

# Die aktuelle ordnungspolitische Diskussion in Polen

*Prof. Dr. Piotr Pysz  
Hochschule für Finanzen und Management in Białystok*

Trotz der günstigen konjunkturellen Entwicklung in Polen wird dort eine intensive ordnungspolitische Diskussion geführt. Das ist insofern bemerkenswert, als ordnungspolitische Debatten üblicherweise in Zeiten von Rezessionen entfacht werden. Ursache für die belebte Diskussion sind die Versuche der Volkswirte und Sozialwissenschaftler, die seit fast zwei Jahrzehnten andauernde Transformationspolitik zu bewerten. Immer wieder stellen sich dabei die Grundsatzfragen: Hat Polen die sich aus dem politischen und wirtschaftlichen Umbruch der Jahre 1989/90 ergebenden Chancen genutzt? Wie sind die Aussichten für das Land?

## *Die Kritik an Polens Wirtschaftspolitik*

Bei den Versuchen, diese Fragen zu beantworten, wird zunächst betont, dass Polen als Pionierland der Systemtransformation den anderen postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas den Weg in Richtung Marktwirtschaft geebnet hat. In diesem Kontext wird auf den am 1. Januar 1990 eingeleiteten „Balcerowicz-Plan“ als das Standardprogramm für die Transformation der Zentralverwaltungswirtschaften in eine Marktwirtschaft des westlichen Typs verwiesen.

Nimmt man das letzte Vortransformationsjahr 1989 als Vergleichsbasis, erreichte das kumulierte Wachstum Polens bis zum Jahr 2006 rund 58 Prozent. Damit war das Land Spitzenreiter unter den europäischen Transformationsländern. Hinter Polen platzierten sich Estland (45 Prozent), Albanien (44 Prozent) und Slowenien (39 Prozent). Mit der hohen Wachstumsrate der Jahre 2006 und 2007 von 6,1 Prozent bzw. 6,5 Prozent stieg das reale Einkommen der Bevölkerung; die Inflationsrate ist 2007 auf das durchschnittliche Niveau der Euroländer gesunken. Als Land mit der höchsten Arbeitslosenquote in der Europäischen Union (EU) wurde Polen von der Slowakei abgelöst. Zu den großen Erfolgen der Transformationspolitik gehört überdies der EU-Beitritt des Landes im Mai 2004. Die Hilfsmittel aus den EU-Fonds trugen in den darauf folgenden Jahren zu einem Bauboom und zu einer Verbesserung der vorher vernachlässigten Infrastruktur sowie zu Fortschritten beim Umweltschutz bei.

Zur Belebung der ordnungspolitischen Diskussion trugen allerdings nicht die Erfolgsmeldungen bei, sondern die von Fachleuten vorgetragene Kritik an der Transformationspolitik und ihren Ergebnissen. Einer der prominentesten Kritiker des „Balcerowicz-Plans“ und der polnischen Wirtschaftspolitik, die heute noch den Grundzügen des Plans folgt, ist *Grzegorz Kołodko*. Er formulierte die provokante These, dass ohne die zahlreichen prozesspolitischen Fehlleistungen der Wachstumserfolg Polens hätte höher ausfallen und im Vergleich zum Referenzjahr 1989 statt 160 sogar 260 Prozent erreichen können.<sup>1</sup> Diese Behauptung ist allerdings wenig überzeugend. Ernst zu nehmender ist die Kritik von *Tadeusz Kowalik*, einem Wirtschaftstheoretiker und ehemaligen Mitarbeiter von *Oskar Lange*. Er kritisiert die sozialen Konsequenzen der schocktherapeutischen Transformationspolitik mit Blick auf die Ordnungspolitik. Er macht vor allem die verfehlte Ordnungspolitik für die Missstände im sozialen Bereich verantwortlich. Das Resultat der ordnungspolitischen Reformen sei eine der ungerechtesten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen Europas der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Die Ungerechtigkeit ist seiner Meinung nach eine Folge der Übernahme der *Hayekschen* und *Friedmanschen* Version des Liberalismus als ideologische Grundlage für die Konzeption der Transformation. Dazu gesellten sich die Politik *Ronald Reagans* und *Margret Thatchers* als neoliberale Leitbilder der Transformationspolitik. Der profilierte Kritiker des „Balcerowicz-Plans“ verwies auf die um 1990 zur Verfügung stehende Option, die marktwirtschaftliche Transformation auf eine andere konzeptionelle Grundlage als die neoliberale zu stellen: den demokratischen Liberalismus angelsächsischer Prägung, der unter anderem der Idee der „Eigentümerge Demokratie“ von *John Rawls* folgt, die auf einen hohen Gleichheitsgrad bei der Verteilung des privaten Eigentums an Produktionsmitteln unter den Bürgern setzt. Im Zusammenhang mit dem Postulat der sozialen Gerechtigkeit beruft sich *Kowalik* auch auf *Joseph Stiglitz*: „Die Antworten des Sozialismus auf die Fragen der Menschheit (...) erwiesen sich als falsch. Sie fußten auf fehlerhaften bzw. nicht vollständigen Theorien, die der Vergangenheit angehören. Aber sie orientierten sich auf Ideale und Werte, von denen viele weiter beständigen Charakter besitzen. Denn sie widerspiegeln den ewigen Traum von einer menschlicheren und egalitären Gesellschaft.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Grzegorz Kołodko, Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość, in: *Ekonomista*, 2007, Nr. 6, Seite 829.

