

## Der „Washington Consensus“ und seine Folgen für Polen

*„Der Begriff ‚Polnische Wirtschaft‘ hat in der jüngsten Vergangenheit einen grundlegenden Bedeutungswandel erfahren. Noch in den Achtzigerjahren als Schimpfwort benutzt, gilt er heute als Markenzeichen für erfolgreiche Wirtschaftstransformation.“<sup>1</sup>*

(Cornelius Ochmann, Bertelsmann-Stiftung)

### 1. Einleitung

Polen gilt heute in vielen Augen als der Staat, der die Transformation von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft nach dem Ende Kommunismus 1989 am Besten bewerkstelligt hat. Nach einem anfänglichen Rezession wächst die polnische Wirtschaft seit 1992 kontinuierlich an. 2001 lag das Bruttoinlandsprodukt um fast ein Drittel über dem Niveau von 1989.<sup>2</sup> Dennoch gibt es gravierende soziale Probleme, fast ein Fünftel der Erwerbspersonen ist arbeitslos. Doch wie kam es zu dem wirtschaftlichen Wandel und seinen harten sozialen Kosten? Welche Rolle spielten Washington Consensus, Schocktherapie und Gradualismus?

Gemäß der von mir für das Referat vom 10. November 2003 bearbeiteten Schwerpunkte konzentriere ich mich in dieser Ausarbeitung vor allem auf die Beschreibung des Washington Consensus sowie die ökonomische Transformationspraxis und ihrer wirtschaftlichen Folgen in Polen ab 1989. Der Theorieteil zu Schocktherapie und Gradualismus fällt dagegen kleiner aus, die Grundlagen werden hier nur angerissen. Die sozialen Folgen des Systemwechsels werden ebenfalls nur angedeutet, denn hierzu referierte eine andere Gruppe.

### 2. Der „Washington Consensus“

#### 2.1 Die Ursprünge: Lateinamerika

Die Lateinamerikanischen Staaten befinden sich in der Schuldenkrise, es muss etwas getan werden: Auf Einladung des „Institute for International Economics“ treffen sich 1989 Politiker, Repräsentanten von Internationalen Organisationen, Wissenschaftler und „Think-Tank“-Mitglieder in Washington, DC. Sie einigen sich auf einen Konsens, wie die Schuldenkrise zu bewerkstelligen ist. Später hält John Williamson die zehn Kernpunkte der Veranstaltung fest: Der „Washington Consensus“ ist geboren.<sup>3</sup> Das neoliberale Thesenpapier ganz im Zeichen von Adam Smith „unsichtbarer Hand“ glaubt an den vollkommenen Markt – paradoxerweise: Man denke nur an das (bis heute aktuelle) protektionistische Verhalten von USA und EU, das im völligen

<sup>1</sup> Ochmann, Cornelius (2002): Polen. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): EuropaHandbuch. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 241

<sup>2</sup> Vgl. Quaisser, Wolfgang (2001): Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik. In: Informationen zur politischen Bildung, Heft 273, S. 24

<sup>3</sup> Vgl. Burki, Shahid Javed/Perry, Guillermo E. (1998): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. Washington, DC: The World Bank, S. 1

Gegensatz zum freien Markt steht. Stichwörter sind hier die aktuellen Streitereien vor der Welthandelsorganisation (WTO) um Stahl- und Agrarzölle, das „Aluminiumkartell“ oder auch der „Bananenkrieg“. Obwohl der vollkommene Markt also gar nicht existiert, steht die Kreditvergabe von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) schon bald im Zeichen der laissez-faire-Ideologie des Konsenses – Bedingung für die Kreditaufnahme ist fortan die Beachtung der zehn Rezepte des Washington Consensus.

## 2.2 Die Rezepte des Washington Consensus

John Williamson hält folgende wirtschaftspolitische Kernmaßnahmen als Washington Consensus fest:

- „Fiscal discipline
- A redirection of public expenditure priorities towards fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure
- Tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base)
- Interest rate liberalization
- A competitive exchange rate
- Trade liberalization
- Liberalization of inflows of foreign direct investment
- Privatization
- Deregulation (to abolish barriers to entry and exit)
- Secure property rights.”<sup>4</sup>

Zusammengefasst lässt sich also sagen: Die Eckpfeiler des Washington Consensus sind Makroökonomische Stabilität, die Minimierung der Rolle des Staates (schlanke Verwaltung, weniger Steuern und Subventionen, Privatisierung) und die Liberalisierung. Diese Grundideen wurden schon bald den lateinamerikanischen Staaten regelrecht aufgezwungen.

