

Polen vor der Middle-Income-Trap? Entwicklungsplan bis 2030 soll den Aufholprozess beschleunigen

Oliver Holtemöller, Martina Kämpfe

Polen hat seinen Abstand gegenüber den entwickelten Marktwirtschaften Westeuropas seit dem Beginn der 1990er Jahre bis heute gemessen am Pro-Kopf-Einkommen stark verringert. Galt das Land in den ersten zwei Jahrzehnten unter den mittelosteuropäischen Ländern als Vorreiter beim Wirtschaftswachstum, so hat sich das Aufholtempo in den letzten Jahren verlangsamt. Die polnische Regierung reagierte darauf mit einem strategischen Entwicklungsplan („Morawiecki“-Plan), der Maßnahmen und Ziele bis 2030 benennt und Polens Aufholprozess neuen Schwung verleihen soll. Für das wirtschaftsliberale Reformland bedeutet mehr staatlich gesteuerte Wirtschaftsplanung allerdings einen Paradigmenwechsel. Vom Erfolg dieser Strategie hängt es ab, ob Polen den Übergang in die zweite, innovationsorientierte Phase des Aufholprozesses schafft oder längerfristig auf dem bisherigen Niveau zu verharren droht.

JEL-Klassifikation: E61, F43, O38

Schlagwörter: Konvergenz, Wachstum, Polen, Middle-Income-Trap, Morawiecki-Plan

Dynamischer Aufholprozess schwächt sich ab

Mit Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von durchschnittlich 4% ab Mitte der 1990er Jahre gehört Polen zu den besonders erfolgreichen Ländern Mittel- und Osteuropas, das dank einer raschen und umfassenden Liberalisierung der Wirtschaft und der erfolgreichen Attrahierung ausländischen Kapitals die Grundlagen für ein solides Wirtschaftswachstum legte. In diesem Aufholprozess stieg das Pro-Kopf-Einkommen (berechnet in Kaufkraftparitäten) gegenüber dem EU-15-Durchschnitt von 32% zu Beginn der 1990er Jahre auf 64% im Jahr 2016. Dies gilt allerdings für den Landesdurchschnitt, während es nach wie vor ein deutliches West-Ost-Einkommensgefälle zwischen den Regionen in Polen gibt und das Einkommen der Hauptstadtregion mehr als das Anderthalbfache der übrigen Landesregionen beträgt. Damit fällt die Region um Warschau als einzige im EU-Maßstab bereits in die „mittlere“ Einkommenskategorie (75 bis 120% des EU-Durchschnitts).¹ In jüngerer Zeit verlor der Aufholprozess an Tempo. Die seit 2015 amtierende Regierung hat daher zu Beginn des Jahres 2017 einen strategisch angelegten, langfristigen „Plan für eine verantwortungsvolle Entwicklung“ („Morawiecki-Plan“) beschlossen, der neue Wachstumsquellen für das Land erschließen soll.²

Zu Beginn des Reformprozesses Anfang der 1990er Jahre hatten Landwirtschaft und Bergbau in Polen gegenüber westlichen Marktwirtschaften einen deutlich höheren Anteil an der Bruttowertschöpfung. Der einsetzende Strukturwandel hat zu einem Rückgang dieser Anteile bei gleichzeitiger Zunahme des Dienstleistungssektors geführt. Arbeitsintensive Branchen verloren an Bedeutung, hinzugewonnen hat (ähnlich wie in den osteuropäischen Nachbarländern Slowakei, Ungarn und der Tschechischen Republik) vor allem der Fahrzeugbau, dessen Anteil am Verarbeitenden Gewerbe sich auf 13% mehr als verdoppelte.³ Polen war als Produktionsstandort für ausländisches Kapital wegen gut ausgebildeter Fachkräfte und deutlich niedrigerer Löhne im Vergleich zu den Herkunftsländern attraktiv. Die Wirtschaftspolitik war investitionsorientiert und hat im Zuge mehrerer Privatisierungswellen auch einheimisches privates und öffentliches Kapital mobilisiert. Im Ergebnis überwiegt heute das Auslandskapital: im Bankensektor zu etwa 65%; im Verarbeitenden Gewerbe entsteht mehr als die Hälfte der Güter in Unternehmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung, an den Gesamtexporten stellen sie etwa zwei Drittel. Die Exporte haben sich seit den 1990er Jahren verzehnfacht, die Exportquote hat sich mit 52% mehr als verdoppelt. Auch die Exportstruktur widerspiegelt den Wandel: Die Gruppe „Maschinen, Ausrüstungen und

1 Vgl. Europäische Kommission: *Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*. Brüssel 2017.

2 Vgl. Ministerstwo Rozwoju: *Plan na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Plan for Responsible Development)*, Warszawa 2017.

