures | 80 |

Verzeichnis der Schaubilder

| | | |
|--------------|--|----|
| Schaubild 1: | Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung 1989 und Anfang 1990..... | 3 |
| Schaubild 2: | Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung 1989 | 6 |
| Schaubild 3: | Handel mit dem konvertiblen Währungsbereich | 8 |
| Schaubild 4: | Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung (vom Dezember 1989 bis Juni 1990) | 21 |

Kurzfassung

Das Gutachten analysiert Konzept und erste Ergebnisse der neuen Wirtschaftspolitik unter Mazowiecki. Es folgen die Bilanz der schon eingeleiteten westlichen Wirtschaftshilfe und die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer weiteren Unterstützung. Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die ökonomische Situation Polens war 1989 durch eine Verstärkung der schon vorher zu beobachtenden negativen Erscheinungen gekennzeichnet. Dies betraf vor allem tiefe Marktungleichgewichte (aufgestaute Inflation), eine sich zur Hyperinflation entwickelnde Geldentwertung (Anstieg der Einzelhandelspreise um ca. 344 %) und eine Verlangsamung bzw. Stagnation des Wirtschaftswachstums. Schätzungen gehen davon aus, daß das erzeugte und verwendete Nationaleinkommen 1989 nicht gestiegen ist. Dabei ist zu beachten, daß die Investitionen rückläufig waren. Neben der sich verschärfenden politischen Krise war die verheerende Wirtschaftslage eine entscheidende Reformursache.

2. Als externer Faktor kann, neben der dramatischen Verschuldungskrise, die vergleichsweise günstige Entwicklung der westlichen Marktwirtschaften angeführt werden. Dies gilt nicht nur für die hochindustrialisierten westlichen Länder, sondern auch für die sogenannten NICs (new industrializing countries) in Südostasien. Während die osteuropäischen Länder ihre Position in der Weltwirtschaft zunehmend verloren, haben diese Schwellenländer ihre Position ausgebaut. Entscheidend für die tiefgreifenden Veränderungen in Polen sowie in Mittel- und Osteuropa insgesamt war der außenpolitische Kurswechsel, der von Gorbatschow eingeleitet wurde.

3. Zwei Kriterien müssen für den Erfolg marktwirtschaftlicher Reformen vorausgesetzt werden: politische Demokratie sowie konzeptionelle Konsistenz einschließlich der konsequenten Durchsetzung des Reformkonzepts. Politische Demokratie ist nötig, um den starken Widerstand seitens der Staatsbürokratie zu brechen und eine breite politische Legitimation der Regierung für notwendige aber unpopuläre Entscheidungen zu schaffen. Nur unter demokratischen Verhältnissen können risikoorientiertes ökonomisches Verhalten entstehen und neu erworbene Eigentumsrechte gesichert werden. Dies gilt sowohl für in- als auch für ausländische Unternehmen. Wirtschaftshilfe muß deshalb an eine politische Demokratisierung geknüpft sein.

4. Theoretisch und empirisch belegbar ist, daß Wirtschaftsreformen in sozialistischen Ländern ordnungs- und prozeßpolitisch konsistent und umfassend angelegt sein müssen. Die Interdependenz der Märkte (Güter-, Kapital- und Arbeitsmarkt) und einzelner ordnungspolitischer Merkmale (u.a. Eigentumsordnung, Entscheidungs- und Organisationsstruktur, Preissystem) verlangen eine umfassende und nahezu gleichzeitige Umgestaltung aller konstitutiver Systemelemente. Das Problem besteht darin, daß die institutionellen Rahmenbedingungen einschließlich eines entsprechenden Qualifikations-

potentials auf makroökonomischer und betrieblicher Ebene, nicht ad hoc aus dem Nichts entstehen, sondern erst langsam aufgebaut werden müssen.

5. Empirisch ist am polnischen Beispiel nachweisbar, daß partielle Maßnahmen nicht zum Markt, sondern zu einem chaotischen und unregulierbaren Mischsystem führen. Wirtschaftshilfe sollte deshalb an wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft werden. Andernfalls stabilisiert sie das alte System und mildert den Reformdruck. Eine solche Politik kann jedoch nur im Rahmen einer internationalen Strategie (IWF, Weltbank, Pariser Klub, EG) konzipiert und wirksam implementiert werden.

6. Das ordnungspolitische Modell der Regierung Mazowiecki zielt auf eine umfassende Einführung der Marktwirtschaft. Diese grundlegende Ausrichtung der Reform ist in Polen aber auch in anderen osteuropäischen Ländern weitgehend unbestritten. Entscheidend ist die Wahl einer geeigneten Strategie der Transformation, einschließlich des Tempos und der Sequenz der Maßnahmen. Die polnische Regierung entschied sich für eine Art "Schocktherapie" bei der Inflationsbekämpfung und Preisreform, jedoch für ein langsames Vorgehen bei der Privatisierung. Erste Ergebnisse dieser Strategie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Höchste Priorität hat die Stabilisierung der Wirtschaft, d.h. die Bekämpfung der Hyperinflation, da sie mittel- und langfristig ökonomisches Verhalten verhindert und die Einführung von Marktbeziehungen unterläuft. Die Inflationsbekämpfung verlangt eine restriktive Geld-, Kredit- und Lohnpolitik sowie einen Subventionsabbau. Der polnischen Regierung ist es nach einer schon zuvor einkalkulierten "korrektiven" Inflation, die durch die Preisliberalisierung entstand, weitgehend gelungen, die Hyperinflation einzudämmen. Die Inflationsrate verminderte sich stetig und lag im Mai bei ca. 5,5 %, im Juni bei 3,4 %. Jahresdurchschnittlich wäre das allerdings immer noch eine Inflationsrate von über 50 %.
- Um die Stabilitätspolitik mittel- und langfristig erfolgreich durchhalten zu können, ist eine Selektion im Unternehmensbereich nötig, d.h. die ineffizienten und zuvor alimentierten Produzenten müssen aus dem Markt ausscheiden. Voraussetzung ist allerdings eine rationale Preisstruktur, da sonst die "Kriterien" für diese Selektion fehlen. Deshalb müssen die Preise weitgehend liberalisiert und inflationär finanzierte Subventionen abgebaut werden. Mit der Preisliberalisierung gelang es der polnischen Regierung, weitgehend Gleichgewichtspreise einzuführen, so daß das Preisgefüge jetzt weitgehend dem westeuropäischen Marktwirtschaften entspricht. Die "Preisoperation" kann damit als Regierungserfolg verbucht werden, zumal gleichzeitig die aufgestaute Inflation, die sich u.a. in Zwangssparen und Käuferschlangen ausdrückte, weitgehend beseitigt werden konnte.
- Die drastische Reduzierung der Gesamtnachfrage führte zu Produktionsrückgängen und Arbeitslosigkeit. Im ersten Halbjahr 1990 verminderten sich die verkaufte Produktion im Staatssektor gegenüber dem Vorjahres-

zeitraum um etwa 28,7% und die Realeinkommen um 31 %. Diese Zahlen sind allerdings zu relativieren, da es sich bei den Produktionszahlen nur um den Staatssektor handelt. Die Angaben zum Realeinkommen sind nur dann aussagekräftig, wenn sie der realen Kaufkraft entsprechen. 1989 traten tiefe Marktungleichgewichte (aufgestaute Inflation) auf, während der Zloty im ersten Halbjahr 1990 eine reale Kaufkraft widerspiegelte. Allerdings stieg die Arbeitslosigkeit seit dem Januar 1990 von 50.000 auf ca. 624.000 Erwerbslose, also etwa 4% der Beschäftigten. Die Gefahr einer sich verschärfenden Rezession besteht in Polen akut.

- Die Inflationsgefahr ist noch nicht gebannt und eine Abkehr von der restriktiven Kredit- und Lohnpolitik, wie vielfach in Polen zur Ankurbelung der Konjunktur gefordert, ist nicht zu empfehlen. Allenfalls sind Korrekturen, wie sie schon von Regierungsseite angekündigt wurden, sinnvoll. Eine Umstellung der bisherigen Instrumente (Kreditlimite, progressive Besteuerung der Lohnzuwächse) auf marktkonforme Instrumente ist wegen ihrer antimotivierenden Folgen erforderlich. Dies geschah bis Mitte 1990 nur zum Teil (u.a. bei den Kreditlimiten). Zu berücksichtigen ist ferner, daß es sich bei den jetzt zu beobachtenden Produktionsrückgängen um Strukturbereinigungen handelt, die als Folge der völlig verzerrten Preisstruktur auftraten. Diese Struktureffekte lassen sich nicht mit "konjunkturellen" Maßnahmen bekämpfen.
- Ohne Strukturwandel läßt sich eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik langfristig nicht "durchhalten". Diese ist ganz entscheidend von ordnungspolitischen Änderungen, u.a. einem kommerziellen Bankensystem, dem Aufbau tarifvertraglicher Strukturen und einer raschen Privatisierung abhängig. Eine solche Politik muß unweigerlich zum Ausscheiden ineffizienter Unternehmen führen, d.h. der Marktaustritt muß nicht nur möglich sein, sondern auch durchgesetzt werden. Trotz Entlassungen und einer stetig steigenden Arbeitslosigkeit ist in Polen bis zum Sommer 1990 kein größerer Staatsbetrieb in Konkurs geraten. Zudem wird deutlich, daß sich die Staatsunternehmen bisher nur oberflächlich an die neuen Rahmenbedingungen anpaßt haben und wenig Neigung zu Umstrukturierungen und innovativen Verhalten zeigen. Die Ursache liegt darin, daß sich die Eigentumsverhältnisse noch nicht grundlegend geändert haben, so daß die Unternehmen noch von den alten Direktoren geleitet werden und die Selbstverwaltungsorganisationen noch immer die unternehmerischen Entscheidungen bestimmen.
- Eine außenwirtschaftliche Öffnung ist unumgänglich, um Preisverzerrungen aufgrund monopolistischer Strukturen zu vermeiden. Sie bewirkt in Verbindung mit der Einführung einer Teilkonvertibilität, daß inländische Unternehmen zumindest sofort unter ausländischen Konkurrenzdruck geraten und eine realistische Preisstruktur praktisch "importiert" wird. Der Wechselkurs bestimmt dann entscheidend das "Ausmaß" dieses Konkurrenzdruckes. Nach einer deutlichen Abwertung konnte die

polnische Regierung den Wechselkurs ohne Interventionen aus dem Stabilisierungsfonds westlicher Länder (siehe unten) auf ein 9500 Zloty für einen US \$ halten. Die starke Abwertung der polnischen Währung führte dazu, daß der Konkurrenzdruck durch Importe gering blieb. Die Regierung versucht dieser Situation auch auf dem Hintergrund eines hohen Außenhandelsbilanzüberschusses mit Zolllenkungen entgegenzuwirken. Sie kündigte an, die Frist zur Einführung der vollen Konvertibilität zu verkürzen.

- Erstaunlich ist, daß ein hoher Leistungsbilanzüberschuß mit dem Westen erzielt und die polnische Regierung angesichts der Stabilität des Wechselkurses (9500 Zlotys für einen US \$) den Stabilisierungsfonds nicht anzutasten braucht. Dieses auf den ersten Blick günstige Ergebnis ist nicht nur positiv zu beurteilen. Inländische Rezession und deutliche Abwertung des Zlotys veranlaßten die Produzenten zunehmend auf ausländische Märkte auszuweichen. Dennoch ist der hohe Leistungsbilanzüberschuß weniger auf gestiegene Exporte als vielmehr auf einen drastischen Importrückgang als Ergebnis extremer Verteuerung westlicher Einfuhren zurückzuführen. Dies gilt vor allem für Vorleistungsgüter, wodurch die rezessive Wirkung jedoch verstärkt wurde. Ein solch hoher Leistungsbilanzüberschuß ist deshalb in einer Phase binnenwirtschaftlicher Reform und Stabilisierung sicherlich nicht wünschenswert. Um die rezessiven Auswirkungen der Einfuhrsenkung und den Konkurrenzdruck seitens ausländischer Importe zu vermeiden, wurden verschiedene Importerleichterungen (Zolllenkungen etc.) angekündigt.
- Wesentlich für positive Angebotsreaktionen und die Herstellung von Wettbewerbsstrukturen ist, daß sämtliche Restriktionen für den Privatsektor beseitigt werden, um so den freien Marktzutritt zu ermöglichen und rasch eine Demonopolisierung sowie Privatisierung der Wirtschaft einzuleiten. Zwar ist die Gewerbefreiheit schon 1989 eingeführt worden, doch stellt u.a. die stark progressive Einkommensbesteuerung ein Hemmnis für die Entfaltung der Privatinitiative dar. Die Regierung beabsichtigt, Korrekturen am Steuersystem vorzunehmen und günstige Kredite für betriebliche Neugründungen zu gewähren.
- Entscheidender Schwachpunkt in der Reformpolitik ist allerdings das zu langsame Tempo der Privatisierung. Trotz Modifikation des Entwurfs zum Privatisierungsgesetz, das schließlich im Juni verabschiedet wurde und das auch die unendgeldliche Übergabe von Aktien vorsieht, geht die Regierung davon aus, daß 1990 nur etwa 40 und 1991 nur ca. 100 größere Staatsunternehmen von ca. 7800 privatisiert werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierung im Rahmen eines Programms zur Eigentums- umwandlung, wozu sie vom Sejm verpflichtet wurde, eine Beschleunigung der Privatisierung vornehmen will. Die Eigentums- umwandlung kleinerer und mittlerer Unternehmen, die sog. kleine Privatisierung, soll allerdings rascher durchgeführt werden.

7. Ansätze einer externen Unterstützung des Übergangs zur Marktwirtschaft lassen sich in folgenden Bereichen aufzeigen:

Kurz- bzw. mittelfristig:

- Ein entscheidender Eckpunkt der Reformen ist die außenwirtschaftliche Öffnung sowie die Einführung einer Teilkonvertibilität (partielle Inländerkonvertibilität) der Währung. Der Wechselkurs soll durch Interventionen in einer Übergangsphase auf einem bestimmten Niveau gehalten werden, um sowohl den inländischen Unternehmen als auch Ex- und Importeuren eine gewisse Stabilität zu garantieren. Stabilisierungskredite bzw. Schenkungen können als wichtige Reserve dienen, um den Wechselkurs und die Zahlungsbilanz zu stabilisieren. Zudem dient die Inanspruchnahme des Stabilisierungsfonds dem IWF als Indikator dafür, ob die Ziele der Geldpolitik eingehalten werden. Die westlichen Länder haben mit einem Stabilisierungsfonds von ca. 1 Mrd. US \$ der polnischen Regierung den Mut und die finanzielle Absicherung zu diesem Schritt gegeben. Hinzu kamen die Umschuldungen, die Polen eine Atempause bei Zinszahlungen und Tilgungen einräumten und die Zahlungsbilanz kurz- und mittelfristig weiter entlasteten.
- Aus Stabilisierungsmaßnahmen können ökonomische und soziale Schwierigkeiten entstehen. Zu nennen sind hierbei u.a. kurzfristige Versorgungsengpässe bei lebenswichtigen Gütern z.B. Nahrungsmitteln und Medikamente. Angesichts einer krisenhaften Zuspitzung der Nahrungsmittelversorgung suchte die polnische Regierung im Sommer 1989 bei westlichen Ländern um Nahrungsmittelhilfe nach. Die Versorgungsengpässe entstanden allerdings nicht aus einer "Produktionskrise", sondern vielmehr aus einer "Vermarktungskrise", d.h. sie waren durch Fehler der alten Regierung Rakowski bedingt. Die Bauern waren angesichts der hohen Inflation nicht mehr zu einem Verkauf ihrer Erzeugnisse bereit. Im Herbst 1989 befürchtete die neue Regierung Mazowiecki Versorgungsengpässe und damit eine Gefährdung des "Demokratie-experiments". Die EG und andere Länder erklärten sich relativ rasch dazu bereit, Nahrungsmittel bereitzustellen. Ihr Gesamtwert beträgt, für drei Jahre berechnet, 570,5 Mio. US \$. Die EG leistete mit 370 Mio. US \$ den höchsten und die USA mit 125 Mio. US \$ den zweithöchsten Beitrag.
- Der Erlöse dieser Nahrungsmittelhilfe aber auch der später gelieferten Betriebsmitteln werden in einen "counter-part-fund" eingezahlt, woraus wiederum Projekte der Landwirtschaft finanziert werden sollen. Nahrungsmittelhilfe sollte, wenn überhaupt, nur kurzfristig konzipiert sein. Weder in Polen noch in anderen osteuropäischen Ländern herrscht ein lebensbedrohlicher Mangel an Nahrungsmitteln. Wenn eine solche Hilfe aufgrund kurzfristiger Versorgungsengpässe nötig wird, ist allerdings rasches und unbürokratisches Handeln erforderlich. Dies wird

jedoch durch Organisations- und Logistikprobleme erschwert. Mittel- und langfristig sollte eine solche Hilfe nicht in Erwägung gezogen werden, da ungünstige Effekte auf die Erzeugerpreise und damit falsche Anreize für die Agrarproduzenten zu erwarten sind. Wie schnell sich Knappheiten in Überschusssituationen verwandeln können, wenn die Nachfrage reduziert ist und Gleichgewichtspreise herrschen, belegt das polnische Beispiel nach Einführung der Reform.

- Kurzfristig ist ein Sinken des Lebensstandards zu erwarten, so daß vor allem sozial schwache Schichten an den Rand des Existenzminimums abgleiten können. In diesem Bereich sind möglicherweise kurzfristige Hilfsmaßnahmen nötig. Arbeitslosigkeit ist zumindest in einer Übergangsfrist unvermeidlich. Hier kann der Westen Unterstützung gewähren, um die sozialen Kosten der wirtschaftlichen Umgestaltung zu mildern. Dies gilt insbesondere für die Umschulung von Arbeitnehmern, da im Zuge der wirtschaftlichen Umstrukturierung neue Qualifikationen benötigt werden. Die Schaffung von langfristig sicheren Arbeitsplätzen ist indes nur durch die Einleitung eines dynamischen Wirtschaftswachstum zu erreichen.
- Qualifikationsdefizite treten auch kurzfristig während der Implementierung eines Stabilisierungsprogramms auf. Dabei geht es sowohl um Fragen der makroökonomischen Steuerung als auch um die Konzipierung und Durchführung der ordnungspolitischen Umgestaltung. Diese Defizite benötigen eine rasche kurz- und mittelfristige wirtschaftspolitische Beratung. Kurzfristige wirtschaftspolitische Beratung ist vor allem durch die internationalen Organisationen IWF und Weltbank erforderlich und auch schon erfolgt. Umgekehrt ist allerdings kritisch zu fragen, ob die Schwachpunkte des Reformkonzepts (Stichwort Privatisierung) nicht auch auf die ausländischen Berater zurückzuführen sind.

Mittel- und langfristig:

- Die umfassende Umgestaltung der Wirtschaft nach marktwirtschaftlichen Prinzipien verlangt einen entsprechenden Institutionsapparat mit dem dafür erforderlichen qualifizierten Personal. Hier besteht ein weites Betätigungsfeld für westliche Hilfe, um den Aufbau dieser Institutionen, einschließlich der Ausbildung von Mitarbeitern und Führungspersonen voranzutreiben. Die Unterstützung kann von der Beratung bei der Reorganisation des statistischen Apparates, des Banken- und Finanzsystems, der Ministerien, der wirtschaftlichen Forschungsinstitute, Unterstützung bei der Reprivatisierung der Wirtschaft, beim Aufbau einer Anti-Monopolbehörde bis zu Hilfen bei der Reorganisation des Sozialsystems und dem Aufbau von Arbeitsämtern reichen. Damit könnten in wichtigen Bereichen der Wirtschaftsreform Unterstützung angeboten und die "Lernkosten" reduziert werden.

- Wesentliche Aufgabe einer marktorientierten Wirtschaftsreform ist, den Kapitalmarkt und ein funktionierendes Bankensystem zu etablieren. Gerade im Bankensektor sind westliche Länder in der Lage, wichtige Beratungs- und Ausbildungshilfe für bestehende Institutionen sowie wirksame technische und organisatorische Unterstützungen zu leisten. Hilfreich wäre es auch, wenn westliche Banken direkt in Polen aktiv würden, bzw. wenn internationale Hilfsgelder durch Zweigniederlassungen westlicher Banken abgewickelt würden. Dadurch könnte die Hilfe gezielt im Rahmen von Kreditprogrammen an klar definierte Adressaten nach den üblichen Kreditprüfungsverfahren gelangen. Der Westen hat die Bedeutung des Bankensektors und des Kapitalmarktes für eine Wirtschaftsreform erkannt und umfassend reagiert. Der IWF unterstützt die Reform der polnischen Nationalbank und koordiniert eine zusätzliche Hilfe der Zentralbanken westlicher Industrienationen. Die Weltbank und der IFC (International Financial Cooperation) haben die Aufgabe übernommen, nach dem Muster der Zentralbankenreform in Polen auch ausländische Fachleute und Finanzinstitute zur Umgestaltung des Geschäftsbankensystems zusammenzubringen.
- Der Umbau der Wirtschaft muß nicht nur mit Änderungen in den makroökonomischen Institutionen, sondern auch mit Anpassungen auf betriebswirtschaftlicher Ebene einhergehen. Es gilt ein qualifiziertes Management, Buchführung und Investitionsrechnung etc. einzuführen. Gerade die betriebswirtschaftliche Ausbildung ist in Polen, wie in anderen osteuropäischen Ländern, völlig unterentwickelt. Vom Ausland könnte mit Beratungs- und Ausbildungsprogrammen eine wichtige Unterstützung gewährt werden. Großbritannien hat ca. 200 Mio. US \$ für eine Managementausbildung bereitgestellt. Auch die Bundesrepublik wurde mit dem jüngsten Abkommen zur Aus- und Weiterbildung aktiv. Diese Unterstützung sollte langfristig konzipiert werden und vorrangig auf die Ausbildung junger Menschen zielen. Auch in westliche Firmen bzw. in Joint-Ventures könnten junge Polen neben einer theoretischen Ausbildung konkrete Erfahrungen praktischen Wirtschaftsleben sammeln. Genauer zu überprüfen wäre, ob die bisher konzipierten Programme der EG und einzelner Länder diesen Aspekt ausreichend berücksichtigen.
- Die außenwirtschaftliche Öffnung Osteuropas ist ein wichtiger Motor für innere Reformen. Diese Öffnung kann umgekehrt durch Handels erleichterungen des Westens beschleunigt werden. Der EG kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, da ohnehin schon wichtige Kompetenzen im Bereich der Handelspolitik in den Händen der Gemeinschaft liegen. Sie gewinnt zudem angesichts ihrer Integrationsbemühungen und dem Versagen des RGWs eine besondere Attraktivität für die osteuropäischen Länder. Die Gemeinschaft ist gefordert, ein Modell wirtschaftlicher Kooperation mit den reformorientierten Ländern in Mittel- und Osteuropa bis hin zur Assoziierung und späteren Mitgliedschaft zu

entwickeln. Die EG beseitigte die spezifisch für Polen geltenden quantitativen Einfuhrbeschränkungen und bezog das Land in das System der allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer mit ein. Darüber hinaus konnte Warschau die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel bzw. des allgemeinen Präferenzsystems mit fast allen Ländern erreichen. Zudem wurden Warschau Handelskredite und Kredite der Eximbank in Höhe von 1,53 Mrd. US \$ gewährt. Als Perspektive hofft Polen auf eine Assoziation mit der EG, was bei erfolgreichem Reformkurs in den nächsten Jahren zu erwarten ist.

- Ein tiefgreifender Strukturwandel ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und im Zuge einer Privatisierung und Demonopolisierung der Wirtschaft notwendig. Dieser Prozeß kann durch ausländische Investitionen und Kredite unterstützt werden. Neben zinsgünstigen Krediten sollten vorrangig direkte Schenkungen an Polen zur Verbesserung der Infrastruktur in Erwägung gezogen werden. Selbst wenn die zur Verfügung stehenden Beträge geringer ausfielen, würden dadurch Zahlungsbilanzprobleme vermieden. Dabei sollte angeregt werden, in Polen revolvingende Fonds zu gründen und zinsgünstige Kredite für private Unternehmensneugründungen bereitzustellen, um nach den Tilgungen neue Kredite vergeben zu können. Dadurch würde das Interesse der Institutionen (eventuell die neu zu gründende Bank für Umstrukturierung in Polen) an einer ordnungsgemäßen Vergabe und Rückzahlung der Kredite wachsen. Ferner wäre eine mittel- und langfristige Fortführung des Programms gesichert.
- Gefördert werden sollte die Neugründung privater, vor allem klein- und mittlerer Unternehmen, da die bisherige Wirtschaftsstruktur einseitig auf Großunternehmen ausgerichtet war. Damit könnte die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen in der Wirtschaft unterstützt werden. Praktisch wird ein solcher Vorschlag analog zur "Marshall-Plan"-Idee schon jetzt indirekt durch die Gründung einer Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung verfolgt, die spezielle Kreditprogramme für Osteuropa durchführen soll. Hinzu kommen Strukturanpassungskredite der Weltbank und bilaterale Garantiekredite für Investitionen. Man kann davon ausgehen, daß Privatunternehmen nach Beseitigung bürokratischer Hemmnisse recht rasch in konsumnahen Bereichen entstehen werden. Die externe Hilfe wäre könnte eine wichtige Initialzündung für solche Entwicklungen sein. Dies müßte durch Beratung und Schulung sowie durch Hilfe beim Aufbau verschiedener Organisationen (Industrie- und Handelskammern) unterstützt werden. Neben einer Beratung in betriebswirtschaftlicher Hinsicht könnten Messebeteiligungen und Informationssysteme zur Verbesserung der Marktübersicht unterstützt werden.
- Die Erfahrung der Vergangenheit lehrt, daß der Westen keine ungebundene Kredite an osteuropäische Länder vergeben sollte. Deshalb wäre zu empfehlen, einen projektorientierten Ansatz zu verfolgen. Ausgewählte Vorhaben sollten von westlichen bzw. gemischt besetzten Institutionen

auf ihre Wirtschaftlichkeit hin geprüft werden. Doch selbst bei einem solchen Vorgehen sind Probleme der Auswahl und der Bewertung der Projekte unvermeidlich. Nichtzuletzt besteht das Problem der Korruption. Doch im Gegensatz zu vielen Entwicklungsländern entsteht in Polen im Zuge der Demokratisierung eine kritische Öffentlichkeit und Kontrolle. Das Ausmaß der Korruption läßt sich allerdings langfristig erst dann wirksam eindämmen, wenn die Eigentumsverhältnisse grundlegend neu geordnet sind und sich persönliche Haftung bzw. Vermögenssicherheiten bei der Kreditvergabe voll durchgesetzt haben. Neben einer genauen und sorgsam Prüfung der Projekte werden Monitoring, d.h. laufende Überprüfung der Projektdurchführung, Konzentration der Mittel auf wenige ausgewählte Bereiche, substanzielle Beteiligung des Empfängerlandes sowie die internationale Abstimmung der Projekte empfohlen.

- Grundsätzlich sind jedoch neue Finanzierungsmethoden in Osteuropa anzustreben. Die überwiegend staatlichen Vermögenswerte könnten verkauft oder als Bankgarantien eingesetzt werden. Staatlichen Institutionen sollte nur noch beschränkt Geldmittel geliehen werden, da grundsätzlich die Förderung des Privatsektors in der Wirtschaft Vorrang hat. Wenn osteuropäische Länder einschließlich Polens Teile ihres Vermögens (Beteiligung an Bodenschätzen, Grund und Boden, Immobilien und Unternehmen) anbieten und den Investoren gleichzeitig Schutz bieten, wird die Finanzierung der Reformen in Osteuropa leichter möglich sein.
- Konfusion in der Wirtschaftshilfe kann entstehen, wenn keine Koordination erfolgt. Bilaterale und multilaterale Maßnahmen bergen die Gefahr von Überlappungen in sich. Der Koordinationsauftrag der G 24 an die EG besteht zwar, er beschränkt sich allerdings mehr auf gegenseitige Information als auf echte Abstimmung der Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nicht nur einzelne Staaten, sondern, wie im Falle der Bundesrepublik, auch einzelne Landesregierungen in der "Hilfe" tätig sind. Auch in Warschau wird das Problem der Koordinierung des Kreditzuflusses, der Geschenke und Hilfsangebote auf wissenschaftlich-technischer Ebene offen angesprochen. Man beginnt eine wirksame Koordinierung der Hilfe aufzubauen. Ein anderes Problem der westlichen Unterstützung besteht in der "Absorbtionsfähigkeit". Sinnvolle Projekte und geeignete Institutionen fehlen bzw. müssen erst aufgebaut werden, um Hilfgelder "abfließen" zu lassen.
- Weitaus wichtiger als neue Kredite, die in sich die Gefahr einer wachsenden Verschuldung bergen, sind direkte Investitionen privater westlicher Unternehmen in Polen und in Osteuropa insgesamt. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Joint-Ventures. Polen hat ähnlich wie Ungarn schon 1989 ein sehr weitreichendes Joint-Venture-Gesetz verabschiedet, das Direktinvestitionen zuläßt. Die durch den Export erwirtschafteten Gewinne können nach Abzug einer Einkommensteuer problemlos ins Ausland transferiert werden. Im Moment ist eine Über-

tragung von Zloty-Gewinnen noch nicht möglich. In dem Investitionsschutzabkommen mit der BR-Deutschland wurde eine schrittweise Liberalisierung des Gewinntransfers bis 1998 vereinbart. Die fehlende volle Konvertibilität muß als ein Schwachpunkt des Reformkonzepts angesehen werden. Die polnische Regierung hat eine Neuregelung des Gewinntransfers angekündigt, die auf eine Verkürzung des Zeitraums zur Einführung der vollen Konvertibilität hinausläuft.

- Noch immer fließt ausländisches Kapital nur spärlich nach Polen. Bisher handelt es sich weitgehend um kleinere und mittlere Investitionsprojekte. Potentielle Investoren zögern wegen anhaltender administrativer Hemmnisse und anderen Schwierigkeiten vor der Gründung von Gemeinschaftsunternehmen. Auslandsinvestitionen werden durch verschiedene infrastrukturelle und bürokratische Hindernisse gehemmt. Hinzu kommt die fehlende Möglichkeit zum ausländischen Bodenerwerb. Hier seien nur die Probleme der Telekommunikation und des Transports erwähnt. Deshalb sollte von westlicher Seite bei öffentlich geförderten Projekten ein Schwerpunkt auf Infrastrukturprojekte gelegt werden. Zu überlegen ist, ob man in Polen den Ausbau der Agentur für Auslandsinvestitionen zu einem Investitionsförderungszentrum unterstützen sollte. Ein solches Zentrum könnte Rechtsanwaltskanzleien, Notare, Consultingfirmen und Geschäftsvertretungen umfassen. Dies würde ermöglichen, Geschäftsabschlüsse rasch zu tätigen und den bürokratischen Aufwand zu minimieren.
- Politische und ökonomische Stabilität ist ein entscheidendes Kriterium für private Investitionen im Ausland. Im Zuge der eingeschlagenen marktwirtschaftlichen Reformen muß Polen zudem mit Ländern konkurrieren, in denen schon lange stabile marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen vorzufinden sind. Außerdem haben die Veränderungen in der DDR und in der CSFR dazu geführt, daß diese beide Länder mit einer vergleichsweise besseren infrastrukturellen Basis plötzlich zu ernsthaften Konkurrenten für Polen im Wettbewerb um Auslandsinvestitionen geworden sind. Die polnischen Hoffnungen, daß 1990 rund 50 Mio. US \$ in Polen privat investiert werden, haben sich nicht erfüllt. Dies heißt jedoch, daß trotz der anlaufenden Milliarden-Dollarhilfe für Polen, das Land in diesem Jahr bestenfalls mit einem Viertel jener Privatinvestitionen rechnen kann, die Ungarn erhält. Schon im letzten Jahr konnte Ungarn bereits 180 Mio. US \$ (netto) an Auslandsinvestitionen verbuchen.
- Ein Instrument zur Förderung von Auslandsinvestitionen sind staatliche Bürgschaften für Investitionsvorhaben. Diese Kredite bergen allerdings die Gefahr einer weiteren Verschuldung und eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte der Geberländer in sich. Von seiten der Bundesrepublik erhielt Polen einen Kreditrahmen für Hermes-Bürgschaften von ca. 3 Mrd. DM für 3 Jahre. Voraussetzung war jedoch ein Investitionsschutzabkommen, das im November 1989 unterzeichnet

wurde. Auch andere westliche Länder gewährten Polen im Zusammenhang mit Investitionsschutzabkommen staatlich verbürgte Kredite. 1990 addiert sich die Summe der Garantiekredite für westliche Exporte und Investitionen auf 2,75 Mrd. US \$.

- Mittel- und langfristig ist eine hohe Auslandsverschuldung wie im Falle Polens eine starke Belastung für die Wirtschaft. Sie verursacht permanente Zahlungsbilanzprobleme und möglicherweise finanzielle Belastungen, die sich negativ auf die Wirtschaftsentwicklung und den Strukturwandel auswirken. Die Kreditwürdigkeit des Landes wird dadurch in Frage gestellt und auch die Voraussetzungen für Privatinvestitionen werden ungünstig beeinflusst. Deshalb ist eine deutliche Reduzierung der Auslandsverschuldung notwendig, die sowohl eigene Anstrengungen (Zulassung des Swap) als auch Konzessionen seitens der Gläubiger verlangt. Es ist nicht realistisch, daß Polen aus den laufenden Leistungsbilanzüberschüssen in den kommenden Jahren den Zins- und Tilgungsdienst bestreiten kann. Deshalb muß etwas auf der Passiv-Seite der Kapitalbilanz geschehen. Die Möglichkeiten sind: Streichung der Schulden, Rückkauf der Verbindlichkeiten zu einem deutlich niedrigen Nennwert (verbunden mit einem speziellen Fonds zur Finanzierung dieser Rückkäufe) und ein "debt-equity-swap" bzw. einer Veräußerung staatlicher Vermögensanteile zur Schuldentilgung.
- Eine Sonderbehandlung Polens gegenüber anderen hochverschuldeten Ländern ist ökonomisch kaum zu rechtfertigen. Es wäre allenfalls eine politische Entscheidung (Übergang vom Kommunismus zur Demokratie; außenpolitische Faktoren). Konzessionen, wie sie schon für andere Länder praktiziert werden (u.a. die Schuldenstreichungen für Mexiko, Brady Plan), sind grundsätzlich auch für Polen denkbar und anzustreben. Notwendig ist allerdings nicht nur eine Schuldenreduzierung, sondern ein neuer Kapitalzufluß. Es läge durchaus im Interesse Polens, wenn mittels eines "debt-equity-swap" Vermögensanteile gegen ausländische Forderungen verkauft und gleichzeitig Neuinvestitionen getätigt werden. Damit könnten auch die Schulden reduziert und die Privatisierung beschleunigt werden. Dem Argument eines "Ausverkaufs polnischen Vermögens" muß entgegengehalten werden, daß sowohl die Schuldenbelastungen als auch die wirtschaftlichen Folgen einer zu langsamen Privatisierung weitaus schwerer wiegen. Zudem kann man durch verschiedene Vorschriften gewährleisten, daß nicht sämtliche Vermögensanteile an Ausländer gehen und der "swap" an verschiedene Anreize so gekoppelt, daß es sich lohnt, in Polen zu investieren.
- Die bisherige Wirtschaftspolitik führte zu einer weitgehenden Vernachlässigung des Umweltschutzes. Hier werden aber nicht nur die Lebensqualität Polens und anderer osteuropäischer Länder, sondern internationale Interessen berührt. Einige Regionen Polens gehören zu den am stärksten verschmutzten Gebieten der ganzen Welt. Dies betrifft vor allem das oberschlesische Industrieviertel. Dem Land fehlt es jedoch

an Technologie und Ressourcen, um der Luft- und Wasserverschmutzung wirksam entgegenzutreten. Aufgrund der Auswirkungen über die Grenzen hinweg, liegt es in unserem eigenen Interesse, Bereiche, die uns besonders betreffen, Hilfestellungen zu leisten.

8. Der Westen hat umfassend auf die neue Herausforderung zur Unterstützung des Reformkurses in Polen reagiert. Schon im Dezember 1989 überstieg die von westlichen Industrieländern zugesagte Wirtschaftshilfe den Wert von 10 Mrd. US \$ für drei Jahre. Weitere Zusagen kamen in der ersten Hälfte 1990 hinzu. Einige Formen der Hilfe gehören allerdings in das übliche Repertoire der Förderung von Wirtschaftsbeziehungen wie sie auch mit anderen Ländern gelten. Mit der jetzigen Summe werden die bereits Ende Juni 1989 von der Solidarnosc geäußerten Vorstellungen, die gerade auf westlicher Seite Unverständnis und Kritik hervorriefen, deutlich überschritten. Größter Geber und wichtigster Partner Polens ist die Bundesrepublik Deutschland, deren Bedeutung im Zuge der deutschen Vereinigung weiter zunehmen wird.

9. Die wirtschaftlichen Chancen, die sich aus dem deutschen Vereinigungsprozeß ergeben, müssen von Polen genützt werden. Dies gilt vor allem für solche Bereiche (z.B. das Baugewerbe), in denen sich Kapazitätsengpässe abzeichnen. Umgekehrt sollte die Bundesrepublik auch im eigenen Interesse zu Konzessionen bereit sein, um die Geschäftsmöglichkeiten polnischer Unternehmen in Deutschland zu erweitern. Zunehmende Bedeutung gewinnt die Europäische Gemeinschaft. Die bevorstehende binnenwirtschaftliche Integration stärkt die Rolle der EG, so daß Polen und den anderen osteuropäischen Ländern die Chance gegeben werden sollte, sich in den Binnenmarkt schrittweise einzufügen. Dies kann zu einer starken Antriebskraft für die erfolgreiche marktwirtschaftliche Umgestaltung werden.