## 2.3 Konsens im Spiegel der Kritik

Die internationalen Institutionen beurteilen die Rezepte des Konsenses heute eher negativ: „With but one exception (namely, the protection of property rights) the policy prescriptions of the ‚Washington Consensus‘ ignored the potential role that changes in institutions could play in accelerating the economic and social development of the region”,<sup>5</sup> heißt es in einer neueren Publikation der Weltbank. Wirtschafts-Nobelpreisträger Joseph E. Stiglitz, selbst ehemaliger Chefökonom der Weltbank, stellt dann auch fest: „Leider sind IWF und Weltbank mit einer verengten ideologisierten Perspektive an diese Fragen herangegangen – die Privatisierung sollte schnell, um je-

<sup>4</sup> Williamson, John (2000): What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? In: The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2, S. 252/253

<sup>5</sup> Burki/Perry (1998): S. 1

den Preis und unter allen Umständen durchgeführt werden.“<sup>6</sup> Und weiter: „Der IWF glaubte die Antworten zu haben: Sie stammten nicht aus der Wirtschaftswissenschaft, sondern entsprangen einer Ideologie – dem simplen Glauben an die freie Marktwirtschaft.“<sup>7</sup> Dieser eingeschränkte Blick auf die Dinge, der Markt werde schon alles (ohne Institutionen!) richten, sollte soziale Missständen nicht etwa verringern, sondern vielmehr vergrößern.

IWF und Weltbank wurden diese enormen Mängel des Washington Consensus erst *nach* seiner Anwendung bewusst – zunächst galt der Konsens 1990 als Allheilmittel. Dabei hätte bei einer genauen Analyse des „Musterknaben“ Chile, der genauso wie die ostasiatischen Tiger-Staaten als Vorbild für die Konzeption des Konsenses herangezogen wurde, schon damals auffallen müssen, dass das superliberale Konzept der dort seit 1975 tätigen „Chicago Boys“ große Nachteile mit sich bringt: „Erhebliche Defizite in der Bildungspolitik durch Privatisierung; stark konzentrierte private Wirtschaftsmacht; geringe Verteilungsgerechtigkeit; erhebliche Defizite in der Gesundheitspolitik v.a. wegen exzessiver Privatisierung des Sozialversicherungssystems; hohe ökologische Kosten“,<sup>8</sup> zählte der damals für die Friedrich-Ebert-Stiftung in Chile tätige Gerd Rosenthal auf. Zudem ist der in den 1980er Jahren spürbare wirtschaftliche Erfolg der vier asiatischen Tiger-Staaten trotz gegenteiliger Behauptungen von IWF und Weltbank nicht etwa auf Liberalismus zurückzuführen gewesen, sondern vielmehr auf gezielte staatliche Interventionen, langfristigen Schutz neuer Aktivitäten sowie Exportbegünstigungen für aufstrebende Industriezweige (Beispiel Südkorea); allenfalls Hongkong ist dem neoliberalen Paradigma nahe gekommen.<sup>9</sup>

Trotz schon hier erkennbarer Gefahren: Die Rezepte des Washington Consensus wurden erstaunlicherweise nicht nur in Lateinamerika (hierfür waren sie ja konzipiert) angewendet, sondern zogen sich wie ein roter Pfaden durch die gesamte Politik von IWF und Weltbank: Nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende der Planwirtschaft sollten die Mittel-Ost-Europäischen (MOE) Transformationsstaaten ebenfalls dem Washington Consensus vertrauen. Merkwürdigerweise – diese Länder hatten eine ganz andere Vorgeschichte als die Staaten Lateinamerikas. IWF und Weltbank hätten daher an die Worte des großen Philosophen Charles de Montesquieu denken sollen, der schon vor über 250 Jahren wusste: „Die staatlichen und bürgerlichen Gesetze jeder Nation [...] müssen dem Volk, für das sie gelten sollen, so eigentümlich sein, dass sie nur durch einen großen Zufall einem anderen Volk auch gemäß sein könnten.“<sup>10</sup> Auf diesen Zufall zu setzen scheint reichlich naiv, denn alle Regelungen (in diesem Fall also wirtschaftspolitische Maßnahmen) müssen bezogen sein auf „Religion der Einwohner, ihren Neigungen, ihrem Besitzstand, ihrer Menge, ihrem

