

Weltweite Konjunkturabschwächung erfasst auch die Wirtschaft Polens

Martina Kämpfe

Im Verlauf des Jahres 2012 hat sich das konjunkturelle Klima in Polen abgekühlt, nachdem sich bereits in der zweiten Jahreshälfte 2011 eine Eintrübung abzeichnete. Das außenwirtschaftliche Umfeld, insbesondere im Euroraum, und die damit verbundenen Risiken für Nachfrage und Produktion haben sich in diesem Jahr weiter verschlechtert. Auch von der Binnennachfrage kommen schwächere Impulse für die wirtschaftliche Expansion: Die Investitionsaktivitäten vieler Unternehmen haben deutlich nachgelassen oder werden zeitlich nach hinten verschoben. Der private Konsum nahm zwar weiter zu, allerdings aufgrund geringerer Einkommenszuwächse und eines gesunkenen Konsumentenvertrauens nur noch relativ schwach. Die eingetrübte Konjunktur hat zu größeren Spannungen am Arbeitsmarkt geführt: Der Beschäftigungsaufbau ist im Herbst 2012 zum Stillstand gekommen; die Arbeitslosenquote nimmt – auch aufgrund des noch wachsenden Arbeitsangebots – weiter zu. Die Haushaltslage hat sich hingegen erstmals deutlicher entspannt: Aufgrund eines restriktiven fiskalpolitischen Kurses hat sich das Budgetdefizit von 5,1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Vorjahr auf etwa 3,5% im Jahr 2012 verringert. Das ursprüngliche Defizitziel von unter 3% wurde damit allerdings noch verfehlt. Im kommenden Jahr wird sich die wirtschaftliche Expansion vor dem Hintergrund einer weiteren Verschärfung des fiskalischen Kurses und eines nach wie vor ungünstigen weltwirtschaftlichen Umfeldes nochmals verlangsamen.

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

JEL-Klassifikation: E66

Schlagwörter: Polen, Konjunktur, Verschuldung, Mittelosteuropa

Nach einer Erholung der Wirtschaft im Jahr 2010 und in den ersten beiden Quartalen 2011 hat sich der Zuwachs des realen Bruttoinlandsproduktes in Polen danach nicht mehr beschleunigt.¹ Im Verlauf dieses Jahres expandierte die Produktion in nahezu allen Zweigen der Industrie sehr viel langsamer, im Baugewerbe ging sie zurück. Während die geringere Nachfrage zunächst vor allem die Binnenwirtschaft betraf und die Exporte zum Jahresbeginn noch von einer Wechselkursabwertung profitierten, verschlechterte sich die Absatzlage ab dem zweiten Quartal schließlich auch im Außenhandel. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich unter diesen Bedingungen angespannt: Der Beschäftigungsaufbau wurde abgebremst und kam im dritten Quartal zum Stillstand, die Löhne stiegen nur noch sehr verhalten, und die Arbeitslosigkeit nahm weiter zu. Die

Wirtschaft Polens scheint sich im Herbst 2012 von der allgemeinen Konjunkturabschwächung in Europa nicht mehr abkoppeln zu können.²

Schwächere Inlandsnachfrage: Investitionen und Konsum nehmen nur geringfügig zu

Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2011 hatte sich eine Abschwächung der Binnennachfrage abgezeichnet. In diesem Jahr legten die Investitionen und der private Konsum nur noch sehr vermindert zu, der Staatskonsum schrumpfte leicht. Das wirtschaftliche Wachstum wurde ab dem zweiten Quartal weitgehend von den Exporten getragen. Im dritten Quartal ist nach ersten Schätzungen eine weitere Abschwächung sowohl der Binnennachfrage als auch der Exportentwicklung eingetreten (vgl. Tabellen 1 und 2).

¹ Zum Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung im Vorjahr vgl. Kämpfe, M.: Polens Wirtschaft wenig beeindruckt von globaler Konjunkturabschwächung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Jg. 17 (12), 2011, 408-414.

² Zur Konjunktur in Europa vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012. München 2012.

Tabelle 1:
Eckdaten der wirtschaftlichen Entwicklung für Polen
in den Jahren 2010 bis 2013

	2010	2011	2012	2013
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Bruttoinlandsprodukt	3,8	4,3	2,6	2,0
private Konsumausgaben	3,2	3,1	1,4	2,2
Staatskonsum	4,1	-1,3	-1,0	-0,5
Bruttoinvestitionen	9,3	9,6	2,2	1,6
Exporte	12,1	7,5	2,8	1,5
Importe	13,9	5,8	-0,2	-0,1
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Verbraucherpreise	2,6	4,3	4,0	3,2
	<i>in % der Erwerbspersonen</i>			
Arbeitslosenquote ^a	9,6	9,7	10	11

^a Jahresdurchschnitte.

