
Polens Transformationsentwicklung und der EU-Beitritt

Jakob Juchler

1. Einleitung

Vor wenigen Jahren noch als möglicher osteuropäischer Tiger gehandelt, erscheint Polen heute, kurz vor seinem wahrscheinlichen Beitritt zur EU, wirtschaftlich wie politisch angeschlagen. Auch die gesellschaftliche Grundstimmung ist durch Unzufriedenheit und Pessimismus geprägt, und die Begeisterung über den lange erhofften Anschluss an „Europa“ hält sich in engen Grenzen. Ist dies nur als eine vorübergehende Schwäche zu interpretieren, als ein kleineres „Tief“, wie es in der polnischen Geschichte mit ihren häufigen Schwankungen nichts Außergewöhnliches darstellt, das wieder von einer dynamischeren Entwicklung abgelöst wird – gerade nach einem EU-Beitritt? Oder ist das „Tief“ hartnäckiger, mehr durch strukturelle Probleme und Widersprüche bedingt als durch gewöhnliche Zyklusschwankungen?

Der folgende Beitrag versucht, eine Antwort zu skizzieren, indem wichtige Entwicklungen des polnischen Transformationsprozesses dargestellt werden und daraus Folgerungen für die Zukunft gezogen werden. Dabei wird das Schwergewicht auf wirtschaftlich-soziale Aspekte gelegt. Danach geht es um den EU-Beitritt. Neben institutionellen Aspekten steht die gesellschaftliche Akzeptanz im Vordergrund. Abschließend werden wahrscheinliche Folgen eines Beitrittes diskutiert.

2. Zur Entwicklung Polens seit der Wende von 1989

Um die gegenwärtige Entwicklung zu verstehen und die Zukunftsaussichten einschätzen zu können, ist ein Rückblick unerlässlich.¹ Seit der Wende von 1989 lassen sich vereinfacht drei Phasen unterscheiden: die von Krisen belastete Umstellungsphase bis 1994, die Expansionsphase von 1995 bis 1997 und die anschließende Abschwungphase, die partielle Krisenerscheinungen beinhaltet hat und heute noch andauert.

2.1 Die von Krisen belastete Umstellungsphase (von 1990 bis 1994)

Polen spielte bei der wirtschaftlichen Umstellung gemäß dem „Schocktherapie-Prinzip“ eine Pionierrolle, indem es den nach dem Finanzminister benannten Balcerowicz-Plan bereits Anfang 1990 in Kraft setzte. Auf dem Hintergrund einer völlig aus dem Gleichgewicht geratenen Wirtschaftslage mit galoppierender Inflation und hoher Verschuldung gab es dafür nicht nur in der politischen Elite, sondern auch in der breiten Bevölkerung anfänglich eine hohe Akzeptanz. Obwohl die instabilen politischen Verhältnisse und der soziale Druck von unten zu Modifikationen in der Reformpolitik führten, kam es nicht zu einem grundsätzlichen Wechsel der Transformationsstrategie. Es herrschte aber eine relativ flexible Umsetzung der Reformprinzipien vor. Gerade im monetär-fiskalischen Bereich wurde, etwa im Gegensatz zu Tschechien, eine moderate den Umständen angepasste Politik verfolgt, wie beispielsweise die relativ langsame Senkung des Budgetdefizits und der Inflation illustriert (vgl. Tabelle 1). Umgekehrt legten die Polen in andern Bereichen eine härtere Gangart vor. Dies betraf vor allem die Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Nur gut organisierte Branchen wie der Bergbau konnten die Umgestaltung hinauszögern, so dass die Arbeitsproduktivität in der polnischen Industrie stark anstieg.² Bei der Privatisierung bevorzugte Polen eine eher vorsichtige Politik, wobei die klassischen Methoden des Verkaufs – Direktverkauf, Auktionen, Emissionen von Aktien und Verkauf oder Pacht an Management und Arbeiter – im Vordergrund standen. Eine bescheidene Massenprivatisierung bzw. Couponprivatisierung wurde zwar im Sommer 1991 vom Parlament beschlossen, die Umsetzung begann aber erst im Herbst 1995. Die sprichwörtliche polnische Improvisations- und Anpassungsfähigkeit führte dazu, dass die zahlreichen neu entstandenen Firmen einen breiten und dynamischen Privatsektor konstituierten.³

Polen musste allerdings nach dem *Big bang* erst einmal eine tief gehende Anpassungskrise überwinden. Eine zwei Jahre dauernde Rezession mit einem Wachstumseinbruch von 20% und Reallohnverlusten von rund einem Viertel sowie eine anfänglich enorme Inflation waren die herausragenden Merkmale (vgl. Tabelle 1). Es gelang aber in kurzer Zeit, die Marktungleichgewichte abzubauen und die Versorgungslage stark zu verbessern. Als erstes Land in Osteuropa konnte Polen bereits 1992 wieder eine positive Wachstumsrate des BIP verzeichnen. Allerdings resultierte, nicht zuletzt auf Grund der Umstrukturierungen und der Existenz eines relativ großen informellen Sektors, eine hohe offizielle Arbeitslosenrate, die Ende 1992 bereits 13,6% betrug und im Herbst 1994 mit 17% den Höhepunkt erreichte. Auch die Reallöhne nahmen 1992 und 1993 nochmals leicht ab und wuchsen 1994 trotz des bereits beachtlichen Wachstums von über 5% nur gerade um 1%. Die Ungleich-

heit nahm durch die teilweise explosiv angewachsenen Einkommen der kleinen Gruppe von Transformationsgewinnern wie Unternehmern, Managern und Freiberuflern zu, die Zahl der Armen und wirtschaftlich schlecht Gestellten stieg deutlich an. Die staatliche Sozialpolitik konnte dabei trotz relativ großzügiger Sozialversicherungsregulierungen nur wenig gegensteuern.⁴ Es war denn auch kein Wunder, dass in Polen mit seiner ausgeprägten Protesttradition wieder ausgiebig zum Mittel des Streiks gegriffen wurde (vgl. Tabelle 1).

Nicht nur über die wirtschaftlich-soziale Entwicklung, sondern auch über die politische Entwicklung herrschte Enttäuschung. In Anbetracht der drängenden wirtschaftlich-sozialen Krise hatten sich das alte Regimelager und die Mehrheit der Solidarnosc-Opposition im Frühling 1989 auf einen Kompromiss eines evolutiven Wandels zu einem demokratischen System hin geeinigt. Nach langem Hin und Her wurde im September eine Allparteienregierung unter Führung der Solidarnosc eingesetzt. Das Schwergewicht wurde auf die wirtschaftlichen Reformen gelegt, obwohl grundlegende Elemente eines demokratischen Systems etabliert wurden, wie Organisationsfreiheit, Pressefreiheit usw. Die Strategie des graduellen politischen Wandels und vor allem die bald auftretenden heftigen personellen Rivalitäten, die von einer Fragmentierung des politischen Spektrums begleitet wurden, behinderten einen effizienten Umbau der politischen Institutionen. Die Regierung trat bereits nach den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen vom Herbst 1990 zurück, nachdem ihre anfänglich hohe Popularität eingebrochen war und sich die heterogene Solidarnosc-Bewegung im Sommer 1990 in zwei Lager aufgespalten hatte, in ein eher national-traditionalistisch ausgerichtetes Gewerkschaftslager und ein eher modern-liberales Regierungslager. Auch der neue Präsident Walesa und seine Regierung verloren schnell an Vertrauen. Nach den ersten freien Wahlen vom Herbst 1991, die eine enorme Zersplitterung mit sich brachte, vergrößerte sich die Instabilität weiter. Die vorzeitigen Neuwahlen vom September 1993 gewannen die wieder erstarkten Postkommunisten der SLD, des „Bündnisses der Demokratischen Linken“, mit allerdings nur 20% der Stimmen. Zusammen mit der ebenfalls eher „linksorientierten“ Bauernpartei PSL konnte sie aber trotzdem die neue Regierung stellen, da die zerstrittenen Gruppierungen aus dem Solidarnosc-Lager die neu eingeführte Fünfprozenthürde meist nicht geschafft hatten. Aber auch die „postkommunistische“ Regierungskoalition vermochte nicht wirklich stabilere politische Verhältnisse zu schaffen. Interne Auseinandersetzungen, Affären sowie Konflikte mit dem Präsidenten Walesa führten erneut zu Krisenerscheinungen.

2.2 Die Expansionphase (von 1995 bis 1997)

1995 bis 1997 bewegte sich die Wachstumsrate des BIP auf dem hohen Niveau von 6 bis 7% (vgl. Tabelle 1). Auch die Inflation ging kontinuierlich zurück, auf 15% 1997. Die Reallöhne konnten seit 1996 wieder einigermaßen mit dem Wachstum Schritt halten. Vor allem reduzierte sich die Arbeitslosigkeit deutlich – sie sank bis Ende 1997 auf gut 10%. Dass sich Polens Konjunkturlage so vorteilhaft entwickelte, dürfte vor allem mit der individuellen und teilweise auch institutionellen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu tun haben (vgl. weiter unten), neben spezifischen Faktoren wie einem bedeutsamen Binnenmarkt und einem weniger krisenanfälligen Finanzsektor. So gelang es trotz ausgeprägten Problembereichen, wie dem defizitären Bergbau und der an einem beträchtlichen Beschäftigungsüberhang leidenden, wenig produktiven Landwirtschaft, Reserven zu mobilisieren. Die „linke“ Regierungskoalition, die ab Herbst 1993 amtierte, verfolgte zudem einen etwas mehr auf Wachstum als auf monetäre Stabilisierung ausgerichteten Kurs. Allerdings wurden viele Probleme wie die Restrukturierung der angesprochenen Problembereiche oder der Sozialversicherungen und des Gesundheitswesens nicht effektiv angegangen. Auch die Schaffung von längerfristig wirksamen Wachstumsvoraussetzungen wurde weitgehend vernachlässigt. So betrug z. B. der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung 1996-98 nur gerade 0,8% des BIP, während dieser Anteil in den EU-Ländern 2-3% ausmachte. Und bezeichnenderweise wurde der vom Staat getragene Anteil, der von 1991 bis 1995 von 0,75 auf 0,47% abgenommen hatte, auch in den „fetten“ Konjunkturjahren nicht erhöht.⁵

Widersprüchliche Tendenzen, wie sie sich bereits 1996 zeigten, konnten aber im Gegensatz zu den meisten andern Transformationsländern vorerst aufgefangen werden. Neben den Investitionen, die um 20% zunahmen, war der private Konsum mit einer Zuwachsrate von über 8% erstmals der zentrale Wachstumsmotor, wozu die deutlich gestiegenen Reallöhne wesentlich beitrugen. Das Exportwachstum hingegen brach mit einer Wachstumsrate von nur noch rund 9% (1995 30%) stark ein, wobei eine Verdoppelung des Handelsdefizites resultierte.⁶ Der breit angelegte, durch Kleinhandel geprägte Grenzhandel – eine klassische „Pufferzone“, die mit der erwähnten Adaptationsfähigkeit zu tun hat, trug mit seinem Plus von rund 7 Mrd. \$ dazu bei, dass das Zahlungsbilanzdefizit allerdings noch gering blieb (vgl. Tabelle 1). Und die Devisenreserven nahmen sogar durch die beträchtlichen Kapitalzuflüsse etwas zu. Auch im nächsten Jahr waren ähnliche Entwicklungstendenzen zu verzeichnen. Die Investitionen und die Reallöhne legten noch etwas mehr zu; die Konsumexpansion schwächte sich nur leicht ab. Aber die Ungleichgewichte im Außenhandel verstärkten sich weiter. Das Handels-

defizit wuchs 1997 auf 16,6 Milliarden \$ und das Zahlungsbilanzdefizit auf über 3% des BIP. Auf dem Hintergrund der relativ erfolgreichen Entwicklung setzte auch eine deutliche soziale Entspannung ein. Die Streik-tätigkeit erreichte 1997 mit nur noch 27.800 verlorenen Arbeitstagen einen Tiefpunkt.

