

# SWP-Aktuell

NR. 54 OKTOBER 2019

## Die klientelistische Wirtschaftspolitik Polens unter Jarosław Kaczyński

Staatliche Ressourcen im Dienste der Regierungspartei PiS

*Paweł Tokarski*

**Die Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS) hat die Parlamentswahlen in Polen am 13. Oktober erneut gewonnen. Ihr Sieg bei den Wahlen 2015 und die Regierungsübernahme hatten diverse Folgen für die polnische Ökonomie, die bis heute wirksam sind: Die Wirtschaftspolitik wurde auf Sozialtransfers an Wählergruppen ausgerichtet, das Klientel-Netzwerk der Partei ausgeweitet, der Einfluss des von der PiS dominierten Staates auf die Wirtschaft ausgebaut. Zwar sind die Aussichten für stabile öffentliche Finanzen weiterhin gut, jedoch werden massive Finanztransfers und die Schwächung der Institutionen den wirtschaftlichen Handlungsspielraum künftiger Regierungen erheblich einengen. Insbesondere fehlt es an staatlich induzierten Entwicklungsimpulsen, die nötig sind, um eine Reihe struktureller Probleme anzugehen und das auf billigen Arbeitskosten beruhende Wirtschaftsmodell zu modernisieren.**

Die ersten, nur teilweise freien Wahlen zum polnischen Parlament 1989 haben eine politische und wirtschaftliche Transformation eingeleitet. 30 Jahre später und 15 Jahre nach dem Beitritt zur Europäischen Union gilt Polens Wirtschaft vielen als Vorbild für andere Länder. Während der globalen Finanzkrise und der Krise im Euroraum ist Polen als einzige Volkswirtschaft der EU nicht in eine Rezession abgerutscht. Dafür gab es Gründe: Die polnische Wirtschaft profitiert von einem hohen Binnenkonsum, einem guten Zustand des Bankensektors und der Flexibilität kleiner und mittlerer Unternehmen, die etwa 50% des polnischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) generieren. Auch die Geldtransfers aus dem

EU-Haushalt haben dabei eine wichtige und stabilisierende Rolle gespielt.

Nach jüngsten Prognosen der Europäischen Kommission wird das polnische BIP 2019 und 2020 mit 3,5% bzw. 3,2% wachsen. Die Arbeitslosigkeit ist auf dem niedrigsten Stand seit 30 Jahren. Die Staatsverschuldung sinkt und wird laut Prognosen der Europäischen Kommission im Jahr 2020 47,4% des BIP betragen. Während der seit 15 Jahren bestehenden Mitgliedschaft in der EU wurden in Polen unter Verwendung von Mitteln aus den Kohäsionsfonds hunderte Kilometer Autobahn gebaut und viele Eisenbahntrassen modernisiert.

Ein Großteil der makroökonomischen Daten zeigt jedoch, dass die polnische Wirt-



schaft vor enormen strukturellen Problemen steht: Das Niveau der Innovationen ist niedrig, die Produktivität unzureichend, der Mangel an Arbeitskräften verschärft sich, künftig werden teure Investitionen im Energiesektor nötig sein. Darüber hinaus werden die Verbindlichkeiten des Rentensystems und der Aufbau eines noch fehlenden Altenpflegesystems die öffentlichen Finanzen erheblich belasten. Probleme für die polnische Wirtschaft sind auch die hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen und eine geringe Energieeffizienz. Viele Städte, insbesondere im Süden Polens, haben eine Luftqualität, die schlechter ist als in irgendeiner anderen Stadt der EU. Das Gesundheitssystem ist aufgrund mangelhafter Organisation und Unterfinanzierung ineffizient. Polen stellt dafür nur 6,5% des BIP zur Verfügung (2016), einer der niedrigsten Werte in der EU.

Finanziell zusätzlich belastet wird der Staat durch die hektischen und sorglos geplanten Anschaffungen von militärischer Ausrüstung (Patriot- und HIMARS-Raketensystemen und F-35-Kampfflugzeugen) aus den USA. Dabei handelt es sich um Fertigprodukte, deren Käufe nicht mit Technologietransfers verbunden sind, die zur Steigerung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit beitragen könnten. Die Zahl der Patente pro Kopf ist in Polen wie in allen Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) im Vergleich zu den Volkswirtschaften Westeuropas sehr gering. Unter den 300 besten Universitäten im einschlägigen Shanghai-Ranking findet sich keine aus Polen.

