

Polen

Politische und wirtschaftliche Gefährdungen der Transformation

von Klaus Grimm

April 1992

- * *Das Ergebnis der Parlamentswahlen: Ein Votum gegen den Reformkurs*
- * *Zersplitterung des Zentrums, Stärkung der rechten und linken Flügel*
- * *Die Regierung Olszewski unter hohem Erwartungsdruck*
- * *Der Staatshaushalt: Ein strategischer Reformengpaß*
- * *Ein Lichtblick: Der private Sektor*
- * *Fehlen einer Struktur- und Regionalpolitik*

1. Das Wesentliche auf einen Blick

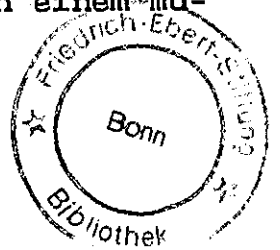
* Zu einer guten Reformstrategie gehört, daß sie politisch und sozial durchsetzbar ist. Das vom ökonomischen Neoliberalismus inspirierte radikale Wirtschaftsreformprogramm Polens, das mit dem Namen Balcerowicz verbunden ist, ist trotz zahlreicher Aufweichungserscheinungen nach zwei Jahren in ernsten Schwierigkeiten. Die alte Produktion bricht schneller zusammen als Neues nachwächst - mit entsprechenden sozialen und politischen Folgen. Die polnische Bevölkerung hat in den ersten wirklich freien

Parlamentswahlen nach dem Kriege, die am 27. Oktober 1991 stattfanden, nicht nur die Regierung Bielecki abgewählt, sondern auch und vor allem eine Reformstrategie, der zehn Monate früher bereits die Regierung Mazowiecki zum Opfer gefallen war.

* Genau genommen sind es die sozialen Kosten des monetären Stabilisierungsprogramms, mit dem die eigentlichen Wirtschaftsreformen erst eingeleitet werden sollten, die nun zur Destabilisierung des ohnehin fragilen politischen Systems beitragen und Polen an den Rand der Unregierbarkeit brachten. Nach einem mü-

C93-172

C93-172



hevollen Suchprozeß konnte der neue polnische Ministerpräsident Olszewski unmittelbar vor Weihnachten eine Regierung bilden. Die sie tragende Vier-Parteien-Koalition aus Zentrumsallianz, Christlich-Nationaler Union und zwei Bauernparteien hat keine Mehrheit im Abgeordnetenhaus und ist damit auf das Wohlwollen anderer Parteien angewiesen. Balcerowicz gehört diesem Kabinett nicht mehr an. Nur Außenminister Skubiszewski hat auf dringliches Bitten des Staatspräsidenten Walesa sein Amt beibehalten. Trotz der Ankündigung Olszewskis, er wolle eine "überparteiliche Regierung fachlicher und moralischer Autoritäten" bilden, weist seine Kabinettsliste nur wenige Namen der ersten Garnitur auf.

* Die neue Regierung sprach sich wie ihre beiden Vorgängerinnen für Soziale Marktwirtschaft aus. Zu mehr als Krisenmanagement wird es aber auf absehbare Zeit nicht reichen. Der bisherigen Regierung warf Olszewski schwere wirtschaftspolitische Fehler vor: Sie habe es versäumt, die alten Strukturen zu beseitigen und die Rezession zu bekämpfen. Wirtschaftspolitik solle nicht länger von der Berücksichtigung sozialer Erfordernisse Abstand nehmen. Die neue Regierung tritt für vermehrte Staatsausgaben zu-

gunsten der privaten Bauern und der Staatsbetriebe ein. Niemand weiß, wie ein solch kostenträchtiges Programm zu finanzieren ist.

Die Regierung Olszewski hat ein schweres Erbe übernommen. Zwar ist die Jahresinflationsrate auf ca. 70% abgesenkt worden. Gleichzeitig jedoch hat der Staatshaushalt infolge einer überzogenen Restriktionspolitik eine dramatische Verschlechterung zu verzeichnen. Nach einem vorübergehenden Positivsaldo (März 1990 bis Januar 1991) muß aufgrund der zunehmenden Leistungsschwäche der Staatsbetriebe mit einem Haushaltsdefizit von etwa 31 Billionen Zloty (etwa 4,4 Mrd. DM) gerechnet werden. Dieser Wert entspricht etwa 3,3% des BIP oder 17% der Staatsausgaben. Es wird prognostiziert, daß dieses Defizit 1992 auch ohne das angekündigte Sozialprogramm auf 60-80 Billionen Zloty anwachsen kann und nur über 4-5 Jahre auszugleichen ist. Betrachtet man diese Zahlen vor dem Hintergrund

