

## Polens Wirtschaft wenig beeindruckt von globaler Konjunkturabschwächung

Martina Kämpfe

Die Erholung der Konjunktur in Polen hatte sich zu Beginn des Jahres 2011 fortgesetzt. Mit einer steigenden Auslastung der Produktionskapazitäten hatten auch die Unternehmensinvestitionen sich wieder stärker belebt. Sie trugen positiv zur Binnennachfrage bei, der wichtigsten Triebkraft der wirtschaftlichen Expansion. Der private Konsum blieb trotz beschleunigter Inflation und einer Mehrwertsteuererhöhung weiter nach oben gerichtet. Die gute Konjunktur hatte auch eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage zur Folge: Die Beschäftigung in den Unternehmen stieg wieder kräftiger an, die Arbeitslosenquote verringerte sich aber noch kaum.

Im Verlauf des Jahres 2011 hat sich das konjunkturelle Klima allerdings etwas abgekühlt. Die Verschlechterung des außenwirtschaftlichen Umfeldes und damit verbundene Risiken für Nachfrage und Produktion haben die Aussichten für den Prognosezeitraum eingetrübt: Von der Binnennachfrage werden 2012 schwächere Impulse für die wirtschaftliche Expansion kommen. Investitionen in den Unternehmen werden zeitlich nach hinten verschoben, der Beschäftigungsaufbau wird abgebremst werden. Auch der private Konsum wird im kommenden Jahr wohl etwas gedämpfter zunehmen.

Leicht entspannt hat sich die Haushaltssituation. Das hohe Budgetdefizit von nahezu 8% des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2010 hat sich im Folgejahr auf etwa 5% verringert und fiel damit geringer aus als ursprünglich veranschlagt. Dafür sind allerdings größtenteils Sondereffekte verantwortlich, während der strukturell verursachte Anteil des Defizits weiter erheblich ist. Angesichts bisheriger Versäumnisse ist die Politik gefordert, die Reform der öffentlichen Finanzen konsequenter als bislang anzugehen und einen Ausweg aus dem weiteren Anstieg der Schuldenquote zu weisen.

Ansprechpartnerin: Martina Kämpfe (Martina.Kaempfe@iwh-halle.de)

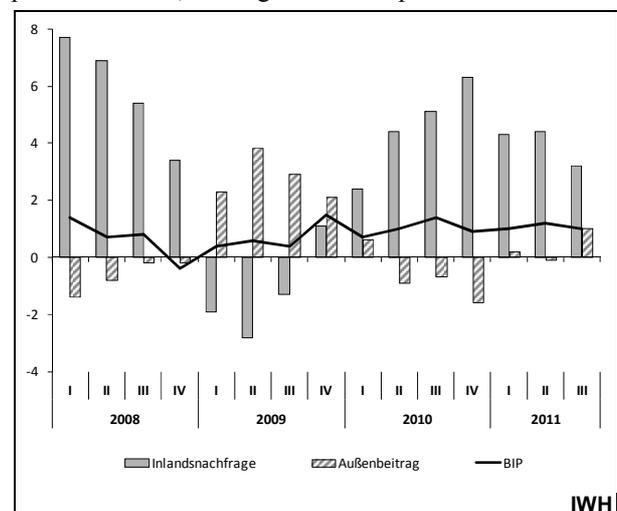
JEL-Klassifikation: E66

Schlagwörter: Polen, Konjunktur, Verschuldung, Mittelosteuropa

Nach einer vorübergehenden Abschwächung unter dem Einfluss der globalen Finanzkrise im Winter 2008/2009 hatte sich die Wirtschaft Polens bereits im Herbst 2009 wieder deutlich erholt. Die positive Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfeldes begünstigte in der Folge die Konjunktur vor allem über die wieder erstarkenden Exporte; sie beschleunigte sich im Sommer 2010 nochmals deutlich.<sup>1</sup> Der quartalsbezogene Zuwachs des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) war bereits ein Jahr nach den Krisenerscheinungen vergleichsweise hoch und setzte sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2011 fast unvermindert fort (vgl. Abbildung 1).

<sup>1</sup> Zum Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung im Vorjahr vgl. Kämpfe, M.: Polen: Solide Erholung wird durch fiskalische Risiken überschattet, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Jg. 16 (12), 2010, 551-558.

Abbildung 1:  
Reales Bruttoinlandsprodukt und Wachstumsbeiträge der Nachfragekomponenten 2008 bis 2011  
- Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, Festpreisbasis 2005; Beiträge in Prozentpunkten -



Quelle: Statistisches Amt Polen, 2011; Darstellung des IWH.

