

Quaisser, Wolfgang

Working Paper — Digitized Version

Die polnische Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1991/92.
Schwerpunkt: Ursachen und Interpretationen der
"Übergangszession". Wirtschaftspolitische Optionen der neuen
Regierung

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 153

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Quaisser, Wolfgang (1992) : Die polnische Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1991/92. Schwerpunkt: Ursachen und Interpretationen der "Übergangszession". Wirtschaftspolitische Optionen der neuen Regierung, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 153, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/264873>

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. 153

Oktober 1992

DIE POLNISCHE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG IM JAHRE 1991/92

SCHWERPUNKT:

URSACHEN UND INTERPRETATIONEN DER "ÜBERGANGSREZSSION".
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE OPTIONEN DER NEUEN REGIERUNG

Wolfgang QUAISSER

Gutachten

Erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	i
I. Einleitung	1
II. Einige Anmerkungen zu Konzeption und Grundannahmen des Programms	1
III. Wirtschaftliche Ergebnisse des Jahres 1991 und der ersten Hälfte 1992.....	7
1. Wirtschaftlicher Überblick.....	7
2. Das Haushaltsdefizit	10
3. Inflation und Geldpolitik	14
4. Löhne und Einkommen	16
5. Investitionen	18
6. Industrieproduktion und Bauwesen.....	19
7. Landwirtschaft	25
8. Arbeitsmarkt	27
9. Außenhandel und Zahlungsbilanz	29
IV. Verschiedene Interpretationsmöglichkeiten der "Übergangsrezession"	37
1. Die Unausweichlichkeit von Produktionsrückgängen im Transformationsverlauf.....	38
2. Die Unangemessenheit der IWF-Anpassungsprogramme für post-sozialistische Länder und wirtschaftspolitische Fehler.....	47
3. Zu langsamer Systemwandel als Ursache für Tiefe und Länge der Rezession.....	64
4. Politische Faktoren	70
V. Schluß.....	74

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Wichtige Wirtschaftsindikatoren für das Jahr 1991	8
Tabelle 2	Entwicklung und Struktur der einzelnen Eigentumssektoren nach Wirtschaftszweigen.....	9
Tabelle 3	Struktur des Staatshaushaltes von Januar bis November 1991	12
Tabelle 4	Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt in der ersten Hälfte 1992.....	13
Tabelle 5	Preisentwicklung 1990/91 und im ersten Halbjahr 1992 in verschiedenen Wirtschaftsbereichen	15
Tabelle 6	Entwicklung der Löhne und Sozialleistungen.....	17
Tabelle 7	Entwicklung der Reallöhne	17
Tabelle 8	Entwicklung der Investitionen	19
Tabelle 9	Industrieproduktion 1990 und 1991 in konstanten Preisen nach Sektoren.....	20
Tabelle 10	Entwicklung einzelner Industriezweige 1991.....	21
Tabelle 11	Dynamik und Struktur der Industrieproduktion im ersten Halbjahr 1992.....	22
Tabelle 12	Zahl und Fläche der zur Nutzung übergebenen Wohnungen nach Investoren.....	23
Tabelle 13	Entwicklung der Arbeitslosenquote	28
Tabelle 14	Entwicklung des polnischen Außenhandels.....	32
Tabelle 15	Länderstruktur des polnischen Außenhandels.....	33
Tabelle 16	Saldo im Handel einzelner Wirtschaftszweige	33
Tabelle 17	Außenhandel in konvertiblen Währungen.....	34
Tabelle 18	Zahlungsbilanz Polens in konvertiblen Währungen 1988-1991	35

Verzeichnis der Schaubilder

Abbildung 1	Industrieproduktion 1991/92	24
Abbildung 2	Verschiebung der Nachfrage- und Angebotskurven im Zuge der Transformation	64

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Das Gutachten stellt zunächst Theorie- und Erfahrungshintergründe des "Balcerowicz-Planes" dar, um anschließend die Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1991 und der ersten Hälfte 1992 zu analysieren. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die verschiedenen Interpretationen der vielfach beschönigend als "Übergangszession" bezeichneten wirtschaftlichen Depression. Die Ergebnisse und Schlußfolgerungen der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Verschiedene Theoriefragmente und Erfahrungshintergründe beeinflussten den "Balcerowicz-Plan". Die bisherigen Reform Erfahrungen mit zentralen Planwirtschaften legten es nahe, die Volkswirtschaft möglichst umfassend und rasch zu liberalisieren ("Schock-Therapie") und die Reform auf eine Marktwirtschaft westlicher Prägung auszurichten. Die Ablehnung von Mischsystemen ("Dritter Weg") und die rasche Schaffung kompletter Märkte (Güter-, Kapital-, Arbeits- und Devisenmärkte) lassen sich auch mit wesentlichen Annahmen der traditionellen westlichen Wirtschaftstheorie begründen. Eine weitere Grundlage der Wirtschaftspolitik von Balcerowicz bildeten die Stabilisierungsprogramme des IWF, dessen wirtschaftspolitische Beratung in das polnische Wirtschaftsprogramm eingeflossen ist. Die bisherigen Erfahrungen mit Hyperinflationen zeigen, daß nur ein umfassendes und schockartiges Vorgehen in der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik Erfolg verspricht.

2. Mit dem umfassenden Stabilisierungsprogramm (Anfang 1990), kombiniert mit der weitgehenden Liberalisierung der Preise und des Außenhandels (Einführung einer partiellen Konvertibilität nach Abwertung), erfolgte der richtige Schritt im Übergang zur Marktwirtschaft. Nur ein umfassendes Reformprogramm konnte die Glaubwürdigkeit im In- und Ausland in die polnische Wirtschaftspolitik herstellen. Folglich unterstützte die internationale Gemeinschaft Polen bei der Durchführung des Programms mit einem 1 Mrd. US \$-Stabilisierungskredit. Die konsequente Implementierung des Anpassungsprogramms ermöglichte es Polen auch, weitreichende Schuldenstreichungen (ca. 50%) beim Pariser Klub (staatlich verbürgte Kredite) zu erzielen.

3. Die Ergebnisse des "Balcerowicz-Planes" sind widersprüchlich. Positiv zu bewerten ist, daß die Stabilitätspolitik die Hyperinflation eindämmen konnte. Die korrektive Inflation, d.h. der durch die Preisliberalisierung entstandene Inflationsschub, fiel in den ersten Monaten 1990 höher aus als erwartet, dauerte aber weniger lang als befürchtet. Die Preisliberalisierung brachte die Märkte ins Gleichgewicht, und durch die Liberalisierung des Außenhandels gelang es, die inländische Konkurrenz zu beleben und Exportmöglichkeiten zu schaffen. Nicht erwartet hatte man den hohen Außenhandelsüberschuß und den geringfügig positiven Staatshaushalt des Jahres 1990.

4. Tiefe und Dauer der "Übergangsrezession" übertrafen jedoch das bereits erwartete Ausmaß. Das Nationaleinkommen fiel 1990 um ca. 12%, die Industrieproduktion sogar um 27%, und die Investitionen gingen um 8% zurück. Die Reallöhne verminderten sich um 28%, doch muß berücksichtigt werden, daß aufgrund der vorher bestehenden aufgestauten Inflation die Realeinkommensverminderung statistisch überbewertet ist. Die Rezession setzte sich 1991 mit einem Rückgang des Nationaleinkommens um ca. 8% bis 10% und der Industrieproduktion um ca. 11,9% fort. Die Investitionen sind 1991 weiter um ca. 8% gesunken, wogegen sich die Reallöhne um ca. 2% erhöhten. Die Arbeitslosenquote stieg 1990 auf 6,1% und 1991 auf 11,4%. Während 1990 die sinkende Binnennachfrage die Rezession verstärkte und vor allem Konsumgütersektoren davon betroffen wurden, wirkten sich 1991 der Zusammenbruch des RGW-Handels und die rückläufigen Investitionen auf den Investitionsgütersektor negativ aus.

5. Auch die binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte blieben bedrohlich. Die Inflation, die 1990 bei über 600% lag, verminderte sich zwar 1991, blieb jedoch mit ca. 70% hoch. Das Defizit des Staatshaushaltes stieg aufgrund geringerer rezessionsbedingter Steuereinnahmen, einer schlecht funktionierenden Finanzverwaltung und geringer Finanzdisziplin. Während 1990 die Exporte vor allem in den Westen expandierten und zu einem Überschuß in der Handels- und sogar Leistungsbilanz führten, erzielte Polen 1991 wegen des Einbruchs des RGW-Handels und des starken Importwachstums nur noch einen leichten Überschuß in der Handelsbilanz und mußte eine negative Leistungsbilanz verkraften.

6. In der ersten Hälfte 1992 zeichnete sich eine positive Wende in der Wirtschaftsentwicklung ab. Ab März 1992 stieg die Industrieproduktion. Für die gesamte erste Hälfte 1992 fiel sie noch um ca. 2% gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Das Beschäftigungsniveau blieb mit einer Arbeitslosenquote zwischen 12% und 13% fast konstant. Auch die Inflation fiel im ersten Halbjahr 1992 gegenüber dem Vorjahreszeitraum geringer aus. Als Wachstumsmotor sind vor allem die Ausfuhren zu nennen. Sie stiegen um über 12%, dagegen verringerten sich die Importe um 8%. Handels- und Leistungsbilanz waren im Gegensatz zum Vorjahreszeitraum wieder positiv. Allerdings zeichnet sich in der Landwirtschaft angesichts der großen Trockenheit ein Produktionsrückgang ab. Die Impulse auf die inländische Konjunktur blieben seitens der inländischen Nachfrage gering. Die Investitionen gingen in der ersten Hälfte 1992 weiter um 1,6% zurück, und die Reallöhne waren rückläufig.

7. Das Wachstum erscheint stabiler als die kurzfristigen Produktionsaufschwünge der Vergangenheit, denn es wird von einem positiven Saldo in der Handels- und Leistungsbilanz begleitet. Im Gegensatz zum Jahresende 1990 erlaubt dies eventuell der Nationalbank, die Geld- und Kreditpolitik zu lockern,

ohne eine höhere Inflation zu riskieren. Dabei zeigt sich, daß die Strategie eines exportorientierten Wachstums auch in den post-sozialistischen Ländern greifen kann. Dem steht allerdings das hohe Haushaltsdefizit entgegen, das, wenn es nicht-inflationär finanziert wird, die Kreditmöglichkeiten der Wirtschaft einschränkt. Günstig ist, daß sich keine externen Schocks abzeichnen und der größer gewordene Privatsektor Angebotsreaktionen erwarten läßt. Mitte 1992 waren bereits 41,2% (einschließlich Landwirtschaft sogar 56,3%) sämtlicher Beschäftigter im Privatsektor tätig. Gefährdet ist der wirtschaftliche Aufschwung aber weiterhin durch die hohe Verschuldung der Staatsbetriebe und Banken. Zwar werden Umschuldungsprogramme ausgearbeitet, doch tickt mit diesem Problem eine Zeitbombe, die erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen haben kann.

8. Die Ursachen der Wirtschaftskrise werden unterschiedlich interpretiert. Gegner des "Balcerowicz-Planes" werfen der Regierung eine zu restriktive Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik vor. Außerdem habe Balcerowicz die Preise und den Außenhandel zu umfassend und zu rasch liberalisiert. Diese, interessanterweise vom linken wie rechten politischen Lager, vorgebrachten Einwände münden in dem wirtschaftspolitischen Therapievorschlagn, die Geld- und Lohnpolitik zu lockern und den institutionellen Wandel, insbesondere die Privatisierung, zu verlangsamen (d.h. gradueller vorzugehen). Der Staat soll zudem eine aktivere Rolle in der Industriepolitik übernehmen, die Investitionen fördern und stärkere protektionistische Maßnahmen zum Schutze der inländischen Produktion einleiten.

9. Kritiker des Balcerowicz-Planes übersehen oft, daß sich die polnische Volkswirtschaft bereits Ende der 80er Jahre in einer tiefen Krise befand. Abgesehen von den üblichen Funktions- und Strukturschwächen zentralistischer Wirtschaftssysteme war das Land durch spezifische Probleme (u.a. weitgehende Vergreisung des Kapitalstocks) sowie binnen- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte (u.a. hohe offene und aufgestaute Inflation, hohe Verschuldung) gekennzeichnet. Der Produktionsrückgang begann schon 1989, also vor Beginn des Balcerowicz-Planes. Nichts spricht gegen die Annahme, daß der Verfall der polnischen Volkswirtschaft sich in ähnlicher Weise auch ohne "Schock-Therapie" fortgesetzt hätte, allerdings mit Hyperinflation und ohne rasche marktwirtschaftliche Veränderungen bzw. beginnende Strukturanpassungen. Dies beweist der wirtschaftliche Niedergang jener Länder, die nur partielle Reformen einleiteten.

10. Produktionsrückgänge sind beim Übergang zur Marktwirtschaft unvermeidlich. Notwendig ist zunächst eine Stabilitätspolitik, d.h. die Einschränkung der Gesamtnachfrage, um die Inflation zu kontrollieren. Es gibt kein Beispiel einer solchen Politik ohne rezessive Folgen. Im Falle Polens handelte es sich um

eine Hyperinflation, die nur mit massivem Einsatz restriktiver Instrumente der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik zu bekämpfen war. Zudem erzwingen Nachfrageänderungen und verstärkter Wettbewerb Strukturanpassungen, die Erzeugnisse und Unternehmen vom Markt drängen. Während einerseits die Produktion bestimmter Güter nachfragebedingt rasch sinkt, reagiert andererseits das Angebot auf eine stärkere Nachfrage in anderen Bereichen nur langsam. Im Sozialismus "korrigierten" Betriebe auch ihre Produktionsergebnisse nach oben, da sie nach ihrer Planerfüllung beurteilt wurden. In der Marktwirtschaft werden aus steuerlichen Gründen die Betriebsergebnisse eher niedriger angegeben. Vor allem der sich rasch entwickelnde Privatsektor wird statistisch nur unzureichend erfaßt. Daher ist zu vermuten, daß die Rezession statistisch überzeichnet ist.

11. Exogene Gründe (Wiedervereinigung Deutschlands, Golf-Krieg, Zusammenbruch des RGW-Handels) haben maßgeblich die Wirtschaftskrise Polens verlängert. Traditionelle Exportmärkte sind 1991 verlorengegangen. Viele Industriezweige, die überwiegend den sowjetischen Markt belieferten, gerieten in eine Absatzkrise. Vertreter des "graduellen Ansatzes" kritisieren die von den Mitgliedsländern betriebene Auflösung des RGW. Die Abschaffung der Transferubelabrechnung sowie der multi- und bilateralen Handelsvereinbarungen hätte unnötigerweise den Außenhandel verschlechtert, d.h. der externe Schock sei teilweise selbst verschuldet worden. Diese Argumentation erscheint nicht schlüssig, da sich die Wirtschaftskrise in der ehemaligen Sowjetunion zwangsläufig auf den Handel mit anderen RGW-Ländern ausgewirkt hätte. Nur mit Hilfe von Subventionen seitens der kleineren RGW-Länder wäre der Handel mit der ehemaligen Sowjetunion zu retten gewesen, was allerdings ökonomisch nicht zu vertreten ist.

12. Aber auch wirtschaftspolitische Fehler haben die Rezession vertieft. Der IWF und die polnische Regierung gingen im Stabilisierungsprogramm bei exogenen Variablen (Veränderung der Absorption, und der Realeinkommen) sowie bei einzelnen Parametern (konstante Geldumlaufgeschwindigkeit, marginale Importneigung) von falschen Annahmen aus. Da die wirtschaftspolitischen Instrumente (Wechselkurs, Zinsen) darauf ausgerichtet wurden und praktisch konstant blieben, mußten die quantitativen geldpolitischen Ziele verfehlt werden. Der Preis waren eine höhere Inflation und tiefere Rezession. Nach dem mehr technischen Fehler einer offensichtlich zu starken Abwertung erschien das längere Festhalten an einem fixen Wechselkurs als "nominellem Anker" fragwürdig. Erst nach über einem Jahr wertete man den Zloty trotz hoher interner Inflation wieder ab und führte eine graduelle Wechselkursanpassung (crawling pegged exchange rate) ein.

13. Ein konzeptioneller Fehler des Balcerowicz-Planes bestand in der Annahme, eingeschränkte Nachfrage und restriktive Kreditpolitik würden die

Unternehmen zwingen, ihre Effizienz zu erhöhen. Die Betriebe reagierten jedoch kaum mit Kostensenkungen, Beschäftigungsrückgang und der Erschließung neuer Märkte, sondern sie erhöhten ihre Preise kostenorientiert und warteten auf finanzielle Unterstützung der Regierung. Obwohl die damalige wirtschaftspolitische Führung dies erkannte, kann sie nicht vom Vorwurf freigesprochen werden, dagegen zu wenig unternommen zu haben. Bei Dominanz des Staatseigentums und unsicheren wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen konnten kaum andere Verhaltensweisen erwartet werden. Da die Regierung zu Beginn der Stabilitätspolitik keine eindeutigen Signale (z.B. fehlende Kontrolle der Devisenkonten der Unternehmen) aussendete, war die abwartende Haltung der Staatsunternehmen durchaus rational. Noch schwerwiegender wirkte die Verzögerung der Privatisierung, die sich sowohl auf konzeptionelle Fehler als auch auf die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen zurückführen läßt.

14. Die Forderung, die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik zur Bekämpfung der Rezession zu lockern, ist angesichts der massiven inflationären Gefahren nicht vertretbar. Dies wird durch die Erfahrungen vom Sommer 1990 bestätigt, als geringere Zinsen weniger die Produktion als vielmehr die Inflation stimulierten. Die Ablehnung nachfrageorientierter Konzepte zur Bekämpfung der Depression, trägt der Tatsache Rechnung, daß strukturelle und nicht konjunkturelle Gründe den Produktionseinbruch verursachten. Abzulehnen ist auch die Forderung, eine Industriepolitik zur Beschleunigung des Strukturwandels einzuführen. Alte, in der zentralen Planung geübte Praktiken staatlicher Intervention würden fortleben. Subventionen und Steuererleichterungen verhindern ebenfalls Kreditbeschränkungen, Effizienzsteigerungen und Strukturwandel. Subventionen begrenzen zudem den ohnehin geringen fiskalpolitischen Spielraum. Schließlich fehlt eine funktionsfähige und im Ablauf von Marktwirtschaften geschulte Verwaltung, um eine "intelligente" Industriepolitik durchzusetzen.

15. Die noch immer hohe Inflation zeigt, daß eine Stabilitätspolitik an Grenzen stößt, wenn sie nicht von institutionellen Reformen begleitet wird. Staatsunternehmen haben sich bei Liquiditätsengpässen gegenseitig kreditiert. Die Verantwortung dafür tragen die unklaren Eigentumsverhältnisse. Interessensverbindungen zwischen Großunternehmen und Banken unterliefen oft eine Verschärfung der Kreditpolitik. Finanzschwache Großunternehmen erhielten von den Staatsbanken weitaus einfacher Kredite als erfolgreichere kleine und mittlere Betriebe. Als Folge leiden effiziente Unternehmen (ohne Lobby) und der Privatsektor, der ohnehin wegen extrem hoher Zinsen und Unsicherheiten kaum auf kreditfinanzierte Investitionen zurückgreifen kann, stärker unter der restriktiven Politik als Großbetriebe. Wirtschaftswachstum und Strukturwandel verlangsamten sich, ohne daß die Inflation eingedämmt werden konnte. Neben einer

zügigen Privatisierung, müßte daher die Bankenaufsicht verschärft und standardisierte Verfahren bei der Kreditvergabe eingeführt werden.

16. Auch die instabile politische Situation trug dazu bei, die Rezession zu verlängern. Die Solidarnosc-Bewegung konnte als politische Stütze der ersten Regierung Mazowiecki den politischen Konsens zumindest in der ersten Phase der Makrostabilisierung erreichen. Die Bevölkerung akzeptierte drastische Realeinkommensverluste, was unter kommunistischer Führung undenkbar gewesen wäre. Es fehlte allerdings eine solide politische Basis für einschneidende institutionelle Änderungen vor allem in der Privatisierung (allein die Gesetzgebung verzögerte sich um ein halbes Jahr). In den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen kritisierten zudem die Gegner der Regierung vor allem die Wirtschafts- und Sozialpolitik, mitunter begleitet von Polemik gegen ausländische Investoren. Dies verunsicherte Bevölkerung, Produzenten sowie in- und ausländische Investoren gleichermaßen.

17. Während die Regierung Bielecki eine gewisse Kontinuität in der Wirtschaftspolitik garantierte, drohte mit den Wahlen im Oktober 1991 und der damit einhergehenden Zersplitterung der politischen Landschaft eine Abkehr von der Stabilitätspolitik und der konsequenten marktwirtschaftlichen Reform. Die nach langen Verhandlungen gebildete Mitte-Rechts-Regierung unter Jan Olszewski lehnte zwar den Balcerowicz-Plan ab, konnte diesem aber keine eigene überzeugende Wirtschaftspolitik entgegenstellen. Das Wahlversprechen, die Geldpolitik zu lockern und eine aktivere Industriepolitik zu betreiben, ließ sich angesichts der schwierigen Haushaltslage nicht einlösen. Zwar orientierte sich die Wirtschaftspolitik stärker an staatlichen Interventionen, mußte sich jedoch vorrangig mit Kürzungen im Staatshaushalt beschäftigen, die schließlich nur mit großen Schwierigkeiten im Sejm durchzusetzen waren. Die Regierungsphase unter Olszewski muß, vor allem was die Privatisierung betrifft, als verlorene Zeit gelten. Ihre größte wirtschaftspolitische Leistung lag darin, nicht ihre ursprünglichen Versprechungen verwirklicht zu haben.

18. Das Ende der Regierung Olszewski markiert insofern eine positive politische Wende, als sich bedeutende Fraktionen der ehemaligen Solidarität (ausgenommen der Zentrumsallianz) unter der neuen Ministerpräsidentin Hanna Suchocka einigen konnten. In der neuen Regierung sind wichtige liberale Politiker (Bielecki, Lewandowski) ebenso vertreten, wie Mitglieder der Demokratischen Union (Kuron) und Wirtschaftspolitiker aus dem konservativen politischen Lager (Goryszewski). Der wirtschaftspolitische Kurs wird deshalb in vielen Bereichen ein Kompromiß zwischen verschiedenen Strömungen sein. Dies spiegelt sich auch in dem im Oktober vom Parlament verabschiedeten Wirtschaftsprogramm wider. Zur Ankurbelung der Binnenkonjunktur will man einerseits Importe für Investitionsgüter liberalisieren, andererseits aber auch

zusätzliche Importsteuern und Ausgleichsabgaben für importierte Agrargüter einführen. Die Regierung bestand in den jüngsten Arbeitsniederlegungen ihre erste Bewährungsprobe, denn die Streikenden mußten einlenken. Auch die Eigentumsumgestaltung gewinnt wieder an Priorität und die Regierung versucht, angesichts der Widerstände gegen die Privatisierung, Gewerkschaften und Arbeiterschaft in einem "Pakt über die Staatsunternehmen" stärker in die Privatisierung einzubinden. Ob dies gelingt und der Wirtschaftsaufschwung der letzten Monate tatsächlich den Wendepunkt im "Tal der Tränen" beim Übergang zur Marktwirtschaft markiert, bleibt abzuwarten.

I. Einleitung

Das Jahr 1991 war durch eine Verschärfung der "Übergangszession" gekennzeichnet, die sich bereits 1990 mit der Einführung der Stabilitätspolitik und der marktwirtschaftlichen Reformen abgezeichnet hatte. Angesichts eines Rückgangs des Nationaleinkommens um fast 20% wirkt allerdings der Begriff "Übergangszession", der einen leichten konjunkturellen Einbruch suggeriert, beschönigend. Der wirtschaftliche Niedergang, der alle mittel- und osteuropäische Länder erfaßt hat, muß eher als tiefe wirtschaftliche Depression bezeichnet werden, deren Ausmaß an die Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren erinnert.

Polen war das erste Land in Mittel- und Osteuropa, das den Weg zur Marktwirtschaft beschritten hat. Die Ursachen des alle Befürchtungen übertreffenden wirtschaftlichen Einbruchs in Polen sind daher auch für die Transformationsstrategie der übrigen Länder von großer Bedeutung. Es stellt sich die Frage, ob diese Wirtschaftskrise unvermeidbar, oder aber das Ergebnis einer verfehlten Wirtschaftspolitik ist. Zweifellos trugen ungünstige ökonomische Rahmenbedingungen (Auflösung des RGW, Krise in der ehemaligen Sowjetunion, Wiedervereinigung Deutschlands, Golf-Krieg) zu den enttäuschenden Ergebnissen bei. Darüber hinaus gehen jedoch die Meinungen hinsichtlich der Ursachen weit auseinander. Sie reichen von mangelhaften Anpassungsreaktionen staatlicher Betriebe bis hin zum Versagen der Wirtschaftspolitik. Letzteres wird merkwürdigerweise vom rechten und linken Flügel des politischen Spektrums vertreten. Im Mittelpunkt dieser Kritik stehen die angeblich zu restriktive Stabilitätspolitik sowie fehlende Staatsinterventionen.

Das Gutachten stellt zunächst einige theoretische Hintergründe des "polnischen Weges zur Marktwirtschaft" vor, um anschließend die Wirtschaftsergebnisse des Jahres 1991 sowie der ersten Hälfte 1992 zu untersuchen. Es folgt die Analyse verschiedener Interpretationsmuster der "Übergangszession". Die Frage nach den wirtschaftspolitischen Optionen der neuen Regierung und die Bewertung ihrer ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen schließen das Gutachten ab.

II. Einige Anmerkungen zu Konzeption und Grundannahmen des Programms

Die wirtschaftspolitischen Antworten auf die Transformationsproblematik wurden dadurch erschwert, daß sowohl theoretische Einsichten als auch praktische Erfahrungen im Übergang von Plan- zu Marktwirtschaften fehlten. Dennoch

lagen für die wirtschaftspolitische Konzeption Polens mehrere Erfahrungshintergründe und Theoriefragmente vor. Zur ersten Quelle gehören die Erfahrungen mit marktorientierten Reformen im Rahmen des kommunistischen Systems. Da diese weitgehend in dysfunktionalen Mischsystemen steckenblieben, werden solche plan- und marktwirtschaftliche Mischsysteme bzw. ein "Dritter Weg" von den osteuropäischen Radikalreformern abgelehnt. Theoretische Begründungen lassen sich dafür in vielen Theorieansätzen finden. Genannt seien die Thesen von Mises und Hayek, die Ordnungstheorie und der Comparative Economic System-Ansatz. Alle legen eine hohe Interdependenz einzelner Systemelemente zugrunde, die es ausschließt, verschiedene Elemente beliebig zu mischen, ohne die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems zu beeinträchtigen und Effizienzverluste hinzunehmen. Dies wird durch die These von der Notwendigkeit kompletter Märkte (Güter-, Kapital- und Arbeitsmarkt) ergänzt, ohne die Fehlallokationen zwangsläufig sind. Als Zielmodell der Transformation wurde somit ein marktwirtschaftliches System westlichen Typs empfohlen, wohl wissend, daß auch in diesem Staatsinterventionen möglich sind und eine unterschiedliche Bedeutung des staatlichen bzw. öffentlichen Eigentums existiert.

Aus der Interdependenzthese läßt sich auch ein umfassender und rascher Ansatz in der Strategie der Transformation ableiten. Dies wurde zudem durch das weitgehende Mißlingen marktwirtschaftlicher Reformen begründet, die oft durch halbherzige Maßnahmen ins Stocken kamen und schließlich zurückgenommen wurden. Heftig diskutiert wurden die Einführungskonzeptionen, die Preisreform, Subventionsabbau sowie Inflationsbekämpfung einschließlich der Einführung einer Nachfragebarriere umfaßten. Aufgrund bisheriger Erfahrungen mit administrativen Preisreformen sowie der unzureichenden Inflationsbekämpfung setzte sich bei den wirtschaftspolitisch Verantwortlichen die Überzeugung durch, daß die Preise nur durch eine umfassende Preisliberalisierung, einen drastischen Subventionsabbau sowie eine restriktive Geldpolitik ihre ökonomische Funktion wahrnehmen sowie inflationäre Prozesse kontrollieren können. Zudem sehen sich die Unternehmen nur unter den Bedingungen einer eingeschränkten Nachfrage zur Effizienzsteigerung veranlaßt.¹

Inwieweit den polnischen Reformern die deutsche Währungsreform von 1948 und die marktwirtschaftlichen Reformen Ludwig Erhards als Erfahrungshintergrund und erfolgreiches Konzept dienten, kann nur spekulativ beantwortet werden. Fest steht jedenfalls, daß der Architekt der polnischen "Schocktherapie", Finanzminister Leszek Balcerowicz, ein halbes Jahr vor seinem Eintritt in die Regierung Mazowiecki an einer Hochschule der Bundesrepublik u.a. die markt-

¹ vgl. auch Interview mit Balcerowicz: The Risk Option, in: Warsaw Voice, vom 3.3.1991.

wirtschaftliche Reform Ludwig Erhards studierte.² Bemerkenswerterweise wurde dieses Stipendium von der Friedrich-Ebert-Stiftung finanziert, was den Finanzminister Theo Waigel im Bundestag zu ironischen Bemerkungen veranlaßte. Jedenfalls waren den maßgeblich Verantwortlichen die deutschen Erfahrungen der Nachkriegszeit wohl bekannt. Eine andere Grundüberzeugung von Leszek Balcerowicz, die er oft in Interviews äußerte, betrifft die Frage des Ausmaßes von Staatsinterventionen. Hier verweist er regelmäßig auf den Klassiker John Stuart Mill, der klar definierte, was der Staat in der Ökonomie zu tun bzw. zu lassen habe.³

Theorie und praktische Erfahrung in der Bekämpfung der Hyperinflation oder, breiter gefaßt, der internen und externen Ungleichgewichte bilden einen wichtigen Hintergrund des polnischen Transformationsprogramms. Dabei sind verschiedene theoretische Ansätze (income absorption approach and monetary approach) in Konzeption und Implementierung von Stabilisierungsprogrammen eingeflossen, die der Internationale Währungsfonds (IWF) vor allem in hochverschuldeten Ländern durchführte. Für Polen erhielten fast zwangsläufig Vorstellungen und Expertisen des IWF aber auch anderer privat finanzierter "Stabilitätsexperten" (Jeffrey Sachs) herausragende Bedeutung. Bekanntermaßen war und ist Polen hochverschuldet und hat unter enormen Zahlungsbilanzproblemen zu leiden. Entlastungen auf der Schuldenseite und weitere finanzielle sowie technische Hilfe konnten nur nach Erfüllung entsprechender Auflagen des IWF erwartet werden. Hinzu kam, daß die Bekämpfung der Hyperinflation mit kombinierter aufgestauter Inflation nach qualifizierten Expertisen sowie Fachleute verlangte, die Polen nur bedingt aufweisen konnte.