Quellen: Statistisches Amt Polen; Eurostat; 2012 und 2013:
Prognose des IWH.

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

	2010	2011	2012	2013
Konsumausgaben	2,8	1,7	0,8	1,0
private Haushalte	2,0	1,9	0,9	1,1
Staat	0,8	-0,2	-0,1	-0,1
Bruttoinvestitionen	2,0	2,0	0,7	0,3
Anlageinvestitionen	-0,1	1,6	0,8	0,6
Inlandsnachfrage	4,8	3,7	1,5	1,3
Außenbeitrag	-0,9	0,7	1,1	0,7
Exporte	5,1	3,2	1,2	0,7
Importe	6,0	2,5	-0,1	-0,0
Bruttoinlandsprodukt ^a	3,9	4,3	2,6	2,0

^a Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Amt Polen; 2012 und 2013: Prognose
des IWH.

Dass der private Konsum nur noch sehr moderat zunahm, liegt einerseits daran, dass sich die Einkommenssituation 2012 nicht im gleichen Maß verbessert hat wie noch im vergangenen Jahr. Die nominalen und realen Zuwächse bei Löhnen und Gehältern blieben vergleichsweise gering (vgl. Tabelle 3). Die Arbeitsmarktsituation hat sich nicht verbessert: Ganz im Gegenteil nahm die Beschäftigung im Jahresverlauf nur noch geringfügig zu, die Arbeitslosigkeit verharrte auf hohem Niveau. Die Inflationsrate blieb ebenfalls auf einem nahezu konstant hohen Niveau von 4%. Andererseits haben aber auch die Unsicherheit über den weiteren Kon-

junkturverlauf und die Entwicklung der europäischen Schulden- und Vertrauenskrise das Konsumentenvertrauen sinken lassen. Die Zurückhaltung beim Konsum drückt sich auch in der geringeren Nachfrage nach Konsumkrediten aus.

Die Investitionen expandierten in den ersten zehn Monaten deutlich schwächer als im Vorjahr. Insbesondere die öffentlichen Investitionen, die zuvor eine große Rolle bei der Wiedererstarkung der Binnennachfrage gespielt hatten,³ wurden in diesem Jahr im Zuge einer restriktiveren Fiskalpolitik wieder zurückgefahren. Eine etwas regere Investitionsaktivität wird in Umfragen fast ausschließlich von großen Unternehmen und von Exportunternehmen berichtet.⁴ Allerdings zeigt sich in den Befragungen auch, dass sich die Aussichten für das dritte und vierte Quartal 2012 eingetrübt haben. Die Unsicherheit über die zukünftige konjunkturelle Entwicklung findet ihren Ausdruck in der geringeren Anzahl realisierter Investitionsvorhaben. Der Anteil der Unternehmen, die in den nächsten Quartalen neue Investitionen beginnen wollen, ist 2012 niedrig und liegt mit ca. 20% aller befragten Betriebe für das dritte Quartal deutlich unter dem langfristigen Durchschnitt. Das weist auf eine niedrige Auslastung der Produktionskapazitäten in diesen Unternehmen hin. Die Situation ist hierbei differenziert: Während im Verarbeitenden Gewerbe die Zahl der Betriebe mit Investitionsabsichten noch überdurchschnittlich hoch war, sank sie im Baugewerbe bereits seit dem Herbst 2011 und lag für das dritte Quartal 2012 bei nur noch etwa 9% aller befragten Unternehmen.

Die finanzielle Lage der Unternehmen entwickelte sich in diesem Jahr weniger vorteilhaft als 2011. Während im vergangenen Jahr in nahezu allen Wirtschaftsbereichen hohe Gewinne erzielt wurden – die Nettogewinne stiegen bei nichtfinanziellen Unternehmen im Durchschnitt um 13,9% –, verzeichneten viele Unternehmen im Jahr 2012 gerin-

³ Hier sind im Jahr 2011 vor allem die Infrastrukturausgaben für den Ausbau der Autobahnen sowie die Vorbereitung der Fußball-Europameisterschaft EURO 2012, beides durch EU-Strukturfondsmittel gefördert, zu nennen.