### **Kräftige Inlandsnachfrage stützt noch immer reges Wirtschaftswachstum**

Die Triebkraft für das wirtschaftliche Wachstum im vergangenen und in diesem Jahr war die kräftige Binnennachfrage (vgl. Tabellen 1 und 2). Der private Konsum war bereits im Jahr 2010 aufgrund größerer Zuwächse bei den verfügbaren Einkommen stärker angestiegen. Sondereffekte durch die Vorwegnahme von Käufen aufgrund der Anhebung der Mehrwertsteuer ab Januar 2011 hatten den Konsum zusätzlich angeregt. In diesem Jahr nahm der private Konsum insgesamt nur noch wenig stärker zu, er blieb angesichts der höheren Inflation aber erstaunlich rege.

Die Entwicklung der Investitionen verlief noch immer verhalten. Zwar konnte der Rückgang gestoppt werden, der Zuwachs blieb allerdings noch unter dem langfristigen Durchschnitt. Das Investitionsklima hatte sich zu Jahresbeginn 2011 verbessert,<sup>2</sup> erstmals seit drei Jahren nahmen die Investitionen wieder etwas kräftiger zu. Bei der Nachfrage spielten die öffentlichen Investitionen eine große Rolle. Ausrüstungsinvestitionen wuchsen nach wie vor, die Bauinvestitionen schwächten sich aber ab. Seit dem zweiten Quartal hat sich das Klima wieder eingetrübt. Die Unsicherheit über die zukünftige konjunkturelle Entwicklung findet ihren Ausdruck in der geringen Anzahl realisierter Investitionsvorhaben. Neuinvestitionen wurden kaum vorgenommen. Eine etwas regere Investitionsaktivität wird in Umfragen fast ausschließlich von großen Unternehmen (v. a. im öffentlichen Bereich) und von Exportunternehmen berichtet. 35% der an den Umfragen beteiligten Großunternehmen planen für das vierte Quartal neue Investitionsvorhaben, bei kleinen und mittleren Unternehmen sind es nur 16%. Unterschiedlich ist auch die Auslastung der Produktionskapazitäten: Bei kleineren Unternehmen hat sie sich stabilisiert, bei Großunternehmen nimmt sie noch weiter zu.

In den einzelnen Bereichen der Wirtschaft schlug sich die konjunkturelle Entwicklung in un-

<sup>2</sup> Vgl. für die folgenden Ausführungen die Unternehmensumfragen der Polnischen Nationalbank. *Narodowy Bank Polski*: Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w III. kw. 2011 oraz prognoz koniunktury na IV. kw. 2011, [http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport\\_4\\_kw\\_2011.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport_4_kw_2011.pdf).

Tabelle 1:  
Eckdaten der wirtschaftlichen Entwicklung für Polen in den Jahren 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Bruttoinlandsprodukt	1,6	3,8	4,0	3,5
private Konsumausgaben	2,1	3,2	3,5	3,1
Staatskonsum	2,0	4,4	-0,9	2,0
Anlageinvestitionen	-1,2	-0,2	6,5	5,6
Exporte	-6,8	12,1	7,0	6,0
Importe	-12,4	13,9	6,2	7,8
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Verbraucherpreise	3,5	2,4	4,0	3,2
	<i>in % der Erwerbspersonen</i>			
Arbeitslosenquote <sup>a</sup>	8,2	9,6	9,4	9,0

<sup>a</sup> Jahresdurchschnitte.

Quellen: Statistisches Amt Polen; Eurostat; 2011 und 2012: Prognose des IWH.

Tabelle 2:  
Beiträge der Nachfragekomponenten zum Anstieg des realen Bruttoinlandsproduktes  
- in Prozentpunkten -

	2009	2010	2011	2012
Konsumausgaben	1,7	2,6	2,0	2,0
private Haushalte	1,3	1,9	2,2	1,9
Staat	0,4	0,7	-0,1	0,1
Bruttoakkumulation	-2,9	1,7	1,7	1,2
Bruttoanlageinvestitionen	-0,3	-0,3	1,2	1,2
Inlandsnachfrage	-1,2	4,3	3,7	3,2
Außenbeitrag	2,8	-0,5	0,3	0,3
Exporte	-6,0	2,6	5,8	4,5
Importe	-8,9	-3,0	-5,5	-4,2
Bruttoinlandsprodukt <sup>a</sup>	1,6	3,8	4,0	3,5

<sup>a</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Amt Polen; 2011 und 2012: Prognose des IWH.

terschiedlichem Ausmaß nieder. Der Auslastungsgrad in der Wirtschaft wuchs in den ersten acht Monaten 2011 beständig. Die Bruttowertschöpfung in der Industrie hat im ersten Halbjahr weiter zugenommen, in den Sommermonaten trat dann eine Abschwächung ein. Auch im Dienstleistungssektor, im Handel und im Verkehr ist der Umsatz weiter gestiegen.