Die politischen Entwicklungen waren weiterhin durch eine – allerdings etwas weniger ausgeprägte – Instabilität gekennzeichnet, obwohl der postkommunistische Herausforderer Aleksander Kwasniewski Lech Walesa in den Präsidentschaftswahlen vom Herbst 1995 besiegt hatte, so dass erstmals alle wichtigen Institutionen vom gleichen politischen Lager kontrolliert wurden. Der im Winter erneut umgebildeten Regierung machten aber die koalitionsinternen Konflikte und die verstärkte Polarisierung zwischen „linkem“ und „rechtem“ Lager zu schaffen. Dabei war es erstmals rechts der Mitte zu einer Konsolidierung gekommen, indem sich die im Sommer 1996 gegründete „Wahlaktion der Solidarnosc“ (AWS), ein Bündnis der Gewerkschaft Solidarnosc mit diversen Rechtsgruppierungen, unter dem Vorsitz von Gewerkschaftsführer Marian Krzaklewski zum Hauptrivalen der SLD entwickeln konnte. Bei den Parlamentswahlen vom September 1997 gelang es der AWS sogar, die Wahlen mit 32% der Stimmen zu gewinnen, vor der SLD mit 27%. Die Liberalen von der UW, der Freiheitsunion, errangen dabei die Position des „Königsmachers“. Damit war die neue Regierungskoalition vorgezeichnet, eine Mitte-Rechtskoalition aus AWS und UW, die allerdings auf Grund programmatischer Unterschiede und persönlicher Animositäten ein beträchtliches Konfliktpotenzial beinhaltete.

2.3 Die Abschwungphase mit partiellen Krisenerscheinungen (ab 1998 bis ?)

2.3.1 Die Entwicklung bis zu den Parlamentswahlen von 2001

Die neue Regierung setzte neue Akzente. Trotz interner Differenzen wurde das Schwergewicht auf eine Beschleunigung institutioneller Reformen gelegt, wobei auch die Privatisierung, mit einem vermehrten Einbezug von ausländischen Investoren, forciert werden sollte. Ferner strebte man eine restriktivere Geld- und Fiskalpolitik an, um die interne Nachfrage zu dämpfen und die externen Ungleichgewichte abzuschwächen.⁷ Interne und vor allem internationale Faktoren führten aber dazu, dass es bereits 1998 zu spürbaren Änderungen in den wirtschaftlichen Entwicklungen kam. Vor allem die Zunahme der Industrieproduktion ging kontinuierlich zurück, und im letzten Quartal wurden wieder leicht negative Werte verzeichnet. Die bisherigen Wachstumsmotoren, die Investitionen und vor allem der private Konsum, schwächten sich ab. Gleich-

zeitig ging das Exportwachstum zurück, und das Handelsdefizit und das Zahlungsbilanzdefizit nahmen nochmals zu. Die Wachstumsrate des BIP reduzierte sich wieder auf unter 5%. Und nachdem im September der Tiefpunkt der Arbeitslosenrate erreicht worden war, setzte auch hier eine Trendwende ein.

Bereits Anfang 1999 verschärften sich die Krisenerscheinungen. Die Industrieproduktion nahm im ersten Quartal 1999 weiter ab, ebenfalls das BIP. Die schwächere Konjunktur bewirkte einen steilen Anstieg der Arbeitslosenrate auf 12,1% im März 1999 sowie eine Verschlechterung der Finanzsituation der Unternehmen.⁸ Die wirtschaftlich-sozialen und politischen Spannungen stiegen deutlich an. Neben Protestbewegungen im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich, die sich vor allem gegen die erwähnten Reformvorhaben und ihre ungenügende Vorbereitung wandten, standen militante Bauernproteste im Vordergrund. Zudem nahmen koalitionsinterne Konflikte, politische Pannen und Parteifilz zu, so dass die Regierung bereits im September 1999 die ungünstigsten Bewertungen seit der Wende erhielt, die sich in der Folge – wenn auch mit einigen Schwankungen – noch weiter verschlechterten. Daran hatte auch die sich seit dem zweiten Quartal beschleunigende konjunkturelle Erholung nicht viel ändern können, die durch eine gelockerte Geldpolitik gefördert worden war. Insgesamt resultierte ein jährliches BIP-Wachstum wie auch eine Reallohnzunahme von gut 4%. Die Arbeitslosigkeit stieg aber weiter an und erreichte Ende des Jahres 13%. Die Inflation konnte hingegen mit 7,3% erstmals unter die 10%-Marke gedrückt werden und das Budgetergebnis verbesserte sich leicht. Allerdings nahm die Inflationstendenz gegen Ende des Jahres erneut zu und die staatlichen Gesamtausgaben verzeichneten mit -3,5% des BIP ein ungünstiges Resultat, nicht zuletzt auf Grund der Reformkosten. Auch das Zahlungsbilanzdefizit stieg deutlich an und erreichte erstmals über 7% des BIP.

Die als Reaktion darauf im nächsten Jahr verschärfte monetäre Stabilisierungspolitik brachte zwar die Inflation wieder unter Kontrolle – sie betrug aber 2000 trotzdem wieder über 10% – und reduzierte das Zahlungsbilanzdefizit etwas (vgl. Tabelle 1). Sie förderte aber eine sich steigernde Abschwächung der Investitionstätigkeit und des privaten Konsums, deren Wachstumsraten nun unter derjenigen des BIP von 4% lagen. Da auch die Reallohne kaum mehr zunahmen und die Arbeitslosigkeit auf über 15% anstieg, setzte sich der Trend zu einer wachsenden sozialen Unzufriedenheit fort. Vor allem bei den Bauern war die Stimmung schlecht. Sie mussten erneut einen Realeinkommensverlust hinnehmen, nachdem sie schon 1999 einen Einbruch von über einem Viertel erlitten hatten. Dass die Wachstumsrate des BIP nicht noch mehr zurückgegangen war, hing nicht zuletzt mit den Exporten zusammen, die schneller anwuchsen als die Importe. Auch die höchsten ausländischen

Direktinvestitionen der gesamten Transformationsperiode trugen dazu bei. Sie beliefen sich auf über 8,1 Mrd. \$, wobei der größte Teil, 5,1 Mrd., aus den stark forcierten Privatisierungsverkäufen stammten.⁹ Die externe Verschuldung stieg weiter an, da sich der private Sektor seit 1998 vermehrt ausländisches Geld beschaffte, um der Begrenztheit des polnischen Kreditangebotes und den sehr hohen Zinsen auszuweichen. Sie betrug Ende 2000 über 70,7 Mrd., davon waren 33,5 Mrd. Staatsschulden (Ende 1997 erst 49,6 Mrd., davon Staatsschulden 34,4 Mrd.). Die ungünstige Konjunkturlage bewirkte durch höhere Sozialausgaben und geringere Steuereinnahmen wieder ein größeres Budgetdefizit, nämlich von 2,6% des BIP.

2001 verschärften sich die negativen Tendenzen. Das Wachstum des BIP erreichte nur noch 1%. Vor allem die Investitionstätigkeit ging stärker zurück, insgesamt um 10%, da sich die Rentabilität verschlechterte und die Konjunkturaussichten düsterer eingeschätzt wurden. Mitverantwortlich dafür war die weiterhin restriktive Geldpolitik. Obwohl die Zinssätze durch die extrem vorsichtig agierende Nationalbank mehrmals gesenkt wurden, blieben die Realzinsen sehr hoch, wozu auch die Zinspolitik der Banken beitrug, welche damit ihre ungünstiger werdende Lage kompensieren wollten.¹⁰ Die Arbeitslosigkeit nahm denn auch auf 17,4% Ende 2001 zu. Fast 10% lebten unter dem Existenzminimum, 18% galten nach den Standards der Weltbank als arm.¹¹ Und obwohl die Reallöhne um 3,3% anwuchsen und damit auch den privaten Konsum etwas belebten, steigerte sich die gesellschaftliche Unzufriedenheit nochmals. 77% stufen im Juli stufen die generelle Entwicklungsrichtung als schlecht ein, mehr als im Krisenhöhepunkt vom Frühling 1992. Allerdings resultierten trotzdem mit elf kleinen Streiks und nur 4.200 verlorenen Arbeitstagen die geringste Streikintensität der gesamten Transformationsperiode, da die Streikeffektivität in der Krise gering war und Protestaktionen in Warschau für politischen Druck sorgen sollten (vgl. Tabelle 1). Die sonst schon geschwächte Regierung konnte die ständig prekärer werdende Budgetsituation nicht mehr kontrollieren. Im August kam es zu einer eigentlichen Krise, die nur mit außerordentlichen Maßnahmen einigermaßen bewältigt werden konnte. Das Budgetdefizit stieg schließlich auf 4,5% an und lag damit nur unwesentlich unter dem Wert des Krisenjahres 1992. Die schlechte Konjunkturlage und die restriktive Geldpolitik bewirkten allerdings eine deutlich sinkende Inflationsrate, die mit 5,5% die seit über zwei Jahrzehnten niedrigste Rate darstellte. Unter dem Druck der schwachen internen Nachfrage konnten die Exporte, trotz einer die Rentabilität senkenden Aufwertungstendenz des Zloty, weiter gesteigert und das Handelsdefizit nochmals etwas gesenkt werden. Auch das Zahlungsbilanzdefizit ging wieder auf gut 4% zurück, und die externe Verschuldung nahm nur noch wenig zu. Die Direktinvestitionen

verringerten sich gegenüber dem vorangegangenen Rekordjahr etwas auf 6,5 Mrd., wobei die Privatisierungserlöse 1,9 Mrd. \$ ausmachten.

Wie bereits angesprochen, war die politische Lage ebenfalls prekärer geworden. Der zunehmende wirtschaftlich-soziale Problemdruck hatte die internen Konflikte im Regierungslager verstärkt. Im Juni 2000 trat die UW aus der Regierung aus. Und die Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2000 verstärkten die Desintegration des Regierungslagers.¹² Der selbst innerhalb seines eigenen Lagers umstrittene „starke“ Mann, der Gewerkschaftsführer und AWS-Vorsitzende Marian Krzaklewski, musste gegen den populären bisherigen Amtsinhaber Kwasniewski eine deutliche Niederlage hinnehmen. Danach brachen inhaltliche Konflikte und personelle Rivalitäten offen aus und führten zu Regruppierungen im rechten Spektrum der polnischen Parteienlandschaft. Diese verliefen allerdings hektisch, mit Neugründungen und personellen Rochaden. Die Folge war eine erneute Zersplitterung und ein deutlicher Imageverlust. Anders sah die Situation auf der linken Seite der polnischen Parteienlandschaft aus. Im Gegensatz zur Rechten präsentiert sich die „Linke“ geeinigt. Die SLD hatte sich schon im Frühsommer 2000 von einer Koalition zu einer Partei umgeformt, und es gelang ihr, neue Wählerschichten zu mobilisieren. Und nach dem im November 2000 geschlossenen Wahlbündnis mit der UP (Unia Pracy), der Arbeitsunion, einer kleinen linksdemokratischen Partei, in der auch ehemalige Solidarnosc-Anhänger vertreten waren, konnte sie weiter zulegen. In ihrem gemäßigt modernistisch-sozialdemokratischen Programm standen mehrheitsfähige Punkte im Vordergrund. Diese reichten von einem effizienteren Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und einer gerechteren Verteilung über die Wiederherstellung der „Ordnung“ im Staate und eine neuzeitliche Bildung bzw. Informatisierung bis hin einem schnelleren Wirtschaftswachstum und der Integration in die EU.