<sup>2</sup> Tadeusz Kowalik, Polska transformacja a nurty liberalne, in: *Ekonomista*, 2007, Nr. 6, Seite 790.

## *Vertrauensverluste und Korruption*

Die Kritik an den sozialen Missständen, die mit den seit 1990 erfolgten radikalen ordnungspolitischen Umwandlungen einhergingen, greift mehrere Tatbestände auf: Die Erwerbsquote in Polen liege nur knapp über 50 Prozent und sei eine der niedrigsten in Europa. Als exorbitant hoch erweise sich dagegen die Arbeitslosenquote, die sich in den Jahren von 2002 bis 2004 auf mehr als 19 Prozent einpendelte. Die in den letzten Jahren mit der Beschleunigung des Wirtschaftswachstums einhergehende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wird vorwiegend auf die Auswanderung von rund zwei Millionen junger Polen nach England, Irland und in andere EU-Länder zurückgeführt. Im Mittelpunkt der Kritik stehen die sich im Verlauf der Transformation vertiefenden Einkommens- und Vermögensunterschiede. Die Zahl der in Polen unter dem Existenzminimum lebenden Personen ist in der Dekade zwischen 1995 und 2005 um fast das Dreifache gestiegen. Die Kinderarmut steigt; gleichzeitig bildet sich eine von der Mehrheit der Bevölkerung abgehobene finanzielle Oberschicht heraus. Aus dem inzwischen in der Wirtschaft Polens dominierenden Privatsektor wurden die Vertreter der Arbeitnehmerinteressen, vor allem die Gewerkschaften, fast vollständig verdrängt. Dies macht die von *John Kenneth Galbraith* als für eine gerechte kapitalistische Gesellschaft unentbehrlich bezeichnete Kräftebalance zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern zunichte.

Die Systemtransformation wirkt sich auch auf das zwischenmenschliche Vertrauen aus. Das Marktgeschehen und die Höhe der damit verbundenen Transaktionskosten werden vom zwischenmenschlichen Vertrauen wesentlich beeinflusst, das in der Fachliteratur oft mit dem Begriff des Sozialkapitals bezeichnet wird. Der Soziologe *Piotr Sztompka* äußert sich dazu: „Das Problem ist, dass dieses Kapital infolge der transformationspolitischen Prozesse stark erodierte. Dies bezieht sich vor allem auf das – aus meiner Sicht – besonders relevante Kapital des zwischenmenschlichen Vertrauens als Aspekt des gesellschaftlichen Kapitals.“<sup>3</sup> Als Erosionsursache nennt er eine Sequenz von vier Traumata, denen die Bevölkerung Polens im Transformationsprozess ausgesetzt sei. Folgen davon sind sowohl der Rückzug der Bürger in das Privatleben als auch die sich ausbreitende Korruption.

Die Korruption als Folge des allgemeinen Vertrauensmangels droht in letzter Konsequenz, den Zusammenhalt der Gesellschaft zu zerstören. Auf diese Gefahr weisen auch einige Nationalökonominnen hin, die sich des Begriffs der Makrokorrumpion bedienen. Gewarnt wird vor den fatalen Folgen der Korruption von ganzen Gesellschaftsgruppen durch die um Wählerstimmen buhlenden und schnell wechselnden instabilen Regierungen: Die Privilegierung einiger Gesellschaftsgruppen bedeutet nichts anderes als die Benachteiligung anderer Gruppen, vor allem der Steuerzahler. So werden Verteilungskämpfe und soziale Konflikte geschürt.

