

Herberg, Helga

Working Paper — Digitized Version

Strategie und Hauptergebnisse der Transformation in Polen

DIW Discussion Papers, No. 131

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Herberg, Helga (1996) : Strategie und Hauptergebnisse der Transformation in Polen, DIW Discussion Papers, No. 131, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/95720>

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.



Diskussionspapiere
Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 131

**Strategie und Hauptergebnisse
der Transformation in Polen***

von

Helga Herberg, ZWB

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Diskussionspapier Nr. 131

Strategie und Hauptergebnisse der Transformation in Polen*

von
Helga Herberg, ZWB

Berlin, Februar 1996

*) Die vorliegende Arbeit entstand im Zusammenhang mit einem von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsvorhaben des DIW: "Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen", an dem die Autorin im Rahmen eines Unterauftrages beteiligt war. Zur Entwicklung in der Außenwirtschaft Polens vgl. DIW-Diskussionspapier Nr. 127.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin
Telefon: 49-30 - 89 7 89 -0
Telefax: 49-30 - 89 7 89 -200

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Politische Rahmenbedingungen	5
2 Ökonomische Ausgangsbedingungen	10
3 Programm und Hauptergebnisse der Transformation	15
3.1 Programm und Schritte	15
3.2 Ergebnisse und Problemfelder	19
3.3 Privatisierung	27
4 Die binnenwirtschaftliche Entwicklung	33
4.1 Bruttoinlandsprodukt	33
4.2 Sektorale Produktion	38
4.3 Investitionen	46
4.4 Löhne	52
4.5 Arbeitsmarkt	56
Literaturverzeichnis	61
Anhangtabellen	
Tabelle A 1: Kennziffern der Wirtschaftsentwicklung Polens, 1989 bis 1994	64
Tabelle A 2: Die Entwicklung von Produktion und Beschäftigung in Polen nach Branchen der Industrie von 1989 bis 1993	65

Zusammenfassung

Die Entscheidung für eine radikale Systemtransformation fiel in Polen im Ergebnis der Parlamentswahlen vom Sommer 1989. Die wirtschaftliche Ausgangslage war schwierig: Das ökonomische Niveau des Landes war nicht nur im Vergleich zu den westlichen Industrieländern gering, es blieb auch weit hinter dem der Tschechoslowakei und Ungarns zurück. Deutlichere Abweichungen von dem Muster entwickelter Länder wies auch die Struktur von Produktion und Beschäftigung auf, hinzu kam ein tiefes regionales Gefälle zwischen industriellen Ballungsgebieten und unterentwickelten ländlichen Regionen. Wie in anderen Transformationsländern stellte die Überalterung des Kapitalstocks eine schwere Hypothek dar. Anders als in der Tschechoslowakei wurden Polens Startbedingungen durch Hyperinflation und hohe äußere Verschuldung erschwert.

Wenn auch labile politische Rahmenbedingungen wie häufige Regierungswechsel die Kontinuität des Transformationsprozesses nicht unterbrechen konnten, so haben sie doch prozeßpolitische Entscheidungen und institutionelle Reformen wesentlich verzögert. Die Regierungskoalition aus dem Bündnis der Demokratischen Linken und der Polnischen Bauernpartei setzte den Reformkurs unter stärkerer Berücksichtigung sozialer Aspekte fort. Während an der stabilitätsorientierten Geldpolitik konsequent festgehalten wurde, kam es auf anderen Reformfeldern - insbesondere bei der Privatisierung - zu erheblichen Verzögerungen.

Im Oktober 1989 wurde von der Regierung Mazowiecki ein komplexes Transformations- und Stabilisierungsprogramm ("Balcerowicz-Plan") beschlossen. In einer ersten kurzen Phase sollten die Hyperinflation beseitigt, das Haushaltsdefizit verringert sowie die entscheidenden institutionellen und juristischen Reformen vorbereitet werden. In einer längeren Anpassungsphase sollten mittels ordnungs- und prozeßpolitischer Maßnahmen eine makroökonomische Stabilisierung erreicht und die Systemtransformation fortgeführt werden. Die grundlegende Umwandlung der Eigentumsformen (Privatisierung) war ein Hauptziel des Planes. Schnelle Ergebnisse bei der Eindämmung der Inflation erforderten eine Schocktherapie: An einem Stichtag (1. Januar 1990) traten umfassende Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen in Kraft, die auch die außenwirtschaftliche Öffnung einschlossen. Institutionelle Reformen nahmen längere Zeit in Anspruch, als ursprünglich angenommen.

Nach fünf Jahren der Systemtransformation standen Erfolge einer konsequenten Prozeß- und Ordnungspolitik neben noch weitgehend ungelösten Problemen. Bei der Stabilisierung des Geldwertes wurden beachtliche Ergebnisse erzielt. Der Anstieg der Verbraucherpreise verringerte sich von Jahr zu Jahr. Dennoch blieb die Inflation vergleichsweise hoch und ein Hauptproblem der wirtschaftlichen Entwicklung. Durch die Wechselkurspolitik wurden die Bedingungen für die volle Konvertierbarkeit des Zloty geschaffen. Die Einführung einer monatlichen gleitenden Abwertung sowie wiederholte diskrete Abwertungsschritte führten aber - mit Rücksicht auf außenwirtschaftliche Erfordernisse - zu einem erheblichen Verfall der Binnenwährung. Das Defizit des Staatshaushaltes konnte unter der vom IWF vorgegebenen Grenze gehalten werden. Hohe Belastungen der Ausgabenseite durch Sozialleistungen sowie durch innere und äußere Schulden werden aber seinen Ausgleich erst längerfristig möglich machen, zumal öffentliche Investitionen (Bildung, Wissenschaft, Infrastruktur, Wohnungsbau) dringend erhöht werden müssen.

Institutionelle und rechtliche Reformen wurden weitgehend abgeschlossen. Mit der Einführung der Mehrwertsteuer fand die Reform des Steuersystems Mitte 1993 ihren Abschluß. Ein zweistufiges Bankensystem mit einer unabhängigen Notenbank wurde schon frühzeitig geschaffen. Ein Netz von Geschäftsbanken entstand durch die Ausgliederung regionaler Zweigstellen der Staatsbank und durch Neugründungen zahlreicher kleiner privater Banken. Seit der Zulassung der Wertpapierbörse existiert ein Kapitalmarkt, dessen Umsätze sich stürmisch entwickelt haben. Doch infolge der sehr geringen Zahl der börsennotierten Unternehmen blieb die Rolle der Börse bei der Akkumulation des Kapitals marginal. Arbeitsverwaltung und -gesetzgebung wurden den veränderten Bedingungen entsprechend neu gestaltet. Verzögerungen gab es bei der Novellierung des Arbeitsgesetzbuches. Noch gravierender sind die Rückstände bei der Reform des Sozialsystems.

In allen Bereichen der Wirtschaft ist ein starker Privatsektor entstanden, der außerhalb der traditionell privaten Landwirtschaft fast die Hälfte der Erwerbstätigen beschäftigt und rund die Hälfte des BIP erbringt. Andererseits entfielen 1994 noch zwei Drittel der Industrieproduktion auf den Staatssektor. Außer der Landwirtschaft sind nur Baugewerbe und Binnenhandel fast vollständig privatisiert. Private Unternehmen realisieren rund zwei Drittel des Außenhandels mit der EU.

Bei der Eigentumsumwandlung der Staatsbetriebe wurden die ursprünglichen Ziele verfehlt. Bis Ende 1994 war erst die Hälfte der Staatsbetriebe in den Prozeß der Privatisierung einbezogen, davon wurden wiederum nur etwa 40 vH - einschließlich der formalrechtlichen Umwandlung (Kommerzialisierung) - tatsächlich privatisiert. Erst im Rahmen der bis 1994 verzögerten Massenprivatisierung gelang eine Beschleunigung des Prozesses. Erfolgreicher verlief die Neugründung privater Firmen: auf diesem Wege und im Rahmen der "kleinen Privatisierung" ist ein breiter klein- und mittelständischer Sektor entstanden, der auch in einigen Zweigen des verarbeitenden Gewerbes (Bekleidung, Nahrung, Holz/Papier) an der Beschäftigung gemessen schon die entscheidende Rolle spielt. Zugleich ist der Grad der Konzentration auf Großunternehmen der Schwerindustrie noch sehr hoch. Neben der vorrangigen Förderung mittelständischer Unternehmen ist deshalb die Sanierung großer Staatsbetriebe im Bergbau, der Metallurgie, der Chemie und des Fahrzeugbaus erforderlich. Sie sind ein entscheidender Träger des Exports, und sie konnten sich den marktwirtschaftlichen Bedingungen zunehmend besser anpassen.

Nach einer tiefen Anpassungskrise setzte in Polen früher als in anderen Transformationsländern ein anhaltender und zunehmend dynamischer Wachstumsprozeß ein. Das Ausgangsniveau des BIP kann voraussichtlich 1996 wieder erreicht werden. Die sektorale Struktur des BIP hat sich deutlich verändert und dem Muster entwickelter Länder angenähert. Der Wandel wurde jedoch bisher wesentlich von den Veränderungen der relativen Preise getragen. Von der Beschleunigung des Strukturwandels wird infolge des Aufholpotentials der tertiäre Sektor profitieren, der primäre Sektor (Landwirtschaft, Bergbau) wird dennoch auch weiterhin die Struktur der Produktion Polens prägen. Der entscheidende Träger des BIP ist die Industrie Polens geblieben.

Nach einem starken Rückgang gewann der Aufschwung der Industrieproduktion rasch an Tempo und Breite. Die Arbeitsproduktivität konnte gegenüber dem Ausgangsniveau erhöht werden, dies wurde aber mit einem starken Beschäftigungsabbau erkauft. Der Prozeß des industriellen Strukturwandels steht erst am Anfang. "Alte" Industriezweige (Kohleförderung, Eisenmetallurgie) werden weiter an Gewicht verlieren. Die günstige Entwicklung traditioneller arbeitsintensiver Zweige (Baustoffe, Glas/Keramik, Textil/Bekleidung/Leder) wird sich mittelfristig fortsetzen. Beachtung verdient die dynamische Entwicklung der metallverarbeitenden

Industrie in den letzten Jahren. Mit Ausnahme des Maschinenbaus konnten forschungsintensive Produktionen ihr bedeutendes Gewicht in der Industrie Polens wiedergewinnen. Mit einer Überwindung der Struktur- und Anpassungskrise der Landwirtschaft ist jedoch kurzfristig kaum zu rechnen. Eine höhere Wettbewerbsfähigkeit wird vor allem durch zersplitterte Besitzstrukturen erschwert. Hindernisse beim Export in die EU verstärken das Problem.

Der Aufwärtstrend wurde zunehmend von der Investitionsnachfrage getragen, die sich auf Maschinen und Ausrüstungen konzentrierte. Insgesamt blieb aber das Niveau der Investitionstätigkeit an der Überalterung des Kapitalstocks gemessen unzureichend. Die Knappheit der eigenen Kapitalressourcen der Unternehmen, die restriktive Geld- und Kreditpolitik sowie Probleme bei der Nutzung ausländischer Kredite stellten hohe Barrieren dar.

Obwohl die Nominallöhne seit 1990 rasch angestiegen sind, blieben sie infolge der Wechselkursentwicklung im internationalen Vergleich gering. Zwischen den Sektoren der Produktion und besonders innerhalb der Industrie begannen sich Unterschiede im Lohnniveau stärker auszuprägen. Die Reallöhne sind infolge des schnelleren Anstiegs der Verbraucherpreise vor allem im ersten Reformjahr drastisch gesunken. Auch in den folgenden Jahren war das Wachstum der nominellen Monatslöhne geringer als die Inflationsrate. Dennoch ist der private Verbrauch stark angestiegen. Hinter diesem Widerspruch verbirgt sich - neben einer beträchtlichen Schattenwirtschaft - ein starker sozialer Differenzierungsprozeß, der mit der Verarmung breiter Schichten der Bevölkerung einhergeht. Dies steht im engen Zusammenhang mit den großen Arbeitsmarktproblemen Polens im Transformationsprozeß. Die Arbeitslosigkeit von 16 vH im Landesdurchschnitt (Ende 1994) wird auf einigen regionalen Arbeitsmärkten in ländlichen, unterentwickelten Regionen bei weitem übertroffen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen verharrt trotz einer leichten Entspannung des Arbeitsmarktes auf hohem Niveau, fast die Hälfte aller Arbeitslosen war länger als ein Jahr ohne Arbeit. Frauen sind davon stärker als Männer betroffen. Besonders schwierig ist die Lage jüngerer Personen auf dem Arbeitsmarkt, fast ein Drittel aller Erwerbspersonen im Alter bis 24 war 1993/94 ohne Arbeit.

1 Politische Rahmenbedingungen

Die Entscheidung für eine radikale Systemtransformation fiel in Polen im Ergebnis der Parlamentswahlen im Sommer 1989, die zugleich das Ende des Machtmonopols der kommunistischen Partei (PVAP) bedeuteten. Instabile politische Verhältnisse waren seitdem ein ständiger Begleiter des Transformationsprozesses. Sie resultieren wesentlich aus den Schwierigkeiten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, aber auch aus einer Reihe von Faktoren, die die Besonderheit des politischen Systemwechsels in Polen charakterisieren.

Die Wahl von Tadeusz Mazowiecki zum Premierminister der ersten nicht-kommunistischen, von der Solidarność geführten Allparteienregierung markiert den Anfang, der Wahlsieg des Linksbündnisses (SLD) und der Bauernpartei (PSL) im September 1993 das vorläufige Ende einer Kette politischer Krisen. Sie gaben dem Transformationsprozeß einen labilen politischen Rahmen. Auch wenn die Transformation nicht unterbrochen wurde, wurde sie doch durch die Instabilität belastet. Unklare Mehrheitsverhältnisse in der Legislative sowie häufige Regierungswechsel verzögerten mehrfach wichtige prozeßpolitische Entscheidungen (Staatshaushalt) und institutionelle Reformen (Privatisierung). Unsicherheiten über die Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik haben in den ersten Jahren zur Verzögerung der Investitionstätigkeit beigetragen, und sie verhinderten ein stärkeres Engagement des Auslandskapitals. Noch schwerer wiegt, daß die anfänglich breite Akzeptanz durch die Bevölkerung weitgehend verspielt wurde. Im Laufe der politischen Entwicklung seit dem Beginn der Reform zeichnen sich drei Etappen ab (vgl. Juchler 1993):

(I) Von der Regierung Mazowiecki wurde der grundlegende Wandel hin zu einer pluralistisch-parlamentarischen Demokratie eingeleitet. Sie konnte sich noch nicht auf ein Mehrparteiensystem stützen, ihre Basis war eine aus der Solidarność hervorgegangene politische Sammelbewegung. Bei zwar grundlegender Akzeptanz des Reformkurses, einschließlich der rigiden Stabilitätspolitik, war damit dennoch die politische Basis für eine rasche Privatisierung, insbesondere durch ausländisches Kapital, schwach. Zunehmende Konflikte innerhalb des Solidarność-Lagers, die Mitte 1990 in einen offenen Bruch mündeten, sowie wachsende Zweifel an der Richtigkeit des Reformkurses infolge der unerwartet schlechten Wirtschaftslage mit ihrem massiven Einbruch von Produktion und Realeinkommen schwächten die Position der

Regierung, die schließlich nach der Niederlage Mazowieckis bei den Präsidentschaftswahlen im Herbst 1990 zurücktrat.

Die neue, von Wirtschaftsliberalen dominierte Regierung unter dem Ministerpräsidenten Bielecki und dem zunächst noch amtierenden Finanzminister Balcerowicz führte den Reformkurs unverändert fort. Erst im April/Mai 1991 wurden infolge der sich weiter zuspitzenden tiefen Anpassungskrise Korrekturen durchgeführt (Abwertung des Zloty, Erhöhung der Zollsätze, Senkung der Leitzinsen). Sie brachten aber weder eine Verbesserung der Wirtschaftslage¹, noch einen Umschwung der Stimmung: Schon im Vorfeld der Wahlen erfuhr der Balcerowicz-Plan eine überwiegend negative Wertung, und es verstärkte sich die Forderung nach einer Änderung der Wirtschaftspolitik.

(II) Die ersten freien Parlamentswahlen im Oktober 1991 führten noch nicht zu einer Stabilisierung der politischen Situation. Die Parteienlandschaft blieb zersplittert². Die neue Regierung unter Olszewski beabsichtigte Korrekturen der bisherigen Wirtschaftspolitik, jedoch ohne grundlegende Veränderungen des bisherigen Reformkurses (vgl. Kämpfe/Werner 1992). Im Kern des Programms ging es um eine Dämpfung der Rezession durch eine Lockerung der immer noch restriktiven Geldpolitik sowie um staatliche Interventionen auf Teilgebieten. Priorität sollte dabei die Förderung der Investitionen und des Exports haben. Zugleich wurde aber am Ziel einer restriktiven Fiskalpolitik festgehalten. Das Programm wurde denn auch wegen seiner Inkonsequenz und Nichtrealisierbarkeit vom Parlament abgelehnt.

Die ab Juli 1992 amtierende Regierung Suchocka basierte auf einer Koalition aus fünf Parteien des rechts-liberalen Spektrums unter der Führung der Demokratischen Union (UD), die aus der Solidarność hervorgegangen war. Die Labilität der politischen Situation ging schon daraus hervor, daß die Regierungskoalition nur über 199 von 400 Mandaten verfügte. Auf dem Gebiet der Privatisierung gelang es dennoch, entscheidende Schritte im Parlament durch-

¹ Diese wurde durch die wieder stärker sinkende Produktion, eine sich rapide verschlechternde Situation der Staatsbetriebe, ein deshalb rasch anwachsendes Budgetdefizit und nicht zuletzt durch die Probleme des Außenhandels infolge der Auflösung des RGW charakterisiert.

² Von den 29 Parteien, die in den Sejm einzogen, errangen die 9 stärksten zwischen 4 und 14 vH der Sitze (Rzeczpospolita vom 04. November 1991).

zusetzen. In den vom Parlament gebilligten "Grundlagen der Wirtschafts- und Sozialpolitik für 1993" waren konjunkturbelebende Maßnahmen wie Zinssenkungen für Investitionskredite und ein stärkerer Schutz der Landwirtschaft (Ausgleichsabgabe für importierte Agrarerzeugnisse) vorgesehen. Trotz anfänglich hoher Akzeptanz scheiterte die Regierung Suchocka schließlich an dem Zielkonflikt zwischen der weiterhin notwendigen monetären und fiskalischen Stabilisierung und der längst überfälligen Minderung sozialer Härten. Das spiegelte sich besonders deutlich in der heftigen Debatte über den Staatshaushalt 1993 wider, der schließlich Ende Februar mit knapper Mehrheit und nur unter dem Druck des IWF bestätigt wurde³. Der Haushalt sah weitere Restriktionen auf sozialem Gebiet und weitere Ausgabenkürzungen im Bildungs- und Gesundheitswesen vor.

(III) Die Parlamentswahlen im September 1993 brachten eine klare Mehrheit linker Parteien. Die vorherige Zersplitterung des Parlaments wurde durch eine 5 vH-Sperrklausel überwunden. Die Regierungskoalition aus dem Bündnis der Demokratischen Linken (SLD) und der Polnischen Bauernpartei (PSL) verfügt im Parlament über fast zwei Drittel aller Sitze (173 und 128 von 460). Sie kann mit der Unterstützung der Union der Arbeit (UP, 42 Sitze) rechnen, so daß das linke Spektrum annähernd über eine Dreiviertelmehrheit verfügt. Die Demokratische Union als größte Fraktion des gespaltenen Solidarność-Lagers ist mit 69 Sitzen die stärkste Oppositionspartei⁴.

Von der neuen politischen Konstellation erhofften breite Kreise der Bevölkerung eine größere Beachtung sozialer Probleme. Ein Ende des Reformkurses oder gar eine Umkehr wurde von der Mehrheit nicht befürchtet (Juchler 1994, 69). Eindeutige Mehrheitsverhältnisse im Parlament ließen eine stabilere politische Entwicklung als in den Jahren zuvor erwarten. Allerdings waren Schwierigkeiten innerhalb der Regierungskoalition aufgrund unterschiedlicher politischer Ziele vorprogrammiert. Die sozialdemokratisch und europäisch orientierte

³ Bekanntlich wurde das Kreditprogramm für Polen im September 1991 ausgesetzt, da die Zielgrößen Inflationsrate und Staatsverschuldung verfehlt wurden. Sofort nach dem Budgetentscheid kündigte der IWF die Genehmigung des im November ausgehandelten Beistandsabkommens an. Die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit Polens mit dem IWF war zudem die Vorbedingung für weitere Schuldenreduzierungen der Gläubigerbanken des Pariser Klubs.

