



# Eine progressive Wachstumsstrategie für Polen

**MARCIN PIATKOWSKI**  
November 2013

## Einleitung

Polen ist die größte Volkswirtschaft der elf post-sozialistischen EU-Mitgliedstaaten: Sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt jener Region beträgt ungefähr 40 Prozent. Es handelt sich um ein Land, das gerade die wahrscheinlich besten zwanzig Jahre in seiner tausendjährigen Geschichte hinter sich hat. Seit dem Jahr 1989, als die soziale Bewegung »Solidarnosc« den Zusammenbruch des Kommunismus einläutete, wuchs die polnische Wirtschaft schneller als jede andere in Europa. Damit war Polen eine der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt. Was das Wachstum anging, schlug die polnische Wirtschaft sogar die meisten asiatischen Tigerstaaten und andere sich schnell entwickelnde Schwellenländer. Auch war Polen das einzige Land, das während der aktuellen globalen Krise vermeiden konnte, in eine Rezession zu rutschen. Im Jahr 2012 lag das polnische Bruttoinlandsprodukt (BIP) fast 20 Prozent über dem Wert von 2007. Diese Leistung ist unter allen EU-27-Staaten beispiellos.

Im Jahr 2013 hat Polen ein Niveau der Einkommen, des sozialen Wohlbefindens und der Zufriedenheit erreicht wie nie zuvor.<sup>1</sup> Das polnische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten beträgt 61 Prozent der westeuropäischen EU-17-Länder – ein Einkommensniveau, das historischen Einkommensstatistiken zufolge zuletzt im Jahr 1500 erreicht wurde.<sup>2</sup>

Polen ist gut positioniert, um diesen Konvergenzprozess mit Westeuropa fortzusetzen. Langzeitprojektionen der

Europäischen Kommission, der OECD und unabhängiger Think Tanks kommen zu dem Ergebnis, dass die Volksrepublik im Jahr 2030 wahrscheinlich bis zu 80 Prozent des Einkommensniveaus der EU-15 erreicht haben. Sollten sich diese Prognosen bewahrheiten, wird das Land von der ökonomischen Peripherie Europas, wo es sich seit Jahrhunderten befindet, ins ökonomische Zentrum des Kontinents rücken. Damit wäre Polen in einem »neuen goldenen Zeitalter« angekommen.

Aber um erfolgreich zu sein, muss der Konvergenzprozess durch passende politische Entscheidungen und ein erneuertes Wachstumsmodell unterstützt werden. Davon abgesehen sollten die Fähigkeiten der Wirtschaftswissenschaften, die Wachstumstreiber der Zukunft präzise zu bestimmen, natürlich nicht überschätzt werden. Dennoch geht es in diesem Artikel darum, wie ein neues Wachstumsmodell aussehen sollte, wenn man die Lehren aus langen Jahrhunderten der polnischen Wirtschaftsgeschichte, der Transformationszeit und der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise berücksichtigt.

## Das neue Wachstumsmodell

Aber die Aussichten für ein weiteres Wachstum sind unsicher – trotz der eindrucksvollen ökonomischen Entwicklung seit 1989, besonders während der globalen Finanzkrise, und trotz insgesamt durchaus optimistischer Wachstumsprognosen, denen zufolge der Prozess der Konvergenz mit Westeuropa mindestens bis zum Jahr 2030 andauern wird.

So können sich die Vorhersagen schlicht als falsch erweisen. Obwohl es viele Stärken und Aufwärtsrisiken gibt,<sup>3</sup>

1. In diesem Artikel ist »Wohlbefinden« im engeren Sinne definiert und bezieht sich auf den Lebensstandard – in Abgrenzung zu breiteren Definitionen, die auch subjektive Bewertungen und emotionale Reaktionen mit einbeziehen.