2.3.2 Die Entwicklungen seit den letzten Parlamentswahlen

Die Parlamentswahlen vom September 2001 brachten die größten Veränderungen seit den ersten freien Wahlen, wobei neben dem klaren Sieg der bisherigen „linken“ Opposition vor allem das Faktum überraschte, dass neue oder bisher unbedeutende, mehr oder weniger populistisch argumentierende Gruppierungen die Regierungsparteien verdrängten.¹³ Das war nicht ganz ohne Logik. Denn auf dem Hintergrund der zunehmenden wirtschaftlich-sozialen Probleme und der wenig überzeugenden Leistungen des herrschenden Regierungslagers, ja der politischen Elite insgesamt, war die politische Entfremdung weiter angestiegen. Über 40% gaben z. B. in einer Umfrage im August 2001 an, sie würden keine Partei kennen, die ihre Interessen vertrete.¹⁴ Angesichts dieser günstigen

Ausgangslage für Protestparteien war der Ausgang der Wahlen eigentlich keine Überraschung. Die SLD-UP wurde zwar klar die stärkste Fraktion, verpasste aber mit 41% die anvisierte absolute Mehrheit. Etwas unter den Erwartungen schnitt auch die neu gebildete rechtsliberale PO, die „Bürgerverständigung“, mit knapp 13% ab. An dritter Stelle folgte bereits die populistische Samoobrona, die „Selbstverteidigung“ unter dem selbst ernannten Bauernführer Andrzej Lepper, die mit gut 10% die eigentliche Wahlüberraschung schaffte. Damit rangierte sie noch vor der moderat rechtspopulistischen PiS, „Recht und Gerechtigkeit“. Knapp dahinter folgte die etwas enttäuschende Bauernpartei PSL. Ein recht gutes Resultat erzielte auch die neue rechtskatholisch-populistische Liga Polskich Rodzin, die „Liga der Polnischen Familien“, mit fast 8%. Die Hauptgruppierung des alten Solidarnosc-Lagers wie auch der ehemalige Koalitionspartner schafften den Sprung in den Sejm hingegen nicht mehr. Erwartungsgemäß ging die SLD erneut eine Koalition mit der PSL ein. Zwar waren deutliche programmatische Unterschiede vorhanden, insbesondere in Bezug auf wirtschaftspolitische Fragen wie der einschlagenden Stabilisierungspolitik, der Landwirtschaftspolitik und damit zusammenhängend den EU-Verhandlungen, teilweise auch bei weltanschaulichen Fragen.

Die neue Regierung unter Premierminister Leszek Miller stand vor einer heiklen Gratwanderung. Einerseits musste sie die fatale staatliche Finanzlage stabilisieren, und dies mit möglichst geringen sozialen Auswirkungen, andererseits war es ihr Ziel, Wachstumsimpulse auszulösen und Reformen einzuleiten und damit die prekäre sozial-politische Stimmungslage zu verbessern. Bei diesem widersprüchlichen Unterfangen erzielte sie bisher geringe Erfolge. Zwar konnte trotz koalitionsinterner Konflikte die finanzielle Situation einigermaßen unter Kontrolle gebracht werden, allerdings nur mittels vorwiegend unpopulärer Maßnahmen. Dabei wurden vor allem Mehreinnahmen durch Streichung von Steuererleichterungen und der Erhebung neuer Steuern, z. B. auf den Sparzinsen, beschlossen, aber auch einige Ausgabenkürzungen vorgenommen, vor allem im Sozialbereich wie die Kürzung des Mutterschaftsurlaubs und verschärfte Bezugsbedingungen für Sozialleistungen. So konnte das geplante Budgetdefizit auf 40 Mrd. Zloty eingeschränkt werden, was allerdings immer noch 5% des BIP ausmachte. Aber eine nennenswerte Ankurbelung der Wirtschaft gelang vorerst nicht, obwohl ein relativ breit angelegtes Reformprogramm verabschiedet wurde. Dieses enthielt wenig umstrittene Maßnahmen wie vermehrte Infrastrukturausgaben für Wohnung und Straßenbau, Abbau von administrativen Hindernissen und einigen finanziellen Belastungen bei Klein- und Mittelunternehmen, aber auch sozial heikle Vorschläge wie Veränderungen im Arbeitsgesetz, die einen schwächeren Kündigungsschutz und einige Leistungsreduzierun-

gen (wie die Einführung eines Karenztages bei Krankheitsabwesenheit) anvisierten. Die sehr zögerliche Privatisierungspolitik, u. a. wurde der geplante Verkauf von zwei großen Banken sistiert, sowie die etwas gelockerte Ausgabenpolitik wurden außer von liberalen polnischen Kritikern vor allem im Ausland gerügt.¹⁵ Auf wenig Verständnis stieß auch der öffentlich ausgetragene Konflikt zwischen der weiterhin sehr vorsichtig agierenden Nationalbank und der auf raschere Zinssenkungen drängenden Regierung. Im Frühling gerieten immer mehr Betriebe in Existenznöte, darunter auch Großbetriebe, die lange Zeit als erfolgreich galten wie die schon seit längerem privatisierte Stettiner Werft. Dies führte wieder zu vermehrten sozialen Protesten. Dabei wurde auch an den Gewerkschaften Kritik geübt und im Sommer ein relativ militant auftretendes „Komitee bedrohter Unternehmen“ gegründet. Die Ersetzung des bisherigen Finanzministers im Juli durch Grzegorz Kolodko, der diesen Posten schon in der erfolgreichen Expansionsphase innegehabt hatte und auch bei der radikalen Opposition einen gewissen Bonus genoss, brachte allerdings eine Entspannung. Und sein aktiverer Kurs gegen die Krisenerscheinungen – vor allem mit Stornierungen von Schulden und staatlichen Garantien von neuen Krediten für bedrohte Betriebe, die Erfolg versprechende Sanierungspläne vorweisen konnten –, sowie eine wieder etwas anziehende Konjunktur auf Grund einer steigenden Binnennachfrage, verstärkten diese Tendenz. Allerdings blieb die wirtschaftliche Erholung sehr bescheiden, so dass auch für 2002 nur ein Wachstum des BIP von gut 1 Prozent resultierte und die Arbeitslosigkeit Ende des Jahres 18,1% erreichte.¹⁶

Dass die neue Regierung sich enorm schwer tat, unter den Restriktionen einer Budgetkrise und einer zunehmend kränkelnden Wirtschaft sowie interner Meinungsverschiedenheiten die versprochene wirtschaftlich-soziale Wende zu vollziehen, überrascht nicht. Zudem zeigte es sich, dass auch politisch vieles beim Alten blieb. Die Postenschacherei setzte erneut ein – wenn auch etwas dezenter. Die Eindämmung der Staatsbürokratie und die Reformen der Ministerien sowie wichtiger Sachbereiche liefen zögerlich und, wie beim wichtigen Gesundheitswesen, wenig erfolgreich an. So sank auch der anfängliche Vertrauensvorschuss, der in etwa demjenigen der Vorgängerregierung entsprochen hatte, in Rekordzeit auf ein tiefes Niveau. Bereits im Juli unterstützten nur noch 23% die Regierung, ein halbes Jahr vorher waren es noch 50% gewesen. Und die allgemeine Entwicklungsrichtung wurde wieder von 72% negativ eingeschätzt, im Herbst 2001 waren es 57% gewesen. Die Regierungskoalition stand zudem unter dem Druck der populistischen Opposition, wobei hier die militante Samaobrona, bzw. ihr medienwirksam agierender Führer Andrzej Lepper, den Ton angab.¹⁷ Und auch wenn seine Straßenblockadenversuche von Ende Juni – im Gegensatz zum Winter 1999 –

nur ein geringes Echo fanden, konnte er seine Stellung politisch ausbauen. Seit dem Sommer setzte zwar eine gewisse Trendwende ein, indem die Regierung wieder mehr Unterstützung bekam und die Unzufriedenheit etwas zurückging. Ende November 2002 waren allerdings, wie vor einem Jahr, wieder 57% mit der Entwicklungsrichtung unzufrieden. Und in den Lokalwahlen des gleichen Monats musste die SLD eine deutliche Niederlage einstecken, während die populistische Opposition, die LPR und die Samaobrona, mit rund einem Drittel der Stimmen einen weiteren Erfolg verbuchten.

2.4 Zukunftsprobleme

Wie weit die wirtschaftliche und politische Erholung sich fortsetzen wird, ist heute noch schwierig einzuschätzen. Dass sie sogar zum Anfang einer neuen Expansionsphase wird, wie die Regierung meint, ist zwar nicht auszuschließen, aber eher unwahrscheinlich.¹⁸ Ungünstige Bedingungen werden die wirtschaftlich-soziale Entwicklung kurz- und mittelfristig behindern. Von unmittelbarer Bedeutung sind die Budgetprobleme. Hier kommen sogar neue Belastungen hinzu, wie die höheren Ausgaben durch die anfallenden Zahlungen von aufgeschobenen Schuldentilgungen und Zinszahlungen der Auslandsschulden sowie die Anpassungskosten der EU-Integration (vgl. Abschnitt 3). Dabei ist der Spielraum für Einsparungen eng. Die „einfachste“ Lösung, die relativ hohen Ausgaben für Sozialversicherungen und Sozialleistungen weiter zu kürzen – im Jahre 2002 sind dies immerhin gegen 40% der gesamten staatlichen Ausgaben – lässt sich nach den bereits getätigten Einschränkungen kaum realisieren, ohne größere soziale Härten in Kauf zu nehmen und politische Erschütterungen auszulösen. Und eine grundlegende Finanzreform, wie sie seit langem von polnischen Fachleuten und internationalen Organisationen gefordert wird und die auch die zahlreichen Spezialfonds und das Sozialversicherungssystem einbeziehen müsste, ist im Dschungel der partikulären Interessen schwierig durchzuführen.¹⁹ Dabei ist die Situation komplizierter, als es den Anschein macht. Polen hat zwar mit rund 20% des BIP eine der höchsten Quoten für Sozialausgaben in Europa und ein wenig zielgerichtetes System, das Raum für zahlreiche „Mischlereien“ bietet, wie z. B. die höchste Zahl von Rentenbeziehern in Europa illustriert. Bei den „technisch“ orientierten Reformdiskussionen geht allerdings die stabilisierende Wirkung dieses „ineffizienten“ Systems unter, die mindestens teilweise wichtige Überlebenshilfe garantierte und den internen Konsum stützte. Typisches Beispiel hierfür ist die noch aus Giereks Zeiten stammende Rente für Landwirte, die zu 95% aus Steuermitteln finanziert wird – was immerhin 2% des BIP ausmacht – und auch reiche Bauern sowie „Pseudo-Landwirte“ umfasst.

Diese sicher anachronistische Einrichtung hat die schwierige soziale Lage auf dem Lande angesichts der Krise in der Landwirtschaft abgefedert und kann ohne entsprechende kompensierende Maßnahmen nicht einfach ins „normale“ Versicherungssystem überführt werden. Zudem wird die „Anpassungsfähigkeit“ unterschätzt, die jegliche neue institutionelle Regelungen zu unterlaufen droht.