⁴ Vgl. Unternehmensumfragen der Polnischen Nationalbank. *Narodowy Bank Polski*: Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w III. kw. 2012 oraz prognoz koniunktury na IV kw. 2012, http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport_4_kw_2012.pdf.

gere Gewinne bzw. erzielten teilweise Verluste. Zwar sind die Einnahmen aus dem Absatz der Produktion noch weiter gestiegen, schneller noch nahmen allerdings die Kosten ihrer Herstellung zu. In der Folge nahm die Rentabilität der Unternehmen ab. Besonders betroffen waren der Bergbau, die Energie-, Gas- und Wasserversorgung, einige Dienstleistungsanbieter sowie das Baugewerbe. Im Verarbeitenden Gewerbe blieb die Finanzsituation der Unternehmen nahezu unverändert.⁵

Die Verlangsamung der konjunkturellen Entwicklung schlug sich in den einzelnen Wirtschaftssektoren unterschiedlich nieder. In der Industrie trugen zwar alle Bereiche noch zum Zuwachs der Bruttowertschöpfung bei, allerdings wuchs der Umsatz nahezu überall schwächer als im Vorjahr; auch die Auftragsgänge der Unternehmen gingen verbreitet zurück. Im Handel und im Verkehr ist der Umsatz ebenfalls insgesamt schwächer gestiegen. Nur einzelne Dienstleistungen verzeichneten höhere Zuwächse als im Vorjahr.

In der Bauwirtschaft, wo in den vergangenen zwei Jahren die Dynamik besonders hoch war, hat sich die Produktion im Jahresverlauf am stärksten abgeschwächt. Dies betrifft vor allem die Infrastrukturbauten, die sich ab dem Frühjahr sogar rückläufig entwickelten. Die im Rahmen der Infrastrukturprogramme aufgelegten und durch EU-Mittel geförderten öffentlichen Investitionen hatten sich im vergangenen Jahr stabilisierend ausgewirkt, wurden jedoch in diesem Jahr im Umfang beschränkt. Der Wohnungsbau und der Industriebau nahmen in etwas moderaterem Tempo gegenüber dem Vorjahr noch weiter zu. Für die Nachfrage beim Wohnungsbau spielte allerdings auch eine Rolle, dass der Kreditrahmen des von der Regierung aufgelegten staatlichen Wohnungsbauprogramms für junge Familien 2012 erheblich verringert wurde.

Die Kreditvergabe gegenüber den Nichtbanken hat sich in diesem Jahr weiter abgeschwächt. Die Kreditneigung der Unternehmen ist – auch aufgrund der sehr guten Gewinnsituation aus dem Vorjahr – geringer geworden. Zudem haben die Banken die Kreditvergaberichtlinien verschärft. Auch gegenüber privaten Haushalten hat sich der Trend der

vergangenen Jahre 2012 fortgesetzt: Die Ausreichung von Konsumentenkrediten war weiter leicht rückläufig, Wohnungsbaukredite nahmen hingegen insgesamt immer noch, wenn auch geringer, zu. Die Abschwächung bei den Hypothekenkrediten hängt neben der Verringerung der staatlichen Förderung auch mit der Verschärfung der Vergaberichtlinien durch die Banken zusammen. Während neu vergebene Hypothekenkredite meist in Landeswährung denominated sind, überwiegt bei den bestehenden Wohnungsbaukrediten mit ca. 60% noch der Fremdwährungsanteil.⁶

Tabelle 3:
Entwicklung der Löhne, Gehälter und Altersrenten 2010 bis 2012
-Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr in % -

	2010	2011	2012 ^a
Löhne/Gehälter insgesamt, nominal	3,9	5,4	4,0
Löhne/Gehälter insgesamt, real	1,4	1,2	0,1
Unternehmenssektor, nominal	3,3	5,0	3,6
öffentlicher Sektor, nominal	5,8	5,6	4,3
Altersrenten (außer Landwirtschaft), nominal	6,5	5,2	5,4
Altersrenten (Landwirtschaft), nominal	4,8	3,3	6,8

^a Januar bis Oktober (teilweise Januar bis September).

Quelle: Statistisches Amt Polen, 2012.

Angesichts der Eintrübung der Konjunktur hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht weiter verbessert. Der moderate Beschäftigungsaufbau hielt zwar in einigen Bereichen noch an, der Anstieg der Beschäftigung war jedoch langsamer als im Vorjahr. Die Arbeitslosenrate lag Ende September 2012 bei 9,9%, d. h. 0,6 Prozentpunkte höher als vor einem Jahr. Ursächlich für die hohe Arbeitslosenquote dürfte sein, dass die Erwerbspersonenzahl noch weiter steigt, u. a. durch die Einschränkung der Möglichkeiten der Frühverrentung sowie dadurch, dass die Partizipationsrate langsam zunimmt.⁷ Für nominale Lohnzuwächse bestand wenig Spielraum. Das Lohnwachstum betrug in den

⁵ Vgl. Unternehmensumfrage des Statistischen Amtes Polen (GUS) zur Finanzlage in den ersten neun Monaten 2012, GUS: Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w okresie I-IX 2012, vom 22.11.2012.

