



Staat und Wirtschaft in Polen

Postkommunistische Herausforderungen

Von Reinhold Vetter,

Korrespondent des Handelsblattes in Warschau

Guten Abend meine Damen und Herren,

wir wollen über Polen sprechen und diskutieren in einer Phase, die für das Land sehr wichtig ist und ja auch die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf sich zieht, insbesondere beim Nachbarn Deutschland. Nach der Niederlage der Nationalkonservativen der Kaczyńskis bei der Parlamentswahl am 21. Oktober ging ein Aufatmen durch Deutschland. Die Erleichterung war beinahe mit Händen zu greifen. Ich habe großes Verständnis dafür, bin aber auch ein wenig skeptisch angesichts dieser Euphorie. Ähnlich skeptisch war ich im Herbst 2005, als die Zwillingsbrüder an die Macht kamen und fortan eine, innen- wie außenpolitisch doch recht schädliche Politik betrieben.

Skeptisch deshalb, weil die Welt mit totalem Unverständnis reagierte. Rhetorisch gefragt: Wie konnte es passieren, dass im Land der Solidarność solche Hinterwäldler an die Macht kommen, in einem Land, das der EU und der Nato angehört und das international einen großen Ruf als alte Kulturnation genießt?! Nun, die Machtübernahme der Kaczyńskis war nicht einfach nur ein Betriebsunfall, nachdem man bald wieder zur Tagesordnung übergehen kann. Die Ursachen reichen weit zurück, und die Folgen werden nicht von heute auf morgen zu reparieren sein. Gerade unser heutiges Thema, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, bietet uns genügend Beweismaterial als Beleg für diese These.

Voraussetzungen

Lassen Sie mich zu Beginn kurz den begrifflichen und zeitlichen Rahmen erläutern, in dem sich mein Vortrag bewegt. Zeitlich gesehen geht es mir um die Jahre 1989 bis 2007, also um den Zeitraum von der ersten nachkommunistischen Regierung unter Premier Tadeusz Mazowiecki bis zu den Parlamentswahlen in diesem Herbst. In diese Periode fallen sowohl die Systemtransformation als auch nachfolgende Reformphasen und natürlich der Prozess des EU-Beitritts. Diese Phasen und Prozesse lassen sich allerdings inhaltlich und zeitlich nicht ganz genau voneinander abgrenzen. Unter Transformation verstehe ich alle Maßnahmen, die die Wirtschaft auf eine neue Systemgrundlage stellen. Auch dabei lässt sich nicht unbedingt ein grader Streich ziehen. Schon im Sozialismus, besonders in der späten Phase, gab es marktwirtschaftliche Elemente – denken wir an die Landwirtschaft, die Kleinproduktion und den Handel. Reformen dagegen sind für mich Veränderungen, die innerhalb des neuen Systems vollzogen werden.

Den Staat wiederum betrachte ich unter drei Aspekten:

- als führender Akteur der Transformation

- als Institution, die im neuen System Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit schafft oder verändert
- und als Subjekt im wirtschaftlichen Prozess.

Klar ist, dass der Staat in der Periode der Transformation den größten Einfluss auf die Wirtschaft ausügte, während dieser danach abnahm, wobei sich Perioden von – relativ gesehen – mehr oder weniger Staat in der Wirtschaft abwechselten, je nach Programm und Praxis der betreffenden Regierungen. So war die staatliche Einmischung in den wirtschaftlichen Prozess unter den Kaczynskis sicher stärker als in den Jahren zuvor. Darauf komme ich später noch einmal zurück.

Dynamik im Osten

Ganz allgemein gesehen ist die wirtschaftliche Entwicklung Polens wie der anderen neuen EU-Staaten Ostmitteleuropas nach 1989 für mich schon jetzt eine Erfolgsgeschichte. Davon profitieren auch die „Altmitglieder“ im Westen, indem sie mit diesen Ländern Handel treiben und dort investieren. Teilweise tun sie sich aber auch schwer mit der neuen Konkurrenz aus dem Osten, wie die unterschiedliche Öffnung ihrer Arbeitsmärkte zeigt. Innerhalb der Europäischen Union hat sich die wirtschaftliche Dynamik in den letzten Jahren stärker auf die neuen Mitgliedstaaten verlagert. Mit Wachstumsraten bis zu 10 Prozent übertrumpfen sie die „Altmitglieder“ im Westen. Polen liegt gegenwärtig bei gut sechs Prozent.

Diese Dynamik der neuen EU-Staaten resultiert vor allem aus ihrem Bemühen, den Entwicklungsrückstand gegenüber dem moderneren Westen aufzuholen. Misst man diesen Rückstand am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, dann erreichen die neuen EU-Staaten etwa 60 Prozent des entsprechenden Wertes in der gesamten erweiterten EU.

Die nach dem Machtwechsel im Jahr 1989 eingeleitete Transformation schuf die Grundlage dafür, dass Polen heute über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügt. Der verfassungsrechtlich und gesetzlich fundierte Wandel umfasste alle Bereiche der Wirtschaft und des Finanzsektors sowie die entsprechenden Institutionen. Privaten Unternehmen wurde eine Schlüsselrolle eingeräumt, gleichzeitig begann die Privatisierung des ausufernden Staatssektors in der Wirtschaft. Der Aufbau eines modernen Finanzsektors mit privaten Banken und Versicherungen war die sinnvolle Ergänzung dieser Entstaatlichung und gleichzeitig ein wichtiger Schritt zur Schaffung neuer Dienstleistungsstrukturen im Interesse der Bürger. Die Abschaffung des staatlichen Monopols im Außenhandel sorgte dafür, dass die Import-Export-Strukturen nicht mehr einseitig auf den früheren „Ostblock“ ausgerichtet waren. Mit der Freigabe des Wechselkurses des Zloty und der Sicherung einer weitgehenden Unabhängigkeit der Polnischen Nationalbank fand auch Polen einen adäquaten Platz im Wechselspiel der internationalen Währungen.

Rund um die Subjekte privatwirtschaftlicher Tätigkeit wuchs nach und nach das im Westen gängige System aus Unternehmerverbänden und Gewerkschaften, privaten und öffentlichen Kontrollinstanzen, Anwaltskanzleien und Unternehmensberatern, Verbraucherschutzorganisationen und sozialen Hilfsverbänden.

Die „Schocktherapie“ von Balcerowicz

Polens ehemaliger Zentralbankchef Leszek Balcerowicz gilt als Symbol dieses Wandels, weil er damals als Vizepremier für Wirtschaft und Finanzminister alle diese Reformen innerhalb kurzer Zeit auf dem Weg brachte. Seine „Schocktherapie“ wird in der internationalen wirtschaftswissenschaftlichen Debatte mehrheitlich als das einzige erfolgreiche Modell für den

ersten Schritt postsozialistischer Transformation gewürdigt. Es war wohl eine der mutigsten Entscheidungen des damaligen Ministerpräsidenten Tadeusz Mazowiecki, im Herbst 1989 einem jungen und in praktischer Wirtschaftspolitik unerfahrenen Mitarbeiter der Warschauer Wirtschaftsuniversität die Aufgabe zu übertragen, Polens Wirtschaft nicht nur aus der Krise, sondern auch in Richtung Marktwirtschaft zu führen. Balcerowicz erbrachte innerhalb weniger Monate die fachliche und organisatorische Leistung, das radikale Wirtschaftsprogramm durch das Parlament zu bringen und schließlich am Stichtag 1. Januar 1990 auf einen Schlag zu implementieren. Selten, gerade in Polen, war staatliches Handeln derart zielgerichtet und effektiv.

