

**POLITYKA GOSPODARCZA NIEMIEC
I POLSKI W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIM:**

Aktualne tendencje i implikacje
dla współpracy bilateralnej

**WIRTSCHAFTSPOLITIK DEUTSCHLANDS
UND POLENS IM EUROPÄISCHEN KONTEXT:**

Aktuelle Tendenzen und Implikationen
für die bilateralen Wirtschaftsaktivitäten

JÜRGEN WANDEL
KATARZYNA KAMIŃSKA

POLITYKA GOSPODARCZA NIEMIEC I POLSKI W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIM:

Aktualne tendencje i implikacje
dla współpracy bilateralnej

WIRTSCHAFTSPOLITIK DEUTSCHLANDS UND POLENS IM EUROPÄISCHEN KONTEXT:

Aktuelle Tendenzen und Implikationen
für die bilateralen Wirtschaftsaktivitäten



SGH

OFICyna WYDAWNICZA SGH
SZKOŁA GŁÓWNA HANLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2019

Recenzja

Dariusz Michalski, Ilona Romiszewska

Redakcja językowa

Katarzyna Kamińska

Redakcja językowa angielska i niemiecka

Jürgen Wandel

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2019

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-8030-282-2

Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

Aleksandra Kulik

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

Zamówienie 40/III/19

Spis treści

<i>Jürgen Wandel, Katarzyna Kamińska</i> Przedmowa/Vorwort	7
---	---

CZEŚĆ I/TEIL I

Warunki ramowe stworzone przez politykę gospodarczą i europejską Europa- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

<i>Jürgen Matthies</i> Die Zukunft der EU vor dem Hintergrund des Brexits: Europapolitische Herausforderungen für Polen und Deutschland	11
<i>Ryszard Barczyk, Horst Brezinski</i> Makroökonomische Stabilisierungspolitik in Polen und Deutschland seit der Transformations- und Wiedervereinigungsphase	23
<i>Uwe Vollmer</i> Von der Währungsunion zur Fiskalunion – Brauchen wir einen Europäischen Währungsfonds oder einen Europäischen Finanzminister?	45
<i>Sebastian Płóciennik</i> Metody obniżenia nadwyżki handlowej Niemiec	59
<i>Piotr Kalka</i> Die Innovationspolitik in Polen und in der Bundesrepublik Deutschland: Der Versuch einer Analyse	75
<i>Bernard Łukańko</i> Gegenseitiger Investitionsschutz in den deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen nach dem EuGH-Urteil vom 6. März 2018 in der Rechtssache Slowakische Republik gegen Achmea BV	89

CZĘŚĆ II/TEIL II**Wnioski dla dalszego rozwoju sektorального Polski i Niemiec
i dwustronnej współpracy gospodarczej
Implikationen für sektorale Entwicklungen
und die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen***Tomasz Salomon*

Wybrane aspekty polsko – niemieckiej współpracy gospodarczej 101

*Elżbieta Czarny, Paweł Folfas*Możliwość unikania opodatkowania i oszustw podatkowych jako czynnik
lokalizacji BIZ w gospodarkach doganiających 119*Elżbieta Czarny, Małgorzata Żmuda*Ewolucja źródeł przewag konkurencyjnych gospodarek doganiających z Grupy
Wyszehradzkiej na tle Niemiec w latach 2006–2014 133*Eugeniusz Gostomski, Elżbieta Skąpska*

Structural changes in German the banking sector in the post-crisis phase 155

Andreas Bielig

Digitale Transformation in Deutschland. Gegenwärtiger Stand und Probleme 171

Katarzyna Kamińska, Ewa Kulińska-Sadłocha

Polityka wspierania eksportu w Polsce na tle rozwiązań niemieckich 195

Przedmowa/Vorwort

Jürgen Wandel, Katarzyna Kamińska

Deutschland und Polen sind 30 Jahre nach dem Fall der Mauer wirtschaftlich eng miteinander verflochten. Allein seit dem EU-Beitritt Polens im Jahr 2004 hat sich das Handelsvolumen zwischen beiden Ländern mehr als verdreifacht. Mittlerweile ist Deutschland für Polen der mit Abstand wichtigste und Polen für Deutschland bereits der sechstgrößte Handelspartner. Ob und inwieweit dieses positive Bild durch aktuelle Entwicklungen in der Europa- und nationalen Wirtschaftspolitik beider Länder beeinflusst wird, war Gegenstand eines Forschungsprojektes, das im Jahr 2018 am Lehrstuhl für die deutsche Wirtschaft der SGH Warsaw School of Economics gemeinsam mit Partnerinstitutionen aus Polen und Deutschland und mit Unterstützung der Konrad Adenauer Stiftung in Warschau durchgeführt wurde und dessen Ergebnisse am 11.10.2017 auf einer internationalen Konferenz an der SGH Warsaw School of Economics vorgestellt und diskutiert wurden.

Die Rahmenbedingungen sowohl für die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen als auch für die nationale wirtschaftliche Entwicklung werden zum einen durch die ungelösten multiplen Krisen der Europäischen Union (EU) geprägt. Dazu gehören insbesondere der ungewisse Ablauf des Brexits sowie die nachhaltige Überwindung der Eurokrise und damit verbunden die generelle Frage nach der zukünftigen Weiterentwicklung, Ausrichtung und Funktionsweise der EU. Zum anderen spielt die Ausgestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik eine entscheidende Rolle. So setzt die polnische Regierung von Ministerpräsident Mateusz Morawiecki mit dem „Plan für eine verantwortungsvolle Entwicklung“ von 2016 auf ein neues Wirtschaftsmodell, in dem ein neues „angemessenes Verhältnis zwischen freiem Markt und der Rolle des Staates in der Wirtschaft“ gefunden werden soll. Auch in Deutschland ist die Frage nach der Rolle des Staates im Wirtschaftsprozess aktuell. So attestieren die fünf Wirtschaftsweisen der Bundesregierung von Bundeskanzlerin Angela Merkel einen zu großen Dirigismus, der langfristig nicht geeignet ist aktuelle Herausforderungen meistern zu können, die sich aus Globalisierung, demografischem Wandel und Digitalisierung ergeben.

Die von 16 Autoren verfassten zwölf Beiträge des vorliegenden Buches beleuchten verschiedene Aspekte der aktuellen Wirtschaftspolitik beider Länder im europäischen Kontext und deren Implikationen für sektorale wirtschaftliche Entwicklungen und die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Dabei identifizieren sie Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik auf der nationalen, bilateralen und supranationalen Ebene.

Der erste Teil der Monografie hat die aktuellen Entwicklungslinien der Wirtschaftspolitik in beiden Ländern zum Gegenstand. Diskutiert werden dabei der ungewisse Verlauf der Brexit-Verhandlungen mit seinen Rückwirkungen auf die vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes, die zukünftige Stabilitäts- und finanzpolitische Architektur der EU im Zuge der Eurokrise, Fragen der Innovations- und Exportförderung, des Investitionsschutzes sowie wirtschaftspolitische Optionen zur Begrenzung der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse. Im Mittelpunkt des zweiten Teils der Publikation stehen das Investitionsverhalten deutscher und polnischer Unternehmen im heweiligen Nachbarland, der Stand des wirtschaftlichen Konvergenzprozesses Polens im Vergleich zu den anderen Visegrad-Staaten und Deutschlands, die Wettbewerbsfähigkeit des Bankensektor sowie Fragen der Digitalisierung

Unser besonderer Dank gilt allen Autoren der Beiträge, die mit ihrer Expertise diese aktuelle Bestandsaufnahme zu den wirtschaftspolitischen Entwicklungen und den deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen im europäischen Kontext ermöglicht haben. Ausdrücklich sei gedankt der Konrad-Adenauer-Stiftung für die finanzielle Unterstützung der Herausgabe dieser Monografie sowie des ihr zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Dialoges zwischen deutschen und polnischen Wissenschaftlern. Großen Dank schulden wir schließlich den Rezensenten für ihre überaus wertvollen Hinweise sowie allen Kolleginnen und Kollegen des Lehrstuhls für die deutsche Wirtschaft, des Deutsch-Polnischen Akademikerforums sowie des Instituts für Weltwirtschaft und des Instituts für internationale Wirtschaftspolitik an der SGH für deren vielfältige administrative Unterstützung bei der Realisierung dieses Forschungs- und Buchprojektes.

Warschau, im März 2019

Część I/Teil I

**Warunki ramowe stworzone przez
politykę gospodarczą i europejską
Europa- und wirtschaftspolitische
Rahmenbedingungen**

Die Zukunft der EU vor dem Hintergrund des Brexits: Europapolitische Herausforderungen für Polen und Deutschland

Jürgen Matthes*

Abstract

The European Union is under pressure from many sides. This situation poses challenges but also offers opportunities. The EU has gained attractiveness with many of its citizens as the EU's democratic values, peace and prosperity can no longer be taken for granted. People begin to understand that their countries can only remain influential in the world of the 21st century when they join together under the roof of the EU. However, the EU has to change in order to remain relevant. In this process, Poland and Germany can and should play an important role. Both countries share many common interests, but their relationship has also suffered from important controversies recently. This is illustrated in this article by looking at three current burning issues. Firstly, regarding the new Multiannual Financial Framework the EU should focus more strongly on European public goods, particularly regarding European defense and an enhanced common control of the EU's external borders. While these objectives are easily agreed upon, their financing involves potentially controversial budget cuts in EU funds for agricultural subsidies and partly also cohesion policy. Secondly, concerning the Brexit, Polish and German interests appear broadly aligned. However, the British proposal for a free trade area for goods could potentially lead to some divergencies particularly regarding immigration policies. Thirdly, the debate about deeper integration of the European Monetary Union has the potential to further split EU member states in Ins and Outs. Also, for other reasons a central fiscal stabilisation should only be considered with great caution.

* Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln, e-mail: matthes@iwkkoeln.de.

1. EU: Große Herausforderungen und neue Chancen¹

Gegenwärtig wird intensiv über die Weiterentwicklung und Neuausrichtung der Europäischen Union (EU) diskutiert. Dies geschieht vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen und Aufgaben für die EU. Die aktuelle Debatte hat sich nicht nur aus den Erfahrungen mit der Euro-Schuldenkrise ergeben. Vielmehr spielen dabei auch weitere wirtschaftliche und politische Entwicklungen eine wichtige Rolle. Hierzu zählen der Brexit – also der bevorstehende Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) aus der EU –, die Flüchtlingskrise, wiederholte Terroranschläge, eine Erosion demokratischer Strukturen in einigen EU-Staaten, die weniger europafreundliche Politik der Trump-Administration in den USA sowie das aggressivere Auftreten von Russland, China und der Türkei, die zunehmend auf politische Prozesse in und im Umfeld der EU (etwa im Balkan) Einfluss nehmen. Angesichts dieser Herausforderungen muss die EU Handlungsfähigkeit demonstrieren und neue Prioritäten setzen. Doch liegt hier auch eine Chance, die EU in ihrer Substanz zu stärken:

- Das weniger kooperative geopolitische Umfeld und die Angriffe auf demokratische Institutionen in einigen Mitgliedstaaten zwingen die EU dazu, ihre Grundwerte zu verteidigen. Dies erhöht den Reform- und Einigungsdruck. Somit steigen die Aussichten dafür, dass die EU auf eine solidere Basis gestellt werden kann.
- Der Austritt des UK macht den Weg frei für Reformen, die zuvor von der britischen Regierung blockiert wurden. Das trifft vor allem für die Verteidigungspolitik zu.
- Wenn frühere Selbstverständlichkeiten wie die EU-Integration, die Einhaltung demokratischer Grundwerte und die friedliche Koexistenz im eurasischen Raum plötzlich hinterfragbar werden, dürfte das auch bei den Bürgern die Einsicht erhöhen, dass die EU unverzichtbar ist.
- Zudem lässt sich im geopolitischen Kontext eine neues Narrativ ableiten, mit dem die EU die Bürger besser davon überzeugen kann, dass die EU-Integration unverzichtbar ist. Denn nur gemeinsam können die EU-Mitgliedstaaten die neuen geopolitischen Herausforderungen erfolgreich meistern und sich in der Welt des 21. Jahrhundert behaupten.
- Wohl auch vor diesem Hintergrund hat das Vertrauen in die EU in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommen. Im Jahr 2012 antworteten nur 31

¹ Dieses Kapitel ist in Teilen eng angelehnt an Busch/Matthes (2018).