⁶ Vgl. hierzu *National Bank of Poland*: Inflation Report, July 2012, 50, sowie Inflation Report, November 2012, 49.

⁷ Traditionell hat Polen mit ca. 56% eine der niedrigsten Partizipationsraten der EU.

ersten neun Monaten 2012 nominal durchschnittlich 4,0%, real blieb der Zuwachs mit 0,1% minimal (vgl. Tabelle 3).

Außenhandel schwächt sich ab, stützt aber die Konjunktur

Die Dynamik des Außenhandels hat sich in den ersten neun Monaten 2012 deutlich verlangsamt. Dafür ist die geringere Nachfrage aus der Eurozone ursächlich, wohin etwas über die Hälfte der polnischen Exporte geht. In diese Region schwächten sich die Exporte nicht nur ab, sondern waren insgesamt leicht rückläufig. Dies betraf Vorleistungsgüter und Konsumgüter, die Ausfuhr von Investitionsgütern hingegen blieb noch relativ stabil. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit polnischer Exporte wurde nach Angaben von Exportunternehmen nicht allzu stark beeinträchtigt. Die Rentabilität der Ausfuhren bewegte sich sogar oberhalb des Vorjahreswertes. Die künftige Entwicklung der Auslandsnachfrage für den Herbst und Winter wurde in Umfragen allerdings pessimistischer als in den Vorquartalen eingeschätzt. Im Handel mit Deutschland, dem größten Partner, kam es zu geringeren Umsätzen. Insbesondere bei Vorleistungsgütern machte sich die geringere Nachfrage deutscher Unternehmen ab dem zweiten Quartal deutlich bemerkbar. In Länder außerhalb der Eurozone verringerte sich die Dynamik der Ausfuhren insgesamt ebenfalls, wobei nach Russland und in die Ukraine ein weiterer Anstieg zu verzeichnen war (vgl. Tabelle 4).

Auch die polnischen Importe verliefen in diesem Jahr deutlich schwächer. Während zu Beginn des Jahres die kräftige Aufwertung des Złoty die Einfuhren offensichtlich noch gestützt hat, entwickelten sie sich ab dem zweiten Quartal noch verhaltener als die Ausfuhren. Hier wirkten sich sowohl der nachlassende private Konsum als auch die geringere Nachfrage der Unternehmen aus. Importe wurden teilweise durch den Abbau von Lagerbeständen sowie durch den Bezug von Rohstoffen auf dem heimischen Markt substituiert.

Insgesamt hat sich nach den Angaben der Zahlungsbilanzstatistik das Defizit im Handel gegenüber dem Vorjahr nahezu halbiert; es betrug in den ersten neun Monaten des Jahres 2012 3,9 Mrd. Euro (1,5% des BIP), 2011 im Vergleichszeitraum 7,5 Mrd. Euro. Auch das Leistungsbilanzdefizit ist

mit 9,1 Mrd. Euro (3,4% des BIP) im gleichen Zeitraum deutlich geringer ausgefallen als im Vorjahreszeitraum (12,8 Mrd. Euro).

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

	Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum in %			Anteil am Gesamthandel in %		
	2010	2011	I-IX 2012	2010	2011	I-IX 2012
Exporte						
Industrieländer ^a	21,6	12,7	-1,0	84,9	84,3	82,3
EU-27	21,8	11,9	-0,8	79,1	78,0	76,1
<i>dar.: Eurozone</i>	20,5	10,1	-2,1	55,3	54,1	52,2
Deutschland	22,4	13,5	-1,3	26,1	26,1	25,3
Schwellenländer ^b	25,2	18,8	15,5	7,1	7,4	8,2
übrige MOE-Länder ^c	31,6	17,6	19,3	8,0	8,3	9,5
Russland	39,9	22,0	21,5	4,2	4,5	5,3
insgesamt	22,6	13,6	1,9	100	100	100
Importe						
Industrieländer ^a	21,4	12,9	-7,1	67,2	66,7	64,1
EU-27	20,0	14,0	-7,0	59,5	59,6	57,3
<i>dar.: Eurozone</i>	18,8	13,7	-6,2	46,4	46,5	45,0
Deutschland	22,1	15,9	-6,6	21,9	22,3	21,4
Schwellenländer ^b	25,2	3,7	0,8	21,0	19,2	19,7
China	26,4	5,0	1,0	9,4	8,7	8,8
übrige MOE-Länder ^c	47,6	35,7	14,6	11,8	14,1	16,2
Russland	49,1	33,9	18,6	10,2	12,1	14,2
insgesamt	24,8	13,7	-2,6	100	100	100