⁴ Die Mehrheitsverhältnisse folgen auch aus der Zersplitterung der rechten Gruppierungen, von denen viele an der Sperrklausel scheiterten.

SLD vertrat vor allem die Interessen der Arbeitnehmer in den Städten. Innerhalb der Partei waren die Auffassungen zu Kontinuität oder Wechsel des Kurses stark differenziert. Zumindestens die Spitze stand in ihren liberalen wirtschaftspolitischen Anschauungen der oppositionellen bürgerlichen Freiheitsunion (UW) näher als der eher national ausgerichteten PSL, die die Forderungen der Bauern nach Subventionen und Sozialleistungen vertrat. Hinzu kam die erklärte Abneigung des Präsidenten Walesa gegen die linke Mehrheit und Regierung. Das erste Jahr nach den Wahlen wurde denn auch von den ständigen Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten und der Regierung, von Streitigkeiten innerhalb der Koalition und von personellen Veränderungen begleitet.

Die wirtschaftliche Entwicklung wurde davon nicht beeinträchtigt. Dies war in wesentlichem Maße der Kontinuität der Wirtschaftspolitik zuzuschreiben. Die restriktive Geld- und Haushaltspolitik wurde, wie aus den Staatshaushaltsplänen für 1994 und 1995 ersichtlich ist, fortgesetzt. Allerdings wurden wichtige Reformmaßnahmen, vor allem die sogenannte "Massenprivatisierung", erheblich verzögert. Gänzlich gestoppt wurde die Verwaltungsreform, die den früheren Kreisen⁵ die Selbstverwaltung ermöglichen sollte. Die überfällige Reform des Sozialversicherungssystems einschließlich der Einführung der Arbeitslosenversicherung wurde hinausgeschoben.

Mit der Ernennung des Wirtschaftswissenschaftlers Kolodko zum Finanzminister und Vizepremier (Anfang Mai 1994) gewann die amtierende Regierung an Profil. Die Grundlage dafür bildete das wirtschafts- und sozialpolitische Programm "Strategie für Polen", das im Juni vom Parlament verabschiedet wurde. Im Kern geht es dabei um die Fortsetzung der Reformen bei Verringerung ihrer sozialen Belastungen. Die "Strategie" enthält eine mittelfristige Prognose (1994 bis 1997) makroökonomischer Kennziffern sowie 10 Schwerpunktprogramme. Im Prognosezeitraum soll das BIP um 22 vH steigen. Das Wachstum soll stärker von den Investitionen und vom Export als vom Verbrauch getragen werden. Die Inflationsrate soll bis zum Ende des Zeitraumes auf 9 vH sinken, das Defizit des Budgets auf 2,5 vH des BIP. Zugleich wird davon ausgegangen, daß Staatsschulden und Arbeitslosigkeit nur schrittweise verringert werden können (Tabelle 1).

⁵ Verwaltungsebene zwischen den Wojewodschaften und den Gemeinden, die in der Volksrepublik abgeschafft wurde und von Suchocka wieder eingeführt werden sollte.

Tabelle 1

Hauptkennziffern der Prognose für 1994 bis 1997 "Strategie für Polen"

	Veränderung zum Vorjahr in vH				1993=100
	1994	1995	1996	1997	1997
Bruttoinlandsprodukt	4,5	5,0	5,2	5,5	121,8
Durchschnittslohn	1,5	2,8	3,0	3,1	110,8
Durchschnittliche Altersrente	6,5	1,4	3,1	1,0	112,5
Verbrauch	3,1	3,3	3,6	3,6	114,3
dar. Privatverbrauch	3,5	3,5	4,0	4,0	115,9
Investitionen	6,0	7,0	8,0	8,0	132,4
Export	6,0	7,0	8,0	9,0	133,5
Import	2,5	4,0	5,2	6,0	118,0
Jahresinflation	23,6	16,1	12,0	8,7	-
Staatseinnahmen	5,3	4,3	4,8	5,5	121,4
Staatsausgaben	8,0	8,4	1,8	2,1	121,7
Haushaltsdefizit (in vH des BIP)	3,7	3,3	2,8	2,5	-
Staatsschulden (in vH des BIP)	77,7	76,9	74,1	72,4	-
Arbeitslosenquote	17,2 ¹⁾	16,7	15,6	14,0	

¹⁾ Prognose.
Quelle: Rynki Zagraniczne (deutschsprachige Ausgabe), Nr. 6/7/1994, S.1.

An erster Stelle der 10 Schwerpunktprogramme steht die Reform des *Arbeitsrechts*. Partnerschaftliche Tarifregelungen sollen künftig an die Stelle der direkten staatlichen Einflußnahme treten. Auch die *Sozialversicherung*, einschließlich der Arbeitslosenversicherung, soll reformiert werden. Dabei geht es vor allem um die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit aus Beiträgen, bei Reduzierung der Leistungen des Staates auf Grundleistungen. Hohe Priorität genießt die Bekämpfung der *Arbeitslosigkeit* mittels staatlicher Investitionen in den Wohnungsbau und in die Infrastrukturausstattung sowie die Förderung besonders betroffener Regionen. Weitere Programme beinhalten die *Entwicklung ländlicher Regionen*, Investitionen in die *Aus- und Weiterbildung*, die Beschleunigung der *Privatisierung*, die Sanierung der *öffentlichen Haushalte*, die Reform der *Finanzmärkte* und die Bekämpfung der *Schattenwirtschaft*. Die Steigerung der *internationalen Wettbewerbsfähigkeit* der Wirtschaft wird als Voraussetzung für die Realisierung der gesamten "Strategie" bewertet. Unter diesem Schwerpunkt werden der Aufbau einer modernen Wirtschaft mit Hilfe ausländischen Kapitals,

die Integration in die Weltwirtschaft sowie die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas, den asiatischen und lateinamerikanischen Staaten hervorgehoben (vgl. Klein/Robak 1994).

Die optimistischen Ziele des mittelfristigen Programms sind angesichts der schon erreichten Fortschritte im Transformationsprozeß realistisch. Probleme können der "linken" Regierungskoalition insbesondere daraus erwachsen, daß sie die Erwartungen auf eine Verbesserung der sozialen Lage kurzfristig nicht erfüllt. Wie groß der politische Druck ist, geht aus Umfrageergebnissen (Oktober 1994) hervor: 68 vH aller Befragten meinten, daß die Regierung ihre Versprechen nicht einhalte, 56 vH schätzten ihre wirtschaftliche Lage als schlecht ein. Auch nach offiziellen polnischen Schätzungen von Mitte 1994 hatte der Reformprozeß für 65 bis 70 vH der Gesamtbevölkerung negative Auswirkungen. Nach einer Studie der Weltbank leben 15 vH der Bevölkerung in Armut, Kinderreiche und Arbeitslose sind besonders betroffen. Zugleich kann davon ausgegangen werden, daß 35 bis 40 vH der Bevölkerung unter schwierigen finanziellen Bedingungen leben. Der offiziellen Statistik zufolge lag das Realeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte Mitte 1994 um ein Fünftel unter dem Niveau von 1989. Besonders groß waren die Einkommensverluste der Bauern, und unzureichend sind die Löhne der Beschäftigten des Bildungs- und des Gesundheitswesens. Andere Angaben, so der hohe Ausstattungsgrad der Haushalte mit hochwertigen Konsumgütern oder der weit schnellere Anstieg des privaten Verbrauchs im Vergleich zu den ausgewiesenen Einkommen, stehen im Widerspruch zur öffentlichen Meinung wie auch zur offiziellen Statistik und relativieren diese zum Teil (vgl. Juchler 1994, 70-74). Sie sind aber auch Ausdruck einer schnellen und starken sozialen Differenzierung, die zur Destabilisierung der politischen Lage entscheidend beitragen kann.

2 Ökonomische Ausgangsbedingungen

Nach der Konsequenz der Reformpolitik und ihren bisherigen Ergebnissen ist Polen eindeutig in die Gruppe der am weitesten fortgeschrittenen Länder einzuordnen (vgl. Gabrisch 1993, 3). Doch innerhalb dieser Gruppe zeichnet sich ein Differenzierungsprozeß ab, vor allem hinsichtlich der Bewältigung von Inflation, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung, aber auch hinsichtlich der Muster der Exportspezialisierung. Von entscheidendem Einfluß darauf ist die

nachhaltige Wirkung von Startbedingungen, die in Polen in vieler Hinsicht ungünstiger als etwa in der Tschechoslowakei waren. Dies betrifft das ökonomische Niveau und die Struktur der Produktion, regionale Probleme und insbesondere die makroökonomische Stabilität.

Niveau und Struktur der Produktion

Das ökonomische Niveau Polens war nicht nur im Vergleich zu den westlichen Industrieländern gering, es blieb auch deutlich hinter dem der Tschechoslowakei und Ungarns zurück. Das BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten erreichte 1989 nur 58 vH der tschechischen und nur 75 vH der ungarischen Kennziffer, und es betrug nur knapp ein Drittel des durchschnittlichen EU-Niveaus (Franzmeyer 1992, 191).

Auch die polnische Struktur der Produktion und der Beschäftigung wich deutlicher vom Muster entwickelter Länder ab als die tschechische. Auf die Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft) entfielen in Polen 13 vH des BIP und 27 vH der Erwerbstätigen (Rocznik Statystyczny 1990, 536). Polen hat im Vergleich zu Ungarn und Tschechien eine geringere Industrietradition. Urbanisierung und Industrialisierung haben sich in wesentlichem Maße erst in der Nachkriegszeit vollzogen, 1950 lebten noch zwei Drittel der Bevölkerung auf dem Lande. Erst in relativ neuer Zeit vollzog sich demzufolge die Umschichtung des Arbeitskräftepotentials von der Landwirtschaft in den Bergbau und in das verarbeitende Gewerbe. Seit Generationen erworbene Erfahrungen und ihr positiver Einfluß auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen der Industrie waren in Polen also weniger reichlich vorhanden⁶.

Bei geringerem Grad der Industrialisierung - in Polen kamen 1989 auf 1 000 Einwohner 124 Beschäftigte in der Industrie (Rocznik Statystyczny 1994, LXXXI) - hatte die Schwerindustrie ein ähnlich hohes Gewicht wie in der Tschechoslowakei. Auf den Bergbau und die Metallurgie entfiel zusammen ein Fünftel der Industrieproduktion, in entwickelten westlichen Ländern

⁶ Dennoch verfügt Polen im internationalen Maßstab über ein beachtliches *human capital* mit einem hohen Niveau der technischen Ausbildung, das für die Bewältigung des Transformationsprozesses die wichtigste Ressource darstellt (vgl. OECD 1992, S. 94).

waren es 10 vH (vgl. CUP 1993, 10). Die Schwerindustrie wurde in hohem Grade subventioniert.

Infolgedessen und gefördert durch niedrige Energiepreise war die Energieintensität des BIP mehrfach höher als in westlichen Ländern - sie war viermal so hoch wie in Spanien. Zugleich war die Primärenergiebasis veraltet, sie stützte sich zu 80 vH auf feste Brennstoffe (CUP 1993, 10). Dies alles hat zu einer hohen Umweltbelastung geführt, die eine der schwersten Hypothesen darstellt. Insbesondere die Emission von Schwefeldioxyd erreicht ein erschreckendes Niveau. Das Problem wurde, ähnlich wie in der Tschechoslowakei, durch die hohe regionale Konzentration der Schadstoffindustrien auf das oberschlesische Industriegebiet extrem verschärft.

Zu den ungünstigen Ausgangsbedingungen, die für alle Reformländer gelten, gehört auch in Polen die starke Überalterung des Kapitalstocks. 1988 betrug der Verschleißgrad der im produzierenden Gewerbe betriebenen Maschinen und Ausrüstungen im Durchschnitt 67 vH. Vom Gesamtbestand an Maschinen und Ausrüstungen im Bereich der sogenannten materiellen Produktion waren 30 vH vollständig abgeschrieben. 40 vH des Kapitalstocks der Volkswirtschaft stammten aus der Zeit vor 1970, weitere 40 vH aus den siebziger Jahren (CUP 1993, 7). Nur ein Fünftel war jünger als fünf Jahre (OECD 1992, 89).

Andere Ausgangsbedingungen, wie der Monopolisierungsgrad der Produktion, wurden oftmals in Polen als günstiger eingeschätzt, doch hält diese Vermutung einer genaueren Analyse kaum stand. So waren zwar gigantische Industrieunternehmen in Polen seltener anzutreffen, doch der Grad der Konzentration von Produktion und Beschäftigung war hoch. Zugleich fehlten kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere im Maschinenbau, in der Leicht- und in der Nahrungsgüterindustrie auch hier weitgehend. 1988 entfielen auf Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten nur 1,4 vH der Erwerbstätigen in der Industrie, auf mittlere (100 bis 500 Beschäftigte) 18,2 vH. Es dominierten große Unternehmen mit 500 bis 5 000 Beschäftigten (58 vH) und darüber (22 vH). In der Metallurgie konzentrierte sich fast die gesamte Produktion auf Großbetriebe mit über 1000 Beschäftigten, doch sie hatten auch in der Leicht- und Nahrungsgüterindustrie das größte Gewicht (OECD 1992, 90/91).

Eine günstigere strukturelle Ausgangsbasis beim Übergang zur Marktwirtschaft schien zunächst der hohe Anteil des Privatsektors an der Landwirtschaft zu sein. Doch gerade die Dominanz kleinbäuerlicher Betriebe - bei einer Durchschnittsgröße von 7 ha verfügte die Hälfte der Bauernhöfe über weniger als 5 ha, und nur 6 vH hatten mehr als 15 ha - stellt die entscheidende Hürde für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors dar (CUP 1993, 7).

Regionale Probleme

Die Ausgangslage Polens wurde in hohem Maße durch regionale Disparitäten belastet. Umfangreichere Investitionen als in den anderen fortgeschrittenen Reformstaaten sind in Polen schon für die Angleichung des tiefen regionalen Gefälles erforderlich. Industriellen Ballungszentren im Südwesten und im Süden des Landes standen unterentwickelte ländliche Regionen im Norden und Nordosten gegenüber. So konzentrierten sich 1987 auf die Makroregionen Süden und Südwesten (21 vH der Fläche) 29 vH der Bevölkerung, 31 vH der Investitionen und 41 vH der Industriebeschäftigten Polens. Allein in der Wojewodschaft Kattowitz (Süden) waren 28 vH aller polnischen Industriebeschäftigten tätig. Andererseits entfiel auf die Makroregionen Nordosten und Mittelosten auch ein Fünftel der Landesfläche, aber nur etwa ein Zehntel der Bevölkerung und der Investitionen und lediglich 7 vH der Industriebeschäftigten (vgl. Gramatzki 1991a, 290-292). Der große Entwicklungsbedarf der zurückgebliebenen ländlichen Regionen wird wesentlich durch das große Gefälle der Infrastruktur bestimmt. Vor allem die Dichte des Eisenbahnnetzes bleibt im Ostens Polens weit zurück.

Makroökonomische Instabilität

Polens Ausgangslage wurde in besonderem Maße von makroökonomischen Instabilitäten belastet, die sich am Ende der achtziger Jahre extrem zugespitzt hatten⁷. Die Inflationsrate erreichte 1989 bei einem Nullwachstum des Nationaleinkommens im Jahresdurchschnitt

⁷ Entscheidenden Anteil daran hatten Maßnahmen der Regierung Rakowski (1989) wie die Preisfreigabe für Nahrungsmittel und Indexierung der Löhne ohne entsprechende Flankierung durch die Geld- und Fiskalpolitik.

351 vH, im vierten Quartal waren es 30 bis 40 vH monatlich. Die Geldentwertung hatte eine Flucht in Fremdwährungen zur Folge, 1989 wurden 69 vH des M3-Bestandes in Fremdwährungsguthaben gehalten (vgl. Herr/Westphal 1991, 243). Der Schwarzmarktkurs zeigte im Jahresdurchschnitt eine Abweichung vom offiziellem Kurs der Zentralbank von 385 vH (Biuletyn Statystyczny Nr. 4/1994, S.21).

Die relativen Güter- und Dienstleistungspreise waren stark verzerrt. 43 vH der staatlichen Ausgaben entfielen 1988 auf Subventionen, davon der größte Teil auf Konsumgüter. Insbesondere Grundnahrungsmittel und Energie waren hoch subventioniert. Hinzu kamen Preisstützungen für Miete, Personenbeförderung u.a. Dienste der kommunalen und der Wohnungswirtschaft, so daß sich die Gesamtsumme der Subventionen für die Haushalte auf ein gutes Drittel, die an die Unternehmen auf etwa 10 vH der Ausgaben des Staatshaushaltes belief (CUP 1993, 9).

Mehr als in anderen Reformländern wurde die Ausgangslage Polens im Integrationsprozeß durch den am Ende der 80er Jahre erreichten Stand der Auslandsverschuldung belastet. Die Verschuldung in konvertierbarer Währung entsprach 1989 rund 61,4 vH des BIP und dem 4,5fachen des Jahresexports in Hartwährungsansaktionen. Die Bedienung der Schulden hätte 93 vH des Exports in konvertierbarer Währung absorbiert, die Zinsenquote erreichte 42 vH. Die gewaltige Schuldenlast stellte eine volkswirtschaftliche Belastung dar, die den Prozeß der Transformation entscheidend zu behindern drohte (Stankovsky 1991, 342).

Reformvorlauf

Inwieweit die polnischen Reformverfahren in der Vorwendezeit eine günstigere Ausgangsbasis für die Transformation ab 1989 schufen, hängt von der Betrachtungsweise ab. Einerseits mußte die Zurücknahme der Macht der Planungsbürokratie und die Zunahme der Autonomie der Betriebe bei fehlenden geldwirtschaftlichen Mechanismen zwingend zur makroökonomischen Destabilisierung führen (vgl. Herr/Westphal 1991, 243). Andererseits haben die Reformverfahren einer selbständigen Wirtschaftstätigkeit und die wachsende Autonomie der Unternehmen zweifellos auch fördernd gewirkt, was sich in der raschen Zunahme der Aktivität des privaten Sektors durch Neugründungen (juristische Personen und Einzelunterneh-

mungen) niederschlägt. Eigeninitiative, Unternehmertalente und Risikobereitschaft konnten sich im Lernprozeß entwickeln.

Ähnlich wie in Ungarn wurden in Polen auch in den 70er und 80er Jahren Wirtschaftsreformen durchgeführt. Weiter als frühere Reformen ging das Programm der Regierung Jaruzelski (1981), das der Betriebsebene "Selbständigkeit, Selbstfinanzierung und Selbstverwaltung" einräumte, die volkswirtschaftliche Planung auf eine indirekte Steuerung reduzierte und die Organisationsstruktur vereinfachen sollte. Die Verwirklichung scheiterte an der politischen Schwäche der Regierung (vgl. Delhaes 1991, 268).

Von der Regierung Rakowski wurden ab Anfang 1989 weitgehende Reformen beschlossen. Die Staatliche Plankommission wurde in ein Zentrales Planungsamt (CUP) umgewandelt, das bis heute als Stabsorgan ohne operative Befugnisse die Tätigkeit der Regierung durch strategische Analysen und Prognosen unterstützt. Die Zahl der Fachministerien im Bereich der Wirtschaft wurde weiter eingeschränkt, die Ministerien für die einzelnen Branchen wurden zu einem einzigen Industrie- und Handelsministerium zusammengefaßt. Die Zulassung privater Firmen wurde weiter liberalisiert, ihre Gleichberechtigung gegenüber dem Staatssektor garantiert und jegliche Größenbeschränkungen aufgehoben. Auch das seit 1986 geltende Joint-Venture-Gesetz wurde radikal novelliert und von noch vorhandenen Beschränkungen des Anteils der ausländischen Partner befreit. Ein Antimonopolgesetz markierte den Beginn einer Wettbewerbspolitik. Mit dem Aufbau der Institutionen des Geld- und Kapitalmarktes wurde begonnen. Anfang 1989 wurde ein zweistufiges Bankensystem eingeführt. Das staatliche Außenhandelsmonopol wurde bis auf einige strategische Bereiche beseitigt. Das Devisenrecht wurde liberalisiert (vgl. Delhaes 1991, 272/273).