---

<sup>6</sup> Stiglitz, Joseph E. (2002): Die Schatten der Globalisierung. Berlin: Siedler Verlag, S. 71

<sup>7</sup> ebd., S. 255

<sup>8</sup> Rosenthal, Gerd (1992): Der Staat darf seinen Einfluß nicht aufgeben. In: Entwicklung + Zusammenarbeit 33. 1992, 1/2, S. 18

<sup>9</sup> Vgl. Raghavan, Chakravarthi (1992): Wirtschaftserfolg der 4 kleinen Tiger nicht durch Liberalisierung. In: Entwicklung + Zusammenarbeit 33. 1992, 1/2, S. 24

<sup>10</sup> Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1748): Vom Geist der Gesetze, siehe <http://www.tu-berlin.de/fb1/AGiW/Auditorium/ModIdATr/SOKap4/CMontesq.htm>, abgerufen am 29.01.2004

Handel, ihren Sitten und Lebensgewohnheiten“<sup>11</sup> – man kann aber beim besten Willen nicht davon ausgehen, dass dies bei allen Völkern der Erde gleich ist bzw. alle Lateinamerikaner und Osteuropäer den selben Background haben.

Während es in Südamerika eine (wenn auch kränkelnde) Marktwirtschaft gab, mussten/sollten die MOE-Staaten überhaupt erst von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft transformiert werden – ein Vorgang, der bis dahin historisch ohne Beispiel war. Dennoch sollte auch hier der Washington Consensus angewendet werden – ein großer Fehler, denn der Konsens berücksichtige die Rolle von funktionierenden Institutionen nicht. So fiel auch nicht auf, dass es diese im Gegensatz zu den Lateinamerikanischen Ländern in den MOE-Staaten zum größten Teil noch gar nicht gab. Grzegorz W. Kolodko, Anhänger der gradualistischen Strategie und zwischen 1994 und 1997 polnischer Finanzminister, analysiert: „Being developed for another set of conditions [...] this approach was missing crucial elements for systemic overhaul, stabilization and growth.“<sup>12</sup>

### 3. Konzeptionen der wirtschaftlichen Transformation: Schocktherapie vs Gradualismus

#### 3.1 Kernziele beider Konzepte

Das Ziel beider Konzepte ist der Übergang vom realen Sozialismus zur stabilen, freien Marktwirtschaft. Zu beachten ist hierbei, dass neben der wirtschaftlichen Transformation auch eine politische und gesellschaftliche Transformation zu geschehen hat („Dilemma der Gleichzeitigkeit“). Der ökonomische Wandel soll dabei durch monetäre und fiskalische Stabilisierungsmaßnahmen sowie vor allem durch Liberalisierung und Privatisierung geschehen. Allerdings unterscheiden sich die Konzepte durch die angestrebte Geschwindigkeit der Reformen.

#### 3.2 Schocktherapie

Die Schocktherapie kommt dem Konzept des Washington Consensus sehr nahe. Bei diesem radikalen Programm muss durch einen „Big Bang“ alles gleichzeitig geschehen. Markt und Wechselkurse sollen also mit einem Schlag freigegeben werden, Privatisierungen sofort durchgeführt werden etc. „Befürworter radikaler Ansätze begründen diese Vorgehensweise mit der Gefahr, dass langsame Reformen schnell wieder rückgängig gemacht werden können, um die sozialen Folgekosten abzumildern. Marktwirtschaft könne aber nur als Ganzes funktionieren, so dass alle Elemente des marktwirtschaftlichen Systems möglichst umfassend und simultan einzuführen sind.“<sup>13</sup> Eine derartige Strategie führt tatsächlich schnell zu großen Erfolgen: Es wird

<sup>11</sup> ebd.