In der Bauwirtschaft blieb die Produktion bis in den Herbst hinein außerordentlich rege. Im Sep-

tember traten bei einer hohen Kapazitätsauslastung von über 80% Anzeichen für eine Stabilisierung auf. Die im Rahmen der Infrastrukturprogramme aufgelegten und durch EU-Mittel geförderten öffentlichen Investitionen haben sich auf die Bauwirtschaft stabilisierend ausgewirkt.

Die Kreditvergabe gegenüber den Nichtbanken liegt nach wie vor auf einem niedrigeren Niveau als vor der Krise. Die Kreditneigung der Unternehmen ist angesichts einer größeren Gewinnspanne in diesem Jahr wieder zurückgegangen, ein Großteil der Investitionen wird aus Eigenmitteln realisiert; der Rückgang setzte zeitgleich mit einem allgemein verbesserten Zugang zu Krediten ein. Gegenüber privaten Haushalten hat sich der im Vorjahr wieder einsetzende kräftigere Zuwachs bei Wohnungsbaukrediten fortgesetzt, Konsumentenkredite waren hingegen rückläufig.

Mit der regen Wirtschaftsaktivität hat sich die Arbeitsmarktlage weiter verbessert. Der etwa zur Jahresmitte 2010 einsetzende Beschäftigungsaufbau verstärkte sich zu Beginn dieses Jahres zunächst, nahm jedoch im weiteren Verlauf von Quartal zu Quartal ab. Der Anteil von Dauerarbeitsverhältnissen erhöhte sich gegenüber Zeitarbeitsverhältnissen, was als Zeichen einer stabileren Konjunktur gewertet werden kann. Die Situation in den einzelnen Branchen ist jedoch sehr differenziert: Während im Baugewerbe der durchschnittliche Beschäftigungszuwachs in den ersten neun Monaten etwa 8% ausmachte, lag er in der Industrie bei etwa 2,4%. Die Arbeitslosenrate veränderte sich hingegen kaum, sie lag nach drei Quartalen bei 9,3% (Labour Force Survey)<sup>3</sup>, d. h. 0,2 Prozentpunkte höher als ein Jahr zuvor. Die regionale Differenzierung ist groß. Nur in den Grenzregionen Polens zu Deutschland war ein leichter Rückgang im Vergleich zum Vorjahr festzustellen, in den übrigen Landesteilen stagnierte die Arbeitslosigkeit oder nahm sogar leicht zu. Ursächlich dafür dürften mehrere Faktoren sein: Die Erwerbspersonenzahl nahm u. a. durch die Eingrenzung der Möglichkeiten der Frühverrentung zu, auch die Partizipationsrate ist gestiegen. Zudem war der Beschäftigungsabbau während der Krise relativ gering, sodass nunmehr wenig Spielraum für einen deutlicheren

Rückgang der Arbeitslosigkeit besteht.<sup>4</sup> Das Lohnwachstum blieb in den ersten neun Monaten des Jahres 2011 gemäßigt und betrug nominal durchschnittlich etwa 5,5%, real blieb der Zuwachs mit etwa 1,4% minimal (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3:  
Entwicklung der Löhne, Gehälter und Altersrenten 2008 bis 2011  
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

	2008	2009	2010	2011 <sup>a</sup>
Löhne/Gehälter insgesamt, nominal	10,1	5,4	4,0	5,5
Löhne/Gehälter insgesamt, real	5,9	2,0	1,5	1,4
Unternehmenssektor, nominal	10,3	4,4	3,3	5,1
öffentlicher Sektor, nominal	11,7	6,8	5,9	6,1
Altersrenten (außer Landwirtschaft), nominal	9,2	8,7	6,5	5,3
Altersrenten (Landwirtschaft), nominal	5,4	6,2	4,8	3,4

<sup>a</sup> Januar bis September.

Quelle: Statistisches Amt Polen, 2011.

### ***Außenhandel stützt trotz geringerer Auslandsnachfrage weiterhin die Produktion***

Im zweiten Halbjahr 2010 schwächte sich das Tempo der Exporte aufgrund der verringerten außenwirtschaftlichen Nachfrage merklich ab. Dies lag vor allem an der schwächeren Nachfrage der wichtigsten Handelspartner Polens im Euroraum, darunter Deutschlands, wohin 26% der polnischen Exporte fließen. Von besonderem Einfluss waren die geringeren Pkw-Ausfuhren aus Polen nach dem Auslaufen der „Abwrackprämie“ in Deutschland (der Fahrzeugsektor macht insgesamt etwa 14% am polnischen Export aus) sowie die verminderte Ausfuhr von Zwischenprodukten, die in deutsche Exporte einfließen und die im Zuge der schwächeren Entwicklung der deutschen Exporte weniger nachgefragt wurden. Zwischenprodukte bilden eine bedeutende Exportposition Polens. Die Dynamik

<sup>3</sup> Der Labour Force Survey ist eine auf Umfragenbasis nach der Methodik der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vom Statistischen Amt Polens erhobene Statistik.