3 Programm und Hauptergebnisse der Transformation

3.1 Programm und Schritte

In einem Ministerratsbeschluß der Regierung Mazowiecki vom 9. Oktober 1989 wurde ein radikales und komplexes Transformations- und Stabilisierungsprogramm beschlossen, das nach dem damaligen Vizepremier und Finanzminister als "Balcerowicz-Plan" bekannt wurde. Es folgte im wesentlichen den Konzeptionen des IWF zur Stabilisierung von Volkswirtschaften

und es stützte sich auf die Vorschläge renommierter privater Berater wie J. Sachs. Als Ziel des Programms wurde die Umwandlung der Wirtschaft Polens in eine Marktwirtschaft nach dem Vorbild entwickelter westlicher Länder bestimmt⁸. Für eine solche Transformation einer zentral geplanten in eine vom Markt gesteuerte Wirtschaft gab es zu dieser Zeit kein historisches Vorbild. Die Entscheidung für eine radikale, komplexe und schnelle Systemtransformation wurde durch die anhaltend krisenhafte Entwicklung der Wirtschaft Polens in den achtziger Jahren, aber auch durch die Mißerfolge früherer Reformkonzepte entscheidend beeinflusst.

In dem Wirtschaftsprogramm wurden zwei Hauptziele aufgestellt: die *Stabilisierung* der Wirtschaft und die *Transformation* des Wirtschaftssystems. Die Realisierung sollte in zwei Phasen erfolgen: in einer ersten, sehr kurzen Phase sollten die Hyperinflation beseitigt und das Haushaltsdefizit verringert sowie die entscheidenden institutionellen und juristischen Maßnahmen vorbereitet werden. In einer zweiten, längeren Anpassungsphase, sollten mittels ordnungs- und prozeßpolitischer Maßnahmen eine makroökonomische Stabilisierung erreicht und die Systemtransformation fortgeführt werden. Dabei wurde der Inflationbekämpfung hohe Priorität eingeräumt. Der Plan wurde mit den folgenden Schritten weitgehend realisiert:

Liberalisierung. Die Preisbildung wurde bis auf 10 vH der Preise (Einzelhandelspreise: 5 vH) freigegeben. Davon ausgenommen waren im wesentlichen Energiepreise, Mieten und einige kommunale Dienstleistungen. Die Preise für Energie und öffentliche Leistungen wurden stark angehoben, der Anteil der Subventionen an den Ausgaben des Staatshaushaltes deutlich verringert. Zugleich wurde das Außenhandels- und Devisenmonopol beseitigt und die Außenhandelstätigkeit fast vollständig liberalisiert.

Stabilisierung. Der Stabilisierung des Geldwertes wurden Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik untergeordnet. Vor der Einführung der inneren Konvertibilität des Zloty für Leistungsbilanztransaktionen wurde der Zloty nochmals erheblich abgewertet und zunächst an den US-Dollar, dann an einen Währungskorb gekoppelt. Neben der Wechselkurspolitik sollten

⁸ Eine ausführliche Darstellung des Balcerowicz-Planes findet sich insbesondere bei Nuti (1990); Quaisser (1990) und CUP (1993).

eine restriktive Einkommenspolitik (Teilindexierung der Lohnerhöhungen)⁹ und eine restriktive Geld- und Kreditpolitik (Kreditlimitierung¹⁰ und positive Realzinsen) die Inflation eindämmen. Ein ausgeglichener Staatshaushalt sollte durch den Abbau von Subventionen für Wirtschaftsunternehmen sowie durch die Einschränkung zentraler Investitionen erreicht werden. Gleichwohl war weiterhin eine laufende Neuverschuldung des Staates vorgesehen. Anstelle durch Geldschöpfung wurde aber die Finanzierung der Ausgaben über Kredite kommerzieller Banken bzw. Obligationen der Staatsbank eingeführt. Zugleich limitiert das jährliche Haushaltsgesetz die Finanzierung der Ausgaben durch die Staatsbank (NBP).

Privatisierung. Für den Prozeß der Privatisierung mit dem Ziel, die Eigentumsstrukturen entwickelter Länder zu erreichen, wurde ein Zeitraum von fünf Jahren eingeräumt. Das Gesetz über die Privatisierung der Staatsbetriebe wurde nach langer Diskussion im Parlament erst Mitte Juli 1990 verabschiedet. Auf seiner Grundlage wurde ein Ministerium für Eigentums- umwandlung geschaffen, das die Interessen des Staates in diesem Prozeß wahrnimmt. Über Umfang und Tempo des Privatisierungsprozesses entscheidet jährlich das Parlament. Die Grundlage hierfür bilden Anträge der einzelnen Unternehmen (Arbeiterrat und Direktor), des Gründungsorgans (zuständiges Ministerium bzw. örtliche Verwaltung) und schließlich des Ministeriums für Eigentums- umwandlung. Das Konzept einer Massenprivatisierung stieß auf erhebliche Widerstände und wurde erst im April 1993 angenommen.

Institutionelle Reformen. Als Grundlage der wirtschaftlichen Tätigkeit wurde das polnische Handelsgesetzbuch von 1934 wieder in Kraft gesetzt und auch das alte Konkursrecht schon 1990 mit einigen Modifikationen wieder aktiviert. Eine erneute Novelle des Joint-Venture- Gesetzes beseitigte frühere Beschränkungen ausländischer Kapitalbeteiligungen. Die bereits eingeleitete Reform des Bankensystems wurde fortgesetzt und die rechtlichen und institutionellen Grundlagen für einen Kapitalmarkt geschaffen. Die Reformierung des Steuer- systems erfolgte mit Verzögerung, sie kam erst Mitte 1993 mit der Einführung der Mehr-

⁹ Die Entwicklung der Löhne wurde an die Inflationsrate gebunden, die Erhöhung sollte jedoch wesentlich geringer als die Preissteigerung ausfallen. Darüber hinausgehende Lohnsteigerungen wurden mit einer Strafsteuer belegt.

¹⁰ Erst ab 1. Januar 1993 wurde die Kreditbegrenzung durch die NBP aufgehoben (Narodowy Bank Polski- Informationsbulletin 12/93, 3).

wertsteuer zum Abschluß. Auch die Einführung eines ausgebauten Wettbewerbsrechts wurde bis 1993 hinausgeschoben. Mit der Schaffung adäquater ordnungspolitischer Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt wurde unverzüglich begonnen, doch bei der Reform des Arbeitsgesetzes traten erhebliche Verzögerungen ein.

Die polnische Transformationsstrategie wurde in einer Reihe von Schritten konsequent umgesetzt, deren Abfolge internationalen wirtschaftspolitischen Empfehlungen für die 73 Systemtransformation (vgl. Falk/Funke 1993) entspricht. Sie weist zugleich eine Reihe von Besonderheiten auf, die sich aus den spezifischen Ausgangsbedingungen ergeben. Auf die Stabilisierung des Geldwertes wurden alle Anstrengungen am Beginn der Reform gerichtet, denn schnelle Ergebnisse bei der Bekämpfung der Hyperinflation waren die *conditio sine qua non* für ihren weiteren erfolgreichen Verlauf. Deshalb wurde auf eine Schocktherapie gesetzt: an einem Stichtag (1. Januar 1990) traten gleichzeitig umfassende Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen in Kraft, die auch die außenwirtschaftliche Öffnung (Liberalisierung der Exporte und Importe, Binnenkonvertibilität des Zloty) einschlossen. Durch die Einführung eines Geldlohn- und Wechselkursankers wurde der Liberalisierungsstart durch prozeßsteuernde Elemente ergänzt.

Der Balcerowicz-Plan wurde im Verlaufe des Jahres 1990 weitgehend realisiert. Die Ergebnisse waren umstritten. Die Kritik richtete sich vor allem darauf, daß der Geldwert nicht wie vorgesehen stabilisiert werden konnte, der Einbruch der Produktion hingegen tiefer als erwartet ausfiel. Dies wurde von einer drastischen Schrumpfung der Reallöhne, einem Zusammenbruch der Investitionstätigkeit und einer rasch ansteigenden Verschuldung des öffentlichen Sektors begleitet (vgl. Hejduk 1992; Herr/Westphal 1991). Mit Kritik und Alternativen trat die "Polnische Ökonomische Gesellschaft" in Erscheinung, als sich die krisenhafte Entwicklung an der Jahreswende 1991/92 zuspitzte. Das Konzept (Sadowski u.a. 1992) war weniger gegen die bisherige Strategie als gegen ihre radikale Umsetzung gerichtet. Die Vorschläge zielten im Kern auf eine Nachfragestimulierung, auf eine Sanierung der Staatsunternehmen sowie auf einen stärkeren Schutz des Binnenmarktes. In dem Konzept wurde für eine Industrie- und Strukturpolitik unter Berücksichtigung der komparativen Vorteile plädiert. Diese Ansätze fanden eine gewisse Berücksichtigung in der Wirtschaftspolitik, ohne daß an ihrer Umsetzung ernsthaft gearbeitet wurde.

Institutionellen Reformen wurde auch in Polen höchste Priorität beigemessen. Sie nahmen jedoch längere Zeit in Anspruch, als ursprünglich angenommen. Dies trifft in ähnlichem Maße auch für die anderen fortgeschrittenen Reformländer zu. Der Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen nach westlichem Muster setzte zeitaufwendige Verfahren der Ausarbeitung und der parlamentarischen Verabschiedung von Gesetzen voraus, und ihre konsequente Anwendung wurde wegen der voraussehbaren wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen oftmals verzögert (vgl. Falk/Funke 1993, 203). Auf dem entscheidenden Gebiet der Eigentumsumwandlung gab es schon bei der Schaffung der Gesetzesgrundlagen erhebliche Verzögerungen. Dies lag jedoch nicht allein, wie oftmals unterstellt, an den instabilen politischen Verhältnissen. Bei der Privatisierung des Staatseigentums ehemals sozialistischer Länder handelt es sich um einen Vorgang von großer politischer, ökonomischer und vor allem auch sozialer Tragweite, für dessen Bewältigung es zudem keine Erfahrungen gibt. Die ständige Suche nach geeigneten Lösungswegen spiegelt auch das Bemühen um eine breite gesellschaftliche Akzeptanz und das Bestreben wider, das vorhandene Produktionspotential zu erhalten. Sie ist schnellen Lösungen, hinter denen nicht die Mehrheit der davon Betroffenen steht und die sozial nicht verträglich sind, vorzuziehen.

3.2 Ergebnisse und Problemfelder

Nach fünf Jahren der Systemtransformation stehen unbestreitbare Erfolge einer im wesentlichen konsequenten Prozeß- und Ordnungspolitik neben schwerwiegenden, weitgehend ungelösten Problemen. Die ungünstigen Ausgangsbedingungen wirken nach. Im folgenden werden die Hauptergebnisse der monetären Stabilisierung und der institutionellen Veränderungen aufgezeigt. Die Privatisierung wird wegen ihrer besonderen Bedeutung im Rahmen der Systemtransformation nachfolgend gesondert behandelt. Die Schwerpunkte der binnenwirtschaftlichen Entwicklung werden unter Punkt 4 dargestellt¹¹.

¹¹ Zur außenwirtschaftlichen Entwicklung vgl. Herberg (1995).

Monetäre Stabilisierung

Bei der Stabilisierung des Geldwertes wurden Erfolge erzielt, die angesichts der Ausgangslage beachtlich sind. Der sprunghafte Preisanstieg nach Freigabe der Preisbildung (sog. "korrektive Inflation") (Januar 1990: 70 vH monatlich) konnte durch eine strikte Stabilitätspolitik rasch eingedämmt werden, bereits für das Jahr 1991 schrumpfte die durchschnittliche monatliche Inflationsrate auf rund 4 vH. In den darauffolgenden Jahren hat sich der Anstieg der Verbraucherpreise weiter deutlich verlangsamt, dennoch blieb die Inflationsrate auch im Vergleich zu den anderen fortgeschrittenen Reformländern hoch. Mit monatlichen Raten von 2,2 vH am Jahresende 1994 bleibt die Stabilisierung des Geldwertes ein Hauptproblem der wirtschaftlichen Entwicklung. Dies wird entscheidend von der ungünstigen Ausgangslage (Hyperinflation) beeinflusst, die trotz der stark restriktiven Geldpolitik raschere Fortschritte kaum erwarten ließ. Hinzu kamen auf der Kostenseite zeitweilige Sonderfaktoren wie der überdurchschnittliche Anstieg staatlich regulierter Preise, die Einführung der Mehrwertsteuer, schlechte Ernten und Agrarpreisstützungen. Andere Strukturfaktoren, insbesondere das Haushaltsdefizit, wirken fort. Dennoch kann sich bei einer Fortsetzung der stabilitätsorientierten Geldpolitik schon aufgrund der Produktivitätssteigerung der Preisanstieg in den folgenden Jahren deutlich verlangsamen. Andererseits wird die restriktive Zinspolitik der Zentralbank seit dem Beginn der Transformation seitens polnischer Ökonomen als gravierendes Hindernis für die Belebung der Investitionen kritisiert (vgl. Hübner 1994, 14; Kotowicz 1994, 43). Die Kreditzinsen der Geschäftsbanken lagen 1993 und 1994 nominell deutlich über dem Verbraucherpreisindex¹², noch stärker war die Differenz zur Entwicklung der Erzeugerpreise (etwa 15 vH).

Auch die *Wechselkurspolitik* war vor allem auf die monetäre Stabilisierung orientiert. Wesentliche Voraussetzungen für die volle Konvertierbarkeit der Währung sind erfüllt. Die Abweichung zum inoffiziellen Kurs wurde praktisch beseitigt. Die reale Aufwertung durch die inländische Preissteigerung machte aber entgegen den ursprünglichen Absichten die Einführung einer monatlichen gleitenden Abwertung der Währung erforderlich (*crawling peg*), die von zunächst 1,8 vH monatlich auf 1,4 vH (Ende 1994) gesenkt werden konnte. Wiederholte diskrete Schritte (Mai 1991, Februar 1992, August 1993) wurden auch von der raschen

¹² Die Raten für Zlotykredite mit dem geringsten Risiko schwankten Ende 1994 zwischen 31 vH und 49 vH (NBP-Informationbulletin 11/94, 21).

Verschlechterung der Handelsbilanz bewirkt. Der Verfall der Binnenwahrung seit dem Beginn der Transformation war beträchtlich (von eingangs 9 500 auf 24 312 Zloty/US-\$ Ende 1994), und der angestrebte Stabilitatsimport ist nur teilweise gelungen. Der anhaltende Zielkonflikt zwischen der monetären Stabilisierung und den Erfordernissen des Außenhandels hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit des Exports wird auch in Zukunft Kompromisse erfordern.

Die monetäre Stabilisierung war in Polen mehr als in anderen Ländern mit der Stabilisierung des externen Gleichgewichts verknüpft. Doch die *Auslandsschulden* Polens bleiben trotz der im März 1994 vereinbarten langfristigen Umschuldung - der Forderungsverzicht der Gläubigerbanken beläuft sich auf fast 50 vH der aufgelaufenen Verbindlichkeiten - hoch. Bei einer absoluten Auslandsverschuldung von 47 Mrd. US-\$ entsprach die Belastung 1993 etwa der Hälfte des BIP und dem 2,5-fachen eines Jahresexports. Sie wird bei einer gleichbleibenden absoluten Höhe infolge des Wirtschaftswachstums nur relativ geringer. Der Schuldendienst wird in den nächsten Jahren ansteigen und knapp 10 vH der jährlichen Exporte betragen. Dies ist im Zusammenhang mit dem kumulierten Leistungsbilanzdefizit der letzten Jahre erheblich. Anders als in der Vergangenheit ist aber die Bedienung der Auslandsschulden nunmehr möglich und Polens Stellung an den internationalen Geld- und Kapitalmärkten wesentlich günstiger.

Das Defizit des *Staatshaushaltes* konnte mit Ausnahme des Jahres 1992 deutlich unter der vom IWF vorgegebenen Grenze gehalten werden. Seine Verringerung blieb dennoch ein Hauptproblem, und ein Ausgleich wird erst längerfristig möglich sein. Höhere Einnahmen wurden durch die Einführung der Mehrwertsteuer und einer progressiven Einkommenssteuer gesichert, und sie werden mit dem Wirtschaftswachstum ansteigen. Zugleich haben anhaltende strukturelle Probleme die Ausgabenseite belastet, wenn auch die Subventionen für Wirtschaftstätigkeit relativ und absolut stark reduziert wurden. Der Anteil der laufenden Ausgaben ist bedeutend angestiegen. Ein wachsender Teil wurde für Sozialleistungen, die noch nicht aus einem Versicherungssystem finanziert werden konnten, erforderlich. Sie erhöhten sich von 15 vH (1991) auf 23 vH (1994) der Ausgaben des Staatshaushalts. Hohe Ausgaben verursachte auch die Bedienung der hohen Schulden der öffentlichen Haushalte¹³. 1994 entfielen

¹³ Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte betrug 1993 etwa 86 vH des BIP (vgl. Sach 1994, 165).

auf den Schuldendienst 13,4 vH der Gesamtausgaben des Staatshaushalts (1992: 9,5 vH). Weit mehr als die äußere fällt dabei die innere Verschuldung ins Gewicht (GUSstat. 1995, 45). Hinzu kommt, daß eine Erhöhung der laufenden Ausgaben für Bereiche wie Gesundheitswesen, Bildung, Wissenschaft und Kultur, die in den Krisenjahren zugunsten der rasch ansteigenden Sozialausgaben drastisch eingeschränkt wurden, dringend erforderlich ist, soll nicht die volkswirtschaftliche Entwicklung und insbesondere das *human capital* langfristig ungünstig beeinflußt werden (vgl. Golinowska 1994, 37). Auch staatliche Investitionen in die Infrastruktur und in den Wohnungsbau sind in weit stärkerem Maße als bisher erforderlich.

Tabelle 2

Ausgewählte makroökonomische Kennziffern, 1990 bis 1994

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾
BIP-Wachstum, real (vH)	-11,6	-7,6	1,5	3,8	5,0
Inflationsrate ²⁾ (vH)	585,4	70,3	43,0	35,3	32,2
Reallohnzuwachs ³⁾ (vH)	-24,4	-0,3	-2,7	-2,9	-0,6
Budgetdefizit (vH des BIP)	-0,4	-3,8	-0,6	-2,8	-2,8
Wechselkurs (1000 Zloty/US-\$)	9,50	10,58	13,63	18,15	22,50
Auslandsschulden (Mrd. US-\$)	48,5	48,4	47,0	46,8	47

¹⁾ Vorläufig.- ²⁾ Verbraucherpreise.- ³⁾ Durchschnittliche Monatslöhne der Arbeiter- und Bauernhaushalte.
 Quellen: Rocznik Statystyczny 1994; GUSstat. 1995, 8; Chrościcki (CUP) 1994, 45.

Institutionelle Reformen

In Polen wurden alle wesentlichen *institutionellen und rechtlichen Reformen* für das Funktionieren einer Marktwirtschaft abgeschlossen, wenn auch teilweise mit starken Verzögerungen. In ihrer materiellen Wirkung sind sie aber noch stark eingeschränkt. Die wesentliche Ursache dafür ist in der Schwierigkeit und Komplexität des Prozesses selbst zu sehen. Die faktische Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen verzögerte sich vor allem deshalb, weil sie sich nur in enger Wechselwirkung mit der realen wirtschaftlichen Entwicklung vollziehen kann. Für das Funktionieren der Institutionen und die konsequente Anwendung der Gesetze fehlt noch eine hinreichend stabile ökonomische Basis. Dies soll an den Beispielen des Steuersystems, des Geld- und Kapitalmarktes und des Arbeitsmarktes

aufgezeigt werden, die neben der Privatisierung entscheidende Problemfelder der Transformation sind.