* eines Sozialprodukts, das auch 1991 real um etwa 10% schrumpfte,

* einer Industrieproduktion, die in diesem Zeitraum um etwa 14-15% zurückging,

* eines Anstiegs der Arbeitslosenquote von 6 auf über 11% (2,1 Millionen),

* einer öffentlichen Verschuldung im Inland von 116 Billionen Zloty; und

einer Auslandsverschuldung von etwa 44 Mrd. US-Dollar,

so gewinnt man eine begrenzte Vorstellung von dem Berg an Problemen, mit dem die neue

Regierung konfrontiert ist - und dies bisher ohne erfolgversprechendes Konzept. Die wenigen positiven Meldungen zum Jahresabschluß 1991 - günstige Entwicklungen im privaten Sektor, Initiativen und begrenzte Dynamik auf kommunaler Ebene, Erfolge bei der Inflationsbekämpfung, eine positive Außenhandelsbilanz und einiges mehr - verblassen vor diesem Hintergrund schnell.

2. Die politische Lage: Polen am Rand der Unregierbarkeit

Die im Dezember 1990 nach der Wahl Walesas zum Staatspräsidenten gebildete Regierung Bielecki war von vornherein als Übergangsregierung deklariert worden. Vorgezogene Parlamentswahlen sollten zunächst im Mai 1991 durchgeführt werden und wurden dann auf den Oktober verlegt. Bereits ab Frühjahr überschatteten daher die Vorbereitungen zu den ersten vollständig freien Wahlen zum polnischen Parlament die politische Landschaft. Parteien wurden gegründet, Koalitionen vereinbart, die Regierungstätigkeit litt zunehmend unter der Lähmung des Parlaments. Die am Runden Tisch vom Frühjahr 1989 beschlossene 65%-Mehrheit des postkommunistischen

Lagers im Sejm hatte wenig Interesse an dem Machtverlust, der von Neuwahlen zu erwarten war. Die 35%-Minderheit des alten "Solidarnosc"-Lagers im Sejm wiederum setzte 1991 den im Vorjahr begonnenen Differenzierungs- und Spaltungsprozeß fort und war daher im erheblichen Maße mit Profilfindung und internen Konflikten beschäftigt. Die mangelnde Unterstützung durch das Parlament und die zu langsame Gesetzgebungsarbeit veranlaßten Bielecki folgerichtig im September, dem Parlament seinen Rücktritt anzubieten - natürlich auch mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen. Dieser Antrag wurde abgelehnt, ebenso die von Bielecki dann beantragten

Sondervollmachten zur Beschleunigung der institutionellen Reformen.

Von den 65 Parteien und politischen Gruppierungen, die sich für die Oktober-Wahlen qualifiziert hatten, sind nun 29 Parteien im Parlament vertreten, 11 von ihnen mit nur einem Mandat. Entgegen den Wahlvorhersagen gab es am Schluß ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen der Demokratischen Union mit ihrem Spitzenkandidaten Mazowiecki und dem postkommunistischen Bündnis der Demokratischen Linken. Die Demokratische Union erhielt schließlich 12,31% der Stimmen und 62 Sitze, die Postkommunisten 11,98% und 60 Sitze. Es folgte die Katholische Wahlaktion mit 49 Sitzen, die Polnische Bauernpartei/Programmbündnis mit 48, die Konföderation Unabhängiges Polen mit 46, die Zentrumsallianz mit 44 und der Liberal-Demokratische Kongreß mit 37 Stimmen. Die Gewerkschaft "Solidarnosc", die sich für viele überraschend ebenfalls zur Wahl stellte, erhielt 27 Mandate, die deutsche Minderheit, ebenfalls überraschend 7 Mandate (dazu 1 Sitz im Senat). Von den sozialdemokratischen Gruppierungen aus dem "Solidarnosc"-Lager erhielt die "Solidarität der Arbeit" Ryszard Bugajs 4 Sitze und die "Demokratisch-Soziale

Bewegung" Bujaks 1 Mandat. Die Wahlbeteiligung betrug nur 43,2%.

Im Links-Rechts-Spektrum - das in Polen nur von begrenztem analytischem Wert ist - erbrachten die Wahlen eine starke Zersplitterung in der politischen Mitte bei starken Flügelbildungen links wie rechts. Die geringe Wahlbeteiligung wie auch der Beinahe-Wahlgewinn der Postkommunisten lassen darauf schließen, daß das Protestwählerpotential wie auch Resignation und Desorientierung in der Bevölkerung gegenüber den Präsidentschaftswahlen vom vergangenen Herbst noch gestiegen sind. Waren die nur teilweise freien Wahlen vom Juni 1989 noch ein beeindruckendes Referendum gegen das kommunistische System gewesen, so sind sowohl die Präsidentschaftswahlen als auch die jüngsten Parlamentswahlen - mit zunehmender Deutlichkeit - ein Votum gegen den Reformkurs, genauer, gegen die sozialen Kosten dieses Kurses.