Läßt man die theoretischen Begründungen im einzelnen beiseite, basieren die Grundannahmen und Therapiekonzepte des IWF darauf, die sog. interne Absorption (Konsum, Investitionen, Staatsausgaben, spezielle Subventionen) als Ursache der Zahlungsbilanzungleichgewichte zu reduzieren. Programmkernstück ist allerdings eine restriktive Geldpolitik (monetaristischer Ansatz), um ein übermäßiges Geldangebot als Ursache von internen und externen Ungleichgewichten zu begrenzen. Dieser "orthodoxe" Ansatz wird häufig durch einen erweiterten Ansatz ergänzt, der die vorhergehenden Maßnahmen mit der Benutzung von sog. nominellen Ankern ("nominal anchors") verknüpft. In einer

² In dem Interview mit Balcerowicz: *The Risk ...*, op. cit., weist Balcerowicz darauf hin, daß sein Studium verschiedener Wirtschaftssysteme mit hohen Wachstumsraten, wie Süd-Korea und Westdeutschland zu Beginn der 50er Jahre, für ihn ein wichtiger Erfahrungshintergrund gewesen sei. In seinem jüngsten Buch erwähnt Balcerowicz auch, daß Mazowiecki nach einen "Ludwig Erhard" gesucht habe, der die Herausforderung annehme, eine radikale marktwirtschaftliche Reform durchzuführen; vgl. L. Balcerowicz: *Balcerowicz, 800 dni, Szok Kontrolowany*, Warszawa 1992, S. 10.

³ Interview mit Leszek Balcerowicz, in: *Gazeta Wyborcza* No. 11, vom 14.1.1991.

Übergangsperiode werden dann einige ökonomische Parameter (selektiv: Wechselkurs, Preise, Löhne), die für die Instabilitäten verantwortlich sind, partiell eingefroren. Die IWF-Stabilisierungsprogramme zielen im wesentlichen auf die Herstellung der Solvenz der Therapie-Länder. Ein Zahlungsbilanzgleichgewicht hofft man durch eine wesentliche Verringerung der Leistungsbilanzdefizite zu erreichen. Defizite sollen auf ein Niveau gesenkt werden, das mit dem Zustrom von Krediten und ausländischen Direktinvestitionen kompatibel ist.⁴

Eine besondere Rolle in den IWF-Anpassungsprogrammen spielt die Wechselkurspolitik. Kernstück ist dabei eine deutliche Abwertung der Währung des entsprechenden Landes, um die Einschränkung der Binnennachfrage (vor allem nach Importgütern) sowie einen hohen Außenhandelsüberschuß zu erreichen. Zugleich verändert eine Abwertung die sog. internen Terms of Trade. Der zunächst eintretende Nachfrageanstieg nach nicht-handelbaren Gütern verlangt eine restriktive Geld- und Budgetpolitik. Zudem wird durch eine Abwertung die Konkurrenzfähigkeit der Erzeugnisse des entsprechenden Landes verbessert (im Falle von sog. kleinen Ländern, "price-takers"), was sich positiv auf die Zahlungsbilanz auswirkt.⁵

Wichtig im Rahmen der Anpassungsprogramme ist die Benutzung des Wechselkurses als "nominal anchor" (nomineller Anker) zur Preisniveaustabilisierung. Der Wechselkurs wird dabei nach vorausgegangener Abwertung für eine gewisse Periode konstant gehalten, eventuell zusammen mit einem partiellen Einfrieren der Löhne und Preise. Der Wechselkurs als nomineller Anker dient vor allem der Bekämpfung einer hohen Preisentwertung oder Hyperinflation innerhalb kürzester Zeit. Sie wird meist von einem ersten Preisschock (sog. korrektive Inflation) begleitet, der durch Preisliberalisierung sowie Wechselkursanpassung entsteht. In der Wechselkurspolitik nimmt man zunächst eine gewisse Unterbewertung der Binnenwährung bewußt in Kauf, um nicht nach kürzester Frist erneut Wechselkursanpassungen vornehmen zu müssen. Diese aus der monetaristischen Schule stammende Politik geht davon aus, daß bei einem kleinen Land als ein "Nehmer" ("taker") von ausländischen Preisen, unter den Bedingungen eines entsprechend angepaßten Geldangebots, tendenziell die Inflationsrate der Binnenwirtschaft dem Preisanstieg im Ausland angenähert wird.

Unter ähnlichen Prämissen wirkte nicht nur der IWF, sondern ein einflußreicher Berater der polnischen Regierung, Jeffry Sachs. Sachs, der mit unterschiedlichem Erfolg verschiedene lateinamerikanische Regierungen aber auch

⁴ G. Kolodko, D. Glotz-Kozierekiewicz, E. Skrzyszewska-Paczek: Hyperinflation and Stabilization in Postsocialist Economies, Warszawa 1990, S. 9-14; vgl. auch Ryszard Gadek et. al.: Zalozenia i kierunki programu dostosowawczego dla Polski, Studia i Materialy, Institut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1989.

⁵ Kolodko, Hyperinflation, op. cit. 12-13.

Länder wie Jugoslawien in der Inflationsbekämpfung beraten hat, gründete seine Konzeption auf ähnlichen monetaristischen Annahmen. Allerdings sieht er Konzessionen auf der Gläubigerseite vor, d.h. Schuldenstreichungen, die substantiell die Therapie-Länder in der Zahlungsbilanz entlasten sollen. Obwohl diese Komponente den internationalen Organisationen sowie den Gläubigern aus verständlichen Gründen nicht gefiel, sind doch verschiedene weitreichende Schuldenerlasse (auch im Falle Polens) erfolgt, worauf an späterer Stelle eingegangen wird.

Seine Grundüberlegungen, die wohl auch die Vorstellungen der polnischen Regierung mitbeeinflussten, faßte Sachs mit David Lipton in einem längeren Aufsatz in den "Brooking Papers on Economic Activity" sowie in einem Aufsatz in "Foreign Affairs" zusammen. Sachs' Positionen sind insofern von Bedeutung, als nicht nur die allgemeine Notwendigkeit einer raschen Transformation betont wird, sondern auch einige konkretere Überlegungen dazu entwickelt werden. Inhaltlich fordert Sachs eine ähnliche Strategie wie der IWF. Er begründet das umfassende und rasche Vorgehen mit der Komplexität und Interdependenz von Strukturreformen und Stabilisierungsmaßnahmen. Die einsichtige Argumentation lautet: Ohne rationales Preissystem ist keine konsistente Strukturreform möglich. Ein rationales Preissystem kann nicht ohne Beseitigung der Überschußnachfrage und einer konvertiblen Währung geschaffen werden. Eine harte makroökonomische Geldpolitik ist wiederum ohne rationales Preissystem unmöglich, da man nicht weiß, welche Betriebe geschlossen werden müssen. Zudem muß der Strukturwandel mit anderen wesentlichen Maßnahmen einhergehen, wie Privatisierung, Förderung des Privatsektors, Steuerreform etc., was den umfassenden Charakter der Reform verdeutlicht. Auch aus politischen Gründen bietet sich ein rasches und umfassendes Vorgehen an, um den Druck verschiedener Lobbyisten zu minimieren.⁶

Eine komplexe und rasche Transformation begründet Sachs zusammenfassend wie folgt: Der erste Schritt ergibt sich aus der spezifischen Situation der post-sozialistischen Länder, die nicht nur durch eine hohe offene, sondern auch eine aufgestaute Inflation gekennzeichnet ist. Knappheiten verursachen bekanntermaßen verschiedenartige Ineffizienzen (Horten, Schlangestehen) und müssen deshalb als erstes beseitigt werden. Eine harte Geld- und Fiskalpolitik ermöglicht umgekehrt die Einführung einer konvertiblen Währung und somit die Liberalisierung des Außenhandels. Mit dieser harten makroökonomischen Politik kann gleichzeitig ein zweiter wesentlicher Schritt der Transformation erfolgen, nämlich die Schaffung von Wettbewerbsmärkten. Voraussetzungen dafür sind: Deregulierung der Preise und des Außenhandels, die volle Liberalisierung des

⁶ David Lipton, Jeffrey Sachs: Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, in: Brooking Papers on Economic Activity, 1990, No. 1, S 99-100.

Privatsektors und die Demonopolisierung des Staatssektors. Die Preisfreigabe sollte möglichst rasch und parallel erfolgen, da ein rationales Preissystem für eine richtige Allokation der Ressourcen wesentlich ist. Ähnlich wie im IWF-Konzept wird eine korrektive Inflation angenommen, wobei allerdings eine harte Geldpolitik einen unkontrollierten inflationären Prozeß verhindern soll. Dem Argument, eine rasche Liberalisierung der Preise sei aufgrund monopolistischer Strukturen nicht ohne große Preisverzerrungen durchzusetzen, halten Lipton und Sachs entgegen, daß durch die Außenhandelsliberalisierung ausländische Konkurrenz als Substitut dienen könne. Der dritte Schritt sieht umfassende Privatisierungsmaßnahmen vor, verbunden mit einem Strukturwandel. Laut Sachs und Lipton sind für die weitgehende Eigentumsumwandlung allerdings Jahre erforderlich.

Kritikern der Stabilitätspolitik cum Liberalisierung (siehe ausführlich später), die auf die teilweise mageren Ergebnisse solcher Programme in Lateinamerika hinweisen, hält der Havard-Professor entgegen, daß es einen entscheidenden Wachstumsimpuls für die osteuropäischen Länder gäbe: die ökonomische Integration mit Westeuropa. Werden die Bedingungen des Wirtschaftsprogramms erfüllt, so würden die Marktkräfte das extreme Einkommensgefälle zwischen Polen und Westeuropa reduzieren. Sachs und Lipton begründen ihre recht optimistische Einschätzung mit dem enormen Lohngefälle, das es Polen ermöglicht, Erzeugnisse vergleichsweise kostengünstig herzustellen und zu exportieren. Dadurch beständen auch enorme Anreize für ausländische Investoren, in Polen zu investieren.

Das polnische Stabilisierungsprogramm entspricht in seinen Grundzügen der oben dargestellten Konzeption des IWF. Dies ist nicht verwunderlich, da der Währungsfonds die polnische Regierung eng konsultierte und entsprechende westliche Wirtschaftshilfe (1 Mrd.-Stabilitätsfonds sowie Umschuldungen) von einem Abkommen mit dem IWF abhängig machte. Neben dem Ziel, die offene und aufgestaute Inflation zu überwinden sowie die Preisstruktur zu bereinigen, wurden noch weitergehende Ziele formuliert. Hierbei geht es um die spezifische Aufgabe der post-sozialistischen Länder, einen institutionellen Rahmen, einschließlich der vorherrschenden privaten Eigentumsstruktur, zu schaffen, der den entwickelten westlichen Industrieländern entspricht. Das in der polnischen Öffentlichkeit allgemein nach dem Finanzminister benannte "Balcerowicz-Programm" wurde schließlich in einem "Letter of Intend" für den IWF fixiert.⁷

⁷ Letter of Intend, Warsaw 22.12.1989.

III. Wirtschaftliche Ergebnisse des Jahres 1991 und der ersten Hälfte 1992

1. Wirtschaftlicher Überblick

Die Rezession der polnischen Volkswirtschaft hielt 1991 weiter an. Das BSP verminderte sich schätzungsweise um 8% - 10% (1990 12%; alle Angaben in konstanten Preisen), die verkaufte Industrieproduktion ging um ca. 12% (1990 23%) und dessen Bruttowertschöpfung um ca. 4% zurück, die Brutto-Investitionen fielen nach Angaben des statistischen Jahresberichts um ca. 8% (1990 8%) und nach neueren Angaben um ca. 5%. Die Arbeitslosigkeit stieg von 6,1% auf 11,4% aller Beschäftigten. Die Bruttoproduktion dagegen verminderte sich in der Landwirtschaft nur leicht um ca. 2%. Trotz Rezession stiegen die Reallöhne im Durchschnitt etwa um 2% (1990 ein Rückgang um ca. 9%), und der persönliche Verbrauch um 6 - 8%. Die Inflation blieb mit ca. 70% sehr hoch, ohne allerdings gänzlich außer Kontrolle zu geraten.⁸

Drängendes wirtschaftspolitisches Problem war 1991 das wachsende Haushaltsdefizit, das durch rezessionsbedingte sinkende Steuereinnahmen und geringe Finanzdisziplin der staatlichen sowie privaten Unternehmen hervorgerufen wurde. Im Außenhandel fielen zum ersten Mal seit 10 Jahren die Exporte um ca. 1,4%, wohingegen die Importe um fast 39% stiegen. Die Handelsbilanz schloß indes mit einem leicht positiven Saldo ab. Durch den weitgehenden Zusammenbruch des RGW-Handels orientierte sich der polnische Außenhandel zunehmend an Westeuropa. Die Bundesrepublik Deutschland ist bereits Polens wichtigster Handelspartner. Während der ostdeutsche Außenhandel mit Polen einen deutlichen Einbruch erlebte, stiegen die Exporte der alten Bundesländer nach Polen deutlich an, wobei die alte Bundesrepublik ein Außenhandelsüberschuß von ca. 1 Mrd. DM erreicht werden konnte.

Herausragendes und positiv zu bewertendes Merkmal der polnischen Wirtschaftsentwicklung ist die Dynamik des Privatsektors, der im Gegensatz zum Staatssektor ein hohes Produktionswachstum aufweist. Ende Juni 1992 entfielen bereits 41,2% sämtlicher Beschäftigter auf den Privatsektor, zählt man die Landwirtschaft hinzu, steigt der Anteil sogar auf 56,3%.⁹ Ende 1991 betrug

⁸ vgl. Tabelle 1, Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

⁹ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., ..., op. cit.; Biuletyn Statystyczny, Nr. 7, 1992, S. 12.

der privat organisierte Einzelhandel 80%, die privat erbrachten Bauleistungen 55% und die private Industrieproduktion 24,2%. In der ersten Hälfte 1992 stieg die Zahl der Privatunternehmen um 13,8% und die der Joint-Ventures sogar um 59,5%.¹⁰

TABELLE 1
Wichtige Wirtschaftsindikatoren für das Jahr 1991

	1990=100
Beschäftigte (Ende des Jahres)	96,7
Arbeitslosenzahl (Ende des Jahres)	191,4
Bruttosozialprodukt	ca. 90-92
Landwirtschaftliche Bruttonproduktion (konstante Preise)	98,0
- Pflanzenproduktion	96,1
- Tierproduktion	99,9
Industrieproduktion (konstante Preise)	88,1
Bauproduktion (konstante Preise)	93,2
Transportleistungen, Wert (konstante Preise)	87,7
Investitionen (konstante Preise)	92,8
Fertiggestellte Wohnungseinheiten	99,2
Einzelhandelspreise für Konsumgüter (von Dezember bis Dezember)	170,3 160,4
Durchschnittliche monatliche Reallöhne	ca. 102
davon in sechs Wirtschaftszweigen	ca. 104
davon in der Bereich des Budgets	ca. 89
Durchschnittliche reale Pensionen	ca. 115
Konsumtion der Haushalte von persönlichen Einkommen	76,0
Exporte (konstante Preise)	98,6
Importe (konstante Preise)	139,0

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Rzeczpospolita) Nr. 1 rok IV, vom 6. Februar 1992.

¹⁰ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., ..., op. cit.; vgl. Tabelle 2; B. Repetzki: Polen: Privatisierungsprogramm für 1992, in: NFA vom 17.6.1992.

TABELLE 2
**Entwicklung und Struktur der einzelnen Eigentumssektoren nach
Wirtschaftszweigen**

	Insgesamt	öffentlicher Sektor	Privatsektor	
			insgesamt	traditioneller Privatsektor
Beschäftigte außerhalb der privaten Landwirt- wirtschaft (am Ende des Jahres) in %	100,0	61,8	38,2	25,7
1990=100	95,6	89,0	108,7	130,6
Verkaufte Industrie- produktion in %	100,0	75,8	24,2	18,4
1990=100	88,1	80,5	125,4	148,6
Bau- und Montage- leistungen in %	100,0	44,8	55,2	50,2
1990=100	102,5	81,0	132,5	133,5
Wert der Transport- dienstleistungen in %	100,0	76,3	23,7	18,9
1990=100	87,7	80,6	130,9	129,6
Wohnungen zur Nutzung übergeben in %	133,2	11,4	121,8	40,3
1990=100	99,2	61,8	105,2	85,0

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992

Die erste Hälfte des Jahres 1992 ist einerseits durch die dramatische Verschlechterung der Haushaltslage und den damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen (Rücktritt von Finanzminister Olechowski) gekennzeichnet. Andererseits hat der wirtschaftliche Niedergang möglicherweise seinen Tiefpunkt erreicht, da die Industrieproduktion nicht länger zurückging und sich erstmals von März bis Juli 1992 gegenüber den Vorjahresmonaten Produktionszuwächse zeigten. Die katastrophale finanzielle Situation der Staatsbetriebe verbesserte sich jedoch nicht. Die Industrieproduktion verringerte sich bezogen

auf die gesamte erste Hälfte 1992 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um ca. 2%, während die Leistungen des Bau- und Montagesektors stiegen. Die Landwirtschaft erlitt indes angesichts der großen Trockenheit einen Produktionsrückgang. Die Investitionen gingen in der ersten Hälfte 1992 um 1,6% zurück. Trotz leichten Aufwärtstrend dürfte das in Prognosen für den Staatshaushalt angenommene Null-Wachstum nicht erreicht werden, d.h. auch für 1992 ist ein Rückgang des Nationaleinkommens zu erwarten.¹¹

Die Impulse auf die Produktion blieben seitens der inländischen Nachfrage gering. Die Löhne des öffentlichen Sektors stagnierten trotz Inflation. Insgesamt stiegen die Einkommen geringer als die Preise, d.h. die Kaufkraft verminderte sich gegenüber dem Vorjahr. Die Inflation fiel im ersten Halbjahr 1992 gegenüber dem Vorjahreszeitraum geringer aus, lag allerdings mit einem monatlichen Durchschnitt für Konsumgütern von 3,4% (Industriegüter 2,7%) über der Preissteigerungsrate der zweiten Hälfte 1991. Als Wachstumsmotor erweisen sich vor allem die Ausfuhren. Die Exporteinnahmen sind nach Schätzungen der Nationalbank um über 12% gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen, die Importe indes um 8% gefallen. Das Beschäftigungsniveau blieb in der ersten Hälfte 1992 stabil. Die Arbeitslosenquote pendelte sich bei ca. 12,5% ein, stieg aber im Juli 1992 auf 13,1%.

2. Das Haushaltsdefizit

Während 1990 drastische Sparmaßnahmen zu einem Überschuß im Staatshaushalt führten, gerieten 1991 die Staatsfinanzen in ein bedrohliches Defizit von etwa 30,6 Billionen Zloty,¹² d.h. etwa 4,6 Mrd DM. Ging man Anfang 1991 noch optimistisch von einem konsolidierten Staatsbudget aus, geriet dieses im Laufe des Jahres zunehmend ins Minus. Noch im Frühling 1991 versprach die Regierung gegenüber dem IWF, das Defizit zu begrenzen. Der IWF setzte angesichts des Nichteinhaltens der vereinbarten Zielgrößen die Auszahlung der gewährten Kredite aus. Nach kontroversen und hitzigen Parlamentsdebatten wurden verschiedene Haushaltskürzungen vorgenommen und neue Budgetziele verabschiedet.¹³

¹¹ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., Statystyka Polski, in: Beilage der Zeitschrift Rzeczpospolita Nr. 7, vom 4.8.1992; M. Misiak: Droga po linie, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 37, vom 13.9.1992.

¹² Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., ..., op. cit.

¹³ T. Telma: The Polish Economy in 1991: Economy dives in the second year of "big bang"; new government searches for alternatives, PlanEcon Report, Vol. VII, Numbers 49-50, December 1991, S. 11, vgl. Tabelle 3.

Die schwierige haushaltspolitische Situation wurde durch die offensichtliche finanzpolitische Fehlplanung und die unerwartet tiefe Rezession hervorgerufen. Trotz drastischer Einsparungen stieg das Haushaltsdefizit, da die Staatseinnahmen stark rückläufig waren. Die unerwartet schlechten Finanzergebnisse der Staatsunternehmen ergaben sich auch durch den weitgehenden Zusammenbruch des RGW-Handels (vor allem mit der Sowjetunion). Nach 11 Monaten (Ende des Rechnungsjahres) war das Netto-Finanzergebnis der Unternehmen negativ. Als Folge mußten rückläufige Steuereinnahmen bei einer Art Kapitalertragssteuer und Gewinnen sowie Einbußen in der Einkommenssteuer hingenommen werden. Auch die Einnahmen aus dem Zoll- und Privatisierungsbereich blieben hinter den Erwartungen zurück.¹⁴

Darüber hinaus werden Unzulänglichkeiten im Steuersystem für die schwierige finanzpolitische Situation verantwortlich gemacht, wie z.B. der zu hoch besteuerte Staatssektor. Diese Mängel beziehen sich auf das überproportionale Steueraufkommen der staatlichen Unternehmen im Verhältnis zu ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung. Dagegen steigt das Steueraufkommen aus dem Privatsektor langsamer als dessen Anteil an Produktion und Beschäftigung. Die Gründe dafür sind: teilweise Steuerbefreiungen für private Geschäftsleute, faktisch eine steuerliche Ungleichbehandlung von Staats- und Privatsektor, Schwierigkeiten bei der Steuererhebung und Kontrolle des Privatsektors sowie Steuerhinterziehungen im Bereich einer sich rasch entwickelnden Schattenwirtschaft. Zudem hätte man der indirekten Besteuerung (Verkaufssteuern und Importzölle) zu geringe Bedeutung beigemessen.¹⁵

Nach den Wahlen und dem Rücktritt der Regierung Bielecki hielt die neue Regierung unter Olszewski an dem vorläufigen, noch vom ehemaligen Finanzminister Balcerowicz ausgearbeiteten, Budgetentwurf fest. Obwohl man eine Korrektur der restriktiven Fiskalpolitik erwartete (fast alle Koalitionsparteien lehnten die vorhergehende Wirtschaftspolitik ab) verfolgte der neue Finanzminister Karol Lutkowski einen stabilitätspolitischen Kurs. Dennoch zeichneten sich zunehmende Kontroversen um die Finanzpolitik ab, die nicht nur in Polen, sondern auf internationalem Parkett ausgetragen wurden und zwei Finanzministern das Amt kosteten. Lutkowski trat bereits wenige Wochen nach Amtsantritt zurück und der neue Finanzminister Olechowski gab seinen Posten Ende Mai auf, nachdem das Parlament seinen Budgetentwurf nicht genehmigte.

¹⁴ Report on the economic situation of Poland, Economic Committee of the Council of Ministers, Warsaw, December 1991; T. Telma: *The Polish Economy op. cit.*, S. 13; *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., ..., op. cit.*

¹⁵ I. Bolkowiak: *Przyczyny zalamania systemu dochodow panstwa*, in: *Zycie Gospodarcze* No. 22, 31.5.1992.

TABELLE 3
Struktur des Staatshaushaltes von Januar bis November 1991

	in Billionen Zloty	Struktur in %	Erreichung des Budgetgesetzes in %
Einnahmen insgesamt	184,6	100,0	84,8
davon:			
Umsatzsteuer	53,9	29,2	86,8
Einkommenssteuer	47,4	25,7	79,5
Lohnsteuer	15,5	8,4	87,1
Dividende	9,4	5,1	80,0
Zölle	13,4	7,3	86,4
Lohnzuwachssteuer	21,8	11,8	94,7
Gewinne der Nationalbank	5,8	3,2	83,7
Ausgaben	212,5	100,0	85,4
davon:			
Subventionen an Unternehmen	20,1	9,4	90,6
davon:			
sachbezogen	8,8	4,2	93,5
für die kommunale Wirtschaft und Wohnungsbau	6,4	3,0	87,9
Sozialversicherung	29,5	13,9	78,9
Außenhandel und Schuldendienst	7,1	3,4	67,5
Subventionen für Gemeinden	6,4	3,0	95,4
laufende Einzelausgaben des Budgetbereichs	125,3	59,0	87,5
Verrechnung mit den Banken	11,5	5,4	93,10
Investitionen	12,6	5,9	77,6
Ergebnisse des Budgets	-27,9	-	89,8
Saldo der ausländischen Kredite	-1,7	-	-

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

TABELLE 4
Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt in der ersten Hälfte 1992

	I - VI			I - VI 1991 = 100
	Ergebnis in Bill. Zloty	Realisierung des Budgetgesetzes	Struktur in %	
Einnahmen insgesamt	130,9	38,8	100,0	136,9
davon				
Umsatzsteuer	40,2	35,0	30,7	143,1
Einkommenssteuer von Rechtspersonen	21,7	34,9	16,6	
Einkommenssteuer von physischen Personen	26,8	37,4	20,4	
Zölle	12,0	49,4	9,2	196,1
Ausgaben insgesamt	156,6	38,9	100,0	144,0
davon Subventionen für die Gemeinden	3,3	43,4	2,1	109,4
Ergebnisse des Staatshaushalts	-25,7	39,3	-	194,7
Saldo der ausländischen Kredite	-1,8	-	-	180,7

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I półroczu 1992 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 7, vom 4.8.1992.

Kernpunkt der Auseinandersetzungen war die Begrenzung des Haushaltsdefizits auf 5% des BIP, dem der IWF nach langen Verhandlungen zustimmte. Die Einhaltung dieser Vereinbarung ist für Polen insofern bedeutsam, als weitere Schuldenstreichungen des Pariser Klubs sowie die Verhandlungen mit den Privatbanken über eine teilweise Abschreibung polnischer Verbindlichkeiten davon abhängig sind. Ausschlaggebend für den Rücktritt Olechowskis war, daß das Parlament dem Beschluß des obersten Gerichtshofes zustimmte, Ausgleichszahlungen für die im öffentlichen Sektor Beschäftigten zu zahlen, also etwa 28 Billionen Zloty. Unter diesen Umständen waren die finanzpolitischen Vorgaben nicht einzuhalten.¹⁶ Das Parlament bewies allerdings Realismus und verabschiedete Anfang Juni 1992 mit großer Mehrheit den Haushalt, obwohl es gleichzeitig

¹⁶ vgl. B. Repetz: Polens Reformpolitik in der Sackgasse, in: NfA vom 15.5.1992.

die Regierung Olszewski stürzte.¹⁷ Da der Haushalt das mit dem IWF vereinbarte Defizit von ca. 5% des BIP nicht überschreitet, kann mit der erneuten Gesprächsbereitschaft seitens des IWF gerechnet werden.¹⁸

Allerdings zeichnete sich in der ersten Hälfte 1992 mehr und mehr ab, daß die Einnahmen hinter den Projektionen des Haushaltsentwurfs liegen. Während bis Mai das Staatsdefizit relativ gering blieb, verdoppelte es sich im Juni.¹⁹ Bis Ende Juli 1992 wurden die Haushaltsziele für das Gesamtjahr auf der Einnahmenseite nur zu 46,9% erreicht, auf der Ausgabenseite zu 46,8%. Es ist wahrscheinlich, daß sich das Staatsdefizit über die mit dem IWF vereinbarte Marke von 5% des BIP einpendeln wird. Konflikte mit dem IWF sind deshalb vorprogrammiert. Zudem besteht die Gefahr, daß das Defizit des Staatshaushaltes, wenn es nicht inflationär finanziert wird, den Kreditspielraum der Banken einengt und damit verstärkt rezessiv wirkt.²⁰

3. Inflation und Geldpolitik

Trotz des im Vorjahresvergleich geringeren Preisanstiegs blieben die Fortschritte in der Inflationsbekämpfung 1991 enttäuschend. Auch die monatliche Preissteigerungsrate sank nicht auf das gewünschte Ziel. Dabei fiel der Anstieg der Produzentenpreise geringer aus als der für Dienstleistungen und Konsumgüter. Im monatlichen Durchschnitt stiegen 1991 die Preise für Industriegüter um 9,4%, für Bau- und Montageleistungen um 8,2% und für Konsumgüter sowie Dienstleistungen um 11,0%. Ihr Anstieg im Jahresdurchschnitt 1991 (Vorjahr=100) beträgt für Industriegüter 50,9%, für Bau- und Montageleistungen 50,3% und für Konsumgüter sowie Dienstleistungen 70,3%. In der ersten Hälfte 1992 fiel die Inflationsrate geringer aus als im Vorjahreszeitraum, allerdings höher als in der zweiten Hälfte 1991. Die Konsumgüterpreise stiegen mit einer monatlichen Rate von 3,4% am stärksten.²¹

Obwohl die Inflationsrate nicht außer Kontrolle geriet, sind die stabilitätspolitischen Gefahren angesichts einer Preissteigerung von über 70% im Jahre 1991 bedrohlich. Dies beeinträchtigt auch ein solides Wirtschaftswachstum, da langfristige Investitionen unter diesen Bedingungen vermieden werden. Die hohe

¹⁷ Gerüchte über Militärputsch in Polen, in: Süddeutsche Zeitung vom 9.6.1992.

¹⁸ Polen kürzt Etat IWF-gerecht, in: NfA vom 11.6.92.

¹⁹ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I półroczu 1992 r., ..., op. cit.; vgl. Tabelle 4.

²⁰ M. Misiak: Droga po linie, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 37, vom 13.9.1992.

²¹ Vgl. Tabelle 5.

TABELLE 5

Preisentwicklung 1990/91 und im ersten Halbjahr 1992 in verschiedenen Wirtschaftsbereichen

	monatliche Preissteigerungsrate						erstes Halbjahr 1992	jährliche Preissteigerung 1991
	1990	Quartale 1991						
		I-IV	I	II	III	IV		
Industriegüterpreise	9,4	2,6	5,5	1,9	1,8	1,5	2,7	50,9
Preise für Bau- und Montageleistungen	8,2	2,5	6,3	1,7	1,2	1,2	1,6	50,3
Preise für Konsumgüter und Dienstleistungen	11,0	4,0	7,9	3,4	1,6	3,2	3,4	70,3

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992; Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I poloroczcu 1992 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 7, vom 4.8.1992.

