

MAREK POTRYKOWSKI

Die Wirtschaft Polens in der Krisenlage, unter besonderer Berücksichtigung der räumlichen Aspekte

Kurzfassung

In der Nachkriegszeit erlebte Polen zu wiederholten Malen wirtschaftliche Schwierigkeiten. Der letzte Zusammenbruch der Wirtschaft ist aber tiefgehender und umfassender als die früheren. Darüber hinaus ist er in hohem Maße räumlich bedingt, obwohl die Ursachen und Folgen der Krise eher in den Schwächen der sektoralen Wirtschaftsstrukturen zu sehen sind. Das Organisationsmodell der Wirtschaft Polens wurde durch einen hohen Zentralisierungsgrad und Dominanz des staatlichen Sektors gekennzeichnet. Die Rolle der Raumplanung war für die Raumgestaltung unbedeutend. Zur Zeit hat Polen eine große Chance, dieses Modell radikal zu ändern. Die Richtungen der Wirtschaftsumgestaltung enthält das Programm der neuen Regierung (Schaffung neuer Eigentumsverhältnisse, Einführung der Marktmechanismen, Umgestaltung des Finanzsystems). Die Verwirklichung dieses Programms erfordert Unterstützung von außen, denn die polnische Wirtschaft muß sich zum Weltmarkt öffnen.

Die Wirtschaft Polens befindet sich seit langem in einer anhaltend kritischen Situation. Seit vielen Jahren steuert Polen einer ökologischen Katastrophe entgegen; kontinuierlich erhöhen sich die Wohnungsnot, die Auslandsverschuldung und die Abwanderung jüngerer Arbeitssuchender ins Ausland. Polen erlebt nicht den ersten wirtschaftlichen Zusammenbruch in der Nachkriegszeit, aber die früheren Schwierigkeiten konnten durch gezieltes Investitionsverhalten und durch Erhöhung des Konsums schnell überwunden werden. Die Krise der 70er Jahre wurde zusätzlich durch hohe Auslandsanleihen Polens bei westlichen Staaten gemildert. Andererseits aber haben gerade diese Anleihen bald negative Folgen nach sich gezogen. Insbesondere wurden sie nicht für umfassendere Investitionen zur Modernisierung der polnischen Wirtschaft eingesetzt. Die Zahlungsverpflichtungen Polens haben inzwischen die kritische wirtschaftliche Lage des Landes verschärft, sowohl im Bereich der Investitionsmöglichkeiten als auch des Konsumniveaus.

Im Gegensatz zu den früheren Wirtschaftskrisen ist die jetzige Krise in hohem Maße räumlich bedingt. Charakteristische Merkmale sind¹:

- Verzögerung des Urbanisierungsprozesses gegenüber dem Industrialisierungsprozeß. Diese Erscheinung ist regional stark differenziert. Der Anteil des Wohnungsbauwesens, der sozialen Infrastruktur, des Transport- und Verkehrswesens an den gesamten Investitionsaufwendungen des Landes war immer niedrig. Demgegenüber flossen hohe

Investitionsmittel in den Industriesektor und erreichten mehr als 40 % der gesamten Investitionsaufwendungen des Landes.

- Übermäßige wirtschaftliche Ballungstendenzen, zum einen als Konzentration der Produktionsanlagen und zum anderen als Konzentration der Produktion. Die gleichzeitige Konzentration der Produktionsanlagen und des Produktionsausstoßes führte in einigen Gebieten zu erheblicher Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt und zu deutlicher Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (z.B. in Oberschlesien). In manchen Gebieten ist es aufgrund der Konzentrationsprozesse im Produktionsbereich zur Abwanderung großer Teile der Bevölkerung gekommen (z.B. im Sudetengebiet).
- Fehlerhafte räumliche Organisation der Produktionsprozesse. Sie haben zusammen mit den in der gesamten Nachkriegsperiode subventionierten Transporttarifen bis heute zu überdurchschnittlichen Transportaufwendungen der Wirtschaft geführt.
- Beschränkung der Selbstverwaltungsfunktionen der lokalen Gesellschaften, die in größerem Maße eher Verwaltungsobjekte als -subjekte geworden sind. Dies führte zu geringer Nutzung der lokalen Entwicklungsfaktoren und zu unvollständiger Befriedigung der sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung.