Die Zersplitterung der Parteien der Mitte und ihre Unfähigkeit, eine tragfähige Koalition zu schmieden, haben dafür gesorgt, daß das Land in einer ausgeprägten sozio-ökonomischen und politischen Krisensituation ohne klar strukturierte Macht- und

Mehrheitsverhältnisse und ohne eine auch bei unpopulären Entscheidungen durchsetzungsfähige Regierung bleibt. Da die Regierung Olszewski und die sie tragende Vierer-Koalition aus Mitte-Rechts-Parteien im Sejm über keine formale Mehrheit verfügt, werden Kompromisse und "Geschäfte auf Gegenseitigkeit" an der Tagesordnung sein müssen. Bezeichnend für die Situation ist ja, daß in der Kabinettsliste nicht nur Vertreter der Demokratischen Union und der Liberalen fehlen, also der Parteien der ersten nichtkommunistischen Ministerpräsidenten nach der Wende in Polen, sondern auch daß die aus den Wahlen hervorgegangenen fünf stärksten Gruppierungen an der Regierung nicht beteiligt sind. Die größte Zahl an Ministern stellen vermutlich die Christlich-Nationale Vereinigung und die Zentrumsallianz. Erstere erhielt jedoch nur 2,4% und letztere nur 3,3% der abgegebenen Stimmen. Beide stehen der katholischen Kirche nahe. Die von Olszewski angekündigte "überparteiliche Regierung fachlicher und moralischer Autoritäten" läßt auch unter fachlichen Gesichtspunkten zu wünschen übrig. Die Kabinettsliste enthält mit wenigen Ausnahmen politische Neulinge, die fachlich nur wenig oder gar nicht ausgewiesen sind.

Die Regierungskoalition hat während des Wahlkampfes weitreichende Versprechungen gemacht. So wird die neue Regierung unter starkem Druck stehen, die Realeinkommen und Konsumchancen der breiten Bevölkerung kurzfristig zu erhöhen, ohne daß eine solche Politik in Anbetracht des zusammenbrechenden Staatssektors eine reale wirtschaftliche Grundlage hätte. Nach Meinungsumfragen steht inzwischen, wenn es um Wünsche an die Regierung geht, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an erster Stelle, gefolgt von Hilfen für die Landwirtschaft und Unterstützungsmaßnahmen für die "Armen" allgemein. Erst nach weiteren sozial- und einkommenspolitisch motivierten Programmpunkten wird die Bekämpfung der Inflation als notwendig angesehen.

Trotz der sozial- und verteilungspolitisch geprägten Erwartungshaltung der Bevölkerung an die Politik und trotz des Wahlerfolgs der Postkommunisten lehnt der weitaus überwiegende Teil der polnischen Bevölkerung weiterhin das eben überwundene kommunistische System mehr oder weniger deutlich ab. Keine große Akzeptanz konnten bisher auch die Parteien und politischen Gruppen aus dem "Solidarnosc"-Lager finden, die sich als "sozialdemokratisch"

bezeichnen. Auch dieser Begriff ist in Osteuropa durch das alte System belastet. Auf der anderen Seite jedoch konnten ideologisch unverdächtige christlich-nationale Parteien in Polen gerade dadurch, daß sie soziale Programmpunkte im Wahlkampf aufgriffen und damit einer Grundstimmung in der Bevölkerung entsprachen, an Boden gewinnen. Wären die Zentrum-Rechts-Parteien in Polen nicht so zerstritten, hätte die gegenwärtige Regierung unter ideologisch-programmatischen Gesichtspunkten eine weit breitere politische Basis. Unter sozial- und einkommenspolitischen Gesichtspunkten "linke" Inhalte gehen bei diesen Parteien programmatische Verbindungen mit christlich-nationalen Elementen ein. Das politische Programm solcher christlich-sozialen Gruppierungen entspricht gegenwärtig zweifellos einer relativ starken Strömung im katholischen Po-

len. Ob es auf dieser Grundlage gelingt, eine praktische Wirtschaftspolitik zu gestalten, die den Erfordernissen der Transformation genügt, sei dahingestellt.