<sup>12</sup> Kolodko, Grzegorz W. (1999): Transition to a market economy and sustained growth. Implications for the post-Washington consensus. In: Communist and Post-Communist Studies 32, S. 234

<sup>13</sup> Varwick, Johannes (1998): Systemwechsel/Transformation. In: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 373

rasch ein Marktgleichgewicht geschaffen, Güterknappheiten werden eliminiert, Konsumenten haben eine größere Produktauswahl – das Grundgerüst für eine freie Marktwirtschaft ist schnell geschaffen.<sup>14</sup>

Allerdings bringt eine Schocktherapie schwere soziale Konsequenzen mit sich. Dies liegt inter alia daran, dass es zu Beginn der Transformation kaum bis keinerlei Institutionen gibt und diese sich nur schwer synchron zu den Liberalisierungsmaßnahmen aus dem Hut zaubern lassen, denn institutional building ist üblicherweise ein langwieriger Prozess. Laut Stiglitz erläutern Schocktherapeuten ihr Vorgehen mit folgendem Bild: „Man kann eine Kluft nicht mit zwei Sprüngen überwinden“,<sup>15</sup> sondern eben nur mit einem einzigen, riesigen Sprung. Doch stellt sich die Frage, ob diese Metapher überhaupt in den hergestellten Zusammenhang passt: Was benötigt man, um überhaupt springen zu können? Natürlich FüÙe – in diesem Bild kann man die FüÙe aber mit Institutionen gleichsetzen, die es in den Transformationsstaaten noch gar nicht gab; den Staaten sind also die FüÙe bislang amputiert, sie brauchen erst einmal einen Organspender. Um also zurück zur Ökonomie und zu einem praktischen Beispiel zu kommen: Wenn man Staatsbetriebe privatisiert, ohne zuvor die Institution der Wettbewerbsordnung herzustellen, so fördert dies Monopole.<sup>16</sup>

### 3.3 Gradualismus

Auch hier wird durch den Namen gleich deutlich, wie die Reformen und Veränderungen vor sich gehen sollen: Stufenweise und allmählich, im Gegensatz zur Schocktherapie also *nicht* auf einen Schlag. Der schrittweise institutionelle Wandel steht im Vordergrund, Liberalisierungsmaßnahmen sind nachrangig und werden mit ruhiger Hand vorgenommen: „Sie [Gradualisten] akzeptieren, dass es zeitweise ein Nebeneinander von alten und neuen Regulationsformen gibt. Eine überstürzte Einführung der Marktwirtschaft führe zu drastischen Krisenerscheinungen, der Strukturwandel lieÙe sich nur schrittweise verwirklichen.“<sup>17</sup> Oder in Stiglitz Worten: „’Gut Ding will Weile haben“<sup>18</sup>

Dass dieser langsame Übergang funktioniert, ist seit Jahren vor allem in China zu beobachten: „The restructuring of the economy is not left to market forces alone; the government investment plans are supposed to direct the economy to changes the authorities believe are necessary.“<sup>19</sup> Schrittweise wurden die Preise für einzelne Produkte freigegeben, staatseigenen Unternehmen größere Autonomie und Überkreuzbeteiligungen eingeräumt etc.; die Wechselkurse wurden aber nicht vollkommen freigegeben. All dies führte zu einem kontinuierlichen Anstieg der Wirtschaftsleistung und des Lebensstandards.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Adam, Jan (1999): *Social Costs of Transformation to a Market Economy in Post-Socialist Countries*. New York: St. Martin’s Press, S. 13f