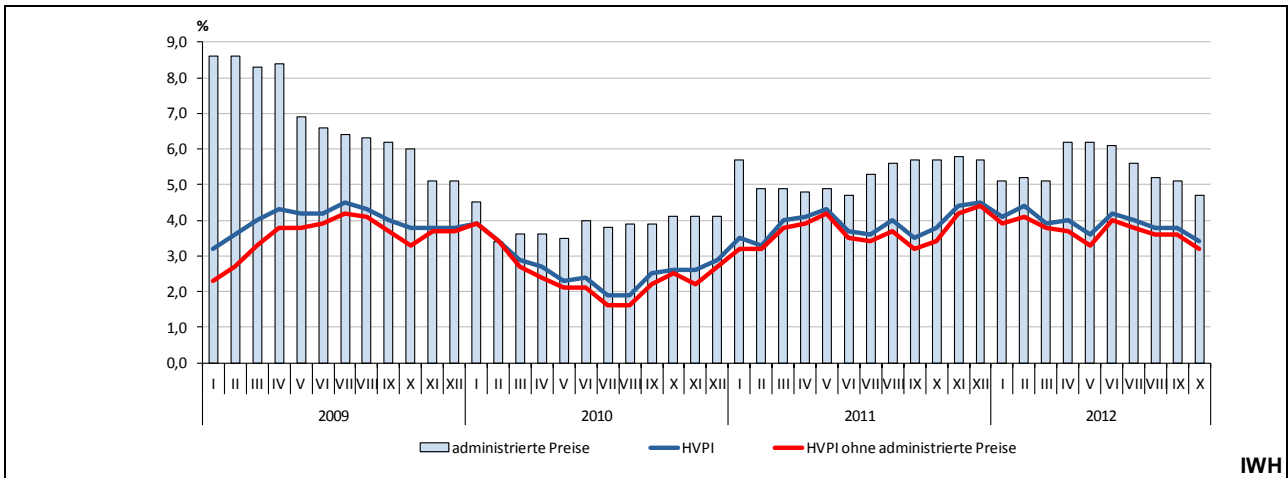
^a Kanada, USA, europäische Länder (außer den unter Schwellenländer und übrige MOE-Länder aufgelisteten), Australien, Neuseeland, Israel, Japan, Südafrika. – ^b Afrika (außer Südafrika), Mittel- und Südamerika, Asien (außer Japan). – ^c Albanien, Kroatien, Moldawien, Russland, Ukraine, Weißrussland.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

Quellen: Statistisches Amt Polen, 2012; Berechnungen des IWH.

Geldpolitik verschärft trotz anhaltend hoher Inflation ihren Kurs nicht

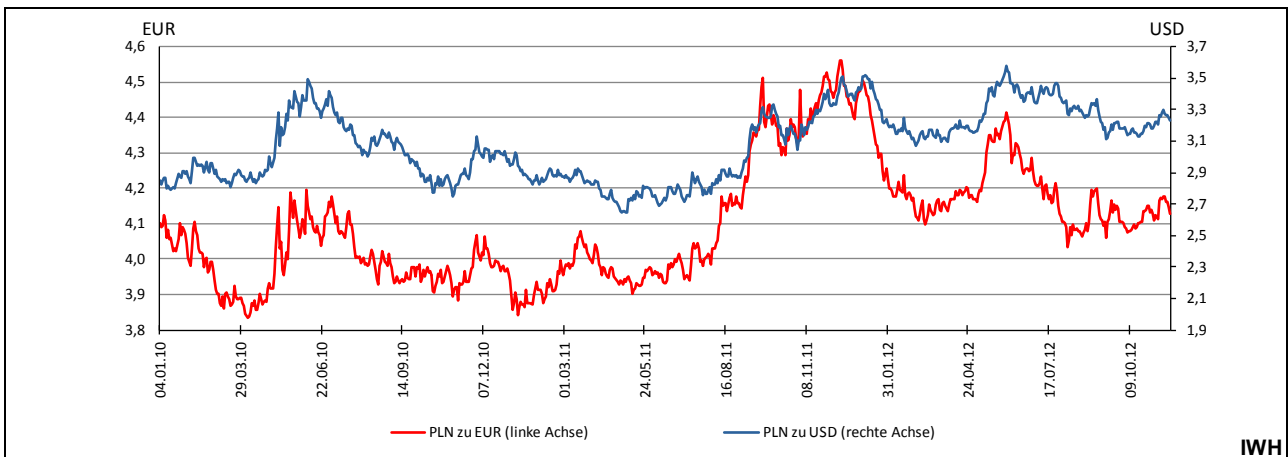
In diesem Jahr hat sich der Anstieg des allgemeinen Verbraucherpreisniveaus gegenüber 2011 nicht mehr beschleunigt, er ist aber auch nicht deutlich zurückgegangen, sondern verharrte nach zehn Monaten bei durchschnittlich 3,9%. Die Inflationsrate lag damit nach wie vor über dem mittelfristigen Inflationsziel der Nationalbank von 2,5% (+/- einem Prozentpunkt) (vgl. Abbildung 1). Der zwischenzeitliche leichte Rückgang des Preisanstiegs kam