Der angesehene Vertreter der liberalen Strömung in der polnischen Nationalökonomie *Wacław Wilczyński* bewertet den „Balcerowicz-Plan“ wegen des Muts seines Verfassers sowie seiner liberalen Konsequenz und Radikalität positiv. Seiner Meinung nach schuf der seit 1990 durchgeführte Plan neue die Aktivitäten und die Effizienz der Wirtschaftssubjekte begünstigende Rahmenbedingungen des Wirtschaftens. Die bisherigen Wachstums- und Stabilitätserfolge der polnischen Transformation schreibt er entscheidend diesem Faktor zu.

Zugleich verweist *Wilczyński* – ähnlich wie andere liberal gesinnte Nationalökonominnen – auf Inkonsequenzen und Schwächen der Ordnungspolitik nach der „Sturm-und-Drang-Periode“ der ersten Transformationsjahre. Von dieser Kritik wird keine der vielen aufeinanderfolgenden Regierungen unterschiedlicher politischer Richtungen ausgenommen. Die Folge der zahlreichen ordnungspolitischen Fehlleistungen und Versäumnisse sei, dass sich die polnische Volkswirtschaft spontan in Richtung verhängnisvollem „Dritten Weg“ und Wohlfahrtsstaat entwickle. Daher könne die unvollkommene und in ihrer Wirkung eingeschränkte Marktwirtschaft ihr Wachstums- und Innovationspotenzial nicht voll ausschöpfen. Die liberalen Nationalökonominnen setzen sich für eine konsequente Ordnungspolitik ein, die sich auf die Umsetzung der liberalen Grundprinzipien orientiert. Polen brauche eine klare und harte Wirtschaftsordnung, die die Produzenten des Wohlstands und nicht nur seine Konsumenten fördert.

## *Ordnungspolitik ist wichtig*

Die Mehrheit der Teilnehmer an der ordnungspolitischen Diskussion nimmt eine mittlere Position zwischen den weit auseinanderliegenden Standpunkten der sozialorientierten Kritiker des transformationspolitischen Ansatzes einerseits und seinen liberalen Befürwortern andererseits ein. Der renommierte Nationalökonom und langjährige Präsident der Polnischen Ökonomischen Gesellschaft *Zdzisław Sadowski* schätzt die Transformation dank der erfolgreichen Implementierung einer funktionierenden Marktwirtschaft und gleichzeitiger Etablierung politischer Demokratie als Erfolg ein. Zugleich verweist er auf die damit einhergehende ungünstige soziale Lage des Landes. Die Lösung der bestehenden Probleme der Volkswirtschaft sieht er in der wissenschaftlichen Diskussion und der wirtschaftspolitischen Umsetzung der in der Verfassung verbindlich verankerten Idee der Sozialen Marktwirtschaft. Darüber hinaus solle sich der Staat neben seinen ordnungspolitischen Aktivitäten aktiv an der Erstellung einer langfristigen und in sich konsistenten Entwick-

<sup>3</sup> Piotr Sztompka, Kommentar zu den Referaten im Plenum des VIII. Kongresses der Polnischen Ökonomen Warschau 29–30. November 2007, unveröffentlichtes Manuskript.

lungskonzeption des Landes beteiligen, die die wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und ökologischen Probleme Polens aufgreifen.

In zahlreichen Publikationen vertraten *Sadowski* und andere Nationalökonominnen des „mittleren Weges“ die Meinung, dass die weitere Entwicklung Polens nicht allein dem „laissez-faire“-Prinzip überlassen werden dürfe. Die Märkte bräuchten eine Korrektur durch die staatliche Ordnungspolitik sowie eine langfristig angelegte Entwicklungsstrategie. Interessant ist in diesem Kontext die Argumentation von *Jerzy Hausner*: Ohne den Ordoliberalismus und die Soziale Marktwirtschaft beim Namen zu nennen, spricht er sich dafür aus, das marktwirtschaftliche Geschehen in feste und für alle Wirtschaftssubjekte allgemein verbindliche Spielregeln zu fassen. In den Vordergrund stellt er die Gestaltung der institutionellen Ordnung der Wirtschaft.