Damit ist ein Problem angesprochen, das mit dem „Erbe der Vergangenheit“ zu tun hat. In Polen wurde das typische „postsozialistische“ Gesellschaftssystem, in dem neue kapitalistische Marktstrukturen mit teilweise reformierten staatlich-administrativen Apparaten und informellen Strukturen – vor allem klientelistischen Netzwerken und Korruptionspraktiken – interagieren, durch historisch geprägte Verhaltensdispositionen in besonderer Weise ausgeprägt.²⁰ Nicht nur durch die sozialistische Phase, sondern auch durch die vorangegangene Geschichtserfahrung, wie die lange Fremdherrschaft im 19. und 20. Jahrhundert, haben sich in Polen individualistische bzw. auf Kleingruppen (Familie, Freundeskreis bzw. „Seilschaften“) zentrierte Orientierungen überdurchschnittlich stark etabliert. Organisatorischen, insbesondere staatlichen Strukturen hingegen fühlt man sich im Allgemeinen weniger verpflichtet bzw. verhält sich ihnen gegenüber instrumentell, um seine eigenen Interessen legal oder möglicherweise auch halblegal oder illegal durchzusetzen.²¹ Dies führte nicht nur zu einem relativ ausgeprägten „politischen Kapitalismus“, wie die enge Verfilzung der Politik mit der Wirtschaft in Polen genannt wird – ein Phänomen, das in allen postsozialistischen Ländern mehr oder weniger ausgeprägt vorhanden ist und im Übrigen westlichen Ländern ebenfalls nicht ganz fremd ist. Auch in der Bevölkerung existierte eine weit verbreitete Haltung, sich so gut es geht zu „bedienen“. Durch historische Lernprozesse bedingt ging dieser individualistischen Einstellung zudem eine hohe Flexibilität und Improvisationsfähigkeit parallel, allerdings ebenfalls ein schwach ausgeprägter Sinn für „Ordnung“ bzw. Unterordnung, Zuverlässigkeit und langfristige Planung. Sozusagen als kompensatorischer Mechanismus zur Individualismustendenz funktionierte eine stark emotional geprägte Kollektivbindung an die „Nation“, teilweise verknüpft mit einem romantischen „Heroismus“, der in kritischen Zeiten beachtliche Solidarisierungswellen hervorbringen konnte, wie etwa in der jüngeren Vergangenheit 1956 und vor allem 1980/81 in der Solidarnosc-Bewegung, teilweise nochmals 1989/90 zu Beginn der Transformationsphase.

Dieser Komplex von Einstellungen und Verhaltensdispositionen hat die Transformationsentwicklung Polens stark geprägt, denn gerade in instabilen und turbulenten Phase sind solche historisch bedingten „Tiefenstrukturen“ besonders wirksam. Das ist offensichtlich, wenn man die aufgezeigten Entwicklungstendenzen nochmals Revue passieren lässt,

wobei positive und negative Auswirkungen zu konstatieren sind. Auf die hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität, sich bietende Gelegenheiten effizient auszunutzen, wurde im Zusammenhang mit der anfänglich sehr dynamischen Entwicklung des Privatsektors und der schnellen Wachstumserholung hingewiesen. Andererseits sind die Anzeichen nicht zu übersehen, dass die Schwierigkeiten der letzten Jahre nicht nur Konjunktur bedingt bzw. auf ungünstige wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie etwa die Hochzinspolitik, zurückzuführen sind, sondern auch auf strukturelle Gründe, die ihrerseits zu einem Teil mit erwähnten Verhaltensdispositionen wie mangelnder Planung und Zuverlässigkeit zu tun haben. Anzusprechen ist hier insbesondere die relativ schwache Konkurrenzfähigkeit, ein weiteres relevantes Hindernis für die zukünftige Entwicklung. Diese hängt stark mit dem technologischen Rückstand zusammen, der nicht nur darauf zurückzuführen ist, dass Polen einen beträchtlichen generellen Entwicklungsrückstand aufweist. So betrug sein BIP pro Kopf, kaufkraftbereinigt, im Jahre 2000 nur gerade 39% des EU-Durchschnittes, während Slowenien immerhin 72, Tschechien 60 und Ungarn 52% aufwiesen. Wie schon angedeutet, wurde der technische Fortschritt, etwa die Ausgaben für Forschung und Entwicklung, stark vernachlässigt. Gerade in der Industrie war deren Anteil an der Wertschöpfung sehr gering und sank von 1991-1999 sogar etwas, von 0,43% auf 0,42%. Von den F+E-Ausgaben entfielen 1999 nur 7% auf Hochtechnologie-Branchen und der Anteil von High Tech-Produkten am Export betrug sogar nur 1,3% (zum Vergleich in Ungarn 13%). Ein weiteres Attribut der geringen polnischen Konkurrenzfähigkeit ist die Verdrängung polnischer Produkte durch Importwaren. Diese Substitution hat polnischen Experten zufolge entscheidend zu den enormen Handelsdefiziten mit der EU beigetragen, die in den letzten Jahren jeweils um die 10 Mrd. Euro herum schwankten, was insgesamt rund eine Million polnischer Arbeitsplätze gekostet habe.²² Polen gelang es bisher auch nicht besonders gut, ausländische Investitionen auf sich zu ziehen, die sich zudem auf weniger technologieintensive Branchen konzentrierten.²³ Dabei fehlte es nicht am Humankapital. Der Anteil der Wissenschaftler war z. B., wie schon zu Sozialismus-Zeiten, höher als der OECD-Durchschnittswert. Vor allem auf Grund schlechter Organisation, mangelnder Ausbildung und fehlender Finanzmittel konnte es aber zu wenig genutzt werden. Und auch die enorm angestiegene „Produktion“ von Hochschulabsolventen, die sich zwischen 1990 und 2001 mehr als vervierfacht hat, dürfte hier kaum Abhilfe schaffen, da deutliche Fragezeichen zur Qualität anzubringen sind, und, noch schlimmer, die Absorption durch den Arbeitsmarkt stark gefährdet scheint.²⁴

Damit ist ein weiteres zentrales Zukunftsproblem angesprochen. Bereits Ende 2002 überschritt die Arbeitslosenrate 18%, rund 3,2 Mio.

Personen waren ohne Arbeit. Und der Druck auf den Arbeitsmarkt wird weiter zunehmen, da bis 2005 die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter nochmals um rund eine Dreiviertel Million zunehmen wird. Danach erst gibt es eine Abflachung der Zunahme und ab 2010 ein Rückgang. Polen braucht also dringend neue Arbeitsplätze, eine eigentliche Trendwende bei der Beschäftigung, um nicht noch mehr soziale Probleme zu bekommen.²⁵ Modernisierungs- und Wachstumsimpulse erhoffen sich nun viele, vor allem unter den Politikern, von einem EU-Beitritt.

3. Zum EU-Beitritt

3.1 Die Entwicklung der offiziellen Beziehungen

Polen hat wie kaum ein anderes osteuropäisches Land die Integration in die europäischen Strukturen, insbesondere die EU, schon früh als vorrangiges Ziel angestrebt, dies nicht nur aus wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen, sondern auch auf Grund allgemeiner staatspolitischer und ideologischer Motive, endlich wieder den historischen „Anschluss“ an Europa zu vollziehen.²⁶ Andererseits war Polen darauf bedacht, nicht zuletzt auf Grund seiner regionalen Bedeutung und eines gewissen Nationalstolzes, seine eigenen Interessen hartnäckig zu verteidigen. Obwohl sich die Beziehungen zur EU im Allgemeinen ohne allzu große Friktionen entwickelten, kam es denn auch immer wieder zu Konflikten und Unstimmigkeiten.

Bereits im Dezember 1991 – parallel zu Ungarn und der Tschechoslowakei – hatte man sich auf ein Assoziationsabkommen geeinigt, das allerdings erst im Februar 1994 vollständig in Kraft trat. Im April 1994 stellte Polen ein Beitrittsgesuch. Nachdem der Essener EU-Gipfel vom Dezember 1994 eine „Annäherungsstrategie“ abgesegnet hatte, verstärkte Polen seine Anstrengungen, sich den EU-Rechtsnormen anzupassen. Im Juli 1997 wurde das Beitrittsgesuch Polens von der EU-Kommission positiv beurteilt und am Dezember-Gipfel bestätigt. Wie bei den anderen vier Kandidaten der ersten „Welle“ waren nicht weniger als dreißig Themenbereiche für die Verhandlungen ausgesondert worden, die im Frühling 1998 begannen – von der Bildung über die Industriepolitik bis hin zur Landwirtschaft. Es zeigte sich schon bald, dass in wichtigen Punkten harte Auseinandersetzungen anstanden. Polen kam so im Vergleich zu den anderen Beitrittskandidaten etwas in Verzug. Im Jahre 2000 setzte aber eine gewisse Wende ein. Polen machte vermehrte Anstrengungen, indem es z. B. eine spezielle Parlamentskommission einsetzte. Allerdings entstanden bei schwierigen Verhandlungsbereichen, insbesondere bei der Personen- und Kapitalfreizügigkeit, vorerst unüberbrückbare Meinungsunterschiede, da Polen auf günstigeren Übergangsfristen beharrte, als sie die EU-Kommission anbot.

Polen bildete denn auch im Herbst 2001 mit 18 (provisorisch) abgeschlossenen Dossiers von insgesamt 30 das Schlusslicht der Kandidatenländer, die für einen Beitritt im Jahre 2004 in Frage kamen.²⁷

Die neue, den EU-Beitritt ausdrücklich prioritär behandelnde „linke“ Regierung, brachte nach ihrem Amtsantritt eine Beschleunigung der Verhandlungen, was Polen auch in der EU Anerkennung eintrug. Bereits im November 2001 revidierte sie wichtige Verhandlungspositionen. Bezüglich der Personenfreizügigkeit wurde die EU-Position mit einer maximalen Übergangszeit von bis zu sieben Jahren akzeptiert; damit konnte das Dossier geschlossen werden. Bei der Kapitalfreizügigkeit wurden die ursprünglichen Positionen verändert; insbesondere reduzierte die Regierung die Übergangsfrist für unbeschränkte Käufe von Agrarland von maximal achtzehn Jahre auf zwölf Jahre, was den späteren Verhandlungsabschluss wesentlich erleichterte.²⁸ Bis Ende Juni wurden denn auch bereits 25 Dossiers provisorisch abgeschlossen. Allerdings existierten bei den wichtigsten noch anstehenden Dossiers, bei Finanzen und Budget sowie vor allem bei der Landwirtschaft, zu denen die Kommission Ende Januar 2002 ihre Verhandlungspositionen veröffentlicht hatte, schwerwiegende Differenzen. Zurückgewiesen wurden insbesondere die tiefen Ausgangsleistungen bei den direkten Preissubventionen, nur 25% des EU-Niveaus, sowie die lange Übergangsfrist von zehn Jahren bis zur vollständigen Gleichbehandlung, wobei der Landwirtschaftsminister von der Bauernpartei besonders harsche Töne anschlug. Allerdings hielt dies die Regierungskoalition nicht davon ab, den EU-Beitritt weiterhin als Toppriorität zu behandeln. Sie eröffnete im Mai auch eine Informations- und Propagandakampagne, um die intensivierte Propaganda der EU-Gegner, insbesondere der ländlichen Smaobrona und der rechtspopulistischen LPR, zu neutralisieren. Diese argumentierten, der Beitritt lohne sich für Polen nicht, es drohe Souveränitätsverlust, die polnische Identität sei gefährdet. Die Regierung konterte in ihrer nicht sehr geschickt aufgezogenen Kampagne, indem sie die Funktionsweise der EU darstellte und die positiven Seiten eines Beitrittes herausstrich.