3 Vgl. Eurostat: VGR Aggregate nach Industrie (nama_10_a64), online unter http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_a64&lang=de (Abfrage im Juni 2017).

Fahrzeuge“ hat überproportional zugenommen und bildet mit 39% die größte Gruppe.⁴ Im Zuge der wirtschaftlichen Umstrukturierung und der Modernisierung des Kapitalstocks setzte eine Steigerung der Produktivität ein, die in ihrem Ausmaß (2016 gegenüber 2000: 58%) für aufholende Volkswirtschaften nicht unüblich ist.⁵ Ausschlaggebend für die anhaltende Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit war auch die über Jahre moderate Lohngestaltung.

Polen im Übergang von der investitions- zur innovationsorientierten Wachstumsphase

Dass sich die Aufholgeschwindigkeit mit der Zeit verringert, ist im internationalen Vergleich nicht ungewöhnlich. Auch andere schnell wachsende Low-Income-

Länder haben Phasen unterschiedlicher Wachstumsgeschwindigkeiten erlebt (vgl. Abbildung). Der Aufholprozess kann in zwei Phasen zerlegt werden.⁶ In der ersten Phase geht es um die Ertüchtigung der physischen Infrastruktur und die Effizienz des Ressourceneinsatzes. In der zweiten Phase spielt das Humankapital eine entscheidende Rolle, wenn durch Innovationen die Produktivität weiter erhöht werden soll. Langfristig wird eine innovationsorientierte Strategie immer wichtiger, bei der innovationsfreundliche Rahmenbedingungen für die Unternehmen, sehr gut ausgebildete Arbeitskräfte und Unternehmer sowie eine rege Forschungs- und Entwicklungstätigkeit erforderlich sind. Internationalität und Offenheit des Standorts machen ihn für internationales Spitzenpersonal attraktiv.

Polen dürfte sich im Moment im Übergang von der ersten zur zweiten Phase befinden. Dafür spricht der Stand der Entwicklung, vor allem aber auch der Rückstand in einigen wesentlichen Bereichen:

4 Główny Urząd Statystyczny (Central Statistical Office): *Polska w OECD 1996–2016/Poland in the OECD 1996–2016*. Warszawa 2016, 106-107.