Vor dem Hintergrund solcher programmatischen Verbindungen "linker" und "rechter" Politikinhalt ist in jüngerer Zeit häufig von einer Art "Peronismus" die Rede, die in den krisengeschüttelten Ländern des östlichen Zentral-europa günstigen Nährboden finde. Neben anderen Voraussetzungen würde hierzu in Polen zumindest der charismatische Führer fehlen. Wie die Präsidentschaftswahlen zeigten, gibt es bei einem nicht unerheblichen Teil der polnischen Bevölkerung in dieser schwierigen Übergangsphase einen gewissen Hang zu einer solchen starken Persönlichkeit, sie ist jedoch - auch in Gestalt des gegenwärtigen Staatspräsidenten - nicht in Sicht.

3. Der Stand der Wirtschaftsreform: Staatshaushalt, privater Sektor und Strukturpolitik

Der Staatshaushalt wieder im Defizit - ein strategischer Reformengpaß

Die Entwicklung des polnischen Staatshaushalts hat seit 1989 eine Wellenbewegung durchgemacht, deren Ursachen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Effekten des monetären Stabilisierungsprogramms stehen, und die gerade von daher besonders problematisch ist. Eines der strategischen Hauptziele der monetären Stabilisierungspolitik bestand neben dem Abbau des Geldüberhangs und der verdeckten Inflation in der Überwindung des chronisch defizitären Staatshaushalts. Dies gelang nach Beginn des monetären Restriktionskurses im Januar 1990 zunächst relativ schnell. Gemessen in Prozentanteilen der Staatsausgaben stieg zwar zunächst das Haushaltsdefizit von 11% im Dezember 1989 auf 37% im Januar 1990 steil an, sank jedoch anschließend rasch und konnte bereits im März 1990 in einen positiven Saldo von 11% verkehrt werden. Bereits ab Juni 1990 nahm jedoch der Haushaltsüberschuß wieder ab und mündete im Februar 1991

in ein Defizit von 2%. Das Defizit erweiterte sich im März auf 10% und im April auf 12%. Mit geringen Schwankungen wurde dieses Negativniveau bis Herbst 1991 gehalten. Dann stieg es weiter und erreichte zum Jahresende einen Wert von 17%. Es entspricht damit 3,3 bis 5% des Sozialprodukts.

Nun hat auch der deutsche Staatshaushalt gegenwärtig aufgrund der Belastungen, die aus der sozialen und wirtschaftlichen Integration der beiden Teile Deutschlands herrühren, ein Defizit in Höhe von 5% des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen. Dies ist ein sehr hoher Prozentsatz, entscheidend aber ist letztlich, wie ein solches Defizit finanziert wird, wodurch es verursacht ist, und wie sich seine weitere Entwicklung gestaltet.

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Haushaltssituation in Polen wahrlich dramatisch. Eine Reihe polnischer Experten hält eine weitere Schrumpfung des Sozialprodukts um 11% im Jahre 1992 für eine realistische Annah-

me. Wird gleichzeitig davon ausgegangen, daß die Staatsausgaben auf dem Niveau von 1991 gehalten werden können - ein Niveau, das bereits infolge der rezessionsbedingten Haushaltskürzungen sehr niedrig ist -, so würde das Haushaltsdefizit bereits 26% der Haushaltsausgaben entsprechen oder mehr als 8% des Bruttoinlandsprodukts. In absoluten Zahlen würde dies bedeuten, daß sich das Haushaltsdefizit des Jahres 1991 in Höhe von etwas über 30 Billionen Zloty auf über 80 Billionen Zloty ausweiten könnte. Selbst wenn alle möglichen - insgesamt sehr begrenzten - Formen der nicht-inflationären Defizitfinanzierung (über öffentliche Anleihen, Bankkredite etc.) herangezogen würden, wäre das Ausmaß an unvermeidlichen Budgetkürzungen so erheblich, daß die daraus resultierenden sozialen Belastungen von der Bevölkerung kaum akzeptiert werden würden.

Die polnischen Experten, die zu einem solchen düsteren Szenarium gelangen, sehen allerdings keinen anderen Ausweg als die Abwärtsentwicklung der polnischen Wirtschaft irgendwie zu stoppen und insbesondere den Industriesektor relativ kurzfristig auf Wachstumskurs zu zwingen. Angesprochen sind hierbei insbesondere die

Staatsunternehmen, wobei realistischerweise nicht erwartet werden kann, daß für die Mehrzahl dieser Unternehmen eine rasche Privatisierung und eine spürbare Effizienzsteigerung in kurzer Zeit erreichbar ist. Ökonomisches Wachstum im nennenswerten Umfang wird in Polen in den nächsten Jahren nicht möglich sein, wenn nicht der öffentliche Sektor als öffentlicher Sektor zu einer erheblichen Ausweitung seiner verkauften Produktion gelangt. Davon abgesehen wird eine unmittelbare Konsequenz der Privatisierung erhöhte Arbeitslosigkeit sein, die die angespannte Haushaltslage noch weiter verschärft.