<sup>4</sup> Der Anstieg im Januar 2011 wurde zusätzlich durch das Auslaufen spezieller Beschäftigungsprogramme verursacht, die u. a. durch EU-Mittel finanziert wurden (Europäischer Sozialfonds, ESF).

der Ex- und Importe blieb gegen Ende 2010 hinter der des ersten Halbjahres zurück, wobei die Importe weniger an Tempo verloren; der Außenbeitrag entwickelte sich schwach negativ.

Im ersten Quartal 2011 wuchsen die Exporte erneut kräftiger, insbesondere nahm der Absatz von Pkw und Ersatzteilen sowie Gebrauchtwagen nach Deutschland wieder zu; im weiteren Jahresverlauf schwächten sich die Exporte in die Länder der Eurozone aber wieder etwas ab. Im dritten Quartal wertete der Złoty erheblich ab, was zu einer Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Exporte und einer höheren Exportrentabilität beitrug. Für die überwiegende Zahl der Unternehmen lag der Wechselkurs Euro/Złoty bzw. US-Dollar/Złoty, zu dem Exporte ihrer Produkte gerade noch rentabel sind –, eine angenommene, hypothetische Größe – noch recht weit unter dem tatsächlichen Wechselkurs. Die Importe nahmen zeitweise stärker zu als die Exporte, ihr Tempo lag insgesamt aber nur unerheblich über dem der Exporte.

Regional betrachtet nahmen die Außenhandelsumsätze in allen Ländergruppen zu (vgl. Tabelle 4). Die Handelsströme zwischen Polen und der EU veränderten sich allerdings wenig. Der mit den Ländern des Euroraums im Jahr 2010 erzielte Überschuss hat sich um 0,5 Mrd. Euro verringert, der Überschuss im Handel mit der gesamten EU ist hingegen weiter gewachsen. Ein größerer Negativsaldo trat im Handel mit den osteuropäischen Ländern außerhalb der EU auf, also vor allem mit Russland und der Ukraine. Das im Vergleich zum Vorjahr um über 60% höhere Defizit im Handel mit dieser Region geht auf die Verschlechterung der *terms of trade* infolge des erheblichen Preisanstiegs für Rohöl und Ölprodukte aus Russland zurück. Im Handel mit China besteht ein erhebliches Defizit (ca. 8 Mrd. Euro) wie auch in den Vorjahren, obwohl sich in diesem Jahr das Handelsvolumen insgesamt schwächer entwickelte. In der Asymmetrie dieses Handels – Polen importiert aus China etwa das Zwölfwache seines Exportvolumens dorthin – drückt sich der Übergang eines Teils des ehemaligen Osteuropa-Handelsvolumens an den asiatischen Raum aus, vor allem an China und Südkorea. Die Region hat ihren Anteil am Gesamthandel Polens erheblich vergrößert und ihn auch während der Krisenjahre fast unvermindert

hoch halten können.<sup>5</sup> Das gesamte Handelsbilanzdefizit betrug nach der Zollstatistik in den ersten neun Monaten des Jahres 2011 10,5 Mrd. Euro (ca. 3,8% des BIP) und vergrößerte sich gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 1,3 Mrd. Euro.

Tabelle 4:  
Außenhandel Polens nach Regionen  
- auf Eurobasis, zu jeweiligen Preisen -

	Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum in %			Anteil am Gesamthandel in %		
	2009	2010	I-IX 2011	2009	2010	I-IX 2011
Exporte						
Industrieländer <sup>a</sup>	-12,8	21,6	12,8	85,6	84,9	84,4
EU-27	-13,5	21,8	11,8	79,6	79,1	77,8
Deutschland	-11,8	22,4	14,0	26,2	26,1	26,1
Schwellenländer <sup>b</sup>	-12,5	25,2	19,0	6,9	7,1	7,3
übrige MOE-Länder <sup>c</sup>	-39,0	31,6	21,9	7,5	8,0	8,3
Russland	-40,6	39,9	27,9	3,7	4,2	4,5
insgesamt	-15,5	22,6	13,9	100	100	100
Importe						
Industrieländer <sup>a</sup>	-24,7	21,4	12,7	69,1	67,2	66,6
EU-27	-24,5	20,0	13,4	61,9	59,5	59,4
Deutschland	-26,6	22,1	15,0	22,4	21,9	22,2
Schwellenländer <sup>b</sup>	-17,3	25,2	5,1	20,9	21,0	19,3
China	-12,9	26,4	4,4	9,3	9,4	8,6
übrige MOE-Länder <sup>c</sup>	-35,0	47,6	39,1	10,0	11,8	14,1
Russland	-33,7	49,1	36,1	8,5	10,2	11,9
insgesamt	-24,5	24,8	14,1	100	100	100