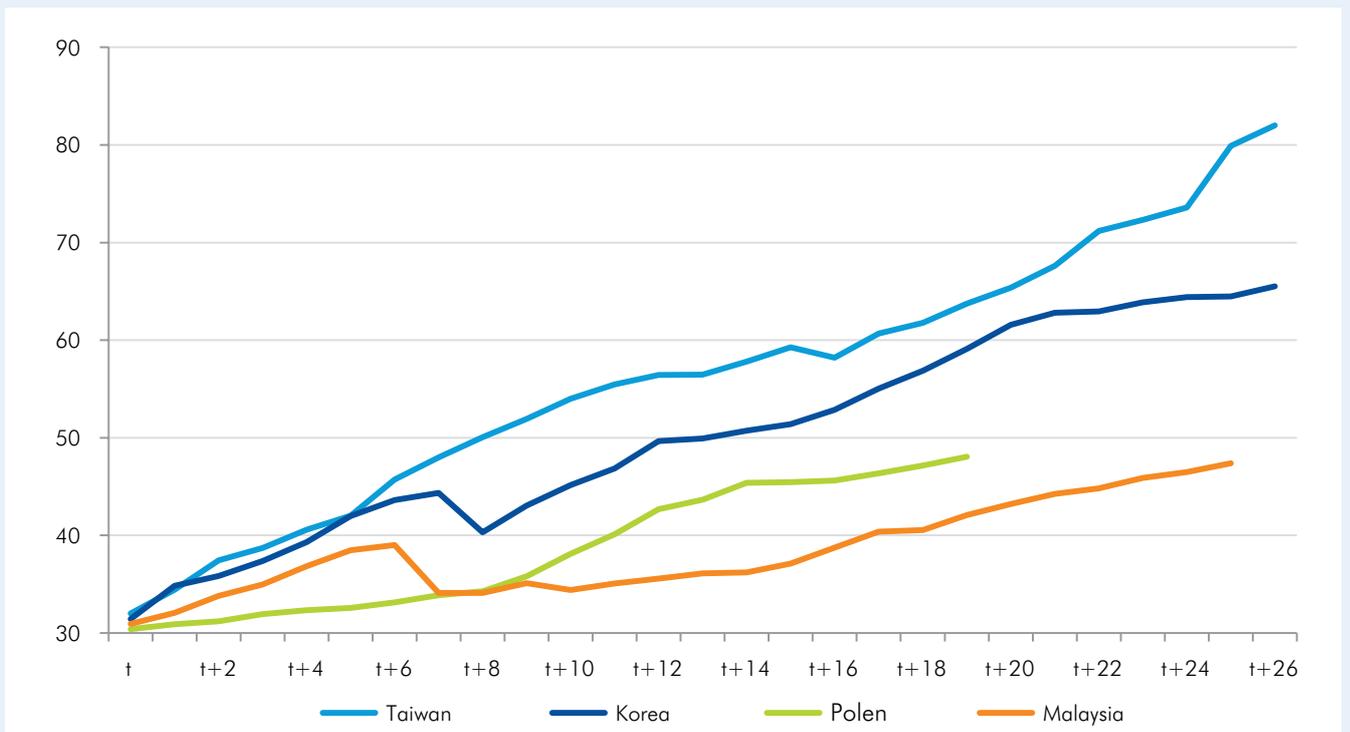
5 Vgl. Eurostat: Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten (nama_10_lp_ulc), online unter http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_lp_ulc&lang=de (Abfrage im Juni 2017). In anderen osteuropäischen Ländern, so in den baltischen Ländern, in Rumänien, Bulgarien oder der Slowakei, waren die Produktivitätssteigerungen noch weitaus höher.

6 Vgl. Acemoglu, D.; Zilibotti, F.; Aghion, P.: Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth, in: *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4 (1), 2006, 37–74.

Abbildung

Polen im Vergleich mit asiatischen „Tigerstaaten“

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftparitäten, Index: USA = 100



Anmerkung: Korea: t=1990, Taiwan: t=1985, Polen: t=1997, Malaysia: t=1991.

Quellen: IWF: *World-Economic-Outlook-Datenbank*, 2017; Berechnungen und Darstellung des IWH.

(1) Im EU-weiten Vergleich hat Polen noch deutliche Lücken in der Kapital- und Infrastrukturausstattung. Der Kapitalstock beträgt gegenwärtig ein Drittel des entsprechenden EU-15-Durchschnitts. Größere Infrastrukturlücken bestehen vor allem im Verkehr (Schienen- und Autobahnnetz), bei der Stromerzeugung sowie bei modernen Informations- und Kommunikationstechnologien.⁷

(2) Bei den Investitionen hat sich der Zustand im letzten Jahrzehnt sogar verschlechtert. Die aggregierte Investitionsquote (in % des BIP) liegt mit rund 19% gegenwärtig zwar etwa auf dem EU-Niveau, allerdings unter dem Niveau von vor der Finanzkrise 2008/2009 in Polen. Auch im weltweiten Vergleich mit anderen aufholenden Volkswirtschaften auf ähnlicher Entwicklungsstufe, etwa Südkorea im Jahr 2000, ist die Investitionsquote in Polen gering.⁸ Die Unternehmensinvestitionen haben sich vom Einbruch nach der Finanzkrise bis heute kaum erholt. Sie sind mit 11% besonders niedrig – auch im EU-Vergleich.⁹