Ganz entscheidend für den marktwirtschaftlichen Fortschritt Polens war die Öffnung des Landes für ausländisches Kapital. Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen hat durch die Konzentration auf zukunftsträchtige Branchen die wirtschaftliche Struktur Polens verändert, das technologische Niveau der Produktion angehoben, für mehr Produktivität gesorgt und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des Landes gestärkt. Eine Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft hat diese Entwicklung eindrucksvoll nachgewiesen.

Mit dem zunehmenden Engagement ausländischer Investoren in Polen wuchs auch die Verflechtung des Landes mit dem europäischen und überhaupt dem internationalen Handel. Polen wickelt inzwischen 70 Prozent seines Exports und 60 Prozent seines Imports mit den „Altmitgliedern“ der EU im Westen ab. Nimmt man die gesamte, erweiterte EU, dann entfallen 80 Prozent der Ausfuhren und 75 Prozent der Einfuhren Polens auf den EU-internen Handel.

EU-Beitritt als große Herausforderung

Nach der marktwirtschaftlichen Transformation waren die Annäherung Polens an die EU und schließlich der Beitritt des Landes zur Gemeinschaft die zweite große, wirtschaftspolitisch relevante Aufgabe, die der Staat nach 1989 zu bewältigen hatte. Schon die Mazowiecki-Regierung nahm im Herbst 1989 Verhandlungen mit der EU über ein Assoziierungsabkommen, ein so genanntes Europa-Abkommen auf, das dann im Dezember 1991 verabschiedet wurde. Der handelspolitische Teil dieses Vertrages trat im März 1992 in Kraft, der wirtschaftliche und der politische Teil im Februar 1994. Ziel des Vertrages war es, die Rahmenbedingungen für eine Aufnahme von Verhandlungen über eine Mitgliedschaft Polens in der EU zu schaffen. Im April 1994 stellte Polen dann den Antrag auf Aufnahme dieser Verhandlungen.

Ein Jahr zuvor hatte die EU auf ihrem Gipfel in Kopenhagen die Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder formuliert. Die wichtigsten waren: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, funktionsfähige Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt, Übernahme des in der EU geltenden Rechts, des so genannten *acquis communautaire*, und die Übereinstimmung mit den Zielen der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der politischen Union. 1998 verabschiedete die damalige Regierung einen nationalen Plan zur Vorbereitung des Beitritts. Die Übernahme des *Acquis* erforderte die Verabschiedung einer Fülle von Gesetzen sowie die Schaffung entsprechender Institutionen. Bereits 1997 hatte die EU auf ihrem Luxemburger Gipfel beschlossen, Beitrittsverhandlungen mit Polen und fünf weiteren Ländern aufzunehmen. Die Verhandlungen betrafen 29 Kapitel, die sich in drei Säulen unterteilten: Wirtschaft, Außen- und Sicherheitspolitik, Inneres und Justiz.

Auf dem EU-Gipfel im Dezember 2002 in Kopenhagen wurden die Beitrittsverhandlungen offiziell für beendet erklärt und die Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten beschlossen.

In der Volksabstimmung über den EU-Beitritt im Juni 2003 stimmten fast 75 Prozent der Wahlberechtigten bei einer Wahlbeteiligung von knapp 60 Prozent für den EU-Beitritt, der dann am 1. Mai 2004 vollzogen wurde. Ich habe diese EU-Beitrittsgeschichte vor allem deshalb noch einmal kurz zusammengefasst, um zu zeigen, welche Herausforderungen für den polnischen Staat damit verbunden waren: insbesondere für die Regierung und das Parlament.

Die Kehrseite der Medaille

Wenn ich gesagt habe, dass die wirtschaftliche Entwicklung Polens nach 1989 – generell gesehen – für mich eine Erfolgsgeschichte ist, dann meine ich damit aber nur die eine Seite der Medaille. Die andere besteht in der Tatsache, dass der Transformations- und Reformprozess in Polen und in den anderen neuen EU-Staaten schmerhaft und widersprüchlich verlaufen ist, woraus sich neue Herausforderungen und Aufgaben für den Staat ergeben haben. Ich will das an drei Phänomenen erläutern.

Das sind zum einen die so genannten Transformationsrezessionen der frühen neunziger Jahre, in deren Verlauf das Bruttoinlandsprodukt in diesen Staaten dramatisch zurückging. In Polen sank das BIP im Jahr 1990 real um zwölf Prozent, ein Jahr später waren es noch einmal acht Prozent. Erst nach diesem tiefen Einbruch ging die Kurve ab 1992/93 wieder nach oben. Deutlich wurde, dass neue Wirtschaftssysteme nicht von heute auf morgen funktionieren und dass ihr Aufbau mit enormen materiellen Kosten und menschlichen Opfern verbunden ist.

Ein zweites Phänomen war und ist bis heute der gewaltige Strukturwandel, der sich besonders durch den Abbau industrieller Strukturen, die Reduzierung landwirtschaftlicher Tätigkeit und den Aufbau eines modernen Dienstleistungssektors manifestiert. Gerade dieser Strukturwandel hat die neuen EU-Staaten wie Polen dem Westen ein beträchtliches Stück näher gebracht. Die Diskrepanz zwischen dem – nach und nach – doch erheblichen Wirtschaftswachstum einerseits und der massiven Reduzierung der Industrie andererseits demonstriert das ganze Ausmaß dieses Strukturwandels.

Dabei darf der Bedeutungsverlust der Industrie nicht nur negativ bewertet werden. Bekanntlich zeichneten sich die sozialistischen Systeme insbesondere durch eine gewaltig überzogene Produktion von Investitions- und Rüstungsgütern aus. Ebenso litten Länder wie gerade auch Polen schon lange an einem zu großen Anteil der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Leistung. Außerdem waren die überkommenen Strukturen sozialistischer Dienstleistung unter den neuen marktwirtschaftlichen Verhältnissen obsolet geworden.

Besonders dramatisch waren die Folgen der Transformation für den Arbeitsmarkt. Trotz Wirtschaftswachstum und fortwährender Produktivitätssteigerung ging die Beschäftigung zurück. Das Schlagwort vom „jobless growth“ machte die Runde. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze etwa auf dem Dienstleistungssektors konnte den massiven Abbau besonders in der Fertigung nicht ausgleichen. Die Reduzierung der Beschäftigung fiel vor allem dann drastisch aus, wenn ausländische Investoren einheimische Unternehmen kauften.

Andererseits wurden viele Stellen geschaffen, wenn internationale Konzerne neue Unternehmen im Land aufbauten. Viele einheimische Unternehmen, die in staatlicher Hand verblieben, weil sie keinen in- oder ausländischen Investor fanden, verloren ihre Existenzberechtigung und wurden aufgelöst, ihr Vermögen abgewickelt und ihre Arbeitnehmer entlassen. Nach Angaben des Zentralen Statistischen Amtes in Warschau gingen in Polen in den Jahren 1989 bis 2003 etwa 3,2 Millionen Arbeitsplätze verloren.