<sup>15</sup> Stiglitz (2002): S. 192

<sup>16</sup> Vgl. ebd.: S. 296

<sup>17</sup> Varwick (1998): S. 373

<sup>18</sup> Stiglitz (2002): S. 192

<sup>19</sup> Adam (1999): S. 7

<sup>20</sup> Vgl. ebd. S. 8ff

## 4. Wirtschaftliche Transformation in Polen

### 4.1 Der Balcerowicz-Plan

#### 4.1.1 Hintergründe

Nach einem graduellen Verfall des Sozialismus startete Polen im Januar 1990 den so genannten „Balcerowicz-Plan“: Der neue Regierungschef Tadeusz Mazowiecki beauftragte kurz nach den ersten freien Wahlen „einen jungen und in praktischer Wirtschaftspolitik unerfahrenen Mitarbeiter der Warschauer Wirtschaftsuniversität“<sup>21</sup> im Herbst 1989 damit, ein Konzept für den schnellen Übergang von der Planwirtschaft zur freien Marktwirtschaft zu entwickeln – schließlich gab es dafür bislang weltweite kein einziges in der Praxis angewendetes Beispiel. Leszek Balcerowicz's visionärer Plan stand kurze Zeit später fest und wurde alsbald in die Tat umgesetzt: „The programme can be characterized as shock treatment, since stabilization and liberalization measures were carried out simultaneously, with one stroke.“<sup>22</sup> Die begonnene Schocktherapie orientierte sich somit am ursprünglich für Lateinamerika kreierten Washington Consensus und wurde auch massiv vom IWF unterstützt.

Wieso erachtete Balcerowicz den Big Bang für notwendig? V.a. durch den massiven Einfluss der Gewerkschaft Solidarnosc waren die Gehälter der Arbeiter und Angestellten in den 1980er Jahren massiv angestiegen, wodurch eine nicht zu stoppende Spirale von Preiserhöhungen ausgelöst worden war. Nachdem im August 1989 die Lebensmittelpreise freigegeben worden waren, stieg die Inflation allein in diesem Monat um 40 Prozent, die Löhne nahmen um 90 Prozent zu, die Wechselkurse auf dem Schwarzmarkt lagen um das achtfache höher als die offizielle Rate.<sup>23</sup> Weitere große Probleme waren inter alia ein extremes makroökonomisches Ungleichgewicht und ein fehlerhaftes Wirtschaftssystem, was zu einer niedrigen und sinkenden ökonomischen Effizienz führte. Dazu gab es ein verzerrte ökonomische Struktur sowie eine hohe Auslandsverschuldung des polnischen Staats.<sup>24</sup>

Balcerowicz kam daher zu dem Schluss, dass ein umfassender und vor allem radikaler Wandel nötig sei: „Under the economic conditions existing at the time of communism's demise in Eastern-Central Europe, radical economic reforms, resolutely pursued, were the best choice for bringing about disinflation, structural change and the takeoff into economic growth and capitalism.“<sup>25</sup> Er überzeugte das polnische Parlament, ihm und seinem Team von Wirtschaftswissenschaftlern zunächst freie Hand bei der Gestaltung der Gesetzesentwürfe zu lassen: „This enabled a radical acceleration of the legislative process to take place, as compared with the normal pro-

---

<sup>21</sup> Quaisser (2001): S. 24

<sup>22</sup> Adam (1999): S. 22

<sup>23</sup> Vgl. Balcerowicz, Leszek (1995): *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central European University Press, S. 293f

<sup>24</sup> Vgl. ebd.: S. 317

<sup>25</sup> ebd.: S. 159

cedure of sequential discussion of draft laws by several parliamentary commissions.“<sup>26</sup> Die Ökonomen konzipierten innerhalb von nur zwei Wochen im Dezember 1989 die neuen Gesetze und brachten sie danach zügig durchs Parlament, so dass sie am 1. Januar 1990 in Kraft treten konnten.<sup>27</sup> Jan Adam analysiert, dass das umfassende Vertrauen der Politiker in die Ökonomen dazu führte, die weitreichenden sozialen Kosten der Transformation zu vernachlässigen: „The fact that academic economists and not politicians played the leading role [...] explains why so little attention was given to [...] the far-reaching changes. Most economists have a tendency to disregard factors other than the economic (political, social or psychological factors) when they consider economic policies and therefore do not attach proper importance to social welfare.“<sup>28</sup> Balcerowicz bezeichnet die sozialen Kosten als Opportunitätskosten und hält seinen Kritikern entgegen: „If the macroeconomic situation is catastrophic (near hyperinflation and massive shortages, as in Poland in mid-1989) the ‘cold turkey’ approach to stabilization is the *safest* one.“<sup>29</sup>