(3) Schwach entwickelt ist das Innovationssystem. Im *European Innovation Scoreboard* wird Polen seit der Erhebung der Daten (2001) als „mäßig“ (*moderate innovator*) eingestuft. Obwohl einige der 27 Indikatoren des zusammengesetzten Innovationsindex (etwa Anteil Beschäftigter mit tertiärem Bildungsabschluss, Umfang der Breitbandversorgung, Zahl der Gebrauchsmusteranmeldungen, Höhe der Innovationsausgaben der Unternehmen außerhalb von Forschung und Entwicklung (FuE), Zahl der Beschäftigten in schnell wachsenden Unternehmen) zuletzt überdurchschnittlich hoch ausfielen, verbesserte sich der Gesamtindex für Polen zwischen 2010 und 2016 nur um zwei Prozentpunkte, und er ist mit zuletzt 55% des EU-Durchschnitts nach wie vor niedrig.¹⁰ Ausdruck dafür sind auch der geringe Exportanteil hoch- und mitteltechnologieintensiver Güter am Gesamtexport (8,5%), der insgesamt noch geringe Anteil von Beschäftigten in Hoch- und Mitteltechnologie-Unternehmen, der Mangel an Fachkräften in diesen Unternehmen sowie die sehr geringe Zahl an kleinen

und mittleren Unternehmen mit Innovationsausgaben in FuE (13%, EU: 31%).¹¹

(4) Die demographische Entwicklung wirkt sich zunehmend negativ auf die Erwerbstätigenzahl, aber auch auf die Fachkräftesicherung aus. Geburtenrückgang und Abwanderung haben in den vergangenen 25 Jahren zu gravierenden Schrumpfungs- und Alterungserscheinungen geführt, die das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2016 erstmals haben sinken lassen. Dieser Trend wird sich nach statistischen Vorausberechnungen in den kommenden Jahren verstärken. Die Geburtenrate (1,25) zählt mittlerweile zu den niedrigsten in Europa.¹²

Diese Defizite sind maßgeblich dafür, dass Polen den Übergang von der ersten zur zweiten Phase im Aufholprozess noch nicht abgeschlossen hat. Wenn ein Land auf einem mittleren Einkommensniveau verharrt und ein Aufrücken in die Gruppe der Hoch-einkommensländer absehbar nicht gelingt, wird dies auch als „Middle Income Trap“ bezeichnet.¹³ Ob Polen in eine solche Falle gerät, hängt davon ab, wie erfolgreich die Maßnahmen sind, die die Politik nun in Angriff nimmt.

Die neue Strategie der Regierung greift Defizite auf

Die polnische Regierung hat einen Plan für die mittelfristige Entwicklung bis 2030 vorgelegt, der sowohl investitions- als auch innovationsorientierte Elemente enthält. Folgende Schwerpunkte werden darin gesetzt:

1. *Re-Industrialisierung des Landes.* Darunter wird die staatliche Förderung von so genannten Zukunftsbranchen (Hoch- und Mitteltechnologiebranchen) verstanden, in denen polnische Unternehmen internationale Wettbewerbsfähigkeit erreichen können. Der Beitrag dieser Branchen zum Gesamtumsatz der Industrie soll bis 2030 etwa um ein Drittel (auf 45%) steigen, wobei auch ein regionaler Aspekt (jeweils ein Pilotprojekt in einer Region) berücksichtigt werden soll.

2. *Förderung innovativer Unternehmen.* Ziel ist die stärkere Etablierung einer innovativen Unternehmensgründungskultur, wozu das gesamte Umfeld

7 International Monetary Fund: Republic of Poland: Selected Issues. IMF Country Report No. 17/221, Washington (D.C.) 2017, Kapitel „Investment Challenge“, 16f.

8 Südkorea hatte in den wachstumsstarken Jahren ab 2000 Investitionsquoten von mehr als 30%. Vgl. International Monetary Fund, a. a. O., 26.

9 International Monetary Fund, a. a. O., 18.

10 Vgl. Europäische Kommission: *European Innovation Scoreboard (EIS)*. Brüssel 2017, 62.

11 Vgl. Ministerstwo Rozwoju: *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Strategy for Responsible Development, ausführliche Fassung)*. Warszawa 2017, 25.