Abbildung 1:
 Administrierte Preise und Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)
 - Januar 2009 bis Oktober 2012, Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum in % -



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2:
 Nominaler Wechselkurs des Złoty gegenüber Euro und US-Dollar
 - Januar 2010 bis Oktober 2012 -



Quellen: Europäische Zentralbank; National Bank of Poland.

durch niedrigere Preise in allen wichtigen Verbraucherpreisgruppen, v. a. aber den Lebensmitteln, zustande. Bei den Energiepreisen kam es zu einer Stabilisierung des Preisniveaus. Inflationstreibend dagegen waren die relativ starken Anhebungen administrierter Preise in diesem und im Vorjahr, v. a. bei Energieträgern und Dienstleistungen. Der Anstieg der administrierten Preise ist in Polen, ähnlich wie in allen neuen EU-Mitgliedsländern, noch beträchtlich; die Preisfreigabe in den noch regulierten Wirtschaftsbereichen erfolgt nur schrittweise.⁸

⁸ Nach Berechnungen der Polnischen Nationalbank betrug der durchschnittliche Preisanstieg bei administrierten Preisen zwischen 2004 und 2012 etwa 5,1%, während er bei den

Wichtigste geldpolitische Herausforderung der Polnischen Nationalbank (NBP) ist die Preisstabilisierung. Die NBP hatte nach ihrer geldpolitischen Lockerung unter den Bedingungen der Finanzkrise 2008/2009 ihren Kurs zu Beginn des Jahres 2011 wieder gestrafft. In vier Schritten hatte sie im ersten Halbjahr 2011 den Leitzins um insgesamt 100 Basispunkte auf 4,5% angehoben. Danach ließ sie trotz einer weiterhin recht hohen Inflationsrate für drei Quartale das Zinsniveau unverändert. In einem Umfeld sich abkühlender Konjunktur schätzte die NBP die Wahrscheinlichkeit, mit einem derartigen Kurs ihr mittelfristiges Inflationsziel zu erreichen, als

übrigen Verbraucherpreisen bei 2,7% lag. Vgl. dazu *National Bank of Poland: Inflation Report*, July 2012, 25 ff.

hoch ein. Dazu trug schließlich auch die Wechselkursentwicklung mit Phasen beträchtlicher Aufwertungen bei (vgl. Abbildung 2). Erst im zweiten Quartal 2012 hob die Nationalbank den Zinssatz nochmals um 25 Basispunkte an. Über den künftigen Kurs der geldpolitischen Steuerung besteht seit einigen Monaten Uneinigkeit. Während ein Teil des Geldpolitischen Rats der Nationalbank eine Lockerung angesichts der aktuellen Konjunkturlage befürwortet, hält ein anderer Teil die Gefahr einer Persistenz hoher Inflation für maßgeblicher und spricht sich dagegen aus. Im November und Dezember hat die Nationalbank schließlich den Leitzins um jeweils 25 Basispunkte gesenkt und damit der Erwartung vieler Marktteilnehmer nach einer Lockerung des geldpolitischen Kurses entsprochen.