Eines der größten Probleme der polnischen Wirtschaft war in den letzten 15 Jahren die Massenabwanderung in andere EU-Länder. Nach offiziellen Angaben haben seit 2004 rund 2 Millionen Menschen das Land verlassen. Resultat dieser Abwanderung und der Schrumpfung des Arbeitsmarkts durch Überalterung ist ein Mangel an Arbeitskräften. Bislang wurden personelle Engpässe durch den Zuzug von Arbeitnehmern aus der Ukraine ausgeglichen. Doch die Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Ukrainer wird die Probleme auf dem polnischen Arbeitsmarkt verschärfen.

## Zentralisierung und Machtkonflikte in der Wirtschaftspolitik

Die bei den Wahlen 2015 siegreiche Partei Recht und Gerechtigkeit (37,6% der Stimmen) hat ein Regierungssystem aufgebaut, das nicht in der Lage ist, die bestehenden wirtschaftlichen Probleme des Landes zu bewältigen. Jarosław Kaczyński, Gründer und Chef der PiS, ist Mitglied des Parlaments. Obwohl er kein Regierungsamt innehat, ist sein inoffizieller Einfluss sehr groß. Sein Votum gibt de facto den Ausschlag für die Zusammensetzung der Regierung, die Tagesordnung des Parlaments, die Handlungen des Präsidenten und die wichtigsten Entscheidungen in staatlich kontrollierten Unternehmen. Das zentralisierte Parteimanagement Kaczyńskis und die Verlegung des Machtzentrums an den Standort des Parteizentrums in der Warschauer Nowogrodzka-Straße beeinträchtigen eine kohärente Wirtschaftspolitik in Polen.

Abgesehen vom Wettbewerb mit der Opposition zielt das Machtsystem Kaczyńskis darauf ab, den Einfluss der Partei auf den Staat zu stärken und die eigene dominante Rolle in der Partei zu bewahren. Dabei bemüht er sich darum, verschiedene Parteifraktionen in einem Zustand permanenter Rivalität zu halten, wobei eine Hauptkonfliktlinie zwischen Ministerpräsident Mateusz Morawiecki und Justizminister Zbigniew Ziobro verläuft. Beide wollen den 70-jährigen Kaczyński später einmal als Präsident der PiS-Partei ablösen. Insofern zeichnet sich ein Kampf um den Einfluss in der direkten Umgebung Kaczyńskis ebenso ab wie um entscheidende Positionen in den wichtigsten staatlichen Institutionen sowie den größten staatlich kontrollierten Unternehmen und Banken. Nach der Regierungsübernahme der PiS 2015 gab es personelle Änderungen, die in ihrem Ausmaß alles zuvor Dagewesene weit übertrafen. Folgeerscheinungen dieser Personalwechsel waren vermehrte Korruption und Nepotismus.

Die engsten Familienangehörigen wichtiger PiS-Funktionäre und mit der PiS-Partei verbundene Personen erhielten beispielsweise Arbeitsplätze bei der zweitgrößten

vom Staat übernommenen Bank Polens, der Pekao S.A. Leitende Positionen bekamen der Bruder des Justizministers (Witold Ziobro), der Sohn der Präsidentin des von der PiS kontrollierten Verfassungsgerichtshofs (Marcin Przyłębski) und der Sohn des Leiters der Obersten Rechnungshofs (der NIK) (Jakub Banaś). Sein Vater Marian Banaś, zugleich stellvertretender Finanzminister und Leiter der Steuerverwaltung (2017 – 2019), hat die Verwaltung seines Hauses im Zentrum von Krakau lokalen Gangstern anvertraut, um Steuern zu hinterziehen. Dies haben vor kurzem Journalisten aufgedeckt.

Weitere Unternehmen und Institutionen, in denen Angehörige wichtiger PiS-Mitglieder eine Beschäftigung gefunden haben, sind beispielsweise der polnische Rüstungshersteller PGZ (Polska Grupa Zbrojeniowa), die größte Versicherungsgesellschaft PZU, die Nationalbank Polens (NBP), Regierungsbehörden und staatlich kontrollierte Firmen im Energiesektor. Darüber hinaus ist es für öffentliche Einrichtungen und staatlich kontrollierte Unternehmen üblich, gewinnbringende Verträge mit Unternehmen abzuschließen, deren Administrationen familiäre oder soziale Bindungen zur PiS-Partei haben.