Die Schwächen der Raumwirtschaft Polens treten mit unterschiedlicher Intensität im Gebiet des ganzen Landes auf. In den letzten Jahren haben trotz der hohen Investitionsaufwendungen keine tiefgehenden Umwandlungen in den Raumstrukturen des Landes stattgefunden. Die bestehenden Strukturen wurden sogar gefestigt. Infolgedessen nahm der Konzentrationsgrad von vielen Wirtschaftszweigen, insbesondere der Industrie in den größten städtischen Agglomerationen, bedeutend zu. Darüber hinaus wurde eine effektivere Regionalplanung durch die Mitte der 70er Jahre durchgeführte neue administrative Einteilung Polens wesentlich erschwert. Die Grenzen der administrativen Einheiten deckten sich nicht mit den räumlichen Strukturen der betreffenden Verflechtungsräume, wie z.B. den Einzugsbereichen der Städte und Industriezentren, der Reichweite der täglichen Pendelwanderungen oder den Grenzen der Versorgungssysteme².

Tatsächlich sind die Ursachen von Krisen ebenso wie deren Folgen viel leichter zu erläutern, wenn man bei der Analyse der Wirtschaft sektoral statt regional untergliedert³. Die polnische Wirtschaft ist im Prinzip sektoral gegliedert. Diese sektorale Struktur ist von grundsätzlicher Bedeutung für den

Stand der Raumordnung des Landes. Die Gebietskörperschaften hatten insgesamt nur geringe Einflußmöglichkeiten auf den Verlauf sozioökonomischer Prozesse. Auf eine Krise reagierten die Regionen in der Regel kaum aufeinander abgestimmt, häufig sogar völlig chaotisch, und erst umfassende Analysen der sektoralen Struktur ließen gewisse Regelmäßigkeiten ihrer Verhaltensweisen erkennen. In räumlicher Hinsicht lassen sich die Folgen der Krisen an folgenden Auswirkungen erkennen⁴:

- in den meisten Wirtschaftsbereichen hat sich das Gefälle zwischen den Wojewodschaften verringert;
- die Konsummöglichkeiten wurden in den hochindustrialisierten und -urbanisierten Wojewodschaften stark eingeschränkt, die Industrieproduktion wurde insbesondere in den größten und wichtigsten Produktionszentren behindert;
- die landwirtschaftliche Produktion wurde in Gebieten mit niedriger Bodenkultur und großem Anteil der sog. zweibereiflichen Familien auf dem Lande in ihren Entwicklungsmöglichkeiten gehemmt.

Die Krise und die wirtschaftliche Reform haben allerdings auch bewirkt, daß der außerlandwirtschaftliche Privatsektor — insbesondere in großen Agglomerationen im Zentrum Polens und seinem Umland — immer größere Bedeutung gewinnt.

Die über 40 Jahre bestehende Organisations- und Raumstruktur hat den bestimmenden Einfluß auf die heutige Lage der polnischen Wirtschaft ausgeübt. Es sind folgende Merkmale des Organisationsmodells der Wirtschaft Polens im Zeitraum 1950-1980 zu unterscheiden⁵:

- Es wurde ein Modell der stark zentralisierten Wirtschaft entwickelt, das allerdings noch große Möglichkeiten für die Tätigkeit verschiedenartiger Ressort-, Regional- und Ressort-Regional-Lobbys gab.
- Das Modell der stark monopolisierten staatlichen Wirtschaft, in der kurzfristige Ressortinteressen hauptsächlich dominierten, funktionierte in der Hälfte der 70er Jahre in einer beinahe idealen Form.
- Es wurden die Vorteile der Großbetriebe allerdings weitgehend überschätzt; negative Merkmale waren das Bestreben, Industriegebiete mit riesenhaften Ausmaßen zu errichten (sog. Gigantomanie), sowie eine Diskriminierung der Infrastruktur ebenso wie der natürlichen und sozialen Umwelt.
- Die Rolle der räumlichen und regionalen Faktoren wurde bei der Findung rationaler Entscheidungsprozesse auf ein Minimum reduziert.