2. Piatkowski (2009): The Coming Golden Age of New Europe, Center for European Policy Analysis Report No. 26.

3. Piatkowski (2011): Post-Crisis Prospects and a New Growth Model for the EU-10, Center for European Policy Analysis Report No. 33; Piatkowski (2009).

könnten das polnische Wachstum und die Geschwindigkeit der Konvergenz viel schneller abnehmen als erwartet. Dies könnte zu einem großen Teil daran liegen, dass sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität verlangsamt, weil die leicht einsetzbaren Reserven der Nach-Transformationsphase allmählich aufgebraucht sind.<sup>4</sup> Hinzu kommt: Polen hinkt immer noch hinterher, was die Innovationsförderung betrifft.<sup>5</sup> Ferner könnte das Wachstum durch geringe Spar- und Investitionsraten unterminiert werden; hier liegt Polen am unteren Ende der EU-28. Zum anderen wirkt eine vergleichsweise unternehmensfeindliche Umgebung (in der »Doing Business«-Rangliste der Weltbank liegt Polen nur auf dem 55. Platz) wachstumshemmend, ebenso wie der ineffiziente öffentliche Sektor, außerdem der schnelle Bevölkerungsrückgang durch die noch immer andauernden Auswanderungen sowie ein geringes Maß an gesellschaftlichem Vertrauen.<sup>6</sup> Wie also könnte ein neues Wachstumsmodell aussehen, mit dessen Hilfe die vollständige Einkommenskonvergenz mit dem Westen sichergestellt werden kann?

Kurzfristig sollte der Schwerpunkt darauf liegen, das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen. Prognosen zufolge wird das BIP im Jahr 2013 nur um rund 1 Prozent steigen. Dies wäre der niedrigste Wert seit zwanzig Jahren, wobei die Wirtschaft hauptsächlich an einer gedämpften Inlandsnachfrage leidet. Wichtige Maßnahmen wären *erstens* eine Neuverteilung des Bruttoinlandsprodukts, damit ärmere Teile der Gesellschaft mehr Geld zur Verfügung haben. Diese Schichten haben üblicherweise eine hohe marginale Konsumquote, und sie geben ihr Geld überproportional für lokale Produkte und Dienstleistungen aus. Vonnöten sind *zweitens* höhere öffentliche und private Investitionen und *drittens* die zusätzliche Ausweitung der Exporte.

Konkret könnte eine veränderte Einkommensverteilung zur Unterstützung der effektiven Nachfrage unter anderem dadurch erreicht werden, dass die Einkommenssteuer wieder progressiver wird (die Einkommenssteuer verläuft weniger progressiv als früher, seit im Jahr 2009 zwei reduzierte Steuersätze in Höhe von 32 und 18 Prozent eingeführt wurden). Auch sollten Steuergutschriften für Kinder beschränkt werden auf Familien mit drei und

mehr Kindern. Auf diese Weise könnte man zugleich die Geburtenquote erhöhen und die Häufigkeit von Armut, die große Familien in besonderem Maße betrifft, verringern. Ein weiterer Vorschlag wäre die Einführung einer Steuer, die auf dem Marktwert von Immobilien basiert. Zusätzlich könnte die Sozialhilfeschwelle angehoben werden, inklusive der Hürden für Sozialprogramme, bei denen Transferzahlungen an Bedingungen wie die Jobsuche oder Weiterbildung geknüpft sind.

Für weitere öffentliche Investitionen gibt es angesichts der bestehenden fiskalpolitischen Zwänge nur geringe Spielräume: Der aktuelle Schuldenstand liegt dicht an der durch ein Gesetz über die öffentlichen Finanzen festgelegte Verschuldungsgrenze von 55 Prozent des BIP (und nahe der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 60 Prozent des BIP). Dennoch sollte Polen die existierende Verschuldungsgrenze maximal ausreizen und von den niedrigsten Kosten für öffentliche Schulden aller Zeiten profitieren. Darüber hinaus muss die polnische Regierung die fiskalischen Regeln für lokale Regierungen flexibilisieren, damit diese alle verfügbaren EU-Mittel zur Ankerbelung von Investitionen verwenden können.