Die PiS nutzt wiederum die Ressourcen des Staates, um Klientel-Netzwerke aufzubauen. Finanztransfers fließen beispielsweise an Organisationen wie die Stiftung des Mönchs Tadeusz Rydzyk, Leiter des national-katholischen Rundfunksenders Radio Maryja und Telewizja Trwam, und an andere Medien, die die Regierungspartei unterstützen.

Abgesehen von den nepotistischen und klientelistischen Praktiken hat Kaczyńskis Partei ein weiteres wichtiges Manko: Sie hat nahezu keine Politiker und Politikerinnen mit Bildungs- und Wirtschaftserfahrungen. Langfristige politische Strategie der Parteivorsitzenden war es, Menschen aus entlegenen Regionen Polens in die höchsten Parteiposten zu berufen, die weder durch Fachkenntnisse, Erfahrung oder Persönlichkeit der Position des Präsidenten gefährlich werden konnten. Die einzige Ausnahme ist Premierminister Mateusz Morawiecki.

Der studierte Historiker verfügt über umfangreiche Erfahrungen im Bankensektor. Seine Position in der Partei ist jedoch schwach und gänzlich von Kaczyński abhängig. In der PiS, die von Kaczyński kontrolliert wird, ist es unmöglich, eine interne Parteidebatte über die Ausrichtung der Wirtschaft Polens zu führen. Im Schatten der innerparteilichen Kämpfe versucht nur Jądżwiga Emilewicz, seit 2018 Ministerin für Unternehmertum und Technologie, die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Wirtschaft zu fördern und das nationale Unternehmertum vor übermäßigen regulatorischen und steuerlichen Belastungen zu schützen. Aufgrund ihrer schwachen politischen Position in der PiS sind ihre Möglichkeiten jedoch begrenzt.

## **Wahlorientierte Wirtschaftspolitik und ihre Nebeneffekte**

Für Aufregung sorgte der PiS-Wahlsieg im Jahr 2015, weil die Partei neue Sozialleistungen für ausgewählte Gruppen versprochen hatte. Das Vorzeigeprogramm, die Einführung eines neuen Kindergelds von 500 PLN (116 Euro) ab dem zweiten Kind – das sogenannte »500+«-Programm –, wurde im April 2016 umgesetzt. Während der Parteikampagnen zu den Regionalwahlen (Oktober 2018), Europawahlen (Mai 2019) und Parlamentswahlen (Oktober 2019) weitete die PiS die Sozialtransfers schrittweise aus. Im Mai 2019, unmittelbar vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, wurde das »500+«-Programm auch auf das erste Kind ausgedehnt. Hauptargument der PiS für die Einführung dieses Programms ist die geringe Geburtenrate in Polen. Begünstigte sind sämtliche Familien, das Einkommen spielt dabei keine Rolle. Von April 2016 bis Ende Juli 2019 stellte die Regierung dafür 77 Milliarden PLN (17,9 Milliarden Euro) zur Verfügung. Bislang hat das Programm die demografische Situation in Polen aber noch in keiner Weise verbessert. Die Zahl der Geburten ging im Jahr 2018 nach zwei Jahren moderaten Wachstums sogar zurück – und dies trotz einer sehr

guten Lage auf dem Arbeitsmarkt und einer überaus positiven Konsumentenstimmung, die das Geburtenwachstum im Allgemeinen begünstigt. Nicht zuletzt hält das »500+«-Programm Frauen davon ab, eine Arbeit aufzunehmen, was den ohnehin geringen Prozentsatz der Erwerbstätigen weiter senkt und sich negativ auf die Höhe der künftigen Renten auswirken wird.

Tabelle 1

### Aktuelle Kreditwürdigkeit Polens

	Rating	Ausblick
Moody's	A2	stabil
Standard & Poor's	A–	stabil
Fitch	A–	stabil

Die PiS hat auch andere Wählergruppen nicht vergessen. So wurden etwa die Löhne von Polizisten und Soldaten erhöht. Angehörige dieser Berufsgruppen erhielten auch die Möglichkeit, im Alter von 55 Jahren in den Ruhestand zu treten. Das von der Regierung Donald Tusks eingeführte Renteneintrittsalter von 67 Jahren wurde wieder abgesenkt und im Wahljahr eine zusätzliche 13. Rentenzahlung angekündigt. Personen unter 26 Jahren sollen künftig von der Einkommensteuer befreit werden.