Die Raumplanung sollte die oft widerspruchsvollen Interessen der in Raum handelnden Wirtschaftssubjekte in Einklang bringen. Wenn sie dabei überhaupt eine Rolle spielen konnte, dann nur in sehr beschränktem Maße⁶. Die Raumplanung war den Interessen der einzelnen Wirtschaftsressorts untergeordnet, und viele Schlüsselinvestitionen fanden in den Raumordnungsplänen keine Berücksichtigung. Die wichtigsten Entscheidungen lagen bei den Wirtschaftsressorts. Die Investitionsentscheidungen der Wirtschaftsressorts hatten einen so hohen politischen Rang, daß sie in der Regel gegen die Interessen anderer Raumnutzer und manchmal auch der Raumplaner durchgesetzt werden konnten.

Die größte Schwierigkeit, wirtschaftliche Reformen in Polen durchzuführen, besteht heutzutage darin, daß notwendige Kapitalreserven fehlen. Die Tatsache, daß sich die polnische Gesellschaft mit den Zielen und Strategien, die die aufeinanderfolgenden Regierungen formulierten, nicht identifizierte, löste eine gesellschaftliche Apathie aus. Die neue Regierung, die sich auf die ehemalige Opposition stützt, hat jetzt die große Chance, diese Stimmung im Lande radikal zu ändern. Die Frage bleibt jedoch bestehen, ob das gerade entwickelte neue Organisationsmodell der polnischen Wirtschaft die Voraussetzungen für eine rationelle Raumbewirtschaftung bilden kann. Um diese generelle Frage beantworten zu können, müssen zunächst folgende Einzelfragen analysiert werden⁷:

1. Wer motiviert leistungsstarke und selbständige Unternehmen dazu, daß sie sich bei ihren Entschlüssen nicht nur vom ökonomischen Gewinn leiten lassen, sondern daß sie auch eine rationelle Raumgestaltung berücksichtigen?
2. Sind wir in der Lage, ein zusammenhängendes Preis-, Tarif- und Lohnsystem zu entwickeln, das in naher Zukunft auch allgemein gültige Parameter für eine rationelle Raumbewirtschaftung abgeben wird?
3. Sind wir in der Lage, eine leistungsfähige, funktionierende lokale und regionale Wirtschaft zu schaffen, die sich auf eine gut funktionierende territoriale Selbstverwaltung gründen wird?

Antworten auf diese Fragen enthält das von der neuen Regierung vorgestellte Wirtschaftsentwicklungsprogramm. Das Bestreben, eine Marktwirtschaft zu schaffen, die Merkmale der Marktwirtschaften der hochentwickelten Länder hat, ist ein Hauptziel dieses Programms. Seine Verwirklichung erfordert aber neue Eigentumsverhältnisse, die Einführung von Marktmechanismen und die Umgestaltung des Finanzsystems.

Die *Umwandlungen der Eigentumsverhältnisse* müssen tiefgehend sein, weil sie in naher Zukunft über die Effektivität der ganzen Wirtschaft entscheiden werden. Sie sollen auch den ersten Anstoß zur Umgestaltung der sektoralen Wirtschaftsstrukturen geben. Für private und staatliche Unternehmen müssen gleiche Verordnungen für den Zugang zu Arbeitskräften, Kapital, Produktionsmitteln und Rohstoffen gelten. Die Grundregel der Eigentums-umwandlungen soll ein öffentlicher Verkauf des Staatsvermögens sein; für Beschäftigte der betroffenen Unternehmen, die Aktien ihrer Unternehmen kaufen möchten, werden Vergünstigungen vorgesehen.