10. Polen wird noch über Jahre mit den Problemen des Übergangs zur Marktwirtschaft zu kämpfen haben. Es stellt sich weniger die Frage, ob dieser grundlegende Durchbruch gewollt und möglich ist, da die innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen diesen Weg nicht mehr behindert. Es ist vielmehr eine Frage nach den ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten. Ökonomische Unterstützung ist in dieser Phase von westlicher Seite sicher wichtig, doch kann sie nicht eigene Anstrengungen zur Beseitigung der internen Entwicklungshemmnisse und zur Entfaltung der eigenen Ressourcen ersetzen. Auch Marktwirtschaften weisen verschiedenartige Mischsysteme mit zum Teil sehr unterschiedlichen ökonomischen Ergebnissen auf. "Hilfe von außen" hat zudem nicht über Erfolg und Mißerfolg des Entwicklungsweges entschieden, den marktwirtschaftlich ausgeprägte Schwellen- bzw. Entwicklungsländer eingeschlagen haben. Der notwendige Kapitalzufluß, der eine längerfristige Umstrukturierung und Belebung der Wirtschaft einleiten könnte, ist ohnehin nur im Rahmen privatwirtschaftlicher Investitionen möglich. Diese sind bisher im großen Stil ausgeblieben.

I. Einleitung

Nach dem am "Runden Tisch" ausgehandelten neuen "Gesellschaftsvertrag" wurden in Polen tiefgreifende politische und ökonomische Änderungen eingeleitet, die auf eine Demokratisierung des politischen Systems und eine marktorientierte Umgestaltung der Wirtschaft zielen. Die westlichen Regierungen gehen davon aus, daß diese Reformen Ansätze für eine Überwindung der Teilung Europas bieten, und sie bringen ein fundamentales Interesse am Erfolg der Umgestaltung und der Überwindung der Wirtschaftskrise zum Ausdruck. Auch die Bundesregierung sieht offensichtlich in einer verbesserten Wirtschaftslage Polens eine wichtige Voraussetzung zur Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen. Insgesamt ist eine Neuorientierung der westlichen Politik gegenüber Polen zu beobachten. Neben einer allgemeinen politischen Klimaverbesserung, die sich in den Besuchen von Margret Thatcher, Francois Mitterand, George Bush und Helmut Kohl in Warschau zum Ausdruck kam, vollzieht sich eine Neugestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Polen. Sie schließen ökonomische Hilfsmaßnahmen mit ein.

Die folgende Arbeit stellt zunächst das Ausmaß der ökonomischen Krise im Jahre 1989 dar. Nach einigen Grundüberlegungen zur westlichen Wirtschaftshilfe werden das Konzept und erste Ergebnisse der neuen Wirtschaftspolitik der Regierung Mazowieckis vorgestellt. Danach werden die schon eingeleitete westliche Wirtschaftsunterstützung für Polen bilanziert, sowie Möglichkeiten und Rahmenbedingungen weiterer Unterstützung sondiert. Ein Schwerpunkt der Überlegungen liegt dabei auf möglichen Maßnahmen, die zur Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen beitragen können.

II. Innerer und äußerer Reformdruck

1. AUSMAß DER WIRTSCHAFTLICHEN UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHEN KRISE IM JAHRE 1989

Der innere Reformdruck unter dem Polen im Jahre 1989 stand, wird durch das Ausmaß der wirtschaftlichen und politischen Krise des Landes deutlich. Die ökonomische Situation Polens war 1989 dadurch gekennzeichnet, daß sich die schon in den Jahren zuvor zu beobachtenden negativen Erscheinungen verstärkten. Dies betraf vor allem tiefe Marktungleichgewichte, eine hohe Inflationsrate und eine Verlangsamung bzw. Stagnation des Wirtschaftswachstums. Schätzungen gehen davon aus, daß das erzeugte und verwendete Nationaleinkommen 1989 nicht gestiegen ist. Kennzeichnend waren unterschiedliche Entwicklungstendenzen in den beiden Jahreshälften. Während im ersten Halbjahr 1989 noch ein Wirtschaftswachstum zu beobachten war, zeigten in der zweiten Jahreshälfte die meisten Produktionszweige rückläufige Wachstumsraten. In diesem Zeitraum entwickelte sich faktisch eine Hyper-

TABELLE 1: Ausgewählte Daten zur Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1989

| | 1988 = 100 |
|--|------------|
| Produziertes Nationaleinkommen (konstante Preise) ca. | 100 |
| Verwendetes Nationaleinkommen (konstante Preise) ca. | 100 |
| Staatseinnahmen (11 Monate) | 258 |
| Staatsausgaben (11 Monate) | 314 |
| Beschäftigte in der vergesellschafteten Wirtschaft | 96 |
| Gesellschaftliche Arbeitsproduktivität in der vergesellschafteten Wirtschaft* (konstante Preise) ca. | 102,5 |
| Durchschnittliche monatliche Entlohnung in der vergesellschafteten Wirtschaft | 386 |
| Durchschnittliche monatliche Emerituren und Renten (ohne Landwirte) | 358 |
| Preisindex für Waren und Dienstleistungen des Konsums ca. | 344 |
| Lebenshaltungskosten ca. | 354 |
| Verbrauch materieller Güter aus den persönlichen Einkommen auf 1 Einwohner (konstante Preise) ca. | 99 |
| Geldeinkommen der Bevölkerung | 365 |
| Geldausgaben der Bevölkerung | 347 |
| Geldbestände der Bevölkerung (Stand 31.12.1987) | 288 |
| Einzelhandelsverkäufe durch Einheiten des vergesellschafteten Sektors: in laufenden Preisen | 229,2 |
| Export (konstante Preise) | 99,3 |
| Import (konstante Preise) | 99,3 |
| Investitionen im vergesellschafteten Sektor (konstante Preise) ca. | 98,6 |
| Durchschnittlicher Wert des Anlagevermögens (konstante Preise) | 102,3 |
| Verkaufte Industrieproduktion des vergesellschafteten Sektors (konstante Preise) | 96,6 |
| Bruttoproduktion des vergesellschafteten Bauwesens (konstante Preise) | 91,1 |
| Bruttoproduktion der Landwirtschaft (konstante Preise) ca. | 102 |
| Pflanzenproduktion (konstante Preise) | 104 |
| Tierproduktion (konstante Preise) | 99 |
| Aufkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse (konstante Preise) | 94,6 |
| Transport von Frachten durch die vergesellschafteten Transportbetriebe | 88,0 |
| Personentransport des vergesellschafteten Sektors | 100,9 |
| Wohnungen zur Nutzung übergeben im vergesellschafteten Sektor | 73,0 |
| im nicht vergesellschafteten Sektor | 91,9 |

Anmerkung: * Gemessen in der Wertschöpfung pro Beschäftigten in der materiellen Produktion.

Quelle: Statystyka Polski, Informacje Głównego Urzędu Statystycznego, Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarcza kraju w 1989 r., in: Rzeczpospolita, 1.2.1990.

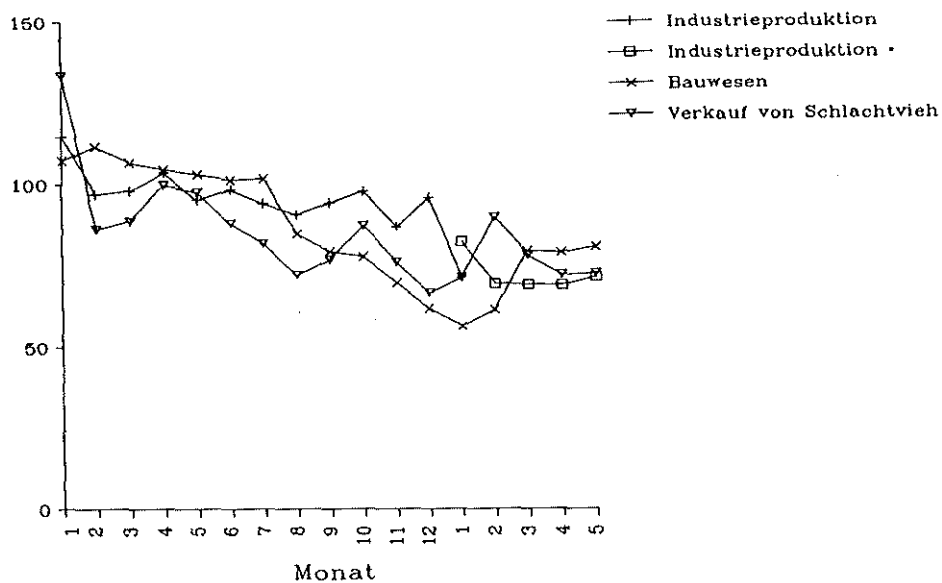
inflation bei gleichzeitig sich verstärkenden Marktungleichgewichten.¹ Während die polnische Wirtschaft weitgehend stagnierte, wies die Weltwirtschaft ein jahresdurchschnittliches Wachstum von 3,1 % bis 4 % auf. Auch die Volkswirtschaften des RGW hatten mit ca. 1,7 % ein höheres Wirtschaftswachstum zu verzeichnen.

Die Produktionsergebnisse einzelner Wirtschaftszweige stellen sich wie folgt dar:

Industrieproduktion:

Die verkaufte Produktion der vergesellschafteten Industrie verminderte sich um etwa 3,4 % und arbeitszeitbereinigt um 1,9 %. Dabei traten in der zweiten Jahreshälfte verstärkte Produktionsrückgänge auf. Dagegen stieg die Erzeugung des Privatsektors um 26 %. Die Zahl der privaten Unternehmen erhöhte

SCHAUBILD 1: Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung 1989 und Anfang 1990 (Vorjahresmonat = 100)



* Ab Januar 1990 neue statistische Basis für die Industrieproduktion

¹ die folgenden Ausführungen stützen sich weitgehend auf Kommunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 1989, in: Rzeczpospolita vom 1.2.1990, sowie Gospodarka światowa i gospodarka Polska w 1989 roku, herausgegeben von: Instytut Gospodarki Światowej (SGPiS), Warszawa 1990, darin: Gospodarka Polska w 1989 r., S. 68-128

sich um ca. 50 %. Erstaunlich ist, daß sie vor allem in der Industrie und weniger im Handel tätig waren. Diese erfreuliche Entwicklung des Privatsektors konnte jedoch nicht den Produktionsrückgang des sozialistischen Sektors ausgleichen, so daß sich die gesamte Industrieproduktion um ca. 2 % verminderte.

Besonders hohe Produktionsrückgänge waren im Rohstoff- und Energiebereich (-7,2 %), hier vor allem bei der Kohleförderung (-8 %), der Nahrungsmittelindustrie (-8,4 %) und in der Metallurgie (-5,5 %) zu beobachten, während die Erzeugung des Maschinenbaus nur um 1,7 %, die chemische sowie der Holz- und papierverarbeitende Industrie sich um 1,1 % verminderte. In der Leichtindustrie und in der Mineralogie war ein geringfügiges Produktionswachstum zu verzeichnen. Dagegen lag die Bruttoproduktion des Bau- und Montagebereichs 1989 um etwa 2 % unter der des Vorjahres, wobei ähnlich wie bei der Industrieproduktion der vergesellschaftete Sektor ein negatives (ca. -6 %), und der Privatsektor ein positives Wachstum (ca. 8 %) zu verzeichnen hatte.

Agrarproduktion:

Die Landwirtschaft wurde 1989 durch die instabilen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen negativ beeinflusst, die sich auch nach der Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen (Preisliberalisierung) nicht grundlegend änderten. So blieb u.a. die Belieferung mit den wichtigsten industriellen Betriebsmitteln für die Landwirtschaft unter dem Niveau von 1988. Dennoch wies die landwirtschaftliche Bruttoproduktion ein Wachstum von ca. 2 % auf. Dieses Ergebnis war der Pflanzenproduktion zu verdanken, die vor allem aufgrund einer günstigen Getreideernte um ca. 4 % stieg. Die Tierproduktion verminderte sich hingegen um ca. 1 %. Dies war vor allem auf einen deutlichen Rückgang der Fleischproduktion (-4,3 %) zurückzuführen, was wiederum die Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigte. Dagegen stieg die Milcherzeugung um ca. 3,8 %.

Die hohe Inflation und sich verschlechternde Preisrelationen gaben den privaten Landwirten immer weniger Anreize zur Vermarktung. Der Schlachtviehverkauf an die staatlichen Aufkaufstellen lag sogar um 13 % unter dem des Vorjahres, wohingegen der Verkauf auf den freien Märkten deutlich stieg. Dennoch lag das gesamte Marktangebot (staatlicher Aufkauf und freie Märkte) um über 6 % niedriger als im Vorjahr.

Beschäftigung und Investitionen:

Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl betrug 1989 in der polnischen Volkswirtschaft ca. 17,3 Mio. Personen, was eine Verminderung um 0,7 % bedeutet. Dabei war ein deutlicher Rückgang in der Beschäftigtenzahl des vergesellschafteten Sektors um 4 % zu beobachten. Die Wirtschaftsentwicklung wurde auch durch Streiks (ca. 880), an denen etwa 350 000 Beschäftigte beteiligt

gewesen sein sollen, negativ beeinflusst. Zudem war ein bedeutender Rückgang im Wachstum der sog. gesellschaftlichen Arbeitsproduktivität zu beobachten. Sie erhöhte sich gemessen an der Wertschöpfung (konstante Preise), pro Beschäftigten in der materiellen Produktion, um 3 %, d.h. um 3 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr. Noch schlechter fielen die Ergebnisse in der Industrie mit einem 2,7-prozentigen Wachstum der Arbeitsproduktivität aus.

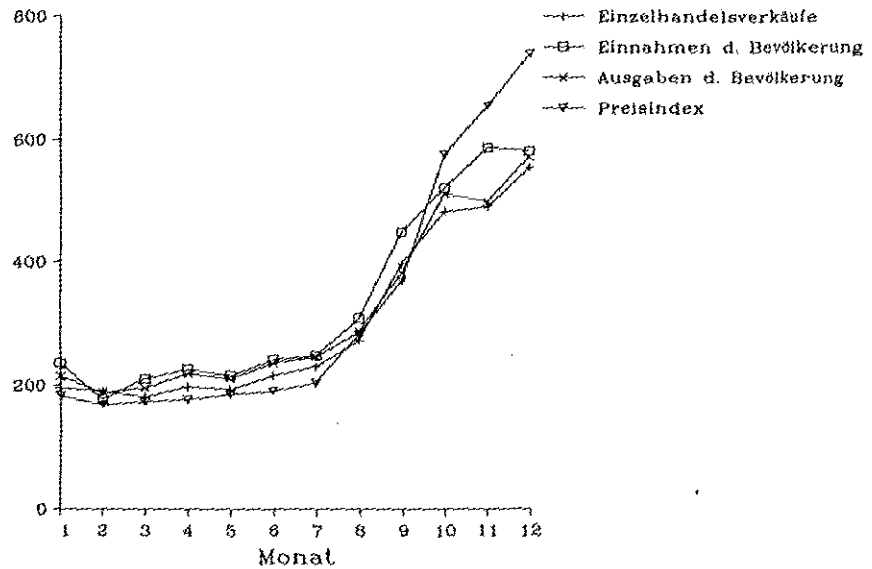
Ein weiteres Merkmal der sich verschärfenden Wirtschaftskrise war die rückläufige Investitionstätigkeit. Nach bisherigen Schätzungen sollen die Anlageinvestitionen um ca. 2 % zurückgegangen sein. Dies ist insbesondere auf Streichungen von größeren Investitionsprojekten u.a. im Bergbau zurückzuführen. Zudem mußten viele Unternehmen aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten ihre Investitionstätigkeit vor allem in der zweiten Jahreshälfte einschränken und sich nur auf die notwendigsten Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen beschränken. Insgesamt war ein Rückgang in der Kapitalproduktivität (Produktivität des Anlagevermögens) zu beobachten, was u.a. auf eine Überalterung des Kapitalstocks zurückzuführen ist.

Inflation:

Hervorstechendes Kennzeichen der polnischen Wirtschaftskrise waren die sich verstärkenden inflationären Prozesse, die in sich einer kombinierten offenen und aufgestauten Inflation (Nachfrageüberhang) ausdrückten. Die Preissteigerungen erreichten im Einzelhandel etwa 344 % und bei den Verkaufspreisen der vergesellschafteten Industrie etwa 250 %. In der zweiten Jahreshälfte geriet die Preisentwicklung völlig außer Kontrolle, d.h. es entstand eine Hyperinflation. Der weitaus größere Anstieg der Einnahmen der Bevölkerung im Verhältnis zu ihren Ausgaben deutet an, daß das Inflationspotential durch die Preissteigerungen nicht voll abgeschöpft werden konnte. Die Folge war eine hohe aufgestaute Inflation (Nachfrageüberhang).

Eine wesentliche Ursache der Ausdehnung der Geldmenge war das Staatsdefizit, das zu einem Großteil über zinsfreie Kredite der Nationalbank, d.h. über die Notenpresse finanziert wurde. Der hohe staatliche Finanzierungsbedarf entstand durch die hohen Subventionen sowie durch rasch steigende Löhne. Sie nahmen im sozialistischen Sektor um 286 %, d.h. stärker als die Lebenshaltungskosten (254 %) zu. Die beschleunigte Inflation, Veränderungen in der Preisstruktur und die negativen, d.h. unter der Inflationsrate liegenden Zinssätze führten dazu, daß die Spareinlagen der Bevölkerung teilweise entwertet wurden. Der reale Kaufkraftverlust betraf die Spareinlagen in Zloty und in Devisen. Der Wert der Geldeinlagen ging ca. um zwei Drittel zurück, was vor allem auf die Entwicklung der letzten vier Monaten zurückzuführen war. Die hohe Geldentwertung bewirkte eine verstärkte Flucht in Sachwerte und in ausländische Währungen.

SCHAUBILD 2: Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung 1989



Außenhandel und Verschuldung:

Im polnischen Außenhandel war 1989 erstmals seit 1985 ein Rückgang der Ex- und Importe um reale 0,7 % zu beobachten. Vor allem in der zweiten Jahreshälfte verschlechterten sich die Außenhandelsergebnisse deutlich. Im Handel mit dem konvertiblen Währungsbereich erzielte Polen einen Überschuß von 742,3 Mio. US \$, was deutlich unter dem Vorjahresergebnis (etwas über 1 Mrd. US \$) lag. Die polnischen Westausfuhren stiegen 1989 nur um 1,8 %, wohingegen die Steigerungsrate im Vorjahr 17,4 % betrug. Auch bei den Importen sank die Wachstumsrate von 23,9 % im Jahre 1988 auf 5,7 % im Jahre 1989.

In laufenden Preisen berechnet betragen die Ausfuhren in den Hartwährungsbereich 8.457 Mio. US \$ und die Einfuhren 7.714 Mio. US \$. Dabei profitierte Polen von einer günstigen Entwicklung der Terms of Trade, deren positiver Einfluß auf den Handelsbilanzüberschuß auf 115 Mio. US \$ veranschlagt wird. Trotz des enttäuschenden Westhandels erweiterte sich dessen Anteil am gesamten polnischen Außenhandel. Mit dem nicht-konvertiblen

TABELLE 2: Zahlungsbilanz Polens in konvertiblen Währungen 1987-1989 (Mio. US \$)

| | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|----------------|---------------|----------------|
| <i>Leistungsbilanz</i> | | | |
| Handelbilanz | | | |
| Exporte | 6163 | 7248 | 8113 |
| Importe | 5123 | 6307 | 7987 |
| Saldo | 1040 | 941 | 126 |
| Dienstleistungsbilanz | | | |
| Kreditkosten | | | |
| Zinseinnahmen | 197 | 237 | 409 |
| Zinsverpflichtungen (tatsächlich gezahlt) | 3241 (920) | 3092 (950) | 3478 (1075) |
| Saldo | -2815 | -2855 | -3069 |
| Sonstige Dienstleistungen | | | |
| Einnahmen | 717 | - | 808 |
| Ausgaben | 768 | - | 1019 |
| Saldo | -51 | -99 | -211 |
| Übertragungsbilanz | | | |
| Saldo | 1409 | 1433 | 1232 |
| Leistungsbilanzsaldo | -415 | -580 | -1922 |
| <i>Kapitalbilanz</i> | | | |
| Kurzfristiger Kapitalverkehr | | | |
| Saldo | 72 | -21 | 31 |
| Mittel- und langfristiger Kapitalverkehr | | | |
| Kredite an Polen | | | |
| Kreditaufnahme | 317 | 259 | 226 |
| Tilgungsverpflichtungen (Tilgungsleistung) | 3241 (646) | 3624 (566) | 3096 (497) |
| Saldo | -2924 | -3365 | -2870 |
| Kredite von Polen vergeben | | | |
| Kreditvergabe | 386 | - | 191 |
| Tilgungseinnahmen | 106 | - | 275 |
| Saldo | -280 | -106 | 84 |
| Vermögensübertragungen | | | |
| Saldo | 2 | -18 | - |
| Saldo des lang- und mittel- fristigen Kapitalverkehrs | -3202 | -3489 | -4890 |
| Saldo der Kapitalbilanz | -3130 | -3510 | |
| Verschiedene finanzielle Ver- pflichtungen und Saldofehler | -77 | -333 | -207 |
| Saldo aller Transaktionen im Leistungs- und Kapitalverkehr | -3624 | -4423 | -4890 |
| Veränderung der Devisenreserven | -797 | -561 | -44 |
| Umschuldungsvolumen | 7484 | 4510 | 2021 |
| Anderung der Zahlungsrückstände (gezahlt) | -3063 (266) | 474 (216) | 2913 (347) |

Anmerkungen: * Für die freigelassenen Positionen sind keine Angaben vorhanden; ** In Klammern Saldo der Übertragungen und sonstigen Dienstleistungen.

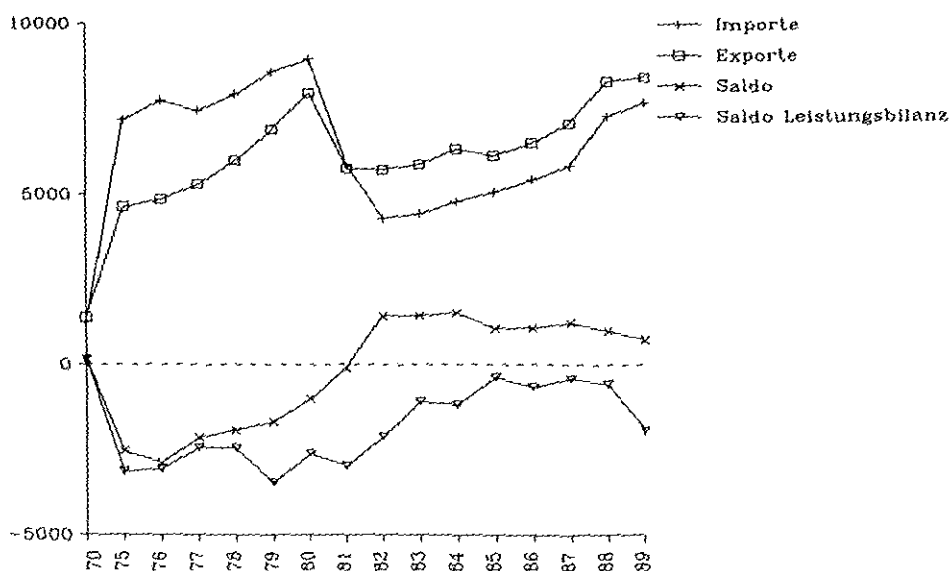
Quellen: Materialien der polnischen Nationalbank; übernommen aus: Polski Handel Zagraniczny w 1987 roku, Instytut Konjunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Raport Roczny, Warszawa 1988, S. 75; M. Rubel, G. Wojtowicz: Bilans Platniczy Polski'1988, in: Zycie Gospodarcze Nr. 11, 1989; B. Sulimierski: Bilans platniczy '89, II obszar walutowy, in: Gazeta Bankowa vom 18.3.-24.3.1990

TABELLE 3: Polens Verschuldung in konvertiblen Währungen (Mrd. US \$)¹

| | Brutto** | Netto*** |
|------|----------|----------|
| 1981 | 25,5 | 25,1 |
| 1982 | 24,7 | 25,4 |
| 1983 | 26,4 | 25,3 |
| 1984 | 26,8 | 25,4 |
| 1985 | 39,7 | 28,2 |
| 1986 | 33,5 | 31,9 |
| 1987 | 39,2 | 36,3 |
| 1988 | 39,2 | 34,1 |
| 1989 | 40,0 | - |

Anmerkungen: ¹ Stand Ende des Jahres; ** Daten aus Polski Handel ...; und Komunikat ...; *** Daten aus Financial Market ...; die Angaben jeweils zur Brutto- und Nettoverschuldung weichen zwischen den beiden Quellen etwas von einander ab; 1988 für Nettoschulden Schätzung.
 Quellen: Financial Market Trends, Special Feature, East-West Financial Relations: Recent Developments and Medium-Term Prospects, February 1989; Fink et. al., 1988, S. 285; Polski Handel Zagraniczny w 1987 Roku, Warszawa 1988; Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1988 r.; in: Rzeczpospolita, Nr. 23 vom 27.1.1989. Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 1989 r., in: Rzeczpospolita vom 1.2.1990

SCHAUBILD 3: Handel mit dem konvertiblen Währungsbereich



Währungsbereich erzielte Polen 1989 einen hohen Handelsbilanzüberschuß von 2.073 Mio. Transferrubel (1988: 1.118,8 Mio.). Dies war vor allem auf einen deutlichen Importrückgang von 6,9 % und ein nur geringes Wachstum der Exporte um 1,7 % zurückzuführen.

Aufgrund der geringeren Deviseneinnahmen konnten nur erheblich weniger Mittel für den Schuldendienst bereitgestellt werden. Man überwies 1.565 Mio. US \$ an westliche Gläubiger (1.068 Mio. US \$ Zinszahlungen) 497 Mio. US \$ Kredittilgungen, wobei nur die kommerziellen Bankinstitute bedient wurden. Die Verschuldung Polens stieg gegenüber dem Westen von 39,2 auf 40 Mrd. US \$.

2. EXTERNE FAKTOREN DES WANDELS

Der innere Reformdruck, unter dem die politische Führung Polens gestanden hat und immer noch steht, wird allerdings noch durch verschiedene externe Faktoren verstärkt. Als externer Faktor des Wandels kann, neben der dramatischen Verschuldungskrise, auch die vergleichsweise günstige Entwicklung der westlichen Marktwirtschaften angeführt werden. Dabei geht es nicht nur um die hochindustrialisierten Länder des Westens, sondern auch um die sogenannten NICs (new industrializing countries) in Südost-Asien. Sie befanden sich im letzten Jahrzehnt in einer Boomphase, während die osteuropäischen Länder ihre Position in der Weltwirtschaft zunehmend verloren. Im Falle Polens wird dies an der Position im Welthandel deutlich. Während das Land zu Beginn der 70er Jahre noch Platz 16 unter den größten Exporteuren in der Welt einnahm, fand es sich Mitte der 80er Jahre auf Platz 35 wieder. Vor allem bei technologisch anspruchsvolleren Warengruppen hat Osteuropa einschließlich Polens, Marktpositionen verloren.

Entscheidend für den Wandel in Polen waren allerdings unzweifelhaft außenpolitische Faktoren, d.h. insbesondere die Wahl Gorbatschows zum Generalsekretär der KPdSU im Jahre 1985. Schon im darauf folgenden Jahr zeichnete sich in Polen eine verstärkte Diskussion über eine sog. zweite Reformetappe ab. Die ersten Beschlüsse hierzu wurden auf dem X. Parteitag der polnischen Kommunisten im Herbst 1986 getroffen. In den darauf folgenden Jahren 1987 und 1988 wurden die Reformvorstellungen präzisiert und aufgrund politischer Entwicklungen, u.a. aufgrund der Niederlage der Regierung bei dem Referendum vom November 1987, modifiziert. Auch die Regierung Rakowski, die im September 1987 die alte Regierung unter Sadowski-Messner ablöste, wollte eine weitreichende Wirtschaftsreform durchführen. Ein wirklicher konzeptioneller Durchbruch bezüglich der ökonomischen Umgestaltung zeichnete sich jedoch erst jetzt unter der neuen, von der "Solidarität" geführten Regierung ab, worauf noch genauer einzugehen sein wird.

III. Interne Therapieansätze

1. DIE REFORMPROGRAMME - DAS PROBLEM DER KONZEPTIONELLEN KONSISTENZ

Es ist heutzutage fast unbestritten, daß eine erfolgreiche Therapie der Wirtschaftskrise dieser Länder nur im Rahmen von marktorientierten Wirtschaftsreformen zu realisieren ist. Die Frage entsteht also nicht, ob eine solche Wirtschaftsreform durchgeführt wird, sondern wie und in welchem Umfang sie realisiert wird. Polen hat eine lange Reformtradition. Hierbei ist nur an die Diskussionen und wirtschaftsreformpolitischen Ansätze der Jahre 1956, 1970 bis 1973 und zu Beginn der 80er Jahre zu erinnern, die weitgehend scheiterten.

Wenn von der Prämisse ausgegangen werden soll, daß umfassende Wirtschaftshilfe nur im Rahmen von weitreichenden Reformen gewährt werden sollte, müssen diese daraufhin untersucht und ihre Erfolgchancen beurteilt werden. Dabei sind die folgenden Kriterien zu berücksichtigen: Erstens die konzeptionelle Konsistenz des ökonomischen Konzepts, zweitens die Konsequenz der Umsetzung des Konzepts, drittens die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Reform, d.h. die Durchsetzung der politischen Demokratie.

Entscheidende Voraussetzung jeder erfolgreichen Wirtschaftspolitik ist eine konzeptionelle Konsistenz sowie Klarheit und Schlüssigkeit in den ökonomischen Zielen. Konzeptionelle Fehler wirken sich vor allem bei weitreichenden Reformen aus. Bestehen nicht der Wille und entsprechende Voraussetzungen Korrekturen einzuleiten, dann ist ein Scheitern der Reformversuche fast unvermeidlich. Dies sind die traurigen Erfahrungen bisheriger Reformversuche. Nicht nur theoretisch, sondern anhand der Reformpraxis kann gezeigt werden, daß ein effizientes Wirtschaftssystem nicht durch einen partiellen Einbau von Marktmechanismen in eine bestehende zentrale Planwirtschaft erreicht werden kann. Auch ist eine optimale Allokation der Ressourcen nicht durch eine zentrale Festlegung ökonomischer Parameter, sondern nur mittels eines Investitionsgüter- und Kapitalmarkts möglich. Zudem kann der Marktmechanismus nicht ohne Wettbewerb, und Wettbewerb nicht ohne eine Neugestaltung der Eigentumsverhältnisse, d.h. Privatisierung geschaffen werden.

In Polen sind in den 80er Jahren konzeptionelle Fortschritte im Hinblick auf die Wirtschaftsreform zu verzeichnen, die allerdings immer nur schrittweise und nicht vollständig alte ideologische Vorstellungen aus dem Wege räumten. Die Gesamtheit der für das Funktionieren einer Marktwirtschaft notwendigen ordnungspolitischen Maßnahmen wurden praktisch bis zur Machtübernahme der Regierung Mazowiecki nicht akzeptiert. Zu Beginn der 80er Jahre standen noch immer Veränderungen im sozialistischen Sektor der Volkswirtschaft im Zentrum der Überlegungen. Im Rahmen einer sog. sozialistischen Marktwirtschaft sollten sich fortan die vergesellschafteten Betriebe selbst verwalten,

selbst finanzieren und selbständig sein (die 3 S) und vom Staat nur indirekt gesteuert werden.²

Die Grundidee der ordnungspolitischen Konzeptionen der zweiten Reformetappe, wie sie noch von der alten kommunistischen Führung zunächst in verschiedenen Dokumenten und schließlich in Gesetzen immer radikaler formuliert wurden, bestand in einer Gleichberechtigung der Eigentumssektoren (d.h. staatlich, genossenschaftlich, privat) und der Herstellung von Wettbewerbsstrukturen. Es setzte sich endlich auch im Rahmen der kommunistischen Partei die in allen Grundlehrbüchern zur Volkswirtschaftslehre nachzulesende Erkenntnis durch, daß ein Markt ohne einen freien Marktzutritt, aber auch Austritt nicht möglich ist. Noch unter der Regierung Rakowski wurde Anfang 1989 ein Gesetz zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit verabschiedet, das fortan jedem polnischen Bürger erlaubt, ohne staatliche Konzessionen ein eigenes Unternehmen zu gründen. Von diesem Zeitpunkt an genügte eine einfache Registrierung im Handels- und Gewerbe-register. Zudem wurde das alte, wenig wirksame Joint-Venture-Gesetz novelliert und wesentlich erweitert. Künftig sind Direktinvestitionen möglich.

Obwohl man konzeptionelle Fortschritte konstatieren kann, waren die Vorstellungen der zweiten Reformetappe einschließlich der Vereinbarungen zu ökonomischen Fragen am Runden Tisch durch verschiedene Widersprüche und Unklarheiten gekennzeichnet. Bei der Lektüre dieser Dokumente hatte man den Eindruck, daß alles möglichst gleichzeitig, d.h. Strukturwandel, Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, und Inflationsbekämpfung erreicht werden könnte. Vor allem im Bereich des Kapitalmarktes, der Privatisierung und einer gleichgewichtsorientierten Prozeßpolitik waren die reformpolitischen Vorstellungen bis zum Sommer 1989 durch erhebliche Unklarheiten gekennzeichnet, die den Erfolg der Wirtschaftsreformen als fraglich erscheinen ließen.³

Dies galt auch für die Vereinbarungen am Runden Tisch, die im Teil zu ökonomischen Fragen optimistisch in Aussicht stellten, daß die Verwirklichung eines sog. Anpassungsprogramms des internationalen Währungsfonds nicht mit einer Verringerung des Konsums der privaten Haushalte, sondern sogar mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2% im Jahr einhergehen könnte. So verständlich diese Wünsche nach den jahrelangen Verzichtsaufrufen der Regierung für eine dann doch nicht erfolgte Sanierung der Wirtschaft sind, so unrealistisch waren sie jedoch angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation und den strukturellen Problemen Polens.

² vgl. Pysz P., Quaisser W.: Polens Wirtschaft zwischen Krise und Reform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift "Das Parlament", B 11/12, März 1988, S. 49-61

³ Pysz P., Quaisser W.: Nach dem "Runden Tisch": Polens Wirtschaftsreform an der Wende?, in: Osteuropa Wirtschaft, 34 Jhg., Heft 1, 1989, S. 33-48

2. DAS BALCEROWICZ-PROGRAMM

Das neue Wirtschaftsprogramm der ersten von einem nichtkommunistischen Ministerpräsidenten geführten Regierung, das im wesentlichen von dem Finanz- und stellvertretenden Premierminister Balcerowicz ausgearbeitet wurde, sieht einen raschen und tiefgreifenden Wandel des Wirtschaftssystems in Richtung auf eine Marktwirtschaft vor. Das ordnungspolitische Zielmodell verzichtet weitgehend auf "sozialistische Experimente" und zielt auch explizit bezüglich der Eigentumsstruktur auf Verhältnisse, wie sie in hochentwickelten Industrieländern vorzufinden sind. Allerdings sind noch einige nicht unbedeutende Unklarheiten vorhanden. Dies betrifft u.a. die Bedeutung und die Art der Privatisierung, die Rolle der Arbeiterselbstverwaltung und die Entscheidungskompetenzen des Managements.

Das Einführungskonzept entspricht einer von Balcerowicz schon zu Beginn der 80er Jahre formulierten Vorstellung, daß der Übergang von einer zentralen Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft in einer möglichst kurzen Zeitspanne durchzuführen sei, da sonst, wie immer wieder in Polen zu beobachten, eine Rückkehr zur alten Funktionsweisen der zentralen Planwirtschaft erfolgen würde. Deshalb müßten die konstitutiven Elemente des zentralistischen Wirtschaftssystems auf einmal und vergleichsweise rasch beseitigt werden, um die neuen Mechanismen des Marktes wirken zu lassen.

Das Wirtschaftsprogramm sieht zwei Phasen vor. In der ersten Periode wollte die Regierung die Versorgungskrise und Hyperinflation durch kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen bekämpfen. Um die inflationsfördernden Einkommenszuwächse abzuschwächen, änderte man schon Ende 1989 das Gesetz zur Lohnindexierung. Eine Abschwächung der Inflation erhofft sich die Regierung zudem mit einem drastischen Abbau der zuvor durch die "Notenpresse" finanzierte Subventionen und einer damit einhergehenden Verringerung der Haushaltsdefizite. Die Staatseinnahmen sollen durch eine Verschärfung der Steuereinsparungen, die Herausgabe von Staatsanleihen sowie durch den Verkauf von Staatsbetrieben und kleinen Läden erhöht werden. Zudem wollte man die Geldpolitik zunehmend restriktiv gestalten. Die Ergebnisse dieser kurzfristigen Stabilisierungspolitik waren allerdings angesichts des dramatischen Ausmaßes der Krise eher bescheiden. Ende 1989 erreichte die Inflation ein bis dahin ungekanntes Ausmaß.

Der entscheidende Schritt zur Stabilisierung der Wirtschaft sollte allerdings erst in der zweiten Phase erfolgen, die Anfang 1990 begann und 1991 enden soll. In dieser Periode sollen die wesentlichen ordnungspolitischen Schritte in Richtung einer Marktwirtschaft gemacht werden. Im Kern geht es um eine freie Preisbildung, die Privatisierung vieler Staatsbetriebe, eine aktive Anti-Monopolpolitik, die Vereinfachung und Umgestaltung des Steuer- und Finanzsystems, eine Änderung des Budgetrechts (Verbot der automatischen Kreditierung des Staatshaushaltes) und weitergehende Reformen im Bankwesen. Diese Phase soll wiederum von drastischen anti-inflationären Maßnahmen begleitet werden, um die Preissteigerungen zu ersticken. Dies

geht von der Erkenntnis aus, daß ohne eine durchgreifende Verminderung der Inflationsrate die ordnungspolitischen Maßnahmen nicht greifen werden.