Prozent der Befragten, dass sie der EU eher vertrauen, 2017 waren es immerhin 41 Prozent (Europäische Kommission, 2017a).

Um neue Stärke und Handlungsfähigkeit zu erreichen, muss die EU wichtige inhaltliche Grundfragen klären und teils auch institutionelle Weichen stellen. Ist mehr oder weniger Integration der richtige Weg und wenn ja, insgesamt oder nur in ausgewählten Bereichen. Das Weißbuch der EU-Kommission vom Frühjahr 2017 (Europäische Kommission, 2017b) hat hier mehrere Optionen aufgezeigt.

Je mehr gemeinsame Entscheidungen unter allen EU-Staaten dabei möglich sind, desto besser. Aber in manchen Bereichen haben die Mitgliedstaaten derzeit nicht kongruente oder sogar gegensätzliche Interessen. Das ist für die Weiterentwicklung in der EU ein ernstes Problem und hat die Diskussion über eine EU der verschiedenen Geschwindigkeiten und Integrationsstufen (Multispeed Europe) verstärkt.

Polen und Deutschland sind zwei der größten und damit wichtigsten EU-Staaten und können (und sollten) eine bedeutsame Rolle bei der Weiterentwicklung der EU spielen. Auch hier gelten freilich die vorigen Aussagen.

2. Deutschland und Polen: Gemeinsamkeiten und Differenzen im Überblick

Die Gemeinsamkeiten bei den Interessen zu wichtigen EU-Themen dominieren sicherlich zwischen Polen und Deutschland. Aber es gibt auch sich widersprechende Positionen in bedeutsamen Bereichen

Gemeinsame Interessen zwischen Polen und Deutschland bestehen beispielsweise bei den folgenden Themen:

- Mit Blick auf den Brexit stehen beide Regierungen hinter den Leitlinien des Europäischen Rates. Das gilt vor allem für die Untrennbarkeit der vier Binnenmarktfreiheiten und damit die besondere Rolle der Arbeitnehmerfreizügigkeit.
- Beide Staaten unterstützen grundsätzlich eine Stärkung der EU bei der Verteidigung nach außen und eine stärkere Sicherung der Außengrenzen im Zuge der Bekämpfung illegaler Migrationsströme.
- Polen und Deutschland sind mit Blick auf die Europäische Währungsunion (EWU) nicht für die Entwicklung einer Kern-EWU, wie Frankreich sie befürwortet. Deutschland setzt sich vielmehr dafür ein, bei den anstehenden Vertiefungen der Währungsintegration die Nicht-Mitglieder im Boot zu halten.
- Die Überzeugung, dass offene Märkte und marktwirtschaftliche Prinzipien vorteilhaft sind, besteht in beiden Staaten grundsätzlich. Dies gilt für die staatliche

Industriepolitik nur eingeschränkt, Handelsprotektionismus im Industriegüterbereich wird aber weitgehend abgelehnt.

- Der Binnenmarkt gilt als besondere Eigenschaft und zentraler Vorteil der Europäischen Union. Der Einsatz für dessen Weiterentwicklung ist eine wichtige Konstante in der Politik beider Regierungen.
- Die Mobilität von Arbeitskräften in Europa ist für Polen ein zentraler und unverzichtbarer Bestandteil des Binnenmarktes. Auch Deutschland setzt sich dafür grundsätzlich ein. Allerdings hat die Bundesregierung der Verschärfung der EU-Entsenderichtlinie zugestimmt. Dies ist freilich auch vor dem Hintergrund der vielfältigen Initiativen des französischen Staatspräsidenten Macron zur Stärkung der EU zu sehen. Deutschland musste hier Kompromissfähigkeit zeigen und kann dies bei der EWU-Vertiefung nur eingeschränkt tun (s. u.).
- **Divergierende Interessen** zwischen beiden Regierungen bestehen jedoch auch:
- Vor allem bei der Aufnahme von Flüchtlingen zeigen sich sehr große Unterschiede. Ähnlich wie andere östliche EU-Staaten lehnt Polen diese weitestgehend ab.
- Bei demokratischen Grundwerten wie Gewaltenteilung und Medienfreiheit bestehen unterschiedliche Ansichten über den Kurs der polnischen Regierung. Deutschland unterstützt wie Frankreich die Initiativen der EU in dieser Hinsicht.
- Bei der Zuwanderung in Sozialsysteme und den Lohnbedingungen für Arbeitnehmer gibt es auch in Deutschland Stimmen, die sich für Einschränkungen (u. a. bei Kindergeldzahlungen) und gegen ein vermeintliches Lohndumping einsetzen. Im Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung ist von einem Rahmen für Mindestlohnregelungen und für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten die Rede.
- Die Energiewende in Deutschland hat auch im polnischen Strommarkt durch Versorgungsschwankungen für Unruhe und zu gewissen Konflikten im Bereich der Energiepolitik geführt.
- Bei der Nordseepipeline Nord Stream 2 für den Gasimport aus Russland haben beide Länder unterschiedliche Interessen.
- Anhand von drei konkreten Politikbereichen wird die Debatte über die EU-Zukunft aus Sicht von Polen und Deutschland im Weiteren vertieft.

3. Verhandlungen über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen

3.1. Prioritätenverschiebung nötig im EU-Haushalt

Die Debatte über die Zukunft der EU und den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 findet statt vor dem Hintergrund der erwähnten Gefährdungen bei innerer und äußerer Sicherheit in Europa sowie der Brexit-Finanzlücke im EU-Haushalt. Nach Ansicht des Autors muss dieser Reformdruck mit Blick auf die Diskussion über den (MFR) dazu genutzt werden, die Prioritäten im EU-Haushalt aus ordnungspolitischer Perspektive neu zu ordnen:²

- Als prioritäre Aufgaben der EU werden dabei der Bereich äußere und innere Sicherheit (vor allem Verteidigungspolitik, Sicherung der Außengrenzen und Terrorbekämpfung) sowie die zukunftsorientierten und wachstumsförderlichen Bereiche Forschung, Bildung, Infrastruktur und Digitalisierung angesehen, allerdings nur, wenn hier hinreichende grenzüberschreitende Spillover bestehen. Aus ordnungsökonomischer Sicht kann und sollte die EU hier europäische öffentliche Güter anbieten. Die Finanzmittel im EU-Haushalt für diese prioritären Bereiche sollten daher deutlich aufgestockt werden.
- Bei der Agrar- und Kohäsionspolitik der EU fällt das Urteil einer ordnungspolitischen Bewertung dagegen überwiegend kritisch aus. Bei den Agrarsubventionen hat die EU weder klar nachweisbare Kompetenzen noch lassen sie sich hinreichend aus finanzpolitischer Perspektive rechtfertigen (unter Rückgriff auf die Musgrave-Funktionen der Finanzpolitik). Auch bei der Kohäsionspolitik für wohlhabendere Regionen ist eine Kompetenz der EU nicht stichhaltig begründbar. Bei der Kohäsionspolitik für ärmere Regionen ist mehr Effektivität nötig, da empirische Studien hier bislang nicht zu eindeutigen Ergebnissen kommen (Busch, 2018a). Daher sollten die im EU-Haushalt hochdotierten Aufgabenbereiche Agrar- und Kohäsionspolitik depriorisiert werden.

Durch Umschichtungen zugunsten der prioritären Aufgaben sind große Hebel verfügbar. Mit einer rund 2-prozentigen Einsparung bei den Agrarsubventionen und den Kohäsionsausgaben könnten zum Beispiel alternativ das Programm Erasmus+ verdoppelt, die Ausgaben für grenzüberschreitende Infrastruktur um die Hälfte erhöht oder die von der EU-Kommission vorgeschlagenen zusätzlichen Verteidigungsausgaben finanziert werden (Busch/Matthes, 2018).

² Dieser und die folgenden Abschnitte orientieren sich teilweise eng an Busch/Matthes (2018).

Die Vorschläge der Europäischen Kommission (2018) von Anfang Mai 2018 gehen dabei in die richtige Richtung und sehen eine begrenzte Umschichtung zugunsten vor allem von Verteidigung, Sicherheit, Forschung und Bildung (Erasmus+) und zulasten der Agrar- und Kohäsionspolitik vor. Doch sollte die EU-Kommission trotz der bereits geäußerten Proteste und der üblichen politischen Widerstände noch mutiger bei ihren Reformvorschlägen sein.

3.2. Positionierung von Deutschland und Polen

Deutschland und Polen haben mit Blick auf die vielfältigen von der MFR-Debatte betroffenen EU-Politikbereiche wie erläutert teils kongruente und teils divergente Ansichten. Beide befürworten eine Stärkung der EU nach außen und in einem begrenzten Maß auch eine Prioritätenverschiebung.

Dabei ist die Positionierung der deutschen Bundesregierung in zweierlei Hinsicht zu kritisieren. Erstens mindert sie den Reformdruck, indem sie schon frühzeitig höhere EU-Beiträge in Aussicht gestellt hat. Zweitens fehlt ihr angesichts der vielfältigen Lobbyinteressen in der Agrar- und Kohäsionspolitik offensichtlich selbst der Mut für eine grundlegende Reform der Agrar- und Kohäsionspolitik. Hier ist mehr ökonomische Ratio und Reformambition nötig.

Bei der Kürzung der Ausgaben für die Agrar- und Kohäsionspolitik steht für Polen finanziell einiges auf dem Spiel. Polen ist in absoluten Zahlen in beiden Politikbereichen mit Abstand der größte Nettoempfänger von EU-Geldern. Bei der Agrarpolitik ergibt sich ein Ausgabensaldo gegenüber dem EU-Haushalt für die Jahre 2014 bis 2017 von rund 3 Milliarden Euro, bei der Kohäsionspolitik sogar von rund 6,9 Milliarden Euro (Busch, 2018b). Vor allem die institutionellen Veränderungen bei der Agrar- und Kohäsionspolitik könnten hier relevant werden. Denn die EU-Kommission hat vorgeschlagen, die Maßstäbe für eine Verteilung der EU-Gelder zu verändern (Europäische Kommission, 2018):

- Im Rahmen eines neu zu schaffenden Mechanismus für Rechtsstaatlichkeit soll die Auszahlung von EU-Geldern nach den Vorstellungen der EU-Kommission grundsätzlich an die Einhaltung genauer zu bestimmender Kriterien geknüpft und bei Verstößen gegebenenfalls gekürzt werden können. Vor allem die Unabhängigkeit von Gerichten spielt dabei eine wichtige Rolle und wird in einen Zusammenhang damit gebracht, dass dies notwendig sei, um eine verlässliche und sachgerechte Verwendung der EU-Gelder sicherzustellen.
- Auch mit Blick auf die Ausgaben für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt soll es Veränderungen geben. Hierzu zählen die Ausgaben

des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds (KF). Die EU-Kommission schlägt hier vor, neben dem bisherigen Maßstab (relativen BIP je Einwohner) weitere Kriterien heranzuziehen. Dazu gehören unter anderem die Arbeitslosigkeit und im Besonderen die Jugendarbeitslosigkeit. Vor allem aber dürfte der Indikator Aufnahme und Integration von Flüchtlingen für Polen relevant sein.

- Es soll eine engere Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester geben.
- Bei der Kohäsionspolitik soll die Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten erhöht werden.