<sup>a</sup> Kanada, USA, europäische Länder (außer den unter Schwellenländer und übrige MOE-Länder aufgelisteten), Australien, Neuseeland, Israel, Japan, Südafrika. – <sup>b</sup> Afrika (außer Südafrika), Mittel- und Südamerika, Asien (außer Japan). – <sup>c</sup> Albanien, Kroatien, Moldawien, Russland, Ukraine, Weißrussland. – Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quellen: Statistisches Amt Polen; Berechnungen des IWH.

Das Leistungsbilanzdefizit ist nach neun Monaten nach den Angaben der Zahlungsbilanzstatistik mit 12,5 Mrd. Euro (ca. 4,6% des BIP) gegenüber dem Vorjahreszeitraum etwas größer ausgefallen (2010: 10,2 Mrd. Euro bzw. 4% des BIP). Neben dem gestiegenen Handelsbilanzdefizit schlug sich darin vor allem die Passivierung der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen aufgrund von Gewinntransfers ausländischer Direktinvestoren und

<sup>5</sup> Während der Anteil Chinas an den Importen 2005 noch ca. 4,6% betrug, hatte er sich 2009 bereits verdoppelt.

Dividendenzahlungen an ausländische Portfolioinvestoren nieder.

### **Geldpolitik schwenkt angesichts steigender Inflation wieder auf restriktiveren Kurs**

In diesem Jahr hat sich der Anstieg des allgemeinen Preisniveaus weiter beschleunigt. Preistreibend wirkte vor allem die Entwicklung des Rohölpreises und der Preise für Nahrungsmittel auf den Weltmärkten. Dadurch verteuerten sich Brennstoffe und andere Energieträger; die Preise auf den Agrarmärkten im Inland sind trotz einer guten Ernte enorm angestiegen. Insbesondere betrifft das Weizen und Zucker. Inflationstreibend wirkten auch administrative Preisanhebungen und ein höherer Erdgaspreis für private Haushalte ab Juli des Jahres. Außerdem wirkte sich die Anhebung der Mehrwertsteuer ab Januar 2011 aus; der Impuls dieser Maßnahme auf die Preisentwicklung wird auf 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte geschätzt.<sup>6</sup> Während sich die Verbraucherpreisinflation nach einem Höchststand im Mai (5%) wieder etwas verlangsamte und im Oktober bei 4,3% lag, nahm die Kerninflation weiter zu.<sup>7</sup> Sie betrug zuletzt 2,6%. Zur Dämpfung der Inflation im Herbst trug der Rückgang der Nahrungsmittelpreise bei, die anhaltend hohe Energiepreisdynamik wirkte dem entgegen.

Die Polnische Nationalbank (NBP) hatte nach ihrer geldpolitischen Lockerung unter den Bedingungen der Finanzkrise den Expansionsgrad der Geldpolitik ab dem dritten Quartal 2009 nicht weiter erhöht. Sie ließ die Leitzinsen für sechs Quartale auf unverändertem Niveau und schätzte die Wahrscheinlichkeit, mit einem derartigen Kurs ihr mittelfristiges Inflationsziel von 2,5% (+/- einem Prozentpunkt) zu erreichen, als hoch ein. Wichtigste geldpolitische Herausforderung der NBP ist die Preisniveaustabilisierung. Der ab dem Herbst 2010 einsetzende verstärkte Preisauftrieb, der sich zum Jahresbeginn 2011 nochmals beschleunigte, hat die NBP zur Straffung ihrer Geldpolitik veranlasst. In vier Schritten hob sie im ersten Halbjahr den Leitzins um insgesamt einen Prozentpunkt, von 3,5% auf 4,5% an. Sie betonte dabei die Gefahr eines mittelfristigen Inflationsdrucks infolge