Laut der Ratingagentur Fitch kosteten die neuen Wahlgeschenke 2019 und 2020 2,5% des BIP. Für die 13. Rente, falls sie eingeführt wird, werden zusätzliche 10 Milliarden PLN (2,3 Milliarden Euro) aufzuwenden sein. Kaczyński kündigte im September eine drastische Anhebung des Mindestlohns auf 4000 PLN (930 Euro) im Jahr 2023 an, derzeit beträgt er 2250 PLN (523 Euro). Eine solche Steigerung würde höhere Preise, eine Zunahme der informellen Wirtschaft und eine Verlagerung von Investitionen ins Ausland nach sich ziehen.

Ein starker Anstieg der Staatsausgaben wird zumindest auf mittlere Sicht die Stabilität der öffentlichen Finanzen nicht gefährden. Die Kreditwürdigkeit Polens bleibt ab-

sehbar stabil (Tabelle 1). Die Konsumstimmung in der polnischen Gesellschaft hat seit vielen Jahren ein hohes Niveau, sodass ein Teil der Sozialausgaben in Form von direkten und indirekten Steuern in den Haushalt zurückfließt. Zudem gelang es dem Finanzministerium, hauptsächlich aufgrund der Maßnahmen früherer Regierungen, die Lücke zu verkleinern, die zwischen den erwarteten und den tatsächlich erzielten Mehrwertsteuereinnahmen besteht. Die Regierung schließt auch temporäre Haushaltslücken, indem sie CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate oder die 5G-Frequenz verkauft. Nicht zuletzt wird der reale Wert des Kindergeldes »500+« allmählich sinken. Dies ist eine Folge der schnell steigenden Preise.

Mehrere Faktoren treiben die Inflation an. Einer davon ist der Anstieg der landwirtschaftlichen Produktionskosten, der hauptsächlich auf Arbeitskräftemangel und Dürre zurückzuführen ist. Außerdem wird die Rolle der staatlich kontrollierten Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftssektoren gestärkt (Kraftstoff-, Energie-, Versicherungs- und Bankensektor), was sich negativ auf den Wettbewerb auswirkt und Preis erhöhungen zur Folge hat. Dies wird insbesondere in schnell sich erhöhenden Energiekosten spürbar.

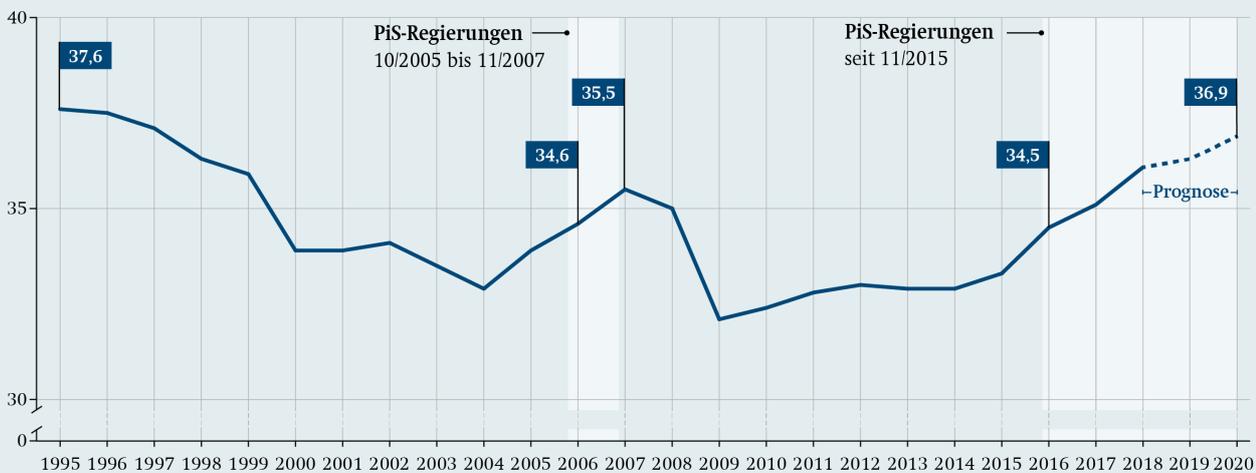
Andererseits wirkt sich die steigende Inflation auf Gruppen wie Rentner und Angestellte des öffentlichen Dienstes aus, die eine Anpassung ihrer Renten und Gehälter fordern. Das plötzliche Auftreten neuer Sozialausgaben und sich erhöhender Lohnkosten stellt wiederum langfristige Investitionen in Frage, die im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik geplant sind, zum Beispiel in Infrastrukturen. Die Anhebung der Durchschnittslöhne bringt automatisch wachsende Belastungen mit sich, zum Beispiel in Form von höheren Steuern für Selbständige und Kleinunternehmen.