Überlegungen, die davon ausgehen, daß große Teile des Staatssektors auf absehbare Zeit unvermeidlich fortbestehen werden, implizieren auch eine Kritik am ursprünglichen Reformkurs, der auf der Annahme einer raschen Privatisierung des Staatssektors beruhte und die Veränderung der Eigentumsform zum zentralen Element eines autonomen, marktgetragenen Umgestaltungsprozesses machte. Wenn aber die Bedeutung des Staatssektors für die polnische Wirtschaft auch auf mittlere Sicht betont wird, verbirgt sich darüber hinaus jedoch auch für die Umstrukturierungsperiode, in der das

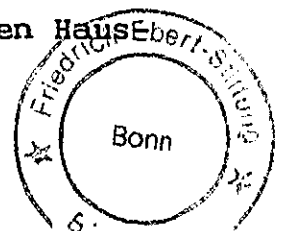
polnische Wirtschaftssystem weder ganz Plan noch ganz Markt ist, eine haushalts- und fiskalpolitische Problematik von erheblicher Brisanz. Nach dem polnischen Haushaltsgesetz sollten die Staatsunternehmen nicht weniger als 84% der Einnahmen des Staatshaushalts aufbringen. Bereits Ende August 1991 beliefen sich die Steuerschulden der Staatsbetriebe jedoch wegen Zahlungsunfähigkeit auf 18,5 Billionen Zloty (bei einem, wie schon erwähnt, Haushaltsdefizit des Staates von etwas über 30 Billionen Zloty für das ganze Jahr). Über 1900 Unternehmen verloren ihre Kreditwürdigkeit. Da eine weitere Verschlechterung der finanziellen Situation der Staatsbetriebe erwartet wird, ohne daß der private Sektor nennenswert zur Entlastung des Haushalts beitragen könnte, sind keine kurzfristigen Lösungen dieser akuten staatlichen Finanzkrise erkennbar.

An dieser Stelle nun stellt sich wieder die Frage nach den Ursachen dieser Krise. Daß sie letztlich der Ineffizienz zentralverwaltungswirtschaftlicher Produktionsstrukturen zuzuschreiben ist, liegt auf der Hand. Auf der anderen Seite gab es jedoch noch 1989 immerhin ein reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,5%. 1990 gin-

gen die verkaufte Industrieproduktion um 24%, das Nationaleinkommen um 11,6% zurück. Die Zahlen für 1991 wurden bereits genannt (minus 14 bis 15% für die Industrieproduktion und etwa minus 10% für das reale Sozialprodukt). Auch das Investitionsvolumen hat 1991 erneut stark abgenommen, etwa um 10%.

Dieser Rückgang von Produktion und Investitionstätigkeit war in dieser Schärfe von den Wirtschaftsreformern nicht gewollt und nicht erwartet worden. Aus ihm erklärt sich jedoch auch die erwähnte Wellenbewegung, die der monatliche Saldo des Staatshaushalts seit 1989 aufweist. Die Anstrengungen der Regierung um einen Haushaltsausgleich - auch auf dem Wege einer Liquiditätsabschöpfung bei den Betrieben über hohe Steuersätze und verstärkte Gewinnabführung, bei gleichzeitiger Aufrichtung einer "Nachfragebarriere" - hatten nach Anfangserfolgen schon nach einem Jahr den paradoxen Effekt eines erneuten, nun reformpolitisch erzeugten Defizits. Es gibt kaum einen Zweifel daran, daß die Finanzsituation des Staates gegenwärtig noch ernster ist als zu Beginn des Reformprozesses vor zwei Jahren.

Es war das Anliegen der Reformen, die chronischen Haus-



haltsdefizite der Vorjahre durch eine starke Kürzung der Staatsausgaben abzubauen. Im Jahre 1990 waren die Ausgabenkürzungen tatsächlich beträchtlich größer als die Verringerung der Staatseinnahmen infolge des Stabilisierungsprogramms. Finanzminister Balcerowicz sprach daher noch im Februar 1991 im Parlament von "gesunden öffentlichen Finanzen", obwohl sie zu jenem Zeitpunkt bereits "krank" waren, wie die Zeitreihe der monatlichen Haushaltssalden zeigt. Wenig später wurde dann offenkundig, daß die Haushaltseinnahmen sehr viel steiler zurückgingen als die Ausgaben.