Die Maßnahmen der zweiten Phase sind im Rahmen eines Anpassungs- bzw. Stabilisierungsprogramms der neuen Regierung Mazowiecki festgelegt, das in enger Abstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank ausgearbeitet wurde. Schließlich konnte am 19. Dezember 1989 der "letter of intend" zwischen Polen und dem IWF unterzeichnet werden. Dies war die Voraussetzung für einen Stabilisierungskredit von ca. 1 Mrd. US \$, der dem Land vom Währungsfonds und von westlichen Regierungen ab Januar 1990 bereitgestellt wurde. Ferner konnte Polen nach der Vereinbarung mit dem IWF weitere Kredite der Weltbank zur Umstrukturierung der Wirtschaft erhalten, sowie die Umschuldungsvereinbarungen mit dem Pariser Club und einzelnen westlichen Banken beginnen. Das Stabilisierungsprogramm besteht aus folgenden fünf wesentlichen Elementen:⁴

1. Preisliberalisierung:

Seit dem Januar 1990 wurden fast alle Kontrollen über Produktions- und Konsumgüterpreise beseitigt. So blieben im Konsumgüterbereich nur wenige Preiskontrollen bestehen, die etwa 3-5% des Gesamtwertes entsprechen (1988 waren es noch 31%). Bei den Produktionsgütern hielt man an den administrierten Preise nur bei Kohle, Koks und Elektrizität fest, die allerdings stark angehoben wurden. Mit der Preisfreigabe sollte gleichzeitig eine deutliche Reduzierung von Subventionen und eine Verminderung der Aufsicht über die sog. Vertragspreise erfolgen.

Insgesamt will man im Jahre 1990 nicht mehr als 10% der Preise staatlich kontrollieren. 1989 waren es noch etwa 50%.

2. Wechselkurs- und Außenhandelspolitik:

Weiteres wesentliches Element des Anpassungsprogramms ist die Einführung eines stabilen und einheitlichen Wechselkurses. Dieser Kurs wurde auf 9500 Zloty für einen US Dollar festgelegt, und gilt seit Januar 1990. Er soll mit Hilfe des Stabilisierungskredits konstant gehalten werden. Diese Entscheidung wurde durch eine weitere Liberalisierung des Warenverkehrs mit dem Ausland flankiert, um die polnische Wirtschaft weitgehend den Auslandsmärkten zu öffnen. Volle Konvertibilität, d.h. freier Kapitaltransfer ist jedoch erst stufenweise bis 1998 vorgesehen.

3. Einkommenspolitik:

Wesentliches Ziel der Einkommenspolitik 1990 ist es, die Wachstumsrate der Löhne und Gehälter deutlich unter dem Anstieg der Kosumgüterpreise zu

⁴ Darstellung des Stabilisierungsplanes anhand des "letter of intend, Warschau 22.12.89

halten. Dies soll durch eine hohe, stark progressive Besteuerung von Lohnerhöhungen der Betriebe erreicht werden. Dies steht deutlich im Gegensatz zu den noch am Runden Tisch vereinbarten Regelungen zur Lohnindexierung. Damals vereinbarten die kommunistische Regierung und Solidarnosc, daß bei einem hundertprozentigen Preisanstieg durch Lohnaufschläge 80% kompensiert werden sollten. Die neuen Regelungen sehen dagegen vor, daß der steuerfreie Lohnanstieg im Januar nicht mehr als 30% und vom Februar bis zum April nicht mehr als 20% der Inflationsrate ausmachen darf. Lohnerhöhungen darüber hinaus werden extrem hoch besteuert, so daß sie sich kaum lohnen. Die Begrenzung der Nominallöhne wurde als entscheidender Testfall des Stand-by-Abkommens mit dem IWF angesehen. Erwartet wurde zudem, daß es mittelfristig zu einem System der Lohnbestimmung kommt, das eine breitere Einkommensdifferenzierung sowie Mobilität und Produktivität der Arbeitskräfte erlaubt.

Ziel des Stabilisierungsprogramms ist es, den Staatshaushalt 1990 weitgehend auszugleichen und zwar durch drastische Kürzungen im Staatsbudget. Man plant, das Defizit etwa auf 1% des BIP (Bruttoinlandsprodukts) zu senken. Im Jahre 1989 betrug dieses Defizit noch 6%. Neben Haushaltskürzungen sollen zusätzliche Einnahmen das Defizit reduzieren. Die Gesamtausgaben sollen sich auf etwa 3% des BIP belaufen, wobei ein höherer Betrag (etwa 5% des BIP) für die laufenden Ausgaben, (einschließlich Budgetzuschüsse für das soziale Sicherungsnetz), Überweisungen für die Sozialversicherung und die Bedienung der ausländischen Schulden vorgesehen ist. Zudem will man die Subventionen um mehr als 7% des BIP kürzen, was vor allem durch die fast völlige Streichung der Subventionen für Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Betriebsmittel, sowie eine drastische Verringerung der Zuwendungen für industriell verwendete Kohle erreicht werden soll. Die Mehrzahl der verbleibenden Subventionen wird auf die Bereiche des Wohnungsbaus und des Transports konzentriert.

Da eine Reform des Steuersystems erst für die Jahre 1991-92 geplant ist, wird die Struktur der Staatseinnahmen kaum geändert, so daß die Besteuerung der Unternehmen Haupteinnahmequelle für den Staatshaushalt bleibt. Höhere Einkommenssteuersätze sollen von den Staatsbetrieben einen Beitrag für den Anpassungsprozeß abverlangen. Das Steuersystem soll zudem vereinheitlicht und von Verzerrungen bereinigt werden, um die Möglichkeit der Steuerbefreiung zu beseitigen. Die Einkommenssteuersätze sollen grundsätzlich steigen, wobei die Steuereinnahmen auf etwa 4% des Bruttoinlandsprodukts geschätzt werden. Die durch den Wegfall von Auktionen ausländischer Währungen entstandenen Verluste an Steuereinnahmen werden dadurch kompensiert.

Wichtige Änderungen sind auch bei der Finanzierung des verbleibenden Staatsdefizits vorgesehen. Die Haushaltslücke soll u.a. durch die Herausgabe von Staatsobligationen sowie den Verkauf von Aktien aus Staatsunternehmen geschlossen werden. Zudem werden Kredite zu normalen Marktbedingungen aufgenommen.

4. Geld- und Kreditpolitik:

Ziel ist es, das Wachstum des Geld- und Kreditangebots auf solchem Niveau zu halten, daß die Hyperinflation erstickt wird. Entscheidend hierfür ist, daß das Geldangebot kontrolliert und der Zloty als Geldaufbewahrungsmittel wieder attraktiv wird. Deshalb müssen reale über der Inflationsrate liegende Zinssätze gezahlt werden. Zudem soll die Effizienz des Finanzsystems dadurch verändert werden, daß die Allokation der Kredite über realistische Zinssätze erfolgt.

Das Stabilisierungsprogramm betont, daß trotz hoher Inflation 1989, auch zu Beginn des Jahres 1990 eine weitere Geldentwertung hinzunehmen ist, die aus der völligen Preisfreigabe resultiert. Nur dann könnten alle anderen Programmpunkte eine deutliche Änderung in den Inflationserwartungen erreichen. Man ging von erheblichen Preiserhöhungen im Januar aus, die sich allerdings in den darauffolgenden Monaten stark vermindern sollten.

Fundamentales Instrument der Geldpolitik stellen künftig die Zinssätze dar. Seit dem 1. Januar 1990 werden die Refinanzierungsquoten durch die Nationalbank monatlich festgelegt. Gleichzeitig wurde auch die Refinanzierungsrate drastisch auf 36% im Monat heraufgesetzt, was der erwarteten Inflationsrate für Januar und Februar entsprechen sollte. Durch eine reale, d.h. über der Inflationsrate liegende Verzinsung, beabsichtigte man die Flucht aus dem Zloty zu unterbinden und einen Anstieg der Sparguthaben in der Binnenwährung zu erreichen.

Dadurch werden die Zinssätze wesentliches Entscheidungskriterium für die Allokation der Kredite. Außerdem ist vorgesehen, spezifische Kreditlimite schrittweise zu beseitigen und die in der Marktwirtschaft üblichen Instrumente der Geldkontrolle zu stärken. Anfang 1990 beseitigte die Regierung die Präferenzen bei Zinssätzen für Exportkredite sowie für Investitionen zur Energieeinsparung und zum Umweltschutz. Subventionierte günstige Zinssätze sollen beim Wohnungsbau und der Landwirtschaft beibehalten, jedoch wesentlich verringert und als Kostenfaktor im Staatsbudget offengelegt werden.

Auf weitere Einzelheiten der Kreditpolitik kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Zu erwähnen ist allerdings, daß das 1989 verabschiedete Bankengesetz im Januar 1990 mit dem Ziel erweitert wurde, die völlige Unabhängigkeit der Nationalbank im Bereich der Kreditpolitik sowie ihre volle Verantwortung für die Stabilität der Währung durchzusetzen. Die Nationalbank soll ab 1991 nicht mehr verpflichtet sein, ihren jährlichen Kreditplan vom Parlament bestätigen zu lassen.

5. Änderungen im Wirtschaftssystem:

Obwohl die kommunistische Regierung 1989 bedeutende Änderungen im polnischen Wirtschaftssystem einleitete (z.B. Gewerbefreiheit), konnte keine durchgreifende Verbesserung der Anpassungsfähigkeit und Effizienz der

polnischen Wirtschaft erreicht werden. Es ist keine Verbesserung der Finanzdisziplin der einzelnen Unternehmen und ihrer Innovationsbereitschaft festzustellen, ganz abgesehen von den tiefen Marktungleichgewichten, wie sie im vorhergehenden Kapitel dargestellt wurden. Aus diesem Grunde sieht die Regierung in den nächsten zwei Jahren parallel zur Inflationsbekämpfung und Stabilisierung der Wirtschaft Änderungen im Wirtschaftssystem vor, die als fundamentaler Übergang zur Marktwirtschaft gekennzeichnet werden. Diese Maßnahmen sollen über die nächsten zwei Jahre in enger Abstimmung mit der Weltbank und dem IWF durchgeführt werden. Im Jahre 1990 sollen mindestens folgende Schritte erfolgen:

1. Die Regierung will die gesetzlichen und organisatorischen Grundlagen für eine weitreichende Veränderung der Eigentumsstruktur der Betriebe schaffen. Dabei sind vor allem gemischte Aktiengesellschaften, Betriebe im Belegschaftseigentum und vergesellschaftete Betriebe vorgesehen. Ausländischen Investoren soll es ermöglicht werden, Aktien in polnischen Unternehmen zu kaufen, Hauptaktionär zu werden und Direktinvestitionen zu tätigen. Ein Teil der gesetzlichen Grundlagen wurde hierfür schon mit dem im Jahre 1989 verabschiedeten Joint-Venture-Gesetz geschaffen.
2. 1990 soll der Verkauf von Staatseigentum vorrangig über öffentliche und allgemein zugängliche Auktionen abgewickelt werden. Dabei will die Regierung auch Lösungen finden, die den Verkauf von Aktien an die Belegschaft erleichtern. Die politisch Verantwortlichen haben sich zu einer weitgehenden Privatisierung verpflichtet, um dadurch die Grundlage für eine höhere ökonomische Effizienz und ein höheres Wachstum zu schaffen. Dadurch soll die aus der Umstrukturierung und strikten Einhaltung der Finanzdisziplin entstehende Arbeitslosigkeit absorbiert werden. Im März 1990 sollte dann in enger Abstimmung mit den Experten des IWF ein genaues, zeitlich abgestimmtes Programm der Privatisierung festgelegt werden. Hinzuziehen wollte man ferner auch die Hilfe der IFC (International Finance Cooperation).
3. Als wesentlich für die Wirtschaftsreform wird die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen angesehen. Sie sollen sowohl durch das Aufbrechen bestehender Monopole in verschiedenen Sektoren, einschließlich der Nahrungsmittelverarbeitung sowie der Kohle- und Energievereinigungen, als auch durch die Einführung von restriktiven Sanktionen gegen monopolistische Praktiken entstehen. Zudem beabsichtigt die Regierung, alle bestehenden Restriktionen zur Gründung von neuen Betrieben zu beseitigen.
4. Alle Begrenzungen über die Größe privater landwirtschaftlicher Betriebe sollen entfallen. Zudem will die Regierung durch Kreditprogramme die Entwicklung des ländlichen Dienstleistungssektors sowie der kleinbetrieblichen Nahrungsmittelverarbeitung fördern. Für die private Landwirtschaft gelten die gleichen Bedingungen für die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Inputs und Kredite.

5. Alle verbliebenen Elemente des zentralen Zuteilungssystems, der sogenannten Regierungsaufträge und der Monopole im Distributionssektor sollen beseitigt werden.
6. Beabsichtigt ist, die Managementausbildung im Zusammenhang mit westlicher technischer und finanzieller Hilfe auszubauen.
7. Das Konkursgesetz soll dahingehend geändert werden, daß die Gläubiger, deren Forderungen nicht zeitgerecht befriedigt wurden, das Verfahren einleiten können. Zudem soll das Konkursverfahren vereinfacht werden.
8. Vorgesehen ist die Modernisierung des Bankensystems. Dies soll sowohl eine Verbesserung der Verfahrensregeln und Banktechniken als auch Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und Beschleunigung der Bankoperationen umfassen. Zudem will die Regierung die Gründung neuer Banken einschließlich Privatbanken mit ausländischer Beteiligung vereinfachen. Bei der Reform des Bankwesens hofft die polnische Regierung auf externe Hilfe, vor allem internationalen Währungsfonds und der Weltbank.
9. Man beabsichtigt, Versicherungsmärkte mit einer entsprechend festgelegten Verfahrensweise zu gründen.
10. Die Arbeitsgesetzgebung soll in der Weise geändert werden, daß es für die Direktoren von Unternehmen einfacher möglich ist, Zahl und Struktur der Beschäftigten an die Erfordernisse des Unternehmens anzupassen, um damit die Grundlage für einen echten Arbeitsmarkt zu schaffen.
11. Die Regierung sieht zudem eine unabhängige Finanzinstitution für die wirtschaftliche Umstrukturierung vor. Sie soll darauf spezialisiert sein, mittel- und langfristige Kredite an Unternehmen zu vergeben, die ihre langfristige Überlebensfähigkeit im Rahmen des neuen Systems unter Beweis stellen. Diese Institution ist beauftragt, die Konditionen für Kredite festzulegen, den Unternehmen ausländische Hilfe zu vermitteln und sie technisch zu unterstützen.

Das Stabilisierungsprogramm sieht weitere institutionelle Änderungen vor, u.a. die Reorganisation der Außenwirtschaftsbeziehungen zum RGW. Allerdings werden im RGW bis Ende 1990 die Fünfjahresvereinbarungen gelten. Jedoch sollen schrittweise die zentralen auf Regierungsebene vereinbarten Außenwirtschaftsbeziehungen durch direkte Vertragsbeziehungen der einzelnen Unternehmen untereinander ersetzt werden. Ziel ist, Verträge auf der Basis konvertibler Währungen und internationaler Preise abzuschließen. Nur auf diese Weise glaubt man, den Außenhandel von seiner bisherigen künstlichen Konstruktion befreien und zum gegenseitigen Vorteil der Partner entwickeln zu können.

Wie schon erwähnt, sieht das Programm ebenfalls eine umfassende Budget- und Steuerreform vor, die von 1991 bis 1992 durchgeführt werden soll. Wesentliche Elemente dieser Reformen sind die Einführung einer einheitlichen Einkommenssteuer für alle Wirtschaftseinheiten, die Ersetzung

der differenzierten Umweltsteuer durch eine Mehrwertsteuer, die Etablierung einer umfassenden persönlichen Einkommenssteuer, die Beseitigung der bisher außer dem Budget bestehenden zusätzlichen Fonds sowie die Verbesserung der Aufstellung und Kontrolle des Staatsbudgets.

In der Ausführung zum Stabilisierungsprogramm wird betont, daß die Wirkung auf das Verhalten der einzelnen Wirtschaftseinheiten kaum oder nur schwer vorherzusagen ist. Man hofft jedoch, vergleichsweise rasch die bestehenden Ungleichgewichte in der Wirtschaft zu beseitigen. Schwieriger sei allerdings, die Reaktionen auf der Angebotsseite vorherzusagen. Positive Angebotsreaktionen sind von der Verfügbarkeit industrieller Vorprodukte aus dem Ausland und damit auch von entsprechenden neuen Kreditlinien abhängig. Man ist sich allerdings darüber im klaren, daß das Verhalten der einzelnen Betriebe stark durch die in über 40 Jahren praktizierten Gewohnheiten des zentralen Planungssystems bestimmt werden. Deshalb wird von Regierungsseite für 1990 ein starker Produktionsrückgang erwartet. Man rechnet mit Unternehmenspleiten, einer Stagnation der Investitionen sowie einem Rückgang des inländischen Verbrauchs. Negative Beschäftigungsauswirkungen werden, vor allem wegen geringer Mobilität von Arbeit und Kapital erwartet. Dennoch hofft die Regierung diese negativen Erscheinungen durch rasches Wachstum neuer arbeitsintensiver Unternehmen vor allem im Dienstleistungssektor abzuschwächen. Für Ende 1990 erwartet man ein Ansteigen von Produktion und Beschäftigung und damit den Übergang auf einen positiven Wachstumspfad im Jahre 1991.

Flankiert wird das Stabilisierungsprogramm durch sozialpolitische Maßnahmen. Man beabsichtigt, einen sog. Arbeitsfonds zu gründen, um Arbeitslosengeld und Umschulungen zu finanzieren, das soziale Wohlfahrtsystem zu verbessern und auszudehnen, und den Bedürftigsten der Gesellschaft einen minimalen Lebensstandard zu garantieren. In diesem Zusammenhang will die Regierung einen Aktionsplan entwickeln, der auch technisch und finanziell vom Ausland, speziell von der Weltbank sowie von einzelnen westlichen Regierungen unterstützt werden soll. Dieser Aktionsplan sieht u.a. direkte Einkommenstransfers für Bedürftige (ältere Menschen, Familien mit mehreren Kindern) vor.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß das ordnungspolitische Zielmodell der polnischen Wirtschaftsreform eine umfassende Einführung der Marktwirtschaft ausgerichtet ist und damit der Forderung einer konzeptionellen Konsistenz entspricht. Diese grundlegende Orientierung ist auch in anderen ehemals sozialistischen Ländern weitgehend unbestritten, so daß die entscheidende Frage die Wahl einer geeigneten Strategie der Transformation anzusehen ist. Die polnische Regierung entschied sich für eine Art "Schocktherapie", die von folgenden Annahmen und Überlegungen ausgeht:⁵

⁵ vgl. auch J. Sachs, D. Lipton: Poland's economic reform, in: Foreign Affairs, Vol. 69, No. 3, 1990, S. 54-56

- Höchste Priorität hat die Stabilisierung der Wirtschaft, d.h. die Bekämpfung der Hyperinflation, die ökonomische rationales Verhalten und die Einführung von Marktbeziehungen zu nichte macht. Dabei ist weniger die Beseitigung des bestehenden Nachfrageüberhangs, der weitgehend durch die hohe Inflation laufend eliminiert wurde, als vielmehr das Stoppen der ständig überschüssigen Geldversorgung notwendig. Dies verlangt eine harte Geld-, Kredit- und Lohnpolitik.
- Eine solche Politik muß unweigerlich zum Ausscheiden von ineffizienten Unternehmen, d.h. der Marktaustritt muß nicht nur möglich sein, sondern auch durchgesetzt werden. Ohne Strukturwandel läßt sich eine stabilitätorientierte Wirtschaftspolitik langfristig nicht "durchhalten". Der Selektionsprozeß muß allerdings auf Grundlage einer rationalen Preisstruktur erfolgen. Deshalb müssen Preise weitgehend liberalisiert und Subventionen abgebaut werden, um eine Preisbildung nach Angebot und Nachfrage zu ermöglichen.
- Die Preisfreigabe führt unweigerlich zu einer "korrektiven" Inflation, die in Kauf zu nehmen ist. Durch eine restriktive Geldpolitik wird vermieden, daß erneut eine Inflationsspirale entsteht. Die freie Preisbildung erfolgt jedoch unter monopolistischen Strukturen, die weitere Preisverzerrungen bedingen. Eine administrative Preiskontrolle ist allerdings abzulehnen, da sie aller Erfahrung nach zu weiteren Preisverzerrungen führt. Sie wären wieder der Anfang zentraler Eingriffe in die Wirtschaft und damit der Anfang vom Ende der Transformation zur Marktwirtschaft. Dieses Problem ist durch zwei Vorgehensweisen abzuschwächen.
- Erstens sind kurzfristig die monopolistischen Strukturen durch eine ausländische Konkurrenz aufzubrechen. Mittels einer außenwirtschaftliche Öffnung, d.h. einer völligen Liberalisierung im Handel und die Einführung zumindest einer Teilkonvertibilität, werden die inländischen Unternehmen sofort unter ausländische Konkurrenzdruck gestellt und eine realistische Preisstruktur wird praktisch "importiert". Der Wechselkurs bestimmt dann entscheidend das "Ausmaß" dieses Konkurrenzdruckes.
- Zweitens müssen sämtliche Restriktionen für den Privatsektor beseitigt, d.h. der freie Marktzutritt ermöglicht, und so rasch wie möglich eine Demonopolisierung sowie Privatisierung eingeleitet werden. Während man vergleichsweise rasch kleinere Unternehmen privatisieren kann, geht das polnische Konzept der Privatisierung der Großbetriebe von einem längeren Prozeß aus.

Zum ersten Mal liegt in der polnischen Nachkriegsgeschichte ein Wirtschaftsprogramm vor, das nicht nur ordnungspolitisch, sondern auch vom Einführungskonzept den konzeptionellen Anforderungen einer umfassenden marktwirtschaftlichen Reform entspricht, und das nicht vor unpopulären Maßnahmen zurückschreckt. Offen wird eingestanden, daß weitere Opfer der Bevölkerung notwendig sind, und daß Arbeitslosigkeit entstehen wird. Obwohl das gegenwärtige Wirtschaftsprogramm, eine realistische Grundlage darstellt,

um aus der über 40jährigen Mißwirtschaft zentraler Planung herauszukommen, sind dennoch Schwachpunkte im Reformkonzept erkennbar, die vor allem in der Annahme einer langfristig ausgelegten Privatisierung zu sehen ist. Dies wird durch die ersten Ergebnisse der Reformentwicklung bestätigt.

3. ERSTE ERGEBNISSE UND SCHWACHPUNKTE DES PROGRAMMS

Die fast völlige Beseitigung staatlicher Preiskontrollen führte zu der schon vorausgesagten hohen "korrektiven Inflation", die allerdings etwas höher als vermutet ausfiel. Die Preise stiegen im Januar 1990 gegenüber dem Dezember 1989 um etwa 80%. Die eingebauten Inflationsbremsen, u.a. in der Kredit- und Lohnpolitik, wirkten allerdings schon in den Anfangsmonaten. Im Februar sank die Inflationsrate gegenüber dem Vormonat auf 26%, im März auf ca. 5% und im April auf etwa 4%. Diese Preisfreigabe führte dazu, daß sich das Preisgefüge den bestehenden Knappheiten anpaßte, so daß weitgehend Gleichgewichtspreise erzielt wurden. Das Preisgefüge entspricht im großen und ganzen dem Niveau und den Preisrelationen der europäischen Märkte. Die "Preisoperation" kann damit als Regierungserfolg verbucht werden, zumal dadurch die in Polen und anderen sozialistischen Ländern bekannte aufgestaute Inflation, die sich u.a. in Zwangssparen und Käufer-schlangen ausdrückt, weitgehend beseitigt werden konnte.⁶

Mitverantwortlich dafür war, daß der noch zu Beginn des Jahres zu beobachtende starke Preisanstieg nicht durch entsprechende Lohnerhöhungen ausgeglichen wurde. Sowohl Löhne als auch Renten sowie die Einkommen der Bauern und anderer selbständiger Wirtschaftssubjekte stiegen geringer als die Lebenshaltungskosten. Die Kaufkraft der Bevölkerung sank von Dezember 1989 bis April 1990 insgesamt etwa um 30%.

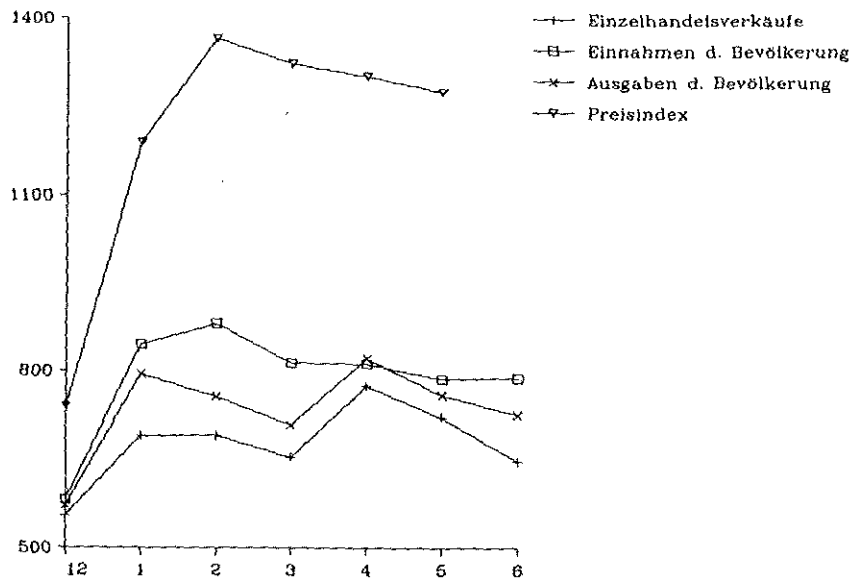
Der durchgreifende Subventionsabbau bewirkte, daß der Staatshaushalt weitgehend ausgeglichen werden konnte. Da die Inflation im Januar und Februar höher als erwartet ausfiel, blieben die Zinssätze in beiden Monaten (Januar 38%, Februar 20%) noch unter der Inflationsrate, doch schon ab März lagen die Zinsen deutlich über dem Preisanstieg (monatlich März 10%, April 8%, Mai 5,5%). Dies trug sicherlich auch zum Rückgang der Kreditnachfrage und zur Investitionstätigkeit bei.

Die drastische Reduzierung der Gesamtnachfrage führte zu Produktionsrückgängen und einer langsam entstehenden Arbeitslosigkeit. Im ersten Quartal 1990 verminderte sich die verkaufte Produktion gegenüber dem Vorjahreszeitraum um etwa 30%. Besonders betroffen waren vor allem die Erzeugnisse der Leicht- und Nahrungsmittelindustrie, die sich um 42% verminderten. Unter Absatzschwierigkeiten mußten allerdings alle Industrie-

⁶ die Einschätzung der Ergebnisse der Reformpolitik stützt sich auf die monatlichen Wirtschaftsanalysen von Marek Misiak, in: *Zycie Gospodarcze*, sowie auf: *Bilans kwartalny, Spostrzezenia ekspertow MFW*, in *Rzeczpospolita* vom 5.4.1990, sowie auf: T. Kierzyński: *Die Wirtschaftsreform in Polen - Bilanz und Perspektiven*, Manuskript, Warschau 1990

zweige leiden, selbst die Kohleindustrie mit ihren noch immer subventionierten Preisen. Die Arbeitslosenzahl blieb bis Mitte April mit etwa 400 Tsd. Erwerbslosen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, d.h. bei etwa 2% der Beschäftigten. Trotz deutlicher Produktionsrückgänge entließen die Unternehmen nur sehr vorsichtig ihre Mitarbeiter. Sie zogen es vor, ihnen bezahlte oder unbezahlte Urlaubstage zu geben.

SCHAUBILD 4: Ausgewählte Daten zur Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung (vom Dezember 1989 bis Juni 1990)



Überraschend ist das vergleichsweise günstige Abschneiden im Außenwirtschaftsbereich. Hier erreichte Polen im ersten Quartal 1990 einen Handelsbilanzüberschuß von 780 Mio. US \$ und 970 Mio. TRbl, was vorher etwa dem Ergebnis von 12 Monaten entsprach. Dieses auf den ersten Blick bemerkenswerte Ergebnis kam jedoch nicht durch höhere Exportsteigerungen zustande, sondern vor allem durch einen deutlichen Importrückgang. Der betrug mit dem nichtkonvertiblen Währungsbereich 28% und dem Hartwährungsbereich 21%. Die günstige Entwicklung der Zahlungsbilanz erlaubte es, den Wechselkurs auf unverändertem Niveau, nämlich 9500 Zloty für einen US \$ zu halten,

ohne daß der Stabilisierungsfonds von 1 Mrd. US \$ beansprucht werden mußte. Dennoch ist diese Entwicklung vor allem wegen der starken Importrückgänge und ihrer Auswirkung auf die inländische Produktion keinesfalls günstig.

Eine besondere Neuheit für Polen, die durchaus als Ergebnis der Reform gesehen werden kann, ist der sich immer stärker entwickelnde, teilweise private Straßenhandel. Schätzungen gehen davon aus, daß etwa 30% aller Handelsumsätze durch diese neuen Kanäle abgewickelt werden. Der Straßenhandel ist völlig unbesteuert und auch darauf zurückzuführen, daß die Produzenten die noch immer bestehenden Handelsmonopole zu umgehen versuchen. Neben inländischen Waren werden hier u.a. Südfrüchte, Schokolade und Kaffee angeboten, die privat aus dem Westen, vor allem aus Westberlin, importiert werden.

Vielfach bewerten Teile der polnischen Presse und der Wirtschaftswissenschaftler die bisherigen Reformergebnisse negativ. Kritisch dazu äußerte sich auch der sog. ökonomische Rat, den die Regierung in Wirtschaftsfragen konsultiert und in dem auch Abgeordnete der Solidarität mitwirken. Ebenfalls harte Kritik kam von Seiten der Bauernparteien, die vor allem angesichts starker Einkommensverluste für die Landwirte auf eine Korrektur der Wirtschaftspolitik drängen. Doch auch Teile der Gewerkschaften reißen sich in die öffentliche Kritik ein. Ein wesentlicher Vorwurf gegen die Regierungspolitik ist, daß sie mit der restriktiven Geldpolitik den "Bogen" überspannt und die Wirtschaft in eine Rezession getrieben habe.

In einer Rede vor dem Sejm betonte Finanzminister Balcerowicz, es wäre ein großer Irrtum schon jetzt die Geldpolitik zu lockern, da die Inflationsgefahr bei weitem noch nicht gebannt sei. Wie die Beispiele Argentinien und Brasilien zeigen, würde eine zu rasche Lockerung der Geldpolitik zu hoher Inflation mit gleichzeitiger Arbeitslosigkeit führen. Er unterstrich, daß er deshalb keine grundsätzliche Korrektur der Wirtschaftspolitik vornehmen werde. Ein zentraler Kritikpunkt ist der Produktionsrückgang, der allerdings insofern nicht ausschließlich negativ zu beurteilen ist, als die bisher bestehende Produktionsstruktur aufgrund von Preisverzerrungen und Zentralplanung bei weitem nicht den Konsumbedürfnissen entsprach. Die Normalisierung des Preissystems, d.h. die Einführung von Gleichgewichtspreisen und die damit verbundene Beseitigung des Nachfrageüberhangs, mußte zwangsläufig dazu führen, daß Teile der Produktion keine Abnehmer finden. Wie stark die ungünstige Produktionsstruktur sowie die notwendige Reduzierung der Nachfrage den Produktionsrückgang beeinflussen, läßt sich allerdings schwer quantifizieren.⁷

Sieht man von diesen negativen Erscheinungen ab, so sind die Einführung der Teilkonvertibilität der Währung, der stabile Wechselkurs zum US \$, die deutliche Senkung der Inflationsrate und der Abbau des Nachfrageüberhangs,

⁷ Tworzmy gospodarke ludzi zaradnych, Wystapienie wicepremiera Leszka Balcerowicza, in: Rzeczpospolita vom 6.4.1990

die weitgehend freie Preisbildung sowie die spürbare Verbesserung der Versorgungslage als positive Zwischenergebnisse anzuführen. Auch die Bevölkerung scheint, trotz verschiedener Unmutsäußerungen und einigen wenigen Streiks, bisher die Reformpolitik zu unterstützen. Bemerkenswert ist außerdem, daß Mazowiecki mittlerweile eine deutlich höhere Popularität als Walesa erlangt hat. Zudem scheint in der Bevölkerung die Stimmung zu herrschen, daß es zu dem eingeschlagenen Weg keine Alternative gibt.

Allerdings können sich die bereits angeführten Schwachpunkte im Regierungsprogramm möglicherweise ungünstig auf die weitere Wirtschaftsentwicklung auswirken. Sie sind mitverantwortlich für die allgemein beklagte, fehlende Angebotsreaktion in der Wirtschaft, die eventuell in den nächsten Monaten in einer langanhaltenden Rezession enden könnte. Wesentlicher Schwachpunkt dabei ist die Verzögerung bei der Privatisierung staatlicher Unternehmen. Besonders negativ hat sich vor allem die nicht erfolgte Privatisierung und Demonopolisierung der drei großen staatlichen Handelsorganisationen ausgewirkt, die bis heute weitgehend den Handel zwischen Stadt und Land bestimmen. Diese Unternehmen reagierten auf die hohen Zinssätze mit einer drastischen Verminderung von Wareneinkäufen aus der Industrie, während sie selbst versuchten, ihre Lagervorräte zu den neuen hohen Preisen zu verkaufen. Kurzfristig scheint es für diese Betriebe ausreichend zu sein, durch den Verkauf der Lagerbestände die Lohnkosten ihrer Mitarbeiter zu decken. Diese Situation führte auch dazu, daß der Straßenhandel zunimmt, und die Industrieunternehmen versuchen, teilweise direkt zu vermarkten.

Während die sog. kleine Privatisierung von Kleinbetrieben und Einzelhandelsgeschäften bereits angelaufen ist, befindet sich die Eigentumsumwandlung von staatlichen Industriebetrieben erst am Anfang. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ca. 90% der polnischen Industrieproduktion aus Staatsbetrieben stammen, die oftmals eine Monopolstellung auf dem Markt besitzen. Im April wurde schließlich ein Gesetzentwurf zur Privatisierung dem Parlament vorgelegt.⁸

Das dem Finanzministerium unterstehende Amt zur Privatisierung bereitete diesen Regierungsentwurf vor, der verschiedene Formen der Eigentumsumwandlung beinhaltet.

Erstens soll die schon erwähnte sog. kleine Privatisierung erfolgen. Darunter versteht man den Verkauf von Geschäften, Restaurants, Tankstellen und Maschinen sowie Ausrüstungen, die zu großen Staatsunternehmen gehörten.

Zweitens will die Regierung im Rahmen einer sog. mittleren Privatisierung Unternehmen verkaufen, deren wesentliches Vermögen aus dem "Human-kapital" der Beschäftigten besteht, wie z.B. Architektur- oder Ingenieurbüros.

⁸ Darstellung nach: O Prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, projekty ustaw, *Zycie Gospodarcze* Nr. 7 vom 18.2.1990, und T. Kierczyński: Die Privatisierungsfrage der staatlichen Betriebe, Manuskript, Warschau 1990

Diese Firmen werden an Genossenschaften oder Unternehmen, die von den Beschäftigten selbst gegründet werden, veräußert.

Drittens sollen bankrotte Firmen aufgelöst und ihr Vermögen stückweise verkauft werden, falls sich keine Käufer finden, die das Gesamtunternehmen übernehmen.

Viertens geht es um die sog. große Privatisierung, den wichtigsten Teil der Eigentums- und Kapitalumwandlung. Sie beinhaltet, daß die großen Staatsbetriebe durch Aktienverkauf auf dem Kapitalmarkt in private Hände übergehen. Gerade diese letzte Form der Privatisierung ist das Kernstück aber auch der problematischste Teil des Regierungsprogramms. Für 1990 ist vorgesehen, nur einige Dutzend Firmen zu privatisieren, wobei dies vorwiegend Firmen mit guten wirtschaftlichen Ergebnissen sein sollen. Dadurch soll für mögliche Investoren ein hoher Anreiz geschaffen werden, diese Aktien zu kaufen. Im nächsten Jahr sollen dann einige hundert Firmen verkauft werden. Es fällt nicht schwer vorauszusagen, daß ein auf diese Weise vollzogener Privatisierungsprozeß mehrere Jahre dauern wird. Angesichts der drängenden Notwendigkeit, eine "kritische Masse" an Privatbetrieben für die Herstellung von Wettbewerbsstrukturen zu schaffen, muß an diesem Verfahren kritisiert werden, daß es zu langfristig angelegt ist. Offensichtlich orientierte man sich an dem britischen Muster der Privatisierung, was auch durch die rege Tätigkeit englischer Berater dokumentierbar ist.⁹

Das Regierungskonzept geht davon aus, daß die Vermögenswerte Nationaleigentum aller Bürger sind und nicht, wie einige Vertreter der sog. Selbstverwaltungsfraktion aus den Betrieben argumentieren, nur Eigentum der Belegschaft eines Betriebes. Sichtbar wird damit die gewisse Zielrichtung dieses Konzepts, nämlich breiten Bevölkerungsteilen die Möglichkeit zu geben, Aktien zu erwerben. Dadurch soll ein Wertpapiermarkt entstehen und eine breite Mittelschicht geschaffen werden. Die breite Mittelschicht sieht man als die "natürliche soziale Basis für Demokratie und Marktwirtschaft" an. Offensichtlich ist, daß dieses Privatisierungskonzept gegen Vorstellungen gerichtet ist, die sich stärker an einer Selbstverwaltungskonzeption orientieren und die innerhalb der Solidarität und im Parlament etliche Anhänger besitzen. Man befürchtet, daß es zu ähnlich negativen Erscheinungen wie in Jugoslawien kommen könnte, wenn sich die Selbstverwaltungskonzeption durchsetzt.