Darüber hinaus wird bei der Agrarpolitik ebenfalls über die Einführung einer nationalen Kofinanzierung diskutiert. Einige Experten befürworten dies mit guten Argumenten (Heinemann, 2005, 39; Busch, 2018b). Die EU-Kommission positioniert sich hier jedoch letztlich nicht konsequent genug. Zwar wurde in ihrem Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen die nationale Kofinanzierung von Direktzahlungen als eine Option genannt (Europäische Kommission, 2017c, 24). Doch bei ihren Vorschlägen vom Mai 2018 verfolgt die Kommission diesen Weg nicht konsequent weiter (Europäische Kommission, 2018).

4. Brexit

Auf den ersten Blick verfolgen Polen und Deutschland beim Thema Brexit ähnliche Ziele. Es geht beiden vor allem darum, den Binnenmarkt zu sichern. Die Untrennbarkeit der vier Binnenmarktfreiheiten ist dabei ein zentrales Petium (s. Kapitel 2). Doch auf den zweiten Blick könnten mögliche Konfliktlinien im Verlauf der Verhandlungen lauern. Das gilt vor allem bei der Frage, ob die EU auf den britischen Vorschlag für eine Freihandelszone für Waren eingehen soll oder nicht. Um das Konfliktpotenzial zu erkennen, sind einige Erläuterungen nötig (siehe zu den nächsten beiden Absätzen Matthes, 2018a).

Durch den Austritt aus dem Binnenmarkt drohen mit dem Wegfall des freien Warenverkehrs kostenträchtige nichttarifäre Handelshemmnisse. Regulatorische Übereinkommen und Regulierungsäquivalenz sind eine Voraussetzung für den gegenseitigen ungehinderten Zugang zum freien Warenverkehr und damit für die Abwesenheit kostenträchtiger nichttarifärer Handelsbarrieren. Diese bestehen aber im Handel mit Drittstaaten, die andere produktbezogene Vorschriften haben. Hier müssen EU-Firmen ihre Exportprodukte an die Regelungen im betreffenden Auslandsmarkt anpassen. Bei deutlich regulatorischen Unterschieden müssen

Produkte also kostenträchtig verändert werden. Alternativ können diese Produkte in kleineren Mengen für den Auslandsmarkt hergestellt werden, was in der Regel aufgrund wegfallender Größenvorteile zu höheren Stückkosten führt als bei einheitlicher Produktion für Heim- und Auslandsmarkt. Zudem fallen gegebenenfalls zweifache Zulassungs- und Zertifizierungskosten im Inland und Ausland an.

Im freien Warenverkehr in der EU entstehen diese Kosten durch nichttarifäre Handelshemmnisse nicht. Denn Produktvorschriften sind in zahlreichen Warengruppen ganz oder weitgehend harmonisiert oder es gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Ursprungslandprinzip). Demnach sind Produkte, die in einem EU-Land rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich auch auf anderen EU-Märkten zugelassen.

Mit Blick auf den Brexit ist fraglich, ob ein ähnliches Arrangement möglich ist. Zwar ist der Ausgangspunkt des UK deutlich besser als der von Drittländern. Denn aufgrund der EU-Mitgliedschaft hat das UK seine Produktvorschriften an die EU-Regeln angepasst und wird diese auch weitestgehend in nationales Recht übertragen, soweit das noch nicht der Fall ist. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob das UK auch in Zukunft bereit sein wird, seine Vorschriften an die sich verändernden EU-Regeln anzupassen.

Mit dem Brexit-Weißbuch hat sich die britische Regierung einen großen Schritt in diese Richtung bewegt (HM Government, 2018; Matthes, 2018b). So stellt sie in Aussicht, produktbezogene Regulierungen und Standards der EU für Waren auch in Zukunft zu übernehmen. Ebenso will sie mit Blick auf wichtige Regulierungsbereiche, die relevant für die Herstellungskosten sind (wie beim Umwelt- und Klimaschutz oder bei den Sozial- und Arbeitsstandards) mit der EU vereinbaren, das Regulierungsniveau nicht abzusenken. Dies gilt ähnlich für Kooperationen im Bereich von Wettbewerbs- und Subventionsrecht, allerdings nicht für Steuerfragen. Damit geht London auf Sorgen der EU ein, nach dem Brexit könnte das UK seine Standards senken, um die EU kostenseitig zu unterbieten. Auf dieser Basis schlägt die britische Regierung eine Freihandelszone für Waren vor, bei der keine zeitaufwendigen und kostenträchtigen Grenzkontrollen nötig wären, um britische Produkte auf die Einhaltung von EU-Vorschriften zu prüfen.

Die EU muss nun entscheiden, ob sie auf diesen Vorschlag eingeht. Vieles darin ist noch zu unkonkret und muss noch im Sinne der EU geschärft werden. Doch grundsätzlich öffnet dieser Vorschlag den Weg zu einem sehr ambitionierten Freihandelsabkommen (FHA), das über das bisher weitreichendste FHA der EU mit Kanada (CETA) hinausgehen würde (Matthes, 2018a; 2018b). Gemäß der derzeit kommunizierten Verhandlungsposition der EU erscheint ein solcher Weg aktuell nicht sehr wahrscheinlich. Gleichwohl spricht aus ökonomischer Sicht durchaus

etwas für diesen Ansatz. Denn die EU hat im Warenhandel gegenüber dem UK einen deutlichen Überschuss, dies gilt vor allem für Deutschland.

Aus verhandlungspolitischer Sicht würde das Harmonisierungszugeständnis des UK bei Produktvorschriften aber vermutlich nicht ausreichen (Matthes/Busch, 2016; Matthes, 2018a). Die Schweiz und die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) haben freien Zugang zum Warenverkehr in der EU, gewähren EU-Bürgern aber volle Personenfreizügigkeit. Dies fordert die EU auch vom UK, indem sie auf der Untertrennbarkeit der vier Binnenmarktfreiheiten für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personenfreizügigkeit beharrt. Doch wäre es theoretisch denkbar, dass das UK andere Arten von Zugeständnissen an die EU macht, etwa durch Zahlung von nennenswerten Beiträgen an die EU oder in anderen Bereichen wie Außen-, Sicherheits- oder Verteidigungspolitik.

Hier öffnet sich der eingangs erwähnte potenzielle Konflikt zwischen Polen und Deutschland. Für Polen hat die Personenfreizügigkeit sehr hohe Priorität in den Verhandlungen, Das entspricht zwar bislang auch der deutschen Position. Doch die deutsche Bundesregierung könnte versucht sein, auf den britischen Vorschlag für eine Freihandelszone für Waren einzugehen, um sich freien Zugang zum Warenverkehr im UK zu verschaffen und so den Warenhandelsüberschuss abzusichern. Dazu könnte sie möglicherweise in Brüssel darauf hinwirken, dass die EU dem UK (bei hinreichenden anderen Zugeständnissen des UK) eine begrenzte Einschränkung der Personenfreizügigkeit zugesteht, etwa beim Zugang zu Sozialleistungen für EU-Arbeitnehmer. Da dieses Thema in Deutschland und anderen westeuropäischen Staaten durchaus kritisch diskutiert wird, könnte sich so auch eine Möglichkeit für diese Länder eröffnen, mittelfristig ähnliche Einschränkungen vorzunehmen, wie sie dem UK erlaubt würden. Diese Überlegungen sind derzeit spekulativ, aber gleichwohl angesichts der Migrationsdebatte nicht vollständig auszuschließen.

5. Tiefere Integration der Europäischen Währungsunion (Kern-EWU)

Die schon länger anhaltende Debatte um die EWU-Zukunft hat in den vergangenen Monaten neue Dynamik gewonnen. So hat die EU-Kommission konkrete Vorschläge unterbreitet (Europäische Kommission, 2018). Zudem wird eine Vertiefung der EWU auch in der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg und der Eurogruppe avisiert und konkret diskutiert. Im Mittelpunkt stehen eine Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Vollendung der

Bankenunion und die Einführung eines Eurozonenbudgets, bei dem vor allem ein fiskalischer Stabilisierungsmechanismus und ein Instrument zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft und Konvergenz vorgeschlagen werden.

Während die vorgenannten Reformen nur die EWU-Mitglieder betreffen, ist der Vorschlag der EU-Kommission zur Schaffung einer Konvergenzfazilität auch für Nicht-EWU-Länder wie Polen relevant. Dabei geht es darum, nationale Reformen, die die Wettbewerbsfähigkeit und damit auch die Beitrittsfähigkeit zur EWU stärken, mit Geldern des zu schaffenden Eurozonenhaushalts finanziell zu unterstützen. Dahinter steht die auch von der deutschen Bundesregierung politisch unterstützte Tendenz, bei der weiteren EWU-Integration die Nicht-Euro-Staaten nicht außen vor zu lassen.

Wie sind diese Reformvorschläge zu bewerten? Die Einrichtung einer separaten Konvergenzfazilität nur für Nicht-Euro-Länder ist aus ordnungsökonomischer Sicht kaum zu rechtfertigen (s. Demary et al., 2018, auch zu weiteren Ausführungen in diesem Absatz). Über die Mittelvergabe sollte entschieden werden in Abhängigkeit von Qualität und Dringlichkeit der anzugehenden Reformen, ohne dabei die EU-Länder nach Kategorien einzuteilen. Außerdem erhalten die Nicht-EWU-Länder ohnehin erhebliche Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik. Es scheint sich in erster Linie um ein politisches Marketing zu handeln – und um ein Follow-up zur Rede des EU-Kommissionspräsidenten zur Lage der Union vom September 2017, in der er sich für baldige Beitritte der Euro-Beitrittskandidaten aussprach.

Zudem erscheint ein neues zentrales Instrument auf EWU-Ebene zur konjunkturellen Stabilisierung bei asymmetrischen Schocks, die ein einzelnes Land treffen, ökonomisch nicht zwingend nötig (Matthes, 2018c, auch zu den weiteren Ausführungen). Belastbarer lässt sich aber argumentieren, dass ein Hilfsinstrument nötig ist, wenn hochverschuldete Staaten, die hinreichende Krisenvorsorge betrieben haben, an einer nationalen fiskalischen Stabilisierung gehindert werden, weil der Finanzmarkt bei steigenden Fiskaldefiziten deutlich höhere Risikoprämien verlangt. Unabhängig davon ist es unverzichtbar, ein mögliches neues Hilfsinstrument gegen Moral-Hazard-Risiken und die Gefahr einer Transferunion abzusichern.

Auch darf es ein solches Hilfsinstrument nur geben, wenn ein adäquates politisches Gegengeschäft erfolgt, mit dem die Nicht-Beistandsklausel des EU-Vertrags und damit die Disziplinierungsfunktion des Finanzmarktes gestärkt wird. Hierzu ist ein staatliches Insolvenzverfahren allerdings weniger wichtig als die De-Privilegierung von Staatsanleihen in der Bankenregulierung. Ohne diese Reform bleibt die Nicht-Beistandsklausel unglaubwürdig, weil Staatsschuldenkrisen mit großer Wahrscheinlichkeit in Bankenkrisen münden, da Banken viele Staatsanleihen ihres eigenen Souveräns halten.