Das von den wichtigsten Protagonisten der ordnungspolitischen Diskussion wiederholte Postulat der Umsetzung des verfassungsmäßigen Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft gewinnt noch mehr Bedeutung, wenn in Betracht gezogen wird, dass die Transformation in ihrem bisherigen Verlauf einen asymmetrischen Charakter hatte. Das Hauptinteresse der politisch Verantwortlichen galt der Prozesspolitik, vor allem dem Wirtschaftswachstum und der makroökonomischen Stabilisierung. Die langfristig angelegte und auf die Synthese ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele des Wirtschaftens ausgerichtete Ordnungspolitik ist unter dem Druck des wirtschaftlichen Alltags vernachlässigt worden. Eine wirksame und langfristig orientierte Ordnungspolitik erfordert eine viel umfangreichere und fundiertere wissenschaftliche Grundlage als die typische Prozesspolitik. Die neoklassische ökonomische Theorie bildet dafür eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzung. Ebenso muss die anthropologisch-soziologische Basis der Marktwirtschaft in die ordnungspolitischen Überlegungen einbezogen werden.

### *Synthese der Ideen von Ludwig Erhard und Walter Eucken*

In der ökonomischen Theorie wird vorausgesetzt, dass freie Menschen im Wirtschaftsprozess von ihrem Handlungsspielraum verantwortungsvoll Gebrauch machen. Die Wirklichkeit des Wirtschaftslebens weicht jedoch von dieser optimistischen Prämisse ab, unter anderem wegen des nicht genügend vorhandenen Verantwortungsbewusstseins und zwischenmenschlichen Vertrauenskapitals. Deshalb kann und muss der verantwortungsvolle Gebrauch der Freiheit von den Wirtschaftssubjekten gelernt und geübt werden. Die Ordnungspolitik kann solche in der marktwirtschaftlichen Ordnung unentbehrlichen Lernprozesse fördern.

In den letzten Jahren verbreitet sich auch unter den weltweit führenden Nationalökonominnen das Bewusstsein, dass der marktwirtschaftliche Ablauf in der Ära der Internationalisierung und Globalisierung einen angemessenen und marktkonform konzipierten Ordnungsrahmen braucht. Der Nobelpreisträger *Paul A. Samuelson* äußerte sich dazu in einem „Spiegel“-Interview: „Der Markt hat kein Herz, der Markt hat kein Gehirn. Er tut was er tut.“<sup>4</sup> Daraus zieht er die Schlussfolgerung: „Der Kapitalismus benötigt Spielregeln. Er braucht ein verlässliches Rechtssystem.“

Sogar der prominenteste Vertreter des Monetarismus und der Angebotsökonomie *Milton Friedman* äußerte in den letzten Jahren seines Lebens Sorge wegen der sich in den Vereinigten Staaten von Amerika immer weiter vertiefenden Einkommens- und Vermögensunterschiede. Die Hauptursache dieses Missstands sah er im miserablen öffentlichen Schulsystem. Seiner Meinung nach müsse der Staat kostenlose Bildungsgutscheine an alle Schüler verteilen, mit denen die Leistungen der im Wettbewerb stehenden Bildungsanstalten bezahlt werden. *Friedman* meinte: „Das Ziel ist es doch, möglichst wenig Arme und Schwache zu haben. Hier liegt die Stärke dieses [liberalen] Ideals.“<sup>5</sup>

Bei der Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft in Polen – das Gebot ist in Artikel 20 der polnischen Verfassung festgeschrieben – muss der Ordnungspolitik die Schlüsselbedeutung zukommen. Als konzeptuelle Grundlage für eine auf diese Zielsetzung orientierte Ordnungspolitik ist eine Synthese der *Erhardschen* Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft mit der Wettbewerbsordnung *Walter Euckens* zu empfehlen. Dafür sprechen folgende Argumente: Erstens schaffen die Prinzipien der Wettbewerbsordnung den besten ordnungspolitischen Rahmen für alle Marktteilnehmer. Zweitens richtet sich die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft vor allem auf die Stärkung und Stabilisierung der oft vernachlässigten anthropologisch-soziologischen Basis der Marktwirtschaft. Mit der Wettbewerbsordnung erhält die Marktwirtschaft den zu ihr passenden Rahmen, in dem alle Bürger freiheitlich und verantwortungsvoll für sich und zum Wohle der Gesellschaft wirtschaften können.

4 Interview mit Paul A. Samuelson, Der Markt hat kein Herz, Spiegel Special, Die Neue Welt, 2005, Nr. 7, Seite 151.

5 Interview mit Milton Friedman, Es ist unmoralisch, Geld von den Reichen zu nehmen, um es den Armen zu geben; Süddeutsche Zeitung Magazin, 23. Juni 2006, Seite 22.