Diese Entwicklung der Staatsfinanzen in Polen bereits in der ersten Phase des Transformationsprozesses kann von weitreichender Bedeutung für die Reformstrategie auch in anderen Ländern Zentral- und Osteuropas sein. Monetäre Stabilisierung und Abbau des Geldüberhangs als Erbe des Kommunismus ist in allen diesen Ländern unverzichtbar. Wie aber kann eine solche Stabilisierung so gestaltet werden, daß die durch sie ausgelösten unvermeidlichen Rezessionserscheinungen ökonomisch und sozial nicht zu Gegeneffekten führen, die das Reformwerk insgesamt in Frage stellen. Es ist eine offene Frage, wie die neue polnische

Regierung ohne massive ausländische Finanzhilfen ihren Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und politischen Stabilisierung des Landes leisten kann. Das deutsche Beispiel wirft auch hier ein bezeichnendes Licht auf die Situation, sind doch allein im Jahre 1991 nicht weniger als 113 Mrd. DM an Transferleistungen nach Ostdeutschland geflossen, von denen allein 76,5 Mrd. DM einkommensrelevant an private Haushalte gingen. Die Ausgaben der neuen Bundesländer und Gemeinden betragen, je Einwohner gerechnet, 1991 bereits 95% der Pro-Kopf-Ausgaben der westlichen Gebietskörperschaften, was selbstverständlich in keinem Verhältnis zu deren Steuereinnahmen steht. Man übertrage dies auf den polnischen Bedarf - bei einer Bevölkerung von ca. 38 Mio. Der Mangel an einer solchen finanziellen Absicherung des Reformwerks kann Polen und andere Länder dazu zwingen, den Transformationsprozeß wesentlich zu verlangsamen - im ungünstigsten Falle über eine kritische Grenze hinaus.

Der private Sektor

Nach Auffassung der nun ausgeschiedenen Industrieministerin Bochniarz haben die meisten Staatsunternehmen in den letzten zwei Jahren so

gut wie keine Anstrengungen unternommen, um sich an die neuen Bedingungen anzupassen. Unter Bedingungen einer schwachen Inlandsnachfrage, einer stark ansteigenden Importkonkurrenz, einer Schrumpfung der Exportgewinne und drastisch verringerter Möglichkeiten für Ostexporte warten sie darauf, daß der harte Restriktionskurs der Regierung in Anbetracht wachsender Probleme fehlschlägt und die guten alten (Subventions-)Zeiten zurückkehren. Auf der anderen Seite ist zunehmend die Rede von der Dynamik des privaten Sektors. Um die gegenwärtige Bedeutung dieses Sektors für die Gesamtwirtschaft richtig einschätzen zu können, muß jedoch differenziert werden.

Im Jahre 1989, dem Jahr vor dem Beginn der Reformen, erzeugte der nicht-landwirtschaftliche private Sektor 7,4% des nationalen materiellen Outputs und beschäftigte 7,4% der Erwerbstätigen. Traditionell waren dabei private Firmen vor allem in der Bauindustrie, im Handel und im Dienstleistungsbereich etabliert. Mit der Reformpolitik und den mit dieser verknüpften Steuervergünstigungen für private Unternehmen wurden allein 1990 etwa 360.000 neue private Firmen gegründet. Allerdings sorgten eine restriktive Geld- und Kredit-

politik, Mieterhöhungen, rasch ansteigende Energiepreise und Produktionskosten sowie massiv einströmende kompetitive Importgüter dafür, daß eine hohe Zahl der privaten Firmen aufgeben mußte. Meistens handelte es sich hier um Klein- und Kleinstunternehmen.

Dennoch beschäftigte der private Sektor 1990 bereits 15,7% der Erwerbstätigen und erzeugte 13,4% des nationalen Outputs. Im gleichen Zeitraum sank die Produktion des staatlichen Sektors um 23%. Dominant unter den neu etablierten Firmen waren Handelsbetriebe. 96% aller Unternehmen im Privatsektor Polens sind Eigentum natürlicher Personen. Die Zahl solcher Kleinunternehmen beträgt heute knapp 1,4 Mio. Von ihnen genießen über 1,1 Mio. Steuervergünstigungen oder vollständige Steuerbefreiung. Auf den relativ geringen Beitrag des Privatsektors zum Staatshaushalt wurde bereits hingewiesen. Diese Firmen im Eigentum natürlicher Personen beschäftigen annähernd 2,5 Mio. Menschen, Eigentümer, Familienmitglieder dieser Eigentümer und Angestellte eingeschlossen. Die meisten dieser Unternehmen operieren im Handel und Servicebereich (40,3%). Industriefirmen stehen mit 22,5% an zweiter Stelle, dann folgt der Bau-

sektor mit 12,5% sowie verschiedene Dienstleistungen und das Transportgewerbe.