Steuersystem. Die Einführung eines Steuersystems nach westlichem Vorbild fand mit der Erhebung der Mehrwertsteuer (1. Juli 1993) ihren Abschluß. Der allgemeine Steuersatz beträgt 22 vH, ein Präferenzsatz von 7 vH gilt für ausgewählte Waren, insbesondere des lebensnotwendigen Bedarfs und für Problembereiche¹⁴. Hinzu kommt eine Akzisesteuer auf Luxuswaren. Durch Steuern wird nunmehr der überwiegende Teil der Einnahmen des Staates (1993: 79 vH, 1994: 82 vH) gesichert. Auf Verbrauchssteuern entfielen darunter 1993/94 rund 39 bzw. 43 vH (1994 einschließlich Importsteuer). Zugleich hat sich die Struktur der Einnahmen zugunsten der Lohn- und Einkommenssteuer privater Personen (Durchschnittssatz 21 vH, Spitzensatz 45 vH) verschoben, die 1993/94 rund 26 bzw. 28 vH der Gesamteinnahmen erbrachte, während auf die Körperschaftssteuer nur 14 vH bzw. 11 vH der Einnahmen entfielen. Weitere, tendenziell wachsende Einnahmen entstammen der Privatisierung und der Erhebung von Zöllen (GUSstat. 1995, 42). Probleme bereitet eine Schattenwirtschaft (Steuerhinterziehung, illegale Geschäfte), die nach Einschätzung polnischer Institute 1993 rund 20 vH des BIP ausmachte. Die Einnahmeverluste sollen drei Vierteln der tatsächlichen Staatseinnahmen entsprechen (Sach 1994, 164).

Geld- und Kapitalmarkt. Das Bankwesens Polens befindet sich noch am Anfang seiner Entwicklung, obwohl mit dem Aufbau eines Geld- und Kapitalmarktes frühzeitig - im Vergleich zu anderen Reformländern und zu anderen Reformfeldern - begonnen wurde. Ein zweistufiges Bankensystem wurde bereits 1989 geschaffen. Die zunächst formale Unabhängigkeit der Notenbank existiert in Polen nun auch de facto. Ein Netz von Geschäftsbanken (Universalbanken) entstand durch Ausgliederung 10 regionaler Zweigstellen der Staatsbank und durch Neugründungen zahlreicher kleiner privater Banken. Am Ende des Analysezeitraumes arbeiteten in Polen etwa 100 Banken, darunter 10 große Universalbanken und drei Spezialbanken auf der Basis inländischen staatlichen Kapitals und einer Minderheitsbeteiligung ausländischen

¹⁴ Darunter Lebensmittel, Kinderwaren, Gesundheitspflege, landwirtschaftliche Produktionsmittel, Kohle, Energie, Baumaterial, Verlagserzeugnisse (Wirtschaft und Recht in Osteuropa/WiRO 6/1993, 207).

Kapitals (u.a. die polnische Entwicklungsbank). Hinzu kommen etwa 1660 kleine Genossenschaftsbanken im ländlichen Raum (CUP 1993, 35-38).

Die Privatisierung der großen Staatsbanken verlief bisher schleppend, von den 13 Staatsbanken wurden bis Ende 1994 erst drei privatisiert. Privatbanken dominieren nur nach der Zahl, von der Bilanzsumme entfielen Mitte 1993 noch etwa 80 vH auf Staatsbanken (NZZ, 2. Oktober 1993). Die Beteiligung ausländischer Banken ist möglich, doch sie haben sich bisher zögernd engagiert. Die selbständige Tätigkeit ausländischer Banken war bislang nur eingeschränkt möglich. Das Bankwesen wurde in den ersten vier Jahren der Transformation seiner wichtigsten Aufgabe, Ersparnisse in Investitionen zu verwandeln, aus Gründen wie geringe Ersparnisse und Kreditverknappung durch Staatsbankobligationen kaum gerecht. Ein besonderes Problem ist der wachsende Anteil der *bad loans*, der sich Ende 1993 schon auf ein Drittel aller Forderungen belief (Repecki 1994, 3). Das Problem der Altschulden der Unternehmen, das sich entgegen einiger Annahmen (vgl. Falk/Funke 1993) mitnichten durch die Inflation von selbst erledigt hatte, wurde 1993 teilweise durch Umschuldungen gemildert.

Mit der seit Anfang 1991 zugelassenen Wertpapierbörse ist ein Kapitalmarkt entstanden, dessen Umsätze sich stürmisch entwickelt haben. Die Zahl der börsennotierten Unternehmen blieb jedoch gering. Ende 1993 waren erst 20, ein Jahr später 42 Unternehmen (von fast 4000 Aktiengesellschaften) zugelassen. Infolgedessen blieb die Rolle der Börse im Prozeß der Akkumulation des Kapitals bisher marginal. Erst nach dem Beginn der mehrfach verzögerten Massenprivatisierung kann sich der Kapitalmarkt rascher als bisher ausdehnen. Zugleich existiert nun ein am Ausgangsniveau gemessen breiter privater Markt für Versicherungen.

Arbeitsmarkt. Gerade auf diesem Gebiet traten erhebliche Verzögerungen ein. Das aus dem Jahre 1974 stammende Arbeitsgesetzbuch wurde 1989 nur teilweise novelliert. Der Entwurf eines neuen Arbeitsgesetzes wurde im Juni 1994 zwar vom Parlament verabschiedet, doch bis Jahresende nur in einigen, wenn auch sehr wichtigen Teilen (partnerschaftliche Tarifvereinbarungen) verabschiedet. Wie aus dem eingangs erwähnten mittelfristigen Regierungsprogramm "Strategie für Polen" hervorgeht, genießt die Reform des Arbeitsrechts gegenwärtig hohe Priorität.

Auch nach fünf Jahren der Transformation gehört der Arbeitsmarkt zu den schwersten Problemen. Mit dem "Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit" vom Oktober 1991 wurde versucht, den Bedingungen einer bis dahin unbekanntenen Massenarbeitslosigkeit Rechnung zu tragen. Struktur und Aufgaben der Arbeitsverwaltung sowie die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurden festgelegt. Neu definiert wurde, wer als arbeitslos gilt, welche Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen bestehen müssen sowie die Höhe und Dauer der Leistungen. Weit ausführlicher als zuvor wurde die Arbeitsmarktpolitik des Staates durch ein neues Gesetz "Über Beschäftigung und Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit" vom Dezember 1994 geregelt (Wirtschaft und Recht in Osteuropa/WiRO 3/1995, 119).

Die vorhandenen Institutionen der Arbeitsverwaltung erwiesen sich für die Bewältigung der neuen Anforderungen weder quantitativ noch qualitativ als ausreichend. Aufbauend auf den früheren Beschäftigungsbüros der Städte und Wojewodschaften, waren Ende 1990 in den Arbeitsämtern nur 5 000 Arbeitskräfte angestellt, technische Hilfsmittel standen kaum zur Verfügung. Mit Hilfe eines Weltbankkredits wurde 1991 die Modernisierung der Arbeitsämter eingeleitet. Die Bundesanstalt für Arbeit der BRD unterstützte Reform und Aufbau der polnischen Arbeitsverwaltung, infolgedessen ist mit einer weitgehenden Adaption der deutschen Arbeitsverwaltung in Polen zu rechnen. Auch Struktur und Aufgaben der Arbeitsverwaltung in Polen werden durch das o.a. Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit geregelt. Die Behördenstruktur weist drei Ebenen auf: ein zentrales Arbeitsamt, Arbeitsämter der Wojewodschaften sowie regionale Arbeitsämter. Die Wojewodschaftsarbeitsämter dienen der Koordinierung, der Analyse und der Arbeitsmarktpolitik. Sie haben darüber hinaus die Aufgabe, polnische Staatsbürger, die auf der Basis individueller Arbeitsverträge mit ausländischen Arbeitgebern eine Beschäftigung im Ausland aufnehmen, zu registrieren. Des Weiteren sind sie zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis an ausländische Arbeitnehmer berechtigt. Die Hauptaufgaben der Arbeitsverwaltung müssen von den regionalen Arbeitsämtern bewältigt werden (Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Fortbildung und Umschulung sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Registrierung und Auszahlung der Unterstützung).

Die soziale Sicherung der Arbeitslosen wird durch das Fehlen eines dualen, beitragsfinanzierten Versicherungssystems, wie es z.B. für Deutschland charakteristisch ist, erschwert. Bisher mußte die soziale Sicherung im wesentlichen durch den Staatshaushalt gewährleistet

werden. Zweckgebundene Abführungen der Unternehmen an den "Arbeitsfonds", aus dem alle Leistungen der Arbeitsverwaltung finanziert werden, deckten nur den kleineren Teil der notwendigen laufenden Ausgaben¹⁵. Während die Zeitdauer der sozialen Absicherung mit grundsätzlich 12 Monaten auch im europäischen Vergleich günstig geregelt ist, stellt ihr niedriges Niveau das Hauptproblem dar. Ursprünglich sollten die Leistungen nach dem zuletzt bezogenen Arbeitseinkommen bemessen werden, doch seit 1992 beläuft sich die Höhe der Unterstützung einheitlich für alle Arbeitslosen auf 36 vH des monatlichen Durchschnittslohnes in der Volkswirtschaft im letzten Quartal. Damit wird nur ein Minimum von Einkommen und Verbrauch garantiert. Zusätzlich bleiben Arbeitslosen bestimmte soziale Sicherheiten erhalten (medizinische Versorgung, Kinder- und Krankengeld).

Für die aktive Arbeitsmarktpolitik standen nur äußerst geringe Mittel (1992: 5 vH der Gesamtsumme des Arbeitsfonds) zur Verfügung. Erst 1993 wurden für die sogenannte aktive Arbeitsmarktpolitik ein höherer Anteil und größerer Umfang des Arbeitsfonds zur Verfügung gestellt (10 vH). Dennoch spielen Fortbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur eine marginale Rolle. Beteiligt waren 1993 nur 350 000 Personen, das waren etwa 13 vH aller Arbeitslosen (vgl. Kwiatkowski 1994, 87). Zusätzlich wurden verbilligte Kredite aus dem Arbeitsfonds an Unternehmen oder an Arbeitslose mit dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze vergeben. Die Kapitalisierung der Arbeitslosenunterstützung soll zugleich Handwerk und Kleingewerbe fördern.

Bei der Reform des *Sozialsystems* sind große Rückstände eingetreten. Sie wiegen besonders schwer bei der Reform des Bildungswesens. Auch hier scheiterte bisher die Umsetzung vorliegender Konzepte (u.a. neue Berufsbilder, Modernisierung des Schulsystems) an finanziellen Mitteln, und hier wirkte sich auch stärker als in anderen Bereichen die politische Instabilität hemmend aus. Die "Strategie für Polen" versucht, dieser Lage Rechnung zu tragen.

¹⁵ Arbeitslose können drei Arten von Zuwendungen beanspruchen: Arbeitslosenunterstützung, Unterstützung bei der Ausbildung sowie zweckgebundene Kredite zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Der Anspruch setzt ein Beschäftigungsverhältnis von 180 Tagen im Laufe des Jahres vor der Registrierung voraus. Die Dauer der Unterstützung beträgt generell 12 Monate. Sie wird älteren Arbeitslosen über 18 Monate gewährt. In Problemregionen werden ab 1993 besondere Vorruhestandsregelungen angeboten.

In Polen wurde durch grundsätzliche Reformen die Basis für das weitere Wachstum gelegt. Die Anpassungsphase des Transformationsprozesses ist damit noch längst nicht abgeschlossen, wenn man sie auch als Zeit der Niveau- und Strukturanpassung der Volkswirtschaft versteht (vgl. Lösch 1993). Fortschritte und Probleme werden bei der Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse am deutlichsten sichtbar.

3.3 Privatisierung¹⁶

Das Ziel der Privatisierung gemäß Regierungsprogramm war eine grundlegende Veränderung früherer Eigentumsstrukturen. So sollten binnen drei Jahren 50 vH und binnen fünf Jahren 85 vH der Staatsunternehmen privatisiert sein und lediglich einige Bereiche der Energiewirtschaft, die Staatsbahnen, das Wasserverteilungssystem sowie der Rohrleitungstransport in staatlicher Hand verbleiben. Die Dimension der zu lösenden Aufgabe wird daraus ersichtlich, daß Ende 1990 in Polen etwa 8 900 staatliche Wirtschaftsunternehmen existierten, davon entfielen 35 vH auf die Industrie.

Die bisherigen Ergebnisse unterscheiden sich deutlich nach Sektoren der Produktion und nach den Privatisierungsmethoden. Einerseits ist nach fünf Jahren in allen Bereichen ein starker Privatsektor entstanden, der außerhalb der traditionell privaten Landwirtschaft fast die Hälfte aller Erwerbstätigen beschäftigt und auch rund die Hälfte des BIP erbringt. Zugleich entfielen aber 1994 noch zwei Drittel der Industrieproduktion auf den Staatssektor, von dem auch in überwiegendem Maße die Verkehrsleistungen erbracht werden. Außer der Landwirtschaft sind nur Handel und Baugewerbe fast vollständig privatisiert (Tabelle 3). Im Vergleich zum Ausgangsniveau ist insbesondere der Privatisierungsgrad des Außenhandels beachtlich. Private Unternehmen waren mit einem Anteil von 68 vH die entscheidenden Träger des Exports und des Imports (63 vH) in die EU (vgl. GUSstat. 1995, 123/124).

¹⁶ Unter Privatisierung wird hier nicht nur die Umwandlung des Staatseigentums, sondern auch die Entstehung privater Unternehmen durch Neugründungen verstanden.

Tabelle 3

**Anteile des Privatsektors an Produktion und Beschäftigung in den
Hauptbereichen der Wirtschaft (ohne Landwirtschaft), 1989 bis 1993 (in vH)**

	1989	1990	1991	1992	1993
Erwerbstätige insgesamt (ohne individuelle Landwirtschaft)	31,2	33,6	40,3	42,2	46,2
dar.: Industrie	29,1	31,2	35,8	40,5	46,9
Baugewerbe	37,4	42,1	59,5	71,9	80,9
Verkehr	14,3	15,2	26,0	25,4	28,5
Handel	72,7	82,2	88,3	90,7	92,5
Bruttoproduktion¹⁾					
Industrie	16,2	18,3	24,6	30,8	37,4
Baugewerbe	33,0	41,8	62,2	78,7	85,8
Verkehr	11,5	14,2	25,2	39,3	44,3
Handel	59,5	63,7	82,8	86,5	87,8
Außenhandel (lfd. Preise)					
Export	0,0	4,9	21,9	38,4	42
Import	0,0	14,4	49,9	54,5	58
¹⁾ Verkäufe, lfd. Preise.					
<i>Quelle:</i> Gospodarka narodowa Nr. 2/1994, 45 (nach Angaben von GUSstat., NBP, Finanzministerium).					

Erfolgreicher als die schleppende Privatisierung staatlicher Betriebe verlief die Neugründung privater Firmen. Auf diesem Wege und im Rahmen der "kleinen Privatisierung" ist ein auch im Vergleich zu anderen Reformländern breiter klein- und mittelständischer Sektor entstanden, dessen Herausbildung durch günstige ordnungspolitische Rahmenbedingungen und durch Steuererleichterungen gefördert wurde.

Im Ergebnis beider Prozesse existierten Ende 1994 in Polen insgesamt 95 000 private Unternehmungen als Gesellschaften des Handelsrechts (AG, GmbH, OHG), darunter 19 700 mit ausländischer Beteiligung (Joint Ventures). Hinzu kommen 19 800 Genossenschaften. Darüber hinaus wurden insgesamt fast 2 Mill. private Einzelunternehmen gezählt. Neue Eigentumsstrukturen sind in allen Bereichen der Wirtschaft entstanden (Tabelle 4).

Tabelle 4

**Zahl der registrierten Unternehmen nach Eigentumsformen
und wichtigsten Wirtschaftsbereichen (31.12.1994)**

NACE (polnische Version)	Staatsunter- nehmen	Privatunter- nehmen ¹⁾	dar.: AG	Joint Venture	Genossen- schaften
Insgesamt	4955	95017	3897	19737	19816
dar.: Bergbau	84	305	29	95	7
Verarbeitendes Gewerbe	2227	21959	1246	5841	2638
Energie u. Wasserwirtschaft	103	462	80	10	2
Bauwirtschaft	867	12821	602	1299	1050
Handel u. Dienstleistungen	580	34639	887	7742	3795
Verkehr u. Telekommunikation	533	3950	125	1053	325
Finanzen u. Versicherungen	1	851	285	185	1762

¹⁾ Gesellschaften des Handelsrechts.
Quelle: GUSstat. 1995, 86.

Die Entwicklung schlägt sich im Grad der *Konzentration der Industrieproduktion* nieder. Durch die unbegrenzte Zulassung privater Firmen seit Anfang 1989 ist in der Industrie Polens ein beachtlicher mittelständischer Sektor entstanden. 1993 wurden 5 605 Unternehmen mit einer Größe von weniger als 500 Beschäftigten registriert, das waren 83 vH aller Industrieunternehmen, auf die 25 vH der Produktion und 32 vH der dort abhängig Beschäftigten entfielen. Weit höher als im Durchschnitt der Industrie, der von den staatlichen Großbetrieben des Bergbaus, der Metallurgie und auch des Fahrzeugbaus und der Chemie noch entscheidend geprägt wird, ist die Bedeutung mittelständischer Unternehmen in einigen Zweigen des verarbeitenden Gewerbes. Insbesondere in der Bekleidungsindustrie, der holz- und papierverarbeitenden Industrie und in der Nahrungsgüterindustrie spielen an der Beschäftigung gemessen mittelständische Unternehmen schon die entscheidende Rolle (Tabelle 5).

Tabelle 5

**Struktur der Betriebsgrößen in ausgewählten Branchen des
verarbeitenden Gewerbes, 1993 (in vH der Beschäftigung)**

	Zahl der Beschäftigten		
	bis 100	100 bis 500	über 500
Metallverarbeitende Industrie	5,9	25,8	68,3
Baustoffe, Glas, Keramik	8,6	42,2	49,2
Holz- und Papierindustrie	11,3	29,3	59,4
Textilindustrie	3,4	25,6	71,0
Bekleidungsindustrie	12,2	51,3	36,5
Nahrungsgüterindustrie	7,6	45,9	46,5
Industrie insgesamt	5,5	25,7	68,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Rocznik Statystyczny 1994, 324/325.

Zugleich ist der Grad der Konzentration auf Großunternehmen der Schwerindustrie mit 1 000 bis über 5 000 Beschäftigten noch sehr hoch. Während in der gesamten Industrie 1993 nur 58 vH der Bruttoproduktion (Verkäufe) auf Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten entfielen, waren es im Brennstoff-Energiebereich 87 vH und in der Metallurgie 94 vH, dies trifft im gleichen Maße auf die Beschäftigung zu. In beiden Sektoren entfielen auf Unternehmen mit mehr als 5 000 Beschäftigten die weitaus höchsten Anteile an Produktion und Beschäftigung. Die unterschiedlichen Strukturen werden noch längere Zeit nebeneinander bestehen. Neben der vorrangigen Förderung mittelständischer Unternehmen ist deshalb auch die Sanierung großer Staatsbetriebe im Bergbau, der Metallurgie, der Chemie und des Fahrzeugbaus erforderlich, wo die Chancen für eine internationale Wettbewerbsfähigkeit gegeben sind. Sie sind gegenwärtig ein entscheidender Träger des Exports.