Inflation deutet darauf hin, daß die Schwächen des Finanzsektors und der geldpolitischen Steuerungen noch nicht überwunden sind. Die Zentralbank setzte zwar positive Realzinsen (d.h. über der Inflationsrate) durch, doch stieg die Geldmenge insgesamt um ca. 44%.

Ein deutlicher Zuwachs der Geldmenge ergab sich aus den vermehrten Kreditschulden der Unternehmen, Bevölkerung und Kommunen (um 74,7 Billionen Zloty) und einem gleichzeitigen Wachstum der Staatsverschuldung (um 35,5 Billionen Zloty). Stabilitätsgefährdend wirkte das hohe Haushaltsdefizit, das zum Großteil (16 Billionen) über Bankkredite (abgesichert durch die Zentralbank) und Staatsanleihen (8,6 Billionen) gedeckt wurde. Eine faktische Ausdehnung der Geldmenge erfolgte auch durch die gängige Praxis einer gegenseitigen Kreditierung der Staatsunternehmen durch Lieferantenkredite.²²

Ungünstig wirkte sich ebenfalls aus, daß das Bankensystem, einschließlich Zentralbank, durch verschiedene Skandale belastet wurde, was seine Glaubwürdigkeit belastete.²³ Ende 1991 bestanden neben den traditionellen 9 staatlichen Geschäftsbanken 68 staatliche als Aktiengesellschaften organisierte Banken, 7 Banken mit ausländischer Beteiligung und ein Netz von 1655 genossenschaftlichen Banken, davon 31 unabhängige. Auf der im April 1991 eröffneten Warschauer Börse wurden Aktien von 9 privatisierten Staatsunternehmen gehandelt.

4. Löhne und Einkommen

Die restriktive Lohn- und Einkommenspolitik war einer der strittigsten Punkte der neuen Wirtschaftspolitik, da sich die Reallöhne 1990 um über 28% verminderten. Streiks und Vorwürfe, die restriktive Einkommenspolitik sei überzogen, veranlaßten Anfang 1991 die Regierung, einige Lohnkontrollen abzuschwächen. Die Lockerung der Lohnzuwachssteuer (Popiwiek) und die Erhöhung der Pensionen führten dazu, daß nach anfänglichem langsamen Anstieg der Einkommen im ersten Quartal 1991, diese im ganzen Jahr 1991 rascher stiegen als die Preise. Folglich erhöhten sich die Reallöhne 1991 um ca. 2%, im Privatsektor aufgrund fehlender staatlicher Kontrollen sogar rascher. Die persönlichen Konsumausgaben stiegen real um 8%. Diese globalen Daten dürfen allerdings nicht über starke branchenmäßige und regionale Differenzen in der Einkommensentwick-

²² Vgl. auch Interview mit Andrzej Topinski (stellvertretender Nationalbankchef): Przy fundamentach, in: Gazeta Bankowa Nr. 51, vom 22-28.12.1991.

²³ T. Telma: The Polish Economy op. cit., S. 15 und 13.

lung hinwegtäuschen.²⁴ Zudem ist in der ersten Hälfte 1992 wieder ein Rückgang der Realeinkommen (gegenüber der zweiten Hälfte 1991 um ca. 12%) zu beobachten. Nur die Sozialleistungen stiegen aufgrund einer Anpassung zu Beginn des Jahres 1992.²⁵

TABELLE 6
Entwicklung der Löhne und Sozialleistungen

	1991		1992		
	1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbjahr		
	vorhergehendes Halbjahr = 100		1. Halbj. 1991 = 100	1. Halbj. 1990 = 100	
Nominallöhne	139,8	107,4	108,2	116,3	253,2
Sozialleistungen	169,1	116,4	130,6	152,1	376,3
Konsumgüterpreise	140,5	117,4	122,9	140,9	266,0
Reallöhne	99,5	91,5	88,0	82,5	95,2
Sozialleistungen	120,4	99,1	106,3	107,9	141,5

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I półroczu 1992 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 7, vom 4.8.1992.

TABELLE 7
Entwicklung der Reallöhne (Monatlicher Durchschnitt 1990=100)^a

	1989	132,2
	1990	100,0
Juni	1990	91,9
Dezember	1990	116,8
	1991	100,2
Juni	1991	101,7
Dezember	1991	105,1
Juni	1992	93,7

^a Durchschnittliche monatliche Nettolöhne.

Quelle: Biuletyn Statystyczny, Nr. 7, August 1992, S. 14.

²⁴ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r.... op. cit.; T. Telma: The Polish Economy op. cit., S. 17; vgl. Tabelle 6.

²⁵ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I półroczu 1992 r., ..., op. cit., vgl. Tabellen 6 und 7.

5. Investitionen

In den letzten drei Jahren gingen die Investitionen stetig zurück, 1989 um 2,4%, 1990 um 10,1% und 1991 um ca. 8%. Während 1991 zunächst die Investitionen noch um über 11% fielen, lag der Rückgang im letzten Quartal 1991 merklich unter diesen Werten.²⁶ Die Ausgaben für Bau- und Montagearbeiten verminderten sich 1991 gegenüber dem Vorjahr um 10% und die zum Kauf von Maschinen und Ausrüstungen um 4%. Dadurch stieg deren Anteil an den Gesamtinvestitionen im gleichen Zeitraum von 34,3% auf 35,7%. Zudem ist eine deutliche Verschiebung zugunsten ausländischer Investitionsgüter festzustellen. Während der Kauf von Maschinen aus der Inlandserzeugung um 23% zurückging, stieg der von importierten Investitionsgütern um 22%. Der Investitionsrückgang war am stärksten im Agrarbereich (minus 50%) zu beobachten, vor allem beim Kauf von Maschinen und Ausrüstungen. Auch in der ersten Hälfte 1992 verminderten sich die Investitionen um 1,6%.

Die rückläufige Investitionstätigkeit behinderte den Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozeß. Geringe Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen führten dazu, daß die bestehenden Produktionskapazitäten immer weniger effizient genutzt werden konnten. Zudem konnten 1991 nur 4 von 23 zentral finanzierten Investitionen fertiggestellt werden. Subventionsstreichungen in diesem Bereich führten zu einem Rückgang der zentral unterstützten Investitionen von 8,4 Billionen auf 7,5 Billionen Zloty im Jahre 1991. Die übriggebliebenen 19 zentralen Investitionsprojekte verlieren 1992 ihren zentralen Charakter. Auch die Bauwirtschaft befand sich weiterhin in einer Krise. 1991 sank die Zahl der zur Nutzung übergebenen Wohnungen wieder gegenüber dem Vorjahr (minus 0,8%). Während der genossenschaftliche Wohnungsbau anstieg, stagnierte er auf privater und kommunaler Ebene.²⁷

1991 wurden etwa 8% weniger Investitionsprojekte begonnen, allerdings stieg der vergleichbare Wert von bereits laufenden Projekten. Dies betraf vor allem den Kohlebergbau, den Energiesektor, die Leichtindustrie, das Kommunikationswesen, den Handel und die Kommunalwirtschaft. Dagegen fiel der Wert der begonnenen Investitionsprojekte in der Landwirtschaft, im Elektromaschinenbau, bei Mineralien und Baustoffen sowie in der Holzverarbeitenden Industrie.

Die Regierung sieht in den kurzfristigen Interessen seitens Belegschaft und Management sowie in den sehr unsicheren externen Bedingungen die Ursache für

²⁶ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit.

²⁷ Vgl. Tabelle 12.

die rückläufigen Gesamtinvestitionen. Zu den externen Faktoren zählen: hohe Inflation, rasch ändernde Preis- und Nachfragestruktur sowie der Zusammenbruch des ehemaligen RGW-Marktes.²⁸ Andere Erklärungsansätze betonen dagegen die negative Rolle der restriktiven Geldpolitik.²⁹

TABELLE 8
Entwicklung der Investitionen
(konstante Preise; entsprechende Vorjahresperiode = 100)

	1989	97,6
	1990	89,9
	1991	95,6
Juni	1992	98,4

Quelle: Biuletyn Statystyczny, Nr. 7, August 1992, S. 17.

6. Industrieproduktion und Bauwesen

Die Hoffnungen der Regierung auf ein Ende der Rezession bestätigten sich für 1991 nicht. Die verkaufte Industrieproduktion ging 1991 um 11,9% zurück. Ausschlaggebend war wiederum der Produktionsrückgang des öffentlichen Sektors um 19,5%, gegenüber einem Anstieg des Privatsektors um 25,4%. Dadurch verschob sich das relative Gewicht der einzelnen Eigentumssektoren zugunsten des Privatsektors von 17,4% (1990) auf 24,2% (1991). Am Wachstumsschub des Privatsektors waren die privaten Industriebetriebe und die privatisierten ehemals staatlichen Unternehmen beteiligt. Zudem erhöhte sich der Produktionsanteil von Firmen mit ausländischer Beteiligung von 2,4% (1990) auf 5,3% (1991).³⁰

²⁸ Report on the economic situation of Poland, ..., op. cit. S. 19.

²⁹ siehe Kapitel IV.

³⁰ Vgl. Tabelle; Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r. ..., op. cit., Tabelle 9.

TABELLE 9
**Industrieproduktion 1990 und 1991
in konstanten Preisen nach Sektoren**

	1990	Quartale 1991				
		I-IV	I	II	III	IV
Wachstum bzw. Rückgang im Vergleich zu analogem Zeitraum des Vorjahres						
Insgesamt	-24,2	-11,9	-4,7	-11,2	-14,0	-17,1
öffentlicher Sektor	-23,7	-19,5	-8,1	-18,9	-24,5	-26,0
Privatsektor	-27,2	25,4	14,1	27,9	37,0	22,1
davon traditioneller Privatsektor	8,9	48,6	31,2	46,8	64,8	47,7
vorhergehendes Quartal						
Insgesamt	-	-	-16,1	-8,4	1,2	6,6
öffentlicher Sektor	-	-	-15,6	-14,7	-3,4	6,4
Privatsektor	-	-	-18,2	20,4	15,8	7,0
davon traditioneller Privatsektor	-	-	-17,0	31,4	22,9	10,2

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992

Die Ursachen der Rezession (s. nächstes Kapitel) sind 1991 nicht nur auf die restriktive Geld- und Einkommenspolitik zurückzuführen, sondern zum großen Teil auch auf den rückläufigen Handel mit den ehemaligen RGW-Ländern. Verantwortlich waren die Wirtschaftskrise in der ehemaligen Sowjetunion und die Auflösung der östlichen Wirtschaftsgemeinschaft einschließlich der Abschaffung der Verrechnung des Außenhandels in Transferrubel. Hinzu kam, daß auch die Westexporte zurückgingen, da die reale Aufwertung des Zlotys die Konkurrenzfähigkeit der polnischen Produzenten beeinträchtigte. Zudem gestaltete sich der Wettbewerb für inländische Unternehmen immer härter, da zunehmend Importware den polnischen Markt überschwemmte.

Die spezifischen Ursachen der Rezession 1991 spiegeln sich auch in der Entwicklung einzelner Industriebranchen wider. 1990 traf der starke Nachfragerückgang vor allem die konsumnahen Wirtschaftsbereiche (u.a. Leicht- und Nahrungsmittelindustrie). Die Investitionen fielen indes nicht so stark wie der Konsum, so daß die Nachfrage nach Investitionsgütern nicht so drastisch sank

TABELLE 10
Entwicklung einzelner Industriezweige 1991

	Insgesamt		Unternehmen mit über 5 Beschäftigten			
	I-IV	I-IV	I	II	III	IV
	Quartale 1991					
	Wachstum und Rückgang im Vergleich zu					
	analogem Zeitraum des Vorjahres					
Insgesamt	-11,9	-14,2	-5,9	-13,2	-16,6	-20,6
Grundstoffe	-5,3	-5,3	-0,3	-0,9	-6,7	-12,6
Verarbeitung	-12,3	-14,8	-6,3	-14,1	-17,3	-21,1
Industriezweige						
Energie u. Brennstoffe	-8,4	-8,4	-5,3	-9,0	-8,9	-10,8
Metallurgie	-22,4	-22,4	-12,8	-19,7	-30,1	-28,6
Elektromaschinenbau	-22,4	-26,1	-15,8	-25,1	-28,6	-33,8
Chemie	-13,5	-15,2	-2,9	11,3	-18,3	-26,5
Mineralogie	-2,6	-8,0	-7,5	1,2	-8,5	-16,0
Holz und Papier	-1,4	-4,6	6,1	-2,7	-7,1	-13,0
Leichtindustrie	-13,0	-18,6	-4,0	-18,4	-24,0	-26,9
Nahrungsmittelindustrie	0,9	-0,5	9,9	0,1	-1,4	-8,1
	vorhergehendem Quartal					
Insgesamt	-	-	-14,0	-11,6	-0,2	4,8
Grundstoffe	-	-	-7,7	-8,6	-3,2	7,4
Verarbeitung	-	-	-14,5	-11,9	0,0	4,6
Industriezweige						
Energie und Brennstoffe	-	-	-4,0	-17,6	1,9	10,7
Metallurgie	-	-	-2,0	-18,7	-14,4	4,7
Elektromaschinenbau	-	-	-24,4	-11,3	-5,5	4,5
Chemie	-	-	-15,7	-13,3	0,1	0,4
Mineralogie	-	-	-22,3	11,6	3,5	-6,4
Holz und Papier	-	-	-9,1	17,4	10,1	5,2
Leichtindustrie	-	-	-14,7	-21,3	-0,7	9,6
Nahrungsmittelindustrie	-	-	-15,0	0,6	6,9	0,5

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

TABELLE 11

Dynamik und Struktur der Industrieproduktion im ersten Halbjahr 1992

Quartal	1992						1991		1992
	I	II	I-II	I	II	I-II	I-II	III-IV	I-II
	in konstanten Preisen im Vergleich zum analogen Zeitraum des Vorjahres						Struktur in laufenden Preisen in %		
Insgesamt	-6,0	2,4	-2,0	-7,8	0,9	-2,4	100,0	100,0	100,0
Öffentlicher Sektor	-15,9	-1,5	-9,2	-5,0	0,8	-1,9	78,5	72,7	73,0
Privatsektor	37,8	14,4	25,0	-7,9	1,3	-3,8	21,5	27,3	27,0
davon privatisiert	69,9	27,6	45,7	-4,3	0,9	2,0	15,4	21,3	22,3

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I półroczu 1992 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 7, vom 4.8.1992.

wie die für Konsumgüter. Zudem konnte die abnehmende inländische Nachfrage noch durch Rubelexporte ersetzt werden. 1991 wiesen insbesondere jene Sektoren starke Produktionsrückgänge auf, die unter dem Investitionseinbruch und dem Verlust der östlichen Märkte zu leiden hatten, also vor allem der Maschinenbau, (insbesondere die Transportausrüstungen). Einzig die Nahrungsmittelindustrie und der Kohlebergbau konnten ein Produktionswachstum aufweisen.³¹

TABELLE 12

Zahl und Fläche der zur Nutzung übergebenen Wohnungen nach Investoren

	Wohnungen		Nutzfläche	
	in Tausend	1990=100	in 1000 m ²	1990=100
Insgesamt	133,2	99,2	10054	97,0
Bauherren				
Genossenschaften	81,5	119,1	4869	120,0
Privatpersonen	40,3	85,0	4511	86,5
Arbeits-				
gemeinschaften	9,5	61,6	572	61,9
Kommunen	1,9	62,8	102	59,9

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

Auch 1991 hatte die Bauwirtschaft unter der rückläufigen Investitionsgüternachfrage und den sich verschlechternden finanziellen Möglichkeiten der Unternehmen sowie der öffentlichen und privaten Haushalte zu leiden. Die sinkende Investitionsgüternachfrage wurde zum Teil durch eine höhere Belieferung für Ersatz- und Modernisierungsarbeiten kompensiert. Dennoch fiel die Erzeugung im Bau- und Montagesektor 1991 gegenüber dem Vorjahr real um ca. 6,8%. Auch im Transportwesen verminderten sich die Transportleistungen um 12,3%.³²

Der seit zwei Jahren zu beobachtende Produktionsrückgang setzte sich im ersten Quartal 1992 (bezogen auf die Vorjahresmonate) weiter fort. Im zweiten Quartal zeichnete sich eine konjunkturelle Trendwende ab, da die Produktion gegenüber dem Vorjahreszeitraum stieg. Für das gesamte Halbjahr 1992 lag die

³¹ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit.; vgl. Tabelle 10.

³² Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit., Tabelle 12.

Industrieproduktion noch ca. um 2% unter der des Vorjahreszeitraums. Bereinigt nach der wirklichen Arbeitszeit verminderte sich die verkaufte Industrieproduktion um ca. 3%. Ab März trat ebenfalls eine geringfügige Verbesserung der Rentabilität der Unternehmen ein, ihre finanzielle Situation änderte sich jedoch nicht wesentlich. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum ging in der ersten Hälfte 1992 die Produktion von 14 (insgesamt 23) Industriebranchen zurück. Die stärksten Produktionsrückgänge verzeichneten der Maschinenbau sowie die Eisen-, Stahl-, Textil-, Leder- und Elektronikindustrie. Das höchste Wachstum war in der Holz- und papierverarbeitenden Industrie sowie in der Öl- und Nahrungsmittelindustrie zu verzeichnen.³³

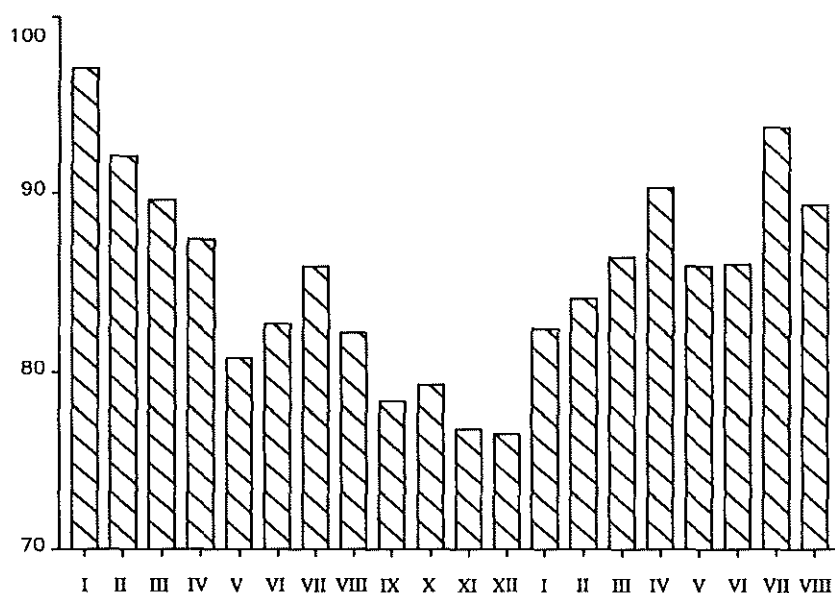


ABBILDUNG 1
Industrieproduktion 1991/92
 saisonal bereinigt,
 monatlicher Durchschnitt 1990=100

³³ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I połroczu 1992 r., ..., op. cit., Tabelle 11.

7. Landwirtschaft

Auch 1991 blieben die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft ungünstig. Dies betrifft vor allem ihre Preis- und Einkommensverhältnisse. Der Wegfall vieler Subventionen, die sinkende Nahrungsmittelnachfrage und die drastische Verteuerung vieler Inputpreise verschlechterten in den letzten zwei Jahren die Rentabilität der Agrarproduktion. Die Verteuerung der Betriebsmittelpreise führte auch 1991 zu einer Reduzierung des Einsatzes von ertragssteigernden Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Trotzdem verminderte sich die landwirtschaftliche Bruttoproduktion 1991 im Vergleich zum Vorjahr nur um ca. 2% und zum Jahresdurchschnitt 1986 - 1990 nur um 3,9%.

Während die Pflanzenproduktion 1991 im Vergleich zum Vorjahr um 3,9% zurückging, blieb die Tierproduktion 1991 etwa auf Vorjahresniveau. Kennzeichnend für die letzten Jahre ist der stetig abnehmende Anteil von Verkäufen an den Großhandel (1991 nur noch 48% der Endproduktion) und die größere Bedeutung der Direktvermarktung auf Bauernmärkten (1991 34% der Endproduktion). Zudem steigt der Eigenverbrauch durch die bäuerlichen Familien (1991 18% der Endproduktion).³⁴

Trotz sinkenden Düngemitelesatzes fielen die Ernteergebnisse dank der günstigen Witterungsbedingungen und einer offensichtlich höheren Wirtschaftlichkeit des Inputeinsatzes zufriedenstellend aus. Die Getreideerträge erreichten fast die Rekordernte von 1990. Während 1991 die Erträge im Obst- und Gemüseanbau stiegen, blieben die der sonstigen Feldfrüchte unter denen des Vorjahres.

In der Tierproduktion erhöhte sich dank einer gestiegenen Rentabilität der Schweinebestand, wogegen der Rinderbestand weiter abnahm. Die Produktion von Schlachtvieh fiel 1991 nur geringfügig (um 1,3%) niedriger aus als im Vorjahr, doch verminderte sich der Verkauf von Lebendvieh an die Handelsorganisationen im gleichen Zeitraum um 16,3% (Rinder sogar um 34%, Schweine um 8,4%). Schätzungen gehen allerdings davon aus, daß der Direktverkauf von Schlachtvieh auf Bauernmärkten sich gemessen am Vorjahr um ca. 34% erhöhte. Das Gesamtangebot von Schlachtvieh (Verkauf an den Großhandel und auf Bauernmärkten ohne Eigenverbrauch der bäuerlichen Familien) lag 1991 um 2% niedriger als im Vorjahr. Die drastisch abnehmende Rentabilität der Milcherzeugung führte 1991 zu einem weiteren Rückgang der Milchproduktion um 21,3%, die damit etwa das Niveau Ende der 60er Jahre erreichte.

³⁴ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit.

In Polen ist die neue agrarpolitische Orientierung klar darauf ausgerichtet, die technologisch rückständige bäuerliche Landwirtschaft zu modernisieren. Ein finanzieller Spielraum ist allerdings angesichts der desolaten Staatsfinanzen kaum gegeben. Gesamtwirtschaftliche Krise und steigende Arbeitslosigkeit behindern zudem den landwirtschaftlichen Strukturwandel. Beabsichtigt ist auch, einige landwirtschaftliche Staatsbetriebe zu privatisieren. Modernisierung, Umstrukturierung und Privatisierung (einschließlich Demonopolisierung) der vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche sind weitere Schwerpunkte. Obwohl sich in einigen Branchen der Nahrungsmittelindustrie und im Agrar- und Einzelhandel (etwa 80% der Läden sind privatisiert) schon Fortschritte abzeichnen, wird die Modernisierung des Agrar- und Nahrungsmittelsektors noch Jahre dauern.

Unter Balcerowicz sah man davon ab, in die Agrarmärkte umfassend zu intervenieren und aus einkommenspolitischen Gründen Garantiepreise einzuführen. Unterstützungsmaßnahmen wurden lediglich bei Krediten für Strukturverbesserungen gewährt. Zudem wurde eine Marktinterventionsbehörde gegründet. Nach einigen Anlaufschwierigkeiten besonders im Jahre 1990 ist diese nun in der Lage, Interventionen weitaus effizienter durchzuführen.³⁵

Der Beschluß der neuen Regierung Olszewski, Mindestpreise für Getreide und Milch einzuführen, stößt auf finanzielle Restriktionen. Der stark defizitäre Staatshaushalt läßt keinen bzw. nur einen sehr engen Spielraum für Garantiepreise zu. Die Regierung scheint ihre Pläne nur schwer verwirklichen zu können. Zudem ist unklar, wie die Mindestpreise festgelegt werden und was sie bezwecken sollen (Marktstabilisierung oder Einkommensstützung). Erhebliche Konflikte mit den Bauernparteien sind daher vorprogrammiert. Grundsätzlich wäre ein marktstabilisierendes Interventionssystem für einige Grunderzeugnisse denkbar. Es sollte finanzpolitisch vertretbar sein und sich an den Marktpreisen orientieren. Unter den gegebenen gesellschaftspolitischen Verhältnissen in Polen ist allerdings zu befürchten, daß staatlich garantierte Mindestpreise von den Vertretern der Bauernschaft genutzt werden, um Einkommensgarantien zu verlangen. Dies wäre gesamtwirtschaftlich nicht zu vertreten.

Wegen der anhaltenden Dürre wird für 1992 in der Pflanzenproduktion mit einem ungünstigen Ergebnis gerechnet. Die gesamte Ernte dürfte das schlechteste Resultat der letzten 10 Jahre aufweisen. In der Tierproduktion zeichnet sich ein Anstieg in den Schweinebeständen ab und bessere Preisrelationen führten dazu, daß der Rückgang in den Rinderbeständen sich verlangsamt. Insgesamt dürfte das schlechte Abschneiden der Landwirtschaft das gesamtwirtschaftliche Ergebnis

³⁵ Gespräch mit A. Kwiecinski, Universität Warschau, Frühjahr 1992.

negativ beeinflussen und zu einem weiteren Rückgang des Nationaleinkommens, trotz Aufwärtstrend der Industrie, beitragen.³⁶

8. Arbeitsmarkt

1991 stieg die Arbeitslosenzahl deutlich auf über 2 Mio. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich damit von 6,1% (1990) auf 11,4% (1991). Auch in Polen sind die Arbeitslosenstatistiken unzulänglich, da ältere Erwerbslose oft sofort in den Vorruhestand gehen, viele Frauen in die Familie zurückkehren und die versteckte Arbeitslosigkeit auf dem Lande nicht erfaßt werden kann. Umgekehrt beziehen allerdings auch etliche arbeitslos Gemeldete Unterstützung und gehen in Wirklichkeit anderen Tätigkeiten (vor allem im Handel) nach. Die Kriterien zur Arbeitslosenregistrierung wurden daher 1990 und 1991 verschärft.³⁷

Besonders in den Sommermonaten erhöhten die Schul- und Universitätsabsolventen die Erwerbslosenquote. Ihr Anteil beträgt 14,6%, generell sind 64,5% der Arbeitslosen zwischen 18 und 34 Jahre alt. Besonders schwierig gestaltet sich die Arbeitsmarktsituation für Frauen. So kamen auf eine angebotene Stelle 115 Erwerbslose, also eine Verdreifachung gegenüber 1990. Auf eine für Männer angebotene offene Stelle kamen hingegen 53 Erwerbslose. Die Arbeitslosigkeit tritt zudem regional sehr unterschiedlich auf, nämlich vor allem in wirtschaftlich schwachen Regionen.³⁸

Trotz Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren darf nicht übersehen werden, daß sie sich 1991 mit Dänemark, Frankreich und Italien auf gleicher Stufe befand. Hinzu kommt, daß der wirtschaftliche Abschwung nur unzureichend im Beschäftigungsrückgang erkennbar wird. Dies bewiesen 1990 Untersuchungen über ausgewählten Industriebetrieben: Während die verkaufte Produktion um fast 36% sank, wurde die Zahl der Arbeitskräfte nur um ca. 7,3% abgebaut. Mit der sich vertiefenden Rezession 1991 stieg die Arbeitslosigkeit (jedoch schwächer als vermutet). Der im Vergleich zur Produktion geringe Beschäftigungsrückgang führte dazu, daß in den Staatsbetrieben die Arbeitsproduktivität weiter abnahm. Außerdem scheint neben der offenen die versteckte Arbeitslosigkeit weiterhin vorhanden zu sein bzw. sogar weiter zuzunehmen.³⁹

³⁶ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., ..., op. cit.

³⁷ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit.; A. Radek, J. Welter: Polityka zatrudnienia, in: Polityka Nr. 22, 30.5.92.

³⁸ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit.

³⁹ M. Belka, A. Krajewska, St. Krajewska, B. Pinto: Co robic z bezrobotnymi? Dwa lata zametu, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 13, 29.3.1992.

Die Zurückhaltung der Unternehmen bei Entlassungen ist sicherlich auf deren Entscheidungsstrukturen zurückzuführen. Hierfür hat man in Polen die sinnige Metapher eines Bermuda-Dreiecks (Management, Arbeiterselbstverwaltung und Gewerkschaften) gewählt, welches wichtige und nötige Entscheidungen der Unternehmen blockiert bzw. verzögert. Im Entscheidungsprozeß unterliegt oftmals das Management gegenüber den starken Interessengruppen der Arbeiterschaft, für die selbstverständlich Lohnerhöhungen und Arbeitsplatzsicherheit primäre Ziele sind. Mittel- und langfristige Umstrukturierungspläne werden dadurch verzögert.⁴⁰

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik liegt erst in Ansätzen vor. Nur ca. 2,3% der Arbeitslosenunterstützung wurde für aktive Maßnahmen (Umschulungen, öffentliche Arbeitsbeschaffung etc.) ausgegeben. Zudem wird die technische Ausstattung und die Arbeitsweise der Arbeitsämter bemängelt, was angesichts des völlig neuen Aufbaus und der Dimension der Probleme nicht überrascht.⁴¹

In der ersten Hälfte 1992 änderte sich die Beschäftigtenzahl in der Volkswirtschaft kaum. Der Beschäftigungsrückgang im staatlichen Sektor konnte durch einen Anstieg der im Privatsektor arbeitenden Menschen kompensiert werden. Auf den Privatsektor (außerhalb der Landwirtschaft) entfielen Ende Juni 1992 schon 41,2% sämtlicher Beschäftigter, und zählt man die Landwirtschaft hinzu, dann waren es schon 56,3%. Die Arbeitslosenquote blieb bis Ende Juni mit 12,6% etwa konstant, erhöhte sich allerdings im Juli auf 13,1%.⁴²

TABELLE 13

Entwicklung der Arbeitslosenquote (in %)^a

	1989	-
	1990	6,3
	1991	11,8
Juli	1992	13,1

^a Anteil an der beruflich aktiven Bevölkerung (im zivilen Bereich).

Quelle: Biuletyn Statystyczny, Nr. 7, August 1992, S. 12.

⁴⁰ M. Belka, A. Krajewska, St. Krajewska, B. Pinto: co robis ..., op. cit.

⁴¹ A. Radek, J. Welter: Polityka ..., op. cit.

⁴² Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., ..., op. cit.; Biuletyn Statystyczny, Nr. 7, 1992 S. 12.