Erst vor etwa zwei bis drei Jahren hat sich auch in Polen die verhängnisvolle Abhängigkeit zwischen Produktivitätssteigerung und Arbeitslosigkeit gelockert. Der Zuwachs an Leistung hat Polen und den anderen neuen EU-Staaten etwas mehr Beschäftigung und damit rückläufige Arbeitslosenquoten gebracht. Neuerdings werden nicht einfach nur Arbeitsplätze von der Industrie in den tertiären Sektor verlagert. Auch die Beschäftigung in der Industrie nimmt wieder zu.

Das Phänomen erklärt sich mit den großen Veränderungen in der Zusammensetzung der industriellen Produktion. Für neue Arbeitsplätze sorgen anspruchsvolle Produktionsabläufe wie die Herstellung von Autos und die Fertigung elektronischer Komponenten. All das bedeutet noch nicht, dass die immer noch beunruhigende Situation auf dem polnischen Arbeitsmarkt weitgehend entschärft ist. Aber der positive Trend ist unverkennbar.

Staatliche Innovationspolitik

Gerade für die jungen EU-Staaten wie Polen, die zum Westen aufschließen wollen, ist es sehr wichtig, dass der Staat die richtigen Weichen für die Zukunft stellt und entsprechende Projekte initiiert beziehungsweise fördert sowie die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft. Das gilt für die Förderung zukunftsträchtiger Technologien ebenso wie für die Verzahnung von Wirtschaft und Wissenschaft sowie für die Steuerpolitik.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass es einigen der neuen EU-Staaten gelungen ist, sich stärker auf einige Branchen beziehungsweise technologisch moderne Systeme zu konzentrieren, die sie als strategisch bedeutsam für ihre weitere Entwicklung erkannt haben. So hat sich Polen in den letzten Jahren zu einem wichtigen Zentrum für die Autoproduktion, die Herstellung moderner Unterhaltungselektronik und die Produktion von Haushaltsgeräten entwickelt. Auch intelligente Dienstleistungen werden zunehmend von Polen aus betrieben. Letzteres gilt aber auch für Tschechien. ExxonMobil, Honeywell, Olympus, Siemens, DHL und andere große Unternehmen haben in diesen beiden Ländern moderne Dienstleistungszentren entwickelt. Ungarn wiederum gilt als hervorragender Standort für Logistik. Der Budapester Flughafen wird mehr und mehr zu einer Drehscheibe für die Beförderung von Personen und Waren in der Region. Außerdem will sich Ungarn in Zukunft stärker auf Biotechnologie, moderne Lebensmittelproduktion und gesundheitsfördernden Tourismus konzentrieren. Die Slowakei hat sich wie Polen zu einem Zentrum der Autoindustrie entwickelt.

Modellcharakter für alle postsozialistischen Staaten hat auch das Bemühen einiger neuer EU-Mitglieder, Wirtschaft und Wissenschaft zu verzahnen. Das gilt besonders für Ungarn und Tschechien, mit Abstrichen aber auch für Polen und die Slowakei. Dabei wird die staatliche Innovationspolitik stärker auf die Förderung praxisorientierter Forschung und Entwicklung konzentriert, F&E, wie man in der Kurzform sagt, oder Research and Development. In diesem Zusammenhang spielt die Kooperation mit privaten in- und ausländischen Unternehmen eine wichtige Rolle. Deutsche Investoren haben sich in dieser Hinsicht als Pioniere erwiesen.

Unternehmen wie Siemens Bosch, Volkswagen, Audi und Knorr-Bremse bauten in diesen Ländern Entwicklungszentren auf, deren Arbeitsergebnisse direkt in den Produktionsprozess einfließen. Diese Labors kooperieren mit denjenigen einheimischen Universitäten, die sowohl in der naturwissenschaftlichen Grundlagenforschung als auch in der produktnahen Entwicklung hervorragende Ergebnisse erzielen. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit zwischen Siemens und den Hochschulen in Breslau. Natürlich spielt für westliche Unternehmen auch eine Rolle, dass die Forschung in den neuen EU-Staaten noch kostengünstiger als im Westen ist.

Ein drittes Element staatlicher Weichenstellung ist die Steuerpolitik. Estland war 1994 der erste Staat der Region, der eine einheitliche so genannte Flat Tax einführte. Später folgten acht weitere Staaten Ostmittel- und Südosteuropas. In Polen erhält das Thema neue Nahrung durch die Ankündigung der Bürgerplattform von Donald Tusk, möglicherweise in der nächsten Legislaturperiode einen einheitlichen Steuersatz zumindest für die Einkommens- und die Körperschaftssteuer einführen zu wollen. Aufsehen erregte insbesondere das Konzept, das die Slowakei umsetzte. Ab dem 1. Januar 2004 galt dort ein einheitlicher Satz für die Einkommens-, Körperschafts- und Mehrwertsteuer. Die Links-Rechtsregierung von Premier Robert Fico hat diese Einheitlichkeit später etwas aufgeweicht.

Natürlich ist die staatliche Steuerpolitik nicht nur ein Element der Wirtschaftsförderung. Ebenso wichtig ist eine gewisse Steuergerechtigkeit für alle Schichten der Gesellschaft, je nach ihrem Einkommen beziehungsweise ihren finanziellen Möglichkeiten und Bedürfnissen. Hinzu kommt die nicht so einfache Aufgabe, das Steuersystem einfacher und damit transparenter zu machen. Auf jeden Fall ist die Steuerdiskussion auch in den neuen EU-Staaten mächtig in Bewegung gekommen.

Steigender Lebensstandard, aber auch größere Einkommensunterschiede

Der Aufbau der Marktwirtschaft, die Öffnung des Landes für internationales Kapital, die zunehmende Einbindung der polnischen Volkswirtschaft in die internationalen Märkte – all das hat auch die soziale Realität und Polen stark verändert. Eine Veränderung, aus der sich gerade auch für den Staat neue Herausforderungen und Aufgaben ergeben.

Nach einem seit 1946 anhaltenden beträchtlichen Bevölkerungswachstum gilt Polen 1994 in eine Phase demographischer Stabilität. Seit 2002 geht die Bevölkerungszahl zurück. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung kontinuierlich an, wächst der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung. Ebenso hat sich der Gesundheitszustand der Gesellschaft – generell gesehen – nach 1989 schrittweise verbessert. Die Kindersterblichkeit ging ebenso zurück wie die Zahl der Todesfälle aufgrund ansteckender Krankheiten. Soziologen beobachteten auch ein Ansteigen des Bildungsniveaus. Gerade finanziell besser gestellte Eltern achten sehr stark auf eine möglichst gute, zukunftsträchtige Ausbildung ihrer Kinder. Ebenso wächst die Mobilität der Gesellschaft sowohl innerhalb der Landesgrenzen als auch in Form zeitlich begrenzter oder dauerhafter Emigration auf der Suche nach Arbeit.