Das Privatisierungsverfahren sieht zunächst die Umwandlung der Firmen in Kapitalgesellschaften des "Staatsvermögens" oder Fiskus vor. Eine spezielle Agentur zur Eigentums- und Kapitalumwandlung, die noch entstehen soll, wird dann bestimmte Unternehmen für die Privatisierung auswählen. Damit entscheidet die Agentur praktisch über das Schicksal jeder Firma, wobei sie die Finanzsituation des Unternehmens, die Produktionsmöglichkeiten und die Vorschläge, die durch Arbeiterrat und Direktor vorgetragen werden, berück-

⁹ Poland and the IMF work together to build new economic system, in: The London Times, 13.12.1989.

sichtigt. Genaue Kontrollen sollen eine objektive Beurteilung des Vermögens und der Produktionskapazitäten ermöglichen. Dabei wird die Agentur auch den Aktienverkauf überwachen, um die Prinzipien der Öffentlichkeit und des gleichberechtigten Verkaufs der Anteile zu garantieren. Die Aktien sollen frei transferierbar sein und so die Grundlage für einen Kapitalmarkt schaffen. Der Sejm (polnisches Parlament), wird insofern eine indirekte Kontrolle über die Privatisierung vornehmen, als er die Obergrenze der zur Privatisierung freigegebenen Betriebe für ein Jahr festlegt. Dieses recht komplizierte Verfahren richtet sich offensichtlich auch gegen eine sog. spontane Privatisierung, die schon im letzten Jahr zu beobachten war. Sie betraf die Umwandlung von Staatsbetrieben in GmbHs oder Aktiengesellschaften, die oft in sehr dubioser Weise von ehemaligen Mitgliedern der Nomenklatura gegründet wurden. Dagegen hat sich in Polen ein starker öffentlicher Protest entwickelt. Als Zugeständnis an die Selbstverwaltungsfraktion ist zu bewerten, daß 20% der Aktien zu Vorzugsbedingungen an die Belegschaft verkauft werden sollen.

Außer der zu langfristig konzipierten Privatisierung, die möglicherweise die Wirtschaftsreform insgesamt gefährdet, müssen weitere Einwände gegen den Regierungsvorschlag vorgebracht werden. Zunächst ist unklar, auf welche Weise das Vermögen des Unternehmens bewertet werden soll, wenn es noch keinen funktionierenden Kapitalmarkt gibt. Umgekehrt ist das Entstehen eines Kapitalmarkts von dem breit angelegten Privateigentum abhängig. Hier wird der Teufelskreis sichtbar: Die Bewertung der Unternehmen ist ohne existierenden Kapitalmarkt nicht, oder nur schwer möglich, der Kapitalmarkt fehlt jedoch, weil eine umfassende Privatisierung nicht erfolgte. Zudem bleibt offen, ob das zur Privatisierung von Großbetrieben nötige Kapital durch Aktienverkäufe tatsächlich mobilisiert werden kann. Polen besitzt keine Reserven an Sparkapital. Außerdem ist angesichts der unsicheren Zukunft vieler Unternehmen fraglich, ob die Sparer Aktien als sichere Geldanlage betrachten oder ob sie ihr Geld nicht lieber, zu gesicherten Zinssätzen, bei der Bank oder in festverzinslichen Wertpapieren anlegen.

In einem noch viel größeren Maße als in westlichen Ländern gilt, daß die Kleinaktionäre kaum über die nötigen Informationen verfügen, um ihre Geldanlagen einigermaßen abschätzen zu können. Die polnische Wirtschaft befindet sich in einer Phase der Umstrukturierung und Unternehmenszusammenbrüche stehen bevor. Deshalb wird der polnische Bürger nur sehr zögerlich sein ohnehin geringes Sparvermögen in Aktien anlegen. Zudem ist fraglich, ob die Regierung tatsächlich an einem Verkauf der Aktien festhalten sollte. Sicherlich könnte dieses Geld zur Deckung von Haushaltsdefiziten oder staatlichen Investitionen herangezogen werden, doch sollte angesichts des fehlenden inländischen Kapitals und aus Zeitgründen darüber nachgedacht werden, Eigentumsanteile an die Bevölkerung unentgeltlich zu übertragen oder ihren Erwerb durch günstige Kredite zu vereinfachen. Da es sich um Staatseigentum handelt, das nach alter offizieller Ideologie "jedem" gehörte und das zudem aus einem entschädigungslosen Enteignungsprozeß hervorgegangen ist, könnte man nun dieses Eigentum der Bevölkerung wieder "unentgeltlich"

zurückgeben. Eine andere Möglichkeit wäre, Käufern günstige Kredite zum Kauf von Aktien einzuräumen.

Nach langwierigen Beratungen verabschiedete der Sejm am 13.7.1990 das Privatisierungsgesetz mit nur 2 Gegenstimmen und wenigen Enthaltungen. Die jetzt gültigen Vorschriften weisen gegenüber dem letzten Gesetzentwurf drei Änderungen auf. Zwei betreffen unmittelbar das Gesetz, während die dritte sich auf die Gründung eines speziellen Ministeriums für Eigentums-umgestaltung anstatt der bisher vorgesehenen Agentur bezieht. Mit diesem Ministerium soll in erster Linie eine wirksame Kontrolle der Privatisierung durch die Regierung und das Parlament gewährleistet werden. Das Gesetz wurde aufgrund des starken Drucks der Bauernlobby durch einen Artikel ergänzt, der auch Landwirten einen bevorzugten Aktienerwerb ermöglicht. Bauern können nun Aktien privatisierter Staatsbetriebe, mit denen sie länger in enger Kooperation standen (z.B. Zuckerfabriken, Molkereien), zu Vorzugspreisen erwerben. Die zweite Gesetzesänderung beauftragt die Regierung, dem Parlament innerhalb von 2 Monaten nach Inkrafttreten der Vorschriften, ein Privatisierungsprogramm vorzulegen.

Obwohl die Regierung von einer Beschleunigung des Privatisierungsprozesses spricht, wird nach den bisherigen Informationen nur eine Zahl von insgesamt 40 Staatsbetrieben bis Mitte 1991 privatisiert werden. Allerdings wird ein breiter Aktienerwerb angestrebt, um auch ärmeren Bevölkerungsschichten die Möglichkeit für Kapitalbesitz zu geben. Vorgesehen ist u.a. den Aktienerwerb zu kreditieren, Everage-buy-Out-Geschäfte zuzulassen, sowie Kapitalbons, die zum Aktienkauf berechtigen, kostenlos zu verteilen.¹⁰

Die polnische Regierung muß ernsthaft darüber nachdenken, wie sie die Privatisierung beschleunigen kann, da sich die Anzeichen einer tiefen Wirtschaftskrise verstärken. Nach neusten Informationen steigen die Arbeitslosenzahlen weitaus stärker als offiziell vorgesehen. Aber auch die Besteuerung von Privatunternehmen bedarf Korrekturen, da die offensichtlich zu hohen Steuersätze Privatunternehmer abgeschreckt haben, weiter zu expandieren bzw. neue Unternehmen zu gründen. Dabei führt die konsequente Gleichstellung der Eigentumssektoren auch zu einer Selektion und Anpassung im Privatsektor. Innerhalb der ersten fünf Monate registrierten die Behörden netto 10 000 neue private Unternehmen, wobei den 25 000 Stilllegungen, 35 000 Neugründungen gegenüberstanden. Die vielen Unternehmensschließungen sind auch dadurch zu erklären, daß der über Jahrzehnte vernachlässigte Privatsektor aufgrund der progressiven Gewinnsteuer in der Vergangenheit keine Finanzreserven aufbauen konnte und jetzt durch den allgemeinen Nachfragerückgang stark betroffen ist. Zudem führte die Gleichstellung der Unternehmen zu einer Beseitigung verschiedener Privilegien für den Privatsektor. Er muß jetzt die Investitionen gleich besteuern wie der Staatssektor.¹¹ Über

¹⁰ Polen privatisiert nunmehr seine Wirtschaft, in: NLA vom 118.7.1990.

¹¹ Problematische Aspekte der polnischen Stabilisierungspolitik, Der Privatsektor zwischen Förderung und Benachteiligung, in: NZZ vom 7.7.1990

Maßnahmen zur stärkeren Förderung des Privatsektors wird daher innerhalb der Regierung offensichtlich schon nachgedacht.

Die Prognosen für die Wirtschaftsentwicklung 1990 sind denkbar schlecht. Das Warschauer Zentralamt für Planung (CUP) veröffentlichte Mitte Juni eine Vorhersage für die Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1990. Die vorausgesagten Ergebnisse werden dabei weit weniger optimistisch als von Vizepremier Balcerowicz eingeschätzt. Übereinstimmung herrscht zwar in der Voraussage einer deutlichen Abschwächung der Inflation, der Herstellung eines relativen Marktgleichgewichts und der Stärkung des Vertrauens in den Zloty. Das CUP geht jedoch von einem deutlicheren Rückgang des Nationaleinkommens im Jahre 1990 um etwa 20% und der staatlichen Industrieproduktion um etwa 35% aus. Selbst wenn es zu einem gewissen Wirtschaftsaufschwung in der zweiten Jahreshälfte käme, würde die Industrieproduktion aller Sektoren, einschließlich des Privatsektors, am Jahresende noch um ca. 24% unter dem Niveau von 1989 liegen.

In der Landwirtschaft geht das Planungsamt von einem Produktionsrückgang von 4-6% aus. Dies ist mehr, als der Balcerowicz-Plan voraussieht. Zudem wird ein Rückgang der Realeinkommen um etwa 33% prognostiziert. Das deutliche Anwachsen der Ausgaben für Mieten, Heizkosten, Telefongebühren und vor allem für Lebensmittel, wird dazu führen, daß 66-98% des Familienbudgets allein durch diese Kosten belastet werden. Die durch die eingeschränkte Nachfrage verursachten konjunkturellen Einbrüche, die Begrenzung zentraler Investitionen und die harte Budgetpolitik werden zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führen. Das CUP prognostiziert 1,3 Mio. Erwerbslose, d.h. ca. 10% aller Beschäftigten.¹²

Angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Polens entschloß sich die Regierung Masowiecki zu einer Kurskorrektur in der Wirtschaftspolitik für das zweite Halbjahr 1990. Folgende Änderungen sollen vorgenommen werden:

- Mit einem Nachtragshaushalt werden zusätzliche Finanzmittel für Gemeinden, den Wohnungsbau und die Milchwirtschaft zur Verfügung gestellt.
- Der Subventionsanstieg für unrentable Kohlengruben soll abgeschwächt werden.
- Die Höhe des Bankzinssatzes soll auf die Inflationsrate gedrückt werden. Praktisch wird damit die vor wenigen Monaten getroffene Entscheidung, erstmals seit langer Zeit wieder positive Realzinssätze zu zahlen, rückgängig gemacht.
- Lockerungen in der Lohnpolitik sind vorgesehen. Die stark restriktive Besteuerung des Einkommensanstiegs wird partiell abgeschwächt. Dennoch kann erwartet werden, daß ein höherer Lohn- als Preisanstieg vermieden wird.

¹² BPA/Ostinformationen vom 12.6.1990.

- Im Außenhandel sollen die mengenmäßigen Exportbeschränkungen beseitigt, und Importzölle gesenkt, bzw. ganz abgeschafft werden, um Wachstumsimpulse für die Wirtschaft zu initiieren.
- Möglichkeiten zum Gewinntransfer sollen verbessert werden, um ausländische Investoren anzuziehen.
- Die Umstrukturierung und Demonopolisierung der Wirtschaft soll verstärkt fortgeführt werden. Zudem soll die sog. große Privatisierung mit der Verabschiedung der entsprechenden Gesetze vorangetrieben werden.
- Günstige Kredite und andere Anreize werden für Betriebsneugründungen zur Verfügung gestellt. Die angestrebte Reduzierung der polnischen Auslandsschulden soll hierzu die Finanzierungsgrundlagen verbessern.
- Das soziale Netz soll vor allem im Bereich der Arbeitslosigkeit, Renten und Sozialhilfe ausgebaut werden.¹³

Aus den bisherigen Ergebnissen des polnischen Anpassungs- und Reformprogramms kann man schlußfolgern, daß eine makroökonomische Stabilisierung der Wirtschaft, d.h. vor allem Inflationsbekämpfung, nicht ausreicht die Unternehmen zu Effizienzsteigerungen und marktkonformen Verhalten zu motivieren. Hierzu sind parallel weitreichende ordnungspolitische Veränderungen notwendig, die vor allem auf eine Neugestaltung der Eigentumsordnungen zielen müssen. Zwar sind in dem Programm diese Maßnahmen vorgesehen, doch ist ihre praktische Umsetzung nach den vorliegenden Konzepten zu langfristig angelegt. Zudem sind solche Rahmenbedingungen, u.a. in der Steuergesetzgebung zu schaffen, die unternehmerisches Verhalten motivieren und nicht bestrafen. Um die gesamte Reform nicht zu gefährden, muß die Regierung, wie es sich schon teilweise abzeichnet, Korrekturen an der Wirtschaftspolitik vornehmen und die eingeleiteten Veränderungen beschleunigen.

IV. Ausländische Wirtschaftshilfe - Ein Überblick

1. POLNISCHE VORSCHLÄGE UND WESTLICHE REAKTIONEN

Während mit der Verhängung des Kriegsrechts die westlichen Länder sich von Polen politisch als auch wirtschaftlich weitgehend distanzieren, verbesserten sich die Beziehungen seit 1987 im Zuge der Ankündigung von Reformen schrittweise. Eine Wende, die mit den Besuchen der wichtigsten westlichen Regierungschefs in Polen dokumentiert wurde, trat allerdings erst im Jahre 1989 ein. Der Wechsel in der Haltung des Westens wurde durch den ernsthaften Willen der kommunistischen Führungen zu einem Dialog mit der Opposition am "Runden Tisch" und schließlich mit der Wiederzulassung der unabhängigen Gewerkschaft Solidarnosc möglich. Einen Durchbruch in den Beziehungen zum Westen brachten jedoch erst die Wahlen zum Sejm und

¹³ Wirtschaftspolitische Kurskorrektur in Polen, in: NfA vom 21.6.1990.

Senat im Juni, in denen die Vertreter der Solidarnosc als überragende Sieger hervorgingen und in deren Folge die erste von einem nicht-kommunistischen Ministerpräsidenten geleitete Regierung gebildet wurde.

Im Zuge dieser Veränderungen richtete der damalige Vorsitzende des Staatsrates und jetzige Präsident Jaruzelski einen Brief an die führenden westlichen Industrienationen. Etwas später appellierte auch Ungarn an den Westen Wirtschaftshilfe zu leisten. Schon kurz darauf entschieden sich die führenden sieben Industrienationen auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Juli in Paris zu einer ökonomischen Hilfe für beide Länder, die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft geleitet und koordiniert werden sollte. Die polnischen Vorstellungen wurden dann von der neuen Regierung im Rahmen des sog. Trzeciakowski-Planes präzisiert. Der unter Leitung von Witold Trzeciakowski, einem bekannten Ökonomie-Professor und Koordinator für die westliche Hilfe, ausgearbeitete Vorschlag sah eine Wirtschafts- und Finanzhilfe für Polen von etwa 10 Mrd. US \$ in drei Jahren vor. Beide Dokumente spielten bei den Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und mit dem Pariser sowie Londoner Klub eine wichtige Rolle.

Insgesamt drückten 24 Länder, Mitglieder der OECD, ihre Bereitschaft zur Wirtschaftshilfe für beide Länder aus. Diese umfassen neben den 12 Ländern der EG die 6 Staaten der EFTA, Japan, Neuseeland, Kanada, USA, Australien und die Türkei. Von August bis Ende Dezember fanden 4 Konferenzen der sog. Gruppe der 24 statt, auf denen die Wirtschaftshilfe für Polen und Ungarn besprochen wurde. Auf der zweiten Konferenz wurde das sog. PHARE Programm (Abkürzung für: Polgne Hongorie: assistance a la restructuration economique) beschlossen, das im Rahmen der EG durchgeführt werden soll. Zudem wurde bei der EG und in Polen eine "task force" etabliert, die für die Koordinierung der Hilfe zuständig ist. Im Rahmen der "task force" bestehen wiederum Arbeitsgruppen, die bestimmte Hilfsaktionen in verschiedenen Bereichen koordinieren. Hierauf wird an späterer Stelle noch genauer einzugehen sein. Obwohl die EG wichtige Funktionen bei der Durchführung und Koordinierung der Hilfe übernommen hatte, spielten die USA aufgrund ihrer Schlüsselstellung beim IWF, der Weltbank und im Pariser Klub, eine entscheidende Rolle bei den Verhandlungen Polens mit dem Westen.

Die polnischen Vorstellungen für eine westliche Wirtschaftshilfe wurden zum ersten Mal genauer durch die polnische Regierung in Form eines Memorandums präzisiert, das für die zweite Sitzung der Gruppe 24 im September 1989 in Brüssel vorbereitet wurde.¹⁴ Das Memorandum stellte die wesentlichen Ziele und Maßnahmen der Wirtschaftsreform dar und streicht heraus, daß eine grundlegende Bedingung für den Erfolg des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft die Festlegung von günstigen finanziellen Bedingungen

¹⁴ Memorandum on the economic reform program in Poland and the role of foreign financial assistance, an initial statement, September 23, 1989

mit dem Ausland sind. Überdies hat Polen von den westlichen Industrieländern Lebensmittelhilfe und kurzfristige Stabilisierungskredite zur Anti-Inflationsbekämpfung sowie zur Freigabe des Wechselkurses und Einführung der sog. inneren Konvertibilität der Zlotys erbeten. Nicht fehlen durfte auch der Apell zur Befreiung bzw. zur Reduktion des Schuldendienstes. Das zweite wichtige Dokument für die Gruppe der 24 war die "Information" des Ministers Trzeciakowski zur westlichen Wirtschaftshilfe.¹⁵ Darin werden die polnischen Vorstellungen zu einer materiellen Hilfe für die polnische Wirtschaftsreform präzisiert. Vorschläge wurden in folgenden Bereichen gemacht:

Nahrungsmittel und medizinische Hilfe sowie Belieferung mit Pflanzenschutz und Futtermitteln:

Die polnische Regierung ging in ihren Vorstellungen zur westlichen Wirtschaftshilfe davon aus, daß Knappheiten im Nahrungsmittel- und Medikamentenbereich auch im ersten Halbjahr 1990 fortbestehen. Polens Zahlungsschwierigkeiten würden es dem Land nur erlauben, einen geringen Teil der notwendigen Medikamente- und Nahrungsmittelimporte zu finanzieren. Daher hoffte Polen bei Erzeugnissen dieser Art auf westliche Hilfe, die entweder in Form von subventionierten Produkten oder als direkte Geschenke erfolgen könnten. Die Getreidelieferungen sollten vor allem Weizen, Roggen und Hafer umfassen. Zudem wollte man Futtermittellieferungen für die seit einiger Zeit stagnierende bzw. sogar rückläufige Fleischproduktion zur Verfügung stellen. Vor allem sollten hochkonzentrierte Eiweißfuttermittel die Futtermittellieferungen verbessern. In einer Liste wurden die polnischen Wünsche nach weiteren landwirtschaftlichen Produkten, Betriebsmitteln und Verpackungsmaterial für die Verarbeitungsindustrien aufgeführt.

Demonopolisierung des Aufkaufs, der Verarbeitung und des Handels mit Nahrungsmitteln sowie Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe:

Gegenwärtig sind Aufkauf, Verarbeitung, Transport und Handel von Nahrungsmitteln vor allem auf dem Lande stark monopolisiert. Um diese Monopole zu beseitigen, ist es neben den von der Regierung schon in Angriff genommenen legislativen Maßnahmen notwendig, neue, hauptsächlich private Kleinbetriebe im Bereich der Verarbeitung und des Agrarhandels zu fördern. Die polnische Regierung betont, daß die beste Lösung in der Kooperation mit dem Ausland bestehe. Einige Betriebe könnten aber auch von den Bauern selber aufgebaut werden. Ausländische Hilfe bzw. Kooperationen ("partnership") könnte beim Aufbau, Leasing oder Kauf entsprechender Ausrüstungen bzw. ihrer Modernisierung geleistet werden. Dies betrifft vor allem das Angebot und die Ausrüstung der Verarbeitungsindustrie, die man durchaus

¹⁵ Information by the Polish Government Commissioner Professor Witold Trzeciakowski Member of the Council of Ministers, to the EEC Commission concerning foreign assistance to Poland, Warsaw, November 18, 1989

mit "second-hand-" Ausrüstungen und Ersatzteilen modernisieren könnte. Weiterhin müßten auch landwirtschaftliche Betriebsmittel für die Privatlandwirte und Vorleistungsgüter für die Produktion von Ersatzteilen geliefert werden. Dies könnte durch die Förderung des Dienstleistungssektors und von Forschungseinrichtungen ergänzt werden. In all diesen Fällen wurden entsprechende detaillierte Bedarfslisten aufgestellt.

Die polnische Regierung schlägt eine gemischte Finanzierung von polnischer und ausländischer Seite vor. Dabei wäre es möglich, die Unterstützung seitens der EG (Geschenke und Kredite) und anderer westlicher Länder an spezielle von der EG-Kommission und Polen gegründete Finanzinstitutionen zu überweisen. Ausländische und in Zlotys ausgestellte Kredite sollten an spezialisierte Firmen, Privatunternehmen und bäuerliche Betriebe vergeben werden. Der geschätzte Kapitalbedarf im landwirtschaftlichen Maschinen- und Ausrüstungsbereich wurde auf ca. 90 Mio. US \$ geschätzt, für Ausrüstungen der Beratungs- und Forschungsinstitutionen auf 16 Mio. US \$ und für die Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion für Kinder und Kranke auf ca. 18 Mio. US \$.

Kapitalinvestitionen:

Die polnische Regierung betont, daß Joint Ventures und Direktinvestitionen wichtige Mittel zur Umstrukturierung der Wirtschaft sind. Die seit Januar 1990 eingeleitete Reform habe wichtige Voraussetzungen für das Engagement ausländischer Unternehmen geschaffen. Ausländische Hilfe könne allerdings Polens Attraktivität noch erhöhen, wobei an folgende Hilfen gedacht wurde: Erleichterungen für potentielle Investoren in Polen, die unter anderem Staatsgarantien, subventionierte Kredite, sowie Erleichterungen für Investitionsprojekte in Polen beinhalten können. Hilfe beim Aufbau der Infrastruktur, die für ausländische Investitionen unabdingbar ist. An erster Stelle werden hier Telekommunikation und Transport genannt, wobei konkrete Projekte aufgeführt sind, sowie darauf verwiesen wird, daß entsprechende detaillierte Projekte von der polnischen Post in Zusammenarbeit mit der Weltbank ausgearbeitet werden. Diese Projekte könnten etwa 625 Mio. US \$ bis zum Jahre 1995 umfassen, davon sollen etwa 400 Mio. US \$ aus Mitteln europäischer Länder stammen.

Ferner geht es um Maßnahmen, die eine außenwirtschaftliche Öffnung des Landes begünstigen. Hohe Priorität kommt dabei den Verbesserungen im Bankensystem zu. Ausländische Finanz-, Beratungs- und Ausbildungshilfe ist nicht nur für die einzelnen Zentral- oder Geschäftsbanken, sondern für den Ausbau eines Versicherungs- und Aktienmarkts erwünscht. Ferner wird die Gründung einer Ökobank sowie einer polnisch-europäischen Bank angeregt, die Investitionsfonds für Polen verwalten und abwickeln sollen. Zudem sollen staatliche Präferenzen für ausländische Investitionen zur Umstrukturierung der Wirtschaft gewährt werden. Dabei werden Vorschläge für ausländische Investitionen gemacht. Sie betreffen u.a. die Modernisierung des Energie-

sektors, der Landwirtschaft, der Verarbeitungsindustrie von Nahrungsmitteln, des Stahlsektors, der Leichtindustrie vor allem der Textilindustrie, der pharmazeutischen Betriebe und der Zelluloseindustrie.

Wissenschaft und Technologie:

In diesem Bereich werden verschiedene Vorschläge einer verstärkten technologischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den westlichen Ländern und Polen vorgestellt. Die polnische Regierung wünscht sich vor allem eine verstärkte Integration in westliche Wissenschaftsprogramme. In einzelnen Punkten werden dabei die polnischen Vorstellungen präzisiert.

Umweltschutz:

Die polnische Regierung präzisierte ihre Vorstellungen zu einzelnen Umweltschutzmaßnahmen, die in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern unternommen werden könnten.

Ausbildungsprogramme:

Das ökonomische Regierungskomitee (KERM) verabschiedete schon im Oktober 1989 ein Programm zur Ausbildung polnischer Spezialisten, das als Grundlage für eine effektive Nutzung der G 24 Hilfe (Gruppe der 24 Industrienationen) dienen sollte. Diese Vorstellungen wurden in einem extra Anhang publiziert. Neben der multilateralen Kooperation, die durch die Kommission der europäischen Gemeinschaft koordiniert wird, hofft Polen auf bilaterale Vereinbarungen.

Zugang zu den ausländischen Märkten:

Die polnische Regierung hebt hervor, daß Polen ein Land hoher tarifärer und nichttarifärer Handelsbarrieren ist. Deshalb wird die rasche Beseitigung der quantitativen Restriktionen auf Importe gefordert, und die Initiative der EG-Kommission begrüßt, die diskriminierenden quantitativen Importbegrenzungen aufzuheben. Außerdem soll Polen in das GSP-System (General System of Preferences) integriert werden, was inzwischen weitgehend geschah. Zudem wünscht man sich bilateral ausgehandelte Kreditgarantien, um die Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft voranzutreiben. Auch die Bedingungen zur Teilnahme Polens im GATT sollen neu verhandelt werden.

2. DIE ROLLE DES IWF UND DER WELTBANK

2.1. IWF

Polen ist seit 1986 Mitglied im IWF und der Weltbank. Entscheidend für die westliche Wirtschaftshilfe für Polen war ein Abkommen mit dem IWF über ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm. Es war Voraussetzung sowohl für einen Stand-By Kredit von etwa 1 Mrd US \$ als auch für bi- und multilaterale Umschuldungen sowie neue Kredite. Die zentrale Rolle der beiden internationalen Organisationen ergab sich vor allem daraus, daß einzelne westliche Regierungen oder die Europäische Gemeinschaft zwar in der Lage sind, ihre eigenen Hilfsprogramme zu organisieren, aber nicht die Möglichkeit besitzen, die polnische Wirtschaftspolitik zu beeinflussen. Dies ist allerdings nötig, um sicherzustellen, daß entsprechende Struktur- und Systemänderungen vollzogen werden, die als Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Aufschwung angesehen werden müssen. IWF und die Weltbank haben in diesem Bereich vieljährige Erfahrungen. Ihre Funktion war und ist es, multilaterale Hilfe im Gegenzug für durchgreifende stabilitätsorientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen der Empfängerländer zur Verfügung zu stellen. Das "Standardprogramm" des IWFs sind sog. Stand-By Kredite, die einem Land gewährt werden, wenn es entsprechende Strukturanpassungen und Änderungen in der Wirtschaftspolitik vornimmt.

Der besondere Vorteil des IWF kann darin gesehen werden, daß er weitgehend als politisch unabhängig gilt, und die Kredite nach rein ökonomischen Kriterien vergeben werden. Zwar ist der IWF der freien Marktwirtschaft verpflichtet, doch arbeitet er im Auftrag der internationalen Gemeinschaft und nicht eines einzelnen Landes. Sicherlich besitzen die USA und andere hochindustrialisierte Länder des Westens durch ihren Finanzbeitrag einen entscheidenden Einfluß im IWF und der Weltbank. Dennoch ist der unparteiische und internationale Charakter des IWF, sieht man von Gruppierungen des linken Spektrums ab, überwiegend anerkannt. Dies ist deshalb wichtig, weil die Systemumwandlung in Polen als politisch riskanter Prozeß angesehen werden muß. Zudem wären einzelne Länder nicht in der Lage, die polnische Wirtschaftspolitik direkt zu beeinflussen, bzw. es wäre politisch nicht opportun. Umgekehrt stellt Polen für den IWF und Weltbank eine besondere Herausforderung dar, da es sich trotz der reichen Erfahrung der beiden Institutionen mit Stabilisierungsprogrammen und hochverschuldeten Ländern um den ersten Fall einer Systemumwandlung in Osteuropa handelt.

Zusätzlich zu den üblichen Symptomen der IWF-Patienten, d.h. einer hohen Inflation und Verschuldung sowie geringer Wettbewerbsfähigkeit, ist Polen mit einem dominierenden Staatssektor in der Wirtschaft sowie einer Kopflastigkeit der Schwerindustrie und einer weitverbreiteten Subventionierung von Produktion und Konsum gekennzeichnet. Beide Organisationen sind deshalb neben den üblichen Stabilisierungsmaßnahmen mit neuen Problemen

konfrontiert. Dabei geht es vor allem um eine breit angelegte Privatisierung,¹⁶ Polen und Ungarn könnten als wichtiger Testfall für die Sowjetunion dienen.

Nach der Unterzeichnung des letter of intend (Absichtserklärung) zwischen der polnischen Regierung und dem IWF stellte der Währungsfond dem Land an der Weichsel einen Stabilisierungskredit von ca. 1 Mrd. US \$ zur Verfügung.¹⁷ Er setzt sich aus 723 Mio. US \$ von Mitgliedsländern des IWF, mit einem Präferenzzinssatz von 6-7% für einen Fünfjahreszeitraum, und 215 Mio. US \$ der Bank für internationalen Zahlungsausgleich in Brüssel zusammen.¹⁸ Der Fonds dient dazu, die polnische Währung zumindest teilkonvertibel zu gestalten, d.h. eine beschränkte Inländerkonvertibilität einzuführen. Das Geld kann von der polnischen Zentralbank dafür eingesetzt werden, um durch Interventionen in den Geld- und Devisenmarkt, den Kurs des Zloty zu stützen. Er soll 1990 bei ca. 9500 Zloty für einen US \$ (zuvor waren es noch 6.600 Zlotys) konstant gehalten werden.

Refinanziert wird der Stabilisierungsfonds aus Beiträgen von Mitgliedsländern des IWF. Die Bundesrepublik und die USA tragen 200 Mio. US \$, Japan 150 Mio. US \$, Frankreich, Großbritannien und Italien jeweils 100 Mio. US \$, die Schweiz 30 Mio. US \$, Kanada 25 Mio. US \$, Österreich 20 Mio. US \$, Spanien 14 Mio. US \$. Der Stabilisierungsfonds soll zunächst für ein Jahr gelten, aber unter bestimmten Umständen verlängert werden. Polen kann sofort 300 Mio US \$ beanspruchen. Größere Entnahmen können nur mit der Genehmigung eines konsultativen Komitees der Geberländer erfolgen. Die Federal Reserve Bank of New York arbeitet als Vertreter für die Geberländer.¹⁹ Der Stabilitätskredit wird auch als "Pilotprojekt" mit einer Laufzeit von 13 Monaten angesehen. Danach soll, unter der Annahme, daß die polnische Regierung die Reformpolitik durchhalten kann, ein längerfristiges Programm vom IWF ins Auge gefaßt werden. In jedem Fall war die kurzfristige Vereinbarung für die weiteren Übereinkünfte mit der Weltbank, der EG und anderen westlichen Ländern entscheidend.²⁰

Nicht zuletzt aufgrund des steigenden Finanzbedarfs Osteuropas und der Sowjetunion haben die Finanzminister und Notenbankpräsidenten der führenden Industriestaaten (G 7) nach zweijährigem Streit den Weg für eine Kapitalerhöhung des IWFs eröffnet. Dies war möglich, weil die Vereinigten Staaten ihren Widerstand gegen eine Quotenerhöhung aufgaben. Sie konnten bisher als größter Anteilseigner der Institution mit ihrer Sperrminorität alle anderen Beschlüsse verhindern. Die amerikanische Administration ist sicherlich davon überzeugt, daß der IWF eine wichtige Rolle bei den wirtschaftli-

¹⁶ Sobell: The IMFs ..., ob.cit.

¹⁷ Hajkowski: Zagraniczna..., op.cit. S. 157.

¹⁸ Großer IWF-Kredit an Polen, in: Handelsblatt vom 2.1.1990.

¹⁹ One billion US fund set up to aid Polands currency plan, Agenturmeldung vom 3.1.1990.

²⁰ vgl. Poland's reform program wins IMF, IFC support, in: Business Eastern Europe

chen Sanierungsprogrammen in den osteuropäischen Ländern spielen wird.²¹ Mit dieser Entscheidung vom Ende November 1989 erhöhen sich die Ressourcen des IWF von etwa 115 Mrd. US \$ um 40 auf 155 Mrd. US \$. Auf der Frühjahrestagung des Währungsfonds Anfang Mai 1990 erfolgte eine weitere Anhebung des Kapitals auf 180 Mrd. US \$. Den zweiten Platz der Einlagen in den IWF nach den USA werden künftig Japan und die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam einnehmen. Bisher hatte Großbritannien diese Position inne.²²

2.2. Weltbank

Sofort nach Unterzeichnung der Vereinbarung mit dem IWF erhielt Polen einen Kredit der Weltbank von 360 Mio. US \$ für Projekte zur Exportförderung in der Industrie und Landwirtschaft. Die Bedeutung der Weltbank für die Unterstützung Polens wird in der Zukunft noch wachsen. Etwa 2,5 Mrd. US \$ sollen von dieser Institution in den nächsten Jahren dem Land zur Verfügung gestellt werden. Die Kredite können in zwei Kategorien aufgeteilt werden, einmal in die Strukturanpassungskredite (structure adjustment loans; SAL) und zum anderem in die Sektoranpassungskredite (sectoral adjustment loans; SECAL). Hinzu kommen noch Hilfen durch den Weltbankableger der Internationalen Bank für Finanzkooperation (IFC).²³

Anfang 1990 erweiterte die Weltbank ihr Angebot für mehrere osteuropäische Länder und stellte in Aussicht, in den nächsten 3 Jahren mehr als 5 Mrd. \$ für Polen, Ungarn und Jugoslawien (evtl. auch für Rumänien) zur Verfügung zu stellen. Die Bank will offensichtlich eine aktive Rolle bei der internationalen Unterstützung der Reformen in Osteuropa spielen. Dies wird noch dadurch unterstrichen, daß die DDR, die CSFR und Bulgarien ihr Interesse bekundet haben, Mitglieder der Bank zu werden. Für Polen werden etwa die genannten 2,5 Mrd. US \$, für Ungarn etwa 1 Mrd. US \$ und für Jugoslawien 2 Mrd. US \$ zur Verfügung stehen. Angesichts der unsicheren politischen Lage in Rumänien ist die Hilfe für dieses Land noch fraglich. Nach neusten Informationen will die Weltbank in den kommenden Jahren insgesamt Kredite von 7 Mrd. bis 8 Mrd. US \$ an osteuropäische Länder vergeben. Sie sollen jedoch davon abhängig gemacht werden, wie weit die Demokratisierung und die Wirtschaftsreformen vorankommen sowie eine Lösung der Schuldenprobleme in Sicht ist. Die Aufstockung erfolgte für die CSFR und Bulgarien, die mit 1,5 Mrd. US \$ rechnen können.²⁴

Schwerpunkte der Weltbankhilfe für Osteuropa sollen im Bereich der Wirtschaftsreformen u.a. bei der Unterstützung der Privatisierungsprojekte,

²¹ Währungsfond wird für Regenerierung im Ostblock und Lateinamerika gebraucht, in: Handelsblatt vom 24., 25.11.1989.

²² Weltwährungsfond soll mehr Geld bekommen, Südd. Zeitung vom 8.Mai 1990.

²³ Hajkowski: Zagraniczna....., op.cit. S. 157.

²⁴ vgl. Mehr Weltbankhilfe für Osteuropa, in: NFA, 11.5.90

der Entwicklung kleiner und mittelständischer Betriebe, sowie bei der Umstrukturierung des staatlichen Sektors liegen. Kurzfristig will die Bank dazu beitragen, Arbeitslosigkeit und Inflationsraten sowie die sozialen Kosten des Reformprozesses abzufedern. Langfristig sollen auch Umweltschutzmaßnahmen finanziert werden.²⁵ Darüberhinaus sind Weltbank und IWF an einer laufenden wirtschaftspolitischen Beratung, an Studien und Maßnahmen zur sektoralen Anpassung, an Ausbildungsprogrammen, an Hilfen beim Aufbau des Bankwesens und des Kapitalmarktes beteiligt; u.a. haben sie die Koordinierungsfunktion für die Hilfe der westlichen Zentralbanken beim Aufbau bzw. Reorganisation der polnischen Nationalbank übernommen (siehe Abschnitt über Unterstützung des Bankwesens).

Im Februar 1990 wurden schließlich von der Weltbank ein Vorhaben zur Entwicklung und Förderung des Exports im Agro-Industriesektor von ca. 100 Mio. US \$, sowie ein Vorhaben zur Entwicklung und Förderung des industriellen Exports etwa 260 Mio. US \$ genehmigt.²⁶ Beide Kredite zielen auf eine rasche Steigerung der Deviseneinnahmen Polens. Der erste Kredit für etwa 100 Mio. US \$ soll vor allem der Modernisierung und dem Ausbau der Verarbeitungskapazitäten für Nahrungsmittlexporte in westliche Länder dienen. Dies gilt speziell für Investitionen zum Gefrieren, Verarbeiten und Konservieren von Fleischprodukten mittels Dosen. Mit dem Kredit sollen außerdem Ausrüstungen für die Verarbeitung von Kaffeesubstituten, zur Verpackung von Kräutern und Sahne, Abfüllanlagen für Bier, Kühl-LKWs sowie Maschinen und Ausrüstungen für andere agroindustrielle Erzeugnisse finanziert werden. Zudem will man mit dem Geld die Marketing- und Managementausbildung fördern und den Import von ungefähr 100 000 t von hochkonzentrierten Eiweißfuttermitteln ermöglichen.²⁷

Der etwas größere Kredit von etwa 260 Mio. US \$ soll den Umfang, die Qualität und die Wertschöpfung der Industrieexporte vergrößern. Der Kredit ist dabei in zwei Segmente aufgeteilt. Der größere Anteil, 250 Mio. US \$, geht an die polnische Nationalbank, die mit dem Geld Investitionen zur Modernisierung und Erweiterung vor allem in der chemischen Industrie, dem Elektromaschinenbau und den Holzverarbeitenden Industrien ermöglichen soll. Der kleinere Teil des Kredites, etwa 15 Mio. US \$ wird zur Unterstützung der Banken und anderer Institutionen verwendet. Dem Bankwesen soll damit die Anpassung an das neue, marktwirtschaftliche System erleichtert werden, was internationale Standards bei der Buchführung miteinschließt.²⁸

Überdies prüft die Weltbank die Vergabe eines Kredites von 150 Mio. US \$ für Investitionen im Bereich des Transportwesens, sowie eines Kredites von 250 Mio. US \$ für den Energiebereich, insbesondere für die Entwicklung von Alternativen zur Kohle. Zudem wird mit der Vergabe eines Kredites zum

²⁵ Mehr als 5 Mrd. US \$ Kredite für Osteuropa, in: Handelsblatt vom 24.1.1990.