Der größte Wachstumsschub jedoch ist von höheren privaten Investitionen zu erwarten. Dieses Ziel könnte durch die Einführung befristeter Steuergutschriften für Investitionen erreicht werden, die den Investitionsprozess fundamental erleichtern würden, besonders wenn es um Baugenehmigungen geht. Bei diesem Thema befindet sich Polen auf dem 160. Platz der »Doing Business«-Rangliste; es ist somit eines der schlechtesten Länder der Welt. Zugleich sollten Public-Private-Partnerships verstärkt zur Anwendung kommen, auch durch den Einsatz von mehr staatlichen Garantien. Eine weitere Maßnahme für die Regierung wäre es, Investitionen zu fördern – zum einen über die staatliche Wirtschaftsbank »Bank Gospodarstwa Krajowego« (BGK), zum anderen durch die vor kurzem neu gegründete »Polish Developmental Investment«, ein spezielles Investitionsinstrument des Staates.

Schließlich sollte die Regierung alles dafür tun, um die Exporte weiter zu erhöhen. Die Ausfuhren machen noch immer nur rund 40 Prozent des BIP aus, Polen liegt damit unterhalb des EU-Durchschnitts. Für die Steigerung der Exporte könnte es kaum einen passenderen Zeitpunkt geben: Der reale Wechselkurs ist äußerst günstig und macht Polen in Bezug auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu einem »europäischen China«. Zugleich sorgt die anhaltende Krise in der Eurozone dafür, dass der

4. Van Ark and Piatkowski (2009): Productivity, Innovation and ICT in Old and New Europe, in: D. W. Jorgenson (ed.) The Economics of Productivity.

5. Weltbank (2012): Poland. Enterprise Innovation Support Review.

6. Social Diagnosis (2013): Social Diagnosis. Objective and Subjective Quality of Life in Poland, The Council for Social Monitoring. Abrufbar unter: <http://www.diagnoza.com/>.

polnische Zloty trotz der starken ökonomischen Fundamentaldaten schwach bleibt. Die wichtigsten Aufgaben wären es, die Exportfinanzierung und Exportversicherungen zu stärken, die Kosten kleiner und mittlerer Unternehmen beim Eintritt in ausländische Märkte zu subventionieren und den diplomatischen Dienst grundlegend so zu reformieren, dass er künftig einen Schwerpunkt auf die Förderung von Exporten und Investitionen legt (und dabei anhand von Leistung bewertet wird).

### Die Sparquote muss steigen

Polen spart nicht genug, um hohe Investitionsraten zu generieren und die Volkswirtschaft vor künftigen Krisen zu isolieren, indem die Abhängigkeit von ausländischem Kapital gemindert wird, besonders von dem schnelllebigen Portfoliokapital, das zu den ungünstigsten Momenten ins Land und wieder hinaus fließen kann. Diejenigen Länder, die erfolgreich zu entwickelten Staaten aufgeschlossen haben, überwiegend in Asien, sparten und investierten im Schnitt mehr als 30 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts.<sup>7</sup> Dagegen liegt die polnische Spar- und Investitionsquote viel niedriger: Zwischen 2004 und 2011 betrug die durchschnittliche Sparquote nur 17 Prozent des BIP, während die Investitionen 21 Prozent des BIP ausmachten – unterhalb des EU-Durchschnitts und niedriger als in den meisten anderen mittel- und osteuropäischen Staaten.