Obwohl also die Regierung bei den Verhandlungen und im PR-Bereich größere Anstrengungen unternahm als ihre Vorgängerin, kam auch sie bei den wichtigeren gesetzlichen und verwaltungstechnischen Vorbereitungsarbeiten vorerst nicht besonders gut voran.²⁹ Allerdings wurden die legislativen Arbeiten in der Folge beschleunigt. Die Rekrutierung und Ausbildung von einigen Tausend neuen Beamten, die nach dem Beitritt verfügbar sein sollten, sowie die administrativ-technische Umsetzung waren aber ebenfalls etwas in Verzug geraten. Im Herbstbericht der EU-Kommission wurde Polen zwar wie alle andern vorgesehenen Kandidatenländer als beitriffähig eingestuft – mit impliziertem Verhandlungsabschluss bis Ende 2003 und dem Beitritt im Jahre 2004, aber es wurden

recht zahlreich kritische Punkte erwähnt.³⁰ Neben allgemeinen Bereichen wie Korruption, zu geringer Effektivität der Verwaltung, zu geringer Restrukturierung der Landwirtschaft, wurde eine ganze Reihe spezifischer Punkte aufgelistet wie Verspätungen bei den Beitrittsvorbereitungen in der Zollkontrolle, dem landwirtschaftlichen Kontrollsystem IACS, der Lebensmittelsicherheit usw. Obwohl die polnische Regierung Mitte Oktober ihre Position im Landwirtschaftsdossier nach unten revidierte, wurden die abschließenden Verhandlungen noch hektisch. Die EU blieb auch am Kopenhagener Gipfel Mitte Dezember hart, vor allem bei den Finanzen, wo praktisch nur durch Umschichtungen die Bilanz etwas verschönt worden ist. Einige Zugeständnisse wurden vor allem im Landwirtschaftsbereich gemacht. Nach langem Zögern willigte die EU insbesondere ein, dass in den ersten drei Jahren Mittel aus dem ländlichen Strukturfonds zusätzlich als Direktsubventionen verwendet werden können. Zudem darf die Regierung aus eigenen Budgetmitteln weiter aufstocken, auf maximal 55% des in der EU verbindlichen Niveaus im ersten Beitrittsjahr, 60% im zweiten und 65% im dritten Jahr, wobei ihr Spielraum durch Umschichtung von einer Milliarde aus den Strukturfonds zu frei verfügbaren Budgetmitteln etwas erweitert wurde.³¹

3.2 Zur gesellschaftlichen Akzeptanz

Nicht nur das offizielle Polen setzte auf einen EU-Beitritt, auch der größte Teil der gesellschaftlichen Elite unterstützte die europäische Integration. Vor allem die kulturelle und wissenschaftliche Elite, etwas weniger einheitlich die politische und wirtschaftliche Elite befürwortete aus ideologischen, vor allem aber aus pragmatischen Gründen einen EU-Beitritt. Selbst die anfänglich skeptische Kirchenhierarchie und der Klerus waren mehrheitlich dafür, wenn auch immer wieder Bedenken geäußert wurden, etwa im Hinblick auf moralisch-ideelle Aspekte, und nationalkatholische Kräfte, die sich vor allem um den traditionalistischen Radiosender Maria gruppierten, heftige Opposition betrieben.

Wie das offizielle Polen und die gesellschaftliche Elite befürwortete auch die gesamte Bevölkerung seit der Wende mehrheitlich einen EU-Beitritt. Allerdings waren deutliche Schwankungen zu verzeichnen, die vor allem auf die Entwicklung der Beziehungen mit der EU und der wirtschaftlich-sozialen Lage zurückgeführt werden können.³² Vom Sommer 1994 bis Ende 1997, also in der wirtschaftlichen Expansionsphase mit ihrer relativ geringen sozialen Unzufriedenheit, blieb der Anteil der Befürworter auf einem hohen Niveau stabil, von kleineren Schwankungen einmal abgesehen. Im Mai 1996 wurden die höchste Akzeptanzwerte erreicht, mit 80% Befürwortern und nur 7% Gegnern. Nach dem Ende der relativen Prosperität verlief der Akzeptanzrückgang weitgehend

parallel zur generellen Abnahme der sozialen Zufriedenheit und erreichte im Mai 1999 mit nur noch 55% Befürwortern und 26% Gegnern einen ersten Tiefpunkt. Dabei dürften die kritischere Einschätzung der Beziehungen mit der EU und der Folgen eines Beitritts ebenfalls eine Rolle gespielt haben; nach den Umfragedaten resultierten deutliche Verlaufsp parallelen zum Anstieg des Anteils der EU-Gegner.³³ Danach gab es eine Stabilisierung der Akzeptanzwerte mit geringen Schwankungen. Ab dem Frühjahr 2001 nahmen die Schwankungen wieder etwas zu. Im März 2001 stieg der Anteil der Gegner erstmals auf 30% an. Erst im Herbst, nach den Wahlen, setzte eine Trendumkehr ein, wobei im Dezember 2001, mit 60% Befürwortern gegen 22% Gegner, das beste Ergebnis seit vier Jahren resultierte. Dazu dürfte, neben der etwas verbesserten generellen Stimmung, auch die neue Dynamik in den Verhandlungen beigetragen haben. Nachdem sich bis März 2002 erneut eine Verschlechterung ergeben hatte – wobei sich hier vor allem die weit verbreitete Kritik an der Position der EU-Kommission im Dossier Landwirtschaft und Finanzen ausgewirkt hatte –, resultierte im Mai sogar ein leicht besseres Ergebnis als im Dezember 2001. Bis zum Dezember schwankte der Befürworteranteil dann zwischen 55 und 62%. Betrachtet man nur diejenigen Befragten, die an einem Referendum teilnehmen wollten, resultierten sogar etwas günstigere Ergebnisse. Seit März 2002 lag der Befürworteranteil ständig über zwei Dritteln.³⁴

Auf Grund der Umfragedaten könnte der Schluss gezogen werden, dass die europäische Integration klar von einer Mehrheit unterstützt wird, und somit auch das Referendum, das im Juni 2003 stattfinden wird, leicht gewonnen werden kann. Das wäre allerdings etwas voreilig, und zwar aus verschiedenen Gründen. Aus theoretischen Erwägungen, die von empirischen Befunden gestützt werden, ist anzunehmen, dass die damit kausal verbundenen Einstellungen als nicht sehr gefestigt zu betrachten sind.³⁵ Dies betrifft insbesondere die entscheidenden Vorteil-Nachteil-Abschätzungen, da selbst bei optimalem Informationsstand Unsicherheiten bestehen. Und anzumerken ist zudem, dass der Informationsstand in der breiten Bevölkerung nicht gerade optimal ist. Der Anteil derjenigen, die angaben, schlecht über das Thema EU-Beitritt informiert zu sein, verharrte zwischen September 1998 und Juni 2002 mit rund der Hälfte auf einem recht hohen Niveau. Allerdings machte sich in letzter Zeit ein vermehrtes Interesse bemerkbar und es ist eine Art „Selbstbildung“ durch vermehrte Gespräche und Informationsaufnahme in Gang gekommen. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass ein gewisser Verzerrungseffekt wirksam ist. Da ein EU-Beitritt von der Elite bzw. der veröffentlichten Meinung, als richtig und notwendig erachtet wird, besteht in Umfragen eine Tendenz, den Beitritt zu befürworten, auch wenn man sich selber nicht sicher ist.³⁶

Und wie bereits angesprochen, zeigen diverse Surveydaten, dass die Skepsis bezüglich der Beitrittsfolgen tendenziell zugenommen hat. Zwar überwiegen in den allermeisten Bereichen immer noch die positiven über die negativen Einschätzungen, aber weniger stark als vor ein paar Jahren. Hatten z. B. im Mai 1996 61% einen positiven und nur 10% einen negativen Einfluss auf den Lebensstandard erwartet, resultierten im Februar 2002 nur noch 42% positive und 23% negative Einschätzungen. Gerade im ersten Halbjahr 2002 wurden die Erwartungen bezüglich der Kosten-Nutzen-Bilanz deutlich pessimistischer.³⁷

Die besonders relevante generelle Nutzenbilanz fiel in Polen in der Eurobarometerumfrage vom Herbst 2001 etwas kritischer aus als im Durchschnitt aller Kandidatenländer.³⁸ 45% perzipierten bei einer EU-Mitgliedschaft insgesamt mehr Vorteile für Polen als Nachteile, 18% mehr Nachteile als Vorteile, 22% gleich viele Vorteile wie Nachteile und 15% äußerten keine Meinung. Für die eigene Person fielen die Einschätzungen auf Grund einer größeren Unsicherheit etwas weniger günstig aus, mit 35% positiven gegenüber 17% negativen Bewertungen.³⁹

Dass für die Haltung gegenüber dem EU-Beitritt die Einschätzungen der Beitrittsfolgen für das ganze Land eher wichtiger zu sein scheinen als diejenigen für das eigene Leben, zeigt sich nicht nur darin, dass ein erstaunlich hoher Teil die Folgen einer Mitgliedschaft für sich als gering einstufte; im Sommer 2000 waren dies immerhin 39%, während nur 36% die Folgen als bedeutend taxierten. Auch in offenen Fragen nach den Beitrittsmotiven standen generelle Gründe im Vordergrund. Im Sommer 2001 dominierten mit 27% Antworten, die das allgemeine Wohl des Landes betrafen; es folgten mit je 19% Verbesserungen der Wirtschaftssituation und des Arbeitsmarktes. Als Motive gegen den Beitritt wurden mit je 6% wirtschaftliche Bedrohungen und allgemeine negative Aussagen über die EU genannt, gefolgt von ungenügendem Vorbereitungsstand des Landes und allgemeinen negativen Aussagen über den Integrationsprozess mit je 5%. Auch im Sommer 2002 wurde auf die Frage, was die EU für einem persönlich bedeute, die Antwort „Mittel, der jungen Generation eine bessere Zukunft zu sichern“, mit 53% am meisten genannt, vor „Möglichkeit, in den EU-Ländern Arbeit zu erhalten“ mit 41%.⁴⁰ Die konkrete Auswanderungsbereitschaft ist aber – im Gegensatz zu den Befürchtungen in westlichen Ländern – relativ gering und hat sich während den 90er Jahren trotz der hohen Arbeitslosigkeit kaum gesteigert. In einer Umfrage vom September 2002 gaben nur 5% an, sicher in den EU-Ländern arbeiten zu wollen, 17% eventuell.⁴¹

Allerdings sind Befürchtungen in der EU nur Mitglied „zweiter Klasse“ zu werden, weit verbreitet. Im Sommer 2000 teilten z. B. zwei Drittel diese Einschätzung. Im März 2002 waren zudem 59% der Meinung, die EU habe bisher mehr von den gegenseitigen Beziehungen profitiert, nur

5% nannten Polen, wobei sich die Einschätzungen seit 1997 massiv verschlechtert hatten. Ängste, von der EU „überrollt“ zu werden, drückten sich auch in der steigenden Zustimmung zur Aussage aus, zuerst solle Polen sich modernisieren und erst dann in die EU eintreten. Waren im Herbst 1997 erst 43% dieser Meinung, so im Frühling 2001 62% und im September 2002 immer noch 57%. Und Anfang Dezember 2002 gaben nur knapp ein Drittel an, sie würden sich über den EU-Beitritt freuen, während gleich viele sich darüber sorgten. Auch die Verhandlungen mit der EU wurden seit geraumer Zeit kritisch beurteilt, wobei man selbst den eigenen Vertretern in letzter Zeit weniger Vertrauen entgegen brachte.⁴² Bei den umstrittenen Bereichen wie der Personenfreizügigkeit und dem Verkauf von Land wurden die EU-Positionen deutlich abgelehnt. Bezüglich des Landwirtschaftsdossiers forderte eine Mehrheit eine unnachgiebige Position: Man müsse die volle Höhe der Direktzahlungen an die Bauern fordern, selbst wenn damit eine Blockierung der Verhandlungen resultierte und Polen außerhalb der EU bleiben würde. Bei dem schlussendlich erzielten, doch eher bescheidenen Verhandlungsabschluss könnte sich die bereits angesprochene Taktik der Opposition, den Beitritt vermehrt aus pragmatischen und nicht nur aus ideologischen Gründen abzulehnen, noch auszahlen, auch wenn mehrere Umfragen vom Januar 2003 aufgezeigt haben, dass eine relative Mehrheit die ausgehandelten Bedingungen insgesamt positiv bewertet und die Zustimmung zum EU-Beitritt sogar noch etwas zugenommen hat. Dies dürfte umso mehr der Fall sein, je weniger sich die wirtschaftlich-soziale Lage verbessert und damit auch die soziale Grundstimmung, welche die EU-Akzeptanz mit beeinflusst. Vor allem bei den Kritikern und Verlierern der Transformation, die in Polen sonst schon EU-skeptischer eingestellt sind als die Gesamtbevölkerung, könnten sich die negativen Tendenzen noch verstärken.