Literatur

- Busch, B. (2018a): "Kohäsionspolitik in der Europäischen Union – Bestandsaufnahme und Neu-orientierung", *IW-Analysen*, Nr. 121, Köln.
- Busch, B. (2018b): "Die Finanzierung der EU nach 2020: Zeit für Reformen", *IW-Analysen*, Köln, erscheint in Kürze.
- Busch, B., Matthes, J. (2018): "Neue Prioritäten für die Europäische Union – Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen", *IW-Report*, Nr. 17, Köln.
- Demary, M., Diermeier, M., Hüther, M., Jung, M., Matthes, J. (2018): "Schriftliche Stellungnahme zu einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu der Mitteilung der Europäischen Kommission Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan (Ratsdokument 15653/17)", *IW-Report*, Nr. 20, Köln.
- Europäische Kommission (2017a): "Standard-Eurobarometer 88, Herbst 2017, Umfrage von der Europäischen Kommission, Erste Ergebnisse", available at: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81149>.
- Europäische Kommission (2017b): "Weißbuch zur Zukunft Europas", available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf.
- Europäische Kommission (2017c): "Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen", available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf.
- Europäische Kommission (2018): "Ein moderner Haushalt für die Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027", *Mitteilung*, COM (2018) 321, Brüssel.
- Heinemann, F. (2005): "EU-Finanzplanung 2007–2013, Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert", Bertelsmann-Stiftung, available at: <https://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/finanzplanung.php>.
- HM Government (2018): *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, London.
- Matthes, J. (2018a): "Brexit – Was kommt auf die deutschen Unternehmen zu?", *IW-Report*, Nr. 8, Köln.
- Matthes, J. (2018b): "Neues Brexit-Weißbuch – Auf dem Weg zu einem FHA 3.0?", *IW-Kurzbericht*, Nr. 43, Köln.
- Matthes, J. (2018c): "Braucht der Euroraum ein fiskalisches Stabilisierungsinstrument? – Eine Bewertung aktueller Vorschläge", *Wirtschaftspolitische Blätter*, erscheint in Kürze.
- Matthes, J., Busch, B. (2016): "Was kommt nach dem Brexit?", *IW-Report*, Nr. 37, Köln.

Makroökonomische Stabilisierungspolitik in Polen und Deutschland seit der Transformations- und Wiedervereinigungsphase¹

Ryszard Barczyk, Horst Brezinski*

Abstract

The policy of macroeconomic stabilization plays a significant role in each economic system. Such activities have also been conducted in the Polish and German economies. The aim of this article is to compare the objectives, instruments and effects of macroeconomic stabilization policies in the Polish economy where transformation processes occurred and in the German economy during the period of reunification. On this basis an attempt is made to examine the most important determinants of those policies. The article consists of three parts. The first one contains a comparative analysis of stabilization policies. This analysis includes the aims, instruments applied and the mechanism of their operation in each of the analyzed countries. The second part discusses factors influencing the effects of stabilization measures implemented in Poland and in Germany. It concerns political-institutional factors determining the functioning of those economies and conditions resulting from transformation processes and reunification. The last part presents the most important real and nominal effects (dynamics of economic growth, situation on the labour market, inflation) which show to what extent the stabilization aims were achieved in both countries. There is one fundamental difference in the stabilization policy of both countries. This concerns the exchange rate policy.

¹ In der Bearbeitung sind teilweise Analysen und Thesen genutzt worden, die im Forschungsprojekt unter dem Titel „Banken und Konjunkturzyklen“ formuliert worden waren. Dieses Projekt wurde durch Nationales Forschungszentrum in Krakau finanziert /DEC/2011/01/B/HS4/06216/.

* Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Towaroznawstwa, Katedra Koniunktury Gospodarczej; e-mail: ryszard.barczyk@ue.poznan.pl; horst@brezinski.de.

1. Einleitung

In jedem Wirtschaftssystem wird eine makroökonomische Stabilisierungspolitik betrieben. Ihr Anwendungsbereich und vor allem die erreichten Effekte werden aus neoklassischer und keynesianischer Sicht unterschiedlich interpretiert (Wagner, 2014, S. 37). Die Stabilisierungsmaßnahmen waren und werden sowohl in der polnischen und der deutschen Volkswirtschaft umgesetzt.

Ziel der Arbeit ist daher eine vergleichende Analyse von Zielen, der angewandten Instrumente und der Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen in der polnischen Volkswirtschaft, in der Transformationsprozesse stattgefunden haben, und in der deutschen Volkswirtschaft während der Zeit des Wiedervereinigungsprozesses durchzuführen. Auf dieser Basis wird versucht, die wichtigsten Determinanten der Stabilisierungsmaßnahmen in beiden Ländern zu prüfen und deren Konvergenz- oder Divergenzgrad zu bestimmen.

Die Studie besteht aus drei Teilen. Der erste Teil enthält eine vergleichende Analyse der Stabilisierungspolitik, die auf der Ebene der Ziele und eingesetzten Instrumente in beiden betroffenen Ländern durchgeführt wurde. Im zweiten Teil werden Faktoren besprochen, die die Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen in Polen und Deutschland beeinflussen. Unter anderem werden hier politisch-institutionelle Faktoren analysiert, die sich aus den Transformationsprozessen in Polen und aus der Vereinigung der ost- und westdeutschen Volkswirtschaft ergeben. Im letzten Teil werden die wichtigsten realen und nominalen Effekte dargestellt (Dynamik des Wirtschaftswachstums, Situation auf dem Arbeitsmarkt, Inflation), die den Erreichungsgrad der Stabilisierungsziele in beiden Ländern zeigen. Deutlich wird gezeigt, dass die Einbeziehung der außenwirtschaftlichen Ziele und außenwirtschaftlichen Instrumente von entscheidender Bedeutung ist und damit auch ein Beitrag geleistet zu der Frage, wie schnell soll Polen der Eurozone beitreten.

2. Ziele und Instrumente der makroökonomischen Stabilisierung in den beiden Ländern

Im Zuge der Durchführung der Wirtschaftspolitik, setzt der Staat ein hierarchisches System von Zielen, unter denen die sozial-politischen Ziele die wichtigste Rolle spielen. Ihre Erreichung ist unter anderem dann möglich, wenn unmittelbare Wirtschaftsziele erreicht werden (Dobias, 1980, S. 84–101). Eine der wichtigeren

Aufgaben, die in neuerer Zeit von den staatlichen Institutionen kurz- und mittelfristig wahrgenommen werden, ist die makroökonomische Stabilisierungspolitik. Sie umfasst sämtliche Maßnahmen zur Schaffung von Bedingungen und zur Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, d.h. die Bekämpfung oder Abschwächung der Auswirkungen der kurz- und mittelfristigen Änderungen der wirtschaftlichen Aktivität. Ihre Hauptaufgabe ist es nicht, den Schwankungen der einzelnen Elemente der Wirtschaft entgegenzuwirken, sondern dafür zu sorgen, dass sich diese Schwankungen aufheben und nicht einander verstärken (Despres u.a., 1975, S. 41–42). Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, §§ 8ff.) ist das Stabilisierungsziel sehr umfassend für alle Mitgliedsländer festgehalten (Bösch 2017, S. 270).

Ein so formuliertes allgemeines Ziel bedeutet den Idealzustand, wo eine optimale Situation in der Volkswirtschaft gegeben ist, aber das in der realen Wirtschaftspolitik relativ wenig nützlich ist. Beim Versuch es an die Bedingungen der wirtschaftlichen Realität anzunähern, kann man feststellen, dass es die Aufgabe der Stabilisierungspolitik ist, darauf hinzuwirken, dass unter den Bedingungen des Marktsystems ein hohes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, ein stabiler Geldwert, ein hoher Beschäftigungsstand, und unter den Bedingungen einer offenen Wirtschaft ein außenwirtschaftlicher Gleichgewicht erreicht wird (Barczyk, 2004, S.16). Auf diese Art und Weise entstand ein Viereck von Stabilisierungszielen, das oft um zusätzliche Elemente ergänzt wird. Dazu gehört eine gerechte Verteilung des Nationaleinkommens und des Kapitals, ökologisches Gleichgewicht (Mussel, Pätzold, 2008, S. 22) und/oder ein ausgeglichenes Budget des Staates (Kołodko, 1993, S. 46).

Bei der Analyse der oben genannten Stabilisierungsziele kann man feststellen, dass es nur möglich ist, eine hohe Dynamik des Wirtschaftswachstums zu erreichen, u.a. wenn die Amplitude der Konjunkturschwankungen eingeschränkt wird, also in einer Situation der Vollbeschäftigung mit einer niedrigen Inflationsrate. Daher ist man oft der Meinung, dass in einer geschlossenen Wirtschaft ein hoher Beschäftigungsstand und die Stabilisierung des Geldwertes die wichtigste Stabilisierungsrolle spielen (Cassel, Thieme, 1997, S. 96).

Die Ziele der makroökonomischen Stabilisierungspolitik in Deutschland sind denen ähnlich, die in den meisten anderen Marktwirtschaften formuliert wurden und dieses sogenannte magische Viereck der Stabilitätspolitik bilden (Kulesa, 2018, S. 45). Im Juni 1967 wurde dies im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967) ausformuliert, in dem festgehalten wurde, dass: „...wirtschaftspolitische und andere finanzpolitische Maßnahmen haben das

gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten, und im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung Folgendes zu erreichen:

- ein stabiles Preisniveau,
- einen hohen Beschäftigungsstand,
- ein angemessenes Wirtschaftswachstum,
- ein ausenwirtschaftliches Gleichgewicht”.

Leider gibt es in Polen keine ähnliche Rechtslage wie in Deutschland, weil in Polen kein Stabilisierungs- und Wachstumsgesetz entstanden ist. Stabilisierungsziele werden nur in Rechtsakten formuliert, die einzelne Stabilisierungsinstrumente betreffen. In dem am 31.01.1989 verabschiedeten Gesetz über die Polnische Nationalbank wurde festgehalten, dass das Ziel der Zentralbank: „...vor allem die Stärkung der polnischen Währung” ist. Im April 1997 wurde in Polen eine neue Verfassung und auf ihrer Grundlage am 29.08.1997 ein neues Gesetz über die polnische Nationalbank (in Kraft seit 1.01.1998) verabschiedet. Es setzte voraus, dass „... das Ziel der polnischen Nationalbank die Aufrechterhaltung der Preisstabilität, bei gleichzeitiger Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Regierung ist, soweit dadurch das Primärziel der polnischen Nationalbank nicht eingeschränkt wird” (Gesetz über die polnische Nationalbank, 1998).

In der Stabilisierungspolitik werden auch in Polen fiskalpolitische Maßnahmen eingesetzt. Leider wurde in den in der Vergangenheit angenommenen rechtlichen Lösungen nicht eindeutig formuliert, welche Stabilisierungsziele mit Hilfe fiskalpolitischer Maßnahmen zu erreichen sind. Der polnische Nationalökonom S. Owsiak formulierte detaillierte folgende Ziele in diesem Bereich, (Owsiak, 2005, S. 361):

- Schaffung von Bedingungen für eine Steigerung der Auslastung der Produktionskapazität der Wirtschaft;
- Erhöhung der Einnahmen durch Optimierung der Steuereinnahmen;
- Verringerung der Amplitude von Schwankungen des Konjunkturzyklus;
- Senkung der Arbeitslosenquote und Streben nach einer Erhöhung der Zahl neuer Arbeitsplätze;
- Verringerung der Einkommensungleichheiten, die durch den Marktmechanismus entstehen;
- Begrenzung der negativen Folgen der Diversifizierung von Einkommen der Marktteilnehmer, die ihre Gewinne maximieren.

Wie aus den vorstehenden Ausführungen folgt, sind die in beiden Staaten akzeptierten Ziele der makroökonomischen Stabilisierung im Allgemeinen übereinstimmend. Die diesbezüglich bestehenden Unterschiede betreffen die Art und Weise und die Form ihrer Implementierung. In der Wirtschaft Deutschlands wurden sie einheitlich und eindeutig in einem vor 50 Jahren verabschiedeten Rechtsakt

niedergeschrieben. In Polen gibt es kein umfassendes Gesetz, welches die Stabilisierungsfragen regeln würde. Partielle rechtliche Ausführungen gibt es im Gesetz betreffend der Geldpolitik, während die Stabilisierungsziele in den Rechtsvorschriften bezüglich der Steuerpolitik allgemein formuliert sind und ihr Vorhandensein oft nur aus dem Kontext der betreffenden Bestimmung herzuleiten ist. In beiden Ländern wurden die Ursachen und Konsequenzen der letzten weltweiten Finanzkrise zu wenig berücksichtigt.