Bei der *Eigentumsu mwandlung der Staatsbetriebe* wurden die ursprünglichen Ziele bisher verfehlt. Bis Ende 1994 wurde erst die Hälfte der Mitte 1990 registrierten Staatsbetriebe in den Prozeß der Privatisierung einbezogen, und von denen wurden wiederum nur etwa 40 vH tatsächlich privatisiert. Hierin eingeschlossen ist die formalrechtliche Umwandlung (Kommerzialisierung) von Staatsbetrieben sowie die Liquidierung von 300 Unternehmen mittels Konkursverfahren, so daß von den in der Privatisierung befindlichen Unternehmen nur ein Viertel im engeren Sinne schon in Privateigentum übergegangen ist. Für die Eigentumsu mwandlung

wurden die folgenden Hauptmethoden festgelegt (vgl. Gesetz über die Privatisierung der Staatsbetriebe vom 10. Juli 1990):

- *Kapitalprivatisierung (indirekte Privatisierung)*. Das Unternehmen wird zunächst in eine Kapitalgesellschaft nach dem polnischen HGB (AG oder GmbH) umgewandelt und geht dann in die Verfügungsgewalt des Privatisierungsministeriums über (Kommerzialisierung). Die eigentliche Privatisierung erfolgt über verschiedene Methoden des Verkaufs von Aktien. Die Belegschaft hat das Recht, 20 vH der Aktien zu Präferenzbedingungen zu erwerben. Für weitere 20 vH war eine kostenlose Verteilung an die Bevölkerung vorgesehen. Die Beteiligung ausländischer Investoren wurde in der Regel auf 10 vH begrenzt.
- *Liquidation (direkte Privatisierung)*. Hier sind drei Verfahren möglich: (1) der Verkauf einzelner Teile (Aktiva) des Unternehmens oder des ganzen Unternehmens, (2) die Einbringung des ganzen oder von Teilen des Unternehmens in eine bestehende Kapitalgesellschaft, (3) Überlassung des Unternehmens oder einzelner Teile an Leasingnehmer. Befindet sich das Unternehmen in einer sehr schlechten wirtschaftlichen Lage, kommt ein Konkursverfahren nach dem Gesetz über den Staatsbetrieb von 1981 zur Anwendung.

Erst Ende April 1993 wurde nach langen, sich über drei Jahre hinziehenden Diskussionen das Gesetz über die Massenprivatisierung (Allgemeine Privatisierung) vom Parlament bestätigt. An der Kupon-Privatisierung in der Tschechischen Republik gemessen bleibt die Beteiligung der Bevölkerung gering, wie aus den wesentlichen Richtlinien des Gesetzes über die Bildung nationaler Investitionsfonds und deren Privatisierung hervorgeht (vgl. Kämpfe 1993; Glisman/Schrader 1993). Es wurden zunächst 600 Betriebe ausgewählt, die bestimmte Kriterien erfüllen müssen, wie eine rentable Produktion in einem bestimmten Jahresumfang¹⁷. Vom Fiskus wurden etwa 20 nationale Investmentfonds in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft gegründet (Intermediäre), die ein Paket von Unternehmen verschiedener Branchen verwalten und deren Aktien halten. Die Verteilung des Vermögens jedes Unternehmens ist wie

¹⁷ Ihre Zahl wurde von der Regierung Pawlak Mitte 1994 auf 440 verringert.

folgt geregelt: 60 vH gehen an den Investmentfonds, 30 vH verbleiben in Staatseigentum, 10 vH erhalten die Beschäftigten in Form von Anteilscheinen kostenlos. Jeder Bürger mit ständigem Wohnsitz in Polen, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, kann gegen eine eher symbolische Gebühr ein Jahr nach der Gründung des Fonds eine einheitlich festgelegte Zahl von Anteilscheinen erhalten, die gegen Aktien von Fonds eintauschbar sind. Bis auf einen Rest von 15 vH sollen alle Aktien eines Fonds gegen Anteilscheine ausgetauscht werden.

Mit weiteren Varianten wurde versucht, den noch im dritten Jahr der Reform sehr langsamen Verlauf des Prozesses zu beschleunigen. Das waren u.a. der Verkauf kleiner und mittlerer Betriebe, die Sektorenprivatisierung auf der Basis von Branchenanalysen, Managerverträge und eine Privatisierung auf Raten. Hervorzuheben ist der "Pakt über die Staatsunternehmen", der nach monatelangen Verhandlungen zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften am 22. Februar 1993 unterzeichnet wurde¹⁸. Die darin getroffenen Regelungen zielten auf eine größere Interessenübereinstimmung aller Seiten ab, indem sie die Privatisierung einerseits zu beschleunigen versuchten, andererseits die Mitspracherechte und die Beteiligung der Arbeitnehmer erweitern. Die für die Massenprivatisierung vorgesehenen Betriebe bleiben von dem Pakt ausgenommen.

Bis Ende 1994 wurden insgesamt 4 840 Staatsunternehmen in den Prozeß der Privatisierung einbezogen. Die für die größeren Unternehmen vorgesehene Kapital- bzw. indirekte Privatisierung verlief schleppend. Erst im Rahmen der Massenprivatisierung gelang im letzten Jahr eine Beschleunigung des Prozesses. Von den 2 685 für die Kapitalprivatisierung vorgesehenen Unternehmen wurden 842 kommerzialisiert und in Einpersonengesellschaften des Staatschatzes umgewandelt. Darunter unterlagen 134 Unternehmen der Einzelprivatisierung, und die Aktien von 332 Unternehmen gingen im Rahmen der o.a. Bestimmungen über die Massenprivatisierung an die Nationalen Investitionsfonds (NFI) über.

Beim Direktverkauf kleinerer und mittlerer Unternehmen (Liquidation) wurden vergleichsweise günstigere Ergebnisse erzielt: Von etwa 2000 dafür bestimmten Betrieben wurden 1 210 bis Ende 1994 tatsächlich "liquidiert". Davon wurden auf der Grundlage des o.a. Privati-

¹⁸ Vgl. Pakt o przedsienborstwie panstwowym. In: Gospodarka narodowa, Warschau, Nr. 9/1992.

sierungsgesetzes 911 Betriebe überwiegend mittels Übernahme durch die Belegschaft oder Verpachtung privatisiert. Weitere 299 Unternehmen (in schlechtem ökonomischen Zustand) wurden entsprechend den Konkursbestimmungen des Gesetzes über die Staatsbetriebe (von 1981) über öffentliche Ausschreibungen verkauft. Seit Mitte 1992 wurden auch 1 658 Staatsgüter in die Privatisierung einbezogen, auf die etwa ein Fünftel der landwirtschaftlichen Nutzfläche entfiel (GUSstat. 1995, 88).

Wie in allen mittel- und osteuropäischen Ländern wurde in Polen eine schnelle Privatisierung durch das Fehlen in- und ausländischen Kapitals, unterentwickelte Kapitalmärkte, ein nicht ausreichend funktionierendes Bankensystem, teilweise fehlende rechtliche Regelungen und auch durch die schlechte betriebswirtschaftliche Situation der Unternehmen erschwert. Die instabilen politischen Rahmenbedingungen haben den Prozeß zusätzlich verzögert. Zugleich hat sich im Laufe von vier Jahren gezeigt, daß die Staatsbetriebe der Industrie längerfristig von großer ökonomischer und sozialer Bedeutung bleiben. Sie konnten sich auch den marktwirtschaftlichen Bedingungen zunehmend besser anpassen.

4 Die binnenwirtschaftliche Entwicklung

4.1 Bruttoinlandsprodukt

Am Beginn des Transformationsprozesses gehörte Polen zu den Ländern mit dem niedrigsten ökonomischen Niveau in Europa. Das Gefälle zum Wohlstandsniveau westlicher Länder wurde durch den Rückgang des BIP in den Jahren von 1989 bis 1992 weiter vertieft, und eine Verringerung wird erst längerfristig möglich sein. In Kaufkraftparitäten könnte sich das BIP pro Einwohner Ende 1994 auf etwa 30 vH des EU-Durchschnitts belaufen (eigene Schätzung).

Tabelle 6

**Vergleich des BIP pro Einwohner Polens mit anderen Ländern
der EU 1989 (Kaufkraftparitäten)**

	EG (12) =100
Polen	32,4
Ungarn	43,0
CSFR	55,6
Griechenland	48,6
Portugal	52,8
Spanien	74,6
<i>Quelle: Franzmeyer 1992, 191.</i>	

Nach einer tiefen Anpassungskrise ist in Polen früher als in den anderen Ländern der Wachstumsprozeß in Gang gekommen. Der Aufwärtstrend hält das dritte Jahr an und hat sich deutlich beschleunigt. Der Rückgang des BIP um ein Fünftel des Ausgangsniveaus in den ersten beiden Jahren der Reform konnte jedoch noch nicht wieder ausgeglichen werden, und erst 1996 kann voraussichtlich das Vorkrisenniveau wieder erreicht werden. Unter der Voraussetzung eines stabilen Wachstumstempos in den nächsten Jahren - angenommen wird in dem bereits erwähnten Regierungsprogramm "Strategie für Polen" bis 1997 eine Steigerung gegenüber 1993 um 22 vH - wird das Ausgangsniveau schon bald übertroffen.

Der 1992 einsetzende Aufschwung wurde zunächst stärker vom Verbrauch getragen. Nach einem starken Einbruch belebte sich die Investitionsnachfrage wieder, und sie wurde 1994 zum Träger des Wachstums (Tabelle 7). Doch hinter den aggregierten Kennziffern verbergen sich differenzierte Wachstumsprozesse, so ist die Nachfrage nach Maschinen und Ausrüstungen schon das dritte Jahr stark angestiegen. Die Belebung ging bisher stärker vom Binnenmarkt aus. Der Außenbeitrag ist von 1991 bis 1993 gesunken, erst im letzten Jahr wirkte auch der Export wachstumsfördernd.

Tabelle 7

**Die Entwicklung des BIP und der Inlandsverwendung von
1989 bis 1994 (Veränderung zum Vorjahr in vH)¹⁾**

	1990	1991 ²⁾	1992	1993	1994 ³⁾
BIP (real)	-11,6	-7,6	1,5	3,8	5,0
dar.: privater Verbrauch	-11,7	6,3	2,3	5,5	3
Bruttoanlageinvestitionen	-10,5	-4,5	2,3	2,9	8

¹⁾ Konstante Preise von 1990, ab 1993 einschließlich VAT; ²⁾ Reduzierung der Vorräte um 91,5 vH; ³⁾ vorläufig.
Quellen: Rocznik Statystyczny 1994; Chrościcki, 1994; GUSstat. 1995.

Die Struktur der Verwendung des BIP hat sich seit 1990 zugunsten des privaten Verbrauchs verschoben. Die veränderten nominalen Relationen folgen jedoch auch aus der wesentlich schnelleren Entwicklung der Verbraucherpreise im Vergleich zum Deflator des BIP; sie fallen bei einer Bewertung zu konstanten Preisen weniger stark aus. Real ist insbesondere der Staatsverbrauch deutlich angestiegen.

Tabelle 8

**Die Anteile von Verbrauch und Anlageinvestitionen am BIP
von 1990 bis 1993 (Anteile in vH)**

	konstante Preise ¹⁾			jeweilige Preise	
	1990	1992	1993	1992	1993
Verbrauch	67,2	80,8	79,3	84,6	83,5
dav.: Privatverbrauch	47,9	56,3	55,6	62,7	63,0
Staatsverbrauch	19,3	24,4	23,7	21,9	20,5
Investitionen	25,6	19,2	20,6	15,4	15,6
dav.: Anlageinvestitionen	21,0	21,6	21,3	17,0	15,9
Vorratsveränderung	4,6	-2,4	-0,7	-1,6	-0,3

¹⁾ Von 1990.
Quelle: Rocznik Statystyczny 1994, 144.

Die Struktur der Entstehung des BIP zeigte vor dem Beginn der Transformation gravierende Abweichungen von dem Muster entwickelter westlicher Länder. Deutlich höher war vor allem die Landwirtschaft beteiligt. Auch das relative Gewicht des produzierenden Gewerbes war

stärker ausgeprägt. Dagegen blieb der Anteil des tertiären Sektors vergleichsweise gering, obwohl die traditionell andere Zuordnung vieler Aufgaben der Bildung, Gesundheit und Kultur dieses Bild relativiert. In den ersten vier Jahren der Transformation hat sich die sektorale Struktur der Entstehung des BIP deutlich verändert. Der Anteil der Landwirtschaft ist bis 1993 auf die Hälfte des Ausgangsniveaus gesunken, der Anteil der Industrie (einschließlich Bergbau) hat sich um etwa ein Zehntel verringert. Dagegen war der Anteil des tertiären Sektors um ein Fünftel höher als 1989. Die neuen Relationen der drei Sektoren der Bruttowertschöpfung zueinander (I: 6,7 vH; II: 38,6 vH; III: 54,7 vH) beruhen aber entscheidend auf Veränderungen der relativen Preise, und sie spiegeln auch eher das unterschiedliche Ausmaß des Einbruchs als differenziertes Wachstum der Sektoren und Subsektoren wider.

Die Wertschöpfung der meisten Sektoren und Subsektoren hatte 1993 das Niveau von 1989 noch nicht wieder erreicht. Am stärksten fiel der Rückgang in der Industrie (30 vH) aus. In der Landwirtschaft war die Bruttowertschöpfung 1993 nur um 2 vH geringer als 1989. Im tertiären Sektor war ein mäßiger Anstieg von 6 vH im Durchschnitt zu verzeichnen, der sich aus einer sehr differenzierten inneren Entwicklung ergab. So stand einem Zuwachs im Handel (22 vH) ein tiefer Einbruch der Verkehrsleistungen um ein Drittel und der Kommunikation um 10 vH gegenüber.

Tabelle 9

**Die Struktur der Bruttowertschöpfung nach Sektoren der Produktion
von 1989 bis 1993 (Anteile am BIP in vH)**

	konstante Preise ¹⁾				jeweilige Preise	
	1990	1991	1992	1993	1989	1993
Primärsektor	8,5	9,3	7,9	7,8	12,9	6,7
dar.: Landwirtschaft	7,3	8,3	7,0	7,1	11,8	6,3
Sekundärsektor	53,1	50,1	47,0	47,6	52,3	38,6
dav.: Industrie	43,6	39,2	37,0	37,8	44,1	32,7
Baugewerbe	9,5	10,9	10,0	9,8	8,2	5,9
Tertiärsektor	38,4	40,6	45,1	44,6	34,8	54,7
dar.: Handel	13,0	15,2	13,2	14,2	16,3	14,1
nichtmat. DL	17,2	17,1	22,3	19,4	...	24,0

¹⁾ Preise von 1990.

Quellen: Rocznik Statystyczny 1992, 122/123; 1994, 141; eigene Berechnungen.

Tabelle 10

**Die Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Sektoren der Produktion
von 1989 bis 1993 (Veränderung zum Vorjahr in vH, konstante Preise¹⁾)**

Sektoren	1990	1991	1992	1993
Primärsektor	-4,1	1,3	-9,4	2,4
dav.: Landwirtschaft	-0,3	6,8	-12,3	4,9
Forstwirtschaft	-21,9	-31,8	18,5	-16,3
Sekundärsektor	-20,8	-12,8	2,9	5,3
dav.: Industrie	-22,0	-17,1	2,6	6,1
Baugewerbe	-14,5	6,7	3,8	2,0
Tertiärsektor	3,1	-2,3	2,3	2,5
dar.: Verkehr	-14,8	-19,9	0,9	-2,4
Kommunikation	-1,9	-21,4	14,9	1,4
Handel	0,7	7,9	-0,2	12,0
Kommunale DL	-10,4	24,9	-16,2	-4,7
Wohnungswirtschaft	-5,7	-4,8	48,8	3,5
Bildungswesen	0,9	0,4	3,3	0,5
Gesundheitswesen	2,6	-3,8	3,4	0,0

¹⁾ Preise von 1990.
Quellen: Rocznik statystyczny 1992, 120; 1993, 133; 1994, 141; eigene Berechnungen.

Der wirtschaftliche Aufschwung wird zu einer Beschleunigung des Strukturwandels führen. Davon wird vor allem der tertiäre Sektor profitieren, allein schon aufgrund eines hohen Aufholpotentials infolge seiner früheren Vernachlässigung. Es ist aber auch damit zu rechnen, daß die Landwirtschaft weiterhin die Struktur der Produktion Polens prägen wird. Zählt man den Bergbau hinzu, so wird der primäre Sektor ein im europäischen Vergleich hohes, wenn auch allmählich geringer werdendes Gewicht behalten. Auf der Seite der Entstehung des BIP bleibt die Industrie der entscheidende Wachstumsträger, wenn auch die Entwicklung anderer Bereiche (Bauwirtschaft, Handel, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen) dynamischer verläuft.

4.2 Sektorale Produktion

Industrie

Nach einem tiefen Rückgang in den Jahren 1990/1991 um ein rund ein Drittel im Vergleich zu 1989 gewann der Aufschwung der Industrieproduktion rasch an Tempo und Breite. Die Zuwachsrate der Bruttonproduktion (Verkäufe) gegenüber dem Vorjahr verdreifachte sich im Laufe von zwei Jahren, sie erreichte 1994 rund 12 vH. Dennoch liegt die Bruttonproduktion nach fünf Jahren noch deutlich unter dem Ausgangsniveau. Der Rückgang der Arbeitsproduktivität in den beiden Krisenjahren wurde bereits 1993 kompensiert, 1994 wurde der Stand von 1989 deutlich übertroffen. Dies wurde vor allem mit einem starken Beschäftigungsabbau erkauft, der vier Jahre nach Reformbeginn den Produktionseinbruch eingeholt und zu einer hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit geführt hat.

Tabelle 11

Produktion und Arbeitsproduktivität in der Industrie
(Veränderung zum Vorjahr in vH)

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾
Bruttonproduktion (Verkäufe)	-24,2	-11,9	3,9	6,2	11,9
Beschäftigung	-9,2	-9,8	-8,7	-6,7	-2
Arbeitsproduktivität	-16,5	-2,5	13,8	13,8	14

¹⁾ Vorläufig.
Quellen: Rocznik Statystyczny 1994, 309; GUSstat. 1995, 5 u. 8.

Die Entwicklung der einzelnen Industriezweige verlief im Transformationsprozeß unterschiedlich. Von dem dramatischen Einbruch der Produktion waren zunächst alle Branchen betroffen. Der Rückgang fiel jedoch im verarbeitenden Gewerbe stärker als im Brennstoff-Energiesektor aus. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes ging die Produktion in jenen Branchen am stärksten zurück, die mit den Folgen des Nachfragerückgangs auf dem Binnenmarkt und dem Wegfall der östlichen Märkte, aber auch mit veränderten Wettbewerbsbedingungen nach der Öffnung der Wirtschaft unmittelbar konfrontiert waren. Nach zwei Jahren radikaler Reformen war 1991 die Produktion des Fahrzeugbaus um 49 vH, der Textilindustrie um 51 vH, der Metallurgie um 38 vH, der Chemieindustrie um 34 vH, des Maschinenbaus

um 35 vH, der Elektrotechnik/Elektronik um 31 vH und der Nahrungsgüterindustrie um 25 vH zurückgegangen. Im Brennstoff-Energiebereich sank die Produktion um 29 vH (Tabelle 12).

Die 1992 einsetzende Belebung begann zunächst in der Holz- und papierverarbeitenden und in der Nahrungsgüterindustrie. Der Aufschwung gewann rasch an Breite und erfaßte dann auch die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie die metallverarbeitende Industrie, insbesondere den Fahrzeugbau und den Gerätebau. Die Beschleunigung des Produktionswachstums 1993 wurde von allen Branchen mit Ausnahme des Kohlebergbaus und der Energiegewinnung getragen. Besondere Beachtung verdienen die zweistelligen jährlichen Zuwachsraten in den forschungs- und technologieintensiven Branchen wie Gerätebau, Fahrzeugbau und Elektrotechnik/Elektronik in den Jahren 1992/93, auch wenn sie von einem niedrigen Niveau ausgehen. Weit überdurchschnittlich waren auch die Wachstumsraten des Druckereigewerbes.

Dennoch war auch 1994 die Produktion in fast allen Branchen - mit Ausnahme des Druckereigewerbes und des Gerätebaus - noch unter dem Niveau von 1989. Gewinner und Verlierer im Strukturwandelprozeß unterschieden sich im gesamten Zeitraum nur durch das unterschiedliche Maß der Verluste. Sie waren bis 1993 am höchsten in der Textilindustrie, der Metallurgie, im Kohlebergbau und im Maschinenbau, und sie fielen im Bekleidungsgerberbe, in der Holz- und Papierverarbeitung und in der Elektrotechnik/Elektronik am geringsten aus (Tabelle 12).