Dass gerade die wirtschaftlich besonders schlecht dastehenden Bauern als einzige soziale Schicht mehrheitlich gegen einen EU-Beitritt eingestellt waren – im September 2002 z. B. mit 50 zu 27% –, überrascht nicht sonderlich.⁴³ Am EU-freundlichsten hingegen präsentierte sich die Kategorie der Manager und Intelligenzberufe mit 71% Befürwortern. Ansonsten waren die Unterschiede nicht nur nach Schichtzugehörigkeit, sondern auch nach andern relevanten Merkmalen nicht allzu stark ausgeprägt und hatten sich im Laufe der Zeit eher etwas eingeebnet. Erwartungsgemäß korrelierte das Bildungsniveau mit der Akzeptanz – im September 2002 waren 84% der Hochschulabsolventen für einen EU-Beitritt, bei den Grundschulabsolventen nur 47%. Auch das Einkommen war positiv mit der Akzeptanz des EU-Beitrittes assoziiert, das Alter negativ. Interessanterweise gab es aber zur Selbsteinschätzung des politischen Standortes (Links/Mitte/Rechts) nur eine schwache Beziehung, während

die Parteipräferenzen stark diskriminierten: starke Zustimmung bei den Anhängern der PO und der SLD, Ablehnung bei den Anhängern der Liga Polskich Rodzin und Samaobrona. Die Religiosität – gemessen an der Häufigkeit der Teilnahme an religiösen Veranstaltungen – zeigte nach einer anfänglich negativen Assoziation keine Beziehung mehr, wobei sich hier die insgesamt positive Einstellung der Kirche gegenüber einem EU-Beitritt ausgewirkt haben dürfte.⁴⁴

3.3 Zukunftsaussichten

Höchstwahrscheinlich dürfte in dem anstehenden Referendum, trotz aller Vorbehalte, eine Mehrheit den Beitritt befürworten. Am ehesten könnte es Schwierigkeiten mit der erforderlichen Beteiligung von 50% geben, wenn ein größerer Teil der nicht besonders Überzeugten zu Hause bleibt. Ernsthaftere Probleme sind in den ersten Beitrittsjahren zu erwarten. Denn wenn die von den Politikern und den meisten Beitrittsbefürwortern in Aussicht gestellten Vorteile nicht bzw. viel weniger eintreten als versprochen und die Nachteile größer ausfallen als angekündigt, ist eine Enttäuschung programmiert, die auch politische Konsequenzen haben und vor allem die populistischen und nationalistischen Kräfte stärken wird. Wieweit dies der Fall sein wird, ist schwierig vorauszusagen. Es bestehen einige Anhaltspunkte, die dafür sprechen, dass die Kosten/Nutzenbilanz weniger gut ausfallen wird, als von offizieller Seite suggeriert wird. Allerdings ist ebenfalls nicht damit zu rechnen, dass sich das pessimistische Szenario der entschiedenen Beitrittsgegner bewahrheiten wird. Für eine Abschätzung der Kosten-Nutzenbilanz ist sowohl die Erfassung der direkten Kosten und Nutzen erforderlich, wie sie sich aus den EU-Regelungen und den ausgehandelten Vertragsverhandlungen ergeben, wie auch der indirekten Vor- und Nachteile, wie sie sich aus dem Beitritt insgesamt ergeben. Obwohl der erste Aspekt besser einschätzbar ist, sind auch hier Unsicherheiten vorhanden.

Am einfachsten lassen sich die direkten Kosten beziffern, die auf Polen als neues Mitglied zukommen. Nach Berechnungen der EU machen die Beiträge Polens 2004-2006 6,5 Mrd. € aus. Schwieriger ist die Berechnung der Beiträge, welche Polen von der EU erhalten wird. Die in Kopenhagen vereinbarte Gesamtsumme beträgt 19,2 Mrd. €. Wie weit Polen diese bereit gestellten EU-Gelder effektiv beanspruchen wird, ist aber unsicher. Denn für die meisten EU-Gelder ist ein Eigenbeitrag von 15-25% nötig. Zudem fließen die Beträge erst mit dem Beginn der Realisierung und erstrecken sich über längere Zeit. In Anbetracht dieser Unwägbarkeiten ist es nicht erstaunlich, dass die Schätzungen über die EU-Beiträge weit auseinander gehen. Die ursprünglichen Schätzungen der Regierung gingen von jährlich 4,2-7 Mrd. € aus. Die letzten Berechnun-

gen auf Grund der Kopenhagener Vereinbarungen bezifferten die Transfersummen auf 3,0 Mrd. € 2004 (inklusive 0,9 Mrd. €, die noch aus Hilfsprogrammen vor dem Beitritt stammen), 5,0 Mrd. € 2005 (inklusive 0,8 Mrd. € aus „alten“ Programmen) und 5,5 Mrd. € 2006 (inklusive 0,5 Mrd. € aus „alten“ Programmen). Daraus würde folgender Nettotransfer resultieren: 1,4 Mrd. € 2004, 2,6 Mrd. € 2005 und 3 Mrd. € 2006.⁴⁵

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die direkte Vorteilsbilanz in den ersten drei Jahren nicht besonders günstig ausfallen wird; selbst im zuletzt erwähnten sehr optimistischen Szenario macht der jährliche Nettotransfer 2004 nur rund 0,7% des BIP aus, 2006 rund 1,4%. Das ist nur rund ein Drittel dessen, was das deutlich reichere Spanien erhält, dessen BIP pro Kopf rund doppelt so hoch ist wie dasjenige Polens. Andere Schätzungen liegen sogar tiefer. So gehen Experten des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche von 0,6 bis 0,9% des BIP aus.⁴⁶ Auch wenn sich ab 2007 die Situation verbessern dürfte, herrscht darüber wegen der unsicheren zukünftigen Finanzplanung der EU Unklarheit. Zu berücksichtigen sind zudem die Finanzbelastungen für Polen, welche sich aus den Anpassungen an die EU-Gesetze und den Beiträgen ergeben, die Polen selbst aufbringen muss, um EU-Gelder in Anspruch nehmen zu können.⁴⁷ Obwohl sich diese Aufwendungen meist auch für die Bevölkerung auszahlen, also nicht einfach zu den Kosten gerechnet werden können, stellen sie doch eine relevante Belastung für die ohnehin schon angespannten Staatsfinanzen dar.

Die direkte Kosten-Nutzen-Bilanz ist sicher wichtig – vor allem politisch, da sie ein entsprechendes Echo in der Öffentlichkeit findet. Der indirekten Kosten-Nutzen-Bilanz muss in Bezug auf die gesamte Entwicklung aber eine größere Bedeutung zugemessen werden. Allerdings ist diese noch schwieriger einschätzbar, da sie wesentlich komplexer ist. Es erstaunt denn auch nicht, dass selbst für generalisierte Indikatoren wie das Wachstum des BIP sehr unterschiedliche Bewertungen vorgenommen worden sind. Dabei dürften vorsichtige westliche Schätzungen realistischer sein als teilweise sehr optimistische polnische Berechnungen. Erstere gehen von einem Wachstumsgewinn von 6-9% für den Zeitraum der nächsten 8-10 Jahre aus.⁴⁸ Das sind relativ geringe Zuwachsgewinne, gerade wenn man an die sonst bestehenden wirtschaftlich-sozialen Probleme denkt, wie sie bereits dargelegt worden sind. Zudem dürften sie in den ersten Jahren noch wenig zum Tragen kommen. Auch weitere positive Effekte, etwa im Infrastruktur- und Umweltbereich oder bei der Personenfreizügigkeit, werden erst nach einiger Zeit spürbar. Hingegen wird sich ein gewisser Preisdruck schon bald bemerkbar machen. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass es nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt. Dabei dürften die jetzt schon deutlich privilegierten Wachstumszentren und moderne Sektoren profitieren, während die ländlich

geprägten Regionen und traditionellen Sektoren vorerst noch mehr unter Druck geraten. So könnte auch die Arbeitslosigkeit – trotz vermehrter Auslandsinvestitionen – weiter ansteigen. Besonders ungünstig sieht die Situation für die Jungen – bei den 15- bis 24-Jährigen beträgt die Rate jetzt schon 45% – und für die Landbevölkerung aus, die immer noch 38% der Gesamtbevölkerung ausmacht. Dort ist die Arbeitslosigkeit ebenfalls höher als im Durchschnitt, und die Beschäftigungslage könnte sich zukünftig noch verschlechtern.⁴⁹

Denn die polnische Landwirtschaft ist einer der neuralgischen Punkte beim EU-Beitritt, vor allem aus zwei Gründen. Erstens wird hier der gemeinsame Markt sozusagen über Nacht hereinbrechen, während im Industriesektor schon seit einiger Zeit die wichtigsten Handelsschranken gefallen sind. Zweitens ist die polnische Landwirtschaft insgesamt deutlich weniger produktiv und genügt den hygienischen Anforderungen der EU meist nicht, wenn auch mit regionalen und sektoralen Unterschieden. Es ist deshalb absehbar, dass Polen, heute schon Nettoimporteur von Agrarprodukten, noch mehr unter Druck gerät, trotz abfedernder Übergangsregelungen und deutlich höheren Geldzuflüssen. Und obwohl die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft bereits gering ist – der Anteil an der Bruttowertschöpfung beträgt gerade noch 3,5% – ist die soziale Relevanz weiterhin groß. Nach der offiziellen Statistik waren 2001 über 4,2 Mio. oder 28% aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Sowohl die Eigentums- wie die Einkommenssituation ist aber sehr unterschiedlich und regional differenziert. Gut 60% arbeiten auf Kleingütern (bis 5 ha; vor allem in Südostpolen) und nur knapp ein Fünftel auf Höfen von über 10 ha (vor allem im Norden Polens). Es ist denn auch nicht erstaunlich, dass rund eine Million Beschäftigte als „unterbeschäftigt“ gelten und die Landwirtschaft für die große Mehrheit nicht die einzige Einkommensquelle darstellt.⁵⁰ Da es aber an Arbeitsplätzen fehlt, schlagen sich viele Haushalte mehr schlecht als recht durch, indem Selbstversorgung, Verkaufseinnahmen, Einkommen aus Renten, Teilzeit- und Gelegenheitsjobs (auch im Ausland) in vielfältiger Weise kombiniert werden. Diese Nebenerwerbsbauern werden vor allem zu Beginn durch die EU-Integration nicht so stark betroffen wie die marktorientierten Vollerwerbsbauern, die auf Grund der geringen Direktsubventionen Mühe haben werden, der EU-Konkurrenz zu trotzen, vor allem beim Getreide. Die Kleinbauern könnten sogar finanziell etwas profitieren, wie etwa von speziellen Beiträgen zur Hebung der Konkurrenzfähigkeit. Allerdings besteht das Risiko, dass ein Großteil mit der Zeit aus dem Markt gedrängt wird und sich ihre schwierige Lage weiter verschlechtert. Denn dass auf dem Lande und den Kleinstädten durch den Beitritt schon bald mehr Arbeitsplätze entstehen, wagen nur wenige EU-Enthusiasten zu hoffen.