Dezentralisierung des staatlichen Wirtschaftssektors. Der staatliche Wirtschaftssektor wird in den nächsten Jahren in Polen eine immer noch dominierende Rolle einnehmen. Diese Meinung wird auch von den reformorientierten Kräften geteilt. Die Aufteilung des Staatssektors in kleine Einheiten ist die Voraussetzung dafür, daß ein Konkurrenzmechanismus entstehen kann.

Umgestaltung des Finanzsystems bedeutet Einführung der Konvertierbarkeit der polnischen Währung. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die zukünftige wirtschaftliche Öffnung Polens. Bevor die meisten Preise jedoch keine Marktpreise sind, kann es keine Konkurrenz zwischen privaten und staatlichen Unternehmen geben. Es muß in kurzer Zeit ein Netz von Handelsbanken gebildet werden; gleichzeitig

müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß westliche Banken ihre Filialen in Polen gründen.

Um die polnische Wirtschaft aus der Krisenlage herauszuführen, müssen bestimmte ökonomische, soziale und politische Voraussetzungen erfüllt sein. Eine ökonomische Voraussetzung ist zunächst die Eindämmung der Inflation. Eine soziale Voraussetzung ist eine breite gesellschaftliche Unterstützung des Regierungsprogramms. Eine politische Voraussetzung ist der Abschluß der Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und den einzelnen Gläubigerländern, die die Bedingungen der Rückzahlung entsprechend den Zahlungsmöglichkeiten Polens bestimmen.

Es ist notwendig, besonders vernachlässigte Bereiche in der Raumwirtschaft Polens zu stärken, u.a. die natürliche Umwelt, die technische und soziale Infrastruktur, die Ausgestaltung der größten Agglomerationen, die räumliche Organisation der Landwirtschaft, die Produktion und Versorgung mit Lebensmitteln.

Eine der wichtigsten Aufgaben ist die Verbesserung der Umweltqualität. Mangel an Umweltschutzmaßnahmen und Raubbau haben in einigen Gebieten zu ökologischen Katastrophen geführt. Es muß der bisherige Umgang mit natürlichen Ressourcen verändert werden. Die ökologischen Ziele müssen als gleichwertig neben die ökonomischen und sozialen gestellt werden.

Gleichzeitig müssen Maßnahmen getroffen werden, die einen Zufluß des ausländischen Kapitals nach Polen erleichtern sowie stabile und günstigere Investitionsbedingungen als bisher für ausländische Unternehmen gewährleisten. Zur Realisierung des Wirtschaftsprogramms wird aber noch im Jahre 1989 die Gewährung von Krediten der hochentwickelten Länder für den Import von Rohstoffen und Halbfertigwaren erforderlich sein.

Die polnische Wirtschaft braucht Unterstützung von außen. Wünschenswert sind Maßnahmen, die den privaten Wirtschaftssektor in Polen stärken. Zu diesen Maßnahmen gehört beispielsweise die Gründung von Joint-Ventures in verschiedenen Wirtschaftsbereichen. In westlichen Ländern aber spricht man zur Zeit zu viel über die quantitative Hilfe für Polen und zu wenig über ihre qualitativen Formen.

Auf dem Pariser Gipfel haben sieben Industrieländer Westeuropas im Juli 1989 die EG-Kommission beauftragt, Hilfen für Polen zu koordinieren. In der ersten Sitzung der Kommission wurden Lieferungen von Lebensmitteln vereinbart, die zweite galt den für die Umgestaltung der Wirtschaft Polens notwendigen Maßnahmen. Während der zweiten Sitzung wurde ein sog. Handlungsplan festgelegt, in dem fünf Bereichen vorrangige Bedeutung zugemessen wurde. Für die Landwirtschaft werden Maschinen und Pflanzenschutzmittel bereitgestellt. Polnische Waren sollen in westlichen Ländern künftig ohne Mengenbeschränkungen zugelassen werden, die Zolltarife werden ermäßigt. Zur Erleichterung der Investitionen ausländischer Unternehmer in Polen werden Darlehen der Europäischen Investitionsbank vereinbart, die durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften abgesichert werden. Eine besondere Hilfe wird auch in der Ausbildung von Führungskräften gesehen sowie bei Unterstützungsmaßnahmen im Umweltschutzbereich. Es läßt sich bislang noch nicht sagen, welche der westlichen Länder individuelle Beihilfen für die polnische Wirtschaft gewähren werden. Die meisten von ihnen warten noch auf das entsprechende Abkommen