#### 4.1.2 Ziele und Maßnahmen des Plans

Schlüsselziele des Balcerowicz-Plans waren folgende: „Macroeconomically stable, competitive, capitalist, outward-looking, equipped with flexible labour markets, etc.“,<sup>30</sup> . Die polnische Wirtschaft sollte also effizient werden und dadurch der Lebensstandard der Bevölkerung erhöht werden.<sup>31</sup> Welche Rezepte wandte die polnische Regierung dafür an? „The control and restriction of wage and income increases, the decontrol of prices and the adjustment of prices to the equilibrium level were the most urgent economic policy measures“.<sup>32</sup> Eines der wichtigsten Elemente des Stabilitätsprogramms war zudem die Währungspolitik: „Its major task was to introduce the internal convertibility of the zloty and to fix exchange rates simultaneously.“<sup>33</sup> Schließlich musste mit allen Mitteln eine rückgestauten Inflation bekämpft werden, die bereits zur Hyperinflation geworden war.

Gerade durch die Kontrolle der Einkommen wurde also zunächst kein absolut freier Markt geschaffen, im Gegenteil: Da die Lohnerhöhungen etwa im Januar 1990 nur 30 Prozent der Inflationsrate betragen durften<sup>34</sup>, sollte die Nachfrage so gedeckelt werden. Unternehmen, die sich nicht an diese Beschränkung hielten, wurden mit einer hohen Strafsteuer belegt, dem „Popiwek“. Diese Maßnahme sollte in Kombination mit der Preisfreigabe schnell zu realistischen Preisen führen. Allerdings war die Inflation im Januar 1990 deutlich höher, als Balcerowicz und sein Team erwartet hat-

---

<sup>26</sup> ebd.: S. 296

<sup>27</sup> Vgl. ebd. S. 297

<sup>28</sup> Adam (1999): S. 5

<sup>29</sup> Balcerowicz (1995): S. 261, Hervorhebung aus Quelle übernommen

<sup>30</sup> ebd.: S. 317

<sup>31</sup> Vgl. ebd.: S. 343

<sup>32</sup> Sowada, Christoph (1995): The Polish Stabilization Program: „Balcerowicz-Plan“. In: Belka, Marek/Petersen, Hans-Georg (Hrsg.): Economic Transformation in Poland. Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 34

<sup>33</sup> ebd.: S. 37

<sup>34</sup> Vgl. ebd.: S. 34

ten: „In February we learned – it was an unpleasant surprise – that price levels had not increased by 45 percent, as we assumed, but by 78 percent.”<sup>35</sup> Und Quaisser hält fest: „Die ‚korrektive Inflation‘, also der durch die Preisliberalisierung entstandene Preisschub, fiel in den ersten Monaten höher als erwartet aus, dauerte indes kürzer als erwartet.“<sup>36</sup> Denn durch einen massiv einsetzenden Straßenverkauf wurde bald eine große Konkurrenz zu den staatlichen Läden geschaffen – dank dieses Handelsgabens gab es bald einen echten Wettbewerb. Die Knappheiten verschwanden auf diese Weise sehr zügig – genauso wie die Warteschlangen vor den Geschäften. Der Preis für Eier fiel sogar bereits im Januar 1990.<sup>37</sup> Entscheidend war zudem, die Beschränkungen für ausländische Unternehmer wie Konzessions- und Lizenzauflagen abzuschaffen und generell das staatliche Außenhandelsmonopol aufzuheben, um so den polnischen Markt attraktiv für Im- und Exporte zu machen.<sup>38</sup>

Durch die Freigabe der Preise sollte aber nicht nur ein Marktgleichgewicht geschaffen werden, sondern gleichzeitig auch der Staatshaushalt entlastet werden: Wurden bspw. die Preise für Grundnahrungsmittel wie Brot und Milch bislang durch staatliche Unterstützung auf niedrigem Niveau gehalten, so wurden die Subventionen nun gestrichen.<sup>39</sup> Zur Entlastung der Staatskasse und zur Schaffung des freien Wettbewerbs wurde ebenfalls begonnen, öffentliche Betriebe zu privatisieren. Allerdings geschah dies 1990 zunächst eher selten bei Großbetrieben, sondern fast ausschließlich bei kleinen Unternehmen: „The first group of measures comprises the ‚small-scale privatization‘, aiming at a new constitution of ownership of small enterprises (esp. in the sectors of construction, trade and transport). This form of privatization was basically completed until the end of 1990.”<sup>40</sup>