12 Główny Urząd Statystyczny (Central Statistical Office): *Population Projection 2014-2050*. Warszawa 2014, 149.

13 Aiyar, S.; Duval, R.; Puy, D.; Wu, Y.; Zhang, L.: *Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap*. IMF Working Paper 13/71, Washington (D.C.) 2013.

einschließlich der Finanzierung von Neugründungen und der Forschungsförderung verbessert werden soll. Die momentan sehr geringen Ausgaben des Unternehmenssektors für FuE sollen bis 2030 nahezu verdreifacht werden (auf 1,3% des BIP, von Staat und privater Wirtschaft zusammen auf 2,5%).¹⁴

3. *Permanente Erhöhung der Investitionsquote unter größerer Nutzung einheimischer Ressourcen.* Durch die Schaffung von zusätzlichen Anreizen zum privaten Sparen soll die Sparquote merklich angehoben werden. Als ein wichtiges Element der Sparformen ist ein „nationaler Entwicklungsfonds“ geplant, in dem polnisches Kapital für Investitionen zur Verfügung stehen soll. Die Investitionsquote soll bis 2030 auf 25% des BIP steigen, die (niedrige) Sparquote soll sich etwa verdreifachen.

4. *Unterstützung von Firmen bei der internationalen Kooperation und der Erschließung von Auslandsmärkten.* Allen Unternehmenstypen sollen Unterstützung für internationale Kooperationen in Hochtechnologiebranchen, aber auch Finanzhilfen für Exporte zur Verfügung stehen. Der Anteil von Hochtechnologiegütern am Gesamtexport soll bis 2030 auf 15% nahezu verdoppelt werden.

5. *Verbesserung des demographischen Faktors und des sozialen Zusammenhalts.* Der Trend zur Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials soll abgeschwächt werden, vorrangig durch die Anhebung der Erwerbsbeteiligung auf 73% bis 2030 (EU-Durchschnitt 2016: 71%). Vor allem soll die im internationalen Vergleich noch geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen (derzeit 62%) auf 70% bis 2030 erhöht werden. Daneben ist die Anhebung der Geburtenrate vorrangiges Ziel. Maßnahmen der Bildungs- und der Familienpolitik (Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung von Müttern, Reform von Schul- und Ausbildung, Verzahnung von Berufsausbildung und Arbeit) zielen auf diese beiden Komponenten.

Wie erfolgversprechend ist der Morawiecki-Plan?

Dem langfristig angelegten Entwicklungsplan der Regierung ging eine detaillierte Analyse des Zustands der polnischen Wirtschaft voraus, deren identifizierte Schwachstellen plausibel erscheinen. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die angedachten

Lösungen auch wirkungsvoll sind. Verpasst eine Regierung den Übergang von der ersten zur zweiten Aufholphase und kommt der Aufholprozess ins Stocken, entsteht die Gefahr für ein Land, in die so genannte Middle-Income-Trap zu geraten. Traditionelle Investitionsförderpolitik kann dann sogar kontraproduktiv sein. Insbesondere der Versuch, „Zukunfts-Branchen“ durch den Staat zu identifizieren, erscheint wenig erfolgversprechend. In fortgeschrittenen Volkswirtschaften findet das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum überwiegend im Dienstleistungsbereich statt, eine Fokussierung auf „die Industrie“ wäre verfehlt. Ein erfolgversprechender Ansatzpunkt für Innovationsprozesse könnte die Finanzierung junger Unternehmen sein, denn riskanten Vorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen stehen oft Finanzierungsengpässe entgegen. Bislang bot Polen für Unternehmensgründungen vergleichsweise schlechte Rahmenbedingungen. Mit Blick auf den Stellenwert des Humankapitals und der Innovationen im weiteren Aufholprozess dürften daher jene Lösungsansätze der Entwicklungsstrategie, die innovatives Unternehmertum fördern und den Bildungssektor stärken, am ehesten geeignet sein, Polens Konvergenz weiter voranzutreiben 



Professor Dr. Oliver Holtemöller

Leiter der Abteilung Makroökonomik,
Stellvertretender Präsident

Oliver.Holtemoeller@iwh-halle.de



Martina Kämpfe

Abteilung Makroökonomik

Martina.Kaempfe@iwh-halle.de

¹⁴ Zum Vergleich: Deutschland hat sich im Rahmen der Strategie Europa 2020 verpflichtet, den Anteil der FuE-Ausgaben von Staat und Wirtschaft bis 2020 auf jährlich mindestens 3% des BIP zu steigern; bis 2025 wird ein Anteil von 3,5% angestrebt. Vgl. BMBF: Fortschritt durch Forschung und Innovation. Berlin 2017, 12f.