²⁶ Weltbank Darlehen für Projekte in Polen, in: NFA vom 13.2.1990.

²⁷ Angaben nach persönlichen Gesprächen in der Weltbank.

²⁸ World Bank Loans for Poland: Just the Beginning, Agenturmeldung vom 7.2.1990.

Umweltschutz zwischen 5-15 Mio. US \$ gerechnet. 1990 könnten zudem die sog. Structural Adjustment Loans der Weltbank etwa eine Höhe von 300 Mio. US \$ erreichen. Zusätzlich werden 1991 Kredite von 100-150 Mio. US \$ zur Modernisierung des polnischen Telefonnetzes, 100 Mio. US \$ für Hilfen zur Umstrukturierung der Industrie, 100 Mio. US \$ für die Verbesserung des Bankwesens sowie 300 Mio. US \$ für nicht näher bestimmte Zwecke erwartet. Die Weltbank wird ihre Kreditvergabe an Osteuropa in den kommenden zwei bis drei Jahren voraussichtlich auf über 2,5 Mrd. US \$ jährlich erhöhen. Damit soll der durch die Wirtschaftsreformen hervorgerufene Bedarf gedeckt werden.²⁹

Die Weltbank und die internationale Finanzkooperation (IFC) beschlossen im Dezember 1989 die Vergabe von weiteren 50 Mio. US \$ zur Entwicklung des Privatsektors. Die IFC steht zudem einem Programm zur Umstrukturierung der polnischen Wirtschaft vor. Das Investitionsprogramm umfaßt 300 Mio. US \$, das zusammen mit westlichen Firmen in der Industrie durchgeführt werden soll. Zudem sind Hilfen bei der Privatisierung der Wirtschaft, beim Aufbau des Bankensystems und des Kapital- und Aktienmarktes sowie im Consulting-Bereich vorgesehen. Wie intensiv die Zusammenarbeit Polens mit der Weltbank ist, wird daran deutlich, daß die Bank im Juli 1990 ihr erstes Büro in Osteuropa in Warschau eröffnet hat.³⁰ Dies ging mit einer erneuten Kreditvergabe für die Modernisierung bei der Erschließung von Kohlenwasserstoff- und Erdgasvorkommen einher. Die Laufzeit zur Rückzahlung dieses Kredites beträgt 17 Jahre mit einem Moratorium von 5 Jahren. Mit diesem Projekt hofft man den Anteil der Kohle an der Energieversorgung zu verringern.³¹

Die Weltbank ist seit 1986 auch im Agrarbereich aktiv. Zunächst ging es um mehr technisch ausgerichtete Projekte und Kredite vor allem zur Förderung der Agrarexporte. Die Komponenten des Programms waren Importe von speziellen Futtermitteln vor allem für die Fleischproduktion, Maschinen zur Obst-, Fleisch-, Wild- und Beerenverarbeitung sowie Gefriereinrichtungen. Neben Lieferungen von hochkonzentrierten Proteinfuttermitteln wurden auch Kredite für die Modernisierung der Futtermittelmischwerke und der Tierkörperverarbeitung in Erwägung gezogen. Inzwischen ist dieser mehr "technisch" orientierte Ansatz geändert worden. In Zusammenarbeit mit der FAO werden im Bereich der Landwirtschaft noch andere Komponenten integriert. Dies beinhaltet "policy adjustment". Politikanpassungen kombiniert mit Hilfsmaßnahmen sind im Vermarktungs- und Distributionssystem, bei Preisen und Subventionen, den Genossenschaften, dem Bodenmarkt, dem landwirtschaftlichen Dienstleistungssektor, der Agrarforschung, dem Beratungs- und Ausbildungssystem, den Verarbeitungsindustrien und den Kreditssystemen vorgesehen.

²⁹ Mehr Weltbankhilfe für Osteuropa, in: NfA vom 9.7.1990.

³⁰ Bank Światowy otwiera biuro w Warszawie, in: Rinki Zagraniczne vom 5.7.1990

³¹ Weltbank mit dem ersten Osteuropa-Büro in Polen, in: SZ vom 5.7.1990

3. SCHULDENPROBLEMATIK

Nach Abschluß des Stand-By-Abkommens ging es um großzügige Umschuldung der polnischen Verbindlichkeiten im Rahmen des sog. Pariser Clubs, d.h. der staatlich verbürgten Kredite. Einzelne Länder, u.a. die Bundesrepublik Deutschland, hatten schon zuvor weitreichende Zugeständnisse gemacht. Von Polens 40 Mrd. US \$ Schulden basieren ca. 26 Mrd. US \$ auf staatlich garantierten Krediten, die unter die Verhandlungshoheit des Pariser Clubs fallen. Nur 9 Mrd. US \$ betreffen die privaten Geschäftsbanken. Der Rest entfällt auf andere Gläubiger einschließlich osteuropäische Länder. Wenn Polen seine gesamten Zinsen bezahlen wollte, müßte es 90% der Exporterlöse dafür verwenden. Dahingegen liegt der Zinsdienst in den letzten Jahren etwa bei 25% der Exporterlöse. Während von den westlichen Banken gefordert wird, im Rahmen der Brady-Initiative ihre Forderungen bezüglich Polens abzuschreiben, haben westliche Regierungen noch nie Forderungen von Exportkrediten abgeschrieben, ausgenommen im Falle der ärmsten Länder in Afrika.³² Dennoch werden durch die Zinsausfälle die Staatshaushalte, d.h. die Steuerzahler, belastet.

Schließlich kam es Mitte Februar 1990 zu einer großzügigen Umschuldung im Rahmen des Pariser Clubs. Polen verlangte während der Verhandlungen zwar weitergehende Schuldenreduzierungen, konnte sich jedoch damit nicht durchsetzen. Das jetzt rückwirkend ab dem 1.1.1990 geltende Abkommen sieht vor, daß 9,4 Mrd. US \$ auf 14 Jahren mit einer Karenzzeit von acht Jahren umgeschuldet werden. Diese Summe umfaßt Zahlungsrückstände bis Ende 1989, die teilweise noch aus anderen Umschuldungen stammen sowie die Gesamtheit der bis zum 31.3.1991 fälligen Schulden. Den Termin wählte man im Hinblick auf den dann fällig werdenden Stand-by-Kredit, der allerdings mit den Umschuldungen direkt nichts zu tun hat. Die erste Konzession der westlichen Länder liegt in der Umschuldungsfrist von 14 Jahren, da normalerweise nur von einer Frist von 10 Jahren ausgegangen wird. Die zweite Konzession betrifft den sog. Konsolidierungszins, der von Beginn des Abkommens bis Ende März 1991 auf die in diesem Zeitraum eigentlich fälligen Summen anläuft. Das Abkommen sieht vor, daß 30 % dieses Zinses Anfang nächsten Jahres bezahlt werden muß, während die restlichen 70 % auf die nächsten 12 Jahre gestreckt werden.³³

Selbst bei Umschuldungen, denen der Pariser Club zustimmte, besteht das grundlegende Problem, daß Polens Schulden jährlich durch den Betrag der nichtbezahlten Zinsen steigt. Um den Zinsendienst zu garantieren, müßte Polen seine Exporte erheblich steigern, was unter den gegebenen Umständen als unrealistisch anzusehen ist. Eine Schuldenreduzierung erscheint mittel- und langfristig deshalb kaum vermeidbar zu sein.

³² Poland takes, ob.cit.,

³³ Schwierige Umschuldungen Polens im Pariser Klub, in: NZZ vom 18/19.2.1990

In den letzten Monaten bemühte sich die polnische Regierung ihre Rückzahlungsverpflichtungen, d.h. Tilgung und Zinszahlungen, um 80% zu reduzieren. Dies entspräche einen Schuldendienst von ca. 800 Mio. US \$ jährlich, d.h. 2% des Nationaleinkommens. Dieses Anliegen trug der stellvertretende Ministerpräsident und Finanzminister Leszek Balcerowicz auf einer Tagung des internationalen Währungsfonds und der Weltbank im Mai 1990 vor. Beide Institutionen reagierten zunächst zurückhaltend, obwohl man versicherte, sich für eine Reduzierung der Schulden einzusetzen. Im Moment sind aufgrund der Vereinbarungen mit dem Pariser Club und dem Londoner Club, in denen mittelfristige Umschuldungen vereinbart worden sind, bis März 1991 praktisch keine Rückzahlungen fällig. Balcerowicz streicht jedoch heraus, daß Polen eine längere Perspektive als nur ein Jahr benötigt. Von den westlichen Finanzministern hat zwar nur einer den Vorschlag Polens entschieden abgelehnt, aber alle anderen haben auf die Gefahr verwiesen, daß mit derart großzügigen Schuldenreduzierungen für Polen ein Präzedenzfall insbesondere für Lateinamerika geschaffen würde. Damit bleibt das Problem weiterhin Gegenstand von Verhandlungen mit Regierungen und Banken.

Auch der stellvertretende Finanzminister Marek Dabrowski machte auf einer weiteren Sitzung des IWF und der Weltbank klar, daß Polen einen großzügigen Forderungsverzicht seiner Gläubiger erwartet. Dies solle auch die öffentlichen Kreditgeber miteinschließen. Während diese Forderung bei einer Reihe westlicher Regierungen und bei den beiden Chefs der Weltbank und des IWFs auf Verständnis stieß, dämpfte ein Vertreter des amerikanischen Finanzministeriums die Hoffnungen auf einen umfassenden Forderungsverzicht der öffentlichen Gläubiger. Zwar wurde der politische Sonderfall Polen gewürdigt, jedoch sah der Vertreter des Finanzministeriums keinen Anlaß für eine wirtschaftliche Sonderbehandlung. Dagegen legte er einen Forderungsverzicht der Privatbanken im Rahmen des Brady-Plans nahe.³⁴

Die polnische Argumentation für eine umfassendere Schuldenstreichung geht dahin, daß nur so die angestrebte wirtschaftliche Verflechtung mit den Ländern der EG gelingen könne. Solange auf mittlere und längere Sicht noch die mit den Altschulden verbundenen Risiken fortbestehen, würden größere ausländische Investitionsvorhaben nicht in Angriff genommen werden. Zwar bestehe jetzt eine Atempause, doch könne Polen in den kommenden Jahren beim Schuldendienst wieder in Schwierigkeiten geraten. Dies würde eine nachhaltige Verunsicherung potentieller ausländischer Investoren zur Folge haben. Zudem wird darauf hingewiesen, daß das Scheitern der marktwirtschaftlichen Reformen in Polen Auswirkungen auf ganz Osteuropa einschließlich der Sowjetunion haben könne.³⁵

Polen versuchte Ende Juli 1990 die Bundesrepublik, den größten Gläubiger Polens, für eine großzügige Schuldenstreichung zu gewinnen. Die Bundesregierung stand dieser Haltung jedoch abwartend bis ablehnend gegenüber.

³⁴ Hürden und Bedrohungen von Außen, in: NZZ, vom 28. Mai 1990.

³⁵ Bonner Nein....., op.cit.

Von Bonner Seite wurde vorgebracht, daß bisher kein einziges westliches Gläubigerland zu einer radikalen Streichung der öffentlichen Kredite an Polen Zustimmung signalisierte. Dagegen habe man schon mit dem großzügigen Umschuldungsabkommen vom Februar 1990 wichtige Zugeständnisse an Polen gemacht. Bis März 1991 würden alle Verpflichtungen von öffentlichen Krediten ausgesetzt, was immerhin bei der Bundesrepublik 3 Mrd. DM umfasse. Ferner sei eine drastische Schuldenreduzierung auch unter Berücksichtigung der Länder der Dritten Welt kaum zu rechtfertigen, da Polen über ein weitaus höheres Pro-Kopf-Einkommen verfüge als die ärmsten Schuldnerländer, denen die westlichen Industrieländer auf dem Wirtschaftsgipfel in Toronto Schuldenstreichungen zugestanden.³⁶

Weitere Konzessionen in der Verschuldungsfrage sind indes nur international zu erreichen. Dies wurde schon bei den Gesprächen Masowieckis in Paris im Mai 1990 deutlich, als die französische Regierung unter Verweis auf die Vereinbarungen im Pariser Club eine Separatlösung der Reduzierung der polnischen Schulden ablehnte. Kein einzelnes westliches Land ist offensichtlich bereit, einen Alleingang in der Behandlung der polnischen Verschuldung zu riskieren.³⁷ Die Zurückhaltung westlicher Länder, Polen großzügige Schuldenstreichungen zu gewähren, ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß man auch weiterhin einen gewissen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik haben will. Diese Intention drückt sich u.a. darin aus, daß Zahlungsverpflichtungen und Umschuldungen Polens deckungsgleich mit der Laufzeit der jeweiligen Kreditabkommen mit dem IWF erfolgen sollen. Ohne eine solche Verknüpfung könne kein Druck in Richtung auf Reform und Anpassung ausgeübt werden.

Bei der Verschuldungsfrage geht es allerdings nicht nur um die öffentlich verbürgten Kredite, sondern auch um die Schulden bei Privatbanken. Polen versucht, ähnlich wie andere hochverschuldete Länder, Vereinbarungen im Rahmen der Brady-Strategie zu erreichen. Dieser im März 1989 vorgestellte Ansatz des amerikanischen Finanzministers verknüpft einen Schuldenabbau und neue Kredite mit Wirtschaftsreformen in den Schuldnerländern. Dabei sollen auch Privatbanken zur Schuldenstreichung ermutigt werden. Anreiz für ein solches Vorgehen der Banken wird in zusätzlichen günstigen Krediten der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und der Gläubigerländer an die Schuldnerländer gesehen. Dieses Vorgehen hätte aufgrund der vorhergehenden Schuldenreduzierung den Vorteil, daß eine weiter steigende Verschuldung durch neue Kredite vermieden würde.

Der Brady-Plan ist indes schon vor Beginn der Frühjahrstagung des IWF und der Weltbank 1990 von seiten der Vertretung der Privatbanken (Institut für internationale Finanzen) kritisiert worden. Dies betrifft vor allen Dingen eine grundlegende Annahme des Brady-Plans, daß Schuldenreduzierung und Zinsverbilligung in Entwicklungsländern Wachstumsimpulse einleiten würden.

³⁶ Bonner Nein... . op.cit.

³⁷ de Weydenthal: Prime Minister op.cit.

Zudem kritisierte das Finanzinstitut der Privatbanken, daß die tolerante Haltung des Währungsfonds gegenüber Ländern mit erheblichen Zahlungsrückständen zu einer Disziplinlosigkeit geführt habe. Einige Staaten würden Zinserleichterungen als Subventionen auffassen, die sie von ihren Zahlungsverpflichtungen völlig befreien. Die Privatbanken gestehen ein, daß der Brady-Plan durchaus in einigen Fällen zu bemerkenswerten Erfolgen geführt hat. Dies gelte vor allem für Mexiko, die Philippinen, Costa Rica und Venezuela, mit denen die internationalen Organisationen erfolversprechende Umschuldungen vereinbart haben. Diese hätten mit Wirtschaftsreformen verknüpft die langfristigen Wachstumsaussichten dieser Länder bedeutend verbessert.

Entgegenghalten wird den bisherigen Erfolgen, daß es sich hierbei allerdings nur "um die Rosinen unter den Schuldnerländern handelt". Die eigentlichen Bewährungsproben wie in Brasilien, Argentinien und Peru ständen noch bevor. Die Befürchtungen der Privatbanken gehen dahin, daß Länder, die den Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, nicht noch mit Sondervergünstigungen belohnt würden. Zudem müsse die Schuldenreduzierung auf rein freiwilliger Basis erfolgen, da sich sonst viele Privatinstiute aus dem Kreditgeschäft mit der Dritten Welt zurückziehen würden.³⁸

Polens Wunschkpaket auf den Verhandlungen mit den Privatbanken sieht im Kern Abschläge und Zinsreduktionen nach dem Brady-Konzept von 83% vor. Wenn die Geschäftsbanken auch, mit der die deutschen Banken koordinierenden Dresdner Bank als Vorreiter, grundsätzlich den Weg einer Schuldenreduzierung nach dem Brady-Plan gehen wollen, akzeptieren sie dennoch bis jetzt nicht die Warschauer Vorschläge.³⁹

Sicherlich müssen auch neue Wege in der Verschuldungsfrage gegangen werden. Dies gilt u.a. für einen "debt-equity swap". Dieser besagt, daß mit international gehandelten Schuldpapieren Polens Vermögensanteile im Lande gekauft werden können. Die polnische Regierung steht einem "swap" nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, besteht jedoch auf damit verknüpften Modernisierungsinvestitionen für erworbene Betriebe.⁴⁰ Erste Überlegungen zu einem debt-equity swap wurden schon im Dezember 1989 von Österreich vorgestellt. Dieser Vorschlag stieß in Polen durchaus auf Interesse. Finanzminister Balcerowicz nannte für einen solchen "swap" vor allen Dingen die Bereiche der Touristik und der Produktion von technischen Ersatzteilen sowie Maschinenkomponenten. Insgesamt seien all jene Wirtschaftsbereiche besonders geeignet, in denen Polen Mangel an Kapital, Marketing und technischen Fähigkeiten besitzt. Der polnische Finanzminister betonte jedoch ebenfalls,

³⁸ Private Banken greifen den Brady-Plan an, in: Süddt. Zeitung vom 7.5.1990.

³⁹ Ohne telefonieren op.,cit.

⁴⁰ Gespräche des Autors mit W. Trzeciakowski und L. Balcerowicz im März 1990 in Warschau.

daß bei einem "debt-equity swap" auch neues Kapital in die Wirtschaft fließen müsse.⁴¹

4. DIE ROLLE DER EG UND DIE BEDEUTUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION

Neuorientierung der Beziehungen zum RGW

Schon im Juni 1988 wurde mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung zwischen dem RGW und der EG eine neue Phase normaler Beziehungen zwischen beiden Wirtschaftsräumen eingeleitet.⁴² Etliche osteuropäische Länder, einschließlich der Sowjetunion, errichteten diplomatische Vertretungen bei der EG und beantragten die Aufnahme von Verhandlungen über Handels- und Kooperationsabkommen. Noch 1988 konnten mit einigen Ländern, u.a. mit Ungarn und der Tschechoslowakei ein Abkommen geschlossen werden. Dabei herrschte allerdings die Überzeugung vor, daß den spezifisch wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten einzelner Länder Rechnung getragen werden wird. Die Vereinbarungen sollten deshalb differenziert gestaltet werden, d.h. Konzessionen der EG sollten auch vom Stand der Demokratisierung und der Wirtschaftsreform abhängig sein. Ab Februar 1989 hatte die Kommission auch ein Verhandlungsmandat für Polen und ein entsprechendes Abkommen konnte nach zügigen Verhandlungen schon im August 1989 unterzeichnet werden.⁴³

Angesichts der raschen Veränderungen in Osteuropa war man sich schon vor dem Herbst 1989 in der EG darüber einig, daß die bisher abgeschlossenen Verträge nicht ausreichen. Neben der schon im Juli 1989 eingeleiteten Nahrungsmittelhilfe, auf die noch gesondert eingegangen wird, übernahm die EG weitere wichtige Initiativen. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Paris im Juli 1989 wurde die EG-Kommission mit der Koordinierung der Hilfsaktionen für Polen und Ungarn beauftragt. Am 13. Dezember 1989 kamen die Außenminister der G-24-Länder überein, die Unterstützung auf die Schwerpunkte Landwirtschaft, Handelserleichterungen, Investitionen, Aus- und Weiterbildung sowie Umweltschutz zu legen. Zudem stockte die EG die Nahrungsmittelhilfe an Polen auf, und Ungarn sowie Polen gewährte man die Meistbegünstigung und einen Abbau der Kontingentierungen. Beide Staaten wurden in das allgemeine Präferenzsystem der EG und anderer GATT-Staaten einbezogen. Zusätzlich hat der europäische Rat in Straßburg die Schaffung einer europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung angeregt.⁴⁴

Bei der erweiterten Hilfe für Polen und Ungarn ließ sich die EG-Kommission von rein internen haushaltstechnischen Kriterien leiten. Der Bedarf der

⁴¹ Vorschlag Österreichs über debt-equity swaps begrüßt, in: Handelsblatt vom 1.12.1989.

⁴² Brüssels Ostpolitik zeigt Konturen, in: Handelsblatt vom 25.11.1989.

⁴³ W. Ungerer: Die Entwicklung der EG und ihr Verhältnis zu Mittel- und Osteuropa, in: Außenpolitik III/1990, S. 228-229.

⁴⁴ Ungerer: Die Entwicklung ..., op.cit., S. 229-230.

Begünstigten stellte ein zweitrangiges Kriterium dar. Nur so konnte das Programm vom Ministerrat mit Mehrheitsbeschluß verabschiedet werden, da damit die Obergrenzen der sog. mittelfristigen finanziellen Vorausplanung eingehalten wurden. Der Rahmen war daher auf 2,05 Mrd. ECU (etwa 4,1 Mrd. DM) für die Zeit bis Ende 1992 beschränkt. Da die EG exakt die Hälfte der westlichen Geberländer stellt, kann angenommen werden, daß sie damit den Umfang der Gesamthilfe präjudiziert. Hinzu kommen jedoch noch bilaterale Hilfen einzelner EG-Staaten und der kreditgebenden Institutionen der EG.⁴⁵

Die Gruppe der 24 hat Ende Februar 1990 ihre Bereitschaft erklärt, die Unterstützungsmaßnahmen auf die DDR, die Tschechoslowakei, Bulgarien, Rumänien und Jugoslawien auszudehnen. Voraussetzung ist allerdings die Demokratisierung, d.h. Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte, Parteienpluralismus, freie und geheime Wahlen und der Übergang zur Marktwirtschaft. Die EG-Kommission hat danach Anfang März zugestimmt, mit der Tschechoslowakei Verhandlungen über die Ablösung des Handelsabkommens vom 19. Dezember 1989 durch neue weiterreichende Vereinbarungen aufzunehmen. Zudem erklärten sich die Forschungsminister der Gemeinschaft bereit, einige EG-Forschungsprogramme, vor allem im Bereich der Umwelt und Gesundheit sowie den Austausch von Wissenschaftlern, auf die Länder Ost- und Mitteleuropas auszudehnen.⁴⁶ Die EG sollte eigentlich eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung der internationalen Hilfe für Polen übernehmen. Diese Aufgabe wurde ihr u.a. von den "G 24" übertragen. Von einer echten Koordinierung kann jedoch nicht gesprochen werden. Die Aufgabe der EG beschränkt sich vielmehr auf gegenseitige Informationen. Nicht zuletzt dürfte die Ursache hierfür auch darin zu suchen sein, daß die einzelnen Länder offensichtlich um künftige Märkte konkurrieren.

Der Umfang der G-24-Hilfen für alle osteuropäischen Länder blieb zunächst offen. Zur Diskussion steht ein sog. Reservefond von insgesamt 10 Mrd. ECU, auf den die Staaten Osteuropas in dringenden Fällen zurückgreifen können. Einige Länder unterstützen diesen Vorschlag, betonen allerdings, daß die Kredite nur in Abstimmung mit dem IWF und der Weltbank gewährt werden dürfen. Der amerikanische Außenminister Baker regte zudem an, eine Mitgliedschaft der östlichen Reformländer in der OECD zu überdenken.⁴⁷ Dem jüngsten Rechenschaftsbericht (Juli 1990) über die Koordinierung der westlichen Wirtschaftshilfe, der von der EG-Kommission auf einer Ministerkonferenz der G 24 vorgelegt wurde, ist zu entnehmen, daß die versprochenen Mittel der westlichen Industrieländer zugunsten Polens und Ungarns 11 Mrd. ECU übersteigen. Davon sind allein sechs Mrd. ECU Zuschüsse. Auf dieser Ministerratskonferenz wurde auch beschlossen, den Ermächtigungsrahmen für

⁴⁵ Die EG liiert sich mit ganz Osteuropa, in: SZ vom 7.5.1990.

⁴⁶ EG-Kommission....., op.cit.

⁴⁷ Keine Einigung über eine Unterstützung der UdSSR, in: Handelsblatt vom 6/7.7.1990.

Darlehen der europäischen Investitionsbank auf Polen und Ungarn mit einer Kreditlinie von 1 Mrd. ECU für die nächsten drei Jahre zu erweitern.⁴⁸

Auf ca. 19 Mrd. ECU oder fast 40 Mrd. DM aus dem Budget der EG und von der Europäischen Investitionsbank (EIB) veranschlagt Jaques Delors, Präsident der EG-Kommission, die jährlich erforderlichen Mittel, wenn die westeuropäischen Länder den Staaten Osteuropas eine vergleichbare Hilfe zukommen lassen wollen, wie sie die EG-Regionen mit Entwicklungsrückstand im Rahmen der verdoppelten Mittel der Strukturfonds erhalten. Diese jährlichen Mittel müßten außerdem mindestens über 5 oder 10 Jahre lang erbracht werden.⁴⁹

Nahrungsmittelhilfe

Eine krisenhafte Zuspitzung im Bereich der Nahrungsmittelversorgung, insbesondere bei tierischen Erzeugnissen führte im Sommer 1989 dazu, daß der polnische Präsident Jaruzelski bei westlichen Staaten und Regierungen um Nahrungsmittelhilfe nachsuchte. Der Westen reagierte mit einem Hilfsangebot von ca. 700 Mio. US \$, einschließlich der für 1990 bestimmten Lieferungen. Das größte Hilfsangebot machte die EG mit 138 Mio. US \$ für Lieferungen im Jahre 1989 und 220 Mio. US \$ für 1990, die als Geschenke gewährt werden. Darüber hinaus erhielt Polen bilaterale Hilfe. Die größten Lieferungen erhielt das Land aus den USA mit 233 Mio. US \$. Die weiteren Geberländer sind aus Tabelle 4 zu entnehmen. Die amerikanische Hilfe besteht zumeist aus Geschenken, ein geringer Teil wird über vergünstigte Kredite finanziert oder zu subventionierten Preise geliefert.⁵⁰

Geliefert wurden an Polen vor allem Getreide (Weizen, Roggen, Mais), Fleisch und Südfrüchte. Bei Gesprächen in Brüssel wurde betont, daß die EG diese Hilfe nicht aufgedrängt hat, sondern daß sie auf ausdrücklichen Wunsch Polens zustande kam. Man war offensichtlich der Meinung, daß es ohne diese Hilfe zu schwierigen Versorgungsengpässen hätte kommen können. Die Hilfe ist allerdings deshalb als problematisch zu bewerten, weil die Versorgungsmängel nicht auf eine Produktionskrise in der polnischen Landwirtschaft mit ernststen Folgen für die Ernährungssicherung der Bevölkerung (wie in Entwicklungsländern) zurückzuführen sind, sondern es sich um eine "Vermarktungskrise" handelte. Dies heißt, daß die Bauern angesichts der hohen Inflationserwartungen die vorhandene Produktion nicht bzw. nur beschränkt verkauft haben.

Die Nahrungsmittelhilfe wurde in Polen über die offiziellen Vermarktungskanäle abgewickelt, da andere Organisationen z.B. die Kirchen und das Rote Kreuz dazu nicht in der Lage waren. Dadurch war es nicht möglich wirklich Bedürftige selektiv zu unterstützen. Im Gegenteil, Familien mit höhe-

⁴⁸ Über 11 Mrd. ECU an Polen und Ungarn vergeben, in: Handelsblatt vom 5.7.1990.

⁴⁹ Delors fordert für Osteuropa Hilfe in Milliardenhöhe, in: Handelsblatt vom 18.1.1990.

⁵⁰ Hajkowski, Zagraniczna ..., op. cit. S. 156

ren Einkommen können sich beim freien Verkauf mehr leisten. Der einzige Effekt der Nahrungsmittelhilfe wäre dann eine allgemeine Marktentlastung. Beim Umfang der gelieferten Mengen im Verhältnis zum gesamten Einzelhandelsumsatzes von Nahrungsmitteln ist zweifelhaft, ob es zu spürbaren Entlastungen gekommen ist. Umgekehrt bestände bei einer spürbaren Entlastung die Gefahr, wie sie aus Entwicklungsländern nur zu gut bekannt ist, daß die Erzeugerpreise durch die gelieferten Mengen künstlich gedrückt, und dadurch zu geringe Produktionsanreize gegeben werden.

TABELLE 4: Nahrungsmittelhilfe der Ländergruppe 24 für Polen
(vorgesehen für die Jahre 1989-1990, in Mio. US \$)

| Staaten | Summe in Mio. US \$ | Form der Hilfe |
|---------------|---------------------|---|
| Länder der EG | 358 | Getreide, Rindfleisch, Oliven, Zitrusfrüchte |
| USA | 233 | Butter, Sago, Reis, Mais, Öle |
| Japan | 25 | Weizen |
| Kanada | 10,3 | Weizen, Schweinefleisch, Hühner, Fisch, Öle |
| Österreich | 5 | Mehl, Milchpulver |
| Finnland | 7,3 | Weizen, Käse, Wurstwaren, Kindernahrung |
| Schweiz | 3,2 | Weizen, Käse, Kindernahrung |
| Island | 0,2 | Fisch, Fischkonserven |
| Norwegen | 7,1 | Butter, Öl, Rindfleisch, Geflügel, Heringe, Fisch |
| Australien | 8,3 | Weizen, Öle, Reis |
| Italien | 45,5 | Rindfleisch, Oliven, Zitrusfrüchte, Saft und Konzentrat von Tomaten, Fleischkonserven |
| insgesamt | 702,8 | |

Quelle: Hajkowski, Zagraniczna ..., op. cit. S. 155.

Die Erlöse der Nahrungsmittelhilfe aber auch von gelieferten Betriebsmitteln (siehe unten) werden in einen "counter-part-fund" einbezahlt, mit dem wiederum Projekte in der Landwirtschaft finanziert werden sollen. Bisher sollen 430 Billionen Zloty dem Fonds zugeflossen sein. Die Einnahmen sollen mit der Inflationsrate indexiert werden, wobei der Autor keine Information

politik der vorherigen Regierungen verantwortlich zu machen ist. Im Herbst 1989 entstand deshalb eine schwierige Situation, in der die neue Regierung Mazowiecki die Gefahr einer akuten Versorgungskrise sah, die auch das "Demokratieexperiment" hätte gefährden können. Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen ist die Durchführung der Nahrungsmittelhilfe durch die EG auch nachträglich noch zu rechtfertigen.

Diese besondere politische Situation darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Instrument der Nahrungsmittelhilfe nicht geeignet ist, die strukturellen Probleme zu beseitigen und Politikfehler zu korrigieren. Eine Nahrungsmittelhilfe sollte deshalb für Polen nicht mehr erwogen werden. Diese Position hat sich auch die EG zu eigen gemacht. Dennoch wird in diesem Jahr eine weitere Lieferung von Brotgetreide (300 000 t) nach Polen gehen. Sinnvoller erscheint die von der EG anvisierte Lieferung von Pflanzenschutzmitteln, die schon zur Sicherung der Ernte 1990 aufgenommen wurde. Die Pflanzenschutzmittel werden zum Teil über die bestehenden Distributionssysteme zu einem subventionierten Preis (etwa 58 % des tatsächlichen Preises) verkauft. Ein anderer Teil wird über eine polnisch-westliche Stiftung mit teilweise eigenen Verteilungszentren veräußert. Weitere Hilfen für die Landwirtschaft werden in Form von Lieferungen gebrauchter Maschinen und Ausrüstungen erwogen.⁵³

"Task Force" PHARE (Hilfe für Polen und Ungarn)

Das Programm PHARE der EG ist auf Hilfen zur Umstrukturierung der Wirtschaft Polens und Ungarns ausgerichtet. Ende Mai sind Bulgarien, die CSFR und eventuell Jugoslawien hinzugekommen. Im Falle Rumäniens steht die Entscheidung noch aus. Die vier oben genannten Bereiche (Landwirtschaft, Investitionen zur Umstrukturierung, Umweltschutz, Ausbildung) werden prioritär gefördert. Der Umfang der bewilligten Mittel beträgt für 1990 500 Mio. ECU, davon entfallen 200 Mio. ECU auf Polen, 100 Mio. ECU auf Ungarn und 200 Mio. auf andere osteuropäische Länder. 1991 sollen für alle Länder 850 Mio. ECU und 1992 über 1 Mrd. ECU erreicht werden. Dabei besteht offensichtlich das Problem, die zusätzlich bewilligten 200 Mio. ECU bis Ende 1990 "abfließen" zu lassen, d.h. geeignete Projekte zu finden. Eine "fact-finding-mission" soll mit einem entsprechenden Koordinator (Minister) in Polen die Projekte begutachten. Über das genaue Auswahlverfahren liegen keine Informationen vor. Der "Vorteil" der EG-Hilfe ist, daß es sich um Zuwendungen handelt und nicht um Kredite, die wiederum die Gefahr einer erhöhten Verschuldung mit sich brächten.⁵⁴

Ein Teil der Mittel (30 Mio. ECU) wird allerdings in Polen als Kreditprogramm abgewickelt. Im Nahrungsmittelbereich ist die Bank für Ernährungswirtschaft zuständig, wobei man allerdings auch nach anderen Partnern

⁵³ Progress report on aid to Poland and Hungary, Brüssel 16.2.1990

⁵⁴ Operation PHARE, Brüssel den 11.1.1989

über die Art der Indexierung erhalten konnte. Der Fonds wird von der Bank für Nahrungsmittelwirtschaft verwaltet, die auch über kleinere Projekte bis zu einer Billion Zloty selbst entscheiden kann. Größere Projekte müssen von einem gemeinsamen Verwaltungsrat des Fonds entschieden werden. Bisher (Frühjahr 1990) wurden ca. 70 kleiner Projekte mit einer Gesamtsumme von ca. 30 Billionen Zloty, jedoch nur 3 größere Projekte genehmigt. Die Hälfte der Projekte betrifft den Bereich der Fleischverarbeitung, ein Viertel die Gemüseverarbeitung und ein weiteres Viertel die Getreidetrocknung.

Es ist offensichtlich, daß auf polnischer Seite oft erhebliche Fehleinschätzungen über Umfang und Art der benötigten Hilfsgüter vorlagen. Ein drastisches Beispiel war der Reexport von Butter aus der amerikanischen Hilfe. Ähnliche Pannen traten in diesem Jahr auf. Während von Polen zunächst Brotgetreide angefordert wurde, bat man vor kurzem, es möge doch besser Hartweizen geliefert werden. Diesem Wunsch kann die EG jedoch nicht nachkommen. Diese Beispiele zeigen, daß es den polnischen Behörden große Schwierigkeiten bereitet, die Marktsituation abzuschätzen, was sowohl auf die sich rasch ändernden Rahmenbedingungen (Preisreform, generelle Nachfragereduzierung) als auch auf mangelnde Erfahrungen und ein fehlendes Marktinformationssystem zurückzuführen ist.

Als allgemeines Defizit muß angemerkt werden, daß es keine Untersuchung und Bilanz der Nahrungsmittelhilfe öffentlich vorliegt (bzw. dem Autor ist sie nicht bekannt). Auch bei Gesprächen mit der EG war nicht zu erfahren, wie die Nahrungsmittelhilfe auf den polnischen Markt wirkte. Allerdings wurde hervorgehoben, daß die Hilfe ordnungsgemäß abgewickelt wurde, was entsprechend überprüft wurde.

Die EG-Kommission teilte Ende Mai mit, daß die im vergangenen Juli beschlossene, koordinierte Nahrungsmittelhilfe für Polen ein voller Erfolg gewesen sei. Das Land benötige für das laufende Erntejahr keine landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus den Beständen westlicher Länder mehr.⁵¹ Daß sich die Situation des polnischen Nahrungsmittelmarktes aufgrund der Preisreform, der Senkung der Inflationsrate und Nachfragereduzierung deutlich gewandelt hat, wird an den jüngsten Exportbemühungen des Landes deutlich. Obwohl Polen vor allem im vergangenen Jahr und 1990 umfangreiche Getreidelieferungen als Nahrungsmittelhilfe von der EG und den USA erhalten hat, will das Land 1 Mio. t Getreide exportieren, davon 500 Tsd. t Weizen. Die EG befindet sich gerade in Gesprächen über die Exportwünsche Polens. Nach Angaben der EG-Kommission handelt es sich bei den polnischen Exporten jedoch nicht um Bestände von Nahrungsmittellieferungen, sondern um Getreide aus der neuen Ernte.⁵²

Es muß fairerweise hinzugefügt werden, daß die neue erstmals nach dem II. Weltkrieg von einem nicht-Kommunisten geführte Regierung Polens, diese "Inflation" geerbt hatte und nicht für die fehlerhafte Agrar- und Wirtschafts-

⁵¹ Positive Bilanz der Polenhilfe, in: Handelsblatt vom 22.5.1990.

⁵² Polen will wieder Getreide exportieren, in: NfA vom 9.7.1990.

sucht, d.h. Joint-Venture-Banken, von denen zwei existieren. Das Vertrauen in westliche bzw. gemischt polnisch-westliche Banken ist offensichtlich größer. Von seiten der EG sollen Richtlinien erarbeitet werden, wie die Kreditvergabe und die Auswahl der Projekte gehandhabt werden soll. Dabei soll es zwei Beobachter geben, die das Verfahren kontrollieren. Sie dürfen allerdings nicht in die Auswahl der Projekte eingreifen. Dies soll ausschließlich in den Händen der Bank liegen, wobei allerdings ein Vetorecht dem Vertreter der EG zugesprochen wurde. Die EG kontrolliert nur die erste Runde der Kreditvergabe, danach ist das Geld unter alleiniger Verfügungsgewalt der polnischen Bank. Zusätzlich unterstützt die EG ein Ausbildungs- und Beratungsprogramm (TEMPUS; siehe Abschnitt zu Ausbildung und Beratung).