Während zunächst der Beschäftigungsabbau deutlich hinter den Produktionsrückgängen zurückblieb, kam es in der nachfolgenden Belebung in der Mehrzahl der Zweige zu einer Umkehr dieser Relation. In fast allen Branchen setzte sich bei ansteigender Produktion der Abbau der Arbeitsplätze fort. Ein Vergleich der Entwicklung von Produktion und Beschäftigung im Zeitraum von 1989 bis 1993 läßt die Aussage zu, daß besonders in den Zweigen der metallverarbeitenden Industrie, aber auch im Textil- und Bekleidungsgerberbe eine Steigerung der Produktivität eingetreten ist. In forschungsintensiven Branchen wie Elektrotechnik/Elektronik, Gerätebau und Druckereigewerbe hat sich die Arbeitsproduktivität bedeutend erhöht. Im Brennstoff-Energiesektor, in der Metallurgie und in der Nahrungsgüterindustrie lag sie, da die Anpassung der Beschäftigung an die Produktion in den vom Staatssektor dominierten Branchen sehr zögernd erfolgte, noch deutlich unter dem Niveau von 1989 (Tabelle A 2).

Tabelle 12

**Veränderung der Bruttonproduktion (Verkäufe) nach Branchen von 1989 bis 1993,
konstante Preise (in vH)**

Branchen (KGN) ¹⁾	1991 1989=100	1993 1991=100	1993 1989=100
Industrie insgesamt	66,8	111,5	74,4
darunter:			
Kohlebergbau	68,9	89,9	61,9
Energie	84,5	93,7	79,1
Metallurgie	62,0	94,7	58,7
Metallwarenindustrie.	65,3	120,1	78,4
Maschinenbau	64,8	98,7	64,0
Gerätebau	72,9	142,7	104,1
Fahrzeugbau	51,5	143,5	73,3
Elektrotechnik/Elektronik	69,2	129,7	89,9
Chemische Industrie	65,8	118,8	78,2
Baustoffe, Glas, Keramik	76,0	107,8	82,0
Holz- u. Papierindustrie	74,0	122,2	90,3
Textilindustrie	49,3	117,0	57,7
Bekleidungs-gewerbe	74,3	106,9	95,7
Lederverarbeitung	61,6	94,7	58,6
Nahrungsgüterprod.	74,9	105,7	79,2
Druckereigewerbe	74,0	199,4	147,6

¹⁾ Klassifikation der Volkswirtschaft (poln. KGN).
Quellen: Rocznik Statystyczny 1992, 262; 1994, 310.

Bei einem Vergleich der Strukturen der Jahre 1990 und 1993 zu konstanten Preisen wird sichtbar, daß sich die frühere Produktionsstruktur nur in einem geringen Maße verändert hat. An Gewicht verloren haben vor allem die Metallurgie, und in geringerem Maße der auf die früheren RGW- Länder spezialisierte Maschinenbau (Tabelle 13). Der Prozeß des industriellen Strukturwandels steht, nachdem sich der Prozeß der Ressourcenallokation frei von Verzerrungen relativer Preise entfalten kann, erst am Anfang, beginnt sich aber schon deutlich abzuzeichnen. So ist bei einem weiteren realen Rückgang im Bergbau und in der Energiewirtschaft die Bruttonproduktion des verarbeitenden Gewerbes nach vorläufigen Meldungen 1994 um 13,3 vH gegenüber dem Vorjahr gestiegen (GUSstat. 1995, 99).

Tabelle 13

Struktur der Industrieproduktion Polens, 1989 bis 1993 (Anteile in vH)

Branchen (KGN)	1989	1990	1991	1992	1993	1993
	jeweilige Preise					konstante Preise ¹⁾
Kohlebergbau	3,4	4,0	6,3	5,9	6,3	3,7
Brennstoffe	4,9	6,9	7,3	8,7	8,9	7,0
Energie	2,9	5,0	6,9	7,1	6,8	4,4
Metallurgie	10,1	12,7	8,9	7,3	6,9	8,8
Metallwarenindustrie	4,8	4,9	4,9	4,7	4,7	5,7
Maschinenbau	6,8	6,6	5,5	4,5	4,4	5,2
Gerätebau	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	1,3
Fahrzeugbau	7,0	6,8	5,5	5,9	6,8	6,8
Elektrotechnik/Elektronik	5,5	4,8	4,0	4,0	4,1	5,2
Chemische Industrie	9,1	9,5	9,3	9,2	9,1	10,5
Baustoffe, Glas, Keramik	3,9	4,2	4,4	4,1	4,1	4,4
Holz- u. Papierindustrie	5,0	4,8	5,3	5,6	5,6	6,1
Textilindustrie	6,4	3,8	3,1	2,9	2,9	3,7
Bekleidungsindustrie	3,0	2,4	2,6	2,8	2,9	3,0
Lederverarb. Ind.	2,9	1,9	1,7	1,5	1,3	1,6
Nahrungsgüterind.	20,9	18,6	21,2	22,6	21,9	20,3
sonstige Branchen	2,3	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3

¹⁾ Preise von 1990.
 Quellen: Rocznik Statystyczny 1991, 276; 1992, 263; 1993, 279; 1994, 310/311.

Zukünftige Strukturveränderungen lassen sich aus der bisherigen Entwicklung schon in Umrissen ableiten. Mit Sicherheit werden "alte" Industriezweige, die auch international von Strukturkrisen betroffen sind, weiter an Gewicht verlieren. Typische Beispiele für diese Entwicklung sind die Kohleförderung und die Stahlindustrie. Der gegenwärtig mit hohen Verlusten arbeitende Steinkohlenbergbau soll durch umfangreiche Zechenstillegungen bei sinkender Fördermenge wettbewerbsfähig gemacht werden. Die Rekonstruktion des Stahlsektors wird mit einer weiteren Drosselung der Produktion durch die Schließung ineffektiver Hütten einhergehen. Der Anteil der Stahlproduktion nach überholten Verfahren in Siemens-Martin-Öfen am Gesamtausstoß wurde von 1989 bis 1993 schon bedeutend - von 35 auf 17 vH - verringert (Rocznik Statystyczny 1994, 312).

Die vergleichsweise günstige Entwicklung traditioneller Zweige mit hoher Arbeitsintensität und einfacheren Technologien wie Baustoffproduktion, Glas- und Keramikindustrie, Bekleidungs- und Ledergewerbe und Nahrungsgüterproduktion resultiert wesentlich aus den geringen Lohnkosten. Eine entscheidende Rolle für die Belebung des Bekleidungsgebietes haben Lohnveredelungen gespielt. Die Perspektive der genannten Branchen wird zunehmend von ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und von dem Interesse ausländischen Kapitals abhängen.

Beachtung verdient die dynamische Entwicklung der Produktion der Zweige der metallverarbeitenden Industrie in den letzten Jahren¹⁹. Mit Ausnahme des Maschinenbaus konnten sie nach einem tiefen Einbruchs ihr bedeutendes Gewicht in der Industrieproduktion Polens wiedergewinnen, der anfangs vielfach befürchtete Marktaustritt forschungsintensiver Branchen nach der Öffnung der Wirtschaft ist nicht eingetreten. Mit dem Wachstum setzen auch Strukturwandelprozesse ein, die den komparativen Vorteilen Polens entsprechen.

Bauwirtschaft

Die Ausgangslage der Bauwirtschaft war ungünstig: Nach einer Stagnation in den achtziger Jahren war 1989 die reale Produktion nur so hoch wie zehn Jahre zuvor. Der Maschinenpark war stark überaltert und stammte im wesentlichen aus den 70er Jahren. Zugleich war der Anteil der Bau- und Montageleistungen an den Gesamtinvestitionen in die Volkswirtschaft mit über 60 vH deutlich überhöht. Polen hat in großem Umfang Bauleistungen exportiert, ihr Anteil am Gesamtexport erreichte 1989 rund 6 vH (Rocznik Statystyczny Handel Zagr. 1992, 91).

Dennoch wurde die Anpassung besser als in Industrie und Landwirtschaft bewältigt. Die Produktion sank 1990 im Vergleich zum Vorjahr um 11 vH ab. Schon 1991 setzte eine Aufwärtsentwicklung ein, die allerdings von nachlassender Kraft war (1991: 12 vH, 1992: 8 vH, 1993: 7,8 vH/Aufträge). Die Stagnation 1994 folgte aus dem tiefen Einbruch des genossen-

¹⁹ Nach vorläufigen Meldungen setzte sich das rasche Wachstum der Produktion dieser Branchen auch 1994 fort.

schaftlichen Wohnungsbaus. Gegenüber 1990 war das Volumen der Bau- und Montageleistungen 1993/94 um rund 30 vH höher (GUSstat. 1995, 8).

Doch hinter dem günstigen Bild verbergen sich strukturelle Probleme. Der Produktionsanstieg des Baugewerbes wurde nicht von den Investitionen getragen, die investierten Bauleistungen verringerten sich real von Jahr zu Jahr. Der Anteil der Investitionen an der Bauproduktion ist von 78 vH (1990) auf 65 vH (1993) gesunken. Der Produktionsanstieg beruhte allein auf der wachsenden Nachfrage nach Ausbesserungs- und Reparaturarbeiten. Die Struktur der Betriebsgrößen ist infolge des Mangels an Ersparnissen stark zugunsten kleinster Unternehmen verschoben, 92 vH aller Einheiten gehören physischen Personen. Im Jahr 1993 wurden von Kleinbetrieben mit weniger als 50 Personen 61 vH der Gesamtproduktion erbracht, nur 13 vH entfielen auf große Firmen mit mehr als 500 Personen (Rocznik Statystyczny 1994, 330). Allerdings wurde der Zuwachs der Produktion 1992 und 1993 wieder in erster Linie von mittleren und großen Unternehmen getragen (Chrościcki 1994, 39).

Die Krise des *Wohnungsbaus* hat sich trotz des Aufschwungs noch vertieft. Seine rückläufige Entwicklung gehörte schon vor der Wende zu den größten sozialen Problemen. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen ging seit 15 Jahren ständig zurück, und sie verringerte sich seit dem Beginn des Transformationsprozesses weiter. Mit 94 000 fertiggestellten Wohnungen wurde 1993 der tiefste Stand seit der Mitte der 50er Jahre erreicht. Der starke Rückgang 1993 wurde vor allem vom genossenschaftlichen Wohnungsbau verursacht, auf den der weitaus größte Teil des polnischen Wohnungsbaus entfällt. Auch der individuelle Hausbau war seit dem Beginn des Transformationsprozesses rückläufig und erheblich geringer als in den 80er Jahren. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt wird dadurch erschwert, daß der Wohnungsbau der Betriebe seiner Einstellung entgegen sieht.

Das mittelfristige Wirtschaftsprogramm der Regierung "Strategie für Polen" setzt zur Lösung sozialer Probleme wie Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit auf staatliche Programme für den Wohnungsbau und für den Ausbau der Verkehrswege. Von ihrer Realisierung wird die weitere Entwicklung des Bauwesens wesentlich bestimmt. Von erheblichem Einfluß wird sein, wie der Export von Bauleistungen gesteigert werden kann. Die Reduzierung der Kontingente für

Arbeitskräfte im Rahmen von Werkverträgen durch das Ausland hat in den letzten Jahren diese Möglichkeit bedeutend eingeschränkt.

Tabelle 14

**Entwicklung des polnischen Wohnungsbaus seit 1981
(fertiggestellte Wohnungen in 1000)**

	1981-1985	1986-1990	1990	1991	1992	1993
Wohnungsbau insgesamt, dav.:	190,9	170,1	134,2	136,8	133,0	94,4
Genossenschaften	99,2	79,8	68,4	83,5	84,3	50,5
Betriebe	34,7	28,2	15,4	10,7	8,2	6,4
Kommunen	2,8	5,2	3,0	2,6	3,6	4,6
individueller Hausbau	54,2	56,9	47,4	40,4	36,9	33,4

Quelle: Rocznik Statystyczny 1994, 459.

Landwirtschaft

Der Rückgang der Produktion fiel in der Landwirtschaft zunächst vergleichsweise gering aus, doch eine Aufwärtsentwicklung blieb bisher aus. 1992 kam es infolge der extrem trockenen Witterung zu einem tiefen Einbruch. Der Pflanzenbau war davon zunächst stärker als die Viehzucht betroffen. Insbesondere bei Getreide und Kartoffeln waren hohe Verluste zu verzeichnen. Unter der Knappheit an Futtermitteln hatte auch die Viehzucht zu leiden, was sich im Ergebnis des folgenden Jahres niederschlug. Der Zuwachs der Pflanzenproduktion war 1993 lediglich dem niedrigen Ausgangsniveau des Vorjahres geschuldet. 1994 sank nach vorläufigen Angaben die Bruttoproduktion nochmals witterungsbedingt um real 10 vH ab, darunter im Pflanzenbau um 20 vH.

Tabelle 15

**Entwicklung der Bruttoproduktion der Landwirtschaft, 1990 bis 1994
(Veränderung zum Vorjahr in vH)**

	1990	1991	1992	1993	1994
Landwirtschaft, dar.:	-2,2	-1,6	-12,8	1,5	-10
Pflanzenbau	0,1	-2,8	-21,2	18,3	-19
Viehzucht	-5,2	-0,4	-4,4	-12,2	3

Quelle: Rocznik statystyczny 1994, 363; GUSstat. 1995, 8.

Seit dem Beginn der Transformation haben sich die *terms of trade* der Landwirtschaft stark verschlechtert. Der rasche Abbau der Subventionen einerseits und die mangelnde Inlandsnachfrage in den ersten Reformjahren andererseits waren die entscheidenden Ursachen dafür. Nach einem Absinken um 50 vH im Jahre 1990 nahm das Verhältnis der Erlöser- zu den Einkaufspreisen im Jahr darauf nochmals um 25 vH ab (Mohr 1993, 23). Allmählich schließt sich zwar die Preisschere wieder, die Verschlechterung der Austauschrelationen hielt jedoch auch 1993 noch an. Infolgedessen waren Erweiterungs- und Modernisierungsinvestitionen kaum möglich. Zwischen 1989 und 1992 sanken die Investitionsausgaben der Landwirtschaft real um etwa zwei Drittel. Nach Angaben polnischer Experten erwirtschafteten 1993 nur etwa ein Drittel der Betriebe einen Gewinn, der eine Erweiterung des Anlagevermögens erlaubte (Schwierz 1994, 33).

Mit einer Überwindung der Struktur- und Anpassungskrise der polnischen Landwirtschaft ist kurzfristig nicht zu rechnen. Die nur langsam ansteigende Binnennachfrage, Exportbeschränkungen sowie weiter steigende Inputpreise, insbesondere für Energie, werden nur in einem begrenzten Umfang eine Verbesserung der Rentabilität ermöglichen. Damit bleiben die Möglichkeiten einer Modernisierung der Agrarproduktion angesichts geringen Eigenkapitals und hoher Kreditkosten gering. Eine wettbewerbsfähige Produktion unter Weltmarktbedingungen wird deshalb in absehbarer Zeit schwer möglich sein. Sie wird besonders durch extrem zersplitterte Besitzstrukturen und die anhaltend hohe Überbesetzung mit Arbeitskräften behindert.

Seit 1992 genießt die polnische Landwirtschaft die besondere Förderung des Staates. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf die bäuerlichen Familienbetriebe und umfassen günstige Kredite, garantierte Mindestpreise und auch einen gewissen Schutz vor der ausländischen Konkurrenz. Für importierte Agrargüter wurde eine Ausgleichszahlung bis zum Preisniveau einheimischer Erzeugnisse eingeführt. In den Jahren 1993/94 wurde der Schutz des einheimischen Agrarmarktes weiter verstärkt. Direkte Zuschüsse und billige Kreditangebote wurden durch erhöhte Abgaben für importierte Nahrungsmittel ergänzt. Für die Modernisierung und Umstrukturierung der Landwirtschaft waren 2,4 vH der Ausgaben des Staatshaushaltes 1994 eingeplant (Schwierz 1994, 34).

4.3 Investitionen

Nach einem starken Rückgang stieg ab 1992 das Investitionsvolumen wieder leicht an, blieb aber auch 1993 noch schwach. Erst 1994 kam es zu einer deutlichen Belebung. Das langsame Tempo der Investitionsentwicklung liegt wesentlich am Einbruch des Wohnungsbaus. Nach Investitionsarten verlief die Entwicklung sehr differenziert. Während Bauarbeiten weiter stark rückläufig waren, stiegen die Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen seit 1992 stark an. Im Vergleich zu 1989 war das gesamte Investitionsvolumen 1993 um 11,4 vH geringer, es wurden aber um 8,9 vH mehr Maschinen und Ausrüstungen investiert. 1993 war das Investitionsvolumen von Maschinen und Ausrüstungen um ein Drittel höher als 1991, auf dem Tiefpunkt des betrachteten Zeitraumes. Auch 1994 stiegen die Ausrüstungsinvestitionen beachtlich (14 vH) an, während Bauarbeiten stagnierten. Die Struktur der Investitionen hat sich dadurch günstig verändert. Die Modernisierung des Bruttoanlagevermögens ist in Gang gekommen.

Bei einer Bewertung der Entwicklung in der jüngsten Zeit, insbesondere der Investitionsquote, ist die ungünstige Ausgangsbasis und ihre Entstehung zu berücksichtigen. Bedeutende Investitionsanstrengungen in den Jahren von 1950 bis 1955 förderten zunächst die Industrialisierung Polens. Zugleich wurden schon in dieser Zeit die Weichen für die späteren Disproportionen der Standortverteilung und der Struktur der Industrieproduktion gestellt.

Tabelle 16

**Investitionen in die Volkswirtschaft Polens, Wachstum und Struktur,
von 1989 bis 1993**

	1989	1990	1991	1992	1993
Veränderung zum Vorjahr (real) in vH insgesamt	-2,4	-10,1	-4,1	0,7	+1,9
dar.: Bauleistungen	-1,0	-9,8	-1,8	-5,1	-7,3
Maschinen u. Ausrüstungen	-5,2	-9,9	-8,8	+14,6	+15,6
Anteile in vH ¹⁾	100	100	100	100	100
dar.: Bauleistungen	63,0	59,7	61,2	57,6	52,4
Maschinen u. Ausrüstungen	31,8	35,0	33,3	37,9	42,9

¹⁾ Rest: Fahrzeuge und sonstige Kosten.
Quellen: Eigene Berechnungen nach: Rocznik Statystyczny 1991, 245; 1993, 245; Biuletyn Statystyczny, 4/94, 248.

Investitionen in die Produktionsgüter produzierenden Zweige überstiegen bei weitem deren Anteil an der Industrieproduktion, während die Branchen der Leichtindustrie (Textil, Bekleidung, Leder) und die Nahrungsgüterindustrie zwar knapp die Hälfte der Industrieproduktion erzeugten, jedoch nur 10,8 vH der Investitionsmittel der Industrie erhielten (vgl. Delhaes 1991, 282). Infolge der Priorität der Schwerindustrie blieben nur in begrenztem Umfang Investitionsmittel für die Leichtindustrie und die Nahrungsgüterindustrie. Ende der 60er Jahre waren, bei hochenergieintensiver und strukturell von der Schwerindustrie geprägten Produktionsstrukturen, die Anlagen technisch veraltet (vgl. Gramatzki 1991b, 305).

Durch die neue Wirtschaftspolitik der Ära Gierek in den 70er Jahren, insbesondere durch den Import von Kapital und know-how und den vorrangigen Einsatz dieser Mittel in die metallverarbeitende und die chemische Industrie als Träger des wissenschaftlichen Fortschritts, sollte der Kapitalstock modernisiert werden. Eine Lösung der angestauten Probleme war jedoch auf diesem Wege nicht möglich, das Modernisierungsprogramm hinterließ stattdessen verschärfte Disproportionen im Produktionsapparat (Delhaes 1991, 284). Unter den günstigen äußeren Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Kapital in der ersten Hälfte der 70er Jahre stieg die Kapitalintensität der Produktion des Nationaleinkommens beträchtlich an. Die Investitionsquoten lagen in der Mitte der 70er Jahre bei über 30 vH. In keinem anderem der ehemaligen RGW-Länder traten so hohe Akkumulationsraten auf²⁰. Bei mangelnder Investitionseffizienz führte dies zu hohen volkswirtschaftlichen Belastungen und Engpässen. An der Wende zu den 80er Jahren erfolgte ein tiefer Einbruch der Investitionstätigkeit. Auf dem Tiefpunkt im Jahre 1982 betrug das Investitionsvolumen nur noch rund 60 vH des Niveaus von 1975. Erst 1988 wurde der Stand von 1980 wieder erreicht (Rocznik Stat. 1993, LXIX).