Generell ist der Lebensstandard der polnischen Bürger seit dem Systemwechsel erheblich gestiegen. Nahezu alle privaten Haushalte sind inzwischen mit Kühlschränken, Waschmaschinen, Fernsehgeräten, Radios und Stereoanlagen ausgestattet. Etwa 75 Prozent der Familien besitzen ein Festnetztelefon, außerdem nutzt jeder vierte Pole ein Mobiltelefon. 30 Prozent der Haushalte verfügen über mindestens einen Computer. Ein modernes Auto der unteren Mittelklasse gehört mittlerweile zur Standardausrüstung von gut 50 Prozent der Familien. Außerdem hat sich die Ausstattung der Gesellschaft mit modernen Wohnungen und Einfamilienhäusern erheblich verbessert.

Eine genaue Diagnose offenbart aber auch die Widersprüche, die sich hinter diesem positiven Bild verbergen. So sind die Einkommensunterschiede in der Gesellschaft seit 1989 stark gewachsen, wenn sich die Schere seit zwei bis drei Jahren langsamer öffnet. In der etablierten Marktwirtschaft haben sich außerdem die individuellen Lebensstrategien stärker differenziert, wobei zwei Hauptgruppen sichtbar sind. Zu ersten Gruppe zählen diejenigen, die vor allem auf Konkurrenzdenken, Risikobereitschaft, Erfolgswillen und berufliche Mobilität setzen. Ihnen

steht eine zweite Gruppe gegenüber, für die die Kontinuität eines fixen Einkommens, das möglichst lange Festhalten an einem bestimmten Job sowie ein weitgehender Verzicht auf berufliche Rivalität maßgeblich sind.

Nimmt man die subjektiven Einschätzungen der Bürger, dann fühlt sich nur eine Minderheit der Gesellschaft von etwa 30 Prozent als regelrechter Gewinner der neuen Marktwirtschaft. Die große Mehrheit hat sich mehr oder weniger arrangiert, ihr Lebensstandard steigt, sie kritisiert nur einzelne Fehlentwicklungen der Marktwirtschaft. Mindestens ein Viertel der Gesellschaft sieht sich bislang als Verlierer der neuen Zeiten.

Gravierend sind auch die Veränderungen bei einzelnen gesellschaftlichen Schichten. So stagniert die Zahl der Industriearbeiter. Der Anteil der in der Schwerindustrie Beschäftigten sinkt sogar. Dagegen steigt die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor an. Viele Bauern mussten ihre Höfe aufgeben oder zusammenlegen. So manche bäuerliche Familie lebt inzwischen fast ausschließlich von sozialen Zuwendungen oder Geldüberweisungen emigrierter Verwandter.

Einkommensunterschiede und soziale Ungleichheit zeigen sich nicht zuletzt innerhalb einzelner gesellschaftlicher Gruppen und zwischen einzelner Sektoren der Volkswirtschaft. So verdienen diejenigen, die in der privaten Wirtschaft tätig sind, in der Regel mehr als die Mitarbeiter im staatlichen oder öffentlichen Sektor. Innerhalb der Privatwirtschaft wiederum haben diejenigen das beste Auskommen, die bei Banken und Versicherungen sowie in Unternehmen der Telekommunikation tätig sind. Die gewaltige Differenz zwischen den Einkommen führender Manager und normalen Mitarbeitern privater Firmen hat inzwischen fast amerikanische Verhältnisse erreicht. In der Landwirtschaft hat sich eine Minderheit modern produzierender und finanziell erfolgreicher Großbauern von der Masse der einkommensschwachen oder gar einkommenslosen Landwirte abgesetzt. Unter den Erwerbslosen wiederum gibt es viele Langzeitarbeitslose, die inzwischen keinerlei Arbeitslosengeld mehr erhalten.

Wie die staatliche Sozialpolitik auf diese gesellschaftliche Entwicklung reagiert hat und weiter reagiert – darauf komme ich später noch zurück.

Staat als Beute der Parteien

Sieht man den Staat als Garanten stabiler rechtlicher, politisch-demokratischer und makroökonomischer Rahmenbedingungen, auch Weichensteller für die wirtschaftliche Zukunft und als Anbieter moderner Dienstleistungen, dann erkennt man sehr schnell, dass hier eines der größten Probleme der neuen EU-Staaten Ostmitteleuropas liegt. Das gilt nicht zuletzt für Polen. Bis heute ist es Polen und den anderen Ländern nur in Ansätzen gelungen, die staatlichen Strukturen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene modernen Erfordernissen anzupassen. Ich sage das im vollen Bewusstsein dessen, dass es beispielsweise auch hier in Deutschland eine beachtliche Bürokratie gibt und dass Beamtenmentalität hierzulande oft komische Blüten treibt.

Die Defizite staatlicher Tätigkeit in Polen resultieren nicht nur aus der geringen fachlichen und politischen Kompetenz, sondern aus dem weit verbreiteten Bewusstsein der jeweiligen Wahlsieger und Machthabenden, den Staat als Beute und nicht als staatsbürgerliche Aufgabe zu betrachten. Dieses Denken ist mehr oder weniger typisch für alle Parteien von links bis rechts. Offensichtlich sorgt das, was demokratisch-parlamentarische Qualität ausmacht, nämlich die Wahl und Abwahl von Regierungen, wie gerade erst passiert, auch für große Proble-

me. Das Phänomen der Unterordnung des Staates unter die Logik des politischen Machtwechsels führt zu einer geringen Steuerbarkeit des politischen Systems.

So waren die in den beiden letzten Jahren regierenden Nationalkonservativen der Kaczynskis nicht zuletzt damit beschäftigt, die Ministerien und diesen angeschlossene Regierungsagenturen, obere Behörden, öffentliche Institutionen sowie die Vorstände und Aufsichtsräte staatlicher beziehungsweise halbstaatlicher Unternehmen und Börsengesellschaften mit eigenen Sympathisanten zu besetzen, deren wichtigstes Kriterium politische Loyalität, nicht aber Fachwissen und Professionalität ist. Sie taten damit aber nur das, was alle polnischen Regierungen seit den 1990er Jahren getan hatten.

Gerade die staatlichen Unternehmen sind ein wirtschaftlicher Rückhalt der sich an der Macht befindenden politischen Parteien, eine Quelle von Vermögen und Kapital, das man in private, von den Parteien oder deren Repräsentanten kontrollierte Gesellschaften transferieren kann, auch eine Ballung von Posten für die eigene politische Klientel. Von dort ist der Weg zur Bestechlichkeit nicht mehr weit. Die polnische Soziologin Maria Jarosz hat zu diesem Thema eine eindrucksvolle Studie vorgelegt, die auch in deutscher Sprache nachgelesen werden kann.

Ein weiteres Manko staatlicher Tätigkeit in Polen ist die geringe Qualität legislativer Arbeit im Parlament. Der jüngste Bericht der renommierten Warschauer Denkfabrik „Instytut Spraw Publicznych“ („Institut für öffentliche Angelegenheiten“) verdeutlicht dies. So hat die Zahl der öffentlichen Sitzung von Ausschüssen des Parlaments in den letzten zwei Jahren stark abgenommen. Gleches gilt für die Anhörung von Experten vor der Ausarbeitung und Verabschiedung wichtiger Gesetze. Gerade deshalb, so die Experten, lasse die fachliche und juristische Qualität vieler Gesetze arg zu wünschen übrig. So manche, von der abgewählten Kaczynski-Regierung durchgesetzte Novellierung von Gesetzen, so die Experten, habe zur ideologisch-propagandistischen Aufladung, nicht aber zur Verbesserung der fachlich-juristischen Qualität der entsprechenden Rechtsdokumente geführt.