Handelserleichterungen

Die EG ist für Polen ein äußerst wichtiger Handelspartner, da ca. 30% des polnischen Außenhandels mit den Ländern dieses Wirtschaftsraums abgewickelt werden. Handelserleichterungen sind deshalb ein wichtiger, vor allem langfristiger Faktor zur Stärkung der Wirtschaft Polens. Während das Kooperationsabkommen mit Polen vom September letzten Jahres noch den Abbau der speziell für sozialistischen Länder geltenden quantitativen Restriktionen im Handel mit Polen im Laufe von 5 Jahren vorsah, entschied der Ministerrat Ende 1989 aufgrund der rasch vorankommenden Demokratisierung diese sofort, d.h. zu Beginn des Jahres 1990 zu beseitigen. Dies heißt jedoch nicht, daß die allgemeinen quantitativen Restriktionen (für alle Länder) sowie andere Handelsbarrieren (Zölle, Abschöpfungen etc.) beseitigt worden wären. Allerdings wurde Polen in das allgemeine Zoll-Präferenzsystem (Generalized System of Preferences), wie es für Entwicklungsländer gilt, integriert. Diesen Vorteil gewährten die EG, USA und Japan. Bei den Handelserleichterungen sind Textilerzeugnisse und Agrarerzeugnisse eingeschlossen.⁵⁵

Es ist offensichtlich das Ziel der EG-Kommission neben der direkten Wirtschaftshilfe ein Netzwerk von Assoziierungsverträgen mit den Reformländern Osteuropas zu entwickeln. Schon im Februar 1990 billigten die Außenminister der EG zwei Initiativen der Brüsseler EG-Kommission zur Assoziierung osteuropäischer Reformstaaten mit der Gemeinschaft.⁵⁶ Das Ziel solcher Verträge besteht darin, einen Status knapp unterhalb eines auf Osteuropa ausgedehnten europäischen Binnenmarktes entstehen zu lassen. Als Vorbild für solche Assoziationen dienen die Verhandlungen mit den EFTA-Staaten Schweiz, Österreich, Schweden, Norwegen, Island und Finnland über einen gemeinsamen "europäischen Wirtschaftsraum".⁵⁷ Ein Assoziierungsabkommen mit Polen steht eventuell im nächsten Jahr bevor. Dies hängt jedoch von der politischen und wirtschaftlichen Situation bzw. der Stabilität des

⁵⁵ Der Aktionsplan der EG-Kommission für Polen und Ungarn wird zügig umgesetzt, in: Handelsblatt vom 12.10.1989.

⁵⁶ Außenminister billigen das Osteuropa-Konzept, in: Handelsblatt vom 6.2.1990.

⁵⁷ Die EG liiert sich, op.cit.

Landes ab. Eine Mitgliedschaft Polens in der EG ist indes kurz- und mittelfristig kaum denkbar. Zum einen will die EG zu vor die Probleme bei der Schaffung des gemeinsamen Markts lösen, zum anderen muß Polen durch die Lösung der eigenen internen Probleme zunächst die Voraussetzungen dafür selbst schaffen.⁵⁸

Die Gemeinschaft ist bereit verstärkt die bestehenden mengenmäßigen Beschränkungen gegenüber allen reformwilligen osteuropäischen Staaten abzubauen und soweit die politischen und marktwirtschaftlichen Bedingungen erfüllt werden, Verhandlungen über die Assoziierung dieser Länder mit der EG einleiten, was zur Verwirklichung einer Freihandelszone führen soll.⁵⁹

Für Polen und die meisten anderen osteuropäischen Länder ist der Wille sich mit der EG in Form eines Assoziationsabkommen zu verbünden, politisch klar artikuliert. Dies bestätigen Äußerungen des polnischen Ministerpräsidenten Tadeusz Mazowiecki im Februar 1990 in Brüssel. Unklar blieb allerdings, ob eine Assoziierung auf einen Beitritt Polens zur EG hinauslaufen soll. Nach den Vorstellungen der EG-Kommission sollen die Assoziierungsverträge der EG mit mittel- und osteuropäischen Ländern keine Klauseln über eine spätere Vollmitgliedschaft dieser Nationen in der EG enthalten.⁶⁰ Die Chance einer weiteren Integration der EFTA-Staaten und der reformwilligen osteuropäischen Länder in die Europäische Gemeinschaft ist sicherlich darin zu sehen, daß ein riesiger Wirtschaftsraum von fast 500 Mio. Einwohner entstehen würde. Allerdings kann man davon ausgehen, daß strukturschwache EG-Mitgliedsländer Osteuropa durchaus als Konkurrenz ansehen und die Verteilungskämpfe zunehmen werden. Dies zeigen u.a. Äußerungen des spanischen Ministerpräsidenten Philippe Gonzales vom Dezember 1989 als er unterstrich, daß die EG-Strukturfondsmittel nach Osteuropa umgeleitet werden dürften.⁶¹

Allerdings wird der für 1992 geplante einheitliche EG-Binnenmarkt für Polen kurz- und mittelfristig eine schwierig zu meisternde Herausforderung bedeuten. Dies betrifft u.a. höhere Qualitätsanforderungen und einen verbesserten technischen Standard, dem sich die in der Krise befindliche polnische Wirtschaft anpassen muß. Zu befürchten ist zudem, daß polnische Exporte von Nahrungsmitteln und langlebigen Konsumgütern in die Gemeinschaft stark vom Tempo der Anpassung ihrer Produktion an die verschärften EG-Normen abhängen. Auch wird in Polen befürchtet, daß aufgrund des durch die EG-Integration beschleunigten technischen Fortschritts, die Nachfrage nach Rohstoffen und damit die polnischen Exporte in diesem Bereich in die EG vermindert werden.⁶²

⁵⁸ Gespräch des Autors in der EG im April 1990

⁵⁹ EG-Kommission plant die Verbesserung des Marktzugangs und der Versorgung, in: Handelsblatt vom 3.5.1990.

⁶⁰ BPA/Ostinformationen vom 2.2.1990.

⁶¹ Aus spanischer Sicht bringt das Interesse für Osteuropa Risiken für die Mittelmeerlande, in: Handelsblatt vom 5.12.1989.

⁶² EG-Binnenmarkt für Polen schwierige Hürde, in: NfA vom 9.8.1989.

Zur Modernisierung der polnischen Wirtschaft kann jedoch beitragen, daß die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten Anfang Juni 1990 eine schrittweise Lockerung der COCOM-Kontrollen beim Verkauf von Hochtechnologie speziell von Computern, Maschinenteilen und Ausrüstungen für Telekommunikation nach Osteuropa und in die Sowjetunion vereinbarten.⁶³

EFTA

Aus dem Kieler Weltwirtschaftsinstitut kommt ein Vorschlag für einen Stufenplan zur wirtschaftlichen Integration der osteuropäischen Staaten in die EG. Dabei wird der EFTA (der europäischen Freihandelszone) eine besondere Rolle zugesprochen. In einem ersten Schritt könnten die reformorientierten osteuropäischen Länder einen gleichen Status erhalten wie z.B. die Schweiz, Österreich und die skandinavischen Länder. Dies hätte den Vorteil, daß die wirtschaftliche Integration beginnen könnte, bevor eine weitergehende politische Integration in Europa möglich ist. In einem zweiten Schritt sollte dann eine weitere Assoziation mit der europäischen Gemeinschaft möglich sein, die auch eine Delegation von nationalen Kompetenzen auf die Gemeinschaft beinhalten könnte.⁶⁴ Die Reaktion aus dem EFTA-Raum zeigt jedoch, daß eine Mitgliedschaft Polens und anderer osteuropäischer Länder in der EFTA offensichtlich nicht im Interesse der EFTA-Länder liegt. Warschau orientiert sich darüber hinaus selbst vorwiegend an der EG.

Zwar hat sich die Genfer Herbsttagung der Minister der europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zum Ausbau der Beziehungen zu Jugoslawien und für eine Unterstützung der marktwirtschaftlichen Reformen in Osteuropa ausgesprochen, was für diese Organisation als Novum anzusehen ist, dennoch blieben die Vorstellungen weitgehend unklar, und die EFTA leitete keine konkreten Maßnahmen ein. Dies wurde insbesondere am Antrag Ungarns deutlich, einen gemischten Ausschuß als Vorläufer eines späteren Freihandelsabkommens zu schaffen. Die EFTA-Minister waren indes nicht bereit, ein politisches Signal zu setzen und Budapest eine konkrete Antwort zu geben. Offensichtlich bestehen gewisse Vorbehalte, die u.a. damit begründet werden, daß eine EFTA-Öffnung gegenüber Dritten auf keinen Fall den eingeleiteten westeuropäischen Integrationsprozeß behindern darf. Außerdem werden Zweifel geäußert, ob die EFTA als klar zwischenstaatliche Organisation mit beschränkten eigenen Befugnissen wirklich das geeignete Instrument für aktive Drittlandsbeziehungen darstellt.⁶⁵

⁶³ Agenturmeldung vom 8. Juni 1990.

⁶⁴ vgl. H. Schmieding: Zwischen Binnenmarkt und Perestrojka, in: FAZ vom 16.9.1989

⁶⁵ Eine EFTA-Ministererklärung zu Osteuropa, in: NZZ vom 14.12.1989.

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

Nahezu 40 Länder haben sich auf die Gründung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung verständigt, an deren Kapital von 10 Mrd. ECU (etwa 20 Mrd. DM) die EG mit 51% beteiligt ist.⁶⁶ Ihren ersten Sitz wird die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung Zentral- und Osteuropas in London nehmen. Erster Präsident des Instituts wird der Franzose Jaques Attali, ein enger Berater des französischen Staatspräsidenten Francois Mitterand sein. Das Amt des Präsidenten und der Sitz der Bank waren lange Zeit umstritten. Mehrere kleine westeuropäische Länder unter Führung der Niederlande widersetzten sich bis zuletzt gegen eine Absprache Frankreichs und Großbritanniens, London zum Sitz der Bank und einen Franzosen zu ihrem Präsidenten zu machen. Aufgabe der Bank ist es durch entsprechende Kredite, die Umstrukturierung der osteuropäischen Wirtschaften zu fördern. Einzelheiten stehen noch nicht fest.

Mitglieder und Anteilseigner der Bank sind neben den EG-Staaten fast alle mittel- und osteuropäischen Länder sowie die USA, Kanada, Japan, Marokko, Israel, Ägypten und Südkorea. Vorgesehen ist auch eine Mitgliedschaft der Sowjetunion. Die USA konnten sich dahingehend durchsetzen, daß Moskau in den ersten drei Jahren der Tätigkeit der Bank, Kredite nur in Beträgen abrufen kann die den eigenen Kapitaleinlagen entsprechen. Washington befürchtete, die UdSSR könnte versuchen, sich den größten Anteil der zur Verfügung stehenden Kredite zu sichern.⁶⁷ Die Amerikaner gingen wiederum von ihrer Maximalforderung ab, die Darlehen der Bank dürften nur privatwirtschaftlichen Projekten zugute kommen. Jetzt werden auch Infrastrukturmaßnahmen finanziert. Die USA sind mit 10% der größte Einzelaktionär, besitzt jedoch keine Sperrminorität bei der Kreditvergabe an Moskau.⁶⁸

OECD und ECE

Die ECE, befindet sich angesichts der tiefgreifenden Veränderungen in Osteuropa in einem Wandel. Die ECE hatte nach ihrer Gründung im Jahre 1947 die Aufgabe, den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas zu organisieren. Sie wurde jedoch bald von anderen Organisationen verdrängt. Während des kalten Krieges definierte sie ihre Aufgabe als "Brücke" zwischen Ost und West. Diese Funktion verliert sie angesichts des weitgehenden Abklingens des Ost-West-Gegensatzes.

Nun versucht die ECE, ihre Aufgaben neu zu fassen. Eine Möglichkeit könnte in der großflächigen Planung und Konzipierung der Infrastrukturen

⁶⁶ Über 11 Mrd. op. cit.

⁶⁷ London erhält den Sitz, Attali wird der Präsident, in: Handelsblatt vom 21.5.1990. und umstrittene Wahl des Präsidenten der künftigen europäischen Entwicklungsbank, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12.5.1990.

⁶⁸ Wolf H. Fricke: Prestigefragen, in: Handelsblatt vom 11.4.1990.

(Verkehrswege, Telekommunikation und des Umweltschutzes) liegen. Der Vorteil dieser Organisation liegt u.a. darin, daß sie von der Mitgliederstruktur her identisch mit derjenigen der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) ist, d.h. jener Staatengruppe, die von der bestehenden Neuordnung in Europa am meisten betroffen ist, und die wichtige Funktionen bei der Neugestaltung Europas übernimmt. Allerdings müssen in der ECE weitreichende Änderungen vorgenommen werden. Dies betrifft zunächst die Ablösung vieler Vertreter Osteuropas, die vielfach noch aus Anhängern des alten Systems bestehen. Ferner muß die wirtschaftliche Datensammlung über Osteuropa und die Sowjetunion neu aufgebaut werden.⁶⁹

Auch die OECD, der 24 westliche Industrieländer angehören, gewinnt für osteuropäische Länder, einschließlich Polens, eine immer größere Attraktivität. Die polnische Regierung verfolgt das Ziel, der OECD mit einem Beobachterstatus, ähnlich wie bisher bereits Jugoslawien, anzugehören. Entsprechende Verhandlungen hierüber laufen bereits. Beide Seiten vereinbarten, daß zunächst die OECD eine Studie über die polnische Wirtschaftslage erarbeiten soll, auf deren Grundlage dann über eine Zusammenarbeit verhandelt werden kann. Andere Länder, wie die Sowjetunion, Ungarn und die Tschechoslowakei sind ebenfalls an engeren Beziehungen zur OECD interessiert.⁷⁰

KSZE-Konferenz

Ein neues Datum in der gesamteuropäischen Annäherung ist die im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im April 1990 in Bonn durchgeführte Wirtschaftskonferenz. Diese Tagung setzte zwar keine außergewöhnlichen Signale, sondern faßte vielmehr den schon vorher sich abzeichnenden Trend in der wirtschaftspolitischen Entwicklung zusammen. Beachtenswert ist dennoch, daß sich in dem Schlußdokument erstmals die 35 Teilnehmerstaaten zum Parteienpluralismus, der Rechtsstaatlichkeit, der Marktwirtschaft, dem Privateigentum und der Konvertierbarkeit der Währungen bekannt haben. Zudem stellt die Bonner Tagung die Absicht der Teilnehmerstaaten klar, den bisher vernachlässigten Wirtschaftsbereich im KSZE-Prozeß aufzuwerten. Tatsächlich war bisher die Behandlung wirtschaftlicher Fragen (Korb 2) seit der Verabschiedung der Akte von Helsinki im August 1975 im Hintergrund geblieben. Im Vordergrund standen vielmehr die sicherheitspolitischen Fragen (Korb 1) und die humanitären Probleme (Korb 3).⁷¹

⁶⁹ Der Wandel in Osteuropa schlägt auf die Organisationen der 34 Industrieländer durch, in: Handelsblatt vom 1.3.1990.

⁷⁰ Osteuropas Regierungen klopfen an die Tür der Pariser Wirtschaftsorganisation, in: Handelsblatt vom 18.1.1990.

⁷¹ Facettenreiche KSZE-Wirtschaftskonferenz, in: NZZ vom 13./14.4.1990.

Das Schlußdokument der Bonner Konferenz bekennt sich zu den Reformzielen in Ost- und Südosteuropa und betont, daß die Leistungsfähigkeit marktorientierter Volkswirtschaften in erster Linie auf der Freiheit der Unternehmensgründung durch den einzelnen und das daraus folgende Wirtschaftswachstum beruht. Bemerkenswert ist, daß alle Länder die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen auch dahingehend interpretierten, daß das Recht besteht, Eigentum ohne Einschränkung zu erwerben und zu besitzen. Hervorgehoben wird auch die Verbesserung des Umfangs und des Zugangs zu Wirtschaftsinformationen. Vereinbart wurden Maßnahmen zur Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit der Wirtschaftsstatistiken. Besondere Aufmerksamkeit widmete man auch der Zusammenarbeit zwischen klein- und mittelständischen Unternehmen.

Ferner einigte man sich im Bereich der Kooperationen und Investitionen darauf, daß die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Länder weiter verbessert werden müssen. Dies gilt nicht nur für den Umbau des bestehenden Rechtssystems im Wirtschaftsbereich, u.a. des Gesellschaftsrechts, den Aufbau des Gerichtswesens, sondern auch für den Investitionsschutz im Rahmen bilateraler sowie multilateraler Vereinbarungen. Gewinn- und Kapitalrücktransfer sollten dabei ermöglicht werden. Die Bonner Konferenz unterstrich, daß die unternehmerische Zusammenarbeit bei der Rohstoff- und Energieeinsparung ebenso wie im Umweltschutz neue Impulse bekommen müsse.⁷² Für Polen bedeuten diese Beschlüsse eine wichtige Stärkung seiner Bestrebungen zur Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

5. BILATERALE WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN UND HILFE

5.1. Die Bundesrepublik Deutschland

Der Besuch des Bundeskanzlers in Polen im November 1989 markiert einen Wendepunkt in den deutsch-polnischen Beziehungen. Vorausgegangen waren schwierige Verhandlungen zwischen beiden Regierungen, die bilateral betreffende Wirtschaftsfragen miteinschlossen. In einer "Gemeinsamen Erklärung" schufen beide Seiten die Grundlage für eine weitere wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Die der Erklärung ging davon aus, daß die in Polen eingeleitete Reform durch internationale Zusammenarbeit in bilateral und multilateral abgestimmter Form flankiert werden muß. Beide Regierungen betonten die Notwendigkeit eines schnellen Abschlusses der Vereinbarungen mit dem IWF auf der Grundlage eines tragfähigen Anpassungsprogramms. Die Bundesrepublik versprach, sich für die Kreditgewährung der Weltbank an Polen und für langfristige Umschuldungsvereinbarungen des Landes mit dem Pariser Club einzusetzen. Zudem verpflichtete sich die deutsche Seite zur außenwirt-

⁷² Marktwirtschaft, Eigentum und Gewerbefreiheit, in: NfA vom 11.4.1990, Bekenntnis zu Pluralismus und freier Marktwirtschaft, in: Handelsblatt vom 11.4.1990.

schaftlichen Abstützung des Reformprogramms und zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dies umfaßt sowohl die Förderung des Handels als auch die von Unternehmenskooperationen einschließlich Joint Ventures. Eine gemeinsame Regierungskommission wurde beauftragt, die Zusammenarbeit in folgenden Bereichen zu verstärken:

- Gründung von Banken und gemeinsamen Investitionsförderungsstellen in Polen
- Nutzung von Zollfreizonen
- Kooperation auf Drittmärkten
- Entsendung eines Delegierten der deutschen Wirtschaft nach Warschau als Vorstufe zur Gründung einer deutsch-polnischen Handelskammer.

Die Kommission soll zudem eine Fachgruppe für Investitionen und Consulting einrichten. Ferner werden in der gemeinsamen Erklärung auch die Bedeutung der Erweiterung und die Verbesserung der Nachrichten- und Postverbindungen für die zukünftigen Handelsbeziehungen betont.⁷³

Während des Besuchs des Bundeskanzlers Kohl wurden ein Investitionsschutzabkommen und eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes sowie über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit unterzeichnet.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der bilateralen Vereinbarungen zählen:

Umschuldung

Die Bundesrepublik hat mit verschiedenen, im Rahmen des Pariser Clubs vereinbarten Umschuldungsabkommen, Polen eine Atempause bei den Zahlungsverpflichtungen verschafft (siehe Abschnitt über Verschuldungsfragen). Das vierte Umschuldungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und Polen im Umfang von 2,5 Mrd. DM wurde Anfang Oktober 1989 abgeschlossen. Das Abkommen betraf sämtliche Zahlungsverpflichtungen Polens aus den Jahren 1986-1988, soweit sie auf bundesverbürgten Exportkreditgeschäften und ungebundenen Finanzkrediten beruhen.⁷⁴ Darüber hinaus wurden auch Zahlungsverpflichtungen aus den drei früheren Abkommen, d.h. etwa 4,5 Mrd. DM, erneut umgeschuldet. Polen kann diese Beträge nun in den Jahren 1993 bis 1997 in Raten zurückzahlen.⁷⁵ Im Juni 1990 wurde in Warschau das fünfte bilaterale Umschuldungsabkommen paraphiert. Polen wird damit von Verpflichtungen aus allen öffentlichen Krediten bis März 1991 freigestellt. Die polnischen Bemühungen, eine Streichung von 80% der Schulden zu erreichen, ist bisher auch in Bonn auf Widerstand gestoßen.⁷⁶

⁷³ Polen erhofft Schub bei Kooperationen, in: NfA vom 16.11.1989, und gemeinsame Erklärung, in Bulletin vom 16.11.1989.

⁷⁴ Eine Atempause für Warschau, in: Handelsblatt vom 10.10.1990.

⁷⁵ Umschuldung mit Polen vereinbart, in: NfA vom 13.7.1989.

⁷⁶ Bonn unterstützt Polen auf Weg zur Marktwirtschaft, in: Die Welt vom 23.6.1990.

Jedoch leistete die Bundesrepublik bereits einen bilateralen Beitrag zur Schuldenreduzierung. Sie verzichtete auf die rückständigen Zahlungsverpflichtungen Polens aus dem sog. Jumbokredit der 70er Jahre in Höhe von 760 Mio. DM. Alle weiteren Forderungen in Höhe von 570 Mio. DM werden bei Fälligkeit in Zlotys erbracht und in einen Fond eingezahlt, mit dessen Hilfe Projekte gemeinsamen Interesses in Polen finanziert werden sollen. Beabsichtigt ist die Förderung u.a. folgender Projekte: die Errichtung von Jugendherbergen, Umweltschutzmaßnahmen, die Förderung der deutschen Sprache und Kultur in Polen sowie die Erhaltung von Kulturdenkmälern und die Unterstützung kirchlich-karitativer Initiativen. Zudem sollen Projekte im Verkehrs-, Telekommunikations- und in sonstigen Infrastrukturbereichen gefördert werden.⁷⁷

Hermes und sonstige Finanzhilfen

Die Bundesregierung stellt Hermes-Bürgschaften in Höhe von 2,5 Mrd. DM für deutsche Exporte und Investitionen nach Polen zur Verfügung. Banken und Exporteure müssen jedoch den üblichen Selbstbehalt leisten. Angesichts der schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit und aufgrund der Verantwortung vor dem Steuerzahler wird die Kreditvergabe im Falle Polens künftig streng überprüft. Solche Prüfungen waren zwar auch bisher üblich, doch wird nun genauer untersucht, ob der jeweilige Kredit der polnischen Wirtschaft hilft und ob er zurückgezahlt werden kann. Mit der polnischen Regierung vereinbarte man ein gemeinsam besetztes Prüfungsgremium, das künftig über die einzelnen Anträge entscheidet.⁷⁸ Neben dem Gremium wird auf deutscher Seite die Treuarbeit und die Kreditanstalt für Wiederaufbau bei der Kreditvergabe beteiligt sein.⁷⁹ Bisher ist der Hermes-Garantierahmen für Exportkredite von 2,5 Mrd. DM noch kaum ausgenutzt worden. Warschau vermutet dahinter ein geringes oder nach ersten Erkundigungen wieder geschwundenes Interesse deutscher Firmen, in Polen zu investieren. Bis auf wenige Ausnahmen, sind es meist mittelständische Firmen, die in Polen tätig sind.⁸⁰ Man befürchtet, daß die DDR zunehmend als Investitionsalternative gilt.⁸¹

Ursache für das geringe Interesse sind nicht nur die längeren Planungszeiträume für größere Projekte. Die deutsche Exportwirtschaft weist auch daraufhin, daß die Risikoabsicherung durch die Hermeskreditversicherung zu teuer sei. Der Bundesverband des deutschen Exporthandels kritisierte die Auflagen für die mittel- und langfristige Deckung als überzogen und die

⁷⁷ Polen erhofft... op.cit. wie Horst Teltschik: die Bundesrepublik Deutschland und Polen - eine schwierige Partnerschaft im Herzen Europas, in: Außenpolitik I, 1990, S. 13.

⁷⁸ Genscher und Skubiszewski befürworten ein KSZE-Gipfel noch in diesem Jahr, in: Handelsblatt vom 7.2.1990.

⁷⁹ Klaus Broichhausen: Die Kreditvergabe in Polen soll sorgfältig geprüft werden, in: FAZ vom 10.11.1989.

⁸⁰ Ohne telefonieren kein investieren, in: Handelsblatt vom 25.6.1990.

⁸¹ Bonner nein zu polnischer Extrawurst, in: Handelsblatt vom 25.6.1990.

Konditionen der Bundesregierung als nicht praxisnah. Beim Vergleich von Geschäften mit der CSFR und Ungarn seien die Kosten für Bürgschaften deutlich höher als für die mit Polen. Die deutschen Exporteure kritisieren auch, daß die lange Prüfung zu viel Zeit beansprucht, so daß die Lieferanten anderer wichtiger Konkurrenzländer dadurch begünstigt werden. Dazu kommt, daß die Bundesregierung bei der Verbürgung von Polen-Geschäften auf die übliche Anzahlung von 15% besteht. Diese Devisenbeträge könnten polnische Besteller zur Zeit oft nicht bezahlen. Ferner bestünde keine Absicherung für eigene Lieferungen eines deutschen Partners in ein Gemeinschaftsunternehmen.⁸²

Die Bundesrepublik erbrachte mit einem Beitrag von ca. 250 Mrd. US \$ vor den USA (200 Mio. US \$) und Japan (150 Mio. US \$) den größten Beitrag für den Stabilisierungsfonds. Zudem hat der Bundestag im Dezember 1989 zum ersten Mal einer Finanzhilfe für Polen und Ungarn in Höhe von 10 Mio. DM zugestimmt. Sie wird einem bisher nur für Entwicklungsländer zugängigen Fonds zugewiesen.

Investitionsschutzabkommen

Verstärkte Zusammenarbeit und Gemeinschaftsunternehmen zwischen deutschen und polnischen vor allem kleineren und mittleren Unternehmen sowie Direktinvestitionen werden von beiden Regierungen als wichtiger Bereich wirtschaftlicher Beziehungen auch in der Gemeinsamen Erklärung angesprochen. Der Abschluß eines Investitionsförderungs- und Schutzabkommens wird hierfür als Voraussetzung angesehen. Ein solcher Vertrag wurde während des Besuches des Bundeskanzlers in Warschau unterzeichnet. Damit sind vor allem die in den polnischen Gesetzesvorschriften für deutsche Investoren vorhandenen Lücken und Unsicherheiten weitgehend beseitigt worden.⁸³ Der Vertrag war auch Voraussetzung für die Hermesbürgschaften. Ohne den Schutz ausländischer Investitionen war Bonn nicht bereit, Garantien für Kapitalanlagen zu übernehmen, zu denen sich deutsche Unternehmen alleine oder mit polnischen Partnern entschließen.⁸⁴ Auf einige Aspekte des Vertrages wird im Abschnitt über Joint-Ventures eingegangen.

Ausbildung und Beratung

Die Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften der Wirtschaft wird von der Bundesregierung als ein prioritärer Ansatz für die Hilfe zur Selbsthilfe angesehen. Während des Besuches von Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Mai 1990 konnte ein umfangreiches Abkommen von den

⁸² Hermes wird den Polen-Exporteuren zu teuer, in: FAZ vom 12.4.1990.

⁸³ Bonn und Warschau setzen auf Kooperation, in: NfA vom 14.11.1989.

⁸⁴ Klaus Broichhausen: Die Kreditvergabe in Polen soll sorgfältig geprüft werden, in: FAZ vom 10.11.1989.

beiden Außenministern Genscher und Skubischewski unterzeichnet werden. Auch die Zusammenarbeit in der Berufsbildung und der Forschung sind in diesem Abkommen integriert. Westberlin ist in das Abkommen miteingeschlossen.⁸⁵ Schon jetzt bestehen eine Reihe von Aktivitäten. Das Bundeswirtschaftsministerium wird in diesem Jahr (1990), ähnlich wie in den vergangenen beiden Jahren, drei Management- und Exportförderungseminare im Rahmen seines Expertenprogramms durchführen.

Werkvertragsarbeitnehmer

In der Gemeinsamen Erklärung wurde ein neues Abkommen über sog. Werkvertragsarbeitnehmer angekündigt. Ein solches Abkommen konnte im Januar anlässlich eines Besuches des polnischen Arbeitsministers Kuron in Bonn am 30.1.1990 unterzeichnet werden. Das festgelegte Kontingent für Werkvertragsarbeitnehmer aus Polen beträgt nunmehr elf Tsd.

Bilaterale Handelskammern

Überlegungen des deutschen Industrie- und Handelstags zur Beschleunigung des Informationsflusses zwischen Unternehmen beider Länder gehen dahin, eine EDV gestützte Kooperationsbörse einzurichten. Zudem wird ein von der Wirtschaft getragenes Delegiertenbüro in Warschau als Vorstufe einer gemeinsamen Handelskammer eröffnet.

Agrarhilfe

Schon im April 1988 wurde ein deutsch-polnisches Landwirtschaftskonsortium gegründet, das die Möglichkeit hat, Projekte bis zu einer Höhe von 60 Mio. DM zu finanzieren. Auf deutscher Seite sind in diesem Konsortium die DGBank sowie private und genossenschaftliche Firmen engagiert. Zudem wurde im November 1989 ein Abkommen zwischen beiden Ländern über die Förderung der Zusammenarbeit von Unternehmen im Bereich der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft abgeschlossen. Es sieht eine Zusammenarbeit in Bereichen des Pflanzenbaus, der Tierproduktion und der Ernährung, der Mechanisierung der Landwirtschaft, der Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe, der Fisch-, Forst- und Holzwirtschaft sowie bei der Vermarktung von Erzeugnissen im Ernährungsbereich vor. Zudem sollen Experten und Praktikanten, sowie gemeinsame Symposien, Seminare und Konferenzen organisiert werden.

Zudem tagt regelmäßig eine gemischte deutsch-polnische Agrarkommission, die verschiedene Fragen und Initiativen in Hinblick auf eine Unterstützung der polnischen Landwirtschaft entwickelt. Dies gilt u.a. für die Liefere-

⁸⁵ Weizäcker sichert Warschau Hilfe bei der Durchführung der Reformen zu, in: NFA vom 3.5.1990.

rung gebrauchter Landmaschinen aus Bundesmitteln, eventuell der Lieferung von gebrauchten Molkereieinrichtungen, der Entsendung von deutschen Experten in den Bereichen der Dorfentwicklung und Agrarkreditfragen sowie beim Aufbau einer Marktinterventionsstelle. Zudem bestehen Überlegungen bei neugegründeten Schulungsstätten, Lehrkräfte, Schulungsmaterial und Schulungsprogramme zur Verfügung zu stellen. Die Bundesrepublik beteiligte sich auch an der gemeinsamen Nahrungsmittelhilfe der EG für Polen.

Länderhilfe

Neben den Bundeskontakten haben einige Länderregierungen Initiativen für eine Hilfe und verstärkte Zusammenarbeit mit Polen entwickelt. Dies betrifft vor allem Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein, während Baden-Württemberg und Bayern sich stärker auf eine Zusammenarbeit mit Ungarn und der Tschechoslowakei konzentrieren. Dennoch unterstützt auch Baden-Württemberg in einigen Bereichen eine verstärkte Kooperation mit Polen. Nordrhein-Westfalen hat Polen u.a. einen 10 Mio. Kredit für den Kauf wichtiger Arzneimittel, Einwegspritzen und Kindernahrung eingeräumt. Zudem beschlossen die Industrie- und Handelskammern dieses Bundeslandes, eine Börse für gebrauchte Maschinen und Ausrüstungen einzurichten.⁸⁶ Auch die Landesregierung in Niedersachsen unter dem ehemaligen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht gewährte Garantiekredite in Höhe von 250 Mio. DM für Investitionsprojekte.

Polen und die deutsche Vereinigung

Bei dem Besuch des Finanzministers Leszek Balcerowicz in Bonn im Juli 1990 hob der deutsche Wirtschaftsminister Haussmann hervor, daß sich im Zuge eines dynamischen Wirtschaftsprozesses in der DDR im Zuge der Vereinigung auch Chancen für Polen ergeben. Die Bundesrepublik und die DDR sind die beiden größten Handelspartner Polens und er strich heraus, daß die Bonner Hilfsmaßnahmen für die DDR nicht zu Lasten von Polen gingen.⁸⁷ Diese Äußerungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß Warschau zumindest auf kurze Sicht Nachteile aufgrund des deutschen Vereinigungsprozesses erwartet. Abgesehen von Investitionen, die möglicherweise nach Polen gegangen wären und die jetzt bevorzugt in der DDR getätigt werden, wird mit einer eingeschränkten Nachfrage nach polnischen Produkten von seiten der DDR gerechnet. Zudem befürchtet Warschau, daß man Handelsbarrieren für polnische Exporte in die DDR errichtet. Nicht zuletzt deshalb hofft Warschau auf eine rasche Assoziierung mit der EG.

⁸⁶ Nordrhein-Westfalen gewährt Polen Landeskredit, in: BPA/Ostinformation vom 12.12.1989.

⁸⁷ Bonn unterstützt, op.cit.

5.2. Die USA und weitere Länder

Im Rahmen dieser Studie ist es nicht möglich, auf sämtliche bilateralen Initiativen verschiedener Länder einzugehen. Dennoch soll versucht werden, die wichtigsten bilateralen Unterstützungsmaßnahmen für Polen darzustellen.

Hilfe der USA

Obwohl die erste von einem nichtkommunistischen Ministerpräsidenten geleitete Regierung eine starke moralische Unterstützung von Westen erhielt, fielen die Vorschläge zur konkreten Wirtschaftshilfe zunächst enttäuschend aus. Die US-Regierung war erst im September 1989 auf Druck einer von Allan Cranston geführten Gruppe demokratischer Senatoren bereit, mehr Wirtschaftshilfe für Osteuropa zu leisten. Dieser Gruppe gelang es im Senatsausschuss für Außenpolitik ein Hilfsprogramm für Polen und Ungarn in Höhe von 1,2 Mrd. US \$ für die nächsten drei Jahre durchzusetzen, was etwa dem achtfachen der zunächst projektierten Hilfe entspricht. Obwohl der Cranston-Plan keine Chance hatte von Präsident George Bush angenommen zu werden, wurde deutlich, daß die Hilfe für Osteuropa zu einem Streitpunkt der amerikanischen Politik geworden war. Tatsächlich überarbeitete die Bush-Administration ihre bisherigen Pläne und ein umfassender Stabilisierungskredit für Polen wird seitdem als möglich erachtet. Die Demokraten brachten in der Folge weitere Vorschläge im Repräsentantenhaus ein, um die Regierung weiter unter Druck zu halten.⁸⁸

Der Besuch des amerikanischen Präsidenten George Bush im Juli 1989 stellte einen Wendepunkt in den amerikanisch-polnischen Beziehungen dar. Die Erwartungen an diesen Besuch waren in Polen auch in wirtschaftlicher Hinsicht hoch. In einer Rede vor dem polnischen Parlament strich der amerikanische Präsident Bush schon damals heraus, daß Auslandshilfen niemals Ersatz für notwendige Eigenanstrengungen seien. Er kündigte an, daß die amerikanische Hilfe aus staatlichen Garantien für private Investitionen, Zollpräferenzen für polnische Güter, einem Fond von 100 Mio. US \$ für die Privatisierung polnischer Betriebe sowie aus 15 Mio. US \$ für die Beseitigung von Umweltschäden in Krakau bestehen werde. Der Präsident versprach, sich im Rahmen der sieben größten westlichen Industrienationen für eine konzentrierte Aktion zur Unterstützung der polnischen Wirtschaftsreform einzusetzen.⁸⁹ In der polnischen Öffentlichkeit machte sich indes eine Enttäuschung über den Umfang der von den USA vorgeschlagenen Hilfe breit.

Die amerikanischen Unterstützungsmaßnahmen, wie sie sich zu Beginn des Jahres 1990 darstellten, lassen sich wie folgt zusammenstellen: Mit einem polnisch-amerikanischen Unternehmensfonds unterstützen die USA die

⁸⁸ Vgl. Vlad Sobell: The IMF's pivotal roll in transforming Polands economy, In: Radio Free Europe Research, ARD Background Report 186, 10.10.1989.

⁸⁹ Bush: Hilfe von Außen kann eigene Anstrengungen nicht ersetzen, in: FAZ vom 11.7.1989.

Entwicklung des polnischen Privatsektors durch Garantiekredite, Geschenke sowie andere Leistungen im Umfang von 240 Mio. US \$. Weitere 40 Mio. \$ werden im Rahmen der Kooperation privater Auslandsinvestitionen (OPIC) bereitgestellt. Der Beitrag der USA zur Nahrungsmittelhilfe beträgt für das Jahr 1990 125 Mio. \$. Drei Mio. US \$ werden für drei Jahre zur technischen Unterstützung der Einführung eines Arbeitsmarktes bereitgestellt. Staatliche Garantiekredite für den Export werden in Höhe von 200 Mio. US \$ jährlich für Polen und Ungarn durch die Eximbank zur Verfügung gestellt. Im Bereich des Umweltschutzes werden zur Sanierung Krakaus als auch zur Verbesserung der Umwelttechnologie in Kohlekraftwerken werden 38 Mio. US \$ für drei Jahre gewährt. vier Mio. US \$ dienen für drei Jahre der Verbesserung der medizinischen Ausrüstungen und Versorgung. Insgesamt, einschließlich des Beitrags der USA zum Stabilisierungsfond von 200 Mio. US \$, umfaßt der gesamte Unterstützungsbetrag der USA für Polen 715 Mio. US \$. Nicht miteingerechnet sind neuere Vereinbarungen, über die keine Informationen vorliegen. Ähnlich wie mit der Bundesrepublik haben die Vereinigten Staaten im Oktober 1989 mit Polen ein Investitionsschutzabkommen verabschiedet.⁹⁰

Großbritannien

Die britische Regierung stellt für 5 Jahre einen sog. Know-How-Fonds in Höhe von 50 Mio. Pfund, d.h. ca. 80 Mio. US \$, für die Ausbildung von Wirtschaftsfachleuten zur Verfügung. 15 Mio. Pfund, ca. 23 Mio. US \$, werden für die technische Hilfe bei landwirtschaftlichen Projekten bereitgestellt. Der britische Beitrag zum Stabilisierungsfonds umfaßt 100 Mio. US \$. Weitere Hilfen für Polen wurden nach dem Abschluß des IWF-Abkommens angekündigt.