Die Lösung könnte darin bestehen, die private und öffentliche Sparquote durch weitere Rentenreformen zu steigern: Die Regierung müsste die zweite Säule des Rentensystems reformieren und die dritte, freiwillige Säule attraktiver gestalten. Außerdem geht es darum, langfristig eine strengere Fiskalpolitik durchzusetzen, damit der Staat mehr spart beziehungsweise die »negativen Ersparnisse« sinken.<sup>8</sup> Darüber hinaus müssen zwischen den europäischen Ländern Steuern harmonisiert werden, angefangen von einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage und einem Mindestsatz bei der Körperschaftssteuer unter den EU-11-Ländern. Überdies sind Steueroasen in Europa und weltweit abzuschaffen. Zusätzlich wäre es hilfreich,

7. Weltbank (2008): The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.

8. Auf lange Sicht sollte das zentrale Ziel sein, die öffentliche Verschuldung unter 40 Prozent des BIP abzusenken. Dies würde nicht nur dazu beitragen, die negativen staatlichen Ersparnisse zu reduzieren. Es würde das Land auch von den Launen der internationalen Finanzmärkte unabhängiger machen – und es Polen so ermöglichen, seine eigene, souveräne Wirtschaftspolitik zu betreiben, die den Bedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung entspricht, und nicht den kurzfristigen und häufig kontraproduktiven Anforderungen der Anleihemärkte.

dem Euro um das Jahr 2020 mit einem wettbewerbsfähigen Wechselkurs beizutreten, um die makroökonomische Stabilität und damit das Sparen zu stärken (ungeachtet der aktuellen Probleme der Eurozone). Das Ziel sollte es sein, dass die inländische Sparquote mindestens 25 Prozent des BIP beträgt, das wären 5 Prozentpunkte mehr als heute. Zusammen mit den importierten Sparvermögen von bis zu 5 Prozent des BIP, idealerweise vollständig in Form von ausländischen Direktinvestitionen, sollten die inländischen Investitionen dann mindestens 30 Prozent des BIP betragen und mit den hohen Investitionsanteilen von Ländern vergleichbar sein, die in der Vergangenheit erfolgreich aufgeholt haben, wie Japan, Korea oder Taiwan.

### Erhöhung der Arbeitsproduktivität

Was die Arbeitsproduktivität angeht, ist das zentrale Thema das langsame Wachstum der totalen Faktorproduktivität (TFP), der Effizienzgrad bei der Nutzung des verfügbaren Kapitals und der verfügbaren Arbeitskraft, verursacht durch die geringen Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovationen sowie der Tatsache, dass die einfachen Wachstumsreserven aufgebraucht sind. Ein wichtiger Teil der Lösung besteht darin, die Effizienz jener 10 Milliarden Euro zu erhöhen, die laut dem mittelfristigen Finanzrahmen der EU 2014–2020 für die Unterstützung von Unternehmensinnovationen ausgegeben werden.<sup>9</sup> Parallel wird es wichtig sein, den inländischen Markt ebenso wie die EU-Märkte vollständig für den Wettbewerb zu öffnen (insbesondere in den Versorgungs- und Dienstleistungssektoren), die Einwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu begünstigen, das Klima für Unternehmen zu verbessern und jene ausländischen Direktinvestitionen zu fördern, die einen Schwerpunkt auf Forschung und Entwicklung legen. Und es wird darum gehen müssen, das Humankapital und die beruflichen Fähigkeiten durch weitere Bildungsreformen zu stärken.<sup>10</sup>

### Bekämpfung der sozialen Ungleichheit

Letztendlich muss Polen die soziale Ungleichheit in Schach halten. Mehr Gleichheit ist eine wichtige Zutat für kurzfristiges (indem es die effektive Nachfrage ankurbelt)

9. Weltbank 2012.

10. Weltbank (2011): Europe 2020. Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills and Innovation.



und langfristiges Wirtschaftswachstum sowie für das allgemeine Wohlbefinden. In Polen hat die Ungleichheit in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich zugenommen. Der Gini-Koeffizient liegt heute bei 0.34 und damit oberhalb des EU-Durchschnitts von 0.30. Die schlimme Lage der unteren 10 Prozent der Gesellschaft ist beunruhigend: Zwischen 2008 und 2011 stiegen ihre Einkommen in geringerem Umfang als in allen anderen Bereichen der Gesellschaft und in sehr viel geringerem Umfang als die Einkommen der oberen 10 Prozent. Um dieses Problem zu lösen, muss Polen Maßnahmen treffen – ein progressiveres Steuersystem, klüger organisierte Sozialhilfe, ein verbessertes Weiterbildungssystem –, mit denen die Einkommen der unteren 10 und der unteren 40 Prozent stärker ansteigen als die Einkommen der übrigen Teile der Gesellschaft, und mit denen der Gini-Koeffizient, der übrigens ebenso regelmäßig erhoben werden sollte wie das BIP, unter 0.30 fällt.