Spätestens hier drängt sich das Stichwort „Korruption“ auf. Folgt man den Analysen von „Transparency International“, dann liegt Polen auf einem der letzten Plätze in Europa – will sagen, es sieht ziemlich schlecht aus. Das ist auch meine Meinung. Aber mir geht es nicht um ein derartiges „Ranking“, sondern um die Schwächen der Korruptionsbekämpfung in Polen. Weder die bisherige Regierung noch ihre Vorgänger haben drei Probleme angepackt.

- Es gibt keine klaren gesetzliche Grundlagen und kein wirksames Überwachungsprocedere für das Lobbying im Parlament.
- Das Gesetz für öffentliche Ausschreibungen ist schwammig.
- Die vielen Vorschriften für die Zulassung und Kontrolle privater Unternehmen öffnen die Tür für Korruption.
- Die meisten Beamten des öffentlichen Dienstes sind schlecht bezahlt.

Die bisherige Regierung hat in Sachen Korruptionsbekämpfung eigentlich nicht mehr gemacht als einige spektakuläre Fälle öffentlich zu inszenieren – meistens mit rechtsstaatlich fragwürdigen Methoden. Aber das reicht nun überhaupt nicht.

Noch ist der Staat als wirtschaftliches Subjekt relativ stark in Polen, Vermutlich sind noch etwa 30 Prozent des unternehmerischen Vermögens in staatlicher Hand – wobei sich das in Regel auf große Unternehmen bezieht. Weitere Privatisierungen wären also notwendig. Ich weiß, dass das kein Allheilmittel ist. Auch in privaten Unternehmen gibt es Korruption, schlechtes Management und maßlose Bereicherungssucht führender Manager. Aber meiner Meinung nach ist in Polen die Professionalität in privaten Unternehmen in der Regel höher

als in staatlichen. In Staatsbetrieben spürt man stärker, dass der Sozialismus noch nicht sehr weit zurückliegt.

Staat und öffentliche Finanzen

Solide Staatsfinanzen sind eine wichtige Basis für makroökonomische Stabilität und damit für erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit. Außerdem zählt ein Defizit im Regierungsbudget, das das entsprechende Maastricht-Kriterium von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu den Voraussetzungen für die Übernahme der Gemeinschaftswährung Euro auch in Polen.

Nach dem noch gültigen Konvergenzprogramm der bisherigen Regierung von Premier Jarosław Kaczynski vom November 2006 soll das Haushaltsdefizit von 3,9 Prozent zum Ende des vergangenen Jahres auf 2,9 Prozent im Jahr 2009 sinken. Die EU-Kommission sieht diese Zahlen allerdings mit Skepsis. In einer Länderanalyse von Finanzkommissar Joaquin Almunia hieß es, das Defizit werde bis 2009 allenfalls auf 3,6 Prozent absinken und damit noch über dem Maastricht-Kriterium liegen. Immerhin hat die letzte Regierung eine relativ solide Finanzpolitik betrieben. Sichtbarer Ausdruck dessen war ein kleiner Haushaltsüberschuss in den ersten Monaten dieses Jahres, der zum Jahresende aber sicher wieder in ein Defizit umschlagen wird. Dem Haushalt kommt auch zu gute, dass gegenwärtig die Steuereinnahmen wegen des hohen wirtschaftlichen Wachstums reichlich sprudeln.

Dreh- und Angelpunkt ist eine durchgreifende Sanierung der öffentlichen Finanzen. Die Kaczynski-Regierung hat im April dieses Jahres ein entsprechendes Programm in Umrissen vorgestellt aber nicht mehr realisiert. Unter einflussreichen polnischen Ökonomen herrscht Einigkeit darüber, dass die Verwirklichung eines solchen Projekts die wesentliche Vorbedingung für die Verwirklichung eines Defizitziels im Rahmen des Maastricht-Kriteriums ist. Ziel eines solchen Programms müsste unter anderem sein, den finanzpolitischen, das Defizit fördernden Dschungel aus staatlichen Agenturen, Fonds und Unternehmen zu durchforsten und damit den öffentlichen Ausgaben eine überschaubarere und weniger kostenträchtige Struktur zu geben. Allerdings sind bisher alle Regierungen seit den frühen 1990er Jahren, linke wie konservative, an dieser Aufgabe gescheitert, auch Kaczynskis Vorgänger Marek Belka und sein Minister Jerzy Hausner.

Erste Äußerungen aus dem Umkreis des künftigen Premiers Donald Tusk deuten darauf hin, dass auch die neue Regierung das Problem der Staatsfinanzen anpacken will. Wir werden sehen.

Wann kommt der Euro?

Eine weitere Herausforderung für den polnischen Staat besteht auf währungspolitischer Ebene. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 und der damit verbundenen Übernahme des gemeinsamen Rechtsbestandes („Acquis communautaire“) verpflichteten sich Polen und die anderen neuen Mitgliedstaaten zur Übernahme des Euro. Doch mit dem Machtwechsel im Herbst 2005, als die nationalkonservative Partei der Kaczynskis die Regierungsverantwortung übernahm, trat dieses Thema erst einmal in den Hintergrund. Die mit der Übernahme des Euro verbundene Abgabe von Souveränitätsrechten war den Nationalkonservativen erst einmal ein Dorn im Auge. Später änderte sich die Tonlage etwas. Die ehemalige Finanzministerin Zyta Gilowska kündigte für 2009 ein Referendum über das „wann“, nicht mehr, wie vorher angestrebt, über das „ob“ der Einführung des Euro an. Die neue Regierung von Premier Donald Tusk wird vermutlich das Jahr 2012 als Datum für die Übernahme der Gemeinschaftswährung anpeilen.

So sind die Bedingungen dafür schon jetzt relativ günstig. Wie schon erwähnt, schreitet die reale Konvergenz voran. Polen verfügt über ein funktionierende Marktwirtschaft, die zunehmend in die europäischen und globalen Märkte eingegliedert wird. Außerdem erfüllt das Land bereits einen Teil der Maastricht-Kriterien. Mit einer Inflationsrate von 1,5 Prozent zählt Polen zu den preisstabilsten Staaten in Europa. Auch die gesamte öffentliche Verschuldung liegt mit etwa 50 Prozent des Bruttoinlandprodukts deutlich unterhalb des Maastricht-Referenzwerts von 60 Prozent. Demgegenüber sind die langfristigen Zinsen zurzeit mit etwa 5,5 Prozent etwas höher als laut Maastricht erlaubt. Probleme gibt es vor allem mit dem Defizit im Staatshaushalt, wie wir bereits gesehen haben.