In der Literatur zur Durchführung der makroökonomischen Stabilisierungspolitik kann man verschiedene Klassifikationen finden, sowohl Klassifikationen der geldpolitischen als auch fiskalpolitischen Instrumente. Unter den im Binnenmarkt eingesetzten Instrumenten, die zur ersten Gruppe gehören, unterscheidet die Deutsche Bundesbank (Pätzold, 1991, S. 111):

- Maßnahmen zur Beeinflussung der Zinssätze (Zinspolitik),
- Maßnahmen zur Gestaltung der Liquidität der Geschäftsbanken (Liquiditätspolitik),
- Maßnahmen zur Beeinflussung der Geldmengenänderungen (Geldmengepolitik).

Unter den geldpolitischen Instrumenten, die von der Zentralbank im deutschen Binnenmarkt eingesetzt werden, sind die Instrumente der Offenmarktpolitik, der Refinanzierungspolitik, der Mindestreservepolitik und der Einlagenpolitik zu unterscheiden (Pätzold, 1991, S. 111). Mit der Delegation der Geldpolitik an die Europäische Zentralbank (EZB) haben die geldpolitischen Instrumente eine Erweiterung erfahren durch die Anforderung an notenbankfähige Sicherheiten sowie die „Outright Geschäfte“ (Bösch, 2017, S.115f.).

Sehr ähnliche Instrumente wie in der deutschen Wirtschaft wurden und werden in Polen unter den Transformationsbedingungen eingesetzt. Das Gesetz über die polnische Nationalbank vom 29.08.1997 sieht folgende geldpolitische Instrumente vor:

- Offenmarktoperationen,
- Mindestreserve,
- Refinanzierungskredite (Wechseldiskont und –rediskont),
- Annahme von Einlagen der Geschäftsbanken.

Die zweite Gruppe von Instrumenten der makroökonomischen Stabilisierungspolitik sind fiskalische Instrumente, die im engeren Sinne Folgendes umfassen (Owsiak 2005, S. 361):

- Haushaltsausgaben für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen,
- Dynamik und Struktur der Ausgaben für Transferzahlungen,
- Änderungen in der Steuerpolitik.

Die Haushaltsausgabenpolitik spielt deshalb eine wichtige Stabilisierungsrolle, weil sie direkt die Änderungen der Nachfrage bestimmt, und zwar nicht nur nach Konsumgütern, sondern auch nach Investitionsgütern. Änderungen der Verbrauchsnachfrage sind vorrangig sozialer Natur und haben einen verhältnismäßig geringen Einfluss auf Änderungen der wirtschaftlichen Aktivität, wobei die Stärke ihrer Einwirkung auf die Verbrauchsnachfrage in hohem Maße von der marginalen Konsumneigung und der Importnachfrage abhängt. Die Nachfrage nach Investitionsgütern wird durch Haushaltsausgaben für Sachgüter und durch Subventionen gestaltet. Dieser Einfluss ist direkter, denn in diesem Falle entstehen keine Ersparnisse, die die Investitionsnachfrage modifizieren könnten. Jedoch auch hier entstehen gewisse Barrieren in der geführten Stabilisierungspolitik (Pätzold, 1991, S. 152). Ein stabilisierendes Element der Haushaltsausgaben sind auch die Transfers an einzelne Wirtschaftsteilnehmer. Dieses fiskalpolitische Instrument ist flexibler zu handhaben als Investitionsausgaben. Die Möglichkeiten, diese zu erhöhen, sind allerdings durch die Situation des Staatshaushaltes begrenzt. So existiert z. B. in Deutschland seit 2009 das Konzept einer Schuldenbremse (Clement, Terlau, Kiy 2013, S. 270).

Die als Stabilisierungsinstrument eingesetzte Steuerpolitik, ist in einer Marktwirtschaft auf die Einkünfte der Verbraucher, sowie die der Investoren oder auf ihre wirtschaftliche Aktivität ausgerichtet. Ihr Einfluss auf die Einkünfte der Verbraucher ist allerdings indirekt und kann durch die Einführung von zusätzlichen Steuerlasten oder Steuerbefreiungen oder durch die Änderung der Steuersätze auf erworbene Verbrauchsgüter, z.B. der Mehrwertsteuer oder der Verbrauchssteuer ausgeübt werden. Durch die Steuerpolitik können die Staatsbehörden auch die Nachfrage nach Investitionsgütern beeinflussen. Ein wichtiges hier eingesetztes Instrument sind Investitionsprämien, die darin bestehen, dass den Unternehmen ermöglicht wird, die für Investitionen ausgegebenen Beträge von der Besteuerungsgrundlage abzuziehen. Sogenannte unvollständige Investitionsprämien betreffen nur die Unternehmen, die Gewinne erzielen, wohingegen die vollständigen Investitionsprämien alle Unternehmen betreffen, unabhängig von ihrem erreichten Jahresergebnis. Im Zuge der Umsetzung der Steuerpolitik kann der Staat auch die Entstehung von Investitionsfonds in Unternehmen zulassen. Sie werden aus dem erwirtschafteten Gewinn gebildet und auf speziell hierfür eingerichteten Konten gesammelt und in der Phase einer niedrigen wirtschaftlichen Aktivität in Anspruch genommen (Teichmann, 1988, S. 247–251).

Die stabilisierungspolitischen Instrumente, die in den Volkswirtschaften Deutschlands und Polens eingesetzt werden, sind sich ähnlich. Diese Feststellung betrifft in relativ hohem Maße die geldpolitischen Instrumente. Polen gehört zwar nicht zum Euro-Währungsgebiet, aber die von der polnischen Nationalbank

eingesetzten Instrumente sind mit den Instrumenten übereinstimmend, die von der EZB in Ländern der Eurozone eingesetzt werden. Erst seit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise von 2008 hat sich in der Eurozone mit der schrittweisen Etablierung von Outright-Ankaufsprogrammen eine wesentliche Veränderung ergeben. Diese „Outright Monetary Transactions“ (OMT) haben mittlerweile zu einer enormen Ausweitung der Liquidität geführt in einer Größenordnung von mehr als 2500 Mrd. Euro. Ähnlich, aber nicht identisch sind auch die Maßnahmen der Fiskalpolitik, die in beiden Ländern eingesetzt werden. Ihre Reichweite, die Höhe der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und vor allem die Stabilisierungseffekte hängen ab von den Finanzergebnissen im Bereich des Haushalts und des öffentlichen Schuldenstands. Die Stabilisierungswirkung der öffentlichen Ausgaben in der polnischen Wirtschaft hängt jedoch ab von der Höhe und Struktur der Einnahmen. Der Synchronisationsgrad von fiskalischen Instrumenten ist allerdings in beiden Ländern niedriger, denn bisher wurde dies durch die gemeinsame EU-Fiskalpolitik nicht geregelt.

3. Institutionelle Gegebenheiten für die Umsetzung der Stabilisierungspolitik in Polen und Deutschland

Ziele, Instrumente sowie der Mechanismus ihrer Stabilisierungswirkung und die in den betroffenen Ländern gewonnenen Ergebnisse waren und sind durch verschiedene interne und externe Faktoren bedingt. In der ersten Gruppe kam die wichtigste Rolle den politisch-institutionellen Veränderungen zu, die in Polen durch die Wirtschaftstransformation und in Deutschland durch den Wiedervereinigungsprozess gebildet wurden. Eine wichtige Rolle haben auch interne Determinanten gespielt, die das Niveau und den Charakter der Entwicklungsprozesse in beiden Ländern bestimmt haben. Unter den externen Faktoren, die die Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen determiniert haben, haben die Prozesse der europäischen Wirtschaftsintegration und der Ausbruch der weltweiten Finanzkrise im Jahre 2008 eine wichtige Rolle gespielt.

3.1. Systemtransformation in Polen

Unter den in der Wirtschaft Polens auftretenden internen Faktoren, die sich auf Stabilisierungsmaßnahmen auswirken, spielte der im Jahre 1989 begonnene Transformationsprozess eine wichtige Rolle. Das als Balcerowicz-Plan bekannte

Wirtschaftsprogramm bestand aus zwei gesonderten Maßnahmen (Bałtowski, Miszewski, 2006, S. 182):

- laufende Maßnahmen zur Liberalisierung und Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts, vor allem zur Eindämmung der Inflation,
- langfristige Systemumwandlungen, im Laufe derer eigentumsbasierte Marktinstitutionen aufgebaut werden.

Mit der Durchführung des Stabilisierungsprogramms wurde unter den Bedingungen einer sehr schwierigen Wirtschaftslage begonnen, die in der Literatur als „Große Transformationsdepression“ bezeichnet wird (Bałtowski, Miszewski, 2006, S. 184).

Im Prozess der makroökonomischen Stabilisierung, vor allem im Prozess der Beeinflussung der Inflation, wurden sowohl geldpolitische als auch fiskalpolitische Instrumente eingesetzt. In der Geldpolitik, die in der Transformationszeit umgesetzt wurde, lassen sich drei Perioden unterscheiden (Bałtowski, Miszewski, 2006, S. 266). Die erste Periode umfasste die Jahre 1989–1992, in denen administrative Beeinflussungsmethoden vorherrschten. Der zweite Zeitraum erstreckte sich auf die Jahre 1993–1997 und in dieser Zeit führte die Zentralbank schrittweise standardmäßige Beeinflussungsinstrumente ein. Der dritte Zeitraum begann zum Zeitpunkt der Änderung der Bankgesetze und der Ernennung des Rates für Geldpolitik. Der erste Zeitraum wurde im Januar 1989 mit der Verabschiedung des neuen Bankrechts und des Gesetzes über die Polnische Nationalbank (Bankrecht 1989; Gesetz über die Polnische Nationalbank 1989) eingeleitet.

Der nächste Schritt im Prozess der Umsetzung der Geldpolitik war eine Veränderung der Einstellung der Zentralbank zur Implementation dieser Politik. In den ersten Transformationsjahren war die Hauptstrategie der Geldpolitik die „Stärkung der polnischen Währung“ und das Hauptinstrument war die administrativ festgelegte Allokation von Krediten und die Geldmengensteuerung. In den darauffolgenden Jahren gab es Versuche, die Geldmengensteuerung durch einen Anstieg der Offenmarktgeschäfte zu verbessern. Zunächst diente die Geldpolitik der Kontrolle der Mengenziele, vor allem der Liquiditätsreserven der Geschäftsbanken und ab 1994 wurde versucht, sie für die Zinssatzkontrolle zu verwenden.

Im April 1997 wurde eine neue Verfassung der Republik Polen verabschiedet, die als ein neues Organ der Zentralbank den Rat für Geldpolitik (RPP) ins Leben rief und ihn mit größeren Zuständigkeiten im Bereich der Geldpolitik ausstattete. Dieses Organ wurde vorrangig u.a. mit dem Ziel eingeführt, die Höhe der Zinssätze, die Grundsätze zur Gestaltung der Mindestreserve und der Offenmarktgeschäfte festzulegen. Diese Befugnisse waren eine wesentliche Änderung der Art

und Weise, wie geldpolitische Entscheidungen getroffen werden. Im Jahre 1997 beschloss der RPP, dass die bisherige Politik fortgesetzt wird, und die Strategie der direkten Inflationssteuerung und das Zwischenziel – die Gestaltung der Geldmenge – und das operative Ziel die kurzfristigen Zinssätze sein werden. In den darauffolgenden Sitzungen beschloss der Rat, dass das Grundprinzip der Umsetzung der Geldpolitik direkte Inflationssteuerung ist, und die Basiszinssätze der Zentralbank der Lombard- und der Diskontsatz sind. Es wurde auch angenommen, dass die Hauptzielsetzung der Geldpolitik die Stabilisierung der Inflation auf einem niedrigen Niveau von 2.5% mit einer zulässigen Schwankungsbreite von $\pm 1\%$ sein sollte.

Die Veränderungen des Haushaltssystems, die Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts durchgeführt wurden, waren eines der wichtigen Elemente des Transformationsprozesses in der Wirtschaft Polens. Wenn man dies zeitlich strukturiert, kann man fünf Etappen des Aufbaus eines neuen Systems in Polen unterscheiden (Owsiak, 2005, S. 472). In dem neu entstehenden Steuersystem wurden diskretionär funktionierende, indirekte Steuern eingeführt. Unter ihnen spielte die Mehrwertsteuer und die Verbrauchssteuer die wichtigste Rolle. In der Gruppe von Steuern, die Merkmale von automatisierten Instrumenten aufweisen, herrschten direkte Steuern vor, darunter die Einkommenssteuer (PIT) und die Körperschaftsteuer (CIT).