9. Außenhandel und Zahlungsbilanz

Einen volumenmäßigen Rückgang (konstante Zlotypreise) verzeichneten 1991 erstmals seit 10 Jahren die polnischen Exporte. Die Importe stiegen dagegen deutlich. Trotzdem wurde insgesamt ein Handelsbilanzüberschuß von 2,1 Mrd. Zloty erzielt. Kennzeichnend für 1991 war der deutliche Rückgang im Handel mit den ehemaligen RGW-Ländern, bedingt durch die Umstellung auf US \$-Basis und den tiefen wirtschaftlichen Einbruch in der ehemaligen Sowjetunion. Die stagnierenden Exportaufträge aus der ehemaligen Rubel-Zone verstärkten die binnenwirtschaftliche Rezession. Zudem führte diese Entwicklung zu einer weiteren deutlichen Umstrukturierung des polnischen Außenhandels. Der Anteil der EG-Länder am polnischen Außenhandel stieg von 46,6% im Jahre 1990 auf 55,3% im Jahre 1991, wohingegen der Anteil der europäischen Länder des ehemaligen RGW von 21,7% auf 11,7% im Jahre 1991 fiel.⁴³

Eine stärkere Westorientierung und die Umstellung auf US \$ - Verrechnung im Handel mit den ehemaligen RGW-Ländern führten dazu, daß die US \$-Exporte um 21,8% stiegen. Obwohl volumenmäßig die Ausfuhren in ehemalige RGW-Länder deutlich zurückgingen, stiegen die US \$-Verkäufe in diese Länder um das 3,6-fache auf ca. 2,2 Mrd. US \$. Die Exportentwicklung in den Westen wurde durch die faktische Aufwertung des Zlotys, die aus dem konstanten Wechselkurs bei hoher interner Inflation folgte, gehemmt. Umgekehrt begünstigten diese Wechselkursentwicklung und niedrige Zollbarrieren die ausländischen Einfuhren nach Polen, so daß diese vor allem im Konsumgüterbereich in den ersten Monaten des Jahres 1991 stark stiegen. Die Abwertung im April 1991, die Einführung einer an die Inflationsrate gekoppelten gleitenden Wechselkursanpassung sowie neue, im August 1991 eingeführte Zollsätze wirkten einer bedrohlichen Verschlechterung der in US \$ abgerechneten Handelsbilanz entgegen.⁴⁴ Schließlich konnte die Handelsbilanz noch mit einem leichten Überschuß von 51 Mio. US \$ abgeschlossen werden.

Der Außenhandel der Bundesrepublik mit Polen hat sich 1991 in West- und Ostdeutschland unterschiedlich entwickelt. Während die Unternehmen der neuen Bundesländer einen schmerzlichen Exportrückgang hinnehmen mußten (bedingt durch die Umstellung des Handels auf konvertierbare Währungen), stiegen die westdeutschen Ausfuhren deutlich. Der Rückgang der Ost-Exporte nach Polen

⁴³ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., op. cit.; vgl. Tabelle 14, 15 und 16.

⁴⁴ Polski Handel Zagraniczny w 1991 Roku, Raport Roczny, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1992, S. 6-7; T. Telma: Polish Foreign Trade in 1991 and Early 1992, PlanEcon Report, No. 24-25, Vol VII, vom 19.6.92, S. 1; vgl. Tabelle 14 und 15.

betrug etwa 64,7% und der positive Saldo in der Handelsbilanz verminderte sich von 1,144 Mrd. DM (1990) auf 319 Mio. DM (1991). Der Exportzuwachs der alten Bundesländer von 41,8% kehrte dagegen den Negativ-Saldo aus dem Jahre 1990 von 473 Mio. DM in einen Handelsbilanzüberschuß von etwas über 1 Mrd. DM um. Insgesamt lagen die deutschen Ausfuhren nach Polen bei etwa 8,5 Mrd. DM. Deutschland ist mit einem Exportanteil von über 30% und einem Importanteil von ca. 25% mit Abstand wichtigster Handelspartner Polens. Umgekehrt sind die Anteile Polens am deutschen Außenhandel mit ca. 0,7% vergleichsweise gering.⁴⁵

Ein besonderes Kennzeichen der letzten zwei Jahre war die stetig steigende Bedeutung des Privatsektors im polnischen Außenhandel. Das Recht, eigenständig Handel zu betreiben, die Einführung der Konvertibilität sowie Transaktionen in der Leistungsbilanz (partielle Inländerkonvertibilität) führten dazu, daß eine Vielzahl von Privatfirmen Ex- und Importgeschäfte tätigten. Der Anteil des Privatsektors an den polnischen Exporten stieg von 4,9% (1990) auf 21,9% (1991) und dessen Importanteil im gleichen Zeitraum sogar von 14,4% auf 49,9%. Das stärkere Engagement des Privatsektors bei Importen spiegelt sich auch in den absoluten Zahlen wider: Die Exporte erreichten nur ca. 3 Mrd. US \$, die Importe dagegen ca. 7,7 Mrd. US \$, d.h. ein Handelsdefizit des Privatsektors von ca. 4,7 Mrd. US \$.⁴⁶

Der geringe Handelsbilanzüberschuß von ca. 51 Mio. US \$ im Jahre 1991 steht deutlich im Kontrast zu 1990, als man einen positiven Saldo von über 2,2 Mrd. US \$ erzielte. Die Verschlechterung der Handelsbilanz hatte gravierende Auswirkungen auf die Leistungsbilanz, die 1990 noch mit dem "Traumergebnis" eines Überschusses von 716 Mio. US \$ aufwarten konnte. 1991 fiel sie wieder in ein tiefes Defizit von 1,3 Mrd. US \$, d.h. die anfälligen Zinsen konnten nicht bezahlt werden.⁴⁷

Eine deutliche Verbesserung der Leistungsbilanz war in den ersten 4 Monaten des Jahres 1992 zu verzeichnen. Obwohl bis April 1992 beachtliche Zinszahlungen erfolgten, erreichte Polen einen deutlichen Überschuß in der Leistungsbilanz, was auf einen Überschuß in der Handels- und der Übertragungsbilanz zurückzuführen ist.⁴⁸ Für die erste Hälfte des Jahres 1992 stiegen nach Angaben der Nationalbank die Einnahmen aus Exporten in konvertibler Währung um ca. 12,5%, wohingegen die Ausgaben für Importe um ca. 8%

⁴⁵ Der dynamische Anstieg der Einfuhren bereitet Warschau starke Kopfschmerzen, in: Handelsblatt, 20/21.6.1992.

⁴⁶ T. Telma: Polish Foreign Trade, op. cit., S 2.

⁴⁷ Vgl. Tabelle 16.

⁴⁸ T. Telma: Polish Foreign Trade, op. cit., S 2.

zurückgingen. Insgesamt konnte damit in den ersten sechs Monaten des Jahres 1992 ein Handelsbilanzüberschuß von 389 Mio. US \$ erzielt werden.⁴⁹

1991 wurde die Leistungsbilanz durch die ungünstige Entwicklung im Handel und einen um 764 Mio. US \$ geringeren Überschuß in der Übertragungsbilanz verschlechtert. Dennoch erreichte die Übertragungsbilanz 1991 einen Überschuß von 1,2 Mrd US \$, wobei die privaten Übertragungen nur noch mit ca. 300 Mio. US \$, die offiziellen Transferleistungen (Schuldenstreichungen und Umstrukturierung von Verbindlichkeiten) dagegen mit über 900 Mio. US \$ dazu beitrugen. Von den ca. 3,4 Mrd. Zinsverpflichtungen konnte Polen nur 888 Mio. US \$ bedienen, 579 Mio. US \$ wurden umstrukturiert, der Rest von über 1 Mrd. US \$ blieb fällig und erhöhte die offenen Zahlungsrückstände.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in der Kapitalbilanz: Den Tilgungsverpflichtungen von ca. 5,4 Mrd. US \$ konnte Polen nur mit 347 Mio. US \$ nachkommen, ca. 4 Mrd. US \$ wurden umstrukturiert und 198 Mio. US \$ blieben fällig und erhöhten die Zahlungsrückstände. Insgesamt ergab sich dabei ein Umschuldungsvolumen von über 10 Mrd. US \$. Die Zahlungsrückstände erhöhten sich auf 2,9 Mrd. US \$. Positiv für die Kapitalbilanz wirkte sich der Zufluß von kurz- und mittelfristigen Krediten sowie von Direktinvestitionen aus. Bedenklich erscheint in der Zahlungsbilanz der starke Anstieg von Saldofehlern (-699 Mio. US \$). Obwohl Fehler in der Berichterstattung normal sind, läßt sich dieses Defizit damit allein nicht erklären. Anzunehmen ist vielmehr, daß es sich um verschiedene Formen der Kapitalflucht handelt.⁵⁰

Polens Brutto-Verschuldung erreichte Ende 1991 ca. 48,4 Mrd. US \$. Davon entfielen 31,5 Mrd. auf staatlich verbürgte Kredite von 17 Ländern des Pariser Klubs, 11,7 Mio. US \$ auf Privatbanken des Londoner Klubs und 2,5 Mrd US \$ auf die ehemalige Sowjetunion und zwei RGW-Banken. Die Verschuldung Polens veränderte sich damit gegenüber dem Vorjahr kaum, da die Kapitalisierung nicht gezahlter Zinsen, neue Kredite und die Erhöhung der Zahlungsrückstände durch Wechselkursänderungen⁵¹ die Schuldenstreichungen (mit USA, Finnland, Niederlande, GB) überkompensierte. Polens Schulden verminderten sich in den ersten Monaten des Jahres 1992 dank günstiger Wechselkursänderungen und weiterer Schuldenstreichungen (Deutschland, Schweden) auf ca. 45,5 Mrd. US \$ (Ende März; Ende Mai 46 Mrd. US \$). Voraussetzung für die Schuldenstreichungen ist ein Abkommen mit dem Pariser Klub vom Juni 1991, das nun in bilateralen Vereinbarungen durchgesetzt wird. Das Abkommen sieht eine

⁴⁹ Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polroczu 1992 r., ..., op. cit.

⁵⁰ B. Sokolowska: Wzrost obciazen, erozja rezerw in: Zycie Gospodarcze, No. 14., vom 15.4.1992.; T. Telma: Polish Foreign Trade ..., op. cit., S 2.

⁵¹ Steigender US \$-Kurs vermindert die polnischen Schulden, da ein beachtlicher Teil der Schulden in DM und anderen Währungen gezeichnet ist.

TABELLE 14

Entwicklung des polnischen Außenhandels

Quartal	1991			1989	1990	1991		
	I-IV	I-II	III-IV			I-IV	I-II	III-IV
	in Billionen Zloty in laufenden Preisen			Analog zum Zeitraum des Vorjahres = 100				
Export	153,0	63,5	89,5	100,2	113,7	98,6	99,7	97,6
EWG	83,8	34,5	49,6	106,9	165,1	120,9	128,3	116,0
b RWPG	25,8	11,3	14,5	-	-	58,2	60,3	56,0
übrige	43,4	18,0	25,4	-	-	92,5	91,3	93,3
Import	150,9	64,5	86,4	101,5	82,1	139,0	143,5	135,6
EWG	73,1	31,1	42,0	115,1	112,2	159,4	204,5	136,4
b. RWPG	30,3	13,6	16,7	-	-	66,4	60,9	73,0
übrige	47,5	19,8	27,7	-	-	160,0	148,1	170,1
Saldo	2,1	-1,0	3,1	-	-	-	-	-
EWG	10,7	3,1	7,6	-	-	-	-	-
b. RWPG	-4,5	-2,3	-2,2	-	-	-	-	-
übrige	-4,1	-1,8	-2,3	-	-	-	-	-

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

TABELLE 15
Länderstruktur des polnischen Außenhandels

Land	Export			Import		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991
Bundesrepublik						
Deutschland	14,2	25,3	28,9	15,7	22,0	25,6
Sowjetunion	20,8	15,3	11,0	18,1	18,7	15,2
Großbritannien	6,5	7,0	7,2	4,5	5,5	4,0
Schweiz	2,6	4,6	4,6	5,3	5,9	3,5
CSFR	5,5	4,0	4,7	5,7	3,3	3,3
Österreich	3,5	3,9	5,1	6,0	5,7	6,3
Frankreich	2,4	3,3	3,8	3,1	2,9	3,5
Niederlande	2,6	3,2	5,1	3,0	3,0	4,8
Italien	2,3	3,1	3,9	4,1	7,2	4,6

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

TABELLE 16
Saldo im Handel einzelner Wirtschaftszweige
in Mrd. Zloty

Wirtschaftszweige	1990	1991		insges.
	insges.	1. Halbjahr	2. Halbjahr	
Brennstoffe u. Energie	-6153	-6103	-6901	-13004
Industriezweige:				
Elektromaschinenbau	3554	-7715	-12342	-20057
Metallurgie	13747	7793	10489	18282
Chemie	5950	-327	-700	-1027
Leichtindustrie	3191	-763	512	-251
Nahrungsmittel	6751	-542	235	-307
Agrarprodukte	5627	2907	2339	5246

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992.

TABELLE 17
Außenhandel in konvertiblen Währungen
 in Mio. US \$

	Einnahmen aus Exporten		Ausgaben für Importe		Saldo	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
I	1013	994	1192	963	-179	31
I - II	1950	2136	2208	1944	-258	192
I - III	2823	3310	3081	2925	-258	385
I - IV	3793	4527	4127	3884	-334	643
I - V	4985	5630	5354	4865	-369	765
I - VI	6091	6855	6423	5909	-332	946

Quelle: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1991 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 1, rok IV, vom 2. Februar 1992; Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I polorocz 1992 r., in: Statystyka Polski (Beilage zur Zeitschrift Rzeczpospolita), Nr. 7, vom 4.8.1992.

50-prozentige Reduzierung der staatlich garantierten Verbindlichkeiten Polens vor. Dies ist allerdings an bestimmte Auflagen des IWF geknüpft. Ein Abkommen mit dem Londoner Klub (Privatbanken) steht noch aus.⁵²

⁵² B. Sokolowska: Wzrost obciazen ..., op.cit.; T. Telma: Polish Foreign Trade ..., op. cit., S. 2.

TABELLE 18
Zahlungsbilanz Polens in konvertiblen Währungen 1988-1991
(Mio. US \$)

	1989	1990	1991
Leistungsbilanz			
Handelbilanz			
Exporte	7579	10863	12760
Importe	7335	8649	12709
Saldo	240	2214	51
Dienstleistungsbilanz			
Kreditkosten			
Zinseinnahmen	382	581	541
Zinsverpflichtungen	3469	3910	3404
(tatsächlich gezahlt)	(1075)	(430)	888
(umgeschuldet)	145	2487	579
(Fälligkeiten)	2222	985	1066
Saldo	-3087	-3329	-2863
Sonstige Dienstleistungen			
Einnahmen	767	1327	1577
Ausgaben	995	1477	1341
Saldo	-228	-150	236
Übertragungsbilanz			
Saldo	1232	1933	1217
(davon offizielle Übertragungen)		(909)	
Leistungsbilanzsaldo	-1843	668	-1359

TABELLE 18, Fortsetzung

	1989	1990	1991
Kapitalbilanz			
Kurzfristiger Kapitalverkehr			
Saldo	-25	-2525	-1868
Mittel- und langfristiger Kapitalverkehr			
Kredite an Polen			
Kreditaufnahme	226	428	786
Tilgungsverpflichtungen (Tilgungsleistung)	3096	4633	5418
(umgeschuldet)	(497)	(310)	(347)
(Fälligkeiten)	1520	4085	1512
Saldo	970	198	3521
Saldo	-2870	-4205	-4632
Kredite von Polen vergeben			
Kreditvergabe	191	22	49
Tilgungseinnahmen	239	64	92
Saldo	48	42	43
Vermögensübertragungen			
Saldo	-12	10	
(Direktinvestitionen)			117
Saldo des lang- und mittelfristigen Kapitalverkehrs	-2834	-4153	-4472
Saldo der Kapitalbilanz	-2859	-6678	-6340
Verschiedene finanzielle Verpflichtungen und Saldofehler	-188	360	-699
A) Saldo aller Transaktionen im Leistungs- und Kapitalverkehr	-4890	-5650	-8398
B) Umschuldungsvolumen	1597	10685	2091
C) Erlassene Verbindlichkeiten	424	48	864
D) Änderung Zahlungsrückstände	2913	-2930	4478
E) Neubewertungen			-58
Saldo A-E	44	2453	-1188
Devisenbilanz			
Änderung Devisenreserven (Brutto)		866	
IWF Kredit			322
Saldo der Devisenbilanz			1188

Quellen: Materialien der polnischen Nationalbank; übernommen aus: Polski Handel Zagraniczny w 1990 roku, Institut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Raport Roczny, Warszawa 1991, S. 143.

IV. Verschiedene Interpretationsmöglichkeiten der "Übergangszession"

Die Ergebnisse des polnischen Stabilisierungsprogramms wirken im monetären Bereich zunächst beeindruckend. Der Regierung ist es gelungen, die Hyperinflation zu brechen und die Preissteigerungen unter Kontrolle zu bringen. Dennoch sind die inflationären Gefahren noch nicht gebannt, was die im europäischen Maßstab hohen Preissteigerungen beweisen. Weiterer Pluspunkt der Wirtschaftspolitik ist die Preisliberalisierung, die in Verbindung mit einer harten Geld- und Kreditpolitik Knappheiten beseitigte, so daß auf den Konsumgütermärkten ein Gleichgewicht bzw. sogar ein Angebotsüberhang eintrat. Dagegen sind sowohl das Ausmaß der Übergangszession als auch die Realeinkommensverluste, die als "Kosten" der Stabilitätspolitik zu Buche schlagen, weit über das antizipierte Ausmaß hinausgegangen und stellen zunehmend nicht nur ein ökonomisches, sondern auch gesellschaftspolitisches Problem dar.

Die Ergebnisse des polnischen Stabilisierungsprogramms führten im In- und Ausland zu kontroversen Diskussionen, mit den - je nach politischem oder wirtschaftspolitischem Standort - unterschiedlichsten Interpretationen. Die Ursachen der zum Teil nicht gerade ermutigenden Ergebnisse sind auch für die anderen mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften von Bedeutung. Das Beispiel Polen kann insofern als Orientierungshilfe dienen, als sich auch in anderen post-sozialistischen Ländern "Übergangszessionen" abzeichnen, die dort bald ähnliche Diskussionen hervorrufen werden. Im folgenden werden verschiedene Interpretation zur polnischen Wirtschaftskrise sowie deren Therapievor schläge vorgestellt. Unerwähnt blieben solche mit rein polemischen Charakter.⁵³

⁵³ In den polnischen Wahlkämpfen wurden von extrem linken und extrem rechten Gruppierungen sogar Vorwürfe laut, die Wirtschaftspolitik Balcerowicz sei ein Machwerk des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, um Polen zu ruinieren. Zudem gibt es selbst in akademischen Diskussionen Kritiker, die jegliche positive Ergebnisse der Reformen bestreiten. Auf sie wird nur am Rande eingegangen; vgl. hierzu: J. Jedraszcyk in einer Redaktionsdiskussion von *Zycie Gospodarcze*: *Zgoda co do celu, Zycie Gospodarcze*, Nr. 1, vom 6.1.1991.

1. Die Unausweichlichkeit von Produktionsrückgängen im Transformationsverlauf

Produktionsrückgänge als Folge des Übergangs zur Marktkoordination:

Produktionsrückgänge sind zumindest teilweise unvermeidliche Effekte der Transformation. Der erste durch die Preisfreigabe bedingte Effekt kann als Angebotsschock bezeichnet werden. Schematisch dargestellt verschiebt sich die Angebotskurve aufgrund von Struktureffekten (siehe genaue Begründung unten) von rechts unten nach links oben (von S_0 zu S_1 , siehe Schaubild 2). Gleichzeitig verlagert sich im Idealfall die Nachfragekurve (durch eine restriktive Geld- und Einkommenspolitik, von D_0 auf D), so daß die neue potentielle Produktion (E) abgesetzt werden kann.⁵⁴ Allerdings beinhaltet der Übergang von einer in Planwirtschaften vorherrschenden Angebotsbarriere (shortage economy) zu einer für Marktwirtschaften charakteristischen Nachfragebarriere, daß die effektive Nachfrage über diesen Punkt des potentiellen Angebots hinaus reduziert wird. Reservekapazitäten und Arbeitslosigkeit geben dem System das nötige Maß an Flexibilität, damit die Angebotsstruktur auf Nachfrageänderungen reagieren kann. Der Übergang zur Marktwirtschaft führt damit notwendigerweise kurz- und mittelfristig zu einem Rückgang der Produktion, der langfristig durch rascheren Strukturwandel und Effizienzsteigerungen kompensiert wird.⁵⁵

Eine Verschiebung der Angebotskurve ergibt sich u.a. daraus, daß die aus dem Planungssystem resultierenden Knappheiten eine erzwungene Substitution von Vorleistungs- und Konsumgütern zur Folge haben. Wird die Nachfrage nach Mangelgütern nicht befriedigt, verlagert sie sich auf solche Produkte, bei denen ein Angebotsüberhang besteht. Als Folge einer Preisliberalisierung steigt der Preis des vorherigen Mangelgutes, um Angebot und Nachfrage auszugleichen. Die Preise für "Überschußprodukte" werden nach unten als inflexibel angesehen, da sie vorrangig kostendeterminiert sind. Folglich müssen Angebot und Produktion dieser Güter zurückgehen. Dieser Effekt verstärkt sich noch dadurch, daß aufgrund der sinkenden Nachfrage die Produktion vermindert wird. Umgekehrt bewirkt gerade in der Anfangsphase des Transformationsprozesses steigende

⁵⁴ St. Gomulka: The Causes of Recession Following Stabilization, in: Comparative Economic Studies, Vol. XXXIII, No. 2., 1991, S. 71-89.

⁵⁵ K. Laski: Transition from Command to Market Economies in Central and Eastern Europe: First Experiences and Questions, Forschungsberichte des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), No. 181, März 1992, S. 4.

Nachfrage aufgrund inflexibler Produktionsstruktur nicht unmittelbar Produktionssteigerungen.⁵⁶

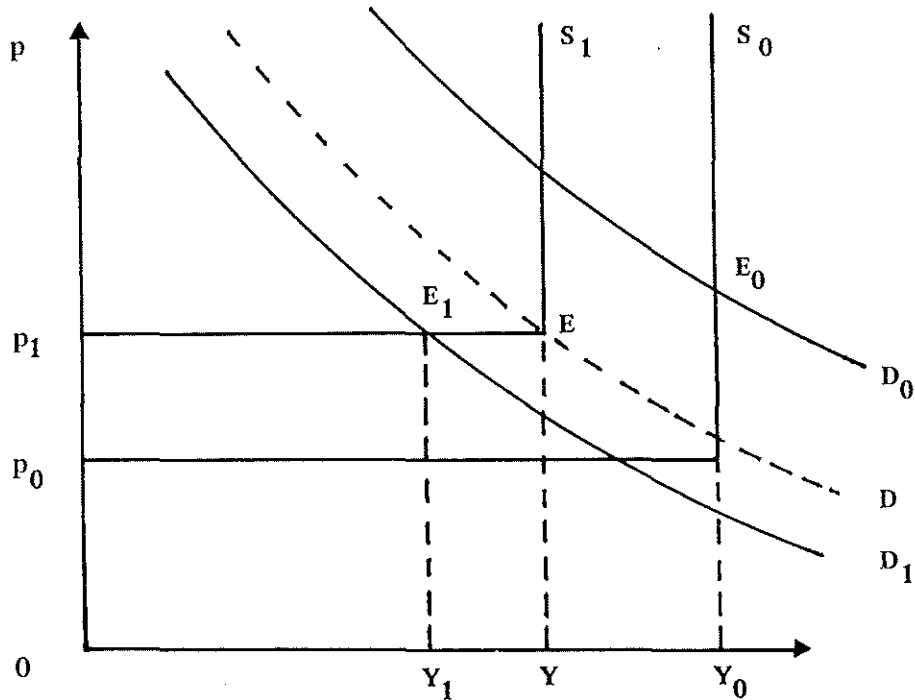


ABBILDUNG 2

**Verschiebung der Nachfrage- und Angebotskurven
im Zuge der Transformation**

Die Änderung der Nachfragestruktur und der verstärkte binnen- und außenwirtschaftliche Wettbewerb erzeugen Strukturanpassungen, die zur Schließung nicht-konkurrenzfähiger (oder sogar "value-subtracting") Wirtschaftszweige bzw. Unternehmen und damit zu einem Produktionsrückgang führen. Diese in Anlehnung an Schumpeter bezeichnete "kreative Zerstörung" impliziert, daß

⁵⁶ St. Gomulka: The Causes of Recession Following Stabilization, in: Comparative Economic Studies, Vol. XXXIII, No. 2., 1991, S. 78.

möglichst rasch bzw. parallel zur Schließung von Produktionsanlagen der Aufbau neuer konkurrenzfähiger Produktionsstrukturen erfolgt. Da die Produktionsrückgänge zwangsläufig struktureller Natur sind, stellt sich die Frage, wie rasch die neuen Wachstumskräfte greifen. Abgesehen von der kurzfristig angenommenen Inelastizität des Angebots sind für die Dauer der Übergangszession jene Faktoren entscheidend, die den mittel- und langfristigen Strukturwandel verzögern. Gerade in post-sozialistischen Ländern behindern die institutionellen Rahmenbedingungen (dominierender Staatssektor, Fehlen von Kapitalmärkten und eines funktionierenden Bankensystems) solche Strukturanpassungen. Folgt man dieser Interpretation, dann sind nachfrageorientierte Konzepte zur Bekämpfung der Rezession gerade die falsche Medizin. Notwendig wäre vielmehr eine Beschleunigung des institutionellen Wandels.⁵⁷

Aus der Theorie zentraler Planungssysteme lassen sich weitere Effekte ableiten, die eine Verschiebung der Angebotskurve verstärken. Die Struktur des zentralen Planungssystems mit seinem Anreizsystem bewirkte die Überbewertung der Produktion. Fehlende "exklusive" Eigentumsrechte und ein schwaches Kontrollsystem schufen Anreize zum Betrug. Auf jeder Ebene des zentralen Planungssystems war aufgrund des Planerfüllungsprinzips eine starke Motivation vorhanden, Produktionszahlen zu "schönen". Die Kontrollmechanismen des Planungssystems konnten aber nur begrenzt falsche Angaben aufdecken, da sie weitgehend auf die Informationen der Unternehmen angewiesen waren. Dies führte insgesamt zu einer fehlerhaften statistischen Ausdehnung der Produktionsmenge. Der Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen bewirkt nun einen Rückgang "nichtexistierender" Produktion, d.h. ein Teil des Produktionsrückgangs ändert das Wohlfahrtsniveau nicht.⁵⁸

Ähnliche Effekte treten bei der Umstellung der Produktionsstruktur auf. Die Anbieter versuchen nachfragegerechter zu produzieren und eine Erweiterung ihres Produktionssortiments vorzunehmen. Dies kann dazu führen, daß rein statistisch die Produktion zurückgeht, da einfache, oft an quantitative Größen orientierte Produktionssortimente durch differenzierte Erzeugnisse mit geringerem Umfang ersetzt werden.⁵⁹ Man kann noch hinzufügen, daß mit Einführung der Marktwirtschaft die Anreize teilweise genau in die andere Richtung, d.h. zu einer Unterbewertung der Produktion führen. Viele Unternehmen tendieren nun dazu, ihre Produktion eher niedriger anzugeben, um so die zu zahlenden Steuern

⁵⁷ In der polnischen Diskussion vor allem Marek Dabrowski: *Polska Stabilizacja* (2), in: *Gazeta Bankowa*, Nr 5, vom 2.2.-8.2.1992.

⁵⁸ J. Winiecki: *The Inevitability of a Fall in Output in the Early Stages of Transition to the Market: Theoretical Underpinnings*, in: *Soviet Studies*, No. 4, 1991, S. 669-671.

⁵⁹ J. Winiecki: *The Inevitability*, op. cit. S. 671.

zu minimieren. Dies gilt insbesondere für den sich rasch entwickelnden Privatsektor, der steuermäßig und statistisch nur schwer zu erfassen ist.⁶⁰

Einen weiteren Erklärungsansatz liefert Wojciech Charemsa. Er argumentiert, daß die Abschaffung zentraler Kontrollmechanismen zunächst ein Informationsdefizit bewirke, wodurch (neben anderen Gründen) das Entstehen effizienter Märkte verhindert würde. Preisunsicherheiten und Angebotsrisiken verhinderten dann, daß Anbieter aus Angst vor Verlusten nicht auf den Markt gehen bzw. nur, wenn hohe Profite zu erwarten sind. Dies sei ein entscheidender Grund für die Stagflation (d.h. Produktionsrückgang gekoppelt mit Inflation) in Polen und den anderen mittel- und osteuropäischen Ländern. Erst nach einer Verzögerung ändere sich das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und ein "Gleichgewicht rationaler Erwartungen" könne entstehen. Charemsa sieht seine These durch einen empirischen Test des Modells von Newbery-Stiglitz am Beispiel Polen bestätigt. Seine Schlußfolgerung lautet, daß der Produktionsrückgang im Verlauf der Transformation unausweichlich ist.⁶¹

Jozef Brada und Athur King unternehmen den Versuch, den unvermeidlich erscheinenden Produktionsrückgang in Frage zu stellen.⁶² In Anlehnung an die in der Außenhandelstheorie bekannte J-Kurve, derzufolge sich bei einer Abwertung die Handelsbilanz zunächst verschlechtert, mittelfristig indes ihre Verbesserung eintritt, verneinen sie die Frage, ob ein ähnliches Phänomen in den post-sozialistischen Ländern während des Übergangs zur Marktwirtschaft zu beobachten sei. Ihr Beweis basiert auf einem einfachen makro-ökonomischen Modell, mit dem der Rückgang des Sozialprodukts Polens, Ungarns und der CSFR für die Reformjahre 1989 und 1990 erklärt werden soll. Ihr Resultat ist, daß die Produktionsrückgänge durch exogene Schocks in der Handelsbilanz, bei Investitionen und dem autonomen Konsum erklärt werden können. Daraus folgt, daß eine Verschlechterung der Wirtschaftsentwicklung nicht auf durch die Transformation bedingte Angebotseffekte, sondern eher auf eine zu restriktive Nachfragebeschränkung zurückzuführen sei. Die Ergebnisse der Untersuchung und deren folgenschwere Schlußfolgerung erscheinen allerdings angesichts der erheblichen methodischen Unklarheiten des Modells als höchst fragwürdig und können nicht geteilt werden.⁶³

⁶⁰ Vgl. u.a. B. Czarny: Zanin wygryza Balcerowicza, in: Polityka, Nr. 24, vom 15.6.1991.