Die Verantwortlichen in der Wirtschaft und auf dem Finanzsektor Polens gelten mit eindeutiger Mehrheit als entschlossene Verfechter einer baldigen Übernahme des Euro. Sprecher der Polnischen Föderation der Arbeitgeber und des Business Center Clubs sowie des Polnischen Bankenverbandes haben das wiederholt zum Ausdruck gebracht. Vermutlich entspricht dies auch der Mehrheitsmeinung der polnischen Bürger, wenngleich keine neueren Umfragen zu dem Thema vorliegen. Das kann sich natürlich ändern, wenn die Einführung des Euro näher rückt. Die neue Regierung und auch die Polnische Nationalbank müssen in Zukunft in der Lage sein, den Bürgern das Für und Wider der Übernahme des Euro genau zu erläutern. Nach Meinung vieler Experten auch in Polen überwiegt das Für. Allerdings würde es den Rahmen dieses Vortrags sprengen, dies jetzt im Einzelnen zu erläutern.

Staat und soziale Systeme

Wir haben gesehen, wie stark die marktwirtschaftliche Transformation und die zunehmende Einbindung der polnischen Volkswirtschaft in die internationalen Märkte die Lebensbedingungen der Menschen, die Struktur der Gesellschaft und das Bewusstsein der Bürger verändert haben und weiter verändern. Unter diesen Bedingungen war und ist es nicht einfach, Sozialpolitik zu betreiben, die diesen Namen auch verdient. So konnte es wohl nicht ausbleiben, dass die polnische Sozialpolitik nach 1989 über weite Strecken reaktiv war, bloßes Korrektiv der Systemtransformation und späterer wirtschaftlicher Reformen. Sie musste die Folgen der marktwirtschaftlichen Transformation lindern, folgte aber nicht gezielt einem ausgearbeiteten Sozialstaatsmodell.

Vermutlich konnte das auch gar nicht anders sein in einem Land, das sich zunächst wegen der knappen Ressourcen auf den Aufbau und die Festigung der Marktwirtschaft konzentrierten musste, bevor es an deren soziale Absicherung gehen konnte. Ich zitiere in diesem Zusammenhang immer gern den verstorbenen Bürgerrechtler und Sozialminister Jacek Kuron, ein sozial äußerst engagierter Politiker, der 1989 den Satz prägte: „Ich bin für die soziale Marktwirtschaft, aber dafür müssen wir die Marktwirtschaft erst einmal aufbauen.“

Erst in den Jahren 1998 bis 2004 wurden erste Elemente eines künftigen Sozialstaates geschaffen. Diese Phase war durch vier radikale und kostspielige Reformen gekennzeichnet. So ging es bei der Verwaltungsreform und staatlichen Dezentralisierung vor allem darum, gerade auch die Sozialpolitik stärker auf die lokalen Verwaltungen zu übertragen und damit bürgerlich und effektiv zu machen. Mangelnde Kompetenz und fehlende finanzielle Ausstattung führten allerdings teilweise zu erheblichen Einbrüchen in der Sozialpolitik. Mit der Gesundheitsreform wurden staatliche Krankenhäuser und ärztliche Dienste kommerzialisiert und damit stärker dem Wettbewerb durch eine wachsende Anzahl privater Anbieter ausgesetzt.

Kernstück der Rentenreform, mit der die Voraussetzung für eine gewisse Entlastung des Staatshaushalts geschaffen wurde, war die Einführung eines Drei-Säulen-Modells aus umlagenfinanzierter Rentenversicherung, kapitalgedeckten Rentenfonds und privater Alterssicherung. Die Reform des Erziehungswesens war ein erster Schritt zur stärkeren Profilierung und damit Abgrenzung der verschiedenen Schultypen. Mit dem neuen Arbeitsförderungsgesetz ging es vor allem darum, die verschiedenen Instrumente der Arbeitsförderung und auch die jeweiligen Zielgruppen genauer zu definieren.

Zieht man eine aktuelle Bilanz dieser Reformen, dann muss man unter anderem feststellen, dass der Arbeitsmarkt immer noch zu den schwächsten Elementen der polnischen Volkswirtschaft gehört. Diese Schwäche manifestiert sich in einer sehr niedrigen Erwerbsquote, einer relativ hohen Arbeitslosenquote und einer erheblichen Schwarzarbeit. Dabei ergeben die offiziellen Daten über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit kein klares Bild, da viele Arbeitslose, ob Bezieher von Arbeitslosengeld oder nicht, auf dem Schwarzmarkt tätig sind und dort Geld verdienen. Vermutlich hält der Schwarzmarkt einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von etwa 20 Prozent. Die niedrige Erwerbsquote zeigt einerseits, dass das Humankapital Polens unzureichend für das Wohl des Landes und das wirtschaftliche Wachstum genutzt wird, täuscht andererseits aber auch über die Tatsache hinweg, dass auch der Schwarzmarkt einen Beitrag zur wirtschaftlichen Gesamtleistung des Landes erarbeitet.

Im Grunde ist der polnische Arbeitsmarkt durch vier grundlegende Dilemmata gekennzeichnet:

- Es existieren große Unterschiede zwischen den einzelnen polnischen Regionen, wenn es um das wirtschaftliche Niveau, den Bestand an privaten Unternehmen, die Qualität der Infrastruktur, sowie das Angebot an Bildungseinrichtungen und Fortbildungsmaßnahmen geht. Entsprechend unterschiedlich ist auch die Arbeitslosenquote.
- Gerade unter jungen Menschen und Bürger über 50 Jahren herrscht eine extrem hohe Arbeitslosigkeit.
- Noch reagiert der polnische Arbeitsmarkt nur sehr schwer auf die Dynamik der modernen, globalisierten Welt, die dazu führt, dass die Zahl stabiler Arbeitsplätze auf Dauern abnimmt.
- Die staatliche Arbeitsvermittlung entspricht kaum modernen Anforderungen.
- Angesichts der rigiden gesetzlichen Vorschriften haben inzwischen nur noch etwa 20 Prozent der Arbeitslosen Anspruch auf staatliche Hilfszahlungen.

Bis heute findet die Arbeitsförderung unter sehr ungünstigen Bedingungen statt, weil die bereitgestellten Mittel in keinem Verhältnis zum Bedarf stehen – etwa angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit. So sind die für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden in den Wojewodschaften, Kreisen, Städten und Gemeinden finanziell und auch fachlich überfordert.

Zum Glück werden die staatlichen Stellen inzwischen durch etwa 1000 private Agenturen für Arbeitsvermittlung, Leiharbeit und Personalberatung im ganzen Land unterstützt, die Angebote für das In- und Ausland bereitstellen. Gerade Leiharbeit entwickelt sich zu einem dynamischen Wirtschaftsfaktor in Polen – wobei noch nichts über die sozialen Vor- und Nachteile dieser Beschäftigungsform gesagt ist. Auch Telearbeit ist auf dem Vormarsch.