Indirekte Steuern wurden in der dritten Etappe des Aufbaus eines Steuersystems in Polen eingeführt (Gesetz über die Mehrwertsteuer, 1993). Diese Steuer ist für die Gestaltung der öffentlichen Einnahmen in Polen von zentraler Bedeutung und spielt gleichzeitig eine Stabilisierungsrolle im Bereich der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Der EU-Beitritt Polens im Jahre 2004 hat es erforderlich gemacht, die Mehrwertsteuer umzugestalten. Aus diesem Grund ist am 01.05.2004 das neue Gesetz über die Mehrwertsteuer in Kraft getreten, welches die in der EU angewandte 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie berücksichtigte (Mehrwertsteuergesetz 2004). In der Zeit nach dem 1.05.2003 gab es in Polen 36 Novellierungen des Mehrwertsteuergesetzes.

Die Verbrauchssteuer, die in Polen 1993 eingeführt wurde, wird beim Einkauf von besonderen Gütern gezahlt und wirkt sich vor allem auf die Warenpreise aus, wobei sie unabhängig von anderen Steuern gezahlt werden muss (Mehrwertsteuer- und Verbrauchssteuergesetz, 1993). Die Verbrauchssteuersätze sind flexibel und die Befugnis zu ihrer laufenden Festsetzung hat das Finanzministerium, das im Wege einer Verordnung die Beträge oder Prozentsätze festsetzt. Der Beitritt Polens zur EU hatte eine Änderung des Verbrauchssteuersystems zur Folge (Verbrauchssteuergesetz, 2004).

In der Transformationsphase entstand in der Wirtschaft Polens nicht nur ein System indirekter Steuern, sondern auch ein System direkter Steuern, unter denen die in den Jahren 1991–92 eingeführte Einkommenssteuer (PIT) und Körperschaftssteuer die zentrale Rolle spielten (Einkommenssteuergesetz, 1991; Körperschaftssteuergesetz, 1992).

Die Einkommenssteuer zeichnet sich durch objektive und personelle Universalität aus. Gleichzeitig ermöglicht ihre Anwendung die Erreichung von nichtfiskalischen Zielen. Die Einkommenssteuersätze wurden im Laufe der Zeit angepasst. In den Jahren 1992–93 galt ein sanft progressiver Dreistufentarif von 20%, 30% und 40% für Personen, die einer bestimmten Einkommensgrößenordnung zuzuordnen sind. Im Jahre 1994 ist der Einkommenssteuersatz gestiegen. Die Steuersätze wurden auf 21%, 33% und 45% erhöht, was zu einem Anstieg der Progressivität führte. Im Jahre 1997 fand eine Herabsetzung der Steuersätze auf 20%, 32% und 44% statt. Diese wichen jedoch von denjenigen ab, die im Jahre 1992 galten. Ab dem Jahr 2009 bis jetzt gibt es in der polnischen Volkswirtschaft nur noch zwei Einkommenssteuersätze, die 18% und 32% betragen.

Die Reform der Einkommenssteuer ergab sich aus einer besonderen Rolle dieser Steuer im Wirtschaftssystem. Der Regelsteuersatz der Körperschaftssteuer betrug in den Jahren 1992–1996 40% und wurde im Jahre 1997 auf 38% reduziert, wobei er linearen Charakter hatte. Dieser Prozess wurde im Jahre 2004 beendet, als er radikal auf 19% gekürzt wurde und dieser Steuersatz gilt bis zum jetzigen Zeitpunkt.

Aus den hier vorgestellten Bemerkungen zu den Änderungen im Bereich der zentralen Steuern geht hervor, dass unter den Bedingungen der sich in den polnischen öffentlichen Finanzen wiederholenden Krisenerscheinungen die eingeführten Änderungen vor allem die Bemühungen um eine Reduktion des Haushaltsdefizits und eine Verringerung des öffentlichen Schuldenstands charakterisierten. Der Fokus dieser Maßnahmen lag auf den Haushaltsausgaben und weniger Aufmerksamkeit wurde der Verbesserung von Effekten der Steuereinnahmen gewidmet. In der Struktur der Haushaltsausgaben herrschten die mit der Erreichung sozialpolitischer Ziele verbundenen Fragen vor, wobei den wirtschaftsstabilisierenden Maßnahmen wesentlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

3.2. Wiedervereinigungsprozesse in Deutschland

Die Wiedervereinigungsprozesse wurden unter den Bedingungen einer sehr schwierigen internen sozialpolitischen Situation eingeleitet. Seit Mai 1989 begann der Exodus der Einwohner Ostdeutschlands und die Feierlichkeiten zum

40-Jahresjubiläum zur Gründung des ersten deutschen Arbeiterstaates fielen mit zahlreichen Demonstrationen zusammen, deren Teilnehmer die Parole „Wir sind das Volk“ ausstießen. Gleichzeitig waren in Polen und in anderen Ländern Systemtransformationsprozesse im Gange. Unter diesen Umständen wurde am 18. Mai 1990 der Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der BRD und der DDR unterzeichnet, der am 1. Juli 1990 in Kraft trat. Der Vertrag setzte u.a. voraus, dass auf dem Gebiet Ostdeutschlands eine soziale Marktwirtschaft und die Deutsche Mark eingeführt wurde, sowie generell private Eigentumsrechte etabliert wurden und marktwirtschaftliche Wettbewerbsgrundsätze eingeführt wurden, Preise liberalisiert und Monopole aufgehoben wurden. Der auf dieser Grundlage vorbereitete Einigungsvertrag trat am 3. Oktober 1990 in Kraft und bedeutete die Ausweitung des Geltungsbereichs der BRD-Verfassung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, führte im weiteren Verlauf zur Verlegung der Hauptstadt des wiedervereinigten Staates nach Berlin sowie zur Übernahme der Schulden und des Vermögens der ehemaligen DDR durch die BRD (Zawilska-Florczuk, Ciechanowicz, 2011, S. 13).

In dem ersten Jahr nach der Wiedervereinigung, d.h. im Jahre 1991, stieg die Arbeitslosigkeit rasch an (auf mehr als 2 Mio. Personen), obwohl im Jahre 1990 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR 110 Tsd. neue Firmen entstanden. Ca. 70% der Beschäftigten verloren ihren ursprünglichen Arbeitsplatz und nur die Hälfte von ihnen fand eine neue Beschäftigung. Durch verschiedene arbeitspolitische Maßnahmen gelang es die offene Arbeitslosenquote auf unter 25% zu senken. Ein massives Missverhältnis bestand auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärke der beiden Länder, denn das BIP Ostdeutschlands betrug 207,9 Mrd. EUR im Jahre 1989, während es sich im Falle Westdeutschlands auf 1399,5 Mrd. EUR belief (Zawilska-Florczuk, Ciechanowicz, 2011, S.14). Das Pro-Kopf-BIP in der DDR stellte 44% des BIP-Niveaus der BRD dar (2010 stellte das Pro-Kopf-BIP der neuen Bundesländer 70% des BRD-Niveaus dar). Die Modernisierung der Infrastruktur bedeutete eine schnelle Entwicklung der Bauwirtschaft dank der Modernisierungszuschüsse für die Ostdeutschen Bundesländer und dank der Einführung von Steuervergünstigungen bei Investitionen.

In dem Wiedervereinigungszeitraum stammten die Mittel für die Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur aus verschiedenen Quellen. Die erste von ihnen war der in den Jahren 1990–1994 errichtete Fonds „Deutsche Einheit“. In den darauffolgenden Jahren wurde er durch Solidaritätspakte ersetzt. Der erste von ihnen, der in den Jahren 1995–2004 galt, war hauptsächlich für die Angleichung der Infrastruktur vorgesehen. Eine ähnliche Rolle spielte der zweite Solidaritätspakt, der im Jahre 2005 in Kraft trat und bis 2019 gelten wird. Der Gesamtbetrag

der Zuschüsse für die Wirtschaft der ehemaligen DDR belief sich in den Jahren 1990–2009 auf etwa 1,3 Bio. EURO (Zawilska-Florczuk, Ciechanowicz, 2011, S. 9). Eine weitere Quelle der Finanzierung der Wiedervereinigung waren in den Jahren 1994–1999 die Transferzahlungen der Europäischen Union. Bis Ende 2013 erhielten die neuen Bundesländer über 16,5 Mrd. EUR. Die Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft durch die Treuhandanstalt erwies sich als sehr umstritten. Die Tätigkeit dieser Anstalt betraf über 8 Tsd. Firmen, in denen etwa 4,1 Mio. Personen beschäftigt waren, und etwa 2,5 Mio. Hektar landwirtschaftliche Flächen. Nach ihrer Auflösung im Jahre 1994 entstand eine Schuld in Höhe von mehr als 125 Mrd. EUR.

Es kann festgestellt werden, dass die in der Wiedervereinigungszeit verfolgte Fiskalpolitik vor allem in der Gestaltung der Haushaltsausgaben bestand. Die Investitionsausgaben waren höher als die konsumtiven Ausgaben (z. B. Sozialhilfe). In dieser Zeit wurden auch Steuervergünstigungen gewährt, die mit den Modernisierungsprozessen verbunden waren.

Die Geldpolitik, die auf dem Gebiet des wiedervereinigten Deutschlands geführt wurde, setzte vor allem – im Einklang mit der EZB-Politik, wirtschaftliche Instrumente ein, die mit der Offenmarktpolitik, der Refinanzierungspolitik, der Mindestreservpolitik und der Einlagenpolitik verbunden waren. Eine wesentlich geringere Rolle spielten administrative Instrumente, die die Politik der direkten Einwirkung betrafen.

Insgesamt man aber den Wiedervereinigungsprozess in Deutschland als ein gewaltiges Konjunkturprogramm bezeichnen, das die strukturellen Unterschiede zwischen beiden Teilen nicht entscheidend abbaute bzw. teilweise noch verschärfte.

Erst die ab 2007 einsetzende weltwirtschaftliche Wirtschafts- und Finanzkrise offenbarte die fortbestehende Notwendigkeit einer Stabilitätspolitik.

4. Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen in der realen und nominalen Sphäre in beiden Ländern

Die unter den Bedingungen des Systemwandels erreichten Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen, die in den Volkswirtschaften Polens und Deutschlands geführt wurden, umfassen sowohl die reale als auch die nominale Sphäre. In ersterer wurden die Folgen analysiert, die die Änderungen der wirtschaftlichen Aktivität und Änderungen auf dem Arbeitsmarkt betreffen. Die nominale Sphäre wird durch dynamische Verbraucherpreisindizes charakterisiert, die die Inflationsprozesse widerspiegeln.