Im Lichte dieser Ausgangslage wird die geringe Investitionsaktivität in den ersten Jahren der Transformation zum Hauptproblem der künftigen Entwicklung. In der Landwirtschaft schrumpfte das Investitionsvolumen von 1989 bis 1993 um rund 60 vH. In der Industrie sank das Niveau der Investitionen im gleichen Zeitraum um 16 vH. In die ohnehin rückständige Infrastruktur des Verkehrs wurde um 30 vH weniger investiert. Dagegen ist das Volumen der Investitionen in die Telekommunikation in vier Jahren auf das 7-fache gestiegen. Im Handel

²⁰ Die Akkumulationsraten des Nationaleinkommens in Polen betragen von 1972 bis 1978 im Durchschnitt 34 vH, 1974 waren es 37 vH (vgl. Huber u.a. 1981, 103).

war ein Zuwachs von 86 vH zu verzeichnen. Erst 1993 wurden deutlich mehr Mittel in Bereiche wie Gesundheitswesen und Bildung investiert, deren Basis sich seit dem Transformationsbeginn weiter verschlechtert hatte (eigene Berechnungen nach Rocznik Statystyczny 1994, 279). Die Entwicklung verlief in den einzelnen Jahren stark diskontinuierlich (Tabelle 17).

Die Struktur der Investitionen nach Sektoren der Volkswirtschaft hat sich in der kurzen Zeitspanne der Transformation merklich verändert. Dies beruht auf der stark differenzierten Entwicklung in den einzelnen Sektoren, doch ist der Strukturwandel infolge des Investitionsrückgangs in entscheidenden Produktionsbereichen nur teilweise positiv zu bewerten. Der Anteil des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft) war 1993 gegenüber 1989 um 6 Prozentpunkte geringer. Der Anteil des sekundären Sektors (produzierendes Gewerbe einschließlich Bergbau) blieb nahezu konstant. Deutlich höher als vier Jahre zuvor war 1993 der Anteil des tertiären Sektors (Tabelle 18).

Tabelle 17

Investitionsentwicklung nach Sektoren, 1989 bis 1993
(Veränderung zum Vorjahr in vH, konstante Preise)

Sektoren (KGN)	1990	1991	1992	1993
insgesamt	-10,1	-4,1	+0,7	+2,2
dar.: Land- u. Forstwirtschaft	-33,0	-43,0	-10,5	+12,9
Industrie ¹⁾	-7,3	-7,2	-4,8	+2,3
Baugewerbe	-27,2	+34,7	+58,3	-29,8
Dienstleistungen				
dar.: Verkehr	0,5	-7,3	-15,8	-9,0
Kommunikation	+73,0	+23,2	+116,4	+53,5
Handel	-2,3	+14,1	+35,9	+22,7
Kommunalwirtschaft	-30,0	-28,1	+7,2	-1,2
Wohnungswirtschaft	-2,9	-2,0	-13,0	-21,5
Wissenschaft/Technik	-14,4	+42,7	-19,7	+52,5
Bildungswesen	+2,9	-3,7	-7,2	+12,2
Gesundheitswesen	-16,9	-9,6	+6,2	+62,7
sonstige DL ²⁾	27,2	30,4	48,4	+14,1

¹⁾ Dar. Bergbau: 1992: 3,6 vH; ²⁾ Finanzen, Versicherungen, staatliche Verwaltung.
 Quellen: Eigene Berechnungen nach: Rocznik Statystyczny 1991, 246; 1992, 233; 1993, 248, 251; 1994, 279/280.

Tabelle 18

Struktur der Investitionen in die Volkswirtschaft nach Sektoren, 1989 bis 1993

(Anteile in vH, laufende Preise)

	1989	1990	1991	1992	1993
Land- u. Forstwirtschaft	13,2	11,6	6,6	6,1	7,1
Industrie	35,5	35,0	33,8	33,8	33,5
Baugewerbe	2,1	1,5	1,9	3,2	2,2
Dienstleistungen, dar.:	49,3	52,0	57,6	56,9	57,0
Verkehr	5,3	5,5	5,1	4,5	4,0
Kommunikation	0,9	1,6	1,8	3,9	6,0
Handel	3,5	3,6	4,0	5,6	6,8

Quellen: Eigene Berechnungen nach: Rocznik Statystyczny 1991, 246; 1992, 233; 1993, 248, 251; 1994, 279/280.

In den ersten drei Jahren nach dem Beginn der Transformation haben sich negative Merkmale der Struktur der Industrieinvestitionen noch stärker ausgeprägt. So sind die Investitionen in den Brennstoff-Energiebereich von 1989 bis 1993 real um mehr als 40 vH gewachsen, während sich in der metallverarbeitenden Industrie hingegen das Investitionsvolumen im gleichen Zeitraum um etwa die Hälfte verringerte. Rückläufig war insbesondere die Investitionsentwicklung im Maschinen- und Fahrzeugbau. Eine starke Verringerung der Investitionstätigkeit war in den Branchen Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie (Leichtindustrie) zu verzeichnen. Hier wurde 1992 nur noch etwa ein Drittel des Volumens von 1989 investiert. Beachtung verdient, daß 1993 erstmalig die Investitionsnachfrage jener Branchen, die in besonderem Maße Träger des Exportwachstums waren, in weit überdurchschnittlichem Maße angestiegen ist (Tabelle 19).

Tabelle 19

Entwicklung der Investitionen in die Industrie, 1990 bis 1993
(Veränderung zum Vorjahr in vH, konstante Preise)

Branchen (KGN)	1990	1991	1992	1993
Industrie insgesamt	-8,4	-7,2	-4,8	+2,2
dar.: Brennstoffe, Energie	-10,9	+30,7	+10,0	+9,1
Eisen und Stahl	+33,7	-3,9	-14,3	-25,4
Metallverarb. Ind.	-11,7	-34,6	-20,6	-3,7
dar.: Maschinenbau	-46,6	-19,3	-25,0	-8,8
Fahrzeugbau	+36,7	-42,3	-50,6	-9,4
Elektrotechnik	-18,5	-23,4	+42,6	-2,9
Chemieindustrie	+6,4	-3,8	-19,8	+6,1
Baustoffe/Glas/Keramik	-21,9	-4,5	-2,9	+17,4
Holz- u. Papierindustrie	+3,2	-40,1	+21,6	+52,3
Leichtindustrie ¹⁾	-39,1	-46,5	+6,7	+24,5
Nahrungsgüterindustrie	-9,6	+5,8	-9,0	-11,5

¹⁾ Textil, Bekleidung, Leder.
 Quellen: Eigene Berechnungen nach: Rocznik Statystyczny 1991, 246/247; 1992, 236; 1993, 250-252; 1994, 281-283.

Im Ergebnis dieser Entwicklung verzeichnete lediglich der Brennstoff-Energiebereich einen starken Anteilsgewinn, und es ist zunächst eine Konsolidierung unerwünschter Strukturen eingetreten, die insbesondere durch die anhaltende Reduzierung in forschungsintensiven Branchen der Industrie verursacht wird. *Kotowicz* leitete daraus die Forderung nach einer regulierenden Politik des Staates ab, die bisherige allokativen Entscheidungen des Marktes korrigieren und fortschrittsbestimmende Branchen fördern sollte (vgl. *Kotowicz* 1994, 43). Dies erscheint aufgrund ihrer noch unzureichenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit berechtigt.

Trotz der günstigeren Entwicklung von Volumen und Struktur der Investitionen in den letzten beiden Jahren bleibt das Niveau der Investitionsaktivität am Zustand des Kapitalstocks gemessen und im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Produktion unzureichend. Waren zunächst der tiefe Einbruch der Nachfrage und der daraus resultierende hohe Grad der Nichtauslastung vorhandener Kapazitäten dafür ausschlaggebend, so wirken andere Faktoren, wie eine stark restriktive Geld- und Kreditpolitik, anhaltend.

Die Investitionstätigkeit der Unternehmen stützte sich stark auf die eigenen Ressourcen, 1993 waren es rund 63 vH aller Quellen. Nur 9 vH entfielen auf Bankkredite, auch der Staatshaushalt war nur in geringem Maße (5 vH) beteiligt (Rocznik Statystyczny 1994, 216).

Tabelle 20

Struktur der Investitionen in die Industrie, 1989 bis 1993

(Anteile in vH, konstante Preise)

Branchen (KGN)	1989	1990	1991	1992	1993
Brennstoffe, Energie	24,3	21,7	30,6	35,3	37,7
Eisen und Stahl	6,7	9,4	9,7	8,8	6,4
Metallverarb. Ind.	23,4	25,0	17,7	14,8	13,9
dar.: Maschinenbau	6,6	4,0	3,4	2,7	2,4
Fahrzeugbau	7,9	13,2	5,5	4,3	3,8
Elektrotechnik	3,8	3,3	2,8	4,3	4,1
Chemieindustrie	9,8	10,5	10,9	9,2	9,6
Baustoffe/Glas/Keramik	4,0	3,4	3,5	3,5	4,1
Holz- u. Papierindustrie	4,3	5,0	3,2	4,1	6,1
Leichtindustrie ¹⁾	7,7	6,4	3,7	4,1	4,2
Nahrungsgüterindustrie	18,0	16,9	19,3	18,4	15,9

¹⁾ Textil, Bekleidung, Leder.
Quellen: Eigene Berechnungen nach: Rocznik Statystyczny 1991, 246/247; 1992, 236; 1993, 250-252; 1994, 281-283.

Die Knappheit der eigenen Kapitalressourcen blieb ungeachtet gewisser Verbesserungen im Vergleich zu den Vorjahren bis 1993 die Hauptbarriere für die Investitionstätigkeit der Unternehmen. Das Nettofinanzergebnis der Betriebe erreichte im volkswirtschaftlichen Durchschnitt 1993 erstmals knapp positive Werte. In der Industrie blieb diese Kennziffer immer noch negativ. Die eigenen Fonds der Betriebe (Nettofinanzergebnis plus Abschreibungen) haben sich zwar in der Industrie deutlich erhöht, sie blieben aber immer noch unter dem Niveau von 1991. Neben der schwachen Akkumulationskraft der Unternehmen war die geringe Sparquote der privaten Haushalte für das anhaltend niedrige Niveau der Investitionsaktivität ausschlaggebend (Kotowicz 1994, 36/37).

Die geringe Kreditfinanzierung der Investitionen wurde zusätzlich durch das hohe Defizit des Staatshaushaltes gehemmt. Die Finanzierung des Defizits durch die Banken verursachte den

bekanntem Effekt des *crowding out* der Kredite für die Wirtschaftssubjekte (1993 absorbierte das Budgetdefizit 66 vH des Kreditwachstums). Die geringe Kreditwürdigkeit der Unternehmen stellt eine ernsthafte Bedrohung ihrer weiteren Entwicklung dar. Nach wie vor wächst die Zahl der Unternehmen, die ihre Kreditwürdigkeit verloren haben (ebenda).

Ausländische Kredite haben bis Ende 1993 keine bedeutende Rolle bei der Investitionsfinanzierung der Unternehmen gespielt. Die Kredite aus dem Netzwerk der internationalen Vereinbarungen beliefen sich auf 6 Mrd. US-\$. Nur 40 vH der gewährten Kredite wurden verausgabt. Seitens der Kreditgeber waren eine geringe Risikobereitschaft, bürokratische Prozeduren bei der Prüfung der Kreditbedingungen u.a. daran schuld. Hinderlich war auf Seiten der polnischen Unternehmen neben den bereits genannten Ursachen einer geringen Kreditnachfrage das Fehlen langfristiger ökonomischer Konzepte und klarer ökonomischer und finanzieller Stimuli (ebenda).

4.4 Löhne

Obwohl die Nominallohne in Polen seit 1990 erheblich angestiegen sind, bleiben sie infolge der Entwicklung des Wechselkurses im internationalen Vergleich gering. Im Jahresdurchschnitt 1994 hatten die monatlichen Durchschnittslöhne (brutto) in der Volkswirtschaft (ohne private Landwirtschaft) eine Höhe von umgerechnet 236 US-\$, in der Industrie waren es 269 US-\$, darunter 231 US-\$ im verarbeitenden Gewerbe. Im Laufe des Jahres hat sich die Lohnentwicklung deutlich beschleunigt, so daß im Dezember der volkswirtschaftliche Durchschnittslohn umgerechnet schon eine Höhe von 305 US-\$ erreichte (Industrie: 336 US-\$, verarbeitendes Gewerbe 263 US-\$, Quelle siehe Tabelle 21).

Tabelle 21

**Monatliche durchschnittliche Nominallöhne (netto)¹⁾
in der Volkswirtschaft Polens von 1990 bis 1994**

	1990	1993	1994 ²⁾
1000 Zloty	1030	3202	4604
US-\$ ³⁾	108	176	205
DM ³⁾	175	292	336

¹⁾ Die Bruttolöhne wurden erst seit 1992 nach Einführung der Einkommenssteuer ausgewiesen.
²⁾ Nur Unternehmensbereich. ³⁾ Umgerechnet zum Durchschnittskurs der polnischen Staatsbank (NBP) für den jeweiligen Zeitraum.
Quellen: Biuletyn Statystyczny, Nr. 10/1994, 17, 21, 44; GUSstat. 1995, 52.

Die Monatsdurchschnittslöhne zeigten bisher einen geringen Grad der Differenzierung nach Sektoren. Lediglich im Bereich der Finanzdienstleistungen lagen sie erheblich über dem Durchschnitt der Volkswirtschaft (Tabelle 22). In der Industrie beginnen sich die Unterschiede des Lohnniveaus stärker auszuprägen. Die weitaus höchsten Löhne wurden im Brennstoff-Energiebereich, insbesondere im Kohlebergbau, bezahlt. Dagegen erreichten im verarbeitenden Gewerbe die durchschnittlichen Monatslöhne nur etwa die Hälfte davon. Sie waren im Textil- und Bekleidungsgewerbe am geringsten (Tabelle 23).

Das Lohnniveau unterscheidet sich erheblich nach Regionen. In den westlichen urbanisierten und industrialisierten Wojewodschaften sind die Löhne um etwa 30 bis 35 vH höher als in den vorwiegend ländlichen Gebieten des Ostens und Nordwestens. Die Produktionsstruktur der Regionen, aber auch die Arbeitsmarktsituation sind dafür ausschlaggebende Faktoren.

Tabelle 22

**Die durchschnittlichen Monatslöhne (brutto) nach Sektoren
der polnischen Volkswirtschaft 1993 (Jahresdurchschnitt)**

	1000 Zloty	Anteil in vH	US-\$*
Volkswirtschaft	3995	100	220
dar.: Landwirtschaft	3178	80	175
Industrie	4254	107	234
Bauwesen	3930	98	217
Verkehr	4002	100	221
Nachrichtenwesen	4324	108	238
Handel	3563	89	196
Gesundheit	3401	85	186
Bildung	3384	85	186
Banken, Vers.	5853	147	323

¹⁾ Umgerechnet zum Kurs der NBP, Jahresdurchschnitt 1993, von 18 145 ZI/US-\$.
Quelle: Eigene Berechnungen nach: Zatrudnienie w Gospodarce Narodowej 1994 (Warschau), 20.

Tabelle 23

**Differenzierung der monatlichen Durchschnittslöhne (brutto)
in der Industrie Polens¹⁾**

NACE (poln. Version)	1992	1993	Jan.-Okt. 1994
Industrie insgesamt, 1000 Zl.	3010	4158	5557
Anteile in vH	100	100	100
Kohlebergbau	154	163	168
Verarbeitendes Gewerbe	89	88	88
dar.: Eisen und Stahl	103	104	107
Chemieindustrie	98	101	106
Fahrzeugbau, ohne Kfz.	95	95	94
Elektrotechnik	90	94	94
Papier u. Pappe	93	94	97
Kraftwagen u. Teile	88	93	97
Nahrungsgütergewerbe	94	89	86
Maschinenbau	86	86	85
Holzverarb. Ind.	79	82	80
Textilgewerbe	73	75	74
Bekleidungs-gewerbe	72	71	69

Ohne Gewinnbeteiligung, Durchschnitt des jeweiligen Zeitraumes.
Quelle: Eigene Berechnungen nach: GUSstat., Biuletyn Statystyczny, Nr. 10/1994, 44-46.

Die gesamten Arbeitskosten blieben in Polen trotz hoher Lohnzusatzkosten, die sich gegenwärtig auf 49 vH des monatlichen Bruttolohnes belaufen, gering im Vergleich mit dem in westlichen Ländern erreichten Niveau. Sie setzen sich zusammen aus den Abgaben für die Sozialversicherung, die auch eine Lohnfortzahlung bei Konkursen einschließen und die 47 vH des Bruttolohnes betragen, und den Abführungen an den Arbeitslosenfonds in Höhe von 2 vH. Danach ließen sich die gesamten Arbeitskosten in der Industrie Polens im Jahresdurchschnitt 1993 mit 572 DM beziffern, davon waren ein Drittel Sozialabgaben. Dies war etwa ein Zehntel des westdeutschen Niveaus. Ein derart großer Lohnkostenvorteil wird auch durch die geringe Arbeitsproduktivität der Industrie, die zudem rasch ansteigt, nicht so bald aufgehoben.

Der Anstieg der Nominallöhne blieb im ersten Reformjahr deutlich hinter der Entwicklung der Verbraucherpreise zurück, so daß sich die Reallöhne um fast ein Viertel gegenüber dem Vorjahr verringert haben. Auch in den folgenden Jahren lag das Wachstum der nominellen Monatslöhne im Durchschnitt leicht unter der Inflationsrate. Inwieweit die Strafsteuer für überhöhte Lohnerhöhungen ("popiwiek") dies beeinflußt hat, ist umstritten. Dennoch wurden im April 1994 erneut gesetzliche Regelungen einer Lohnbegrenzung im Staatssektor beschlossen. Die Reallöhne lagen damit fünf Jahre nach Reformbeginn beträchtlich unter dem Ausgangsniveau.

Tabelle 24

**Entwicklung der durchschnittlichen Monatslöhne und Reallöhne¹⁾, 1989 bis 1994
(Veränderung zum Vorjahr in vH)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Monatslöhne	291,8	398,0	70,6	38,9	31,3	34,6
Reallöhne	9,0	-24,4	-0,3	-2,7	-2,9	1,7
¹⁾ Netto, Arbeitnehmer- und Bauernhaushalte. <i>Quellen:</i> Rocznik Statystyczny 1994, 212; GUSstat. 1995, 51.						

Die Realeinkommen der gesamten Bevölkerung waren allein infolge der Rentenangleichung 1994 erstmals etwas höher als ein Jahr zuvor. Um das Existenzminimum der Beschäftigten zu garantieren, legt der Staat Mindestlöhne fest, die an die Lohnentwicklung angepaßt werden und etwa 40 vH des Durchschnittslohns im letzten Quartal erreichen sollen. Im offen-

sichtlichen Gegensatz zur negativen Reallohnentwicklung steht der Anstieg des privaten Verbrauchs, und auch der erhöhte Ausstattungsgrad vieler Haushalte mit hochwertigen Konsumgütern vermittelt ein anderes Bild. Dahinter verbirgt sich - neben einer einträglichen Schattenwirtschaft - ein starker sozialer Differenzierungsprozeß nach der Stellung im Beruf, nach Sektoren und Regionen, der eine Verarmung der Mehrheit der Bevölkerung nicht ausschließt, und von der einige Gruppen besonders stark betroffen sind (vgl. Golinowska 1994, 25).

4.5 Arbeitsmarkt

Der Verlauf der Transformation wurde in Polen von großen und anhaltenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt begleitet. Ende 1994 waren 2,8 Millionen Personen als Arbeitssuchende registriert. Die landesdurchschnittliche Quote von 16 vH, im europäischen Maßstab ohnehin vergleichsweise hoch, wird auf einigen regionalen, mehr noch aber auf bestimmten lokalen Arbeitsmärkten bei weitem übertroffen. Nach einem sprunghaften Anstieg in den ersten beiden Jahren des Transformationsprozesses kam es 1992 und 1993 zu einer Verlangsamung des Zuwachses der Arbeitslosenzahl. Erst im Verlaufe des Jahres 1994 deuteten einige Indikatoren eine leichte Entspannung der Arbeitsmarktsituation an. Die Zahl der am Jahresende registrierten Arbeitslosen hat sich erstmals im Vergleich zum Vorjahr leicht verringert. Der positive Trend setzte im 2. Quartal ein, und sie beschleunigte sich im 4. Quartal.