#### 4.1.3 Resultate des Balcerowicz-Plans

Ohne Zweifel hat der Balcerowicz-Plan viel geleistet: In sehr kurzer Zeit ist aus einem planwirtschaftlichen System eine (relativ) freie Marktwirtschaft geworden. „In Poland, where a major market disequilibrium existed, shortages were eliminated. [...] Consumers have been given a greater choice of products; a more rational price system has come into being; the private sector has begun to expand rapidly; the foundations for a market economy have been laid down.”<sup>41</sup> Allerdings löste der Wandel in den ersten beiden Jahren auch eine schwere Rezession aus: 1990 betrug die Inflationsrate 585 Prozent, im Folgejahr immerhin noch 70 Prozent; 1990 und 1991 schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um jeweils acht Prozent.<sup>42</sup> Adam begründet dies an den *zu* radikalen und *zu* restriktiven Maßnahmen der Schocktherapie: Die auf Stabilisierung bedachte Währungspolitik führte zu einer massiven Abwertung der

<sup>35</sup> Balcerowicz (1995): S. 354

<sup>36</sup> Quaisser (2001): S. 25

<sup>37</sup> Vgl. Balcerowicz (2001): S. 354

<sup>38</sup> Vgl. Sowada (1995): S. 41

<sup>39</sup> Vgl. ebd.: S. 35

<sup>40</sup> ebd.: S. 42

<sup>41</sup> Adam (1999): S. 14

<sup>42</sup> ebd.: S. 15

privaten Vermögen sowie zu sehr hohen Kreditzinsen.<sup>43</sup> So wurde die Investitionsfreude erheblich gebremst und der Konsum (verstärkt durch die sinkende Reallöhne) ebenfalls gedrückt: „The transformation strategy did not contain any special measures which would put economy on the path of growth. The architects of the strategy, faithful to their neo-liberal ideology, relied heavily on market forces, believing that they would sooner or later bring about economic growth”,<sup>44</sup> analysiert Adam.

#### 4.2 Paradigmenwechsel: Regierungswechsel 1993

Mit dem Regierungswechsel 1993, bei dem die Post-Kommunisten der SLD an die Macht gekommen waren und die Solidarnosc in die Opposition verwiesen hatten, setzte ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel ein: „The centre-left government distanced itself from the philosophy of *laissez-faire* [...] and played a more active role in the economy. It did not leave the growth of the economy fully to market forces. It applied a moderate industrial policy, promoted foreign trade and helped agriculture.”<sup>45</sup> Der damalige Finanzminister Kolodko begründet dies folgendermaßen: „The belief that a market economy can be introduced by ‘shock therapy’ is wrong, and in several cases has caused more problems than it has solved. Since a market economy requires institutional structures, transition can be executed only in a gradual manner.”<sup>46</sup> Deshalb sagt Kolodko auch, Polen verdanke seinen Erfolg der ausdrücklichen Ablehnung des Washington Consensus.<sup>47</sup>

Fortan wurde also eine Politik der sanften Transformation verfolgt: Ein Rechtssystem wurde aufgebaut und private Banken wurden geschaffen. Die staatliche Großbetriebe wurden nicht etwa zügig privatisiert, sondern zunächst in schlagkräftige kleinere Einheiten umgewandelt – Dinge also, denen der IWF kaum Beachtung schenkte.<sup>48</sup> „The new ideas and policies, developed under ‚Strategy for Poland‘, were to some extent elaborated against the mainstream of the early Washington Consensus and [...] have contributed importantly to its revision“,<sup>49</sup> hält Kolodko fest. Denn die im Konsens v.a. geforderte Liberalisierung der Märkte und Privatisierung der Staatsbetriebe sollten nicht etwa das (ausschließliche) Ziel von Wirtschaftspolitik sein, sondern einige von vielen Instrumenten auf dem Weg zu gerechtem Wachstum.<sup>50</sup>