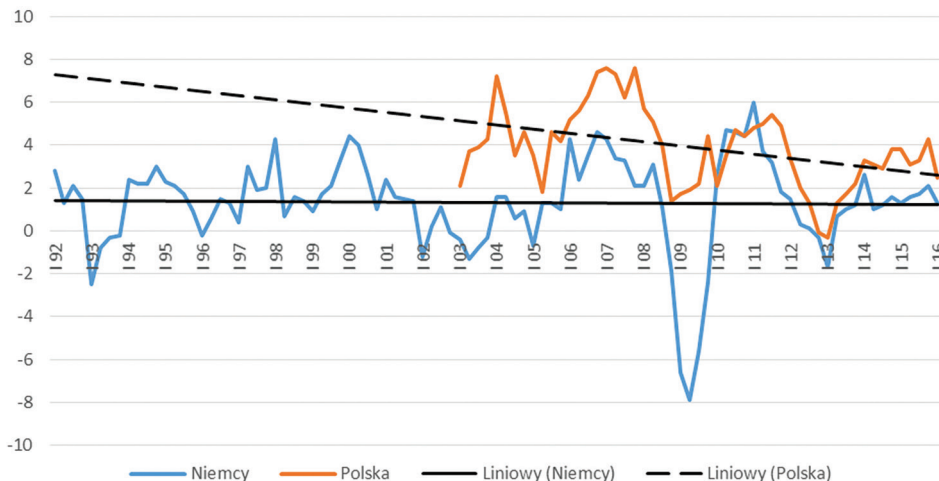
In diesen Analysen gab es formell-statistische Probleme, die nicht nur mit dem Zugang zu statistischen Daten in den gewünschten Zeitabschnitten verbunden waren, sondern auch daraus resultierten, dass ihre volle Vergleichbarkeit für die Volkswirtschaften Polens und Deutschlands sichergestellt werden musste. Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden, wurden für analytische Studien die für die EU-Länder einheitlichen, von Eurostat veröffentlichten Zeitreihen herangezogen. Die Änderungen der wirtschaftlichen Aktivität und die entstandenen Stabilisierungseffekte werden in den vierteljährlichen Reihen der dynamischen BIP-Indexe widergespiegelt (analoges Vorjahresquartal = 100) und zu Marktpreisen aggregiert. Leider werden solche Daten für die Wirtschaft Polens erst ab dem 1. Quartal 2003 und für die Wirtschaft Deutschlands ab dem 1. Quartal 1992 erhoben. Die Richtwerte, die die reale Sphäre charakterisieren (Arbeitsmarkt), sind jährliche Daten zur Arbeitslosenquote für beide Länder. Vergleichbare Zeitreihen werden für Polen seit 1997 und für Deutschland seit 1994 veröffentlicht. Die nominale Sphäre wird durch Mittelwerte der harmonisierten Verbraucherpreisindexe charakterisiert, die für Polen seit 1997 und für Deutschland seit 1996 erhoben werden.

Die Vergleichsanalyse der Stabilisierungsmaßnahmen in den betroffenen Ländern bestand in der Schätzung von Parametern der Trendfunktion für die BIP-Daten. Es wird angenommen, dass diese Schätzungen die Dynamik des Wirtschaftswachstums zeigen und die Abweichungen vom Trend die Amplitude und die Länge der auftretenden Konjunkturschwankungen. Die kurzfristige Situation auf dem Arbeitsmarkt wird mit Hilfe von Arbeitslosenquoten-Indices dargestellt und langfristige Entwicklungen mit Hilfe von Parametern der Trendfunktion. Kurz- und langfristige Inflationsentwicklungen werden durch Mittelwerte der harmonisierten Verbraucherpreisindexe und Parameter der Trendfunktion dargestellt.

Wie der Abbildung 1. zu entnehmen ist, war die BIP-Dynamik in Polen höher als in Deutschland, was darauf hinweist, dass die Wirtschaftswachstumsrate in Polen höher war. In beiden Fällen gab es relativ deutliche Änderungen der wirtschaftlichen Aktivität. In beiden Ländern wurde in den Jahren 2004–2005 ein Abschwung festgestellt und ein besonders tiefer Konjunkturzusammenbruch trat in der Wirtschaft Deutschlands in den Jahren 2007–2009 ein, denn in diesem Zeitraum gingen die Werte der Indexe zurück.

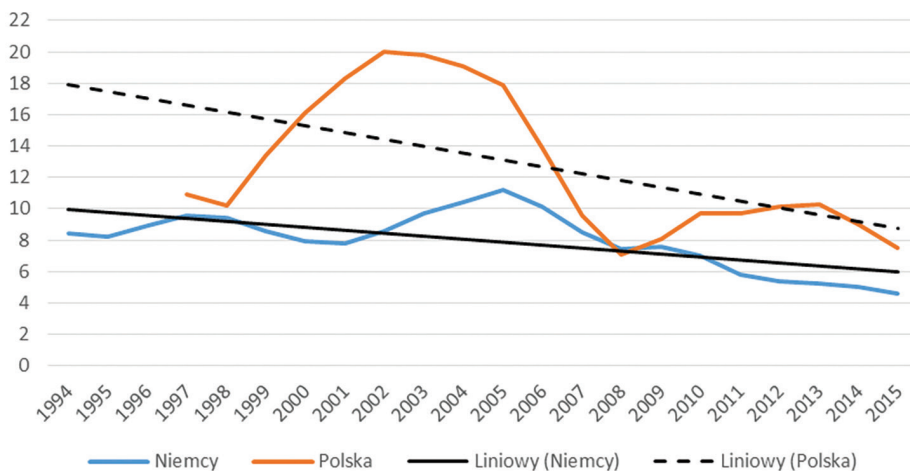
Dies deutet darauf hin, dass die weltweite Finanzkrise eine stärkere Verschlechterung der Konjunktur in Deutschland als in Polen zur Folge hatte, denn die Amplitude der Rezession in Polen war niedriger (die Werte der Indexe gingen zwar zurück, sie waren aber positiv). In beiden Ländern trat eine Abschwächung der wirtschaftlichen Aktivität in den Jahren 2011–2013 auf und in den Folgeperioden war die BIP-Dynamik in Polen ein wenig höher als in Deutschland.

Abbildung 1: Vierteljährliche BIP-Kettenindexe zu Marktpreisen im Zeitraum 1. Quartal 1992–1. Quartal 2016 in Deutschland und im Zeitraum 1. Quartal 2003–1. Quartal 2016 in Polen



Quelle: Eurostat (ec. Europa.eu/Eurostat/web/main/home).

Abbildung 2: Arbeitslosenrate (in %) in Polen und Deutschland in den Jahren 1994–2015

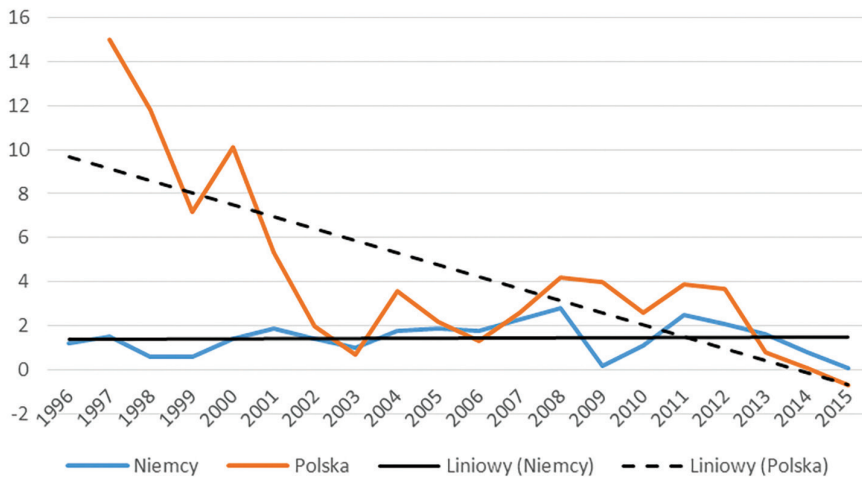


Quelle: Eurostat; op. cit.

Mit den Prozessen der Konjunkturschwankungen und des Wirtschaftswachstums sind Änderungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Aus der Abbildung 2.

geht hervor, dass die Arbeitslosenquote in Polen im Bezugszeitraum wesentlich höher als in Deutschland war. Diese Schlussfolgerung betrifft das Ende der 90-er Jahre und die ersten Jahre des 21. Jahrhunderts, denn die Arbeitslosenquote war in der Wirtschaft Polens doppelt so hoch wie in Deutschland. Da sie in den ersten Transformationsjahren sehr hoch war und über 20% betrug, war die Rate des Rückgangs in unserem Land auch größer als in der Wirtschaft Deutschlands. Im Jahre 2015 war der Unterschied auf dem Arbeitsmarkt in Polen und Deutschland kleiner, was bedeutet, dass sich die Beschäftigungssituation allmählich verbessert hat, obwohl sie auf dem deutschen Markt nach wie vor günstiger war.

Abbildung 3: Mittelwerte von Preisindizes (HICP) in Polen und Deutschland in den Jahren 1996–2015



Quelle: Eurostat, op. cit.

In Deutschland herrschte eine relativ gute Inflationssituation, denn die normale Dynamik betrug im Durchschnitt 1.0–1.5%. Die höchste Dynamik wurde in den Jahren 2007–2008 in der Zeit der weltweiten Finanzkrise verzeichnet (Abbildung 3.). Am Anfang der Transformationszeit hatte die Inflation in Polen den Charakter der Hyperinflation und betrug mehrere hundert Prozent im Jahr. Infolge der wesentlich besseren Marktlage und der konsequent geführten Antiinflationpolitik war die Inflation in Polen niedriger als in Deutschland und um die Jahreswende 2015 und 2016 war die Preiswachstumsdynamik negativ.

Die durchgeführten empirischen Analysen sind leider bruchstückhaft, was sich aus der begrenzten Verfügbarkeit von statistischen Daten, die für beide Länder vergleichbar wären, ergibt. Auf ihrer Grundlage kann man aber feststellen,

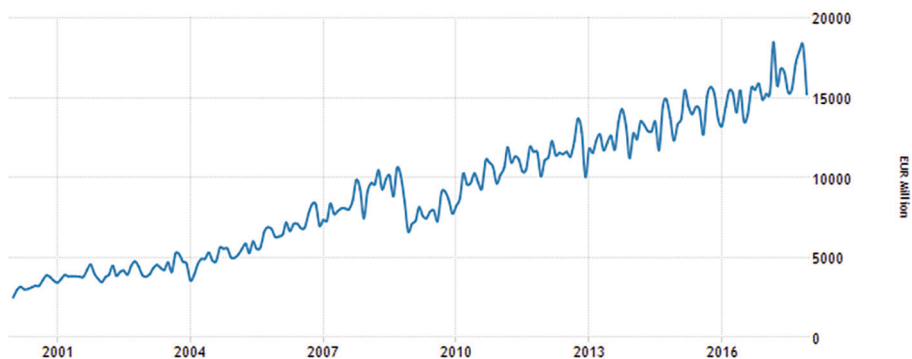
dass die Stabilisierungsziele in beiden Ländern in einem relativ hohen Umfang erreicht wurden. Diese Schlussfolgerung betrifft hauptsächlich die sich verbessernde Arbeitsmarktlage und die schnelle Einschränkung der Inflationsprozesse. Leider ist in beiden Ländern nach wie vor die wirtschaftliche Aktivität relativ volatil.

Abbildung 4: Preisnotierter Wechselkurs PLN/EUR – 2008 bis 2018



Quelle: <http://www.boerse-frankfurt.de/devisen/euro-zloty-kurs>.

Abbildung 5: Exporte Polens in EUR – 2000–2017

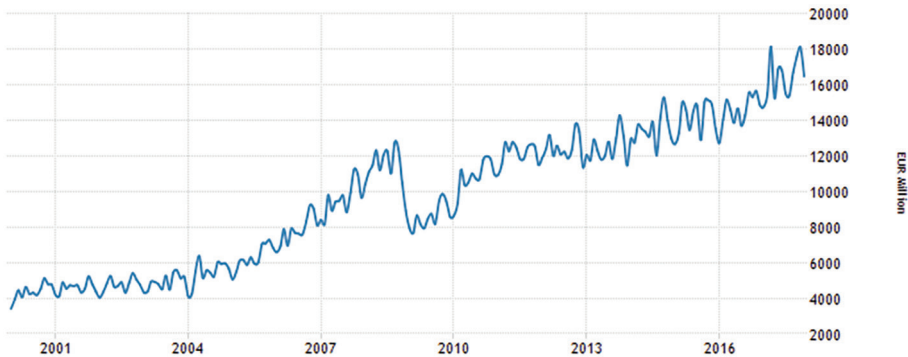


Quelle: <http://tradingeconomics.com/poland/exports>.