Auch das Gesundheitswesen erfährt positive Veränderungen, wie beispielsweise die wachsende Anzahl privater Anbieter beweist, die für mehr Wettbewerb um bessere medizinische Leistungen sorgt. Aber generell ist es noch sehr weit davon entfernt, die Bedürfnisse der Gesellschaft einigermaßen zu befriedigen. Während die meisten Krankenhäuser trotz Kommerzialisierung auch weiterhin dem Staat oder den Gemeinden gehören, sind etwa 60 Prozent der

Ärztezentren und Arztpraxen, die ambulante Versorgung anbieten, in Privatbesitz. Diese privaten Anbieter offerieren inzwischen nicht nur allgemeinmedizinische Hilfe, sondern auch Dienstleistungen auf vielen medizinischen Spezialgebieten. Aber natürlich verlangen private Fachärzte in der Regel weitaus höhere Honorare als ihre Kollegen in den staatlichen und städtischen Hospitälern – Honorare, die für viele Menschen unbezahlbar sind. Generell werden in Polen seit 1999 ärztliche Leistungen aus Versicherungsbeiträgen finanziert, wobei diese Beiträge gerade bei der Inanspruchnahme privater Ärzte oft nur einen Bruchteil der Leistungen abdecken.

Die Defizite des öffentlichen Gesundheitswesens sind im Wesentlichen:

- Die Kosten übersteigen bei weitem die zugeführten Mittel, was zu einer fortschreitenden Verschuldung medizinischer Einrichtungen führt.
- Die bauliche Qualität vieler medizinischer Einrichtungen sowie deren Ausstattung mit Geräten verschlechtern sich systematisch. Nur wenige Institutionen sind hochmodern ausgerüstet.
- Die mangelnde personelle Ausstattung und die schlechte Bezahlung des Personals öffnen Tür und Tor für Korruption und veranlassen viele Ärzte sowie Pflegekräfte zur Emigration in den Westen.

Im Grunde genommen kranken Gesundheitswesen und Krankenversicherung in Polen bis heute daran, dass es weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite ein genügend differenziertes System gibt, das den unterschiedlichen Bedürfnissen der Gesellschaft und ihren Finanzierungsmöglichkeiten entspricht. So fehlt es neben den staatlichen und städtischen Krankenhäusern an einer ausreichenden Anzahl privat geführter Spitäler, die höhere Leistungen gegen höhere Gebühren anbieten. Auf der anderen Seite müsste der Staat dringend mehr Geld für die Modernisierung der nichtprivaten Krankenhäuser zur Verfügung stellen, da die Kommunen und Kreise als Träger völlig überfordert sind.

Generell müssten alle Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft stärker nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden. Ebenso müsste das Versicherungswesen eine andere Struktur erhalten, die beispielsweise den Gegebenheiten in Deutschland entspricht, wo es öffentlich-rechtliche Krankenkassen, Ersatzkassen und Privatversicherungen gibt. Vermutlich wird sich auch eine Beitragserhöhung bei der Krankenkasse nicht vermeiden lassen, will man zu einer besseren Kostendeckung kommen, wobei Härten für sozial Schwache vermieden werden müssen.

Im Vergleich zum Arbeitsmarkt und der Arbeitslosenversicherung sowie dem Gesundheitswesen und der Krankenversicherung wird das polnische Rentensystem noch am ehesten heutigen Anforderungen gerecht. Der Sinn der Reform von 1999 bestand ja darin, die Last der Alterssicherung stärker auf verschiedene Schultern zu verteilen – anders als im Sozialismus, als der Staat nahezu allein die Verantwortung trug. Mit der dreigliedrigen Rentenversicherung in das beitragsbedingte Umlageverfahren, die auf dem Kapitalmarkt finanzierten Rentenfonds und die private Altersvorsorge mussten die Bürger mehr eigene Verantwortung für ihre Alterssicherung übernehmen. Die Bindung der Rentenhöhe an die Zahl der Arbeitsjahre bzw. die Dauer der Beitragszahlung schuf den Anreiz, länger im Arbeitsleben zu verweilen. Der Gesetzgeber hoffte so auch, der aus sozialistischen Zeiten stammenden Vorliebe für Frühpensionierung entgegenwirken zu können.

Doch die Statistik zeigt, dass dieser Trend fast unvermindert anhält. Der durchschnittliche polnische Bürger scheidet etwa fünf Jahre vor Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters aus dem Arbeitsleben aus. Vor allem die schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt för-

dert diesen Trend. Viele ältere Menschen ziehen die niedrige, aber sichere Rente der großen Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt vor. Ohnehin zählt die Mehrheit der Rentner in Polen eher zu den Verlierern der Wende. Trotz der gesetzlich vorgeschriebenen Anpassung wachsen die Renten langsamer als die Löhne. Die mittlere Rentenhöhe liegt gegenwärtig bei knapp 50 Prozent des Durchschnittslohns.

Vergleicht man die drei Säulen der Rentenversicherung, dann ist schnell zu sehen, dass die existierenden Probleme hauptsächlich bei den aus Umlagen finanzierten Renten kulminieren. Die immer schneller fortschreitende Alterung der Gesellschaft, der große Anteil an Frührentnern und die nach wie vor relativ hohe Arbeitslosigkeit sorgen für eine wachsende Belastung des Systems. Weitaus besser stellt sich die Lage bei den so genannten offenen Pensionsfonds der zweiten Säule dar, die sich hauptsächlich auf dem Kapitalmarkt finanzieren, die aber auch einen Teil der Pflichtbeiträge der Rentenversicherung erhalten. Die rein private Altersvorsorge entwickelt sich rasch, hat aber noch nicht den gleichen Stellenwert wie in westlichen EU-Staaten. Sie geschieht hauptsächlich über private Zusatzversicherungen, betriebliche Vereinbarungen, Lebensversicherungen, Spareinlagen, sowie private Investitionen auf dem Kapital- und Rentenmarkt.

Auf jeden Fall muss Polen eine öffentliche Diskussion über die finanzielle Stabilisierung der umlagefinanzierten Rentenversicherung führen, soll diese erste Säule nicht irgendwann zusammenbrechen. Wissenschaftler haben eine Fülle von Vorschlägen für eine solche Debatte gemacht. Dazu zählen besonders

- die Bürger zu ermuntern, länger im Arbeitsleben zu verweilen
- die staatliche Unterstützung für die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen zu erhöhen
- die Anreize zur Frühpensionierung einzuschränken
- das gesetzliche Renteneintrittsalter für Männer und Frauen anzugleichen und langfristig anzuheben
- freiwillige Formen der Altersvorsorge stärker zu fördern.

Konsistentes Reformprogramm

Ich meine, dass man auch und gerade die Sozialpolitik nur in einem größeren Zusammenhang sehen kann. So gehört ein solides Sozialsystem, das finanziert und auf Nachhaltigkeit ausgerichtet ist, zu den wichtigsten Fundamenten eines gesunden Staatshaushalts. Ist das Sozialsystem defizitär, leidet darunter auch der Staatshaushalt. Umgekehrt gehören eine starke Wirtschaft und ein leistungsfähiger Staatshaushalt zu den Voraussetzungen, dass der Staat seine sozialen Verpflichtungen gegenüber den Bürgern erfüllen kann.