Frankreich

Die französische Regierung gewährte Polen Kredite von ca. 4 Mrd. Francs, davon 9 Mio. Francs, etwa 1,45 Mio. US \$, für die Modernisierung der polnischen Wirtschaft und etwa 2 Mrd. Francs, ca. 320 Mio. US \$ für Handelskredite. 90 Mio. Francs, d.h. 14,5 Mio. US \$, sind für einen speziellen Ausbildungsfonds vorgesehen. 900 Mio. Francs wurden schon in früheren Handelskrediten vergeben. Der französische Beitrag zum Stabilisierungsfond betrug 100 Mio. US \$.

Italien

Die italienische Regierung vergab ca. 400 Mio. US \$ an Garantiekrediten, die vorrangig für Investitionsprojekte bestimmt sind. Hinzu kommt ein Fond zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen kleineren und mittleren Betrieben

⁹⁰ Polen schützt Investitionen, in: NfA vom 18.1989.

beider Länder in Höhe von 36 Mio. US \$. Neben dem Beitrag zur Nahrungsmittelhilfe der EG beteiligte sich Italien mit 6,4 Mio. US \$ an zusätzlicher Hilfe im Ernährungsbereich. Während des Besuches von Mazowiecki in Italien wurden Polen weitere 77 Mio. US \$ für eine zweite Kreditlinie gewährt. Hinzu kommen Hilfen bei der Ausbildung von Managern und bei Stipendien. Der italienische Beitrag zum Stabilisierungsfond betrug 100 Mio. US \$.

Japan

Die japanische Wirtschaftshilfe für Polen und Ungarn erreichte Ende 1989 80 Mio. US \$, wovon 40 Mio. US \$ für die Unterstützung der Wirtschaftsreform (75% für Polen) und 40 Mio. US \$ für Nahrungsmittelhilfe (100%) für Polen bestimmt waren. Schließlich stellte Japan Polen noch 400 Mio. US \$ für Kredite im Rahmen der Eximbank zur Verfügung. Der japanische Beitrag zum Stabilisierungsfonds beträgt 150 Mio. US \$. (Präferenzkredite).

Weitere Länder

Darüber hinaus werden Polen von verschiedensten Ländern Unterstützung in Form von Garantie- oder Präferenzkrediten sowie technische Unterstützung gewährt. Folgende Länder beteiligen sich daran: Dänemark (Investitionskredite und Geschenke für den Umweltschutz), die Niederlande (technische Hilfe, Ausbildung und Investitionsförderung), Irland, Spanien (wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, Exportgarantien und Beitrag zum Stabilisierungsfonds), Kanada (Nahrungsmittelhilfe, Garantiekredite, Beitrag zum Stabilisierungsfonds), Südkorea (Garantiekredite), Norwegen (Garantiekredite, Nahrungsmittelhilfe, Umweltschutz und Ausbildung), Schweiz (Nahrungsmittelhilfe, Beitrag zum Stabilisierungsfonds), Schweden (Umweltschutz, Ausbildung und Consulting), Türkei (Lebensmittelhilfe, Garantiekredite).

Bilanz der westlichen Hilfe

Schon Anfang Dezember wurde deutlich, daß die von westlichen Industrieländern Polen zugesagte Wirtschaftshilfe 10 Mrd. US \$ für drei Jahre übersteigt. Dies wurde von polnischer Seite von Witold Trzeciakowski bestätigt, der als Minister ohne Geschäftsbereich in der polnischen Regierung für die Abwicklung der westlichen Wirtschaftshilfe verantwortlich ist. Damit werden die bereits Ende Juni 1989 von der Solidarnosc geäußerten Vorstellungen, die damals auf westlicher Seite vielfach auf Unverständnis und Kritik stießen, überschritten.⁹¹ Der Betrag stellt indes nur einen Bruchteil der Unterstützung dar, die jetzt der DDR zum Übergang zur Verfügung gestellt wird. Allerdings ist der Zeitdruck in der DDR auch weitaus größer.

⁹¹ Mehr Finanzhilfen an Polen, in: NFA vom 7.12.1989.

TABELLE 5: Zugesicherte Hilfe und Finanzunterstützung durch die Ländergruppe 24 für Polen ohne Nahrungsmittelhilfe und Stabilisierungsfond (Stand 10.1.1990)

| Staaten | Summe in Mio. US \$ | Form der Hilfe oder Unterstützung |
|----------------------|---------------------|--|
| Länder der EG | | |
| - gemeinsames Budget | 220 | |
| - Länderzahlungen | 110 | Geschenke für die fachliche Umstrukturierung |
| USA | 533 | * |
| Japan | 850 | Garantiekredite |
| | 25 | technische Hilfe |
| Österreich | 75 | Garantiekredite |
| | 5 | technische Hilfe |
| Schweiz | 100 | Garantiekredite |
| Finnland | 21 | Geschenke f.d. Umweltschutz |
| Schweden | 154 | Garantiekredite |
| | 46 | Geschenke f.d. Umweltschutz |
| Dänemark | 41 | Geschenke f.d. Umweltschutz |
| Norwegen | 170 | Garantiekredite |
| | 2 | technische Hilfe |
| Holland | 100 | Garantiekredite |
| Groß Britannien | 80 | technische Hilfe |
| Frankreich | 300 | Garantiekredite |
| | 150 | Präferenzkredite |
| | 14 | technische Hilfe |
| Italien | 400 | Garantiekredite |
| | 36 | Präferenzkredite |
| BRD-Deutschland | 1470 | Garantiekredite |
| Türkei | 100 | Garantiekredite |
| Kanada | 30 | Garantiekredite |
| Insgesamt | 5032 | |

* Bilaterales Hilfspaket f. Polen vgl. Tabelle 6.

Quelle: Hajkowski, Zagraniczna ..., op. cit. S. 154f.

TABELLE 6: **Bilaterales Hilfspaket für Polen für die Jahre 1989-1992**
(in Mio. US \$)

| Summe in US \$ | Form der Hilfe |
|----------------|---|
| 225 | Nahrungsmittelhilfe |
| 240 | Geschenke f.d. betriebliche Entwicklung |
| 200 | Geschenke f.d. Stabilisierungsfond |
| 200 | Garantiekredite |
| 12 | Geschenke f.d. Entwicklung demokratischer Institutionen |
| 20 | Geschenke f.d. Umweltschutz |
| 14 | Geschenke f.d. wissenschaftlich-kulturellen Austausch |
| 40 | Garantien f.d. OPIC* |
| 2 | Medizinische Hilfe |
| 5 | Geschenke f.d. Umschulung v. Arbeitskräften |
| 985 | Insgesamt |

* OPIC = Overseas Private Investment Cooperation

Quelle: Hajkowski, Zagraniczna ..., op.cit. S. 155.

V. Marktorientierte Reformen und westliche Wirtschaftshilfe - Ansätze und erste Erfahrungen

1. ANPASSUNGSPROGRAMME FÜR OSTEUROPA? EINIGE GRUNDÜBERLEGUNGEN ZUR WESTLICHEN WIRTSCHAFTSHILFE

Zweifellos befindet sich Europa in einer historischen Periode. Ganz Mittel- und Osteuropa durchläuft einen grundlegenden Wandel in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft. Entwicklungen wurden eingeleitet, die noch vor einem Jahr kaum denkbar erschienen. Polen spielte neben Ungarn in diesem Prozeß eine Vorreiterrolle. In Polen wird seit September 1989 zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg eine Regierung von einem nichtkommunistischen Ministerpräsidenten geleitet. Ungarn hat sich eine neue pluralistische Verfassung gegeben und sich als demokratische Republik konstituiert. Es ist offensichtlich, daß Gorbatschows neue Politik einen weiten Spielraum für die interne Entwicklung in den osteuropäischen Ländern geschaffen hat. Selbst die DDR, Tschechoslowakei und Rumänien, bisher Exponenten eines harten Kurses, änderten sich Ende 1989 in einer atemberaubenden Weise. Europa ist in eine neue Phase der Nachkriegsentwicklung eingetreten.

Der Westen steht nun wiederum vor der Aufgabe, seine politischen aber auch wirtschaftlichen Beziehungen gegenüber diesen Ländern neu zu definieren. Neben den sicherheitspolitischen Fragen stehen Probleme der Wirtschaftsbeziehungen im Mittelpunkt der öffentlichen Überlegungen. Dabei gerät Polen angesichts der dramatischen Entwicklungen in der DDR fast in den Hintergrund, obwohl sich hier, neben Ungarn, die Frage der Wirtschaftshilfe zu allererst gestellt hat. Zudem stehen wir nach dem Besuch von Bundeskanzler Kohl auch in den historisch belasteten deutsch-polnischen Beziehungen an einem Wendepunkt. Die Bandbreite der Meinungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Unterstützung der Reformen reicht von bedingungsloser Unterstützung bis zur Ablehnung von Hilfen solange keine funktionierende Marktwirtschaft in diesen Ländern etabliert ist. Besondere Brisanz gewinnt die Frage der Wirtschaftshilfe dadurch, daß mit der Sowjetunion, die nun auch im Kreis der Hilfesuchenden auftaucht, neue Dimensionen zur Debatte stehen.

Schon zu Beginn muß darauf hingewiesen werden, daß die Frage der Wirtschaftshilfe für die osteuropäischen Reformen notwendigerweise einen starken politischen Akzent hat, der sich aus den mittel- und langfristigen Interessen des Westens ergibt. Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa sind so tiefgreifend, daß sie das gesamte internationale Beziehungsgeflecht berühren. Die Neugestaltung der West-Ost-Beziehungen auf politischer und sicherheitspolitischer Ebene ist mittel- und langfristig ohne eine Umgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen nicht denkbar. Ein weiteres "ökonomisches Abdriften" dieser Länder, d.h. ein weiterer ökonomischer Rückfall gegenüber dem Westen, würde sich ohnehin langfristig als ein eigener destabilisierender Faktor herausstellen, der die politischen Integrationsprozesse in Richtung auf ein vereinigtes Europa unterlaufen müßte.⁹² Kurzfristig ist die Frage der wirtschaftlichen Unterstützung, oder auch Hilfe, nicht zuletzt deshalb so dringlich, weil gerade die reformfreudigsten Länder Polen und Ungarn sich in einer Wirtschaftskrise befinden, die die Reformen diskreditieren und die den Demokratisierungsprozeß in diesen Ländern akut gefährden kann.

Die negativen Erfahrungen der 70er Jahre mit Wirtschafts- und speziell Kredithilfen für osteuropäische wie auch Entwicklungsländer, schärfen den Blick für die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen einer effizienten wirtschaftlichen Unterstützung. Nur zu deutlich ist in Erinnerung, welche Unsummen westlicher Gelder in staatlichen Bürokratien und einem ineffizienten Wirtschaftssystem verschwanden. Die Erfahrungen der Entwicklungshilfe haben gezeigt, daß auch in unterentwickelten Ländern marktwirtschaftlicher Prägung westliche Wirtschaftshilfe in parasitären Staatsbürokratien vergeudet wurden. Es ist deshalb legitim, die Frage nach den Konzeptionen und Instrumenten zu stellen, mit denen die politischen und wirtschaftlichen Prozesse in den osteuropäischen Ländern gefördert werden

⁹² auf diesen Aspekt wies auch der polnische Ministerpräsident Tadeusz Mazowiecki anläßlich eines Besuches der ILO in Genf hin, vgl. hierzu: BPA/Ostinformationen vom 13.6.1990.

sollen, die dem Interesse der Menschen in diesen Ländern aber auch den Interessen der Geberländer an einem grundsätzlichen Wandel dieser Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme entsprechen. Hinzu kommt eine Verantwortung gegenüber dem internationalen Finanzsystem, das bei einer weiteren Verschärfung der Verschuldungsproblematik in eine ernste Krise mit unabsehbare Folgen für die Weltwirtschaft geraten könnte.

Unter diesen Bedingungen ist eine verantwortungsvolle Konzipierung der westlichen Wirtschaftshilfe für Osteuropa einschließlich der Sowjetunion angebracht. Das Ausmaß der oben dargestellten Probleme macht zudem deutlich, daß westliche Hilfe nicht an den Symptomen der Wirtschaftskrise ansetzen kann. Ohne einen grundsätzlichen Wandel der Strukturen und Mechanismen des Wirtschaftssystems, das die eigenen kreativen Kräfte freisetzt, würden westliche Hilfsmaßnahmen wieder verpuffen. Sie sollten zudem vorrangig so eingesetzt werden, daß sie neue marktwirtschaftliche Strukturen und Verhalten fördern. Im Kern geht es um Hilfe zur Selbsthilfe. Dabei kann von der These ausgegangen werden, daß der Wirkungsgrad einer positiven Beeinflussung der Reformentwicklungen in Osteuropa auch davon abhängt, ob die westlichen Länder in der Lage sind, sich auf ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen zu einigen.

Die erste Voraussetzung erfolgreicher Wirtschaftshilfe muß, wie schon im vorhergehenden Kapitel dargestellt und am polnischen Beispiel diskutiert, in einer konzeptionellen Konsistenz des Reformprogramms gesehen werden. In Kapitel III wurde auf das polnische Reformkonzept und auf dessen Ergebnisse eingegangen. Setzen wir im günstigsten Falle eine solche konzeptionelle Konsistenz voraus, dann hat eine umfassende marktwirtschaftliche Umgestaltung in diesen Ländern mit folgenden Problemen und Defiziten zu kämpfen, aus denen sich auch Ansätze einer externen Unterstützung dieser Prozesse ergeben.

Kurz- bzw. mittelfristig:

- Kernstück des Anpassungsprogramms ist eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik (Lohn- und Kreditbremsen, Subventionsabbau), die gleichzeitig mit einer umfassenden Preisliberalisierung, einer außenwirtschaftlichen Öffnung sowie der Einführung einer Teilkonvertibilität mit Freigabe des Wechselkurses einhergeht. Diese Maßnahmen sind notwendig, um die Inflationsspirale aufzuhalten, reale Preise einzuführen und den Wettbewerb auch kurzfristig über ausländische Konkurrenz zu fördern. Sie bergen jedoch die Gefahr von zusätzlichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten in sich. Dabei soll der Wechselkurs durch Interventionen in einer Übergangsphase auf einem bestimmten Niveau gehalten werden, um sowohl den inländischen Unternehmen als auch Ex- und Importeuren eine gewisse Stabilität zu garantieren. Stabilisierungskredite bzw. Schenkungen können als wichtige Reserve dienen, um den Wechselkurs und die Zahlungsbilanz zu stabilisieren (vgl. Stabilisierungskredit für Polen).

Eine weitere kurzfristige Entlastung der Zahlungsbilanz ist bei hochverschuldeten Ländern wie Polen durch Umschuldungen zu erreichen.

- Aus Stabilisierungsmaßnahmen bei der Inflationsbekämpfung können ökonomische und soziale Schwierigkeiten entstehen. Zu nennen sind hierbei u.a. kurzfristige Versorgungsengpässe bei lebenswichtigen Gütern z.B: Nahrungsmitteln, Medikamente. Ferner ist eine drastische Reduzierung des Lebensstandards zu erwarten, so daß vor allem sozial schwache Schichten an den Rand des Existenzminimums abdriften. Hinzu kommt eine durch den Strukturwandel zu erwartende Arbeitslosigkeit. In diesem Bereich sind möglicherweise kurzfristige Hilfsmaßnahmen nötig.
- Qualifikationsdefizite bestehen auch in einem kurzfristigen Zeitraum, in dem ein entsprechendes Stabilisierungsprogramm eingeleitet wird. Dabei geht es sowohl um Fragen der makroökonomischen Steuerung als auch um die Konzipierung und Durchführung der ordnungspolitischen Umgestaltung. Diese Defizite benötigen eine kurz- und mittelfristige wirtschaftspolitische Beratung.

Mittel- und langfristig:

- Die umfassende Umgestaltung der Wirtschaft nach marktwirtschaftlichen Prinzipien verlangt einen entsprechenden Institutionenapparat mit dem dafür erforderlichen qualifizierten Personal. Dies betrifft den Aufbau einer den westlichen Standards entsprechenden Statistik, eines Bankensystems, einer Sozial- und Arbeitslosenversicherung etc. Hier kann das westliche Ausland sowohl technische Beratungshilfe als auch langfristige Ausbildungsprogramme fördern.
- Der Umbau der Wirtschaft muß nicht nur mit Änderungen in den makroökonomischen Institutionen, sondern auch mit Anpassungen auf betriebswirtschaftlicher Ebene einhergehen. Neben dem Problem der Privatisierung, das die betriebliche "Motivation" grundlegend beeinflußt und auf das schon zuvor eingegangen wurde, gilt es ein qualifiziertes Management, Buchführung und Investitionsrechnung etc. einzuführen. Gerade in der betriebswirtschaftlichen Ausbildung besitzen sozialistische Länder erhebliche Defizite, die auch durch vom Ausland unterstützte Beratungs- und Ausbildungsprogrammen behoben werden müssen.
- Die außenwirtschaftliche Abschottung und einseitig auf die Schwerindustrie orientierte Wirtschaftspolitik der ehemals sozialistischen Länder führte zu Wirtschaftsstrukturen, die weder dem inländischen Bedarf entsprechen noch im internationalen Wettbewerb bestehen bleiben können. Ein tiefgreifender Strukturwandel ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und im Zuge einer Privatisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft notwendig. Dieser Prozeß kann entscheidend durch ausländische Investitionen und Kredite unterstützt werden.

- Mittel- und langfristig ist eine hohe Auslandsverschuldung wie im Falle Polens eine starke Belastung für die Wirtschaft. Sie verursacht permanente Zahlungsbilanzprobleme und möglicherweise finanzielle Belastungen, die sich negativ auf Wirtschaftsentwicklung und Strukturwandel auswirken. Sie stellen grundsätzlich die Kreditwürdigkeit des Landes in Frage und setzen ungünstige Voraussetzungen für Privatinvestitionen. Deshalb ist eine deutliche Reduzierung der Auslandsverschuldung sinnvoll, die sowohl eigene Anstrengungen (Zulassung des Swap) als auch Konzessionen seitens der Gläubiger verlangt.
- Die bisherige Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik führte zu einer weitgehenden Vernachlässigung des Umweltschutzes und, vor allem in den letzten Jahrzehnten, der Infrastruktureinrichtungen. In beiden Bereichen besteht ein enormer Nachholbedarf. Fehlende Infrastruktur behindert den Strukturwandel und ausländische Investitionen. Beim Umweltschutz sind nicht nur die Lebensqualität in den Ländern selber, sondern auch globale Interessen berührt. Von seiten des Westens ist technische und finanzielle Hilfe in diesen Bereichen angebracht.

2. KURZFRISTIGE MAßNAHMEN

2.1. Stabilitätshilfe und kurzfristige Beratung

Die vorhergehenden Ausführungen machen deutlich, wie entscheidend eine rasche außenwirtschaftliche Öffnung, einschließlich der Konvertibilität und der Preisliberalisierung, für die gesamte Wirtschaftsreform ist. Der westliche Beitrag eines Stabilisierungsfonds gab der polnischen Regierung den Mut und die finanzielle Absicherung zu diesem Schritt. Hinzu kamen die Umschuldungen, die Polen eine Atempause bei Zinszahlungen und Tilgungen einräumten und die Zahlungsbilanz weiter entlasteten. Die gemeinsame Aktion der westlichen Länder, die in Verbindung mit dem IWF durchgeführt und mit einem umfassenden Anpassungsprogramm ausgestattet wurde, ist deshalb positiv zu bewerten und sollte auch für andere Länder, die sich für einen raschen Übergang zur Marktwirtschaft entschlossen haben, ins Auge gefaßt werden.

Erstaunlich ist, daß die polnische Regierung angesichts der Stabilität des Wechselkurses (9500 Zł = 1 US \$) und einem hohen Leistungsbilanzüberschuß mit dem Westen, den Stabilisierungsfonds nicht anzutasten brauchte. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht nur positiv zu beurteilen. Die inländische Rezession und die deutliche Abwertung des Zlotys veranlaßten die Produzenten zunehmend auf ausländische Märkte auszuweichen. Dennoch ist der hohe Leistungsbilanzüberschuß weniger auf gestiegene Exporte als vielmehr auf einen drastischen Importrückgang (vor allem bei Vorleistungen) zurückzuführen. Dies war das Ergebnis einer extremen Verteuerung westlicher Einfuhren, was jedoch vor allem bei industriellen Vorprodukten die rezessive Wirkung verstärkte. Ein solch hoher Leistungsbilanzüberschuß ist deshalb in einer Phase der binnenwirtschaftlichen Reform und Stabilisierung sicherlich

nicht wünschenswert. Um die rezessiven Wirkungen der Einfuhrsenkung zu vermeiden, wurden verschiedene Importerleichterungen (Zollsenkungen etc.) angekündigt.

Positiv zu bewerten ist auch die kurzfristige wirtschaftspolitische Beratung, die vor allem durch die internationalen Organisationen IWF und Weltbank erfolgt. Hinzu kommt, daß etliche polnische Ökonomen, die während des Kriegsrechts emigrierten, nach Polen zurückkehrten und als Berater tätig sind. Zu überlegen ist, falls dies nicht schon partiell geschieht, auch kurzfristig Berater für laufende wirtschaftspolitische Fragen bereitzustellen und zu finanzieren. Dies gilt auch für die Bereitstellung von Büro-Einrichtungen (PCs).

2.2. Sozialpolitische Flankierung

Polen durchläuft eine kritische Periode, in der soziale Spannungen aufgrund der Einführung der geplanten drastischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen entstehen können. Es wäre nicht nur für Polen, sondern auch für den Reformprozeß in anderen sozialistischen Ländern ein Drama, wenn die erste nicht-kommunistische Regierung Polens aufgrund interner Konflikte scheitert. In einigen Bereichen kann der Westen die Spannungen mildern. Dies betraf zunächst den Nahrungsmittelmarkt. Die Europäische Gemeinschaft und verschiedene andere Länder erklärten sich relativ rasch dazu bereit, eine Nahrungsmittelhilfe bereitzustellen. Nach dem Stand vom 31. Januar 1990 beträgt der Gesamtwert der Nahrungsmittelhilfe der EG für Polen in einem Zeitraum von 3 Jahren 370 Mio. US \$. (Davon ist nur der Beitrag Großbritanniens auf eine Quote von 5 Jahren berechnet). Der Gesamtwert dieser Hilfe des Westens beträgt 570,5 Mio. US \$: Somit stellt die EG den größten, die Vereinigten Staaten mit 125 Mio. US \$ den zweithöchsten Beitrag.⁹³

Auf die Problematik dieser Hilfe wurde im Kapitel IV hingewiesen. Zu betonen ist an dieser Stelle nochmals, daß es sich, wenn überhaupt, nur um kurzfristige Maßnahmen handeln darf, da weder in Polen noch in anderen osteuropäischen Ländern tatsächlich ein lebensbedrohlicher Mangel an Nahrungsmitteln herrscht. Wenn eine solche Hilfe aufgrund kurzfristiger Versorgungsengpässe nötig wird, ist allerdings rasches und unbürokratisches Handeln erforderlich. Mittel- und langfristig sollte allerdings eine solche Hilfe nicht konzipiert werden, da ungünstige Effekte auf die Erzeugerpreise und damit falsche Anreize für die Agrarproduzenten zu erwarten sind. Wie schnell sich Knappheiten in Überschusssituationen verwandeln können, wenn die Nachfrage reduziert und Gleichgewichtspreise herrschen, belegt das polnische Beispiel nach Einführung der Reform.

Die zu erwartende Arbeitslosigkeit ist zumindest in einer Übergangsfrist unvermeidlich. Umschulungs- und Arbeitslosenprogramme sind zur sozialen Abfederung und als Anpassungshilfe notwendig. Auch in diesem Bereich

⁹³ T. Lamacz: Stan, perspektywy i formy koordynacji pomocy dla Polski, in: Rinki Zagranicze, Nr. 44-45, 3.5.1990

könnten die westlichen Länder in einer Übergangsfrist eine spezielle Unterstützung gewähren, um die sozialen Kosten der wirtschaftlichen Umgestaltung zu mildern. Dies gilt insbesondere für die Umschulung von Arbeitnehmern, da im Zuge der Umstrukturierung der Wirtschaft neue Qualifikationen benötigt werden. Das beste Sozialprogramm ist allerdings eine Umstrukturierung und ein dynamisches Wachstum der Wirtschaft, um langfristig sichere Arbeitsplätze zu schaffen.

3. MITTEL- UND LANGFRISTIG WIRKENDE MAßNAHMEN

Die mittel- und langfristig orientierten Maßnahmen müssen darauf zielen, marktwirtschaftliche Strukturen zu unterstützen und die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaftsreformen zu verbessern. Halten wir uns vor Augen, daß wir es mit Wirtschaftssystemen zu tun haben, in denen durch Entprivatisierung, Entmarktung und Entmonetarisierung die Kenntnisse von marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen weitgehend verloren gegangen sind. Hinzu kommt, daß die Ökonomen dieser Länder nur sehr vereinzelt über ein theoretisches und praktisches Wissen der Funktionsweise westlicher Marktwirtschaften verfügen.

3.1. Hilfen beim Aufbau makroökonomischer Institutionen

Radikale Wirtschaftsreformen stehen vor der Aufgabe, wesentliche Institutionen von Marktwirtschaften zu etablieren und die ordnungspolitischen Voraussetzungen einer wirksamen prozeßpolitischen Steuerung zu schaffen. Hier besteht ein weites Betätigungsfeld für westliche Hilfe, um den Aufbau dieser Institutionen, einschließlich der Ausbildung von Mitarbeitern und Führungspersonen voranzutreiben. Die Unterstützung kann von der Beratung bei der Reorganisation des statistischen Apparates, des Banken- und Finanzsystems, der Ministerien, der wirtschaftlichen Forschungsinstitute, Unterstützung bei der Reprivatisierung der Wirtschaft, beim Aufbau einer Anti-Monopolbehörde bis zu Hilfen bei der Reorganisation des Sozialsystems und beim Aufbau von Arbeitsämtern reichen. Damit würden in den entscheidenden Teilen der Wirtschaftsreform Unterstützung angeboten und die "Lernkosten" reduziert.

Eine der schwierigsten aber wichtigsten Aufgaben einer marktorientierten Wirtschaftsreform besteht darin, einen Kapitalmarkt und ein funktionierendes Bankensystem zu etablieren. In Polen wurde zu Beginn des Jahres das Bankensystem von einer ein- auf eine zweistufige Struktur umgestellt, d.h. die Zentralbank ist fortan für die typischen Aufgaben im Bereich der Geldpolitik und Geldemission zuständig, während die Geschäftsbanken im Kreditgeschäft tätig sein sollen. Obwohl diese Reform formal vollzogen wurde, sind Änderungen nur langsam feststellbar. Zudem stößt die Bildung eines Kapitalmarktes in sozialistischen Wirtschaftssystemen auf verschiedene Hindernisse und Widerstände. Einer davon ist die dominierende Position des Staatseigen-

tums in den wichtigsten Bereichen der Wirtschaft. Andere sind die informellen Beziehungen zwischen den staatlichen Betrieben und den Banken und der fehlende Wettbewerb zwischen ihnen. Ohne eine Privatisierung in vielen Bereichen der Wirtschaft, einschließlich des Bankenbereichs, lassen sich diese informellen Beziehungen nicht durchbrechen, was u.a. das jugoslawische Beispiel zeigt.

Gerade im Bankensektor sind westliche Länder in der Lage, wichtige Hilfestellung zu leisten. Diese können zunächst Ausbildungshilfe für bestehende Institutionen und wirksame technische und organisatorische Unterstützungen umfassen. Hilfreich wäre es auch, wenn westliche Banken direkt in Polen aktiv würden, bzw. wenn internationale Hilfgelder durch Zweigniederlassungen westlicher Banken abgewickelt würden. Ein solches Vorgehen hätte vier Vorteile: Erstens könnte die Hilfe gezielt im Rahmen von Kreditprogrammen an klar definierte Adressaten bzw. Aufgabenbereiche nach den üblichen Kreditprüfungsverfahren gelangen. Zweitens wäre es Hilfe zur Selbsthilfe, wenn die Gelder im Rahmen eines revolving Fonds als zinsgünstige Kredite eingesetzt und mit den Rückzahlungen zugleich neue Kredite vergeben würden. Drittens könnte eine gezielte Unterstützung privater Neugründungen die Wettbewerbsstrukturen in der Wirtschaft fördern. Viertens würden durch das Engagement westlicher Kreditinstitute in Polen zugleich die Wettbewerbsstrukturen im Bankensektor gestärkt.

Die westlichen Länder und Institutionen haben die Bedeutung des Bankensektors und des Kapitalmarktes für eine Wirtschaftsreform erkannt und umfassend reagiert. Mit Hilfe technischer Berater der Zentralbank-Abteilung des IWF soll im Laufe des Jahres 1990 die polnische Nationalbank in eine unabhängige Währungsinstitution umgewandelt werden. Der IWF hat zwar schon vielen Zentralbanken in der Dritten Welt technischen Beistand geleistet, doch ist die polnische Herausforderung einzigartig: Zum ersten Mal wird eine Zentralbank in ihrer technischen Ausstattung von Grund auf neu errichtet und die Verantwortlichen werden zugleich mit der Geldpolitik und dem Einsatz der entsprechenden geldpolitischen Instrumente vertraut gemacht. In der aus zwanzig Experten bestehenden Abteilung des IWF zur Beratung der Mitgliedsländer stehen allein in diesem Jahr vier ausschließlich Polen zur Verfügung.⁹⁴

Dabei hilft nicht nur der IWF, sondern auch eine Hilfstruppe der Zentralbanken westlicher Industrienationen, die ihre Beratung nahezu kostenlos zur Verfügung stellen. Der IWF ist dabei als Koordinator der Hilfe mehrerer westlicher Notenbanken tätig, die sich jeweils ihre verschiedenen Aufgabenbereiche aufgeteilt haben. So ist die Bank von Frankreich für den Aufbau der Bankenaufsicht zuständig, die Bank von England stellt ihre Erfahrungen für den Aufbau von Geldmarkt- und anderen kurzfristigen Papieren als Instrument der Geldpolitik zur Verfügung. Die Niederländische Notenbank ist für die Datenerfassung und deren Aufbereitung für die Geldmarkt- und

⁹⁴ In Polen entsteht mit westlicher Hilfe eine neue Zentralbank, in: FAZ vom 12.4.1990.

Zahlungsbilanzstatistik sowie für die Entwicklungen am Devisenmarkt verantwortlich. Zudem hilft sie das Berichtssystem für die Erfassung der Daten der Geschäftsbanken aufzubauen. Das Clearingsystem zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs innerhalb des Bankensystems wird von der amerikanischen Notenbank entwickelt. Die Deutsche Bundesbank gewährt technische Hilfe für die Devisenmarktoperationen und die österreichische Notenbank entwickelt mit den polnischen Zentralbankern das interne Rechnungswesen und die Rechnungsprüfungsverfahren. Hinzu kommt, daß die Weltbank die Computer- und Telekommunikationssysteme finanziert sowie Personal ausbildet und technische Hilfe leistet. Sie kümmert sich zudem in Abstimmung mit dem IWF um den Aufbau eines Geschäftsbankensystems. Im IWF herrscht Optimismus darüber, daß bis zum Ende des Jahres 1990 die polnische Nationalbank soweit restrukturiert ist, daß sie ihre geldpolitischen Aufgaben im Rahmen des Stabilisierungs- und Reformprogramms erfüllen kann.⁹⁵

Hinzu kommen noch freiwillige private Initiativen, u.a. aus den USA. Dort hat sich ein "freiwilliges Corps für den Finanzsektor" gebildet, das unter Führung prominenter Amerikaner entsteht. Zu ihnen zählt u.a. Cyrus Vance, der einstige Außenminister der Vereinigten Staaten. Dieser freiwilligen Vereinigung gehören 10 Generaldirektoren führender amerikanischer Finanzunternehmen an, die eine Woche lang den polnischen Finanzbereich eingehend durchleuteten. Sie wollten Polen beim Aufbau wettbewerbsfähiger Banken und eines gut funktionierenden Kapitalmarkts beraten. Im Gepäck dieser Gruppe befand sich ein fertiger Gesetzentwurf zur Etablierung eines Kapitalmarkts. Angeboten werden auch Traineeplätze in amerikanischen Banken oder Börsen und Hilfen zur Einrichtung international akzeptierter Bewertungs- und Buchführungsverfahren. Weltbank und IWF begrüßten diese Initiative, warnten jedoch auch davor, Polen nicht mit ausländischen Ratschlägen und Hilfsangeboten zu überschwemmen. Diese seien zwar gut gemeint, könnten aber auch beträchtlichen Schaden anrichten, sofern sie nicht sorgfältig koordiniert würden. Insgesamt scheint es, daß sich im Bereich der Finanzreform und der Umgestaltung der Geschäftsbanken die westlichen Industrieländer in ihren Hilfsangeboten überbieten. Allein 16 ausländische Missionen haben von Mitte April bis Mitte Mai Polen in verschiedenen Aspekten der Reform des Währungsbereichs beraten. Die polnische Regierung hat die Gefahr zu vieler Missionen erkannt, und sowohl die Weltbank als auch die IFC (International Financial Cooperation) um Koordinierungshilfe gebeten. Der IFC hat zudem die Aufgabe übernommen, nach dem Muster der Zentralbankenreform in Polen auch ausländische Fachleute und Finanzinstitute zur Umgestaltung des Geschäftsbankensystems zusammenzubringen.⁹⁶

⁹⁵ In Polen entsteht ..., op. cit.

⁹⁶ Für Polen ein privates "freiwilliges Finanz-Corps aus Amerika", in: FAZ vom 28.5.1990.

3.2. Hilfen bei Beratung und Ausbildung

Neben Beratungs- und Ausbildungsprogrammen auf makroökonomischer Ebene ist es notwendig, daß der Westen auch die Ausbildung auf betrieblicher Ebene fördert. Dies ist besonders dringlich, da es in diesen Wirtschaftssystemen keine den westlichen Maßstäben entsprechende Buchführung gibt und die betriebswirtschaftlichen Kenntnisse von den mittleren bis zu den Spitzenpositionen in der Wirtschaft unterentwickelt sind. Sie basierten in der Vergangenheit primär auf Bewertungskriterien des zentralen Planungssystems. Einige Länder haben hier schon Ausbildungsprogramme für Polen vorgeschlagen. Dies gilt insbesondere für Großbritannien, das 200 Mio. US \$ für eine Managementausbildung bereitstellen will. Auch die Bundesrepublik hat mit dem jüngsten Abkommen zur Aus- und Weiterbildung Rahmenbedingungen geschaffen. Man sollte sich jedoch Klarheit über die konkrete Realisierung und Wirksamkeit solcher Programme verschaffen. Der Effekt wäre gering, wenn man nur die alten Betriebsleiter für zwei oder drei Monate auf eine westliche Managementschule schicken würde, selbst wenn einige Spezialbereiche vorstellbar sind, wo auch kurzfristige Schulungsprogramme sinnvoll eingesetzt werden können.

Wenn es um die Herausbildung einer neuen hochqualifizierten Führungsschicht in der Wirtschaft geht, dann muß in längeren Zeiträumen gedacht werden. Zu überlegen ist, ob nicht westliche Firmen talentierte junge Polen für ein oder mehrere Jahre in ihren Firmen arbeiten lassen, damit diese im praktischen Wirtschaftsleben konkrete Erfahrungen sammeln können. Auch die Joint-Ventures bieten sich an, jungen Leuten sofort die westlichen betriebswirtschaftlichen Methoden vertraut zu machen. Die Praxis eines westlich geführten Unternehmens bewirkt mehr als lange theoretische Schulungen. Zudem sollte die Ausbildung der Inhaber und Mitarbeiter von Klein- und Mittelbetrieben, des Handwerks und von Personen, die neue Unternehmen gründen wollen, unterstützt werden. Dies sollte vorrangig über Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft (Handwerker- und Unternehmensverbände) geschehen, vorausgesetzt sie existieren schon. Zudem ist die Gründung von Managementschulen in Polen anzuregen. Die erste wurde bereits im Oktober 1989 in Warschau eröffnet.⁹⁷

In diesem Zusammenhang sind Überlegungen der EG zu erwähnen, eine europäische Stiftung für Berufsausbildung zu gründen und ein Programm zur Förderung der Mobilität im Hochschulbereich in die Wege zu leiten. Der Stiftung soll die Aufgabe zukommen, die mittel- und osteuropäischen Länder bei der Ermittlung ihres Ausbildungs- und Umschulungsbedarfs zu unterstützen. Zudem soll sie Informationen über Unterstützungsmaßnahmen sammeln und koordinieren. Die EG-Kommission beabsichtigt auch, multilaterale Expertenteams und Kofinanzierungen im Ausbildungsbereich zu fördern. Dabei soll das Schwergewicht auf die berufliche Grund- und Weiterbildung gelegt werden. Ein weiterer Schwerpunkt des Ausbildungsprogramms zielt auf

⁹⁷ Business-School startet in Polen, in: NfA vom 10.8.1989

die Steigerung der Mobilität von Studenten, Lehrern und Administratoren sowie auf die Organisierung gemischter europäischer Ausbildungsvorhaben unter Beteiligung von Hochschulen und Unternehmen mittel- und osteuropäischer Länder. Betriebswirtschaftliche Ausbildung und das Erlernen europäischer Sprachen sollen dabei im Zentrum stehen.⁹⁸ Die EG-Kommission hat Anfang Januar dieses Sonderprogramm unter dem Namen "Tempus" verabschiedet.⁹⁹

3.3. Polens Altlast - Die Schuldenproblematik

Auf den Stand der Schuldenproblematik wurde schon eingegangen (in Kapitel IV, Abschnitt 3). Es dürfte kaum realistisch sein, daß Polen aus den laufenden Leistungsbilanzüberschüssen in den kommenden Jahren den Zins- und Tilgungsdienst bestreiten kann. Um die schon angesprochenen negativen Auswirkungen permanenter Zahlungsbilanzprobleme zu vermeiden, muß, vereinfacht gesprochen, etwas auf der Passiv-Seite der Kapitalbilanz geschehen. Die Möglichkeiten sind: Streichung der Schulden, Rückkauf der Verbindlichkeiten zu einem deutlich niedrigen Nennwert (verbunden mit einem speziellen Fonds zur Finanzierung dieser Rückkäufe) und ein "debt-equity-swap" bzw. einer Veräußerung staatlicher Vermögensanteile zur Schuldentilgung. Während bei den ersten beiden Varianten die Belastung eindeutig auf der Gläubigerseite liegt, ist sie bei einem "debt-equity swap" eher auf der Schuldnerseite, da die Gefahr besteht, daß die Vermögenswerte unterbewertet werden.