## Schlussfolgerungen und politische Empfehlungen

Polen geht es so gut wie nie. Die Höhe der Einkommen, die Lebensqualität und das Niveau an Zufriedenheit lagen seit dem 16. Jahrhundert nie näher an dem Stand der entwickelten Länder in Westeuropa.

Der Konvergenzprozess mit dem Westen könnte sich jedoch verlangsamen und schließlich zum Stillstand kommen, wenn das derzeitige Wachstumsmodell, das auf Technologieimport, nichttechnologischen Verbesserungen und dem Einsatz einfacher Reserven der Nach-Transformationsphase basiert, zu einem Ende gelangt. Die wirtschaftliche Abschwächung in diesem Jahr, die zu den niedrigsten Wachstumsraten der vergangenen zwanzig Jahre führte, sowie immer schwächere wirtschaftliche Erholungsphasen deuten darauf hin, dass die ökonomischen Fundamentaldaten schlechter werden.

Dennoch braucht das Land ein neues Wachstumsmodell. Zunächst hätte die polnische Regierung Schritte einzu-

leiten, um die inländischen Spareinlagen zu erhöhen mit dem Ziel, die Abhängigkeit von ausländischem Kapital zu verringern und die Investitionen anzukurbeln. Außerdem wird es darum gehen, die Erwerbsbeteiligung zu steigern, für mehr Immigration zu sorgen, Innovationen zu fördern, den Bankensektor weiterhin streng zu beaufsichtigen, die beruflichen Fertigkeiten in der Bevölkerung zu steigern und den realen Wechselkurs auf einem wettbewerbsfähigen Niveau zu halten. Darüber hinaus müsste die Regierung versuchen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen so zu verbessern, dass sich Polen unter den ersten 30 Staaten in der weltweiten »Doing Business«-Rangliste wiederfindet. Schließlich sollte Polen die Erträge der EU-finanzierten Investitionen steigern, die weitere Integration in den Binnenmarkt besonders in den Bereichen E-Commerce und Dienstleistungen vorantreiben und die Erweiterung der Europäischen Union unterstützen, unter anderem zuerst durch die Ausdehnung von Freihandelsabkommen auf Staaten wie die Ukraine oder die Türkei.

Im Gegensatz zur aktuellen Praxis dürfen alle hier vorgeschlagenen politischen Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf ihren Einfluss auf das Wachstum des BIP bewertet werden, sondern auch im Hinblick darauf, wie sie sich auf das soziale Wohlbefinden und das gesellschaftliche Glück auswirken. Es sollten nur diejenigen Maßnahmen implementiert werden, die jeden dieser drei Indikatoren verbessern (oder sie zumindest nicht unterminieren).

Längerfristig sollte sich die polnische Wirtschaftspolitik – während die Konvergenzlücke zwischen Polen und dem westlichen Europa immer weiter schrumpft – zunehmend auf die Ziele des sozialen Wohlbefindens und der Zufriedenheit konzentrieren. Dabei müsste es vor allem auch um mehr freie Zeit gehen, besonders wenn sie produktiv genutzt wird. Schließlich besteht der Sinn und Zweck von Wirtschaftswachstum darin, produktiv genug zu werden, um immer weniger arbeiten zu können und immer mehr Freizeit zu haben. Genug ist genug – das sollten die Polen rechtzeitig lernen. Es gibt ein Leben nach der Arbeit.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

### Über den Autor

**Dr. Marcin Piatkowski** ist Assistant Professor of Economics an der Kozminski Universität in Warschau, Polen.

ISBN 978-3-86498-714-4