⁶¹ W. Charemsa: Market Failure and Stagflation: Some Aspects of Privatization in Poland, in: Economics of Planning, Nr. 25, 1992.

⁶² J.C. Brada, A.E. King: Is there a J-Curve for the Economic Transition from Socialism to Capitalism?, Manuskript, Economics of Planning, Nr. 25.

⁶³ Brada und King nehmen an, daß die Ökonomien nachfragedeterminiert sind. Dies kann höchstens für Polen und Ungarn, sicherlich nicht für die CSFR im Jahre 1990 gelten zumal zu diesem Zeitpunkt die Transformation in wesentlichen Bereichen noch nicht begonnen hat, d.h. auch noch keine "klassische Übergangszession" aufgetreten sein konnte. Beim Fehlen eines

Die Argumente für die Unvermeidbarkeit eines Produktionsrückgangs im Zuge der Transformation sind überzeugend, der Umfang ist jedoch nicht quantifizierbar. Dennoch kann das Ausmaß der Übergangszession, das alle Befürchtungen übertraf, sicherlich nicht nur mit diesen Faktoren erklärt werden, was auch weithin eingestanden wird. Hinzu kommt, daß es sich bei einigen Erklärungsansätzen um Effekte handelt, die in der ersten Phase der Transformation entstehen, so daß sich damit sicherlich nicht die Länge der Rezession von über 2 Jahren erklären läßt.⁶⁴

funktionsfähigen Kapitalmarktes in diesen Ländern wird die aggregierte Produktion wie folgt bestimmt: (1) $Y = (1/1 - MPC) (A + I + (X - M))$; dabei sind: Y = aggregierte Produktion; MPC = marginale Konsumneigung; A = autonomer Konsum; I = Investitionen und X - M = Exporte - Importe = Handelsbilanz; Implizit wird angenommen, daß das Konsumniveau C durch die Schätzgleichung: (2) $C = A + MPC Y$ bestimmt wird. Korrekterweise müßte es $C = A + e + MPC Y$ heißen (e = Störvariable). Die Parameter (A und MPC) für die letzte Gleichung errechnen beide Autoren aus Daten der Jahre 1980 bis 1990, d.h. aus einer Periode, in der die Wirtschaft noch durch Nachfrageüberhänge bzw. Mangel des zentralistischen Planungssystems geprägt war. Dies wirft methodische Fragen auf. Berechnungsprobleme ergeben sich auch beim Außenhandel, der mit unterschiedlichen Wechselkursen angegeben wird. Dadurch ergibt sich eine beachtlich große Bandbreite der zu erklärenden Änderungen des BIP. Hinzu kommt, daß die Differenz zwischen tatsächlichem und geschätztem Konsum, d.h. zwischen C und C' ausschließlich als Änderungen des autonomen Konsums angesehen werden, der gemäß den Autoren entweder langfristig aufgrund der den Transformationsprozeß begleitenden Inflation fällt oder auch kurzfristig zu Beginn der Transformation steigen kann, weil die Haushalte versuchen, ihre Sparguthaben aufgrund des Inflationsschubes in Waren anzulegen. Diese ausschließliche Erklärung durch Änderungen des autonomen Konsums (A) ist methodisch nicht sauber. Der tatsächliche und der geschätzte Konsum ($C - C' = e$) weichen auch ohne Änderung des autonomen Konsums wegen der Störvariablen e immer von einander ab. Die Frage, ob in den dargestellten Ländern der Unterschied zwischen C und C' eine Änderung von A ist (bzw. zu wieviel Prozent) bleibt ungeklärt. Die Autoren begründen die jeweils gegenläufigen Entwicklungen von A nur verbal. Schließlich beschreibt das Modell (1) $Y = (1/1 - MPC) (A' + I + (X - M))$ eine Identität, wenn man A' als $A + e$ interpretiert. In diesem Sinne ist die Höhe der Angebotsänderung immer gleich der Nachfrageänderung, d.h. das verwendete Modell läßt keine Unterscheidung von Nachfrage oder angebotsinduzierten Produktionsrückgang zu. Der Autor dankt Herrn Dr. Volkhart Vincentz für wichtige methodische Hinweise.

⁶⁴ Einige Autoren, die gegen die These von der "kreativen Zerstörung" argumentieren, glauben sogar anhand von Berechnungen feststellen zu können, bis zu welchem Umfang der Produktionsrückgang auf strukturelle Faktoren (zu 40%) bzw. auf eine zu starke Nachfragereduzierung und Importliberalisierung (60%) zurückzuführen sei. M. Nasilowski: Drogowskaz, in: *Zycie Gospodarcze*, No. 22, vom 31.5.1992. Andere weisen in ihrer Kritik darauf hin, daß zwar die ehemalige DDR wegen des unvorstellbar hohen Kapitalzufflusses (etwa das Vierfache des polnischen Staatsbudgets) sich eine solche Strategie leisten könne, nicht aber Polen. Hier ginge es auch darum, bestehende Produktionskapazitäten zu nutzen, was durch eine stärkere Protektion des Binnenmarktes vor allem bei Konsumgütern erreicht werden soll. W. Herer, W. Sadowski: *Czy stac nas na "tworeza destrukcje"*, in: *Zycie Gospodarcze*, No. 15, vom 12.4.1992. Laut Jeffrey Sachs deuten indes die bisherigen Erfahrungen darauf hin, daß die Transformation erst nach Jahren Früchte zeigen wird. Diese oft als "Tal der Tränen" bezeichnete Periode sei in all jenen Ländern zu beobachten, die einen tiefgreifenden wirtschaftlichen Wandel vollzogen hätten. Dies gelte nach dem Krieg für Deutschland und Japan und in den 80er Jahren für Chile und Mexiko. Die Dauer dieser Periode hänge entscheidend von der Konsistenz und Entschlossenheit der Reformpolitik ab. Argentinien sei ein Negativbeispiel dafür, wie man aufgrund einer anhaltenden

Produktionsrückgänge als Folge eines zu raschen institutionellen Wandels:

Es gibt etliche wirtschaftspolitische Strömungen, die aus unterschiedlichen Gründen eine "Schocktherapie" bei der Systemtransformation kritisieren. Ein solches Vorgehen würde unausweichlich eine tiefe Übergangszession hervorrufen.⁶⁵ Sie befürworten deshalb einen mehr graduellen Ansatz der Systemveränderungen.⁶⁶

Die Unausweichlichkeit einer Übergangszession wird aus der Sichtweise des Neo-Institutionalismus wie folgt erklärt: Bestehende Institutionen neigen zu organisatorischem Beharrungsverhalten, hervorgerufen durch bürokratische Routine. Dies erklärt den allgemein hin langsamen Wandel von Institutionen. Der Übergang zur Marktwirtschaft verlangt aber einen weitgehenden und fundamentalen Wandel bestehender Institutionen und Organisationsstrukturen, wobei es zur Konfrontation mit den überlebten bürokratischen Strukturen kommt. Die organisatorische Effizienz muß sich deshalb - nach dieser Sichtweise - bei Änderung des gesamten Wirtschaftssystems zwangsläufig zunächst vermindern, d.h. es entstehen neue Institutionen bzw. alte Institutionen ändern Art und Weise ihres Funktionierens.⁶⁷ Als empirisches Beispiel wird oftmals der Zerfall des RGWs angeführt. Vor allem die Beseitigung bilateraler Vereinbarungen und der Übergang zur Abrechnung des Handels auf US \$-Basis trugen wesentlich zu der tiefen Rezession in Osteuropa bei.⁶⁸

Unausweichlich werden auf dem Wege zur Marktwirtschaft organisatorisches Kapital zerstört und inhärentes Marktversagen produziert. Koordinationsstruktura-

Inkonsistenz der Wirtschaftspolitik im "Tal der Tränen" verloren gehen könne. J. Sachs: The Economic Transformation of Eastern Europe: the Case of Poland, in: Economics of Planning, Nr. 25, S. 17.

⁶⁵ Das "Balcerowicz-Programm" wurde oft als "Schock-Therapie" bezeichnet. Der "Schock" bezieht sich vor allem auf die Freigabe der Preise (einschließlich des Außenhandels) in Verbindung einer Makrostabilisierung (restriktive Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik) und setzt für Unternehmen und Konsumenten in kürzester Frist völlig neue Rahmenbedingungen. Eine globale Schocktherapie ist schon wegen des Zeitfaktors nicht möglich, da marktwirtschaftliche Institutionen und entsprechende Humankapitalbildung nicht von heute auf morgen möglich sind. vgl. W. Schrettl: Towards a Policy of Directional Shock: Against Hypercorruption and Other Barriers to a Transition from Planned to a Market Economy, in: R. Weichardt (Ed.): The Soviet Economy under Gorbachev, Brüssel (Nato), 1991.

⁶⁶ An dieser Stelle soll weniger auf jene Autoren und Strömungen - meist post-kommunistischer Provenienz - eingegangen werden, die sich dieser Argumentationsrichtung bedienen, um umfassende Reformen zu verhindern.

⁶⁷ P. Murrell: Evolution in Economics and the Economic Reform of Centrally Planned Economies, Manuskript 1991 (vorgelegt auf einer Tagung in Seattle USA).

ren werden aufgelöst, bevor neue Strukturen funktionsfähig sind. Übergangsrezession und wirtschaftliche Schwierigkeiten resultieren daher auch aus dem tiefgreifenden Wandel bestehender Institutionen. Um die Verluste zu minimieren, wird vorgeschlagen, den Prozeß möglichst graduell über einen längeren Zeitraum durchzuführen. Dabei sind mehrere Grundsätze zu berücksichtigen: Erstens, der Schwerpunkt sollte weniger auf einer Reform der alten Institutionen, sondern mehr auf dem spontanen Entstehen neuer Institutionen liegen. Zweitens sieht dieses Konzept vor, alte Institutionen nur langsam zu verändern bzw. aufzulösen, wohingegen möglichst rasch dem Privatsektor beste Entwicklungsmöglichkeiten gegeben werden sollte. Drittens, irreversible Experimente (u.a. bei der raschen Privatisierung) sind zu vermeiden, da sie möglicherweise nicht mehr korrigierbare Verluste produzieren. Die langsame Transformation sollte vielmehr dem Prinzip "Versuch und Irrtum" folgen.⁶⁹

Gegen den Gradualismus spricht die Befürchtung, daß ein zu langsames Vorgehen den Prozeß der Systemtransformation umkehrbar macht. Gerade in Polen ließ sich immer wieder beobachten, daß graduelle Reformansätze scheiterten, weil partielle Maßnahmen die alte Systemlogik nicht durchbrechen konnten. Hier hilft der Hinweis wenig, daß es sich bei den alten Reformansätzen um Veränderungen des zentralistischen Wirtschaftssystems und nicht um die Einführung einer Marktwirtschaft gehandelt hat.⁷⁰ Auch wenn der graduelle Reformansatz sich umfassender an den marktwirtschaftlichen Erfordernissen orientiert, schützt dies nicht vor den reformbehindernden Strukturen, die das Ergebnis jahrzehntelanger Planwirtschaft sind.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen Gefahr, hat der graduelle Ansatz zur Folge, daß über längerem Zeitraum "Mischsysteme" bestehen, die durch Ineffizienzen bei der Preisbildung (Fehlallokation) und vielfältige Arbitragemöglich-

⁶⁸ P. Murrell: Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform, in: *Economics of Planning*, Nr. 25, 1992, S. 81.

⁶⁹ Dem schockartigen Vorgehen wird sozialer "Konstruktivismus" vorgeworfen, der den komplizierten sozialen Prozessen der Transformation eher abträglich sei. Die Schlußfolgerung daraus ist, daß Märkte nicht nur die effizienteste Form der Allokation, sondern auch die beste Form der Institutionenbildung seien. K. Poznanski: Market Alternative to State Activism in Restoring the Capitalist Economy, in: *Economics of Planning*, Nr. 25, S. 59; Ein mehr evolutionäres Vorgehen hätte auch den Vorteil, daß man während des Reformprozesses nach geeigneten Lösungen sucht und damit durch einen Determinismus bedingte Fehlentwicklungen vermeidet. Als erfolgreiche empirische Beispiele werden oft die chinesische und ungarische Reformpolitik genannt. Die Schlußfolgerungen des evolutionären Ansatzes sind damit fast diametral zu denjenigen, die sich an der Unvollständigkeit und Verzögerung des Systemwandels als Ursache der Übergangsrezession orientieren (siehe später). P. Murrell: *Evolution in Economics ...*, op. cit. Einen ähnlichen Ansatz vertritt die Gruppe von Ökonomen unter dem Titel: *Agenda 92*, siehe: E. Matzner, J. Mencinger: Kapitalismus wächst nicht per Dekret, in: *Die Zeit*, Nr. 22, vom 22.5.1992.

⁷⁰ K. Laski: *Transition from Command to ...*, op. cit., S. 2-3.

keiten (durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse oder gespaltene Preissysteme) charakterisiert sind. Das Wirtschaftswachstum wird hierdurch auch beeinträchtigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn man eine stufenweise Liberalisierung der Preise bzw. ein gespaltenes Preissystem und einen Abbau der Subventionen im Sinn hat, was allerdings nicht für alle Vertreter dieser Richtung gilt.

Hinzu kommt, daß die polnische Transformationstrategie eigentlich "nur" hinsichtlich Stabilisierung und Liberalisierung aber nicht hinsichtlich des institutionellen Wandels als "Schock-Therapie" zu bezeichnen ist. Gerade der zu langsame institutionelle Wandel, insbesondere die schleppende Privatisierung - so das Argument der "liberalen" Kritik an der polnischen Wirtschaftspolitik - habe die Wirtschaftskrise entscheidend mitverursacht (siehe Argumentation später). Gegen die Kritiker der "Schock-Therapie" spricht, daß andere post-sozialistische Volkswirtschaften, die sich eher dem graduellen Ansatz verpflichtet fühlen (wie Ungarn, allerdings nicht China) ebenfalls eine tiefe Rezession durchlaufen,⁷¹ und es gibt keinen Beweis dafür, daß bei einem graduellen Ansatz die wirtschaftlichen Ergebnisse in Polen tatsächlich besser gewesen wären.⁷² Dies gilt ebenso für Länder, die weder eine restriktive Stabilitätspolitik noch eine konsequente Reformpolitik betreiben (u.a. Rußland).

Das Phänomen einer - salopp formuliert - "prä-transitorischen Rezession" läßt eher vermuten, daß das "organisatorische Kapital" der ehemals zentralistischen Wirtschaftssysteme erschöpft ist. Die schon lange zu beobachtende Stagnation zentralistischer Wirtschaftssysteme wird zum offenen Niedergang, da das politische und ökonomische System einem Erosionsprozeß unterliegt. In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, daß die ersten Zeichen der Rezession in Polen schon Mitte 1989 sichtbar wurden und sich im Herbst des gleichen Jahres mit einem deutlichen Rückgang der Industrieproduktion verstärkten. Diese Entwicklung wurde gleichzeitig von einer außer Kontrolle geratenen Inflation begleitet, die die Wirtschaft zunehmend ruinierte und das gesellschaftliche Leben tiefgreifend beeinflusste. Die starken binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte waren u.a. das Resultat eines gradualistischen Vorgehens bei der Preisfreigabe, politischer Zugeständnisse gegenüber der Arbeiterschaft (Lohnerhöhungen) und einer lockeren Geldpolitik.⁷³ Polen durchlief eine "prä-transitorische" Rezession, die jetzt verstärkt in jenen post-sozialistischen Ländern zu beobachten ist, denen eine klare und konsequente Reformpolitik fehlt. Alles spricht für die Annahme, daß sich eine solche Rezession in Polen fortgesetzt hätte und zwar mit hoher

⁷¹ Vgl. auch P. Gilkman: *Podobienstwo i roznice, Polksa na tyle panstw bylej RWPG*, in: *Rzeczpospolita*, No. 90, vom 15.4.1992.

⁷² Hierauf weist auch J. Kleer hin; J. Kleer: *Nagianie gospodarki; Co jest za sciana*, in: *Polityka*, vom 13.4.1991.

⁷³ Vgl. auch J. Soldaczuk: *Recession in Poland's Economy 1989-1991*, Foreign Trade Research Institute, Research Studies, Nr. 25, Warsaw, March 1992.

offener und aufgestauter Inflation. Dagegen hat die wirtschaftspolitische Führung unter Balcerowicz die Inflation durch ihre zumindest "partielle Schocktherapie" zumindest abgeschwächt, die Knappheiten beseitigt und damit die Grundlagen einer funktionierenden Marktwirtschaft geschaffen.

Auch das Argument eines notwendigen langsamen Institutionenaufbaus überzeugt wenig, da man möglichst rasch mit der Einrichtung von Verwaltungen und von Kapital- und Arbeitsmärkten beginnen sollte, um nicht wichtige Zeit zu verlieren. Plausibel dürfte sein, daß die Alternative, parallel zu den alten Institutionen neue aufzubauen, aus Kosten- und Zeitgründen nicht praktikabel ist.⁷⁴ Ein langsamer und evolutionärer Ansatz wird auch dadurch erschwert, daß die mittel- und osteuropäischen Länder untereinander und mit anderen Schwellenländern in Konkurrenz um ausländisches Kapital stehen. Daher besteht ein enormer Zeitdruck, die institutionellen Anpassungen vorzunehmen.

Externe Gründe für die Rezession:

Externe und im Herbst 1989 nicht voraussehbare Gründe werden häufig von Regierungsseite als Ursache der tiefen Rezession angegeben. Dazu zählt der Verlust traditioneller Exportmärkte, wie die ehemalige DDR, welche mit der deutschen Wiedervereinigung in völlig neue Strukturen eingebunden wurde. Polnische Qualifikationsstandards konnten auf DM-Basis nicht mehr konkurrieren. Ähnlich wirkten die Auflösung des RGW und der damit verbundene Übergang zur US-Dollar-Verrechnung. Vor allem 1991 ist der Handel mit ehemaligen RGW-Partnern (insbesondere Sowjetunion) stark zurückgegangen.

Trotz ungebrochen großer Nachfrage nach polnischen Gütern in der damals noch bestehenden Sowjetunion, hat die Tatsache, daß Betriebe und Republiken von der Zentralregierung keine Hartwährung erhielten, die Wirtschaftsbeziehungen stark getroffen. Barter-Transaktionen für den bilateralen Handel scheinen noch nicht weit vorangekommen zu sein. Etwa 150 polnische Firmen sind angeblich vom Zusammenbruch des RGW-Handels so stark betroffen, daß man ihren Bankrott erwartet. Der Übergang zum Hartwährungshandel wirkte sich für Polen vor allem im Bereich der Energieimporte negativ aus. Hartwährungsausgaben für sowjetisches Öl und Gas sollen von ca. 4% der gesamten Importausgaben 1990 auf etwa 32% im Jahre 1991 gestiegen sein.⁷⁵ Dem wird entgegengehalten, daß sich der Verlust der Exportmärkte weitgehend durch eine

⁷⁴ Vgl. hierzu W. Schrettli: *Towards a Policy of ...*, op.cit.

⁷⁵ L. Vinton: *Walesa, "Special Powers," and the Balcerowicz Plan*, in: *Report on Eastern Europe*, July 19th, 1991, S. 19; sowie P. Pysz: *Marktwirtschaft: ein zu teures Ziel?*, *Polens*

Westorientierung des Außenhandels ausgeglichen hat. Deshalb sei die Rezession vorwiegend auf die rückläufige Binnennachfrage zurückzuführen,⁷⁶ was jedoch angesichts des Rückgangs der Gesamtexporte im Jahre 1991 zu bezweifeln ist.

Verschiedentlich wird kritisiert, daß die von den Mitgliedsländern betriebene Auflösung des RGW (insbesondere die Abschaffung der Transferrubelabrechnung sowie der multi- und bilateralen Handelsvereinbarungen) unnötigerweise den Außenhandel verschlechtert hätte, d.h. der externe Schock sei teilweise selbst verschuldet. Diese Argumentation ist insofern un schlüssig, als sich die Wirtschaftskrise in der ehemaligen Sowjetunion zwangsläufig auf den Handel mit anderen RGW-Ländern ausgewirkt hätte. Nur mit Hilfe von Subventionen seitens der kleineren RGW-Länder wäre dies zu verhindern gewesen, was allerdings ökonomisch nicht zu vertreten ist.

Sicherlich haben die exogenen Faktoren, d.h. der weitgehende Zusammenbruch des RGW-Handels, einen entscheidenden Einfluß auf die Tiefe der Rezession 1991 gehabt. Schätzungen gehen aber davon aus, daß nur ca. 4% des Rückgangs des polnischen BSP und etwa ein Drittel der Produktionsrückgangs in Osteuropa darauf zurückzuführen sind.⁷⁷

2. Die Unangemessenheit der IWF-Anpassungsprogramme für post-sozialistische Länder und wirtschaftspolitische Fehler

Grundsätzliche Kritik:

Die grundsätzlichen Einwände gegen eine Übertragung der Stabilitätsprogramme des IWF auf die post-sozialistischen Länder umfassen drei Punkte: Erstens berücksichtigten die IWF-Anpassungsprogramme die strukturellen Faktoren der ehemals sozialistischen Länder nur unzureichend. Die mangelnde Flexibilität im Produktions- und Nachfragebereich würde die Effektivität monetärer Maßnahmen der Inflationsbekämpfung und die Umstrukturierung auf dem Exportsektor erschweren. Zudem sei die Ausrichtung auf monetaristische Theorien zu einseitig.⁷⁸ Die Erfahrungen mit solchen monetaristischen Politikansätzen aus Industrieländern seien deshalb auf Volkswirtschaften in weniger entwickelten

Reformer schwanken, in: Orientierungen 48 zur Wirtschafts und Gesellschaftspolitik, Nr. 2, 1991, S. 23.

⁷⁶ M. Swieccicki in: Gazeta Wyboreza, Nr. 270, vom November 1991.

⁷⁷ M. Blejer, A. Gelb: Persistent Economic Decline in Central and Eastern Europe, What Are the Lessons? in: Transition, The Newsletter About Transforming Economies, The World Bank, Vol. 3, No 7, Juli-August 1992, S. 2.

⁷⁸ Dieser Vorwurf wird von vielen Autoren erhoben.

Ländern und damit auch auf die post-sozialistischen Volkswirtschaften nur begrenzt anwendbar.

Zweitens würden nachfragebeschränkende Maßnahmen in den Anpassungsprogrammen zu stark betont, dagegen geriete die Beseitigung wachstumshemmender Strukturen in den Hintergrund. Dahinter steht wiederum der Vorwurf, vorrangiges Ziel solcher Programme sei die Verbesserung der Solvenz, d.h. der Zahlungsfähigkeit eines Landes. Zudem orientieren sich solche Politikansätze an einer eher kurzfristigen Reduzierung der Nachfrage und weniger an langfristigen Wachstumsproblemen (siehe später).

Der dritte Einwand bemängelt die zu geringe Berücksichtigung der spezifischen Übergangsprobleme. Institutionen und Mechanismen solcher noch stark gemischten Wirtschaftssysteme würden sich deutlich von rein marktwirtschaftlichen Systemen unterscheiden, was zu unerwarteten Effekten in der Stabilitätspolitik führen könne. Dazu zählen die noch mangelnde Profitorientierung und Preisflexibilität und das gemischte System der Lohnregulierung. Zudem seien einige Gütermärkte sowie die Finanz- und Kapitalmärkte unterentwickelt, was den Allokationsmechanismus beeinträchtigt. Zusätzliche Barrieren bestünden in der Unterentwicklung des Privatsektors und der starken Monopolisierung in Produktion und Verteilung. Neben diesen typisch strukturellen Bedingungen post-sozialistischer Länder, ergeben sich Probleme, vertrauenswürdige Daten für wichtige Planungsgrößen in den IWF-Programmen (u.a. Nachfrage und Geldangebot) zu erhalten. Darüber hinaus bestehen technische Schwierigkeiten, entsprechende Zielvorgaben sowie Maßnahmenpakete korrekt zu bestimmen.⁷⁹

⁷⁹ G. Kolodko: *Higher Inflation ...*, op.cit., S. 14-21. Die verschiedenen Varianten dieser Interpretationsrichtung zielen in ihren Therapievorschlügen auf eine Lockerung der restriktiven Geld-, Lohn- und Einkommenspolitik. Meist werden diese Vorschläge mit anderen Überlegungen (u.a. stärkerem Protektionismus und Industriepolitik) verknüpft. Andere Kritiker sehen indes den Schuldigen weniger beim IWF, sondern bei der polnischen Regierung, die statt ein moderateres Anpassungsprogramm auszuhandeln lieber den Musterschüler spielt. Schwere Erblast für Polens Wirtschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 29.10.1991; diese Kritik brachte ebenfalls Witold Trzeciakowski vor, der allerdings zu diesem Zeitpunkt auch Mitglied der Regierung war. Während die Kritik Kolodkos am IWF eher moderat ist, gehen andere Anschuldigungen sogar soweit, dem Währungsfonds zu unterstellen, bewußt eine tiefe Rezession in Kauf genommen zu haben. Wesentliches Ziel sei die Bedienung der Auslandsschulden gewesen und nicht die binnenwirtschaftliche Entwicklung. Polen habe sogar seine Souveränität an den IWF abgegeben. St. Kurowski: *Anatomia Stabilizacji*, in: *Zycie Gospodarcze*, No. 47, vom 24.11.1991; Diese populistische Anklage ist sowohl von rechts als auch von links im polnischen Wahlkampf offen formuliert worden. Am deutlichsten geschah dies durch Stanislaw Tyminski, der den Balcerowicz-Plan als "westliche Konspiration zur Ruinierung Polens" bezeichnete. Daß solche Parolen nicht gänzlich auf fruchtlosen Boden fielen, ist daran zu sehen, daß Tyminski bei den Präsidentschaftswahlen Tadeusz Mazowiecki aus dem Rennen geworfen hat. B. Slay: *Poland: The Rise and Fall of the Balcerowicz Plan*, in: *RFE/RL Research Report*, vom 31.1.1992, S. 42; Gegen die Argumentation Kurowskis wandte sich selbst eine Mitarbeiterin von Kolodko, Frau Danuta Gotz-Kozierkiewicz. Sie betont, daß es kaum im Sinne der Gläubiger sein könne, wenn eine Ökonomie in die Rezession

Meist zielt diese Kritik auf die Lockerung der Stabilitätspolitik und stärkere staatliche Interventionen.

Obwohl zu manchen Punkten des IWF-Konzeptes eine kritische Betrachtung durchaus angebracht ist (s. unten), muß doch betont werden, daß der IWF über wichtige Erfahrungen verfügt. Sicherlich ist dies insofern kein schlüssiges Gegenargument, als das Konzept dennoch falsch sein kann, aber es gibt gute Gründe, sich an den wirtschaftspolitischen Beratungen des IWF zu orientieren: Erstens begleitet der IWF die Stabilisierung nicht nur mit Expertise und Beratung, sondern auch mit praktischer Hilfe (Stabilisierungskredite). Auch läßt sich mit dem IWF immer über die konkrete Ausgestaltung der Stabilisierungsprogramme verhandeln, d.h. die Vorstellung eines "Diktats" des Fonds trifft nicht zu. Zweitens wirkt die Konditionalität (Verknüpfung von Unterstützungsmaßnahmen bzw. Krediten an die Einhaltung von wirtschaftspolitischen Auflagen) disziplinierend auf die Wirtschaftspolitik, die angesichts der zu erwartenden ökonomischen Probleme unter politischen Druck populistischer Strömungen geraten kann. Einen solchen heilsamen disziplinierenden Einfluß konnte man bei der Verabschiedung des Staatshaushalts für 1992 beobachten. Drittens sind bei Einhaltung der wirtschaftspolitischen Auflagen erhebliche Zugeständnisse seitens der westlichen Länder (Schuldenstreichungen bzw. neue Kredite) zu erwarten. Die internationale Glaubwürdigkeit der polnischen Wirtschaftspolitik, die durch Balcerowicz erlangt wurde, hat Polen die Streichung von etwa 50% der staatlich verbürgten Schulden ermöglicht, eine Tatsache, die Kritiker seiner Wirtschaftspolitik gerne verschweigen.

Hinzu kommt, daß das "Balcerowicz-Programm" weder auf einer reinen monetaristischen Theorie beruht noch eine Kopie der Stabilisierungsprogramme des IWF ist. In einem reinen monetaristischen Ansatz wäre kein Raum für die in Polen angewandten wirtschaftspolitischen Instrumente, wie die administrative Festlegung der Wechselkurse oder die Besteuerung der Lohnzuwächse. Verschiedenlich sind zudem wichtige Anpassungen des Programms erfolgt, um der spezifischen Lage der post-sozialistischen Länder gerecht zu werden. Hinzu kommt, daß das Programm mehrmals aufgrund veränderter Rahmenbedingungen geändert bzw. angepaßt wurde.⁸⁰

Ein anderer Kritikansatz besagt, daß infolge fehlerhafter Grundannahmen und Politikinstrumente (konstanter Wechselkurs, rigide Grenzen des Wachstums der

getrieben werde, da somit auch die Fähigkeit zur Bedienung der Tilgungen und Zinsen mittel- und langfristig abnehme. Neben formalen Fehlern, die Kurowski in seinen Ausführungen macht, weist sie auf die Tatsache hin, daß zwischen Stabilisierung, Umschuldung und neuen Krediten sowie ausländischen Direktinvestitionen ein enger Zusammenhang bestehe, der nicht zu leugnen sei. D. Gotz-Kozierkiewicz: W Kregu Mitow, in: *Zycie Gospodarcze*, No. 49, vom 8.12.1991.

⁸⁰ Hierauf weist auch M. Dabrowski in einem Interview hin, in: *Glob* 24, Nr. 33, vom September 1991.

Geldmenge, administrativ festgelegte Zinsen) das Programm über keinen korrekativen Mechanismus verfügte, sich notfalls dem Markt anpassen zu können. Da Devisen- und Geldmarkt fehlten, konnten Wechselkurse und Zinsen nicht angepaßt werden. Andererseits führte dies zu erheblichen Abweichungen zwischen Zielen und Resultaten des Stabilitätsprogramms. Fehlerhafte Annahmen und die Rigidität der Instrumente bewirkten, daß die indirekten quantitativen geldpolitischen Ziele nicht erreicht wurden. Ohne Korrektur der Wechselkurse und Zinsen muß dies zu quantitativen Anpassungen (d.h. der Übererfüllung der Ziele bei den Devisenreserven sowie beim Staatsbudget) führen. Aufgrund mangelnder Flexibilität der Wechselkurse und Zinsen fielen Inflation und Rezession stärker als geplant aus.