Wird also in Polen immer wieder auch propagandistisch darauf hingewiesen, daß sich seit Reformbeginn die Gesamtzahl der privaten Unternehmen mit 1,4 Mio. fast verdoppelt hat, so muß diese Zahl auch mit obigem Vorbehalt verstanden werden. Richtig ist, daß sich mittlerweile etwa drei Viertel aller Einzelhandelsgeschäfte in privater Hand befinden und von diesen vier Fünftel des Einzelhandelsumsatzes erwirtschaftet werden. Der Output der privaten Industrie hat in den ersten drei Quartalen 1991 gegenüber der Vorjahresperiode um 8,4% zugenommen, nachdem er bereits im Vorjahr ein ähnlich gutes Ergebnis erzielt hatte. Daß der private Sektor inzwischen bereits 22% zum industriellen Output des Landes beisteuert, erklärt sich allerdings zu einem erheblichen Maße aus der gleichzeitigen rasanten Schrumpfung der Industrieproduktion des staatlichen Sektors. Bereits vor der Reform (1989) hatte der Anteil der Privatindustrie 16% betragen. Hinzu kommt, daß seit Beginn 1991 kooperative sowie Erwerbsbetriebe sozialer und religiöser Organisationen statistisch nicht mehr den Staatsbetrieben zugeschlagen

werden, sondern ebenfalls als Privatbetriebe gelten.

Insgesamt gesehen stellt jedoch die Entwicklung im nicht landwirtschaftlichen privaten Sektor einen der wenigen Lichtblicke der polnischen Wirtschaft in dieser schwierigen Phase dar - speziell wenn man die desolante Situation des Staatssektors daneben stellt. Der private Sektor ist in der allgemeinen Rezession das einzige Wirtschaftssegment, das in Teilen Anzeichen einer Erholung erkennen läßt. Die Expansion dieses Sektors wird allerdings durch Kapitalmangel und die strikte Stabilisierungspolitik der Regierung erheblich behindert.

Sektorale und regionale Strukturpolitik

Wie für die ehemalige DDR, so ist auch für Polen zu erwarten, daß die wirtschaftliche Wende im Transformationsprozeß nicht vom verarbeitenden Gewerbe ausgeht, sondern von Wirtschaftszweigen, die überwiegend für den lokalen Bedarf Leistungen anbieten, und deren Angebot nur in geringem Maße durch Importe substituiert werden kann. Zu solchen Wirtschaftszweigen gehören die Dienstleistungsbranchen und vor allem auch die Bauwirtschaft. Gerade mit Blick

auf den aufblühenden privaten Handel in Polen ist jedoch darauf hinzuweisen, daß auch in Polen die grundlegende wirtschaftliche Wende erst dann erreicht ist, wenn für den Handel eine eigene industrielle Basis geschaffen ist. Der Import von Industriewaren kann nicht überwiegend aus Einnahmen des Dienstleistungssektors bezahlt werden. Gerade mit zunehmender europäischer und weltweiter Integration der polnischen Wirtschaft muß der Aufbau insbesondere einer modernen verarbeitenden Industrie ein vorrangiges strategisches Ziel sein. Der Hinweis darauf, daß sich die Entwicklung der polnischen Westexporte auch 1991 günstig gestaltete und in den ersten drei Quartalen einen Anstieg um 17,3% verzeichnen konnte, ist hier wenig hilfreich, ist doch die Güterstruktur solcher Exporte eher die eines Entwicklungslandes. Erfreulich ist allerdings auch hier, daß die polnischen privaten Unternehmen auch im Außenhandel eine immer größere Rolle spielen. Sie waren 1991 mit 21,3% an den polnischen Exporten beteiligt - und mit 45,8% an den Importen. Allerdings sind es hier erneut spezialisierte Handelsunternehmen und weniger private Industriebetriebe, die sich im Außenhandel betätigen.