Was die beiden ersten Verfahren betrifft, ist grundsätzlich eine Sonderbehandlung Polens gegenüber anderen hochverschuldeten Ländern ökonomisch kaum zu rechtfertigen. Es könnten zugunsten Polens allenfalls politische Argumente ins Feld geführt werden. (Übergang vom Kommunismus zur Demokratie; außenpolitische Faktoren), dann muß auch politisch entschieden werden. Allerdings sind Konzessionen, wie sie schon für andere Länder praktiziert werden (u.a. die Schuldenstreichungen für Mexiko, Brady Plan) grundsätzlich auch für Polen anwendbar. Folgende Ausgangslage ist zu berücksichtigen: Polen benötigt nicht nur eine Schuldenreduzierung, sondern auch neues Kapital. Zudem ist eine umfassende und rasche Privatisierung die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der marktwirtschaftlichen Umgestaltung. Ein entscheidendes Problem der Privatisierung ist aber der Kapitalmangel sowohl zum Kauf des Vermögens (dieses könnte verbilligt oder sogar kostenlos abgegeben werden), als auch für Neuinvestitionen.

Ähnlich wie in anderen sozialistischen Ländern befindet sich das gesamte Vermögen in Staatseigentum, d.h. die Möglichkeit der Tilgung über breit angelegte Vermögensübertragungen besteht. Es läge durchaus im Interesse Polens, wenn mittels eines "debt-equity-swap" Vermögensanteile gegen

⁹⁸ Ungerer: Die Entwicklung, op.cit., S. 231.

⁹⁹ EG-Kommission....., op.cit.

ausländische Forderungen verkauft werden, um damit auch die Privatisierung zu beschleunigen. Dem Argument eines "Ausverkaufs polnischen Vermögens" muß entgegengehalten werden, daß sowohl die Schuldenbelastungen als auch die wirtschaftlichen Folgen einer Verzögerung der Privatisierung weitaus schwerer wiegen. Zudem kann man über verschiedene Vorschriften gewährleisten, daß nicht sämtliche Vermögensanteile an Ausländer gehen und der "swap" an verschiedene Anreize gekoppelt wird, um in Polen neu zu investieren. Welche Lösungen gefunden werden, ist sicherlich noch Gegenstand vieler Verhandlungen und weitgehend auch eine politische Frage.

3.4. Umstrukturierung und außenwirtschaftliche Öffnung

Die Umstrukturierung der polnischen Wirtschaft ist eine mittel- bis langfristige Aufgabe. Nur so können zukunftssträchtige Wirtschaftszweige geschaffen und dauerhaft Arbeitsplätze gesichert werden. Ohne eine außenwirtschaftliche Öffnung und ausländische Investitionen ist diese Herausforderung nicht zu bewältigen. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage, wie diese Umstrukturierung neben den eigenen polnischen Anstrengungen durch Hilfe von außen unterstützt werden könnte. Hierbei stehen u.a. Strukturanpassungskredite der Weltbank, ein Marshall-Plan für Osteuropa, bilaterale Garantiekredite für Investitionen zur Diskussion. Hinzu kommen Fragen wie weitere Handelserleichterungen und die EG-Assoziierung Polens. Auf diese Themen, einschließlich der Problematik von Joint-Ventures und Direktinvestitionen wird im folgenden eingegangen.

Ein neuer Marshall-Plan für Osteuropa?

In der Diskussion über wirtschaftliche Hilfe für Osteuropa wurde auch ein Marshall-Plan für Osteuropa, speziell für Polen und Ungarn, vorgeschlagen. Die Vorstellungen gingen dahin, einen Fonds aus Beiträgen verschiedener Länder zu bilden und damit vorrangig die Gründung von privaten Unternehmen zu unterstützen. Dieses Programm könnte durch verschiedene nationale oder internationale Institutionen, u.a. durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder eine Europäische Entwicklungsbank durchgeführt werden.¹⁰⁰ Schon jetzt ist dieser Vorschlag indirekt durch die Gründung einer Europäischen Entwicklungsbank (siehe Kapitel IV Abschnitt 4), für spezielle Kreditprogramme für Osteuropa, verwirklicht worden. Die Grundsätze der Kreditpolitik sollten sich an einer vorrangigen Förderung von Privatunternehmen ausrichten. Mit der Rückzahlung (einschließlich der an die Inflationsrate gekoppelten Zinsen) könnte dann ein revolvingender Fonds entstehen, aus dem weitere Kredite vergeben werden. Die Kredite müßte die Bank nach international üblichen Prüfungsverfahren vergeben.

¹⁰⁰ Bonn soll Wirtschaftsprogramm auf den Weg bringen, in: Handelsblatt vom 18.9.1989

In Polen und den anderen osteuropäischen Ländern können nicht die beeindruckenden Resultate eines "Marshall-Plans", wie in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, erwartet werden. Es muß daran erinnert werden, daß in Osteuropa Wirtschaftsstrukturen vorherrschen, in denen privates Unternehmertum und freie Marktstrukturen über Jahrzehnte nicht existierten. Obwohl in Deutschland während des Nationalsozialismus die Wirtschaft zentral gesteuert wurde, so waren doch Marktstrukturen und Unternehmertum nicht völlig eliminiert. Dennoch ist auch für Polen zu erwarten, daß private Initiativen relativ schnell in den Konsumgütersektoren entstehen, was schon innerhalb des letzten Jahres begonnen hat. Externe Hilfe könnte eine wichtige Initialzündung für solche Entwicklungen sein. Damit wäre ein aktiver Beitrag dazu geleistet, von der Angebotsseite die Konsumgütermärkte stärker ins Gleichgewicht zu bringen. Zudem werden dadurch Wettbewerbsstrukturen in der Wirtschaft gefördert. Dies setzt allerdings voraus, daß durch eigene polnische Anstrengungen ein günstiges Klima für die Gründung von Privatunternehmen geschaffen wird.

Mit einer solchen Politik könnte eine dauerhafte, gesunde Wirtschaftsentwicklung auf der Grundlage von privaten Klein- und Mittelbetrieben entstehen. Deshalb sollte man sich bei der Wirtschaftsförderung nicht an staatlichen Großprojekten orientieren. Dies gilt auch für die Förderung des Handwerks. Ergänzt werden könnte dies durch spezielle Programme für Privatunternehmer und Handwerker (Management-Training) und die Förderung von verschiedenen diese Sektoren unterstützenden Institutionen (institutional building). Dies ist schon in einigen Initiativen vorgesehen, könnte jedoch noch erweitert werden. Neben einer Beratung in betriebswirtschaftlicher Hinsicht, wären die Förderung von Messebeteiligungen und der Marktübersicht sowie der Aufbau bzw. die Förderung von Handwerks-, Industrie- und Handelskammern in Erwägung zu ziehen.

Wohin mit dem neuen Geld? - Zur Problematik der Abwicklung der Hilfe

Eine teure Erfahrung ist, daß der Westen keine ungebundenen Kredite an osteuropäische Länder vergeben sollte. In der Vergangenheit sind diese Kredite in den alten Strukturen versickert, ohne daß sich die Wirtschaftssysteme änderten bzw. international wettbewerbsfähig wurden. Dies war im wesentlichen durch die Mechanismen des zentralen Planungssystems und die spezifische Konstellation im politischen System Polens bedingt, doch auch im Rahmen von marktorientierten Reformen besteht das Risiko, daß ausländische Kredite in den noch immer existierenden Bürokratien verschwinden. Deshalb muß der Westen neue Instrumente entwickeln, um einen effektiven Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Dies setzt projektorientiertes Vorgehen voraus. Ausgewählte Vorhaben sollten von westlichen Institutionen u.a. von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Weltbank, der Europäischen Entwicklungsbank oder von Consulting-Firmen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin geprüft werden.

Doch selbst bei einem projektorientierten Ansatz ergeben sich unter den gegenwärtigen Umständen Probleme. Wie sollen angesichts der noch immer bestehenden Preisverzerrungen und wirtschaftlichen Instabilitäten Projekte sinnvoll bewertet werden? Welche Institutionen sollen die Projektdurchführung überprüfen? Wer wird haftbar gemacht, wenn solche Projekte fehlschlagen? Dies alles zeigt, daß ordnungspolitische und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen für einen sinnvollen projektorientierten Ansatz bestehen müssen. Hier hat Polen schon wichtige Schritte eingeleitet. Entscheidend sind allerdings die internen Reformmaßnahmen, die in den nächsten zwei Jahren zu einem entscheidenden Durchbruch zur Marktwirtschaft führen sollen.

In diesem Zusammenhang muß daran erinnert werden, daß auch in der Entwicklungspolitik nicht immer gute Erfahrungen mit dem projektorientierten Ansatz gemacht wurden. Dort, wo staatliche Gelder vergeben werden und der Mangel besonders groß ist, besteht immer die Gefahr von Korruption und Unterschlagung. Dies ist selbst in unserem politischen und wirtschaftlichen System, das über umfassende Öffentlichkeit und Kontrollen verfügt, bekannt. In Entwicklungsländern und auch in sozialistischen Ländern, denen weitgehend demokratische Strukturen fehlen, ist das Ausmaß der Korruption und der persönlichen Bereicherung ungleich stärker. Zwar befindet sich Osteuropa in einem tiefgreifenden Demokratisierungsprozeß, doch ist kurzfristig nicht mit einer Eindämmung der Korruption zu rechnen, wenn nicht die Eigentumsverhältnisse grundlegend neu geordnet und das Prinzip der persönlichen Haftung bzw. die Möglichkeit der Vermögenssicherheiten bei der Kreditvergabe voll durchgesetzt ist.

Gerade in Übergangsphasen, in denen sich der Zugang zu knappen Ressourcen teilweise noch in administrativer Hand befindet, besteht ein hervorragender Nährboden für persönliche Bereicherungen. Deshalb kann trotz bester Kontrollen bei projektgebundenen Mitteln eine Verschwendung von öffentlichen Geldern nicht ausgeschlossen werden. Dies führt zu der Schlußfolgerung, daß der Einsatz solcher projektgebundenen Mittel auf das Minimum zu begrenzen ist. Positiv anzumerken ist, daß Polen mit der Preisliberalisierung und Beseitigung der zentralen Allokation der Inputs wichtige Schritte zur Beseitigung dieser korruptionsfördernder "Mischstrukturen" gemacht hat, obwohl die Eigentumsverhältnisse noch nicht klar geregelt sind. Wird der projektorientierte Ansatz verfolgt, dann müssen folgende Regeln beachtet werden:

- Genaue und sorgsame Prüfung der Projekte durch aus- und inländische Experten sowie die Durchführung eines ständigen Monitoring, d.h. Überprüfung der Projektdurchführung.
- Eine Konzentration der Mittel auf wenige ausgewählte Bereiche, die nachweisbare Erfolge in einer überschaubaren Zeitspanne versprechen.
- Eine substanzielle Beteiligung des Empfängerlandes an den gemeinsamen Projekten.

- Die Abwicklung der Projekte möglichst unter Mitwirkung westlicher Organisationen und Institutionen.
- Eine internationale Abstimmung der Initiativen.

Grundsätzlich sollte über neue Finanzierungsmethoden nachgedacht werden. Zu überlegen wäre, die überwiegend staatlichen Vermögenswerte zu verkaufen oder als Bankgarantien einzusetzen. Außerdem stellt sich die Frage, warum man dem Staat Geld leihen sollte, wenn grundsätzlich der Privatsektor gefördert werden soll. Wenn osteuropäische Länder einschließlich der Sowjetunion Teile ihres Vermögens (Beteiligung an Bodenschätzen, Grund, Immobilien und Unternehmen) anbieten und den Investoren gleichzeitig Schutz bieten, wird die Finanzierung der Reformen in Osteuropa sicherlich einfacher zu organisieren sein.¹⁰¹

Probleme der Koordination und "Absorption"

Problematisch ist die potentielle Konfusion der Hilfe, falls sie nicht entsprechend koordiniert wird. Bilaterale und multilaterale Initiativen bergen die Gefahr von Überlappungen in sich. Schon jetzt wurde der Ruf nach einer internationalen Agentur laut, die entsprechende Koordinierungsaufgaben übernimmt, da die bisherigen Institutionen dieser Aufgabe nicht gerecht werden konnten.¹⁰² Der Koordinationsauftrag der G 24 an die EG besteht zwar, er beschränkt sich allerdings mehr auf gegenseitige Information als auf echte Abstimmung der Vorhaben.¹⁰³ Dabei ist zu berücksichtigen, daß nicht nur einzelne Staaten, sondern, wie im Falle der Bundesrepublik, auch einzelne Landesregierungen in der "Hilfe" tätig sind. Eine Koordinierung ist indes notwendig, wenn man sich an die haarsträubenden Beispiele aus der Entwicklungspolitik erinnert, als einzelne Geberländer bei der Projektvergabe gegeneinander ausgespielt wurden, bzw. die eine Seite nicht wußte, was die andere tat. Eine internationale Koordinierung der Maßnahmen ist deshalb einzufordern.

Auch in Warschau wird das Problem der Koordinierung des Kreditzuflusses, der Geschenke und Hilfsangebote auf wissenschaftlich-technischer Ebene offen angesprochen. Gegenwärtig wird die Koordinationsfunktion dort von verschiedenen Institutionen, u.a. dem KERM (Ökonomisches Komitee beim Ministerrat), der polnischen Nationalbank, dem Außenhandelsministerium, dem zentralen Planungsamt und der Agentur für Auslandsinvestitionen übernommen. Bisher haben sich noch keine wirksamen Mittel für die Koordinierung der Hilfe entwickelt, was nicht zuletzt mit der neuen Art und dem ungeheuren Umfang der zu bewältigenden Probleme und

¹⁰¹ Volkseigentum könnte zur Sicherung von Auslandskrediten herangezogen werden, in: Handelsblatt vom 28.12.19989.

¹⁰² Polen takes western agencies into new territory, in: Financial Times vom 10. Oktober 1989.

¹⁰³ Gespräch in der EG im April 1990

Aufgaben zusammenhängt. In Polen will man, daß kommerzielle Banken die Kreditentscheidungen auf dem Hintergrund von Risiken und Sicherheiten vollziehen. Dadurch soll ein möglichst effizienter Einsatz der knappen Investitionsmittel erreicht werden. Dennoch wird dafür plädiert, die Entscheidung über die Kreditvergabe den zentralen Institutionen zu überlassen.

Ein weiteres Problem der westlichen Hilfe ist das der "Absorbtionsfähigkeit", d.h. die Frage, wie viel Geld bzw. Investitionen unter den gegebenen Strukturen wirklich sinnvoll eingesetzt werden können. Dieses Problem entsteht, wenn aufgrund politischer Zusagen oder sogar haushaltstechnischer Gründe, Geld ausgegeben werden muß, sinnvolle Projekte und Institutionen aber fehlen bzw. erst aufgebaut werden müssen, um diese Gelder "abfließen" zu lassen. Nichts fürchtet, etwas polemisch formuliert, ein "Entwicklungsbürokrat" mehr, als die Nicht-Erfüllung des "Mittelabflusses". Entsprechende Probleme zeichnen sich schon mit Osteuropa, speziell Polen ab. Dies gilt insbesondere für die Anfang 1990 zusätzlich bewilligten Mittel für Polen und Ungarn, die innerhalb eines Jahres ausgegeben werden müssen. Im Vordergrund sollte nicht die Höhe, sondern die Bewilligung und gesicherte Durchführung von sinnvollen Projekten stehen.

Handelserleichterungen und die Rolle der EG

Die Europäische Gemeinschaft besitzt zweifellos eine Schlüsselrolle in der weiteren Reformentwicklung Osteuropas. Angesichts des Versagens des RGW als wirksames Integrationsinstrument gewinnt die EG eine besondere Attraktivität für die osteuropäischen Länder. Ihr fällt es zu, ein Modell einer wirtschaftlichen Kooperation mit den reformorientierten Ländern in Mittel- und Osteuropa zu entwickeln. Ohnehin sind schon wichtige Kompetenzen im Bereich der Handelspolitik in den Händen der Gemeinschaft. Wenn von der Perspektive eines Vereinten Europas ausgegangen wird, dann darf dieses Europa nicht an der deutschen Grenze enden. Für diese Länder muß langfristig die Perspektive gegeben sein, sich auch ökonomisch in den Prozeß der europäischen Integration miteinzugliedern.

Die EG hat mit Polen wie auch mit den anderen ehemaligen sozialistischen Ländern spezielle Abkommen geschlossen, die wichtige Handelserleichterungen beinhalten. Polen und Ungarn wurden in das System der allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer einbezogen (vgl. Kapitel IV Abschnitt 4). Darüberhinaus erreichte Warschau mit fast allen Ländern Handelserleichterungen, d.h. Anwendung der Meistbegünstigungsklausel, mit Ausnahme Islands und Südkoreas. Zudem sind Verbesserungen beim allgemeinen Präferenzsystem mit Australien, Österreich, Japan, Kanada, Neuseeland und USA erreicht worden.¹⁰⁴ Hinzu kommen noch Handelskredite und Kredite der Eximbank, die 1,53 Mrd. US \$ betragen. Den größten Anteil dieser Kredite gewährte Japan in der Höhe von 0,5 Mrd. US \$, Frankreich von

¹⁰⁴ Stan, op.cit.

320 Mio. US \$, und die österreichische Kreditanstalt Bankverein eine Summe von 250 Mio. US \$.

Die Perspektive muß jedoch eine Assozierung Polens mit der EG sein. Die außenwirtschaftliche Öffnung und Integration in der EG ist ein wichtiger Motor für die inneren Reformen Osteuropas, da eine erfolgreiche Kooperation Öffnung und marktorientierte Wirtschaftsreform dieser Volkswirtschaften voraussetzt. Ohne die Konvertibilität der Währungen, freie Preisbildung und die Abkehr von der Diskriminierung ausländischer gegenüber inländischen Anbietern kann eine solche Wirtschaftsintegration nicht funktionieren. Diese klare Abhängigkeit zwischen der wirtschaftlichen Kooperation und der Wirtschaftsreform sollte immer wieder verdeutlicht werden.

Joint-Ventures und ausländische Direktinvestitionen

Weitaus wichtiger als neue Kredite, die erneut die Gefahr einer wachsenden Verschuldung beinhalten können, sind direkte Investitionen privater westlicher Unternehmen in Polen und in Osteuropa insgesamt. Ein wichtiges Instrument sind hierfür Joint-Ventures, d.h. Gemeinschaftsunternehmen. Polen hat, ähnlich wie Ungarn schon 1989, ein sehr weitreichendes Joint-Venture Gesetz verabschiedet, Direktinvestitionen in Polen zuläßt. Gewinne, die durch Export erwirtschaftet werden, können nach Abzug einer Einkommensteuer problemlos ins Ausland transferiert werden. Im Moment ist eine Übertragung von Zloty-Gewinnen noch nicht möglich. In dem Investitionsschutzabkommen mit der BR-Deutschland wurde eine schrittweise Liberalisierung des Gewinntransfers bis 1998 vereinbart. Die fehlende volle Konvertibilität muß als ein Schwachpunkt des Reformkonzeptes angesehen werden. Die polnische Regierung hat eine Neureglung des Gewinntransfers angekündigt, die auf eine Verkürzung des Zeitraums zur Einführung der vollen Konvertibilität hinausläuft.

Seit Verabschiedung des neuen Joint-Venture-Gesetzes konnte man in Polen einen deutlichen Anstieg neugegründeter Gemeinschaftsunternehmen feststellen. Insbesondere Firmen der BR-Deutschland sind an solchen Unternehmungen beteiligt. Dabei zeichnet sich seit Anfang des Jahres 1990 eine rasche Steigerung in der Zahl der genehmigten Projekte ab (vgl. Tabelle 5). Aus Informationen des zentralen Planungsamtes geht hervor, daß bis Mitte Februar 1990 insgesamt 16 Genehmigungen für umfassendere Kooperationsprogramme und 259 für Investitionsprojekte mit ausländischem Kapital vergeben wurden. 195 der Investitionsprojekte zielen auf eine Verbesserung der Binnenmarktversorgung, 130 auf Rohstoffeinsparungen, 129 auf Energieeinsparungen, 82 arbeitssparende Projekte und 103 Vorhaben auf eine Verminderung der Importabhängigkeit zielen. Etwa 70% der Projekte besitzen zudem einen exportfördernden Charakter, wovon 90% der Vorhaben auf einer Ausfuhrsteigerung in den konvertiblen Währungsbereich ausgerichtet sind. Der Gesamtwert des ausländischen Kapitalanteils in diesen gemischten Unternehmen beträgt etwa 7,3 Mrd. US \$. Der größte Teil der Gruppe

TABELLE 7: Geographische Struktur der genehmigten Joint-Ventures

| | Stand 1989 | I-III 1990 |
|--|------------|------------|
| 1. Bundesrepublik Deutschland (318) und Westberlin (49) | 369 | 118 + 19 |
| 2. Schweden | 84 | 28 |
| 3. Österreich | 60 | 21 |
| 4. Vereinigte Staaten | 0 | 21 |
| 5. Großbritannien | 9 | 11 |
| 6. Frankreich | 42 | 16 |
| 7. Holland | 36 | 15 |
| 8. Italien | 35 | 13 |
| 9. Schweiz | 29 | 10 |
| 10. Belgien | 25 | 5 |
| 11. Kanada | 24 | 3 |
| 12. Dänemark | 19 | 10 |
| 13. Sowjetunion | 14 | 4 |
| 14. Lichtenstein | 10 | 1 |
| 15. Norwegen | 8 | 3 |
| 16. Finnland | 7 | 2 |
| 17. Spanien | 6 | 2 |
| 18. Australien | 6 | 2 |
| 19. Israel | 4 | 4 |
| 20. Libanon | 4 | |
| 21. Türkei | 3 | 1 |
| 22. Syrien | 3 | |
| 23. Jugoslawien | 3 | |
| 24. Griechenland | 3 | 3 |
| 25. Panama | 2 | |
| 26. Thailand | 2 | |
| 27. Japan | 1 | |
| 28. Jordanien | 1 | |
| 29. Singapur | 1 | 1 |
| 30. Tunesien | 1 | |
| 31. Portugal | 1 | |
| 32. Malaysia | 1 | |
| 33. Ägypten | 1 | |
| 34. | | 1 |
| 35. Hongkong | | 1 |
| 36. Luxemburg | | 2 |
| insgesamt | 867 | 343 |
| <i>Die Tätigkeitsstruktur</i> | | |
| 1. Agrar- und Ernährungswirtschaft | | 24% |
| 2. Dienstleistungen | | 19% |
| 3. Leichtindustrie | | 17% |
| 4. Chemische und Pharmazeutische Industrie | | 9% |
| 5. Touristik und Hotelbau | | 8% |
| 6. Bauwesen und Baumaterial-industrie | | 7% |

Quelle: Material der Agentur für Auslandsinvestitionen in Warschau

(111) besteht aus Projekten, bei denen der ausländische Kapitalanteil zwischen 0,6 bis 5 Mio. US \$ liegt. Dagegen sind 85% des gesamten ausländischen Kapitalvolumens in 45 Projekten engagiert. Hier beträgt der Investitionseinsatz je Projekt über 25 Mio. US \$.¹⁰⁵

Die Angaben bestätigen, daß ausländisches Kapital immer noch spärlich nach Polen fließt, und es sich weitgehend um kleinere und mittlere Projekte handelt. Zwar besteht Interesse an Investitionen, potentielle Investoren zögern jedoch wegen anhaltender administrativer Hemmnisse und anderen Schwierigkeiten. Auslandsinvestitionen werden durch verschiedene infrastrukturelle und bürokratische Hindernisse gehemmt. Hier seien nur die Probleme der Telekommunikation und des Transportes angesprochen (vgl. nächsten Abschnitt). Vor allem Großunternehmen setzen als Voraussetzung eines weiteren Engagements ihrer Firmen eine Verbesserung der Infrastruktur vor allem der Kommunikationsmöglichkeiten voraus.¹⁰⁶ Diese Schwierigkeiten wurden auch auf einem Investitionsforum der Unido und einer britischen Consulting Firma deutlich. Was die einzelnen Branchen betrifft, so zeigte sich das Ausland am meisten an der Agrar- und Nahrungsmittelverarbeitung, und der Telekommunikation interessiert, die amerikanischen Firmen besonders an der polnischen Energiewirtschaft.¹⁰⁷

Wichtiges Instrument zur Förderung von Auslandsinvestitionen in Polen sind seitens der Bundesrepublik die Hermes-Bürgschaften (vgl. Kapitel IV Abschnitt 5.1.). Voraussetzung war jedoch ein Investitionsschutzabkommen, das im November 1989 unterzeichnet wurde. Weitere Investitionsschutzabkommen hat Polen mit Australien, Belgien, Frankreich, Spanien, Großbritannien, Italien, Kanada, Südkorea, der Schweiz, Schweden, der USA und der Türkei abgeschlossen.¹⁰⁸ Bei staatlich garantierten Krediten für westliche Exporte und Investitionen wurden Polen für 1990 eine Summe von 2,75 Mrd. US \$ eingeräumt. Die größten Geberländer sind hier: Italien mit zwei Kreditlinien, einmal von 409 und zum anderen von 77 Mio. US \$, es folgt die Bundesrepublik die im Rahmen von Hermes für 1990 eine Summe von 458 Mio. US \$ zur Verfügung gestellt. Garantiekredite können nur auf Grundlage eines geprüften Antrages genutzt werden, d.h. die tatsächlich bewilligten Summen können unter den zugestandenen Mitteln liegen. Einen hohen Kreditrahmen für Investitionen gewährte Südkorea mit 450 Mio. US \$ sowie die europäische Investitionsbank mit 275 Mio. US \$. In diesem Bereich müssen auch die Kredite der Weltbank mit 360 Mio. US \$ hinzugezählt werden.¹⁰⁹

Politische und ökonomische Stabilität ist ein entscheidendes Kriterium für private Investitionen im Ausland. Dies gilt auch für Polen. Hier hat die

¹⁰⁵ Lamacz: Stan, op. cit.

¹⁰⁶ Ohne telefonieren.... op.cit.

¹⁰⁷ Polen sucht Auslandskapital, in: NfA vom 22.6.1990.

¹⁰⁸ Stan, op.cit.

¹⁰⁹ Stan, op.cit.

polnische Regierung schon Erfolge zu verbuchen, doch stellt die sich zu langsam vollziehende Privatisierung noch ein Hemmnis für größere Auslandsinvestitionen dar. Im Zuge der eingeschlagenen marktwirtschaftlichen Reformen muß Polen zudem mit Ländern konkurrieren, die schon lange stabile marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen besitzen. Außerdem haben die Veränderungen in der DDR und der CSFR dazu geführt, daß diese beiden nach westeuropäischen Maßstäben infrastrukturell besser ausgestatteten Länder, plötzlich zu ernsthaften Konkurrenten für Polen im Wettbewerb um Auslandsinvestitionen geworden sind. Die polnischen Hoffnungen, daß 1990 rund 50 Mio. US \$ (netto) in Polen investiert werden, bleiben unerfüllt. Das heißt, daß trotz der durch verschiedene Kanäle anlaufenden Milliarden Dollarhilfe für Polen, das Land in diesem Jahr bestenfalls mit einem Viertel jener Investitionen rechnen kann, die Ungarn gewährt werden. Schon im letzten Jahr konnte Ungarn bereits 180 Mio. US \$ (netto) an Auslandsinvestitionen verbuchen.¹¹⁰

Nach Meinung westlicher Consulting Firmen und Geschäftsleuten wird eine breite ausländische Investitionsentwicklung in Polen auch durch das Unvermögen der Agentur für Auslandsinvestitionen behindert. Außer der Schwierigkeit mit ihr in Kontakt zu treten, besitzt sie keine ausländischen Vertretungen und keine Büros in den Hotels, in denen sich die ausländischen Gäste aufhalten. Es fehlen die Mittel, um die Investitionsmöglichkeiten in Polen aus ökonomischer und rechtlicher Sicht darzustellen. Die Agentur besitzt ferner keine ausreichenden Computer-Informationssysteme, die den westlichen Geschäftsleuten in fast jedem anderen Land zur Verfügung stehen. Zu überlegen ist, ob der Ausbau der Agentur zu einem Investitionsförderungszentrum nicht unterstützt werden sollte. Ein solches Zentrum könnte neben der Agentur, entsprechende Rechtsanwaltskanzleien, Notare, Consultingfirmen und Geschäftsvertretungen umfassen. Dies würde es ermöglichen, Geschäftsabschlüsse rasch zu tätigen und den bürokratischen Aufwand zu minimieren..

3.5. Infrastruktur und Umweltschutz

Oben ist bereits im Zusammenhang mit der Notwendigkeit ausländischer Direktinvestitionen auf infrastrukturelle Defizite hingewiesen worden. Der katastrophale Zustand der Infrastruktur, insbesondere der Telekommunikation stellt ein schwerwiegendes Hindernis für ausländische Investoren dar. Ein drastisches Beispiel für Infrastrukturdefizite, die sofort negative Auswirkungen auf die Außenbeziehungen haben, ist das völlig veraltete und wenig leistungsfähige Telefonnetz. So besitzt Polen nur 82 Telefonleitungen, die in die Bundesrepublik führen und 144 Leitungen, die von der Bundesrepublik nach

¹¹⁰ Ohne telefonieren.....op.cit.

Polen geschaltet werden können. Man halte sich vor Augen, daß die Bundesrepublik der wichtigste westliche Wirtschaftspartner Polens ist.¹¹¹

Ohne entsprechende Infrastruktur ist ein erfolgreiches Wirken ausländischer Unternehmen kaum denkbar. Die Verbesserung einer in vielen Bereichen katastrophalen Infrastruktur ist vorrangig Aufgabe der polnischen Seite, doch könnten, insbesondere dort, wo diese für die Intensivierung ausländischer Beziehung wichtig sind, Unterstützungsmaßnahmen ansetzen. Dies gilt für die Telekommunikation, das Hotelwesen, ausgewählte Bereiche im Transport, u.s.w. Man sollte sich daher zunächst auf wenige für die ökonomische Integration Polens in die Weltwirtschaft bedeutsame Bereiche konzentrieren. Direktinvestitionen und Joint-Ventures könnten zu diesem Zweck besonders gefördert werden.

Ein anderer Bereich westlicher Hilfe betrifft den Umweltschutz. Einige Regionen Polens gehören zu den am stärksten verschmutzten Gebieten auf der ganzen Welt. Dies betrifft vor allem das oberschlesische Industrieviertel. Dem Land fehlt es an Technologie und Ressourcen, um der Luft- und Wasserverschmutzung wirksam entgegenzutreten, obwohl der Umweltschutz im neuen Regierungsprogramm hohe Priorität erhielt. Die Umweltproblematik macht nicht an den Grenzen der Nationalstaaten halt. Es liegt in unserem eigenen Interesse, in Bereichen, die uns besonders betreffen, Hilfestellungen zu leisten. Einige skandinavische Länder haben z. B. besonders bei der Reinhaltung der polnischen Gewässer Unterstützung angeboten, da durch die Verunreinigungen die gesamte Ostsee erheblich belastet wird.

Auch die EG will im Umweltbereich die mittel- und osteuropäischen Länder unterstützen. Die Aufgabenziele sind, die Belastungen durch industrielle Emissionen zu verringern, die Sicherheit im Nuklearbereich zu verbessern, die Abwässer zu reinigen, ein Überwachungsnetz für die Luft- und Wasserverschmutzung zu schaffen, schädliche Abfälle zu beseitigen und Spezialisten in diesen Sektoren auszubilden.¹¹² Die EG will bei allen RGW-Staaten (mit Ausnahme der Sowjetunion) im Rahmen des Phare-Programms mindestens ein Drittel der neu bewilligten 500 Mio. ECU für Umweltprojekte ausgeben. Sie beabsichtigt auch, den osteuropäischen Ländern die Hilfe der demnächst einzurichtenden europäischen Umwelt-Agentur zukommen zu lassen.¹¹³ Ende Mai 1990 erörterte die EG-Kommission das von den USA angeregte Projekt eines Umwelt-Koordinationszentrums mit Sitz in Budapest. Dabei setzte sich offensichtlich die Meinung durch, daß die Chancen gut seien, das Projekt in den nächsten Monaten einzuleiten.¹¹⁴

Im Januar 1990 gewährte auch die Weltbank Polen einen Kredit von 15 Mio. US \$ für den Umweltschutz. Dieses Geld soll vor allem für den Ankauf von

¹¹¹ P. Owers: Telephone problems hang up Polands advancement goals, in: Los Angeles Times vom 2.10.1990.

¹¹² EG-Kommission, op.cit.

¹¹³ Die EG sagt den Staaten in Osteuropa Hilfe zu, in: Handelsblatt vom 18.6.1990.

¹¹⁴ Positive Bilanz, op.cit.

modernen Einrichtungen zur Überwachung von Verunreinigungen verwendet werden.¹¹⁵ Die technische Hilfe, worunter vor allem Mittel für Ausbildung und Umweltschutz zusammengefaßt werden, betragen insgesamt 612,9 Mio. US \$. Den größten Beitrag leistet hier Großbritannien (allerdings vor allem im Ausbildungsbereich) mit 103 Mio US \$, Dänemark mit 72,0 Mio. US \$, die Vereinigten Staaten mit 46 Mio. US \$ und Schweden mit 35,5 Mio. US \$. Nur im Falle der USA ist diese Quote auf ein Jahr festgelegt, während bei den anderen der Zeitraum auf zwei bis 5 Jahre ausgerichtet ist.¹¹⁶

VI. Reform und westliche Wirtschaftshilfe - Perspektiven und Probleme

Polen wird in den nächsten Jahren eine kritische Phase der ordnungspolitischen Umgestaltung und der Wirtschaftsentwicklung durchlaufen. Es sollen die wesentlichen Elemente der Marktwirtschaft eingeführt und eine Stabilisierung sowie Umstrukturierung der Wirtschaft eingeleitet werden, was nicht ohne Opfer geschehen kann. Trotz der schwierigen ökonomischen und gesellschaftspolitischen Situation ist die Chance eines grundlegenden Durchbruchs zur Marktwirtschaft nicht zuletzt wegen der außenpolitischen Rahmenbedingungen noch nie so groß wie heute. Ökonomische Unterstützung ist von westlicher Seite notwendig und steht im Prinzip auch nicht mehr zur Debatte, zumal es dem Westen schlecht anstände, über Jahre totalitäre Regime mit Krediten unterstützt und letztlich stabilisiert zu haben, jetzt aber einem Land die Hilfe zu verweigern, daß sich auf dem Weg von der kommunistischen Diktatur zur Demokratie und Marktwirtschaft befindet.

Doch soll an das fast schon zum Allgemeinplatz gewordene Prinzip "Hilfe zur Selbsthilfe" erinnert werden. Es trifft den Kern. Der Westen ist weder in der Lage noch sollte er Willens sein, ökonomische Unterstützung zu gewähren, wenn nicht eigene Anstrengungen zur Beseitigung der internen Entwicklungshemmnisse und zur Entfaltung der eigenen Ressourcen mobilisiert werden. Wir wissen zudem, daß marktwirtschaftlich ausgeprägte Volkswirtschaften auch verschiedenartige Mischsysteme mit sehr unterschiedlichen ökonomischen Ergebnissen hervorgebracht haben. "Hilfe von außen" hat hier kaum über Erfolg und Mißerfolg des Entwicklungsweges entschieden, den marktwirtschaftliche Schwellen- bzw. Entwicklungsländer eingeschlagen haben.

Das Ausmaß westlicher Hilfe wird von der Entschlossenheit der Reformpolitik abhängen. Ohnehin ist der notwendige Kapitalzufluß, der eine längerfristige Umstrukturierung einleiten könnte, nur im Rahmen privatwirtschaftlicher Investitionen möglich. Diese hängen wiederum von den ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ab. Deshalb kann der Westen nicht für

¹¹⁵ Weltbank gewährt Polen Kredit für Umweltschutz, in: Ostinformationen vom 18.1.1990.

¹¹⁶ Stan ..., op.cit.

das Gelingen oder Scheitern der Reform verantwortlich sein. Er kann diese Entwicklung allerdings durch eine intelligente Strategie, die, wie oben aufgezeigt, auf die Förderung marktwirtschaftlicher Strukturen zielt, unterstützen. Dies sind zwar "Risikoinvestitionen", doch zugleich Investitionen für die Zukunft eines neuen vereinten Europas, das gerade in seinem westlichen Teil wichtige Schritte zu einer weiteren Integration unternimmt. Dieser Prozeß innerhalb der EG wird auf die osteuropäischen Länder eine hohe Attraktivität ausüben und es sollte ihnen die Chance gegeben werden, sich in diesen Prozeß einzureihen. Dies kann zu einer der stärksten Antriebskräfte für die erfolgreiche marktwirtschaftliche Umgestaltung werden.