Statistiken zeigen, dass die Gesamtsteuerlast der Wirtschaft seit dem Machtantritt der PiS 2015 deutlich größer geworden ist. Eine ähnliche Entwicklung gab es schon einmal, als die Partei 2006 in einer Koalition mit der LPR (Liga Polskich Rodzin) und der populistischen Partei »Samoobrona« an die Macht

Grafik 1

## Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen Polens, 1995–2018\*

Angaben in Prozent des BIP



\* einschließlich unterstellter Sozialbeiträge; nach Abzug der veranlagten Beträge.

Quellen: Europäische Kommission, Ameco-Datenbank, DG ECFIN, Brüssel.

© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

kam (Grafik 1). Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wird dies die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Wirtschaft beeinträchtigen, die traditionell auf niedrigen Steuersätzen und geringen Lohnkosten basiert. Steigende Steuerniveaus und häufige Änderungen von Steuervorschriften könnten in Zukunft die Entscheidungen ausländischer Investoren negativ beeinflussen. In der Rangliste der Tax Foundation, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes anhand seines Steuersystems bemisst, verlor Polen zwischen 2015 und 2019 fünf Plätze und rangiert nun vor Frankreich auf der zweit-untersten Stufe der OECD-Länder. Diese Entwicklung ist vor allem auf die zunehmende Komplexität des Steuersystems zurückzuführen.

Höhere Ausgaben aus dem Haushalt sind prozyklisch und kommen in einer Zeit schnellen Wirtschaftswachstums auf. Der geringere fiskalpolitische Handlungsspielraum wird die Möglichkeiten einschränken, auf eine konjunkturelle Abkühlung zu reagieren. Darüber hinaus müsste Warschau mehr über die Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben nachdenken. Polen ist das einzige EU-Land, in dem es keinen Fiskalrat gibt, der anderswo die Aufgabe hat, die Fis-

kalpolitik der Regierung zu überwachen und zu beurteilen. Während das polnische Parlament die Funktion, die öffentlichen Ausgaben zu kontrollieren, nicht erfüllt und die PiS die Staatsanwaltschaft und den Rechnungshof (NIK) als oberste Kontrollinstanz übernommen hat, treten als Nebenfolgen öffentliche Verschwendung und Korruption auf. Monumentale Prestigevorhaben, die in staatlichen Medien oft herausgestrichen werden – etwa der Bau des Zentralflughafens, einer polnischen Fähre, eines Eisbrechers oder eines Kanals durch die Frische Nehrung (Mierzeja Wiślana) –, sind ebenfalls Ausdruck von Geldverschwendung und unter dem Gesichtspunkt der Investitionsrationalität absurd. Dabei herrscht in Polen ein dramatischer Mangel an Investitionen in Forschung und Entwicklung.

### Bankennationalismus vs. Eurobeitritt

Die Frage eines Beitritts zur Eurozone spielte eine wichtige Rolle nicht nur bei den Bemühungen, die Wählerunterstützung für die Regierungspartei zu sichern, sondern auch

für die Stärkung der Rolle, die der von der PiS kontrollierte Staat im Finanzsektor spielt. Die PiS greift die Stimmung innerhalb der polnischen Gesellschaft auf, in der die Euroeinführung keine ausreichende Zustimmung findet. Einer Umfrage des Eurobarometers vom August 2019 zufolge unterstützen etwas mehr als 35% der Bevölkerung den Eintritt in die Eurozone. In der Öffentlichkeit herrscht die Sorge, dass eine einheitliche Währung eine Wirtschaftskrise und einen Preisanstieg zur Folge haben könnte. Diese Sorge wird von PiS-Politikern geschickt genutzt. Sie stellen die polnische Währung als Faktor dar, der den Lebensstandard in Polen vor den Wirtschaftskrisen in Westeuropa schützt. Der Złoty gilt als ein Symbol der Souveränität.