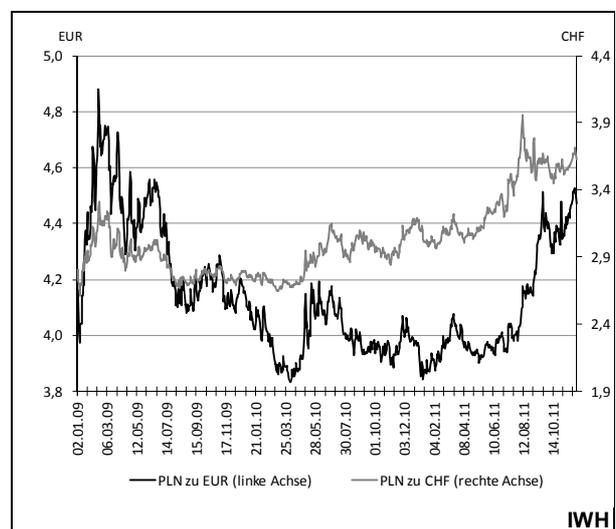
<sup>6</sup> Vgl. *Narodowy Bank Polski*: Raport o inflacji, lipiec 2011, 22.

<sup>7</sup> Unter der Kerninflation wird nach gängiger Definition der um die Preise für Energie und unverarbeitete Lebensmittel bereinigte Verbraucherpreisindex verstanden.

steigender Löhne und höherer, sich verstetigender Inflationserwartungen vor dem Hintergrund einer anhaltend dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung.

Schließlich hat die Abwertung des Złoty zum Preisauftrieb beigetragen, die sich im Sommer erheblich verstärkte (vgl. Abbildung 2). Die Schwäche der Währung belastet Fremdwährungskreditnehmer, insbesondere sind davon auf Schweizer Franken denominateden Hypotheken betroffen, die in Polen den Hauptanteil aller Fremdwährungshypotheken bilden.<sup>8</sup>

Abbildung 2:  
Wechselkurs des Złoty gegenüber dem Euro und dem Schweizer Franken  
- Januar 2009 bis November 2011 -



Quellen: Europäische Zentralbank; Narodowy Bank Polski.

### **Lage der öffentlichen Finanzen erfordert strikere haushaltspolitische Reformen**

Der vergleichsweise hohe Zuwachs des realen Bruttoinlandsproduktes bereits ein Jahr nach den Krisenerscheinungen sowie seine fast unverminderte Fortsetzung auch im Laufe des Jahres 2011

<sup>8</sup> Zur Jahresmitte 2011 waren 53% der an private Haushalte vergebenen Hypothekenkredite in Schweizer Franken denominated; der Anteil an allen Fremdwährungshypotheken beträgt 86%. Nach Berechnungen der Polnischen Nationalbank würde eine 30-prozentige Abwertung des Złoty gegenüber dem Schweizer Franken die Kreditschuld um 20% erhöhen, was das verfügbare Einkommen der Haushalte erheblich belasten würde. Die Auswirkungen auf den Konsum bzw. das BIP wären allerdings gering, da der Anteil der Kreditnehmer an allen privaten Haushalten sehr klein ist. Vgl. *Narodowy Bank Polski*: Raport o inflacji 3/2011, 31 ff.

erscheint für die Fiskalpolitik vorteilhaft, zumal Polen im Gegensatz zu anderen Nachbarländern während der Finanzkrise ohne größere Konjunkturprogramme auskam, die das Staatsbudget zusätzlich belastet hätten.<sup>9</sup> Dennoch hat sich das Defizit des Gesamthaushalts (zentraler Haushalt und Haushalte der lokalen Verwaltungen) erheblich vergrößert: zwischen 2007 und 2010 von 1,9% auf 7,9% in Relation zum BIP (vgl. Tabelle 5). Das Ausufern des Defizits ging zu einem Teil auf das Wirken automatischer Stabilisatoren zurück, allerdings ist es vor allem dem Ausbleiben fiskalpolitischer Reformen geschuldet, die auch die Regierung unter *Donald Tusk* seit ihrem Amtsantritt im Herbst 2007 nicht energisch genug vorangetrieben hat. Bereits im letzten Defizitverfahren vom Juli 2009 kritisierte die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme das vorgelegte Programm als nicht ausreichend, um das übermäßige Defizit im vorgesehenen Zeitrahmen zu korrigieren. Die größte Reduzierung ist erst am Ende, im Jahr 2012, vorgesehen. Konkretere Maßnahmen werden nicht benannt; einen Beitrag leisten sollen vor allem Nicht-Steuererlöse und Änderungen im Finanzmanagement der öffentlichen Hand.<sup>10</sup>

Auch im Haushaltsgesetz für 2011 sowie in der mittelfristigen fiskalpolitischen Strategie für die

Tabelle 5:  
Eckpunkte des polnischen Konvergenzprogramms zur Haushaltssanierung 2008 bis 2014<sup>a</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	<i>Salden in % des BIP</i>						
öffentlicher Gesamthaushalt	-3,7	-7,3	-7,9	-5,6	-2,9	-2,5	-2,0
Zentralhaushalt	-3,9	-5,6	-5,8	-4,4	-2,7	-2,5	-2,2
öffentlicher Schuldenstand	47,2	50,7	55,1	54,9	54,1	52,4	50,8
	<i>reale Veränderung zum Vorjahr in %</i>						
Bruttoinlandsprodukt	5,1	1,6	3,8	4,0	4,0	3,7	3,9

<sup>a</sup> Abgrenzung nach ESA-Methodologie.