Damit stellt sich die Frage, wie sozial ein Staat wie Polen sein kann, der vier Aufgaben verfolgen soll. Der Staat muss die wissenschaftlichen, technologischen und bildungspolitischen Voraussetzungen schaffen, um wirtschaftlich gegenüber dem Westen aufzuholen, die Infrastruktur verbessern, um den Lebensstandard der Bürger anzuheben, die in der Verfassung formulierten sozialen Verpflichtungen erfüllen und das Defizit des Staatshaushalt begrenzen, um die Voraussetzung zu erfüllen, in das europäische Währungssystem einzutreten. Die gleichzeitige Erfüllung dieser Aufgaben gleicht der Quadratur des Kreises. Die Kunst des Regierens sollte also darin bestehen, diese Anforderungen in ein vernünftiges Verhältnis zueinander zu bringen und das Machbare so zu realisieren, dass keine der vier Aufgaben zu stark vernachlässigt wird.

Doch die Realität sieht anders aus. Während die EU der 25 Staaten, also ohne Rumänien und Bulgarien, durchschnittlich knapp 2 Prozent des Bruttoinlandprodukts für Forschung und Entwicklung ausgibt, liegt dieser Anteil in Polen bei etwa 0,6 Prozent. Gleches gilt für das niedrige Niveau der Infrastrukturinvestitionen, wie ein Blick auf das schwach entwickelte Autobahnnetz, die zum Teil stark vernachlässigten Landstraßen sowie das Eisenbahnsystem beweist, das nur auf einigen Streckenabschnitten modernen Anforderungen genügt.

Bei der Sozialschutzquote dagegen bewegt sich Polen mit einem Wert von knapp 22 Prozent eher im Mittelfeld der EU-Staaten. Der polnische Staat kommt also seinen sozialen Verpflichtungen in einem gewissen Maße nach, wobei diese Statistik natürlich noch nichts darüber aussagt, ob die aufgewendeten Mittel in allen Bereichen der Sozialpolitik ausreichen und ob sie sinnvoll eingesetzt werden. Für diese grundsätzliche Bewertung spricht auch die Tatsache, dass die sozialen Aufwendungen den relativ größten Teil der Ausgaben im Rahmen des polnischen Staatshaushalts ausmachen. Problematisch dabei ist allerdings, dass der reguläre Teil dieser Ausgaben, der an bestimmte sozialpolitische Maßnahmen gebunden ist, weitgehend stagniert, während die Zuschüsse für den Schuldendienst des stark defizitären öffentlichen Gesundheitsdienst und die notleidende staatliche Rentenversicherung von Jahr zu Jahr steigen.

Wirtschaftliche Modernisierung, Infrastrukturreformen, Steigerung des Bildungspotentials, erfolgreiche Sozialpolitik und makroökonomische Stabilität stehen in einem engen Zusammenhang – gerade unter den Bedingungen der Globalisierung. Vorrangige Aufgabe des Staates, der politischen Parteien und gesellschaftlicher Organisationen ist es, die Bürger stärker zu mobilisieren und auf mehr Eigeninitiative einzustellen, lebenslanges Lernen zu propagieren, die gesellschaftliche Kohäsion durch einen neuen Generationenvertrag stärken und gerade in der Sozialpolitik eine vernünftige Mischung aus staatlicher, öffentlicher und privater Trägerschaft zu finden.

Ich zitiere in diesem Zusammenhang die polnische Sozialwissenschaftlerin Irena Woycicka: „Polen verzeichnet große Rückstände, wenn es um Investitionen in das Humankapital und die Infrastruktur geht. Ohne sie wird es schwierig sein, eine deutliche und nachhaltige Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen. Das ist eine Aufgabe für die öffentliche Verwaltung.“

Die Politik der abgewählten Regierung

Leider war und ist der „mündige Bürger“ für die Kaczyńskis ein Fremdwort. Sie wünschen sich den Bürger eher als „Untertan“, wie ihn Heinrich Mann in seinem berühmten Buch beschrieben hat. In den zwei Jahren ihrer „Doppelherrschaft“ haben sie die Menschen eher demobilisiert. Ich meine nicht die Teilnahme an Parteiveranstaltungen, Gedenkfeiern und dergleichen. Ich meine die Stärkung zivilbürgerlichen Engagements, also Courage, Selbstverantwortung, aber auch Verantwortung für das Ganze. Die Ursache dafür liegt in ihrem Staatsverständnis, in ihrem Konzept des autoritären, patriarchalischen und sozialfürsorglichen Obrigkeitstaats.

In den letzten zwar Jahren waren sie bemüht, den Einfluss des Staates und damit - auch und gerade - ihren parteipolitischen Einfluss zu stärken. Das gilt für die Ministerien und staatliche Agenturen ebenso wie für öffentliche Institutionen, die Justiz, die öffentlich-rechtlichen Medien und natürlich die Wirtschaft. So besetzten sie die Spitze der Polnischen Nationalbank mit einem ihrer Parteigänger. Die Aufsichtsbehörden für den Bankensektor, das Versicherungswesen und den Kapitalmarkt wurden zu einer Institution zentralisiert und direkt dem

Premier untergeordnet. Auffallend waren auch die zahlreichen Umbesetzungen in den Vorständen und Aufsichtsräten staatlicher und halbstaatlicher Unternehmen, die Funktionären und Mitläufern der Kaczyński-Partei lukrative Posten einbrachten. Wenig erfolgreich waren sie allerdings mit dem Versuch, Energieunternehmen wie Orlen und Lotos zu einem großen Staatskonzern zu vereinen, der – so ihr Konzept – stärker im internationalen Konzert der Globalisierung mitspielen könnte. Diese Liste ließe sich verlängern.

Allem Anschein nach will die neue Regierung von Premier Donald Tusk, die allerdings noch im Parlament bestätigt werden muss, die Staatstätigkeit wieder etwas zurücknehmen und im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik mehr marktwirtschaftliche Denken unter Beweis stellen. So war zu hören, dass man die Privatisierung fortsetzen und das unternehmerische Umfeld durch die Reduzierung von Zulassungs- und Kontrollprozeduren verbessern wolle. Auch von einer nachhaltigen Sanierung der öffentlichen Finanzen und der Einführung eines einheitlichen Steuersatzes, einer so genannten „flat tax“ ist die Rede. Donald Tusk und seine Minister in spe haben außerdem eine Entpolitisierung und stärkere Professionalisierung des öffentlichen Dienstes versprochen. Die Geheimdienste und Verfolgungsbehörden wie das „Zentrale Antikorruptionsbüro“ sollen stärker parlamentarisch überwacht werden. In der Europäischen Union will auch die neue Mannschaft konsequent polnische Interessen verfolgen, dabei aber kompetenter und kompromissbereit auftreten.

Fazit

Das grundlegende Problem in Polen besteht offenbar darin, die in die in der Phase der Transformation und während bestimmter Reformprozesse notwendigerweise starke Staatstätigkeit nun zurückzunehmen und auf ein vernünftiges Maß zu bringen, das den Zukunftsaufgaben gerecht wird und dabei der Wirtschaft und überhaupt der Gesellschaft den notwendigen Freiraum zur Entfaltung bietet. Das ist eine komplizierte Sache gerade in einer Zeit, da sich nationale, europäische und globale Anforderungen überlagern. Und historisch gesehen, hat Polen keinerlei Tradition liberaler Staatstätigkeit. Denken wir an die nationale Unfreiheit im 19. Jahrhundert, die reichlich autoritären Regierungen in der Zwischenkriegszeit, das deutsche Besatzungsregime und die sozialistische Ära.