Finanzpolitik setzt strikten Konsolidierungskurs fort, wird ihr Defizitziel 2012 aber verfehlen

Nach einem drastischen Anstieg des Defizits der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2008 bis 2010 auf 7,8% im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt ist das Defizit im Jahr 2011 erstmals deutlich, um 2,7 Prozentpunkte, reduziert worden (vgl. Tabelle 5). Dies war das erste erfolgreiche Ergebnis der mittelfristigen Konsolidierungsstrategie, zu der sich Polen im Rahmen seines Konvergenzprogrammes zur Erfüllung der Kriterien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie innerhalb des laufenden EU-Defizitverfahrens verpflichtet hat. Die Reduzierung des Defizits ist durch Maßnahmen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite erreicht worden, unter den Bedingungen einer in Polen im europäischen Vergleich günstigen Konjunktur. Die Anhebung der Mehrwertsteuer für drei Jahre um einen Prozentpunkt hat die Steuereinnahmen verbessert; auf der Ausgabenseite erfolgten Kürzungen, v. a. bei Sozialleistungen (niedrigere Anhebung der Renten, Kürzungen verschiedener Unterstützungsleistungen) sowie beim öffentlichen Konsum (u. a. Einfrieren der Löhne und Gehälter in der öffentlichen Verwaltung).⁹ Die fiskalische Strategie konzentrierte sich somit erneut vorrangig auf diskretionäre Maßnahmen. Die auch von der EU-Kommission in ihrer Stellungnahme geforderte stärkere Umsetzung

⁹ Beide Ausgabengrößen sanken im Verhältnis zum BIP um je 0,8 Prozentpunkte, insgesamt reduzierte sich die Ausgabenquote um 1,9 Prozentpunkte.

von längerfristig wirkenden Reformelementen bei der Haushaltssanierung wurde bestenfalls ansatzweise berücksichtigt: mit der gesetzlichen Einschränkung der Frühverrentung – einer bis dato erheblichen finanziellen Belastung des staatlichen Rentenversicherungsfonds FUS (und damit mittelbar des Haushaltes) – sowie einer nicht unumstrittenen Rückumlenkung eines Teils von Versicherungsbeiträgen aus den privaten Rentenfonds (OFE) in den staatlichen Rentenversicherungsfonds FUS.¹⁰

In diesem Jahr führte die Fiskalpolitik ihren restriktiven Kurs fort. Angestrebtes Ziel war es, das Haushaltsdefizit nochmals um mehr als zwei Prozentpunkte in Relation zum BIP (von 5,1% auf 2,9%) zu reduzieren, womit die Forderung nach dem Abbau des übermäßigen Defizits bis Ende 2012 fristgemäß erfüllt wäre. Um ein derart ambitioniertes Konsolidierungsziel zu erreichen, setzte die Fiskalpolitik nun stärker auf systemische Änderungen. Die Regierung führte bisher verzögerte Reformschritte der Rentenreform fort und beschloss gegen den Widerstand der Oppositionsparteien die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf einheitlich 67 Jahre; außerdem wurden einige berufsspezifische Rentensysteme (Militär, Polizei, Justiz) mit ihren zahlreichen Sonderregelungen stark abgebaut.¹¹ Daneben kamen Einzelmaßnahmen zum Tragen, von denen die Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um zwei Prozentpunkte die Maßnahme mit der größten sofortigen Wirkung sein dürfte. Außerdem sollten eine neue Steuer (auf die Förderung in Silber- und Kupferbergwerken) und weitere kleine Steueränderungen (u. a. höhere Verbrauchssteuern auf Dieselöl und Tabak) zur Verbesserung der Einnahmesituation beitragen. Bei den Ausgaben galt erstmals die so genannte „befristete Ausgabenregel“ (für die Dauer des EU-Defizitverfahrens), die den jährlichen Zuwachs der nicht gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgaben an die Höhe

¹⁰ Zu den Einzelheiten der Etablierung einer zweiten Säule in der Rentenreform vgl. *Kämpfe, M.; Kumpmann, I.*: Altersversicherungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Zwischen Umbruch und Kontinuität, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 17 (5), 2011, 191 f.