Das Therapiekonzept sieht deshalb vor, möglichst rasch echte Geld- und Kreditmärkte mit flexiblen Wechselkursen und Zinsen zu schaffen, damit Zentralbank und Finanzministerium nicht länger eine Art Simulation des Marktes vornehmen müssen. Das Vorhandensein und korrekte Funktionieren solcher Märkte bilden den besten Schutz vor Fehlern, wie sie im Stabilitätsprogramm aufgetreten seien.⁸¹

Obwohl die Kritik hinsichtlich "technischer" Mängel und Fehlern des Stabilisierungsprogramms ihre Berechtigung hat, werfen die Schlußfolgerungen doch einige kritische Fragen auf. Zu Beginn der Systemtransformation kann man nicht von funktionsfähigen Geld- und Kapitalmärkten ausgehen, da diese selbst bei beschleunigtem institutionellen Wandel, erst nach einigen Jahren etabliert sein dürften. Auch der völlig flexible Wechselkurs birgt anfängliche stabilitätspolitische Risiken. Dennoch hatte die Kritik ihre Berechtigung, so daß verschiedene Änderungen der Politikinstrumente (u.a. der Übergang zu einer gleitenden Anpassung des Wechselkurses) vorgenommen wurden.

Ein mehr grundsätzlicher und auf dem Hintergrund lateinamerikanischer Erfahrungen formulierter Einwand gilt den falschen Annahmen des Modells hinsichtlich des einzuleitenden Wirtschaftswachstums. Die optimistische Variante des IWF-Modells, basierend auf der Arbeit von Khan und Knight,⁸² sieht eine erfolgreiche Stabilisierung als Resultat mehrerer Faktoren (stark reduzierte Inflationsrate, ausgeglichener Staatshaushalt und wettbewerbsfähiger Wechselkurs). Als entscheidend für den schon etwa zwei Jahre nach der Stabilisierung einsetzenden Wachstumsprozeß werden ein durch Abwertung und bessere Wettbewerbsfähigkeit erzielter Exportüberschuß und vor allem mehr Investitionen angesehen. Diese optimistischen Annahmen stehen im Widerspruch zu den prak-

⁸¹ K. Kalicki: Monetary Policy in the Period of Economic Transformation, Friedrich-Ebert-Stiftung, Economic and Social Policy Series No. 5, Warschau März 1991.

⁸² M. Khan, M. Knight: Fund Supported Adjustment Programs and Economic Growth, IMF Occasional Paper No. 41, 1985.

tischen Erfahrungen Lateinamerikas. Auch wurde das zugrundeliegende marko-ökonomische Modell zu sehr vereinfacht, um wirklichkeitsnah zu sein.⁸³

Die Stabilitätspolitik war zu restriktiv:

Die mehr grundsätzliche Kritik wird häufig dahingehend präzisiert, daß der restriktiven Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik sowie der zu starken Abwertung die Mitschuld am Produktionsrückgang gegeben wird. Die Reduzierung der Gesamtnachfrage sei über jenen Punkt hinausgegangen, der zur Beseitigung des Nachfrageüberhanges notwendig gewesen sei. Stabilitätspolitik und institutionelle Reformen seien ebenfalls nicht genügend aufeinander abgestimmt gewesen. Diese Kritik zielt allerdings weniger auf eine Beschleunigung der institutionellen Reformen als vielmehr auf eine Lockerung der restriktiven Geldpolitik.⁸⁴ Allerdings bleibt die Frage offen, wie Jerzy Kleer richtig betont, ob eine alternative Wirtschaftspolitik das Ausmaß der Rezession tatsächlich hätte verhindern können.⁸⁵

Die zu starke Reduzierung der Nachfrage wird im Zusammenhang mit einer vermeintlich irrigen wirtschaftspolitischen Philosophie gesehen, die der Inflationbekämpfung auf rein monetäre Weise fälschlicherweise Priorität eingeräumt hat. Die Inflation in post-sozialistischen Ländern sei indes kein rein monetäres, sondern auch ein strukturelles Problem, das nur durch eine langfristige Strukturpolitik zu lösen sei.⁸⁶ Auch habe die restriktive Fiskalpolitik zusätzlich die Rezession vertieft, da man sogar 1990 einen leicht positiven Staatshaushalt erreichen konnte. Umgekehrt sei die - nach Meinung dieser Autoren - politikinduzierte Rezession für die schwerwiegenden Budgetprobleme des Jahres 1991

⁸³ R. Dornbusch: From Stabilization to Growth, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3302, 1990; Der bekannte amerikanische Ökonom Rudiger Dornbusch sieht die Schwäche des IWF-Modells darin, die ausländische Nachfrage als "perfekt elastisch" anzusehen. Zudem würden die reduzierten Löhne nicht den inflationären Prozeß beeinflussen. Investitionen würden als exogen behandelt, d.h. die Kreditkonditionen werden nicht beachtet, dagegen sollen hohe Zinsen die Sparneigung erhöhen. Schließlich würde die Einkommensverteilung vollständig vernachlässigt werden. Dadurch fehlten für den Wachstumsprozeß wichtige Parameter (vor allem Investitionen betreffende Faktoren). Wie die traurige Erfahrung vieler lateinamerikanischer Länder (einschließlich das als Stabilisierungserfolg oft ausgewiesene Bolivien) zeigt, verharrt die Wirtschaft oft jahrelang in Stagnation, ohne daß ein Wachstumsprozeß eingeleitet wird.

⁸⁴ In dieser Weise argumentierte Tomasz Gruszecki in der Redaktionsdiskussion von *Zycie Gospodarcze*: Zgoda co do celu, in: *Zycie Gospodarcze*, Nr. 1, vom 6.1.1991.

⁸⁵ J. Kleer: Nagianie gospodarki. Co jest za sciana, in: *Polityka*, Nr. 15, vom 13.4.1991.

⁸⁶ A. Sopocko: Dlaczego nie wychodzi, in: *Polityka*, Nr. 23, vom 8.6.1991; ähnlich argumentiert St. Albinowski: Restrykcyjne i jednostronne, in: *Gazeta Bankowa*, Nr. 16, vom 21-27.4.1991; diese Meinung vertritt auch J. Maciaszek in der Redaktionsdiskussion von *Zycie Gospodarcze*: Rysyko i odwaga, in: *Zycie Gospodarcze*, Nr. 4, vom 27.1.1991.

verantwortlich.⁸⁷ Die Bekämpfung der Rezession sei - gemäß dieser Interpretationsrichtung, die aus völlig unterschiedlichen politischen Lagern kommt - durch Lockerung der Geld- und Fiskalpolitik möglich. Bei der gegebenen Dominanz des Staatseigentums könne man sich zudem nicht allzuviel von einer raschen Privatisierung erhoffen. Der Wachstumsprozeß, als Voraussetzung höherer Staatseinkommen, müsse folglich vorrangig durch den Staatssektor erzielt werden.⁸⁸

Während viele Autoren recht unbedenklich eine Lockerung der Geld- und Einkommenspolitik befürworten, sieht Jan Mujzel die Notwendigkeit, eine Anti-Rezessionspolitik einzuleiten, ohne die Inflation weiter anzukurbeln. Falls eine gelockerte Geldpolitik die Inflation verstärke, müsse sie entsprechend korrigiert werden. Dennoch könne man nicht so lange auf einen Wirtschaftsaufschwung warten, bis die neuen Eigentums- und Organisationsstrukturen aufgebaut sind, sondern müsse ihn unter den gegebenen Strukturen einleiten. Dazu beitragen werden die Änderung der Strafsteuer auf Lohnzuwächse und eine flexiblere Zoll- und Kreditpolitik, um stärker Investitionen und Exportproduktion zu fördern. Zudem sollten für ausländische Investoren Hindernisse beseitigt und Anreize geschaffen werden. Allerdings spricht sich Mujzel für eine Verlangsamung der Privatisierung aus.⁸⁹

Auch von Ökonomen, die grundsätzlich die Regierungspolitik verteidigten, wird eingestanden, daß sich bei einer besser abgestimmten Wirtschaftspolitik, den Rückgang der Industrieproduktion eventuell auf ca. 15% anstatt auf 20% hätte begrenzen lassen.⁹⁰ Wenn es in der Stabilitätspolitik ein "overshooting" der anvisierten Zielgrößen gegeben hat, so könne dies angesichts der völlig instabilen Ausgangslage entschuldigt werden. Unter den Bedingungen der Hyperinflation und des Fehlens jeglicher ökonomischer realer Größen (Preise, Wechselkurse) wird eine Überdosierung (insbesondere bei der Abwertung) als weniger gefährvoll angesehen als eine zu lockere Stabilitätspolitik. Nach dem ersten

⁸⁷ G. Kolodko, D. Gotz-Kozierkiewicz: Fiscal Adjustment and Stabilization Policies in Eastern Europe, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 8, No. 1, (Spring 1992), vgl. auch G. Kolodko: Pulapka Fiskalna, in: Zycie Gospodarcze, nr. 46, vom 17.11.91; vgl. W. Gadomski in: Gazeta Bankowa, No. 8, vom 23-29.2.1992; Am deutlichsten wird die Kritik einer zu restriktiven Stabilitätspolitik von Stefan Kurowski vertreten, der es für unbedenklich hielt, die "wie ein trockener Schwamm" ausgedörrte Volkswirtschaft mit ausreichend Geld zu versorgen, um die Wirtschaft anzukurbeln. St. Kurowski, M. Przygodzki:, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 27, vom 7.7.1992; ähnlich argumentiert Marcin Swiecicki, der allerdings die stärkere Förderung der Investitionen in den Mittelpunkt seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen stellt; M. Swiecicki ... op. cit.

⁸⁸ G. Kolodko, D. Gotz-Kozierkiewicz: Fiscal Adjustment and, op. cit., vgl. auch Kolodko: Program Pozytywny, in: Zycie Gospodarcze, No. 47, vom 24.11.1991.

⁸⁹ J. Mujzel: Pakiet Antyrecesyjny, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 23, vom 9.7.1991.

"korrektiven Inflationsschub" bestätigt die durchgängig hohe Inflation der Jahre 1990 und 1991 die Notwendigkeit, die restriktive Stabilitätspolitik fortzuführen. Lockerungen einer solchen Politik könnten sofort ein Wiederaufleben der Hyperinflation nach sich ziehen. Der Therapievorschlag, über eine Lockerung der Geldpolitik und "deficit spending" die Wirtschaft wieder anzukurbeln, übersieht die tiefen strukturellen Probleme, mit denen die post-sozialistischen Ökonomien konfrontiert sind. Eine "keynsianische" Anti-Rezessionspolitik muß angesichts der Dimension der strukturellen Probleme als völlig ungeeignetes Instrument angesehen werden.⁹¹

Die Anhänger einer gelockerten Geldpolitik führen allerdings an, daß die Inflation entgegen der Regierungsauffassung kostenverursacht (cost-pushed) sei und nicht über eine zu hohe Gesamtnachfrage erzeugt würde. Hohe Zinsen und stark besteuerte Lohnzuwächse würden sogar noch pro-inflationär wirken, da sie die Unternehmen aufgrund ihrer kostenorientierten Preisbildung auf die Preise umschlagen würden. Deshalb bliebe auch eine nur auf die Reduzierung der Gesamtnachfrage orientierte Stabilitäts- und Geldpolitik unwirksam, so daß sich die Rezession bei hoher Inflation noch verschärft.⁹² Um die Wirkungslosigkeit einer Lockerung der Geldpolitik zu illustrieren, führt die "liberale Schule" die Erfahrungen der zweiten Hälfte des Jahres 1990 an. Eine Lockerung der restriktiven Stabilitätspolitik (vor allem der Lohnkontrollen) bewirkte nur eine geringe Produktionsbelebung, die auch durch Exportüberschüsse unterstützt wurde.⁹³ Bald flammte die Inflation wieder auf, so daß sich die Regierung gezwungen sah, geldpolitisch gegenzusteuern. Kritiker sehen jedoch weniger die Lockerung der Stabilitätspolitik als vielmehr deren konkrete Gestaltung als Ursache für ihr Scheitern an.⁹⁴ Statt Investitionen und die Nachfrage nach einheimischen Erzeugnissen zu fördern hätte die Regierung der stärksten Lobby nachgegeben. Die Lockerung der Lohnkontrollen ließ Löhne und damit Produktionskosten steigen, was die Verkaufschancen der inländischen Anbieter beeinträchtigte. Billigere Kredite seien im wesentlichen an die Landwirtschaft gegangen, d.h. jenem Sektor, der ohnehin mit Überproduktion zu kämpfen habe.

⁹⁰ St. Gomulka: The Causes of Recession following Stabilisation, in: Comparative Economic Studies, No. 2, Sommer 1991, S. 85.

⁹¹ Diesen Standpunkt vertritt auch der in Polen als "Monetarist" verrufene Ökonom und ehemalige stellvertretende Finanzminister Dabrowski, vgl., M. Dabrowski: Polska Stabilizacja, op. cit.

⁹² Diese Meinung vertritt auch eine Kommission der polnischen ökonomischen Gesellschaft PTE: Drogi Wyjscia z Polskiego Kryzysu Gospodarczego, Ekspertyza dla Komitetu Badan Naukowych, eine kurze Zusammenfassung der Studie: Ekspertyza PTE: Drogi wyjscia z kryzysu, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 2, 1992.

⁹³ J. Soldaczuk: Recession, op.cit., S. 5.

⁹⁴ M. Swiecicki, op. cit.

Der Vorwurf einer zu restriktiven Politik wird dadurch verschärft, daß nach Reduzierung der Gesamtnachfrage die sog. effizienten Sektoren der Wirtschaft (Privatsektor, Konsumgüter- und Dienstleistungsbereiche) durch den Kaufkraftverlust stärker als erwünscht getroffen wurden. Das Wachstumspotential der Wirtschaft wurde so insgesamt geschmälert.⁹⁵ Die Konsumgütersektoren litten vor allem im ersten Jahr der Transformation (1990) unter den Realeinkommensverlusten der Bevölkerung und hatten stärkere Produktionsrückgänge zu verzeichnen als die ineffizienten Sektoren (vorwiegend staatliche Unternehmen in der Schwerindustrie). Positive Strukturveränderungen seien deshalb kaum zu konstatieren. Zudem würde sich die Nachfragebeschränkung negativ auf die Entwicklung des Privatsektors auswirken, was die vielen Betriebsschließungen und wenigen Neugründungen belegen. Außerdem meide der Privatsektor langfristig orientierte Produktionsbereiche, sondern konzentriere sich auf kurzfristig ausgerichtete Dienstleistungen und den Handel.

Diesem Interpretationsmuster muß entgegengehalten werden, daß durch die Liberalisierung der Märkte Preisanpassungen erfolgten, durch die sich die bisher verzerrte Nachfragestruktur änderte. Der Nachfragerückgang resultiert in einigen Bereichen daher nicht nur aus der restriktiven Lohn- und Einkommenspolitik, sondern auch aus der Strukturanpassung der Nachfrage. Hinzu kommt, daß gerade im Konsumgüterbereich die Qualität steigen muß, um mit wettbewerbsfähigen Erzeugnissen den Konsumenten zufriedenzustellen. Dies wird insofern zwingend, als durch die in Polen zulässige ausländische Konkurrenz die Konsumenten zwischen in- und ausländischen Erzeugnissen wählen können. Insbesondere bei Konsumgütern zeigt sich in Polen (noch krasser in der ehemaligen DDR) eine deutliche Verschiebung der Nachfrage auf qualitativ höherwertige westliche Konsumgüter. Dem Argument der zu starken Nachfragereduzierung kann dadurch begegnet werden, daß andere Faktoren u.a. die Anpassungsunfähigkeit der Betriebe sowie externe Faktoren, auf die noch einzugehen sein wird, für die Produktionseinbrüche bedeutsam waren.

Die Bereinigung der Preisstruktur zusammen mit der Beseitigung der aufgestauten Inflation kann sogar dazu führen, daß es zu Betriebsschließungen im vermeintlich effizienten Sektor kommt. Oft haben polnische Privatfirmen in der Endphase des sozialistischen Wirtschaftssystems in profitablen Nischenbereichen gearbeitet, die mit Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen verschwinden. So gesehen erscheint die Aufteilung in einen effizienten und ineffizienten Sektor a priori (d.h. ohne Preisliberalisierung) nicht möglich. Zudem hat sich der Privatsektor nach anfänglichen Problemen zum dynamischen Wirtschaftssektor

⁹⁵ Hubert Gabrisch: Prospects of Growth and Development of Formally Centrally Planned Economies, Wien, Oktober 1990, sowie G. Kolodko et. al.: Higher Inflation.... op.cit., S. 70.

entwickelt und weist im Gegensatz zum staatlichen Sektor hohe Wachstumsraten auf.

Dieser Argumentation widerspricht, daß alle bisherigen Erfahrungen eine schockartige Bekämpfung der Hyperinflation nahelegen. Dies belegen viele Beispiele in Lateinamerika. So richtig der Hinweis auf die strukturellen Unterschiede zwischen marktwirtschaftlichen und postsozialistischen Ländern ist, so wenig kann er andererseits darüber hinwegtäuschen, daß es für alternative und "besser abgestimmte" stabilitätspolitische Maßnahmen weder praktische noch theoretische Erfahrungen bzw. Grundlagen gibt. Unter diesen Umständen scheint es verständlich, daß die polnische Regierung in Zusammenarbeit mit dem internationalen Währungsfonds auf bewährte Therapiekonzepte zur Bekämpfung der Hyperinflation zurückgriff.

Liquiditätsprobleme der Staatsbetriebe:

Der extreme Rückgang der Gesamtnachfrage wird vom eher angebotsorientierten Hintergrund damit erklärt, daß die restriktive Geldpolitik den Liquiditätsspielraum der Unternehmen zu stark einschränkte.⁹⁶ Dadurch seien laufende Produktion und Investitionen beeinträchtigt worden, denen jedoch bei der Umstrukturierung der Wirtschaft entscheidende Bedeutung zukomme. Insbesondere für das I. Quartal des Jahres 1990 werden die Geld- und Fiskalpolitik als zu restriktiv und über die eigentlichen Zielvorstellungen des IWF hinausgehend eingeschätzt. Ihre geringe Liquidität veranlaßte die Unternehmen, Importe und Produktion zu vermindern oder ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber anderen Zulieferunternehmen einzuschränken. Dieser Liquiditätseinbruch sei trotz bestehender Nachfrage für die tiefe Rezession in der I. Hälfte des Jahres 1990 mitverantwortlich. Dabei wird gelegentlich auch die Geldpolitik kritisiert, die nicht nur mit zu hohen Zinsen, sondern auch mit restriktiven Kreditlimiten gearbeitet habe.⁹⁷

Gegen diesen Vorwurf spricht, daß viele Betriebe und Haushalte US-Dollar-Guthaben besaßen, die im Dezember 1989 einen nicht unbeachtlichen Teil des gesamten Geldangebots ausmachten. Daraus kann man sogar schließen, daß die starke Zloty-Abwertung substantiell das Geldangebot erhöht habe.⁹⁸ Entgegen der obigen Behauptung sahen sich die staatlichen Unternehmen 1991 in einer vergleichsweise günstigen finanziellen Situation. Lagerbestände, US-\$-Reserven und die Möglichkeit hoher Preisaufschläge ermöglichten es vielen Unternehmen

⁹⁶ Vgl. T. D. Lane: Die Umgestaltung der polnischen Wirtschaft, in: Finanzierung und Entwicklung, Juni 1992, S. 12, 13.

⁹⁷ St. Kurowski: Ozywienie przyjdzie samo, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 22, vom 2.6.1991.

⁹⁸ St. Gomulka: The Courses of Recession following ..., op. cit., S. 82.

dem Liquiditätsdruck zu entgehen. Kein einziges größeres Unternehmen ist 1990 bankrott gegangen. Die Lohnkontrollen bewirkten teilweise hohe Profitmargen und die Investitionen gingen weit weniger zurück als der Konsum. Allenfalls Netto-Importeure ohne größere Devisenreserven gerieten aufgrund stark verteuert importierter Inputs in Liquiditätsprobleme, die sie zu einer Verminderung der Produktion zwangen.⁹⁹ Die Tatsache, daß die Investitionen 1990 trotz drastischer Zinserhöhung "nur" um ca. 9% zurückgingen, dagegen die Industrieproduktion um über 20%, deutet darauf hin, daß nicht Liquiditätsprobleme allein ausschlaggebend waren. Erst 1991 verschlechterte sich die finanzielle Lage vieler Staatsunternehmen aufgrund der anhaltenden Rezession und des Zusammenbruchs des RGW-Handels. Doch blieben Unternehmensschließungen weiterhin die Ausnahme.

Dennoch sollte der Hinweis Jan Winieckis ernst genommen werden, daß es einen engen Zusammenhang zwischen Veränderungen des Zinsniveaus und der Produktion gebe. Seine analytisch interessante Feststellung erklärt er damit, daß die Unternehmen zu Beginn des Transformationsprozesses kurzfristige Liquiditätsprobleme aufwiesen. Als Erbe erhielten sie zwar große Lagerbestände, doch wenig Bargeld, da sie immer zentral kontrolliert wurden. Veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen und die oft verlangte rasche Barzahlung ließen viele Unternehmen in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, da ihnen meist die in Marktwirtschaften üblichen Instrumente fehlten, ihren Bargeldbestand zu erhöhen (Verkauf von Wertpapieren etc.). Deshalb seien sie verstärkt auf kurzfristige Bankkredite angewiesen, was die Abhängigkeit vom Zinsniveau erklären würde.¹⁰⁰ Allerdings ist auch bekannt, daß die Staatsunternehmen diese Liquiditätsengpässe durch gegenseitige Kreditierung umgehen.

Restriktive Einkommens- und Lohnpolitik:

Kritisiert wird die restriktive Lohn- und Einkommenspolitik, welche die Nachfrage zu stark eingeschränkt habe. Zu Recht wird dagegen argumentiert, daß die statistisch ausgewiesenen Reallohnsenkungen nicht das wirkliche Bild wiedergeben, da 1989 nicht nur eine offene sondern auch eine aufgestaute Inflation auftrat. Diese läßt sich statistisch nicht erfassen. 1990 befanden sich dagegen die Konsumgütermärkte erstmals seit Jahren im Gleichgewicht.¹⁰¹ Daneben habe die

⁹⁹ St. Gomulka: *The Courses of Recession following*, op. cit., S. 81.

¹⁰⁰ J. Winiecki: *The Polish Transition Programme: Stabilization Under Threat*, in: *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 4, No. 2, 1992, S. 205; ähnlich argumentiert J. Winiecki in seinem Aufsatz: *The Polish Transition Programme: Underpinnings, Results, Interpretations*, in: *Soviet Studies*, Vol. 44, Nr. 5, 1992, S. 809-835.

¹⁰¹ Vgl. u.a. B. Czarny: *Zanim wygryza Balcerowicza*, in: *Polityka*, Nr. 24, vom 15.6.1991.

stark progressive Steuer auf den Lohnfondszuwachs Produktionssteigerungen verhindert und den Strukturwandel verzögert.¹⁰² Unter diesen restriktiven Bedingungen fehle Belegschaften und Unternehmen jeglicher materieller Anreiz, die Produktion zu erhöhen.

Über die Popiwiek-Steuer diskutierten in Polen sowohl Fachleute als auch die breite Öffentlichkeit. Kritik kam sowohl vom - salopp formuliert - "linken" Spektrum und umfaßte Gewerkschaften, Manager der Staatsunternehmen sowie diejenigen Ökonomen und Politiker, die mit diesen Interessengruppen sympathisierten, als auch von Ökonomen der rein liberalen Schule. Das "linke Lager" betonte vor allem die anti-motivierende Auswirkung der Steuer, während "liberale" Ökonomen die Popiwiek-Steuer aufheben und gleichzeitig eine restriktive Geldpolitik einführen wollten. Unternehmen mit einem überproportional hohen und die wirtschaftlichen Möglichkeiten übersteigenden Lohnniveau wären hierfür selbst verantwortlich, d.h. bei Zahlungsunfähigkeit müßten sie schließen.

Neben den Extrempositionen haben verschiedene polnische Ökonomen Zwischenlösungen vorgeschlagen, die auf eine weniger restriktive Handhabung der Popiwiek-Steuer zielen. Der Popiwiek-Steuer wird ebenfalls vorgeworfen, Lohnkonflikte von der Mikro- auf die Makroebene zu verlagern und damit die Lohnforderungen unnötig zu politisieren. Die Regierung modifizierte die Popiwiek-Steuer zu Beginn des Jahres 1991, ohne auf sie jedoch gänzlich zu verzichten. Dies - so wird gelegentlich kritisiert - führte zu Ausnahmeregelungen, so daß die gesamte Lohnsteuer an Klarheit verlor. Davon profitierten weniger die effizienten Unternehmen als vielmehr diejenigen Betriebe, die über eine größere "Lobby" verfügten. Dadurch wurde die Glaubwürdigkeit der Lohnkontrollen unterminiert und der Streikdruck vergrößert.¹⁰³

Eine Lockerung der Lohn- und Einkommenspolitik lehnte die Regierung bisher strikt ab, da man sich keine produktionsfördernden Reaktionen, sondern eher ein Wiederaufflammen der Inflation versprach. Die Abschaffung der stark progressiven Popiwiek-Steuer wurde u.a. damit begründet, daß die Entscheidungsstrukturen in den meisten staatlichen Betrieben inflationsförderlich seien. Bisher waren die Betriebsleitungen stark von den Arbeiterräten und Gewerkschaften abhängig, deren dominierende Position auf die zu Beginn der 80er Jahre eingeführte Unternehmensgesetzgebung zurückzuführen ist. Unter dem starken Druck der Belegschaften ist aber eine Unternehmensentscheidung zugunsten von Lohnerhöhungen fast unvermeidlich. Auch wenn einzelne Unternehmen diese Lohnerhöhungen wirtschaftlich verkraften könnten, hätte dies Beispielfunktion

¹⁰² Vgl. D. Rosati: W podwojnym nelsonie, in: Zycie Gospodarcze, Nr. 18, vom 5.5.1991.

¹⁰³ J. Winiecki: The Polish Transition Programme: Stabilisation ..., op. cit. S. 208, vgl. Auch OECD Economic ..., op. cit., S. 47.

für ganze Branchen und löse eine kaum mehr zu kontrollierende Kettenwirkung aus. Eine Inflationsspirale erscheint dann unvermeidbar.

Abwertung war zu stark:

Der wirtschaftspolitischen Führung unter Balcerowicz wird vorgeworfen, den Zloty zu stark abgewertet zu haben, so daß die Wirtschaft in eine Abwertungsfalle geriet. Daran ist die Überlegung geknüpft, eine tiefe Rezession bewirke dann eine weitere Abschottung vom Weltmarkt, wenn sie von einer zu starken Unterbewertung der inländischen Währung begleitet wird. In diesem Fall sei der Produktionsrückgang nicht nur durch die Beschränkung der Gesamtnachfrage (ausgelöst durch die Rezession), sondern auch durch den starken Nachfragerückgang für Importwaren verursacht. Als Folge der starken Abwertung verteuerten sich diese deutlich im Vergleich zu einheimischen Erzeugnissen. Solche Maßnahmen sollten ursprünglich das Leistungsbilanzdefizit verringern bzw. sogar einen Überschuß erzielen, doch für die in der Transformation befindlichen Volkswirtschaften wirken sie sich nicht nur positiv aus. Dies gelte selbst für das hochverschuldete Polen. Eine Umkehr in der Handelsbilanz hätte einen Nettoressourcenabfluß zur Folge, den die wegen der inländischen Rezession bedingte Stilllegung von Kapazitäten noch verstärkte. Diese Umstände könnten eventuell zu einer Steigerung der Ersparnisse führen, die jedoch nicht in Investitionen des effizienten Sektors, sondern ins Ausland fließen.¹⁰⁴

Diese Argumente sind weitverbreitet. Tatsächlich deuten die Außenhandelsdaten, d.h. der unerwartet hohe Überschuß in der Leistungsbilanz, auf eine zu starke Abwertung des Zlotys hin. Die Abwertung der polnischen Währung übertraf bekanntlich den Schwarzmarktkurs, der Ende 1989 bei ca. 6.500 Zloty für einen US \$ lag. Neben dem dadurch erfolgten Ressourcenabfluß wird vor allem das geringe Importwachstum als negative Folge der Umstrukturierung genannt. Darüber hinaus habe die zu starke Abwertung überproportional steigende Importpreise bewirkt und damit das Ausmaß der korrektiven Inflation verstärkt. Anders ausgedrückt: die "exzessive" Abwertung habe wesentlich zu einem Rückgang der realen Geldmenge geführt.

Sicherlich kann aus heutiger Sicht und aufgrund der Erfahrungen davon ausgegangen werden, daß die Abwertung des Zlotys über das notwendige Maß hinausging. Dennoch muß man der polnischen Regierung zugute halten, daß unter den damaligen Bedingungen eine "korrekte" Festlegung des Wechselkurses kaum möglich gewesen wäre. Die internationalen Finanzinstitute sowie viele polnische Ökonomen schlugen plädierten sogar für eine noch stärkere Abwer-

¹⁰⁴ Gabrisch; Prospects... op.cit., S. 8 und 9.

tung. Eine andere Möglichkeit hätte darin bestanden, den Wechselkurs gänzlich freizugeben, wobei man dann allerdings auf die im Stabilisierungsprogramm enthaltenen "nominal anchors" (nominellen Anker) zur Inflationsbekämpfung hätte verzichten müssen.

Dem Vorwurf eines Nettoressourcen-Abflusses durch zu starke Importverminderungen und Exportsteigerungen (wegen des zu niedrigen Wechselkurses) muß entgegengehalten werden, daß die Konsolidierung der Leistungsbilanz ein wichtiges Kriterium für weitreichende Kompromisse in der Schuldenfrage darstellte. Zudem ist sie auch für künftige Kapitalzuflüsse bedeutsam. Dem Argument, die starke Abwertung habe einen überproportionalen Rückgang der Importe verursacht, widerspricht die Tatsache, daß der Einfuhrückgang aus westlichen Ländern vor allem in den ersten Monaten des Jahres 1991 zu beobachten war. Für das Gesamtjahr 1991 gilt jedoch, daß vor allem Einfuhren aus dem RGW-Bereich zurückgingen, wogegen die Westimporte zahlenmäßig nahezu konstant blieben. Rezessive Wirkungen der Abwertung wurden zudem durch Verschiebung der Nachfrage nach inländischen Konsumgütern weiter abgeschwächt.