Aus Sicht der Partei hätte die Einführung des Euro in erster Linie Nachteile. Abgesehen von der geringen Unterstützung für die einheitliche Währung würde es der Beitritt Polens zur Eurozone mit sich bringen, dass die Finanzpolitik des Landes verstärkt von Brüssel aus kontrolliert und der Einfluss der Regierungspartei auf den Bankensektor in Polen begrenzt wird. Wie in Ungarn setzt die Regierungspartei auf ein eigenes Konzept, das sogenannte Programm des Bankennationalismus, das den Ausbau der Rolle des Staates als Eigentümer, Aufseher und Regulierer dieses Sektors vorsieht.

Ein charakteristisches Merkmal des Bankensektors in den MOE-Ländern (mit Ausnahme Sloweniens) war die Dominanz von Banken, die ausländischen Kapitalgruppen angehören. In Polen wurde nach der Regierungsübernahme der PiS 2015 die Verringerung der Abhängigkeit von diesen Gruppen ein prioritäres Ziel. So haben mit der Staatskasse verbundene Unternehmen auf staatlich kontrollierte Weise Banken akquiriert. In der Folge verringerte sich der Anteil ausländischer Banken von 72% im Jahr 2009 auf 46% im Jahr 2018. Zu den ausländischen Bankengruppen, die am stärksten auf dem polnischen Markt präsent sind, gehören Santander, die Commerzbank, Citibank und ING. Auch ihre Präsenz wird voraussichtlich abnehmen, da die noch amtierende Regierung plant, über die von ihr kontrol-

lierte Versicherungsgesellschaft PZU die bestehende Tochtergesellschaft der Commerzbank, die mBank S.A., zu erwerben.

Die Verflechtung des Managements der größten Banken mit der Regierungspartei bietet die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung für Geschäftsvorhaben von Personen zu erhalten, die mit der PiS in Verbindung stehen. Die polnische Presse berichtete zudem davon, dass staatlich kontrollierte Banken Großkredite an Einzelpersonen und Unternehmen vergeben haben, die mit Politikern der Regierungspartei verbunden sind. Ungeachtet der Tatsache, dass die Parteien in Polen aus dem Staatshaushalt finanziert werden, versucht Jarosław Kaczyński, die finanzielle Zukunft seiner Partei zu verbessern, indem er in einen Wolkenkratzer in Warschau investiert. Investor soll die Firma »Srebrna« sein, in deren Verwaltung und Management sich engste Vertraute des Parteivorsitzenden befinden. Das Darlehen sollte die zweitgrößte Bank in Polen gewähren, Pekao S.A., die 2017 unter staatliche Kontrolle geriet. Anfang 2019 veröffentlichte die Zeitung *Gazeta Wyborcza* Tonaufnahmen, in denen Kaczyński die Einzelheiten dieser Investition direkt mit den Auftragnehmern verhandelte, was gesetzlich verboten ist.

Im Bankensektor fehlt es an kompetenten Managern, die mit der PiS-Partei verbunden sind und für Vorstandspositionen in Frage kämen. Die Stärkung der Rolle des Staates in diesem Sektor verursacht ernste Probleme. Anfang 2018 versuchte der damalige Leiter der Finanzaufsichtsbehörde (Komisja Nadzoru Finansowego – KNF), die auch für die Bankenaufsicht zuständig ist, den Präsidenten der größten Privatbank zu korrumpieren. Dadurch verspielte diese Institution ihr Ansehen. Es ist fraglich, ob von einer wirksamen Beaufsichtigung des Bankensektors in Polen die Rede sein kann, wenn die Führung von Banken und Aufsichtsbehörden unter dem Einfluss der Regierungspartei steht. Künftig könnte dies den Bankensektor destabilisieren.