Insgesamt muss also davon ausgegangen werden, dass auch die indirekte Kosten-Nutzen-Bilanz vorerst nicht besonders rosig aussehen dürfte. Auf jeden Fall scheint der offizielle Optimismus wenig gerechtfertigt. Zudem hängt viel von der internationalen Wirtschaftslage ab, die immer noch unsicher erscheint. Dass Polen jedoch vom EU-Beitritt insgesamt bzw. auf mittlere und längere Sicht profitieren wird, liegt auf der Hand. Denn ein Alleingang würde die relative Wettbewerbsposition verschlechtern und Polen auch politisch isolieren, da keine realistischen Alternativen existieren. Polen hat sich schon völlig an die EU angelehnt und müsste sich auch ohne Beitritt der EU noch mehr anpassen, wenn es nicht völlig ins Hintertreffen geraten wollte, ohne aber mitbestimmen und von den EU-Leistungen profitieren zu können. Zudem würden Reformen verschleppt werden. Allerdings wären die Regierung und die EU-Befürworter wohl gut beraten, die zu erwartenden Probleme nicht einfach aus Abstimmungsgründen herunterzuspielen, sondern eine realistische Sichtweise einzunehmen und sich optimal vorzubereiten. Sonst könnte die soziale Unzufriedenheit nach dem Beitritt intensiver, die Protestaktionen massiver und die Unterstützung populistischer Kräfte noch größer werden.

Die Frage nach der generellen Entwicklung Polens in den nächsten Jahren, wie sie in der Einleitung aufgeworfen wurde, lässt sich abschließend folgendermaßen beantworten. Die aufgezeigte hohe Anpassungsfähigkeit und der – wenn auch selektive – Entwicklungsimpuls durch den EU-Beitritt dürften eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlich-sozialen Lage verhindern. Allerdings lassen die strukturellen Probleme, die Anpassungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und die unsichere internationale Wirtschaftslage eine erneute dynamische Expansionsphase vorerst als wenig wahrscheinlich erscheinen. Am ehesten ist ein mittleres Szenario zu erwarten, mit relativ bescheidenen Wachstumsraten, hohen Arbeitslosenraten, zunehmenden sozialen Disproportionen und Gegensätzen sowie einer hohen sozialen Unzufriedenheit, die allerdings weder zu großen Streikwellen führen noch die politische Stabilität grundlegend gefährden dürfte.

Tabelle 1: Zur wirtschaftlich-sozialen Entwicklung Polens 1990-2001

	Wachstum BIP ¹⁾	Arbeitslosen- rate	Inflation	Budget- ergebnis ²⁾	Zahlungs- bilanz ³⁾	Real löhne	Streik- tage (in 1000)	Privat sektor ⁴⁾
1990	-11,6	6,5	585,8	0	-	-24	159,0	48
1991	-7,0	11,8	70,0	-3,8	-2,6	0	517,6	54
1992	2,6	13,6	43,0	-6,0	1,1	-2	1.855,4	56
1993	3,8	16,4	35,3	-2,8	-0,7	-3	580,4	59
1994	5,2	16,0	32,2	-2,7	2,5	1	561,7	61
1995	7,0	14,9	27,8	-2,7	4,6	3	56,3	62
1996	6,0	13,6	19,9	-2,5	-1,0	6	75,0	65
1997	6,8	10,3	14,9	-2,5	-3,1	7	27,8	68
1998	4,8	10,4	11,8	-2,4	-4,4	5	42,7	71
1999	4,1	13,0	7,3	-2,0	-7,6	4	106,9	72
2000	4,0	15,1	10,1	-2,7	-6,3	1	74,3	73
2001	1,0	17,4	5,5	-4,5	-4,1	3	4,2	74

¹⁾ Außer der Arbeitslosenrate (Stand Ende Jahr), dem Anteil des Privatsektors, dem Budgetergebnis und der Zahlungsbilanz sind die Zahlen prozentuale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Die Zahlen für 1998 sind z. T. vorläufig.

²⁾ Minuszahlen: Budgetdefizit in % des BIP (Bruttoinlandprodukt), Pluszahlen: Budgetüberschuss in % des BIP.

³⁾ Minuszahlen: Defizit in % des BIP (Bruttoinlandprodukt), Pluszahlen: Überschuss in % des BIP.

⁴⁾ In % aller Beschäftigten.

Quelle: Nach Angaben des GUS (Statistisches Zentralamt Polens).

Anmerkungen

¹ Für eine detailliertere Darstellung vgl. Juchler (2002c) und (1999), wo auch ein Vergleich zur Entwicklung Tschechiens enthalten ist, sowie Supinska (2001).

² Vgl. z.B. EBRD (1996) 118f.

³ Von 1990-96 entstanden fast 50.000 neue polnische Unternehmen, die 1,36 Millionen Arbeitsplätze schufen, hingegen nur 3.815 ausländische Firmen mit 0,19 Millionen neuen Arbeitsplätzen, vgl. GUS (Główny Urząd Statystyczny), Research Bulletin 1 (1999) 6.

⁴ Die Armutsrate stieg denn auch nach einer Weltbankschätzung von 6% 1986 auf 12% 1993. Günstige Regelungen betrafen vor allem die Rentenbezüger, deren Bezüge rund 70% des Durchschnittslohnes ausmachten, was das Budget immer mehr belastete; Majcherek (1999) 97f.

⁵ WERI (2000) 149ff.

⁶ Daten nach der offiziellen Handelsstatistik, WERI (1998) 136 und 192. Die ausländisch kontrollierten Firmen trugen dabei zum Handelsdefizit bei; ihr Anteil am Export betrug 1998 47%, am Import aber 53%, 1994 betrug das Verhältnis sogar 24% zu 33%. Erst 2000 überzog der Exportanteil mit 56% zu 54%, vgl. Nowe Zycie Gospodarcze (22.09.2002) – Raport inwestycje zagraniczne, S. 3f.

⁷ WERI (1998) 141ff.

- ⁸ Im ersten Quartal 1999 kippte erstmals die gesamte, (Netto-)Profitrate ins Minus, und die Anzahl der defizitären Unternehmen nahm auf über 50% zu. 1996 und 97 betrug die Netto-Profitrate um die 2%, 1998 noch gut 1%; Statystyka Polska, in: Rzeczpospolita (3.3.1999) VI.
- ⁹ 1999 waren es 6,3 Milliarden \$ (davon Privatisierungserlöse 2,2), 1998 5,0 Milliarden \$ (davon Privatisierungserlöse 1,1 Milliarden), vgl. IMF (2002) 5. Dadurch verstärkte sich auch die Auslandsabhängigkeit der polnischen Wirtschaft, wobei einzelne Sektoren wie der Bankensektor bereits deutlich von ausländischen Unternehmen dominiert wurden.
- ¹⁰ Auch die Profitrate der Banken war seit 1997 deutlich gesunken, die Anzahl der unsicheren Kredite von 10% 1997 auf 18% 2001 gestiegen, vgl. IMF (2002) Statistical appendix 44.
- ¹¹ Vgl. Nowe Zycie Gospodarcze (22.9.2002) 4, EBRD (2001). 1994 lebten erst 6% unter dem Existenzminimum.
- ¹² Zu den Präsidentschaftswahlen und ihren Folgen vgl. Osteuropa 12 (2000) 189-200.
- ¹³ Zu den Parlamentswahlen vgl. Osteuropa 11/12 (2001) 1405-1416.
- ¹⁴ In einer früheren Studie bezeichneten über drei Viertel die Mehrheit der Politiker als unehrlich und unglaublich; über 80% meinten, Politiker verfolgten ihre eigenen Interessen und nicht das Wohl des Landes, vgl. CBOS 51/2001, 1ff. und Wprost 33/2001 28.
- ¹⁵ Vgl. z.B. OECD (2002) und Henryka Bochniarz, Präsidentin der Konföderation der privaten Arbeitgeber, in: Gazeta Wyborcza (1.8.2002) 18.
- ¹⁶ Vgl. z.B. das Gutachten von vier führenden polnischen Ökonomen in Gazeta Wyborcza (31.12.2002).
- ¹⁷ Vgl. Polityka 27 (2002) 24-26.
- ¹⁸ So geht die Regierung bereits für das nächste Jahr in ihrem Budgetentwurf von einem BIP-Wachstum von 3,5% aus. Die meisten Schätzungen von internationalen Institutionen und polnischen Ökonomen liegen im Bereich von 2-3%, vgl. Rzeczpospolita (26.9.2002) B2.
- ¹⁹ Vgl. Nowe Zycie Gospodarcze 18 (2002) 4ff., OECD (2002) und Gazeta Wyborcza (30. 11. 2001) 30.
- ²⁰ Vgl. z.B. Jakob Juchler (2002) 301. Darauf hat auch der bekannte polnische Ökonom Waldemar Kuczynski hingewiesen, wobei er zum Beleg entsprechende Einschätzungen aus der Zwischenkriegszeit anführte, vgl. Gazeta Wyborcza (13. 6. 2002).
- ²¹ Um nicht missverstanden zu werden, es geht hierbei nicht um einen imaginären „Nationalcharakter“, sondern um Verhaltensdispositionen, die je nach historischen Erfahrungen in verschiedenen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Empirisch sind solche Eigenheiten etwa durch Autostereotype ansatzweise zu erfassen; das ist allerdings gerade im Falle Polens schwierig, da neben realistischer Selbsteinschätzung auch ein ebenfalls historisch geformter „Minderheitskomplex“ mitwirkt, vgl. Juchler (2002b) 9, Kosela et al. (2002), Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 37ff.
- ²² Vgl. Komitet Prognoz Polska 2000plus (2002) 23f, 76f und 89ff, Gazeta Wyborcza (10.11.2001) 30. Bei den im Europäischen Patentamt registrierten Patenten lag Polen noch mehr im Rückstand, mit nur 0,7 Patenten auf 1 Million Einwohner, und dies bei einem OECD-Durchschnitt von 75 Patenten. Tschechien brachte es immerhin auf 4, Ungarn auf 7.
- ²³ Vgl. IMF (2002) 3ff.
- ²⁴ Die überwiegende Anzahl der Abschlüsse im Jahre 2000 waren z. B. im Abend- oder Weekendsystem gemacht worden, oft bei privaten Institutionen, vgl. Maly Rocznik Statystyczny (2001) 232, 564. Bereits jetzt sind über 150.000 Hochschulabsolventen

arbeitslos, und nach einer Prognose könnten es bis zum Jahre 2005 sogar eine halbe Million werden, vgl. Komitet Prognoz Polska 2000plus (2002) 69.

²⁵ Komitet Prognoz Polska 2000plus (2002) 70ff.

²⁶ Vgl. Juchler (1999b) 486ff und Stulik (1998) 157f.

²⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Union (2001) insb. 104ff. Der Bericht der Kommission kritisierte vor allem auch die mangelnden Anpassungen im Verwaltungsbereich, die den Fortschritten bei den gesetzlichen Veränderungen klar hinterherhinkten.

²⁸ Das wurde selbst von regierungskritischen Zeitungen vermerkt, vgl. z. B. die liberal-konservative *Rzeczpospolita* (26.01. 2002), die in ihrer Bilanz der ersten 100 Tage vor allem die EU-Politik positiv würdigte.

²⁹ Dieser Aspekt wurde auch in polnischen Zeitschriften und Zeitungen aufgenommen, vgl. z.B. *Polityka* 25 (2002) 24f.