Die Entwicklung der Relation zwischen registrierten Arbeitslosen und offenen Stellen war zunächst ein deutlicher Indikator für die dramatische Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt in den Jahren von 1990 bis 1993. Ende 1990 stand für 21 Arbeitslose eine offene Stelle zur Verfügung, Ende 1991 für 74 und Ende 1992 für 110 Arbeitslose. Ende 1993 verfügten die Arbeitsämter über ein Stellenangebot auf 133 Arbeitslose. 1994 verbesserte sich die genannte Relation gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum in jedem Quartal, Ende Dezember betrug sie 1:67. Die Durchschnittskennziffer spiegelt jedoch die Realität nur bedingt wider, vor allem aufgrund der großen Differenziertheit des polnischen Arbeitsmarktes nach demographischen und regionalen Aspekten.

Tabelle 25

Arbeitslose und offene Stellen von 1990 bis 1994 (Monatsende)

		Registrierte Arbeitslose in 1000		Arbeitslosenquote in vH	Offene Stellen in 1000
		insgesamt	Männer		
1990	Juni	568,2	152,7	3,2	24,1
1991	Dez.	1126,1	552,4	6,3	54,1
	Juni	1574,1	754,4	8,6	47,4
1992	Dez.	2155,6	1021,5	11,8	29,1
	Juni	2296,7	1076,3	13,6	40,5
1993	Dez.	2509,3	1170,5	13,6	22,9
	Juni	2701,8	1263,3	14,6	37,0
1994	Dez.	2889,6	1382,3	15,7	21,7
	März	2950,1		16,7	33,4
	Juni	2933,0	1383,8	16,6	45,4
	Sept.	2915,7		16,5	52,3
	Dez.	2838,0	1343,0	16,0	25,2

Quellen: Rocznik Statystyczny 1993, 122; Maly Rocznik Statystyczny 1994, 191; GUSstat., 1995, 81.

Ende 1994 war die Arbeitslosenquote in den Wojewodschaften Slupsk, Suwalki, Olstyn und Koszalin mit ca. 30 vH am höchsten: Über dem Landesdurchschnitt lag die Arbeitslosenquote auch in Gorzow, Plock, Torun, Bydgoszcz, Jelenia Gora, Piotrkow. In fast allen hier genannten Regionen war schon Ende 1991 die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch, und sie ist weiter gestiegen. Dem stehen Bezirke mit vergleichsweise geringer Arbeitslosenquote (8 vH), darunter Warszawa, Poznan sowie Krakow, gegenüber. Dabei vertiefen sich die regionalen Disproportionen des Arbeitsmarktes ständig.

Die Ursachen dieser Erscheinung sind vor allem in dem unterschiedlichen Grad der Urbanisierung und der Industrialisierung zu sehen. Sie werden von den strukturellen Merkmalen der Industrieregionen zusätzlich beeinflusst. Ländliche Regionen im Norden des Landes sind in besonders hohem Maße betroffen. Ein überdurchschnittlich hoher Grad der Arbeitslosigkeit tritt auch in einigen westlichen Grenzregionen (Gorzow, Jelenia Gora, Walbrzych) aus unterschiedlichen Gründen (dominierende landwirtschaftliche Produktion in Gorzow, monostrukturierte Industrie in Walbrzych) auf. Dagegen ist die Arbeitslosenquote in den Ballungsgebieten

vergleichsweise gering. Die ländlichen, dünn besiedelten Gebiete im Osten des Landes mit ihren bäuerlichen Familienbetrieben kleinster Größenordnung haben zwar statistisch nur eine relativ geringe registrierte Arbeitslosigkeit, die realen sozialen Probleme werden aber dadurch verdeckt (Bauern mit geringem Landbesitz haben keinen Anspruch auf den Arbeitslosenstatus).

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen verharrt auf hohem Niveau. Ende 1993 waren 45 vH aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Arbeit, davon waren 20 vH schon länger als zwei Jahre arbeitslos. Damit existiert eine hohe Zahl von Arbeitslosen, deren Chancen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt gering sind. Frauen sind nicht nur stärker als Männer von der Arbeitslosigkeit betroffen, sie sind vor allem wesentlich länger ohne Arbeit. Die Hälfte der Arbeitslosen hat keinen Anspruch auf Unterstützung mehr.

Tabelle 26

**Registrierte Arbeitslose nach der Dauer der Arbeitslosigkeit
in Monaten (in vH aller Arbeitslosen)**

		0-4	4-6	7-12	länger als 12
Insgesamt	Ende 1992	17,2	15,7	20,9	45,2
	1993	17,6	15,7	21,9	44,8
	1994	18,1	15,1	22,6	44,2
Männer		22,7	15,5	23,4	38,4
Frauen		14,1	14,7	21,9	49,3
<i>Quellen:</i> Maly Rocznik Statystyczny 1994, 193; Berozobocie rejestrowanie w Polsce/I-IV Kwartal 1994, 14; eigene Berechnungen.					

Besonders schwierig ist die Lage jüngerer Personen auf dem Arbeitsmarkt. Etwa ein Drittel der registrierten Arbeitslosen entfällt gegenwärtig auf Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit wird auch durch die aktuellen vierteljährlichen

Arbeitsmarkterhebungen²¹ des polnischen Statistischen Zentralamtes bestätigt. Fast ein Drittel aller Erwerbspersonen im Alter bis 24 war 1993/94 ohne Arbeit (Tabelle 27).

Tabelle 27

Arbeitslosenquoten nach Alter und Geschlecht (in vH)

	bis 24 Jahre	25-34 Jahre	35-44 Jahre	ab 45 Jahre	15-60 Jahre
1993, Nov.	31,6	16,1	12,9	8,5	15,5
1994, Febr.	36,0	17,4	14,1	9,2	16,5
Mai	30,8	15,1	12,8	8,0	14,6
Aug.	31,9	14,6	12,1	7,4	14,5
Nov.	31,9	15,4	11,2	7,4	14,3

Quelle: GUSstat. 1995, 82.

Wie aus den vierteljährlichen Erhebungen weiter hervorgeht, unterscheidet sich das Ausmaß der Arbeitslosigkeit deutlich nach dem Ausbildungsniveau. Hochschulabsolventen sind vergleichsweise gering betroffen. Die Quoten liegen über dem Durchschnitt bei Absolventen der Berufsschulen, die auch den größten Teil der Arbeitslosen stellen. Im engen Zusammenhang mit der hohen Jugendarbeitslosigkeit ist die schwierige Lage der Absolventen weiterführender Schulen zu sehen. Im Laufe des Jahres 1993 nahmen nur 27 vH aller Absolventen (1991: 40 vH, 1992: 29 vH) die Arbeit auf. Ende 1993 wurden 36 vH aller Absolventen als Arbeitssuchende registriert (Rocznik Statystyczny 1994, 128). Alle Absolventen, auch die höherer Schulen, hatten aufgrund fehlender Berufserfahrung nur geringe Vermittlungschancen. Der niedrige Anteil bei den Hochschulabsolventen täuscht darüber hinweg, daß ihnen kaum Arbeit angeboten wurde, die ihrer Qualifikation entspricht. Aber auch in einer Reihe von Facharbeiterberufen waren die Vermittlungschancen gering (Elektriker, Elektroniker, Verwaltungs- und Bürofachkräfte).

²¹ Die in den vierteljährlichen repräsentativen Arbeitsmarkterhebungen des Statistischen Zentralamtes verwendete Definition der Arbeitslosen entspricht dem internationalen Standard und unterscheidet sich von jener der registrierten Arbeitslosen auf der Grundlage des Gesetzes über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Erwerbspersonen und Arbeitslose werden nach diesem Konzept ab 15 Jahren ohne Altersgrenze erfaßt.

Tabelle 28

Arbeitslosenquoten nach der Qualifikation (in vH)

	Hochschule	Fachschule	Abitur	Berufsschule	Hauptschule
Nov. 1993	5,0	13,6	16,2	18,4	15,0
Feb. 1994	4,0	13,1	16,5	20,4	17,0
Mai 1994	3,9	11,9	15,9	17,4	15,0
Aug. 1994	5,1	12,6	16,2	17,2	13,2
Nov. 1994	3,6	12,0	16,2	17,8	14,0
<i>Quelle:</i> GUSstat. 1995, 82.					

Die weitere Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist schwer vorauszusehen. Aus der demographischen Entwicklung resultiert ein wachsendes Arbeitskräfteangebot. Die Nachfrage wird im Zuge der wirtschaftlichen Belebung ansteigen, doch davon werden nicht alle Sektoren und Regionen profitieren. Der Abbau der verdeckten Arbeitslosigkeit des öffentlichen Sektors ist vorangekommen, doch nicht abgeschlossen. Die Absorptionsfähigkeit des privaten Sektors bleibt begrenzt, zumal er in wachsendem Maße an den Entlassungen beteiligt ist (1994: 47 vH). Die geringe Rentabilität und die ständige Verschlechterung ihrer finanziellen Situation wird die Unternehmen weiter zum Personalabbau zwingen. Von der Beschleunigung des Privatisierungsprozesses wird ein Arbeitsplatzabbau ausgehen, der durch die weitere Expansion klein- und mittelständischer Unternehmen kaum kompensiert werden kann, zumal sie in anderen Regionen entstehen als dort, wo sie gebraucht werden. Mit Sicherheit wird der hohe Sockel Langzeitarbeitsloser kaum reduzierbar sein.

Literaturverzeichnis

A: Monographien und Aufsätze

- Chrościcki, T. (1994)
Sytuacja gospodarcza Polski w koncu 1993 roku. In: *Gospodarka narodowa*, Nr. 2/1994, S. 38-42.
- CUP (Centralny Urząd Planowania) (1993)
Polska 1989-1993, Reforma gospodarcza - przekształcenia strukturalne/Raport. In: *Gospodarka narodowa*, Nr. 11/1993, S. 1-49.
- Delhaes, v. K. (1991)
Das bisherige Wirtschaftssystem und die Hinwendung zur Marktwirtschaft. In: Wöhlke, W. (Hrsg.) (1991), S. 240-277.
- Falk, M./Funke, N. (1993)
Zur Sequenz von Reformschritten: Erste Erfahrungen aus dem Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa. In: *Die Weltwirtschaft*, Nr. 2/1993, S. 186-206.
- Franzmeyer, Fritz (1992)
Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler. In: *DIW-Wochenbericht* Nr. 15/1992, S. 188-193.
- Gabrisch, H. (1993)
Die wirtschaftliche Lage Mittel- und Osteuropas 1993/94. In: *Mittel- und Osteuropa/Beiträge zu den Wirtschaftsreformen*, IWH, Nr. 4/1993, S. 9-29.
- Glisman, H./Schrader, K. (1993)
Privatisierung staatlichen Eigentums in den mittel- und osteuropäischen Ländern, Kieler Arbeitspapiere 573, Kiel.
- Golinowska, S. (1994)
Publiczne wydatki społeczna. In: *Instytut Pracy i Spraw Socialnych: Polityka społeczna i warunki społeczne w Polsce w latach 1989-1993/Raport*, Warschau, S. 35-48.
- Gramatzki, E. (1991a)
Räumliche Wirtschaftsentwicklung und -struktur. In: Wöhlke (Hrsg.) (1991), S. 286-293.
- Gramatzki, E. (1991b)
Industrie, Energiewirtschaft und Bauwesen. In: Wöhlke (Hrsg.) (1991), S. 301-310.
- GUSstat. (Główny Statystyczny Urząd) (1995)
Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju rok 1994, Warschau.
- Hejduk, I. (1992)
Wirtschaftsreformen in Polen: Chancen und Risiken. In: Hejduk, G./Wingender, P. (Hrsg.): *Polens Integration in die Weltwirtschaft*, Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, Band 11, Hamburg, S. 21-36.

- Herberg, Helga (1995)
Zur Neuorientierung der Außenwirtschaft in Polen. DIW-Diskussionspapier Nr. 127, Berlin.
- Herr, H.-J./Westphal, A. (1991)
Polens Weg in die Geldwirtschaft/Wirkungen des Balcerowicz-Planes und Konfliktfelder der Transformationsdebatte. In: Konjunkturpolitik, Nr. 4/1991, S. 242-271.
- Huber, G. u.a. (1981)
Wirtschaftliches Wachstum europäischer RGW-Länder, Berlin.
- Hübner, D. (1994)
Economic activity fluctuations. In: Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych (1994), S. 9-20.
- Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych (1994)
Raporty/Transforming the Polish Economy 1993, Warschau.
- Juchler, J. (1993)
Der bisherige Reformprozeß in Polen - Zum Wechselspiel von Politik und Wirtschaft. In: Osteuropa 12/1993, S. 1152-1166.
- Juchler, J. (1994)
Kontinuität oder Wende? Polen seit dem Wahlsieg der Postkommunisten. In: Osteuropa 1/1995, S. 65-76.
- Kämpfe, M. (1993)
Privatisierung staatseigener Unternehmen in Polen. In: Mittel- und Osteuropa/Beiträge zu den Wirtschaftsreformen, IWH, Nr. 3/1993, S. 43-66.
- Kämpfe, M./Werner, K. (1992)
Veränderungen in der polnischen Wirtschaftspolitik. In: Forschungsreihe des IWH, Mai 1992, S. 7-30.
- Klein, R./Robak, J. (1994)
Arbeitsübersetzung der "Strategie für Polen", mimeo.
- Kotowicz, J. (1994)
Capital Investment. In: Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych (1994), S. 36-47.
- Kwiatkowski, E. (1994)
Labor Market. In: Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych (1994), S. 73-87.
- Lösch, D. (1993)
Der Weg zur Marktwirtschaft/Grundzüge einer Theorie der Transformationspolitik, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Band 4, Baden-Baden.
- Nuti, D.M. (1990)
Interne und internationale Aspekte des monetären Ungleichgewichts in Polen. In: Europäische Wirtschaft, Nr. 43/1990, S. 187-200.
- OECD (1992)
Economic Surveys - Poland, Paris.

- Quaisser, W. (1990)
Die Wirtschaftsentwicklung Polens im Jahr 1990. Schwerpunkt: Marktorientierte Reformen in Polen und die Möglichkeiten westlicher Wirtschaftshilfe, Osteuropa-Institut, München.
- Repecki, B. (1994)
Polen am Jahreswechsel 1993/94, bfai/Wirtschaftslage Nr. 2184, Köln.
- Sach, V. (1994)
Polen. In: Osteuropa-Perspektiven, Jahrbuch 1994/95, Frankfurt am Main, S. 159-173.
- Sadowski, Z. u.a. (1992)
Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego. In: Gospodarka narodowa Nr. 1/1992.
- Schwierz, A. (1994)
Agrarmärkte in Zahlen - Mittel- und Osteuropa, Bonn.
- Stankovsky, J. (1991)
Osteuropas Öffnung zum Westen. In: Wifo-Monatsberichte, Nr.6/1991, S. 330-344.
- Wöhlke, W. (Hrsg.) (1991)
Länderbericht Polen, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 296, Bonn.

B: Statistiken

GUSstat. (Główny Urząd Statystyczny), Warschau:

- Bezrobocie rejestrowane w Polsce/I-IV Kwartał 1994 (Februar 1995).
- Biuletyn Statystyczny (verschiedene Monate).
- Maly Rocznik Statystyczny 1994 (1995).
- Rocznik Statystyczny (verschiedene Jahrgänge).
- Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego (verschiedene Jahrgänge).
- Zatrudnienie w Gospodarce Narodowej 1994 (1994).

C: Zeitschriften

- Gospodarka narodowa.
- NBP (Narodowy Bank Polski) - Information Bulletin.
- Neue Züricher Zeitung.
- Rzeczpospolita.
- Rynki Zagraniczne (deutschsprachige Ausgabe).
- Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO).

Tabelle A 1

Kennziffern der Wirtschaftsentwicklung Polens, 1989 bis 1994

Veränderung zum Vorjahr in vH

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾
Reales BIP-Wachstum	-11,6	-7,6	1,5	3,8	5,0
privater	-11,7	6,3	2,3	5,5	3
Bruttoanlageinvestitionen	-10,5	-4,5	2,3	2,9	8
Industrie					
Bruttoproduktion (Verkäufe)	-24,2	-11,9	3,9	6,2	11,9
Arbeitsproduktivität	-16,5	-2,5	13,8	13,8	14
Landwirtschaft					
Bruttoproduktion	-2,2	-1,6	-12,8	1,5	-10
Pflanzenbau	0,1	-2,8	-21,2	18,3	-19
Viehzucht	-5,2	-0,4	-4,4	-12,2	3
Nominallöhne ²⁾	398,0	70,6	38,9	31,3	31,4
Reallöhne ²⁾	-24,4	-0,3	-2,7	-2,9	-0,6
Außenhandel, real					
Export	13,7	-2,4	-2,6	-2,4	17,8
Import	-17,9	37,8	13,9	20,0	13,5
Arbeitslosenquote (vH)	6,3	11,8	13,6	16,4	16,0
Inflationsrate ³⁾ (vH)	585,4	70,3	43,0	35,3	32,2
Refinanzierungsrate ³⁾ (vH)	103,8	53,9	39,0	35,0	33
Budgetdefizit (vH des BIP)	-0,4	-3,8	-6,0	2,8	-2,8
Wechselkurs 1000 Zloty/US-\$	9,5	10,58	13,63	18,15	22,5
Auslandsschulden (Mrd. US-\$)	48,5	48,4	47,0	46,8	47
¹⁾ Vorläufig. ²⁾ Monatsdurchschnitt. ³⁾ Jahresdurchschnitt. <i>Quellen:</i> Rocznik Statystyczny 1994; Chrościcki 1994, 45; GUSstat. 1995.					

Tabelle A 2

**Die Entwicklung von Produktion und Beschäftigung in Polen
nach Branchen der Industrie von 1989 bis 1993 (vH)**

Klassifikation der VW	I Produktion ¹⁾			II Beschäftigung ²⁾			Quasi-Produktivitätsentwicklung ³⁾ (I:II)		
	1991 89=100	1993 91=100	1993 89=100	1991 89=100	1993 91=100	1993 89=100	1991 89=100	1993 91=100	1993 89=100
Industrie	66,8	111,5	74,4	87,7	6,8	76,1	0,76	28,5	0,98
Kohlebergbau	68,9	89,9	61,9	79,0	90,9	71,8	0,87	0,99	0,86
Energie	84,5	93,7	79,1	102,5	102,5	105,1	0,82	0,91	0,75
Metallurgie	62,0	94,7	58,7	87,6	90,8	79,5	0,71	1,04	0,74
Metallwarenindustrie	65,3	120,1	78,4	90,8	82,6	75,0	0,72	1,45	1,05
Maschinenbau	64,8	98,7	64,0	80,9	76,4	61,8	0,80	1,29	1,04
Gerätebau	72,9	142,7	104,1	85,5	64,9	55,5	0,85	2,20	1,89
Fahrzeugbau	51,5	143,5	73,3	90,6	86,9	78,7	0,56	1,48	0,93
Elektrotechnik/Elektronik	69,2	129,7	89,9	78,2	71,6	56,0	0,89	1,81	1,61
Chemische Industrie	65,8	118,8	78,2	91,7	90,0	82,5	0,72	1,32	0,95
Baustoffe/Glas/Keramik	76,0	107,8	82,0	96,6	84,1	81,2	0,79	1,28	1,01
Holz- u. Papierindustrie	74,0	122,2	90,3	100,0	91,8	91,8	0,74	1,33	0,98
Textilindustrie	49,3	117,0	57,7	70,9	74,3	52,7	0,70	1,58	1,10
Bekleidungsindustrie	74,3	106,9	95,7	104,8	93,0	97,4	0,71	1,15	0,98
Lederverarbeitung	61,6	94,7	58,6	82,8	70,8	58,3	0,74	1,34	1,00
Nahrungsgüterproduktion	74,9	105,7	79,2	109,4	100,3	109,7	0,84	1,05	0,72
Druckereigewerbe	74,0	199,4	147,6	88,9	85,9	76,4	0,83	2,32	1,93

¹⁾ Verkäufe zu konstanten Preisen von 1990.- ²⁾ Jahresdurchschnitt, nur abhängig Beschäftigte und Unternehmen ab 50, 1993 ab 20 Personen.- ³⁾ Veränderte Lagerbestände nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Rocznik Statystyczny 1991, 99; 1992, 262; 1994, 120 u. 310.