#### 5. Fazit

Im Vergleich zu anderen Transformationsstaaten steht Polen heute ökonomisch relativ gut da: „Polen [kann] als erstes Transformationsland seit 1992 ein stetiges Wirt-

---

<sup>43</sup> Vgl. ebd.: S. 14

<sup>44</sup> ebd.: S. 18

<sup>45</sup> ebd.: S. 36, Hervorhebung aus Quelle übernommen

<sup>46</sup> Kolodko (1999): S. 233

<sup>47</sup> Vgl. Stiglitz (2002): S. 210

<sup>48</sup> Vgl. ebd.

<sup>49</sup> Kolodko (1999): S. 243

<sup>50</sup> Vgl. ebd.: S. 245

schaftswachstum verzeichnen“.<sup>51</sup> Das BIP lag im Jahr 2000 um etwa ein Drittel über dem von 1989.<sup>52</sup> Polen hatte somit eine deutlich bessere wirtschaftliche Entwicklung als die ehemalige DDR<sup>53</sup>, obwohl diese von 1990 an vom Binnenmarkt der Europäischen Union hätte profitieren können. Mittlerweile ist in Polen auch das jahrelang anhaltende Problem der hohen Inflation gelöst: Nach immerhin noch 5,5 Prozent Ende 2001 sank die Inflation Ende 2002 auf 1,9 Prozent p.a.; für 2003 waren 0,8 Prozent prognostiziert.<sup>54</sup> Ob man diesen wirtschaftlichen Erfolg letztlich v.a. Balcerowiczs Schocktherapie oder Kolodkos Gradualismus zuzurechnen hat, ist allerdings nicht endgültig definierbar.<sup>55</sup> Da heute aber ein u.a. von Kolodko propagierter Post-Washington-Consensus auch innerhalb der Bretton-Woods-Organisationen common sense ist, so kann man davon ausgehen, dass heute eine wirtschaftliche Transformation vom Kommunismus zur freien Marktwirtschaft nicht mehr die Wichtigkeit von Institutionen unterschätzen würde, wie es der ursprüngliche Washington Consensus tat.

Aber Allheilmittel gibt es sowieso nicht und wird es auch in Zukunft nicht geben: Aufgrund von heutigen 18 Prozent Arbeitslosigkeit<sup>56</sup> sollten die sozialen Kosten der Transformation in Polen nicht – wie es einst Balcerowicz tat – als notwendige Opportunitätskosten abgetan werden. Zwar gibt es keine empirischen Belege dafür, doch wäre es durchaus möglich, dass eine von Anfang an graduelle Transformationsstrategie wie etwa in China zu weniger sozialen Konsequenzen geführt hätte. Allerdings wäre der Preis sehr hoch gewesen – schließlich gibt es in China bis heute keine Demokratie, in Polen hingegen schon. Das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ hat in unserem Nachbarland also zu einer stabilen Demokratie und Wirtschaft geführt, aber auch massiv soziale Probleme geschürt.

---

<sup>51</sup> Quaisser (2001): S. 24

<sup>52</sup> Vgl. ebd.: S. 26

<sup>53</sup> Vgl. World Bank (2002): Transition – The First Ten Years. Washington DC: World Bank, S. 38

<sup>54</sup> Bayerische Landesbank (2003): Datenblatt Polen Dezember 2003. Siehe [http://www.bayernlb.de/p/\\_de/downloads/offen/1310\\_volkswirtschaft/laender/Pole-D1203.pdf](http://www.bayernlb.de/p/_de/downloads/offen/1310_volkswirtschaft/laender/Pole-D1203.pdf), abgerufen am 31.01.2004

<sup>55</sup> Vgl. Adam (1999): S. 35

<sup>56</sup> Vgl. Reuters (2004): Arbeitslosenrate in Polen im Dezember bei 18 Prozent. Siehe <http://www.reuters.de/newsPackageArticle.jhtml?type=politicsNews&storyID=435115&section=news>, abgerufen am 30.01.2004