Quelle: Poland – Convergence Programme, Update 2011, Ministry of Finance. Warsaw, April 2011.

<sup>9</sup> Der fiskalische Impuls der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung war mit ca. 1% des BIP relativ gering.

<sup>10</sup> Vgl. Recommendation for a Council Opinion on the Updated Convergence Programme of Poland, 2009-2012. Brussels, SEC (2010) 345 vom 22.04.2010.

Jahre 2011 bis 2014<sup>11</sup> setzt die Politik anstelle von gezielten Einsparungen auf Sondereffekte bei den Einnahmen und Ausgaben sowie auf ein hohes wirtschaftliches Wachstum. So wurde die Mehrwertsteuer ab 2011 für drei Jahre um einen Prozentpunkt angehoben,<sup>12</sup> wodurch jährliche Mehreinnahmen von etwa fünf Mrd. Złoty bzw. 0,3% bis 0,5% des BIP erwartet werden. Auf der Ausgabe Seite ist eine reduzierende Wirkung vor allem durch Änderungen von Transferregelungen und die Kürzung von Zuschüssen geplant. Dies ist u. a. für den staatlichen Sozialversicherungsfonds problematisch, der für die Rentenzahlungen zuständig ist. Mit der Rentenreform des Jahres 1999 wurden Zuschüsse aus dem Staatshaushalt notwendig, da durch die Abzweigung von Rentenbeiträgen in die damals etablierte „zweite Säule“ die Finanzierung der laufenden Renten gefährdet war. Das Defizit des Fonds stieg in den letzten Jahren aufgrund sinkender Beitragseinnahmen als Folge der Wirtschaftskrise sowie gestiegener Ausgaben durch gesetzliche Neuregelungen rasant an.<sup>13</sup> Die Kürzung der Zuschüsse aus dem Staatshaushalt ab 2008 hatte zur Folge, dass die Lücke nicht mehr gedeckt werden konnte; auch für 2011 ist diese Entwicklung absehbar.

Aber auch andere Herausforderungen legen eine stärker antizyklische Fiskalpolitik nahe. So erfordern die Zuflüsse an EU-Mitteln überwiegend eine Kofinanzierung, was bei einem laut mittelfristigem Finanzrahmen zu erwartenden Mittelumfang von jährlich bis zu 3% des BIP die Budgetkonsolidierung weiter erschweren und eine erneute prozyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik begründen könnte.

Das aufgebaute strukturelle Defizit konnte in den letzten Jahren kaum verringert werden und übertrifft inzwischen in seinem Ausmaß jenes in den meisten anderen Ländern der EU.<sup>14</sup> So ist es

<sup>11</sup> Vgl. *Ministry of Finance*: The Public Finance Sector Debt Management Strategy in the Years 2011-2014. Warsaw 2010.

<sup>12</sup> Beim Regelsatz von 22% auf 23% sowie beim ermäßigten Satz von 7% auf 8%.

<sup>13</sup> Durch eine über das Verfassungsgericht eingeklagte Gleichstellung der Männer mit den Frauen bei der Frühverrentung sowie aus demographischen Gründen stieg die Anzahl der Leistungsempfänger im Jahr 2008 sprunghaft auf das Dreifache an.

<sup>14</sup> *European Commission*: European Economic Forecast Autumn 2011. Cyclical Adjustment of Government Revenue: Expenditure and Budget Balances. Brussels 2011.

auch zu erklären, dass das Defizit in Phasen der konjunkturellen Erholung nicht erheblich schrumpft. Die öffentliche Schuldenstandsquote soll entsprechend dem Haushaltsgesetz Ende 2011 den Stand von 55% des BIP erreichen, womit praktisch die zweite Stufe für die gesetzliche Sanktionierung erreicht werden würde, die zwingend Sparmaßnahmen vorschreibt.<sup>15</sup>