zwischen der polnischen Regierung und dem Internationalen Währungsfonds.

Die Reformen des Wirtschaftssystems in Polen haben keine Chancen auf einen nachhaltigen Erfolg, wenn sich die polnische Wirtschaft nicht zum Weltmarkt öffnet. Auch die Beziehungen mit den RGW-Mitgliedsländern müßten sich tiefgreifend ändern, denn diese Form der Wirtschaftsorganisation der sozialistischen Länder hat sich überlebt. Hier muß eine neue Form des Waren- und Zahlungsverkehrs mit diesen Ländern gefunden werden, Zahlungen müssen künftig in einer frei konvertierbaren Währung geleistet werden und Abkommen dürfen nicht nur durch Regierungsvertreter, sondern auch durch Unternehmer geschlossen werden. Bezüglich noch gültiger langfristiger internationaler Abkommen über den Waren- und Zahlungsverkehr sollten möglichst Unterhandlungen wieder aufgenommen werden. Aufgrund der mit den RGW-Ländern abgeschlossenen längerfristigen Abkommen unternahmen Großbetriebe kaum Anstrengungen, auch auf dem internationalen Markt konkurrenzfähig zu sein, da Staatssubventionen die Produktionsrentabilität dieser Betriebe sicherten. Wesentliche Veränderungen in dieser Zusammenarbeit können allerdings erst ab 1991 eintreten, da bis zu diesem Zeitpunkt die früher unterzeichneten langfristigen internationalen Abkommen für Polen verbindlich sind.

Anmerkungen

- 1 Gorzelak, G. (1989): Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy (Regionalentwicklung Polens in der Zeit der Krise und der wirtschaftlichen Reform). In: Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny (Regionalentwicklung — Lokalentwicklung — Territoriale Selbstverwaltung), Bd. 14, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- 2 Potrykowski, M. (1989): Administrative reform in Poland and its consequences. In: The state, modes of production and world political map, Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences, Warsaw, S. 177-183
- 3 Szul, R.; Mync, A.; Grochowski, M. (1989): Regions in the period of crisis and introduction of the economic reform. *Miscellanea Geographica*, Warszawa, S. 185-202
- 4 Szul, R.; Mync, A.; Lasocki, M.; Grochowski, M. (1986): Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w okresie kryzysu i reformy — ujęcie regionalne (Socio-economic situation of Poland in the period of crisis and reform — regional approach). In: *Przegląd Geograficzny* 58, S. 627-659, insbes. S. 656
- 5 Kukliński, A. (1986): Space economy in Poland. Diagnostic and reconstruction studies. In: *Regional Studies in Poland. Experiences and Prospects*, ed. A. Kukliński: *Studia Regionalia* 1, Committee for Space Economy and Regional Planning, Polish Academy of Sciences, Warsaw, S. 155-174
- 6 Jakowiecki, B. (1984): Społeczne wytwarzanie przestrzeni. Zarys problematyki (Gesellschaftliche Herstellung des Raumes. Grundriß der Problematik). In: *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk*, H. 125, Warszawa, S. 46-70
- 7 Vgl. Anm. 5

Dr. Marek Potrykowski
Polska Akademia Nauk
Komitet Przestrzennego
Zagospodarowania Kraju
(Polnische Akademie
der Wissenschaften)
Komitee für Raumforschung)
Pałac Kultury i Nauki p. 2111
PL-00-901 Warszawa