¹¹ Mit Wirkung ab 2013 wurde das Renteneintrittsalter schrittweise von derzeit 60 (Frauen) bzw. 65 (Männer) auf einheitlich 67 Jahre im Jahr 2040 bzw. 2020 angehoben. Spezifische Rentensysteme gibt es ab 2013 nur noch für selbstständige Landwirte und Bergleute.

der Inflationsrate bindet. Nach Schätzungen der Nationalbank erfasst diese Regel ca. ein Viertel aller Haushaltsausgaben.¹² Unter dem Eindruck einer sich verschlechternden Konjunktur hat Finanzminister Jacek Rostowski im September angedeutet, dass das Budgetdefizitziel aufgrund von geringeren Steuereinnahmen um etwa 0,6 Prozentpunkte verfehlt werden könnte. Andere Schätzungen gehen auch von einer größeren Zielverfehlung aus.¹³

Tabelle 5:
Eckpunkte des polnischen Konvergenzprogramms zur Haushaltssanierung

	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>Salden in % des BIP^a</i>				
öffentlicher Gesamthaushalt	-5,1	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Zentralhaushalt	-4,3	-2,7	-2,4	-1,8	-1,1
öffentliche Schuldenquote	56,3	53,7	52,5	50,6	49,7
	<i>reale Veränderung zum Vorjahr in %</i>				
Bruttoinlandsprodukt	4,3	2,5	2,9	3,2	3,8

^a Abgrenzung nach ESA-Methodologie (European System of Accounts 1995).

Quelle: Poland – Convergence Programme, Update 2012, Ministry of Finance, Warsaw, April 2012.

Die EU-Kommission mahnte in ihrer Stellungnahme zum Konvergenzprogramm vom Mai 2012 eine Weiterführung der fiskalischen Reformen im Jahr 2013 und darüber hinaus an, u. a. die Einführung der von der EU geforderten, jedoch bislang von Polen nicht konkretisierten „dauerhaften“ Ausgabenregel im Einklang mit den ESA-Vorschriften (European System of Accounts 1995).¹⁴ Insbesondere kritisierte die EU-Kommission jedoch, dass die weiteren Konsolidierungsschritte ab dem Jahr 2013 nach dem jetzigen Plan vor allem auf beträchtlichen Kürzungen der öffentlichen Investitionen

basieren, und forderte, die Kürzungen in wachstumsstützenden Bereichen zu minimieren.¹⁵

Eingetrübte Aussichten für die Konjunktur im Jahr 2013

Die Konjunkturaussichten für dieses und das nächste Jahr sind durch die Entwicklung in den letzten Monaten getrübt. Die Verschlechterung des außenwirtschaftlichen Umfeldes im Jahr 2012 und die damit verbundenen Risiken für Nachfrage und Produktion werden bis ins Jahr 2013 weiter bestehen und dämpfend auf das Investitions- und Konsumklima wirken. Die derzeit beobachtbare konjunkturelle Abschwächung in Polen basiert v. a. auf einer binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche. Ab dem Herbst haben sich die Bedingungen für den privaten Konsum und die Investitionen stark verschlechtert: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt mit einem Rückgang der Beschäftigung, einem niedrigen Lohnwachstum und einem allmählichen erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit hat dazu geführt, dass das reale verfügbare Einkommen der Haushalte nur noch sehr begrenzt zunimmt. Konsumentenkredite sind rückläufig, und die Sparquote ist bereits nahe null. Investitionen werden vom allgemeinen Nachfragerückgang negativ getroffen. Selbst unausgelastete Produktionskapazitäten regen die betriebliche Investitionstätigkeit nicht stärker an.

Im nächsten Jahr werden die von der Binnennachfrage im Jahr 2013 zu erwartenden Impulse daher gering sein. Der Sparkurs der Fiskalpolitik wird weitergeführt werden und sich zusätzlich dämpfend auf die Binnennachfrage auswirken. Der Beitrag der Nettoexporte zum Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes hat sich in diesem Jahr positiv gestaltet, er könnte jedoch in den folgenden Monaten geringer ausfallen. Alles in allem wächst das reale Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr mit 2,6% deutlich schwächer als in den vergangenen zwei Jahren. Im Jahr 2013 wird die Expansion mit gut 2% sogar noch darunter liegen. Die Wirtschaft Polens wird sich einer konjunkturellen Abschwächung nicht entziehen können.

¹² Vgl. Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu Ustawy budżetowej na rok 2012 (Meinung des Geldpolitischen Rats der NBP zum Haushaltsgesetzentwurf 2012), Warszawa 2011.

¹³ Vgl. Wernik, A.: Dylematy budżetu na rok 2012 (Dilemmata des Haushalts für 2012), in: Studio Opinii (freies Internetportal polnischer Journalisten), Zugriff am 18.10.2012.

¹⁴ Vgl. Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Poland and Delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Poland, 2012-2015. Brussels, SEC (2012) 219/65 vom 10.07.2012.

¹⁵ Vorgesehen ist im aktuellen Programm ein Rückgang des Anteils der öffentlichen Investitionsausgaben am BIP von 5,8% im Jahr 2011 auf 2,8% im Jahr 2015.