Autonome wirtschaftspolitische Fehler

Zusätzliche wirtschaftspolitische Fehler werden für die Vertiefung des ökonomischen Abschwungs verantwortlich gemacht. Neben dem grundsätzlichen Problem, daß bestimmte wirtschaftspolitische Instrumente in einem noch planwirtschaftlich geprägten System sich anders auswirken als in funktionierenden Marktwirtschaften, besteht die Schwierigkeit einer entsprechenden Feinsteuerung. Der Regierung wird vorgeworfen, sie habe es versäumt, bereits im Herbst 1989 die Zinssätze zu erhöhen und den Wechselkurs schrittweise realistischer zu gestalten. Die Unternehmen waren dadurch weiterhin in der Lage, billige Kredite zu erhalten, umgekehrt aber nur wenig für importierte Vorleistungsgüter und Zwischenprodukte auszugeben. Dadurch kamen ihnen zu Beginn 1990 "windfall Profits" zugute, da sie für die 1989 gekauften Güter nur niedrige Input-Preise zu bezahlen hatten, jedoch 1990 hohe Verkaufspreise realisieren konnten.¹⁰⁵

Diese Versäumnisse (einschließlich der mangelhaft kontrollierten Devisenkonten der Unternehmen) haben dazu geführt, daß die Regierung zu Beginn des Stabilisierungsprogramms nicht die finanziellen Reserven der Unternehmen begrenzte. Für die Unternehmen existierte keine "harte Budget-Schranke" und

¹⁰⁵ J. Winiecki: Post-Soviet-Type Economics in Transition: What have we learned from the Polish Transition Programm in its first Year? in: Weltwirtschaftliches Archiv, 126, Nr. 4, 1990, S. 774.

die wirtschaftspolitischen Signale waren keineswegs so eindeutig wie behauptet. Die Erwartungen vieler Unternehmen hinsichtlich einer grundsätzlichen Änderung der Politik hätten unter diesen Umständen durchaus rationale Gründe gehabt. Die passive Haltung vieler Staatsunternehmen sei dadurch auch "politikinduziert" gewesen.

Ferner wird als "autonomer wirtschaftspolitischer Fehler" die übernervöse Geldpolitik angesehen (ganz im Gegensatz zur Grundidee des monetaristischen Ansatzes). So habe z.B. die Zentralbank in enger Abstimmung mit der Regierung Mitte 1990 auf die starke Rezession mit einer Lockerung der Geldpolitik reagiert, die tatsächlich zu einigen positiven Output-Effekten bei relativ stabiler (wenn auch hoher) Inflation führte. Der Anstieg der Inflationsrate im September 1991 veranlaßte die Zentralbank, die Zinsen im Oktober deutlich zu erhöhen. Angesichts anderer fehlender kurzfristiger Finanzierungsquellen (im Gegensatz zu funktionierenden Marktwirtschaften) wirkt sich eine Zinserhöhung sehr rasch auf die Finanzlage der Unternehmen und damit auf die Produktion aus. Die Folge war eine "zweite politikinduzierte" Rezession, die sich im Herbst 1990 ankündigte.¹⁰⁶

Während Winiecki den wirtschaftspolitischen Fehler eher darin sah, daß die Geldpolitik nach ihrer Lockerung wieder zu restriktiv wurde, stellten andere, wie der damalige stellvertretende Finanzminister Marek Dabrowski, die Lockerung des geldpolitischen Kurses völlig in Frage. Dies führte u.a. zu seinem Rücktritt im September 1990.¹⁰⁷ Der etwas günstigere Konjunkturverlauf bei geringeren Inflationsraten im Sommer 1990 wird dabei mehr als kurzfristiges Phänomen interpretiert, was das Wiederaufflammen der Preissteigerungen im Herbst 1990 zeige. Obwohl die Lockerung der Stabilitätspolitik moderat ausfiel, sahen sich die Staatsbetriebe darin bestärkt, daß auch künftig staatliche Unterstützung garantiert sei und hielten ihre passive Haltung bei.¹⁰⁸ Auch Balcerowicz gestand in einem Interview ein, daß die Lockerung der Geldpolitik im Sommer 1990 ein Fehler war.¹⁰⁹

¹⁰⁶ J. Winiecki: *The Polish Transition Programme: Stabilisation*, op. cit., S. 208-209; G. Kolodko, M. Rutkowski: *The Problem of Transition from*, op. cit., S. 167; Auch Kolodko kritisiert die fehlerhafte wirtschaftspolitische Feinsteuerung. In der Einkommenspolitik sei die Besteuerung des unzulässigen Lohnzuwachses (popiwiek) so konstruiert worden, daß die steuerfreien Lohnerhöhungen im nächsten Monat genutzt werden konnten. Dies führte in der zweiten Hälfte 1990 zu einem stärkeren Inflationsdruck ohne aber zu Produktionssteigerungen zu motivieren. Auch die inflexible und zu einem falschen Zeitpunkt eingeführte Zinspolitik hätte die inflationären Erwartungen geschürt.

¹⁰⁷ B. Slay: *Poland: The Rise and Fall*, op.cit., S. 40.

¹⁰⁸ OECD Economic Surveys, Poland, Paris, 1992, S. 25-26.

¹⁰⁹ Interview mit Leszek Balcerowicz: *Nie zwrot, lecz polityka otwarta*, in: *Zycie Warszawy*, No. 274, vom 22.11.1991.

Winiiecki, nach dessen Meinung die Geldpolitik zur Inflationsbekämpfung angesichts der mikroökonomischen Strukturen in post-sozialistischen Ländern nur begrenzt wirksam ist, kritisiert vor allem den Zeitpunkt der Verschärfung des geldpolitischen Kurses. Die Entscheidung wurde gerade dann getroffen, als das Ende des RGWs mit seinen negativen Auswirkungen für den Außenhandel der ehemaligen Mitgliedsländer abzusehen war. Eine zusätzliche Erhöhung der Zinssätze mußte wie ein "overkill" auf die sich gerade erholende Konjunktur wirken.¹¹⁰

Fehlende Staatsinterventionen:

Eine oft in Verbindung mit dem IWF-Stabilisierungsprogramm vorgetragene Kritik am Balcerowicz-Plan geht davon aus, daß in der Übergangsphase zur Marktwirtschaft zwangsläufig "marktsozialistische Systeme", also eine erzwungene "Kohabitation" des staatlich dominierenden Sektors mit einem funktionierenden Marktmechanismus entstehen. Das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte würde deshalb nicht dem reiner marktwirtschaftlicher Systeme entsprechen. Die Wirtschaftspolitik dürfe somit nicht auf einer Laissez-faire-Haltung bestehen, obwohl das strategische Ziel der Übergangsphase die deutlich reduzierte Rolle des Staates darstellt. Das freie Spiel der Marktkräfte könne diese "marktsozialistischen Systeme" nicht in reale Marktwirtschaften überführen und, wenn überhaupt, nur mit großen Opfern und schwerwiegenden Problemen, wogegen eine abgewogene Staatsintervention den Prozeß beschleunigen könnte.¹¹¹

Der polnischen Wirtschaftspolitik vorgeworfen, sie lasse jenes wichtige Maß an Staatsintervention nicht erkennen und neige zu einer überzogenen liberalen Wirtschaftspolitik. Dieser Vorwurf zielt insbesondere auf die fehlende Struktur- und Industriepolitik sowie eine verfehlte Außenhandelspolitik. Letztere betrifft vor allem der Vorwurf des am Anfang des Transformationsprozesses zu niedrig gewesenen Protektionsgrades. Der Außenhandel sei weitaus stärker liberalisiert

¹¹⁰ J. Winiiecki: *The Polish Transition Programme: Stabilisation*, op. cit. 205, 206; Ferner werden Fehler im Wechselkursbereich in der Außenhandelspolitik genannt. Die Angst vor zu starken Importen führte nach der starken Zloty-Abwertung dazu, die Zölle (einschließlich der Umsatzsteuer) hoch anzusetzen. Dadurch seien zunächst die Preise der inländischen Güter mit höherem Anteil an importierten Vorleistungen gestiegen, und somit die inländische Nachfrage stärker reduziert worden als es von der restriktiven Stabilitätspolitik zu erwarten gewesen wäre. Hinzu kommt, daß durch den stärkeren Außenschutz die Importkonkurrenz abgeschwächt wurde. Insgesamt hätten durch einen stärkeren Wettbewerb die Produktion höher und die Preise niedriger ausfallen können. J. Winiiecki: *Post-Soviet-Type Economies*, op. cit., S. 778.

¹¹¹ K. Laski: *Concepts of Transition in Socialist Economies*, Paper presented at the Work-Shop on East-West-European Economic Interaction", Oktober 1990, Tübingen.

worden als in westlichen Volkswirtschaften, so daß Polen mit seiner veralteten Industriestruktur ohne ausreichendem Schutz und aktiver Exportförderung zu stark der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt wurde.¹¹² Die Umstrukturierung der Wirtschaft durch spontane Marktkräfte sei insbesondere in der Übergangsphase eine gefährliche Illusion. Obwohl eine Industriepolitik spontane Marktkräfte nicht außer Kraft setzen solle, seien staatliche Interventionen notwendig, um Strukturveränderungen zu beschleunigen und eine stärkere Exportorientierung der Wirtschaft durchzusetzen. Auf die einzelnen Punkte kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Ähnliche Vorschläge betreffen die Außenhandelspolitik, die über selektive Zölle und Abschöpfungen einzelne Sektoren stärker vor ausländischer Konkurrenz hätte schützen sollen, da man annimmt, die eigene Wirtschaft werde in der Umstrukturierungsphase nur langsam konkurrenzfähig.¹¹³

Sicherlich stimmt der Hinweis, daß auch marktwirtschaftliche Länder Staatsinterventionen aufweisen, die sich weit vom Modell der "reinen Marktwirtschaft" entfernt haben. Dies gilt in Abstufungen ebenso für den industriellen Aufbau. Die Geschichte der süd-ostasiatischen Industrie- und Schwellenländer (u.a. Japan, Taiwan und Korea) zeigt eindrucksvoll, wie erfolgreich eine Industriepolitik Agrar- bzw. Schwellenländer innerhalb kürzester Frist in das Industriezeitalter katapultieren und in die Weltwirtschaft integrieren kann. Mancherorts wird jedoch fälschlicherweise die deutsche "soziale Marktwirtschaft" mit einem durch Staatsinterventionen geprägten Modell verwechselt.¹¹⁴ Während sich einerseits wirtschaftliche Erfolge nicht nur auf die industriepolitischen Anstrengungen zurückführen lassen, da möglicherweise ganz andere Faktoren ausschlaggebend waren, belegt andererseits die Empirie in vielfältiger Weise, wie schädlich Staatsinterventionen für die Wirtschaft waren. Hinzu kommt, daß die Theorie (Kritiker würden anmerken, die "klassische Theorie") nur wenige überzeugende Argumente bereithält, die eine Industriepolitik rechtfertigen.¹¹⁵ Die jüngste Debatte um eine europäische Industriepolitik zeigt, wie umstritten solche wirtschaftspolitischen Ansätze auch im Westen sind.

¹¹² Vgl. u.a. Sopoeko: Dlaczego nie wychodzi, in: Polityka, Nr. 23, vom 8.6.1991, Als ein harmloses Beispiel führt er französische und deutsche Mineralwasser auf dem polnischen Markt an.

¹¹³ K. Laski: Concepts of Transition in Socialist ..., op. cit. Auch die Kommission der polnischen Ökonomischen Gesellschaft PTE fordert eine selektive Strukturpolitik: Stanowisko PTE, Ostrozniej, Zycie Gospodarcze, Nr. 44, vom 3.11.1991.

¹¹⁴ Vgl. St. Kurowski: Ozywienie przyjdzie samo, Zycie Gospodarcze, Nr. 22, vom 2.6.1991.

¹¹⁵ Vgl. P. R. Krugmann, M. Obstfeld: International Economics, Theory and Policy, Second Edition, New York, 1991, S. 262-283; und M.E. Streit: Krücken für die Champions, in: FAZ vom 20.6.1992.

Auch sprechen weitere Argumente dagegen, in der Industriepolitik eine wirtschaftspolitische Alternative für die post-sozialistischen Länder zu sehen. Zunächst besteht die Gefahr, daß trotz gegenteiliger Beteuerung alte, im zentralen Planungssystem erprobte, Praktiken staatlicher Intervention übernommen werden. Die Vergangenheit zeigt überdeutlich, daß davon kaum erfolgversprechende Umstrukturierung und Modernisierung der Industrie zu erwarten ist. Gerade am Anfang des Transformationsprozesses muß die staatliche Deregulierung stehen, da sonst die Grundlagen für ökonomisch begründete Entscheidungen (rationales Preissystem) fehlen. Staatliche Interventionen in dieser Phase bergen die Gefahr, daß politisch motivierte Entscheidungen getroffen werden und sich die stärkste Lobby durchsetzen kann.

Industriepolitik beinhaltet die Bevorzugung bzw. Förderung einzelner Wirtschaftssektoren bzw. Unternehmen gegenüber anderen Wirtschaftszweigen. Abgesehen von der grundsätzlichen Frage, ob staatliche Behörden "bessere" strukturpolitische Entscheidungen treffen können als private Unternehmen, ergeben sich in den post-sozialistischen Ländern noch weitere Schwierigkeiten. Subventionen und Steuererleichterungen unterlaufen möglicherweise die Durchsetzung einer "harten Budgetschränke", die als Voraussetzung für Effizienzsteigerungen und Umstrukturierungen gilt. Ferner wird dadurch der ohnehin enge fiskalpolitische Spielraum weiter eingeschränkt.¹¹⁶ Eine intelligente, an der marktwirtschaftlichen Grundkonzeption orientierte Industriepolitik (u.a. Technologieförderung etc.) wird mit einem spezifisch "technischen" Problem konfrontiert: Es fehlen funktionsfähige und geschulte Verwaltungen und Institutionen, um die Durchführung eines solchen industriepolitischen Ansatzes zu ermöglichen.¹¹⁷

Obwohl diese Argumente eher gegen einen umfassenden industriepolitischen Ansatz sprechen, sollte die Wirtschaftspolitik das Ausmaß des Protektionsniveaus und die üblichen Instrumente der Außenhandelspolitik (Zölle, Abschöpfungen) bestimmen. Kurzfristige Probleme (Zusammenbruch einzelner Wirtschaftszweige aufgrund starker Importkonkurrenz) aber auch mittel- und langfristige Gründe (u.a. Aufbau eines eigenen Finanz- und Kapitalmarktes oder Schutz einzelner "strategischer" Industriezweige) können es notwendig machen, diese Instrumente selektiv einzusetzen. Diese Möglichkeit schuf für Polen, Ungarn und der CSFR das EG-Assoziierungsabkommen im Zuge einer asymmetrischen Handelsliberalisierung. In Anbetracht der vielen strukturpolitischen Probleme (insbesondere bei der Rüstungskonversion) ist kaum vorstellbar, daß der Staat sich völlig aus der

¹¹⁶ Vgl. M. Dabrowski: *The Role of the Government in Post-Socialist Economies (Some Controversial Questions)*, Manuskript, Warschau 1991, 3-4.

Struktur- und Industriepolitik zurückziehen kann.¹¹⁸ Zudem betont Balcerowicz die aktive Rolle des Staates bei der Implementierung marktwirtschaftlicher Reformen.¹¹⁹ Dies gilt insbesondere für die Schaffung wettbewerbsfähiger Märkte. In diesem Zusammenhang formulierte der liberale polnische Ökonom Marek Dabrowski die Notwendigkeit eines "anti-interventionistischen Interventionismus" des Staates.¹²⁰

Die Regierung Bielecki, der Balcerowicz noch als Finanzminister angehörte, führte im Sommer 1991 einige interventionistische Maßnahmen durch, ohne jedoch vom grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Kurs abzuweichen. Die Einführung neuer Zölle brachte den Protektionsgrad fast auf den Stand vor der Reform. Die Maßnahmen ließen allerdings ebenfalls einen taktischen Hintergrund erkennen, da die Regierung mit EG und EFTA über Handelserleichterungen verhandelte.¹²¹ Die wirtschaftspolitische Trendwende wurde in der Ernennung von Henryka Bochniarz zur Industrieministerin gesehen, obwohl man von ihren Äußerungen keine interventionistische Politik erwarten konnte.¹²² Neben höheren Zöllen für Agrarerzeugnisse wurde den Bauern eine stärkere preispolitische Unterstützung zugesagt. Auch versprach die Regierung Bielecki im Wahlkampf, die bankrotte Traktorenfabrik "Ursus" und die Flugzeugindustrie zu retten. Verschiedene Skandale (u.a. der Art-B Skandal, in den die Zentralbank verwickelt war), trugen dazu bei, die Position von Balcerowicz zu schwächen.¹²³

3. Zu langsamer Systemwandel als Ursache für Tiefe und Länge der Rezession

Die liberale wirtschaftspolitische Schule gibt nicht der zu restriktiven Stabilitätspolitik, der "Schock-Therapie" und den fehlenden Staatsinterventionen, sondern

¹¹⁷ Dies wird auch von Vertretern eines solchen Ansatzes gesehen, vgl. A. Kozminski: *The Main Issues of Industrial Policy for Poland, Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 4, No. 2, 1992, S. 242.

¹¹⁸ Selbst liberale polnische Ökonomen gehen von einem größeren staatlichen Engagement in der Transformationsphase aus. J. Beksiak, U. Grzelonska, T. Rybczynski, J. Winiecki: *Offenerer Brief an den Präsidenten*, in: *Gazeta Wyborcza*, Nr. 241, vom 15.10.1991.

¹¹⁹ Interview mit Leszek Balcerowicz: *Komora wysokich cisnien*, in: *Gazeta Bankowa*, Nr. 23, vom 6-15.6.1991.

¹²⁰ M. Dabrowski: *The Role of the*, op. cit., S. 8.

¹²¹ OECD *Economic*, op. cit. S. 133.

¹²² Interview mit Henryka Bochniarz: *Rozmowa Zycia z Henryka Bochniarz, Ministrem przemyslu i Handlu: Wickszoczsz przedsiebiorstw nie robila nic*, in: *Zycie Warszawy*, Nr. 238, vom 10.10.1991.

¹²³ B. Slay: *Poland: The Rise and Fall*, op.cit., S. 49.

dem zu langsamen institutionellen Wandel die Schuld an der Rezession. Die Argumentationen greifen teilweise ineinander über.

Mangelnde Anpassung der Staatsunternehmen:

Den noch dominierenden staatlichen Betrieben wird die Unfähigkeit vorgeworfen, sich an die neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Wichtige Überlegung des Balcerowicz-Planes war es, durch monetäre Impulse die Unternehmen zu Effizienzsteigerung und Strukturanpassungen zu zwingen. Genau dies scheint jedoch nicht gelungen zu sein. Statt teure Kredite und restriktive Nachfrage mit Kostensenkungen, Beschäftigungseinsparungen und der Erschließung neuer Märkte zu begegnen, haben viele staatliche Firmen ihre Preise nach der typischen kostenorientierten Preisbildung erhöht und auf finanzielle Unterstützung der Regierung gehofft. Trotz steigender Arbeitslosigkeit lagen die Entlassungen weit hinter dem Produktionsrückgang. Niedrige Löhne und die von Selbstverwaltungsorganen beeinflussten Unternehmensentscheidungen haben stärkere Entlassungen und Umstrukturierungen verhindert. Folglich sank die Arbeits- bzw. Kapitalproduktivität und die Stückkosten stiegen. Die Gründe für das Verhalten der staatlichen Unternehmen liegen vor allem bei deren internen Entscheidungsstrukturen, in denen die Arbeiterräte noch immer starken Einfluß ausüben.¹²⁴

Betont werden muß, daß die staatlichen Unternehmen bereits Kostensenkungen und Sortimentsumstellungen vornahmen und auch versuchten das schwerfällige staatliche Großhandelssystem zu umgehen. Durch höhere Ausfuhren vor allem in westliche Länder wollten sie außerdem der binnenwirtschaftlichen Rezession ausweichen. Dennoch blieben diese Anpassungsprozesse hinter den in Marktwirtschaften zu erwartenden Verhaltensweisen zurück. Die auch nach der ersten Periode des Transformationsprogramms abwartende Haltung der Staatsunternehmen wird daran deutlich, daß bis zum Herbst 1991 nur etwa 100 Umstrukturierungsprogramme beim Industrieministerium vorgelegt wurden.¹²⁵ Wird jedoch die mangelhafte Anpassung der Unternehmen für die ungünstigen Ergebnisse verantwortlich gemacht, wie teilweise von ehemaligen Regierungskreisen geschehen, so muß dem entgegengehalten werden, daß unter den gegebenen Eigentums- und Entscheidungsstrukturen kaum andere Verhaltensweisen zu erwarten waren. Außerdem fehlten von Regierungsseite eindeutige wirtschaftspolitische Signale, so daß die abwartende Haltung der Staatsunternehmen einem

¹²⁴ Vgl. J. M. Dabrowski, M. Federowicz, A. Levitas: *Przedsiębiorstwa Państwowe w Procesie Transformacji Gospodarki*, Winiki Badan, Manuskript, Warschau, 1990. OECD Economic Surveys: Poland, Paris 1992, S. 23.

unter den gegebenen Bedingungen durchaus rationales Verhalten entsprach. Auch Leszek Balcerowicz läßt in einem Interview erkennen, daß er aus heutiger Sicht eine raschere Transformation von Unternehmen durch Privatisierung oder Kommerzialisierung anstreben würde. Seiner Meinung nach bestärkte allerdings das unsichere politische Klima, die Unternehmen in ihrem Glauben, die Wirtschaftspolitik würde wieder zugunsten einer breiten Subventionierung geändert.¹²⁶

Die aus dem passiven Verhalten der Staatsbetriebe gezogenen Konsequenzen sind unterschiedlich. Ein mehr interventionistisches, auch seitens der Manager von Staatsunternehmen vorgebrachtes Konzept fordert eine "flexiblere", d.h. an den Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichtete Politik und die stärkere Hilfestellung des Staates.¹²⁷ Gerade aber diese "Individualisierung" der Politikinstrumente wollte die wirtschaftspolitische Equipe unter Balcerowicz verhindern, da sie den Rückfall in eine "Handsteuerung" befürchtete. Andere politische Gruppen fordern dagegen durch Reformen des Staatssektors eine "Kommerzialisierung", d.h. eine Umwandlung in AGs des Staates. Dieses Konzept bevorzugt die langsame Privatisierung und beabsichtigt, den Staatsunternehmen Entwicklungschancen zu ermöglichen.¹²⁸

Begrenzte Wirksamkeit der monetären Politik:

Die durch Staatsbetriebe dominierten mikroökonomischen Strukturen trugen entscheidend dazu bei, die Wirksamkeit der makroökonomischen Politik zu begrenzen. Trotz restriktiver Geldpolitik blieb die Inflation mit monatlichen Steigerungsraten zwischen 3% und 5% außerordentlich hoch und entwickelte sich weitgehend unabhängig von Zinsänderungen, dem Wechselkurs und dem ausländischen Wettbewerb. Offensichtlich konnte die Geld- und Lohnpolitik den bestehenden inflationären Tendenzen nicht entgegenwirken. Hierfür ist im wesentlichen die Tatsache verantwortlich, daß die Staatsunternehmen sich im Falle von Liquiditätsengpässen gegenseitig kreditierten und daher nicht unter einer harten Budgetschränke seitens der Banken standen, d.h. es war für sie weiterhin möglich, Kredite zu erhalten.¹²⁹ Schätzungen der Nationalbank gehen davon aus, daß das Ausmaß der zwischenbetrieblichen Kredite etwa dem des

¹²⁵ Interview mit Heryka Bochniarz....., op.cit.

¹²⁶ Interview mit Leszek Balcerowicz: Komora wysokich cisnien, in: Gazeta Bankowa, Nr. 23, vom 6-15.6.1991.

¹²⁷ Interview mit Henryka Maj, in: Zycie Warszawy, Nr. 124, vom 28.5.1991.

¹²⁸ Vgl. J. Mujzel: Two Years of Poland's Economic Transformation and the Problems of Recession, Manuskript, Warsaw, 1991.

¹²⁹ J. Winiecki: The Polish Transition Programme: Stabilisation, op. cit.

kommerziellen Bankensystems entspricht.¹³⁰ Als Folge verzeichnen einige Banken hohe risikoreiche Außenstände. Oder wie es der ehemalige Industrieminister Andrej Lipko formulierte: "Jeder ist Schuldner des anderen, aber das stört keinen."¹³¹

Die Ursache für die geringe Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und die geringe Wirksamkeit der Geldpolitik liegt bei den unklaren Eigentumsverhältnissen. Unternehmen und Banken mit dominierendem Staatseigentum und unsicherer Zukunft werden eine kurzfristige Überlebensstrategie verfolgen und auf ihre Solvenz weniger achten als Unternehmen, bei denen eine wirksame Kontrolle durch die Eigentümer besteht. Obwohl sich die finanzielle Situation vieler Unternehmen in der zweiten Hälfte 1991 drastisch verschlechterte und obwohl ein Konkursgesetz existiert, sind nur wenige Unternehmen bankrott gegangen. Zudem führen alte und neue Lobbystrukturen der Großunternehmen dazu, daß eine verschärfte Kreditpolitik, wie von Regierungsseite mehrfach angewandt, eher "perverse Effekte" als geringere Inflation und schärfere strukturelle Anpassung bewirkt. Aufgrund ihrer Machtposition erhalten Großunternehmen trotz ihrer schlechteren finanziellen Lage bevorzugt Kredite von den Staatsbanken. Die Folge ist, daß effiziente Unternehmen und der Privatsektor stärker unter der restriktiven Politik leiden als Großbetriebe. Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftswachstum werden dadurch ungünstig beeinflusst. Der Hauptvorwurf lautet, die damalige Wirtschaftsführung (einschließlich westlicher Berater und des IWF) habe diesen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen mikroökonomischen Strukturen und makroökonomischer Politik in post-sozialistischen Ländern nicht erkannt.¹³² Neben einer Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen raten deshalb auch liberale Ökonomen zu einer Lockerung der Geldpolitik.¹³³

Sicherlich gelang es der unter enormen Zeitdruck stehenden Regierung 1989 und 1990 wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen für die Liberalisierung der Märkte und den Privatsektor zu schaffen. Man kann sie allerdings nicht vom Vorwurf freisprechen, die Privatisierung und andere institutionelle Reformen zu langsam angegangen zu haben.¹³⁴ Auch politische Faktoren verlangsamten den Prozeß der Privatisierung. Erst im Juli 1990 wurde nach endlosen Debatten ein Privatisierungsgesetz verabschiedet. Der für die Privatisierung zuständige Bogdan Lis verfolgte ein vorwiegend am britischen Auktionsmodell

¹³⁰ OECD Economic ..., op.cit.

¹³¹ Interview mit Minister Andrzej Lipko, in: Gazeta Przemysłowa i Handlowa, No. 4, vom 26.1-2.2. 1992.

¹³² J. Winiecki: The Polish Transition ..., op. cit.

¹³³ J. Beksiak, U. Grzelonska, T. Rybozyski, J. Winiecki: Offener Brief ..., op. cit.

¹³⁴ Dieser Vorwurf wird auch von "liberalen" polnischen Ökonomen erhoben: J. Beksiak, U. Grzelonska, T. Rybozyski, J. Winiecki: Offener Brief ..., op. cit.

orientiertes Konzept zur Umgestaltung der Wirtschaft, das hinsichtlich des Zeitbedarfs für die post-sozialistischen Länder weitgehend ungeeignet erscheint.¹³⁵

Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß eine makroökonomische Stabilitätspolitik zwar eine notwendige, aber keineswegs ausreichende Bedingung für rationales und marktwirtschaftlich orientiertes Verhalten der Unternehmen ist. Folglich wurde die Stabilisierungspolitik nicht ordnungspolitisch flankiert. Der wesentliche Kritikpunkt richtet sich dabei auf die zu langfristig konzipierte Privatisierung der Unternehmen. Geht man allerdings realistischerweise davon aus, daß selbst rasche Privatisierungen (insbesondere der Banken) einen längeren Zeitraum benötigen, dann müssen "second-best" Lösungen gefunden werden, um die Wirksamkeit der Geldpolitik zu verbessern. Winiecki schlägt vor, der Staat solle den Banken klare Regelungen vorschreiben, um den "cash flow" der Unternehmen sowie ihre gegenseitige Verschuldung zu analysieren und als Kriterien für die Kreditvergabe heranzuziehen.¹³⁶

Zu langsamer Systemwandel:

Ein langsamer Systemwandel gefährdet die Stabilitätspolitik und wirkt sich hemmend auf das Wirtschaftswachstum und damit rezessionsfördernd aus. Durch die nur schleppend betriebene Privatisierung verzögert sich der notwendige Strukturwandel, was kurz- und mittelfristig sicherlich auch zu einem Produktionseinbruch führt. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Banken- und Finanzsystem zu, das notwendiges Kapital für Investitionen zur Verfügung stellen muß. Dominierendes Staatseigentum und der unterentwickelte monetäre Sektor, d.h. die Dominanz der Staatsbanken, blockieren in den post-sozialistischen Ländern das Entstehen eines funktionsfähigen Kapitalmarktes und verhindern damit eine effiziente Allokation der Investitionen. Für den langfristigen Wachstumsprozeß ist eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen für Investitionsentscheidungen weitaus wichtiger als das generelle Ankurbeln der Investitionstätigkeit.¹³⁷

Neben der Privatisierung bestehender Staatsunternehmen ist die freie Entfaltung neuer Privatunternehmen wichtiges Kriterium für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung. Verschiedentlich wird jedoch kritisiert, daß der Privatsektor, trotz vorhandener grundsätzlicher Voraussetzungen, wirtschaftspolitisch nicht

¹³⁵ Vgl. W. Quaisser: Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahre 1990/91, Schwerpunkt: Konzepte und erste Erfahrungen zur Privatisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft, Working Paper des Osteuropa-Institutes München.