Eine aktive Strukturpolitik mit sektoraler oder regionaler Orientierung war bisher nicht Bestandteil des polnischen Reformprogramms. Allzu sehr war man mit der makroökonomischen Stabilisierung im monetären Bereich befaßt, allzu sehr stand wohl auch die vorherrschende neoliberale Wirtschaftsphilosophie einer solchen staatlichen Tätigkeit entgegen. Mit den Bemühungen um ein Privatisierungsprogramm und der Strukturanpassung des öffentlichen Sektors an die Erfordernisse des Marktes glaubte man, bereits die effizienteste Form staatlicher Strukturpolitik gewählt zu haben. Eine passive, auf Erhaltung zielende Strukturpolitik allerdings gab und gibt es in Gestalt der Subventionierung notleidender Staatsbetriebe auch weiterhin. Allerdings sollte diese Subventionierungspraxis nach Vorstellung der bisherigen Regierung zunehmend zurückgefahren werden. All dies wird sich möglicherweise mit der neuen Regierung und unter dem Druck der sie tragenden politischen Kräfte zumindest in einigen Aspekten ändern.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird die Kontroverse darüber, ob in Anbetracht der Schwierigkeiten der Privatisierung und der desolaten Staatsfinanzen der Sanierung

von Staatsunternehmen in vielen Fällen der Vorzug vor der Privatisierung gegeben werden sollte, an Intensität zunehmen. Selbst die Treuhandanstalt ist unter ungleich besseren Rahmenbedingungen und bei weitaus größeren Privatisierungserfolgen in jüngerer Zeit immer häufiger mit solchen Anforderungen konfrontiert worden. Zwar konnte auch die Treuhandanstalt von etwa 10.000 Unternehmen bisher "nur" knapp 3.800 Unternehmensverkäufe und Unternehmensteilverkäufe tätigen. In Polen jedoch vollzieht sich die Überführung von Staatsbetrieben in privates Eigentum noch sehr viel langsamer. Dies gilt insbesondere für die sogenannte "große Privatisierung", die mittlere und Großbetriebe betrifft. Folgt man der nun abgelösten Industrieministerin Bochniarz, so ist die Zahl der echten Voll- oder Teilverkäufe von staats-eigenen Unternehmen an Investoren aus dem In- und Ausland sehr klein. Unter den Großbetrieben sind es vermutlich weniger als 10. Vielfach handelt es sich nur um die Auslagerung von Teilen der Produktion durch ehemalige Firmenmitarbeiter.

Der geringe bisherige Erfolg der "großen Privatisierung" dürfte zum einen auf den chronischen Kapitalmangel im Inland zurückzuführen sein,

zum anderen jedoch auf die veralteten Produktionsanlagen bei überhöhter Personalausstattung und den überwiegend geringen Marktchancen der Produkte. Eher aus sozialpolitischen Gründen ist, wie in anderen Ländern, auch in Polen zusätzlich zum staatlich organisierten Verkauf von Unternehmen eine kostenlose Verteilung von Anteilscheinen an die Bevölkerung und die Belegschaften vorgesehen. Allerdings ist das entsprechende Gesetz inzwischen auf parlamentarischen Widerstand gestoßen. Ein großer Teil der nicht unmittelbar privatisierten Staatsunternehmen soll darüber hinaus zunächst in die Rechtsform von Aktiengesellschaften überführt werden, bei denen der Staat vorläufig einziger Eigentümer bleibt.

Über solche Veränderungen der Eigentumsform und der Unternehmensverfassung hinaus gibt es, wie gesagt, bisher in Polen keine systematische "Strukturpolitik". Es herrscht keine Klarheit darüber, welche Rolle der Staat bei der Umstrukturierung und beim Neuaufbau der Wirtschaft übernehmen sollte. Wie in Ostdeutschland stehen sich auch in Polen zwei grundverschiedene Konzeptionen gegenüber. Eine Konzeption ist stärker von den Ideen des Wirtschaftsliberalismus ge-

prägt und wettbewerbsorientiert. Der Staat gibt steuerliche Anreize für Investitionen und sorgt für einen zügigen Ausbau der Infrastruktur. Mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln fördert er vordringlich Schulung und Qualifizierung. Den Rest überläßt er weitgehend dem Markt. Die andere Konzeption zieht ein stärkeres staatliches Engagement vor. Sie ist stärker erhaltungs- und sanierungsorientiert. Diese Konzeption weist dem Staat beim Abbau der alten und beim Aufbau der neuen Arbeitsplätze eine aktive Rolle zu, auch um die notwendige Anpassung für den einzelnen auf ein verträgliches Maß zu begrenzen.

Dem Staat fehlen gegenwärtig für beide Konzeptionen die Finanzmittel. Allerdings gibt es eine ganze Reihe internationaler Kreditzusagen für Restrukturierungs- und auch für Schulungsmaßnahmen. Sie wurden bisher nur zum geringen Teil in Anspruch genommen, da es an akzeptierbaren Projektvorschlägen und -anträgen der polnischen Seite mangelt. Es gibt in Polen insbesondere auf lokaler Ebene eine Vielzahl von Initiativen, die nicht umgesetzt werden können, weil sie auf zentraler Ebene durch Nichtentscheiden, durch veraltete Gesetze und immer wieder durch Finanzmangel blockiert werden.