Bei der Fortsetzung dieses fiskalpolitischen Kurses droht der Regierung Tusk, die in den Herbstwahlen zum polnischen Parlament wiedergewählt wurde, ein Konflikt mit der Polnischen Nationalbank. Diese hatte das Budget für 2011 zwar nicht als Durchbruch, aber noch als akzeptabel bezeichnet, erwartet für 2012 aber deutlichere Schritte zur Konsolidierung. Kritisch steht sie auch einer zum Jahresende 2010 beschlossenen fiskalpolitischen Gesetzesänderung gegenüber, die eine flexiblere Übertragung liquider Mittel unter den einzelnen Bereichen der öffentlichen Haushalte vorsieht, da dann fehlende Anreize notwendige Sparmaßnahmen noch mehr verzögern würden.<sup>16</sup>

Dauerhaft hohe Defizite können Polens Zinskosten deutlich nach oben treiben, was eine Schuldenstabilisierung schwieriger gestalten würde. Zur Einhaltung des Konvergenzprogramms, also wichtiger wirtschaftlicher Zielgrößen für die Erfüllung der Kriterien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, hat sich Polen schließlich verpflichtet. Dies spielte auch beim Ersuchen um die Verlängerungen der *Flexible Credit Line* (FCL) mit dem IWF 2010 und 2011 eine Rolle. Für dieses neue Kreditinstrument hatte sich Polen erstmals 2009 ausdrücklich aufgrund seiner als solide bewerteten makroökonomischen Entwicklung qualifiziert.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Die erste Stufe der gesetzlichen Sanktionierung ist bei einer Schuldenstandsquote zwischen 50% und 55% erreicht und sieht vor, dass das Budgetdefizit im Folgejahr nicht das des laufenden Jahres übersteigen darf. Die zweite und dritte Stufe bei einer Quote zwischen 55% und 60% bzw. über 60% schreiben zwingend Sparmaßnahmen vor, die zu einer Absenkung der Quote spätestens im Folgejahr führen. Vgl. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009, Art. 86. Dziennik Ustaw 157 (2009), Poz. 1240.

<sup>16</sup> Vgl. Opinia Rady Polityki Pienieznej do projektu Ustawy budżetowej na rok 2011 (Meinung des Geldpolitischen Rats der NBP zum Haushaltsgesetzesentwurf für 2011), Warszawa 2010.

<sup>17</sup> Siehe dazu ausführlich *John, J.; Knedlik, T.*: Reform der Kreditvergabe des IWF erhöht die Stabilität in Schwellen-

### ***Aussichten für die Konjunktur werden durch globales Umfeld und fiskalische Reformen bestimmt***

Die Verschlechterung des außenwirtschaftlichen Umfeldes in diesem Jahr und die damit verbundenen Risiken für Nachfrage und Produktion haben das konjunkturelle Klima wieder etwas eingetrübt. Investitionen in den Unternehmen werden zeitlich verschoben, der Beschäftigungsaufbau wird abgebremst. Auch der private Konsum wird im kommenden Jahr etwas gedämpfter zunehmen. Die Impulse für eine wirtschaftliche Expansion werden sowohl von der Binnen- wie auch von der Außen- nachfrage kommen, aber etwas schwächer ausfallen als in diesem Jahr.

Neben der Entwicklung des globalen Umfeldes ist die finanzpolitische Strategie entscheidend für ein solides wirtschaftliches Wachstum. Angesichts bisheriger Versäumnisse ist die Politik gefordert, konsequenter als bislang die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen anzugehen und einen Ausweg aus dem weiteren Anstieg der Schuldenquote zu weisen. Bislang war der politische Wille zu fiskalischen Reformen schwach ausgeprägt. Das könnte sich durch die Wiederwahl der Regierung im Oktober 2011 geändert haben. Zwar gilt die Regierungspartei PO (Platforma Obywatelska – Bürgerplattform) als Stabilitätsgarant und setzt vor allem auf Kontinuität, allerdings hat die Zahl der Befürworter wirtschaftspolitischer Korrekturen und fiskalischer Reformen innerhalb der Partei und der Parlamentsfraktion zugenommen. Sie drängen nun gemeinsam mit dem Präsidenten der Polnischen Nationalbank, *Marek Belka*, auf einen mutigeren Reformkurs. Ob und wie schnell sich die Regierung dem stellt, nachdem bereits der Druck seitens der EU auf eine stärkere Konsolidierung wenig Wirkung gezeigt hatte, oder ob erst die Marktkräfte, die Polens finanzpolitische Bonität bewerten, ins Spiel kommen müssen, bleibt abzuwarten.

---

ländern, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 16 (3), 2010, 164-173, sowie *Knedlik, T.*: Im Fokus: Polen in der globalen Finanz- und Konjunkturkrise – Realwirtschaft trotz mit IWF-Unterstützung den Finanzmarkturbulenzen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 16 (4), 2010, 192-195.