Die PiS besetzte auch die Position des Präsidenten der Nationalbank (Narodowy Bank Polski – NBP) mit einem langjährigen

Mitarbeiter Kaczyńskis. Adam Glapiński, der bisher wenig Erfahrung mit Geldpolitik vorzuweisen hat, ist ein scharfer Gegner der Einführung des Euro in Polen. Die Zentralbanken sind eine der wichtigsten Institutionen, wenn es um Informationen über die Geld- oder Währungsintegration geht. Doch ist kaum zu erwarten, dass die NBP unter der Leitung Glapińskis zuverlässige Informationen liefern wird. Obwohl die staatlichen Medien im Wahljahr etwas milder über die europäische Integration berichtet haben, stehen sie der einheitlichen Währung nach wie vor sehr kritisch gegenüber.

Dabei würde die Einführung des Euro nicht nur Vorteile, sondern auch Kosten mit sich bringen. Polen müsste über 4 Milliarden Euro zum Eigenkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beisteuern. Außerdem haben die Erfahrungen mit der Krise im Euroraum gezeigt, dass es notwendig ist, einen Staat angemessen auf die Mitgliedschaft im gemeinsamen Währungsraum vorzubereiten. Die Euroeinführung würde in Polen eine Reihe einschneidender Strukturreformen erfordern, die einen Rückgang in der Unterstützung für die Regierungspartei zur Folge haben könnten. Dies steht im Widerspruch zu Kaczyńskis Ziel, seine Macht in der Partei und in Polen zu bewahren und möglichst noch auszubauen. Die Wirtschaftspolitik der PiS, die eine Abkehr vom Niedriglohnmodell nicht unterstützt und zum Inflationswachstum beiträgt, wird es der polnischen Wirtschaft noch schwerer machen, sich den Erfordernissen einer künftigen Mitgliedschaft in der Eurozone anzupassen.

## Folgen des PiS-Wahlsiegs 2019

Der Sieg der Partei von Jaroslaw Kaczyński bei den Parlamentswahlen am 13. Oktober (43,59% der Stimmen) wird die Probleme der polnischen Wirtschaft in den nächsten vier Jahren vergrößern. Die Möglichkeiten des Staates, neue Entwicklungsimpulse zu geben, um die Wettbewerbsfähigkeit stärker auf neue Technologien zu stützen, werden ebenfalls eingeschränkt. Sollte sich der

Staat als unfähig erweisen, Schlüsselsektoren der Wirtschaft zu reformieren, beispielsweise den Energiesektor, wird dies Polen auf einen Kollisionskurs mit den meisten EU-Ländern bringen.

Auch die polnische Wirtschaft wird bald mit den Auswirkungen des Klimawandels konfrontiert, der besondere Bedeutung für die Landwirtschaft hat – ein Wirtschaftszweig, der für die Beschäftigung (rund 10%) nach wie vor wichtig ist. Die bevorstehende Konjunkturabschwächung wird ein Test für die Kaczyński-Partei sein. Denn eine Reihe von Problemen wird sich verschärfen: fortschreitende Lähmung des Gesundheitssystems, Chaos im Bildungswesen, Mangel an Arbeitskräften, Luftverschmutzung, steigende Inflation und grassierende Korruption. Statt diese Probleme anzugehen, könnten sie Kaczyński eher veranlassen, den Zugang zu öffentlichen Informationen zu beschränken und den Druck auf die Medien in Polen zu verstärken. Kaczyńskis Wahlsieg wird den antidemokratischen Tendenzen Auftrieb geben, was auch zu einer weiterhin ineffizienten Verteilung der staatlichen Ressourcen führen dürfte. Die Staatseinrichtungen werden weiter geschwächt.

Dass die Opposition bei der aktuellen Wahl gänzlich unerwartet eine schwache Mehrheit im Oberhaus (Senat) gewonnen hat, könnte diese Veränderungen verlangsamen. Es ist jedoch fraglich, ob ihre knappe Mehrheit (51 gegen 49) Bestand hat, da die PiS versuchen wird, oppositionelle Senatoren zu bestechen. Mit der absoluten Mehrheit, die die PiS im Unterhaus (Sejm) erzielte, hat Kaczyński noch immer den gesamten Gesetzgebungsprozess unter Kontrolle.

Der Mangel an Perspektiven für die Stärkung staatlicher Kontrollinstitutionen wird im Finanzsektor von besonderer Bedeutung sein. Wenn der PiS-dominierte Staat eine zusehends größere Rolle als Eigentümer im Banken- und Versicherungssektor spielen wird, birgt dies Risiken für die Stabilität dieser Sektoren, solange eine starke, unabhängige Finanzaufsicht fehlt.