¹³⁶ J. Winiecki: The Polish Transition Programme ..., op. cit., S. 203.

¹³⁷ Hierauf weist auch Paul G. Hare hin, P. G. Hare: From Central Planning to Market Economy: Some Microeconomic Issues, in: The Economic Journal, Nr. 100, June 1990, S. 590.

ausreichend gefördert wurde. Während Staatsbetriebe die harten Kreditbedingungen durch ihre speziellen Beziehungen zu den Staatsbanken sowie durch gegenseitige Kreditierung umgehen können, würden vor allem kleine und effiziente Privatunternehmen stark unter den hohen Zinssätzen leiden. Die Dynamik des privatwirtschaftlichen Sektors werde damit deutlich abgeschwächt.¹³⁸ Die Entwicklung 1991 und 1992 beweist aber, daß sich der Privatsektor nach anfänglichen Schwierigkeiten dynamisch entwickelt.

Wenn inländisches Kapital knapp und durch das bestehende Bankensystem schlecht alloziiert wird, dann liegt die Schlußfolgerung nahe, ausländisches Kapital sollte diese Rolle zumindest teilweise übernehmen. Es stellt sich die Frage, warum bisher nur wenig westliches Kapital nach Polen und in die anderen post-sozialistischen Länder geflossen ist. Als Hauptgrund gilt, daß Polen zunächst nur eine Teilkonvertibilität (d.h. in der Leistungsbilanz) zuließ, was sicherlich ausländische Investoren (vor allem wegen der fehlenden Möglichkeit zum Gewinntransfer) abgeschreckt hat. Für die volle Konvertibilität der Währung spricht ebenfalls, daß Kapitalflucht vor allem aus instabilen politischen und wirtschaftlichen Gründen (u.a. fehlende Anlagemöglichkeiten, politische und wirtschaftspolitische Instabilität etc.) stattfindet und ohnehin kaum zu verhindern ist. Die negativen Folgen eines geringeren Kapitalzuflusses wirken sich weitaus schädlicher auf die volkswirtschaftliche Entwicklung aus.¹³⁹ Dagegen raten die Vertreter des graduellen Ansatzes sogar von einer beschränkten Konvertibilität (in der Leistungsbilanz) ab, da am Anfang des Transformationsprozesses die nötigen Voraussetzungen fehlen. Sie verweisen auch auf historische Beispiele, die belegen, daß selbst Marktwirtschaften der Konvertibilität Beschränkungen auferlegten bzw. sie erst langsam einführten.¹⁴⁰ Zu Recht weist W. Schrettl aber darauf hin, daß die historischen Vergleiche angesichts der geänderten Rahmenbedingungen nicht schlüssig sind. Entscheidend ist vielmehr, daß viele der Volkswirtschaften, mit denen die mittel- und osteuropäischen Länder konkurrieren, die Konvertibilität eingeführt haben.¹⁴¹

¹³⁸ M. Piper: Reform ohne Solidariät, in: "Die Zeit", vom 18.10.1991.

¹³⁹ Am deutlichsten vertritt diese Interpretationsrichtung W. Schrettl: u.a. W. Schrettl: Übergang zur Marktwirtschaft, Probleme eines "radikalen" Modells, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Paper, Nr. 137, April 1990; W. Schrettl: Towards a Policy of Directional Shock: Against Hypercorruption and Other Barriers to Transition from a Planned to a Market Economy, in: The Soviet Economy under Gorbachev, ed. by R. Weichhardt, Brüssel (Nato), 1991.

¹⁴⁰ Vgl. F. Levcik: The Place of Convertibility in the Transformation Process, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Reprint-Serie, Nr. 137, December 1991, Sonderdruck aus: Currency Convertibility in Eastern Europe. Hrsg. John Williamson, Institute for International Economics, Washington DC, 1991.

¹⁴¹ W. Schrettl: Towards a Policy of Directional ..., op. cit.

Polen hatte zunächst den freien Gewinntransfer aus Joint-Venture-Geschäften nicht zugelassen. Erst im Juli 1991 wurden die entsprechenden Gesetze insofern geändert, als in Polen realisierte Gewinne von Gemeinschaftsunternehmen nach Abzug der Steuern ins Ausland transferiert werden können. Negativ wirken sich aber noch die bestehenden restriktiven Regelungen zum Bodenerwerb aus, was unverändert die Genehmigung des Innenministeriums bedarf. Ein weiterer Aspekt ist, ausländische Kredite durch Bodenschätze und Immobilien abzusichern. Diese Möglichkeit würde den Zufluß ausländischen Kapitals deutlich erhöhen. Allerdings muß die Klärung der Eigentumsrechte vorausgesetzt werden.

4. Politische Faktoren

Die instabile politische Lage wird ebenfalls für den hohen Produktionsrückgang verantwortlich gemacht. Sieht man von den Schwächen eines angepaßten Verwaltungsapparates ab, ein Problem, das allen post-sozialistischen Ländern zu eigen ist, wird der ersten Regierung Mazowiecki vor allem vorgeworfen, die Entwicklung einer politischen Infrastruktur (d.h. politische Parteien) nicht gefördert zu haben. Die Regierung sei vorwiegend auf die politische Sammlungsbewegung "Solidarnosc" angewiesen gewesen, die zwar allgemeine Kursrichtung und Stabilitätspolitik unterstützte, jedoch keine politische Basis für die Privatisierung und Reprivatisierung bot. Dies erkläre, warum sich der gesamte Privatisierungsprozeß (einschließlich Gesetzgebung) so stark verzögerte.¹⁴² Negativ wirkte sich ebenfalls der ständige personelle Wechsel im Privatisierungsministerium aus, also jener Behörde, die wesentliche Voraussetzungen für den Übergang zur Marktwirtschaft organisieren soll.

Für die Wirtschaft ungünstig gestalteten sich die Wahlkämpfe. Dies gilt insbesondere für die Präsidentschaftswahl im Herbst 1990, als vorrangig die Wirtschafts- und Sozialpolitik kritisiert wurde. Dies verstärkte die abwartende Haltung von Produzenten und Investoren, die ohnehin aufgrund des langsamen institutionellen Wandels und der unklaren Zukunft der Staatsunternehmen vorhanden war. Zudem fehlte eine klare politische Linie gegenüber ausländischen Investoren.¹⁴³ Auch haben im Wahlkampfparolen, die vor dem "Ausverkauf Polens" warnten, ausländische Investoren irritiert.¹⁴⁴ Umgekehrt

¹⁴² J. Szomburg: Fehlende politische Strukturen in Polen, das politische Vakuum - eine Barriere für die Transformation der Wirtschaft, in: Ost-West-Forum, 18. Jahrgang/ Nr.62, Heft 3, 1992, S. 33-35.

¹⁴³ J. Soldaczuk: Recession, op.cit. S. 6.

¹⁴⁴ J. Soldaczuk: Recession, op.cit. S. 10.

wird allerdings die schlechte wirtschaftliche Lage als Ursache für das Scheitern Mazowieckis bei den Präsidentschaftswahlen angeführt.¹⁴⁵

Zwar blieb der wirtschaftspolitische Kurs unter dem neuen, aus der Liberalen Partei stammenden Ministerpräsidenten Bielecki und dem noch amtierenden Balcerowicz unverändert, doch wirkten sich weitere politische Einflüsse negativ auf den Reformkurs aus. So gelang es der Regierung nicht, Sondervollmachten vom Parlament zu erhalten, die sie benötigte, um besonders eilige Reformvorhaben zu beschleunigen. Hinzu kam, daß innerhalb eines halben Jahres erneut Wahlen (Parlament) anstanden, wiederum begleitet mit heftiger Polemik gegen den wirtschaftspolitischen Kurs. Für die in- und ausländische Wirtschaft setzte sich damit die Unsicherheit über die künftige Wirtschaftspolitik fort.

Der Wahlausgang im Herbst 1991 und die weitgehende politische Zersplitterung des Parlaments brachten keine Stabilisierung. Erst nach langen Koalitionsverhandlungen konnte Olszewski eine Regierung aus den Mitte-Rechts-Parteien bilden, deren gemeinsame im Wahlkampf artikulierte Abneigung der Wirtschaftspolitik Balcerowicz galt. Es spricht für sich, daß bereits vier Wochen später der neue Finanzminister Karol Lutkowski, ein ehemaliger Berater von Balcerowicz, zurücktrat. Sicherlich mögen Differenzen mit wichtigen Mitarbeitern im Finanzministerium eine Rolle gespielt haben, doch wollte Lutkowski im wesentlichen am geld- und fiskalpolitischen Kurs der vorhergehenden Regierungen festhalten.¹⁴⁶ Er geriet vor allem mit dem aus dem Zentralen Planungsamt (CUP) stammenden und in Wirtschaftsfragen sehr einflußreichen Jerzy Eysymontt aneinander, dessen vorrangiges Ziel die Bekämpfung der Rezession war, allerdings unter Vermeidung einer Hyperinflation.¹⁴⁷

Aus verschiedenen Interviews wurde erkennbar, daß die neue Regierung die Reform- und Stabilitätspolitik nicht grundlegend verändern, sondern nur an verschiedenen Stellen korrigieren wollte. Neben einer gewissen Lockerung der Geldpolitik beabsichtigte man in Teilbereichen eine mehr interventionistische Wirtschaftspolitik, insbesondere gegenüber den Staatsbetrieben. Eine aktivere Industriepolitik sollte allerdings nicht ganze Sektoren präferieren, sondern nur solche Unternehmen und Exporteure mit Aussicht auf wirtschaftliche Gesundung. Vorrangig wollte man durch Investitionen die Rezession überwinden und die Exportförderung unterstützen. Daneben war geplant inländische Produzenten durch Importzölle stärker und gezielter zu schützen. Bald zeigte sich, daß die

¹⁴⁵ Dies vertreten u.a.: G. Kolodko, M. Rutkowski: *The Problem of Transition from ...*, op. cit., S. 162-163.

¹⁴⁶ Vgl. Interview mit Karol Lutkowski: *Nie mamy wyboru*, in: *Rzeczpospolita* Nr 2, vom 3.1.1992.

¹⁴⁷ Vgl. P. Tarnowski: *Co rząd uczyni gospodarce. Mniej więcej to samo*, in: *Polityka*, Nr. 1, vom 4.1.1992. *Polens Finanzminister zurückgetreten*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 18.2.1992.

Regierung die von ihr heftig bekämpfte Popiwiek-Steuer nicht sofort abschaffen wollte.¹⁴⁸

Die Wirtschaftspolitik des von Tadeusz Olszewski geführten Kabinetts stand unter keinem guten Stern. Neben dem bereits erwähnten frühen Rücktritt Karol Lutkowskis, benötigte die Regierung fast sechs Wochen um ihr Wirtschaftsprogramm vorzustellen, das im wesentlichen den oben genannten Grundsätzen entsprach und ansonsten kaum Originelles enthielt, was dessen lange Ausarbeitungszeit gerechtfertigt hätte.¹⁴⁹ Es deutete vielmehr auf interne Differenzen und die sich nur langsam durchsetzende Einsicht hin, daß angesichts der deprimierenden Wirtschaftslage die vielversprochene wirtschaftspolitische Wende nicht durchsetzbar war. Die Möglichkeit, die Geldpolitik zu lockern und eine aktivere Industriepolitik zu betreiben, sank angesichts der sich dramatisch verschlechterenden Haushaltsslage gegen Null. Auch die Ernennung des als Pragmatiker bekannten Andrzej Olechowski (in den 80er Jahren für Polen bei der Weltbank tätig) zum Finanzminister, signalisierte, daß in der Wirtschaftspolitik keine größeren Abenteuer zu erwarten waren. Dazu trugen sicherlich auch die internationalen Organisationen IWF und Weltbank bei, die unmißverständlich zu verstehen gaben, Polen könne bei Abweichungen von den Budgetzielen keine weiteren Kredite erwarten. In diesem Zusammenhang sperrte der IWF sogar Kredite, da Polen Vereinbarungen mit dem Fonds nicht mehr einhielt.

Die Regierung mußte in der Wirtschaftspolitik weitere parlamentarische Niederlagen hinnehmen. Als herausragendes Beispiel sei hier die Ablehnung des "Wirtschaftsprogramms der Regierung für 1992" genannt, das für die Parteien der extremen Rechten und Linken nicht die erhoffte Wende darstellte und für die Liberalen und die Demokratische Union durch zu viele Unklarheiten und Inkonsistenzen geprägt war.¹⁵⁰ Ein weiteres Debakel erlebte die Regierung, als das Verfassungsgericht verschiedene, unter der vorhergehenden Regierung ausgearbeitete Gesetze zur Sanierung der öffentlichen Finanzen ablehnte. Diese Regelungen hatten vorgesehen, die Koppelung der Löhne des öffentlichen Sektors an den allgemeinen Lohnanstieg aufzuheben sowie die Differenzierung im Rentensystem abzuschwächen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts, diese Gesetze zurückzuweisen und die Weigerung des Parlaments dieses Votum abzulehnen,

¹⁴⁸ Interview mit Jerzy Eysymontt: Co czeka gospodarke w roku 1992, in: Rzeczpospolita, Nr. 303, vom 31.12.1991-1.1.1992.

¹⁴⁹ Rząd przyjął program gospodarczy, Rzeczpospolita, Nr. 40, vom 17.2.1992; vgl. Assumptions for the Social-Economical Policy in 1992, Council of Ministers, Warsaw, February 1992.

¹⁵⁰ A. Goszczynski: The Economic Test, in: The Warsaw Voice, vom 15.3.1992; vgl. die Kritik von M. Dabrowski von der Demokratischen Union (Mitte-Links-Partei), und für die rechtsnationale "Konföderation Unabhängiges Polen KPN" Stefan Kurowski, in: Gazeta Wyborcza, Nr. 43, vom 20.2.1992.

bedeutete eine enorme Belastung für den Staatshaushalt, die den mühsam zwischen Olechowski und dem IWF ausgehandelten Kompromiß zur Begrenzung des Haushaltsdefizits auf 5% des BIP unterlief. Der Finanzminister Olechowski trat daraufhin zurück. Angesichts der desolaten Haushaltslage und des Drucks des IWF besaßen die Abgeordneten nach endlosen Debatten dennoch genügend Realismus, den weitreichenden Kürzungen im Staatshaushalt zuzustimmen. Die Konflikte um den Staatshaushalt, der schließlich weitreichende Kürzungen vorsah, zeigen deutlich, wie rasch die wirtschaftspolitischen Versprechungen der Mitte-Rechts-Parteien von der ökonomischen Wirklichkeit eingeholt wurden. Rezessionsbedingte Ausfälle bei Steuereinnahmen und die geringe Finanzdisziplin der Staatsbetriebe zwangen die Regierung Olszewski zu einem drastischen Sparkurs.¹⁵¹

Obwohl es interventionistische Akzente in der Wirtschaftspolitik (u.a. in der Agrarpolitik) gab, blieben die meisten Initiativen in der Deklarationsphase stecken (u.a. die von Eysymontt beabsichtigte Bildung eines einheitlichen Wirtschaftsministeriums). Vor allem die "Massenprivatisierung" kam zum Stillstand, da das von Lewandowski ausgearbeitete Konzept erneut unter Kritik geriet. Zwar versicherte der neue Privatisierungsminister Tomasz Gruzeski, man wolle angesichts des Zeitdrucks auf eine Neuorientierung der Privatisierungspolitik verzichten, doch ging man deutlich langsamer und behutsamer vor.¹⁵² Ausländische Investoren und internationale Organisationen (u.a. EG) zeigten sich zunehmend verunsichert, da von polnischer Seite wenig unternommen wurde, um Auslandskapital nach Polen zu binden. So muß die Regierungsphase Olszewskis, besonders was die institutionellen Reformen betrifft, als verlorene Zeit gelten. Ironisch formuliert liegt ihre größte wirtschaftspolitische Leistung darin, nicht ihren ursprünglichen Versprechungen, sondern eher der Stabilitätspolitik von Balcerowicz gefolgt zu sein.

Wie schwer allerdings der politische Faktor einzuschätzen ist, weiß man auch aus Diskussionen über das "Investitionsklima" in westlichen Marktwirtschaften. Der zweifellos existierende Einfluß der Politik auf die Wirtschaft wird von den Regierenden im Falle eines wirtschaftlichen Aufschwungs systematisch überschätzt und im Falle einer Rezession heruntergespielt. Die Opposition verfährt in umgekehrter Weise. Sehen wir von offensichtlichen politischen Fehlleistungen und Strukturproblemen ab, wird in Polen deutlich, daß die Wirtschaft weniger dem Auf und Ab der Politik folgt, sondern beginnt, sich mehr nach eigenen Gesetzen zu entwickeln. Gerade als die politische Instabilität ihren Höhepunkt

¹⁵¹ L. Viton: Olszewski's Ouster leaves Poland polarized, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, Nr. 25, vom 19.6.1992, S. 6.

¹⁵² Interview mit dem für Wirtschaftsfragen zuständigen stellvertretenden Premierminister Henryk Goryszewski: Rozbudzenie nadziei, in: Zycie Gospodarcze, Nr.30, vom 26.7.1992.

erreichte (Mai bis Juni 1992), zeigten sich in der Wirtschaft erste positive Signale. Dennoch wirken sich die Defizite im politischen System (u.a. die schwelende Verfassungskrise) negativ aus und lähmten vor allem die ausländischen Direktinvestitionen.

V. Schluß

Das Ende der Regierung Olszewski markiert insofern einen Wendepunkt, als sich nach den erfolglosen Versuchen des Bauernpolitikers Pawlak bedeutende Fraktionen der ehemaligen Solidarität (ausgenommen der Zentrumsallianz) zusammenschlossen. Die neue Regierung unter Hanna Suchocka besteht nun aus wichtigen liberalen Politikern (Bielecki, Lewandowski), Vertretern der Demokratischen Union (Kuron) und Wirtschaftspolitikern des konservativen politischen Lagers, die sich zuvor für eine stärker interventionistische bzw. protektionistische Politik ausgesprochen haben. Wirtschaftspolitisch kann deshalb in vielen Bereichen mit einem Kompromiß gerechnet werden.

Zweifellos wird auch die Regierung Suchocka an der Stabilitäts- und Reformpolitik festhalten. Die harte Regierungshaltung während der Streiks im Bergbau und in den verschiedenen Industriebetrieben (insbesondere der FSM-Autofabrik in Tychy, die von Fiat übernommen wird) bestätigen den Eindruck, daß die politische Führung nicht gewillt ist, dem Druck der Arbeiterschaft nachzugeben. Gleiches gilt auch für die Auseinandersetzungen mit radikalen Organisationen (Samoobronna, Selbstverteidigung) der Bauern. Dabei kam der Regierung entgegen, daß die einzelnen Belegschaften unterschiedliche Interessen vertraten und die Streiks in der unzufriedenen polnischen Bevölkerung auf keine große Solidarität stießen. Der von verschiedenen Gewerkschaften unternommene Versuch, die Streiks landesweit auszudehnen, scheiterte weitgehend. Einem Großteil der Bevölkerung scheint bewußt zu sein, daß es angesichts der schlechten Wirtschaftslage nur wenig zu verteilen gibt.¹⁵³

Obwohl Lohnerhöhungen einen wichtigen Punkt ihrer Forderungen darstellten, strebten die Gewerkschaften auch eine stärkere Mitsprache bei wirtschaftlichen und sozialen Fragen an. Neben der Beseitigung der Popiwiek-Steuer und der Dividende an den Staatshaushalt,¹⁵⁴ steht vor allem die Privatisierung im Mittelpunkt, da die Regierung Bielecki dem Privatisierungsministerium die

¹⁵³ Vgl. Die polnische Regierung bleibt hart gegenüber den Gewerkschaften, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 20.8.1992.

¹⁵⁴ Vgl. I. Rynkiewicz: Gorace strajkowe lato, in: Gazeta Bankowa, Nr. 34, vom 23.-29.8.1992.

Befugnis erteilte, Staatsunternehmen zur Eigentumsumwandlung zu zwingen. Die Regierung lehnte zwar eine Mitsprache der Gewerkschaften ab, versucht aber angesichts der massiven Widerstände Gewerkschaften und Arbeiterschaft in einem "Pakt über die Staatsbetriebe" stärker in die Eigentumsumwandlung der Staatsunternehmen einzubinden. So sollen die Belegschaften innerhalb von drei Monaten ihren eigenen Privatisierungsweg (unter fünf möglichen Varianten) wählen können. Verschiedene Erleichterungen würden ihnen die direkte Beteiligung an der Privatisierung ermöglichen (Bezahlung des Anlagevermögens durch künftige Gewinne des Unternehmens, Erweiterung der Möglichkeiten zum Leasing, bessere Beteiligung der Landwirte an Verarbeitungsunternehmen sowie spezielle Privatisierungsmethoden für Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit). Die Verantwortung für diesen "Sozialpakt" wurde dem Arbeitsminister Jacek Kuron übertragen.¹⁵⁵

Die neue politische Führung will die unter der Regierung Olszewski ins Stocken geratene Eigentumsumgestaltung (insbesondere die Massenprivatisierung) wieder vorantreiben. Diese Absicht ließ sich schon daran erkennen, daß Janusz Lewandowski, der Architekt dieser Privatisierungsmethode, erneut zum verantwortlichen Ressortchef ernannt wurde. Die Regierung bewilligte bereits im August zwei Gesetzesvorlagen zur Bildung der sogenannten nationalen Investmentfonds. Sie sollen die Eigentümerfunktion gegenüber den zuvor in AGs umgewandelten Staatsbetrieben (ca. 400 Großbetriebe) übernehmen. An den Investmentfonds kann sich jeder polnische Erwachsene gegen eine geringe Gebühr beteiligen.

Zudem versucht die Regierung, sich aus der direkten Verantwortung bei Tariffestlegungen zu lösen (zumindest bei den kommerzialisierten Staatsbetrieben). So wurden die Arbeiter während der Streikaktionen an ihre Unternehmensleitungen verwiesen, da der Staat im Rahmen der neuen Rechtsform nicht mehr unmittelbarer Ansprechpartner der Belegschaften sei. Ferner beabsichtigt man, die zentralen Lohnkontrollen zu lockern (d.h. die verhaßte Popiwiek-Steuer abzuschaffen) und die Löhne stärker an die Produktivitätsentwicklung zu koppeln. Der maximal zulässige unbesteuerte Lohnanstieg soll künftig auf Landesebene quartalsweise von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelt werden. Effiziente Unternehmen sollen jedoch ihre Löhne über diese Norm hinaus festlegen können, wenn ihre Abgaben an den Staat fristgerecht entrichtet wurden und die Einkommen nicht schneller als die

¹⁵⁵ Interview mit dem Minister für Privatisierung Janusz Lewandowski: W czeystej atmosferze, in: *Zycie Gospodarcze* Nr. 33, vom 16.8.1992; Den polnischen Arbeitern geht es um politischen Einfluß, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 10.9.1992; A. Robinson, Ch. Bobinski: Warsaw shifts policy on state enterprises, in: *Financial Times*, vom 10.9.1992; B. Brach: Pakt o przedsiębiorstwie panstwowym, Patent na wezel, in: *Zycie Gospodarcze*, Nr. 33, vom 16.8.1992.

Gewinne steigen.¹⁵⁶ Ein weiterer von der Regierung verabschiedeter Gesetzentwurf sieht vor, überschuldeten aber marktfähigen Unternehmen eine Überlebenschance einzuräumen. Banken können dann die Schulden dieser Unternehmen verkaufen, Umschuldungen vornehmen oder Schlichtungsverfahren einleiten, was jedoch einen Umstrukturierungsplan des Betriebes voraussetzt.¹⁵⁷

Darüber hinaus muß sich die Regierung Sochocka mit dem zunehmenden Defizit des Staatshaushaltes beschäftigen. Dies gilt sowohl für die Modifizierung des laufenden Budgets, als auch für den neuen Haushalt 1993. Bisherige Äußerungen verantwortlicher Politiker deuten darauf hin, daß es zwar zu einem höheren Anteil der Staatsverschuldung am BIP kommen kann (ca. 8% statt wie vereinbart 5%), man jedoch weiterhin auf eine Einigung mit dem IWF hofft.¹⁵⁸ Ziel ist es, einerseits die Staatsausgaben zu kürzen, andererseits die Staatseinnahmen durch Steuerreform und bessere Ausbildung der Finanzbeamten zu erhöhen.¹⁵⁹

Ferner erfordert die zunehmende Verschuldung von Staatsbetrieben und Banken Lösungskonzepte, die bisher nur ansatzweise vorliegen. Wie dringend das Problem ist, wird daran deutlich, daß fast die Hälfte des Haushaltsdefizits sich aus nicht bezahlten Steuern der Staatsbetriebe zusammensetzt. Dies zeigt auch, wie notwendig eine Reform des Steuersystems bzw. des gesamten administrativen Apparates der Finanzämter ist. Allerdings wird eine wesentliche Verbesserung erst mit Einführung der Mehrwertsteuer erwartet, was für 1993 geplant ist.¹⁶⁰ Obwohl der neue Finanzminister die Fortführung der Stabilitätspolitik betont, sind viele die Solidität der Finanzpolitik betreffende Fragen offen. Besonders wird kritisiert, daß Osiatynski sich mehr als "Haushaltsprüfer und Steuereintreiber" statt als Zentralfigur der Wirtschaftspolitik versteht, die offensichtlich Goryszewski vorbehalten sein soll. Marek Dabrowski, ehemaliger Stellvertreter von Balcerowicz und Abgeordneter der Demokratischen Union, befürchtet, daß unter diesen Bedingungen der Finanzminister zu schwach sein wird, eine konsequente Stabilitätspolitik durchzuführen.¹⁶¹

¹⁵⁶ A. Robinson, Ch. Bobinski: Warsaw shifts policy on state enterprises, in: *Financial Times*, vom 10.9.1992; Polen modifiziert Strafsteuer, *VWD - Osteuropa*, vom 9.9.1992.

¹⁵⁷ Vgl. Die polnische Regierung bleibt hart gegenüber den Gewerkschaften, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 20.8.1992.

¹⁵⁸ Interview mit Finanzminister Jerzy Osiatynski: Budzet musi byc ponownie policzony, in: *Rzeczpospolita*, Nr. 192, vom 17.8.1992.

¹⁵⁹ A. Robinson, Ch. Bobinski: Poland escapes label of central Europe's 'sick man'; in: *Financial Times*, vom 9.10.1992.

¹⁶⁰ Interview mit dem stellvertretenden Finanzminister Waldemar Manugiewicz: O podatkach bez emocji, in: *Zycie Gospodarcze*, Nr. 34, vom 23.8.1991.

¹⁶¹ M. Dabrowski, in: *Gazeta Wyborcza*, Nr. 206, vom 2.9.1992.

Wie verlautet will die Regierung der Demonopolisierung, vor allem des Energiesektors, hohe Priorität einräumen. Auch versucht der für die wirtschaftspolitischen Grundlinien verantwortliche Vize-Premier, Henryk Goryszewski, sein Image als Anti-Europäer zu zerstreuen, das er sich in Parlamentsdebatten um die europäischen Assoziierungsverträge als Vertreter der "Nationalen Christlichen Partei" erworben hat. Er betont nun seine pro-europäische Orientierung, solange die polnischen Interessen gewahrt werden und sich die Öffnung zur EG nicht zu schnell vollzieht.¹⁶² Zudem verspricht der ehemalige Premierminister Bielecki, der jetzt für Europafragen im Kabinett zuständig ist, eine gewisse Kontinuität in der Außenwirtschaftspolitik.

Anfang Oktober hat das polnische Parlament mit knapper Mehrheit die von Ministerpräsidentin Suchocka vorgestellten "Grundlagen der Sozial- und Wirtschaftspolitik für 1993" im Grundsatz gebilligt. Neben den oben dargestellten wirtschaftspolitischen Zielen will die Regierung die Binnenkonjunktur durch Herabsetzung der Zinsen für Investitionskredite und einen größeren Schutz vor ausländischer Konkurrenz beleben. Beabsichtigt ist eine allgemeine Importsteuer, die bis zur Einführung der geplanten Mehrwertsteuer gelten soll. Der unter starken Realeinkommensverlusten leidenden polnischen Landwirtschaft will man mit einer Ausgleichsabgabe für importierte Agrarerzeugnisse helfen. Allerdings kündigte die Regierung an, die Zölle für ausländische Investitionsgüter zu senken, um die Modernisierung der polnischen Volkswirtschaft zu erleichtern. Die stärker protektionistischen Maßnahmen stehen indes noch unter dem Vorbehalt, daß sie mit dem EG-Assoziierungsvertrag konform gehen. Insgesamt hofft die Regierung auf ein im nächsten Jahr einsetzendes dauerhaftes Wirtschaftswachstums.¹⁶³

Es besteht die Chance, daß die Regierung Suchocka eine pragmatische Wirtschaftspolitik verfolgen wird und auch der IWF signalisiert bereits, den polnischen Reformprozeß zu unterstützen.¹⁶⁴ Allerdings hat das Parlament im Oktober (1992) die geplante Kürzung der Rentenanpassung abgelehnt, mit der für 1992 das Haushaltsdefizit auf 7,5% des BIP und auf etwa 5,5% für 1993 begrenzt werden sollte. Dies waren die Zielvorgaben, die mit dem IWF vereinbart wurden. Sollte Polen diese Grenzen überschreiten, droht nicht nur ein Kreditstopp, sondern es geraten auch die mit dem "Pariser Klub" vereinbarten Schuldenstreichungen in Gefahr. Der Finanzminister Osiatynski versucht deshalb, Subventionskürzungen im Wohnungsbau, Transportwesen und in der

¹⁶² Interview mit dem für Wirtschaftsfragen zuständigen stellvertretenden Premierminister Henryk Goryszewski: *Rozbudzenie nadziei*, in: *Zycie Gospodarcze*, Nr. 30, vom 26.7.1992.

¹⁶³ Sejm billigt die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung, in *FAZ* vom 12.10.1992.

¹⁶⁴ A. Robinson, Ch. Bobinski: *Warsaw shifts policy on state enterprises*, in: *Financial Times*, vom 10.9.1992.

Landwirtschaft durchzusetzen. Auch sollen 1993 Abstriche bei der Rentenerhöhung kein Tabu mehr sein. Ob dies gelingt, bleibt abzuwarten.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Ch. Bobinski: Polish MPs veto pension cut in budget, in: Financial Times, vom 20.10.1992; Hanna Suchocka verfolgt ehrgeizigen Wirtschaftskurs, in: Handelsblatt vom 21.10.1992.