³⁰ Vgl. *Gazeta Wyborcza* (8. 10. 2003) 15-16, *Rzeczpospolita* (10.10.2003) A4 und (12.10. 2003), A3.

³¹ Vgl. *Rzeczpospolita* (9.10.2002) A1, *Gazeta Wyborcza* (14./15.2002) 1-8 und (17.12.2002) 16-18. Die meisten polnischen Forderungen wurden abgewiesen. Mehr Geld gab es nur für die Grenzsicherung, nämlich 108 Millionen Euro. Die EU schöpfte insgesamt nicht einmal den in der Agenda 2000 vorgesehenen, auch schon bescheidenen Finanzrahmen aus. In den polnischen Medien wurde der Verhandlungsabschluss aber insgesamt positiv bewertet.

³² Den Verlauf der Beitrittsakzeptanz zeigen exemplarisch Umfragedaten des CBOS, die auf der Frage nach dem Stimmverhalten bei einem Referendum basieren. Sie beruhen auf repräsentativen Stichproben von rund 1.000–1.500 Befragten. Allerdings sind gerade in letzter Zeit die Verweigerungsraten gestiegen (auf rund 30%). Die Ergebnisse verschiedener Umfrageinstitute sind aber im Allgemeinen recht ähnlich, vgl. Monitor 54 (2002) 177.

³³ Dass diese beiden Faktoren mit der Beitrittsakzeptanz verknüpft waren, zeigte sich auch bei einer synchronen Analyse. Im März 2002 waren z. B. 92% derjenigen Befragten, die in den bisherigen Beziehungen mit der EU mehr Vorteile für Polen perzipierten, für einen Beitritt, nur 5% dagegen. Von denjenigen, die mehr Vorteile für die EU wahrnahmen, waren zwar auch noch 42% für einen Beitritt, aber 37% gegen einen Beitritt. Und im März 2001 waren 77% derjenigen, die für einen Beitritt stimmen wollten, der Meinung, die polnische Wirtschaft profitiere von der Integration; bei den Beitrittsgegnern waren dies nur 11%, vgl. CBOS 59 (2002) 5 und 38 (2001) 4.

³⁴ Auch in andern Umfragen lag der Befürworteranteil zwischen 60 und 74%. An einem Referendum teilnehmen wollten in den ersten 11 Monaten 2002 je nach Umfrage zwischen 55 und 65%, vgl. CBOS 157 (2002) und Sekretariat Europejski – *Opinia Publiczna* 11 (2002).

³⁵ Vgl. Juchler (2002b) 922f.

³⁶ OBOP Raport 083 (2002), Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 8ff und 176. Erwartungsgemäß existierte eine deutliche Korrelation zwischen Informationsstand und Bildungsniveau, vgl. CBOS 111 (2002) 2.

³⁷ CBOS 105 (2000) 8 und 59 (2002) 5ff, Monitor Integracji Europejskiej 52 (2002) Wkładka 5.

³⁸ Vgl. Juchler (2002).

³⁹ 2000 wurde auch eine deutliche Beziehung zur Beitrittsakzeptanz festgestellt, vgl. ISP (2000) 86f; die Kosten-Nutzen-Bilanzen waren dabei ihrerseits mit einer Reihe von Einstellungsvariablen verknüpft, vor allem mit der Einschätzung der bisherigen Transformation, insbesondere der Privatisierungsfolgen, und der Kritik an der Regierung sowie soziodemographischen Merkmalen wie vor allem dem Alter, aber auch der Bildung und dem Einkommen.

- ⁴⁰ Vgl. ISP (2000) 95, CBOS 1001 (2001) 4 und 118 (2002) 5, vgl. Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 21.
- ⁴¹ Gazeta Wyborcza (11.10.2002) 1. In einer früheren Umfrage vom Herbst 2001 war Deutschland mit 45% der am meisten bevorzugte Arbeitsort aller EU-Länder, vor Großbritannien mit 13% und Holland mit 8%, vgl. OBOP 112 (2001) 3.
- ⁴² Vgl. OBOP (Mai 2001) 18 und CBOS Komunikat 105 (2000) 14 ff und Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 17f und 180; im Mai 2002 bekundeten 47% kein Vertrauen, 40% Vertrauen.
- ⁴³ Nach einer Umfrage auf dem Lande vom Mai 2002, als die Stimmung besonders günstig war, sprachen sich allerdings nur 43% der Bauern gegen einen Beitritt aus, 38% dafür, vgl. ISP (2002) 40ff. Aber eine große Mehrheit befürchtete negative Konsequenzen für die Landwirtschaft, wie den Ruin vieler Höfe (84%), Absatzschwierigkeiten (73%). Interessantweise waren die Kleinstbauern bis 2 ha für einen Beitritt, die Bauern über 10 ha besonders stark dagegen.
- ⁴⁴ Vgl. CBOS 24 (2002) und 48 (2002). Allerdings waren im Sommer 2002 rund zwei Drittel der Befragten der Meinung, die Kirche sollte hier keine Stellung einnehmen; 17% meinten, sie solle positiv, und nur 5% meinten, sie solle negativ Position beziehen, vgl. Monitor integracji Europejskiej 52 (2002) Wkladka 8.
- ⁴⁵ Nach Angaben der EU-Ministerin Polens, vgl. PAP, jkl (2002-12-20); Richter (2002).
- ⁴⁶ Vgl. NZZ (19.12.2002) 17.
- ⁴⁷ Nach ungefähren Schätzungen dürften sich die Gesamtaufwendungen (inklusive Beitragszahlungen) auf rund 10-20 Milliarden Zloty pro Jahr belaufen, rund 1,3-2,6% des BIP, vgl. Polityka 25 (2002) 24 und Gazeta Wyborza (23.12.2002).
- ⁴⁸ Der polnische Ökonom und Präsidentenberater Witold Orłowski hingegen bezifferte den gesamten Wachstumsgewinn auf 60% für die Periode bis 2014, während der Ökonom und ehemalige Außenminister Dariusz Rosati von 30-36 Milliarden Euro im Zeitraum 2004-2006 ausging, was rund 12-14% des BIP in nur drei Jahren ausmachen würde. Eine Schätzung der EU-Kommission ging von 1,3-2,1% Wachstumsgewinn aus. Vgl. Gazeta Wyborza (7.3.2002) 21, Havlik (2001).
- ⁴⁹ Vgl. Komitet prognoz Polska 2000plus (2002) 72f, 100f, Maly Rocznik Statystyczny (2002) 573.
- ⁵⁰ Von der Bauernbevölkerung bezeichneten in der Umfrage vom Mai 2002 nur 30% die Arbeit auf dem Hof als einzige Einkommensquelle, 32% als Hauptquelle, 22% als Zusatz und 16% als kein Einkommen verschaffend, vgl. ISP (2002) 13ff. Sowohl die Eigentums- wie Einkommenssituation ist dabei sehr unterschiedlich und regional differenziert; 35% gaben an, Höfe bis 2 ha zu bewirtschaften, 28% von 3-5 ha, 19% von 6-10 ha und nur 18% über 10 ha. Nach der offiziellen Statistik betrug die Durchschnittsgröße 2001 8 ha, wobei die Kleinbauern vor allem im Südosten konzentriert waren, die Bauern mit über 15 ha im Nordosten, vgl. Maly Rocznik Statystyczny (2002) 294. Grundsätzlich dürfte die in der EU angestrebte Agrarreform in der EU für Polens kleinräumig geprägte und wenig intensive Landwirtschaft eher von Vorteil sein.

Literatur

- CBOS (Centrum Badania Opinii Społecznej), Komunikaty z badan (Warszawa 1998ff)
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), Transition Report (London 1996)
- Havlik, Peter, EU Enlargement. Economic impacts on Austria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia (=WIIW Research Report No. 280, Wien, Oktober 2001).
- IMF, Republic of Poland, Country Report 02/128, selected issues (2002).

- ISP (Instytut Spraw Publicznych), Polacy wobec wielkiej zmiany, Integracja z Unia Europejska (Warszawa 2000).
- ISP (Instytut Spraw Publicznych), Mieszkancy wsi o integracji europejskiej (Warszawa 2002).
- Juchler, Jakob, Der Transformationsprozess in Polen und Tschechien – ein Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3 (1999) 329ff.
- Juchler, Jakob, Polens Haltung zur EU, in: Osteuropa 5 (1999b) 486ff.
- Juchler, Jakob, The Enlargement of the EU – is there enough social support in: Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe 1 (2002) 69ff.
- Juchler, Jakob, Die Akzeptanz der EU-Osterweiterung in den Kandidatenländer, in: Osteuropa 7 (2002b) 921ff.
- Juchler, Jakob, Polen, in: Gabanyi, Anneli Ute; Schröder, Klaus (Hrsg.), Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformationsstaaten im östlichen Europa (München 2002c).
- Komitet Prognoz Polska 2000plus, Strategia dla Polski po wejściu do Unii Europejskiej (Warszawa 2002).
- Kommission der Europäischen Union, Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Wege zum Beitritt (Brüssel 2000ff).
- Kosela, Krzysztof; et al., Tożsamość Polaków a Unia Europejska (Warszawa 2002).
- Maly Rocznik Statystyczny, GUS (Warszawa 2001).
- Majcherek, Janusz A., Pierwsza dekada III Rzeczypospolita 1989-1999 (Warszawa 1999).
- Monitor Integracji Europejskiej, Społeczne aspekty integracji z Unia Europejska, UKIE (Warszawa 54/2002).
- OECD, Economic Survey of Poland (Juni 2002).
- OBOP (Osrodek Badania Opinii Publicznej), Komunikaty z badan (Warszawa 2000ff.)
- Richter, Sandor, The EU Enlargement Process. Current State of Play and Stumbling Blocks (WIIW, Wien, April 2002).
- Sekretariat Europejski (UKIE) – Opinia Publiczna (Warszawa 2002).
- Stulik, David, European Integration in Poland and the Czech Republic, in: Dornisch, David; et al. (Hrsg.), Post-Communist Transformations (Warschau 1998) 157f.
- Supinska, Jolanda, Polen, in: Hörburger, Hortense (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? (Marburg 2001).
- WERI (World Economy Research Institute), Poland – International Economic Report (Warsaw 1998ff).

Zusammenfassung

Vor wenigen Jahren noch als osteuropäischer Tiger gehandelt, ist Polen heute wirtschaftlich wie politisch angeschlagen. Dies hängt wesentlich mit dem Verlauf seines Transformationsprozesses zusammen. Trotz schwieriger wirtschaftlicher Ausgangsposition gelang eine schnelle Erholung, die neben einer relativ geschickten Wirtschaftspolitik vor allem auf der sprichwörtlichen polnischen Anpassungsfähigkeit beruhte. Da der Aufschwung aber zu stark auf der Mobilisierung kurzfristig verfügbarer Reserven beruhte, tauchten vermehrt strukturelle Wachstumshindernisse auf wie eine zu geringe internationale Konkurrenzfähigkeit, sodass seit einigen Jahren zunehmende wirtschaftlich-soziale Probleme resultiert sind. Die Folge ist eine breite gesellschaftliche Unzufriedenheit, die durch die instabilen politischen Verhältnisse mit ihrer Korruption und Ineffizienz verstärkt worden sind. In dieser Situation setzen die Eliten ihre Hoffnungen vor allem auf den bevorstehenden EU-Beitritt. Trotz einer zunehmenden Skepsis unterstützte auch die große Mehrheit der Bevölkerung den „Anschluss an Europa“. Allerdings sind, nicht zuletzt auf Grund der wenig großzügigen Beitrittsbedingungen, vorerst schwierige Jahre zu erwarten.