Der Handlungsspielraum für die neue PiS-Regierung und die nachfolgenden Regie-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Fassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364  
doi: 10.18449/2019A54v02  
Zweite, am 21.10.2019  
korrigierte Version.  
Die erste Version mit der  
doi 10.18449/2019A54  
ist nicht mehr verfügbar.

rungen wird stark eingeschränkt sein. Die Beschneidung der von der Kaczyński-Partei gewährten Sozialtransfers wird eine politisch sehr schwierige Aufgabe sein. Das Ansteigen der Inflation erzeugt zudem Druck, die Transfers aufzuwerten. Im Zuge des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 der EU werden die Mittel für Polen deutlich gekürzt. Das wird die künftigen Regierungen zwingen, die Lücke mit Haushaltsmitteln zu schließen oder die Investitionen zu drosseln. All diese Faktoren, in Kombination mit dem wirtschaftlichen Abschwung, werden die öffentlichen Finanzen zunehmend unter Druck setzen.

Nicht zuletzt hatten die PiS-Wahlgeschenke großen Einfluss auf die Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Diskussionen in Polen. Rationale wirtschaftliche Argumente, die sich auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen oder die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beziehen, sind kein Maßstab mehr in der politischen Debatte. Selbst die Opposition schlägt weitere Sozialtransfers für politisch relevante Gruppen vor. Die zwei größten Oppositionsbündnisse, die zentral-liberale KO (Koalicja Obywatelska) und die Sozialdemokraten mit den progressiven Linken (Lewica Razem), sind jedoch nicht in der Lage, eine kohärente und überzeugende Vision für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes anzubieten, die eine Alternative zu den PiS-Finanztransfers darstellen würde.

## Das Ende der Transformation?

30 Jahre nach Beginn des wirtschaftlichen Transformation braucht Polen eine Diskussion über die Nachhaltigkeit seines Wirtschaftsmodells, in dem die Grundfunktionen der Wirtschaftspolitik ausgewogen sein sollten: Allokation, Umverteilung und Stabilisierung. Zu einer solchen Diskussion wird es aber nicht kommen, weil die politischen Parteien und Medien polarisiert sind und es an allgemein anerkannten wirtschaftspolitischen Autoritäten fehlt. Der

Wahlkampf vor den Präsidentschaftswahlen (Mitte 2020) wird einer rationalen wirtschaftspolitischen Debatte nicht förderlich sein. Im Ergebnis wird das derzeitige Wirtschaftsmodell, das auf niedrigen Arbeitskosten basiert, über einen längeren Zeitraum beibehalten. Stattdessen müsste sich der wirtschaftliche Wettbewerb aber auf Wissen und Innovation stützen. Die Fortsetzung der von der PiS betriebenen klientelistischen Wirtschaftspolitik würde die für die Wirtschaft verantwortlichen staatlichen Institutionen zerstören und die wirtschaftliche Transformation nicht nur stoppen, sondern teilweise auch umkehren.

Die wahlorientierte Wirtschaftspolitik der polnischen Regierungspartei zeigt auch auf, wie schwach die Instrumente sind, die auf EU-Ebene der Wirtschaftssteuerung dienen. Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Europäische Kommission wenig Handlungsspielraum, um die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu beeinflussen, insbesondere jener, die nicht zum Euro-Währungsgebiet gehören. Das gilt beispielsweise im Hinblick auf den politisch bedingten Anstieg der öffentlichen Ausgaben. Auch gegen die Zerstörung staatlicher Institutionen, die Kontroll- und Regulierungsfunktionen in der Wirtschaft ausüben, kann die Europäische Kommission wenig tun. Das Beispiel Polen zeigt, dass es nicht nur für die Mitgliedstaaten des Euroraums erforderlich ist, ihre Wirtschaftspolitiken enger zu koordinieren. Auf europäischer Ebene sollte eine Diskussion über die strukturellen Probleme der MOE-Länder geführt werden, in denen sich im Zuge des wirtschaftlichen Wandels keine nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsmodelle entwickelt haben. Manche Wirtschaftsindikatoren, beispielsweise hohe BIP-Wachstumsraten, verdecken oft große strukturelle Probleme, die politische Instabilität zur Folge haben können.

*Dr. Paweł Tokarski ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa.*