Ein wesentlicher Unterschied, der die unterschiedliche Entwicklung in beiden Ländern zu erklären hilft, ist die Wechselkurspolitik. Deutschland als Mitglied der Eurozone hatte keine Autonomie mehr seit 1999 mit Hilfe einer Wechselkurspolitik das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu beeinflussen im Gegensatz zu Polen, das den ‚Kurs des Zloty freigab. Da Polen, wie aus Abbildung 4. ersichtlich

wird, eine massive Abwertung seiner Währung zuließ 2008/2009, war der Einbruch bei den Exporten nicht so hoch, wie aus Abbildung 5. ersichtlich wird, während die Importe sehr viel stärker fielen, wie Abbildung 6. zeigt.

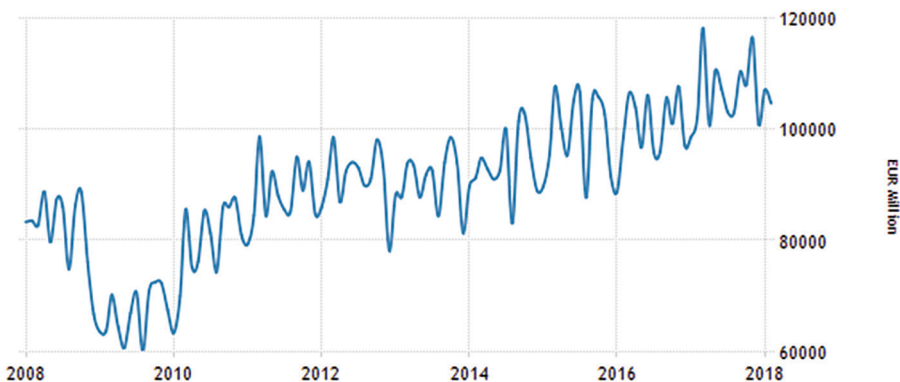
Abbildung 6: Importe Polens in EUR – 2000–2017



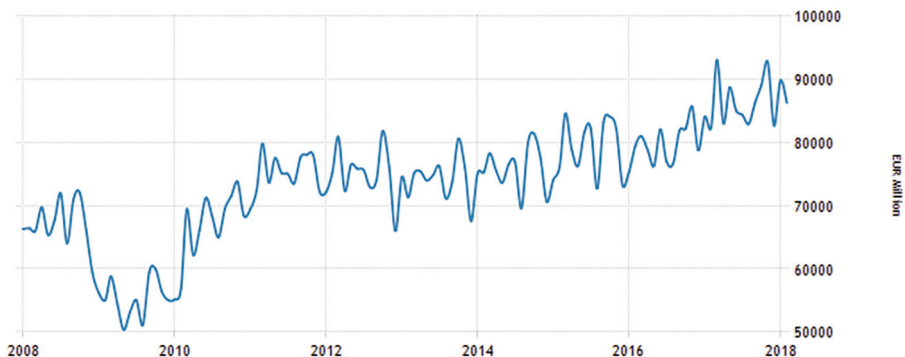
Quelle: <https://tradingeconomics.com/poland/imports>.

Deutschland, das als Eurozonenmitglied keinen Einfluss auf die Parität des Euro ausüben konnte, war von einem negativen Rückgang des Sozialproduktes als auch der Exporte betroffen (Abbildung 7.). Ebenso fiel der Rückgang der Importe sehr viel stärker aus (Abbildung 8.). Exporte konnten also nicht die Rolle eines Wachstumsmotors spielen in der Krisensituation, sondern die negative weltwirtschaftliche Entwicklung schlug voll durch.

Abbildung 7: Exporte Deutschlands in EUR – 2008–2018



Quelle: <http://tradingeconomics.com/germany/exports>.

Abbildung 8: Importe Deutschlands in EUR – 2008–2018

Quelle: <http://tradingeconomics.com/germany/imports>.

5. Zusammenfassung

Die in Polen und in Deutschland unter den Bedingungen der Systemtransformation geführte makroökonomische Stabilisierungspolitik weist darauf hin, dass der Grad der Ergebniserreichung allmählich wächst, obwohl er noch unvollständig ist. Die Ziele dieser Politik sind in der Wirtschaft Deutschlands in einem einheitlichen Rechtsakt enthalten und umfassen die wichtigsten Empfehlungen der kurzfristigen Wirtschaftspolitik. Die Ziele der Stabilisierungsmaßnahmen in Polen sind verstreut, denn sie wurden in getrennten Rechtsakten niedergeschrieben, die die Geld- oder Fiskalpolitik betreffen. Leider werden in diesen beiden Ländern nicht alle Probleme in vollem Maße berücksichtigt z.B. die Stabilisierung im Bereich der öffentlichen Finanzen oder des Umweltschutzes. Wie aus den Erwägungen hervorgeht, war die Stabilisierung des Geldwertes in der Wirtschaft Polens eine besonders wichtige Aufgabe.

Die in beiden Ländern eingesetzten monetären Stabilisierungsinstrumente waren lange Zeit bis zum Ausbruch der internationalen Finanzkrise kongruent, was sich vor allem aus der gemeinsamen Geldpolitik der EZB ergibt. Polen gehört zwar nicht zum Euro-Währungsgebiet, doch in unserem Land wurden Maßnahmen zur Anpassung der Geldpolitik an die Bedingungen der Eurozone ergriffen. Wollte man noch in den Jahren 2006 und 2007 möglichst rasch der Eurozone beitreten, so änderte sich dies mit dem Beginn der Weltwirtschaftskrise und Polen erkannte die Vorteile einer autonomen Geld- und Währungspolitik. Die bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Polen und in Deutschland vorgenommenen fiskalischen

Stabilisierungsmaßnahmen sind unterschiedlich und ihr Anwendungsbereich ist in Polen auf öffentliche Ausgaben konzentriert, wobei die Rolle der Stabilisierungsmaßnahmen begrenzt ist. In der Wirtschaft Deutschlands während der Wiedervereinigungsphase konzentrierte man sich auf Maßnahmen, deren Hauptziel es war, möglichst schnell ein neues, intern konsistentes Wirtschaftssystem zu schaffen. In der jüngsten Weltwirtschafts- und Finanzkrise wandte man sich mit der Abwrackprämie und spezifischen Erhöhungen der Staatsausgaben für die Verbesserung der Infrastruktur der Anwendung keynesianisch geprägter Konjunkturpolitik, gleichzeitig betrieb man eine angebotsorientierte Wettbewerbspolitik, die nach Auslaufen der konjunkturpolitischen Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie erhöhte und zu einer steigenden Exportnachfrage führten (Böschen, 2017, S.272f.).

Da die Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen in beiden Ländern von verschiedenen internen und externen Faktoren abhängen, ist es schwer eindeutig festzustellen, inwieweit die erreichten Ergebnisse die Konsequenz der geführten Geld- und fiskalischen Stabilisierungspolitik ist, die die Folge der Transformation oder der Wiedervereinigungsprozesse sind. Im Falle Polens ist zu betonen, dass die Transformationsprozesse eine rechtlich-institutionelle Grundlage für die Umsetzung der Stabilisierungsmaßnahmen geschaffen haben. In der Wirtschaft Deutschlands entstand das Stabilisierungsinstrumentarium schon früher und es wirkte sich auf die realen Gütermärkte aus.

Die Zunahme der Konvergenz der in beiden Ländern geführten Stabilisierungsmaßnahmen ergibt sich hauptsächlich aus den im Rahmen der Europäischen Union stattfindenden Integrationsprozessen. Diese Zunahme wird im Bereich der Geldpolitik nur partiell beobachtet und betrifft auch in geringerem Maße fiskalische Instrumente. Die gegenwärtigen Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten scheinen die polnische Auffassung zu bestätigen, dass es aus ökonomischen Gründen nicht opportun ist, den Beitritt zur Eurozone schnell anzustreben.

Literatur

- Bałtowski, M., Miszewski, M. (2006): *Transformacja gospodarcza w Polsce*, WN PWN, Warszawa.
- Barczyk, R. (2004): *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, AE Poznań.
- Böschen, I. (2017): *Makroökonomik und Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Cassel, D., Thieme, H.J. (1997): *Einkommenspolitik. Kritische Analyse eines umstrittenen stabilitätspolitischen Konzepts*, Köln.

- Clement, R., Terlau, W., Kiy; M. (2013): *Angewandte Makroökonomie*, 5. Aufl., Vahlen, München.
- Despres, E., Friedman, M., Hart, A.G., Samuelson, S.A., Wallace, D.H. (1975): *Problem niestabilności gospodarczej. Teoria i praktyka stabilizacji koniunktury*. Wybór tekstów, Warszawa.
- Deutsche Bundesbank (2014): Geld und Geldpolitik, Deutsche Bundesbank, Frankfurt/Main.
- Dobias, S. (1980): Wirtschaftspolitik. Einführung in ihre Grundlagen und Hauptprobleme, Paderborn-München-Wien, Zürich.
- Einkommensteuergesetz vom 26. Juli 1991, Gesetzblatt der Republik Polen 1991, Nr. 80, Pos. 350.
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (1967), Bonn.
- Gesetz über die Polnische Nationalbank vom 31.01.1989, Gesetzblatt der Republik Polen 1989, Nr. 4, Pos. 22.
- Gesetz zur Körperschaftssteuer und zur Änderung der Gesetze zur Regelung der Besteuerungsgrundsätze, Gesetzblatt der Republik Polen 1992, Nr. 21, Pos. 86.
- Gesetz über die Polnische Nationalbank vom 29.08.1997, Gesetzblatt der Republik Polen 2005, Nr. 140, Pos. 938.
- Klump, R. (2013): *Wirtschaftspolitik: Instrumente, Ziele und Institutionen*, Pearson, München.
- Kołodko, G.W. (1993): *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- Kulesa, M. (2018): *Makroökonomie im Gleichgewicht*, utb, Konstanz-München.
- Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuergesetz, Gesetzblatt der Republik Polen vom 08.01.1993, Nr. 18, Pos. 82.
- Mishkin, F.S. (2016): *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 11th ed., Pearson, Harlow.
- Mishkin, F.S., Matthews, K., Giuliadori, M. (2013): *The Economics of Money, Banking Financial Markets*, European Edition, Pearson, Harlow.
- Mussel, G., Pätzold, J. (2012): *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*, 8th ed., Vahlen, Munich.
- OECD (2014): OECD Economic surveys: Poland 2014, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016): OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2016, OECD Publishing, Paris.
- Owsiak, S. (2015): *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.
- Pätzold, J. (1991): *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Bonn-Stuttgart.
- Teichmann, U. (1988): *Grundriß der Konjunkturpolitik*, Wien.
- Ustawa z dnia 31.01.1989 o NBP, Dz.U. 1989, nr 4, poz. 22.
- Ustawa z 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991, nr 80, poz. 350.
- Ustawa z 15 lutego 1992 o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. 1992, nr 21, poz. 86.
- Ustawa z dnia 8.01.1993 o podatku VAT i podatku akcyzowym, Dz.U. 1993, nr 18, poz. 82.

Ustawa z dnia 29.08.1997 o NBP, Dz.U. 2005, nr 140, poz. 938.

Ustawa z 23 stycznia 2004 o podatku akcyzowym, Dz.U. 2004, nr 29, poz. 257.

Verbrauchssteuergesetz vom 23. Januar 2004, Gesetzblatt der Republik Polen 2004, Nr. 29, Pos. 257.

Wagner, H. (2014): *Stabilitätspolitik: Theoretische Grundlagen und institutionelle Alternativen*, 10.ed., Oldenbourg, München.

Zawilska-Florczuk, M., Ciechanowicz, A. (2011): *Jeden kraj, dwa społeczeństwa. Niemcy 20 lat po zjednoczeniu*, Prace OSW Warszawa.

Von der Währungsunion zur Fiskalunion – Brauchen wir einen Europäischen Währungsfonds oder einen Europäischen Finanzminister?

Uwe Vollmer*

Abstract

Experience gained to date in the euro zone shows that it is very difficult to coordinate national fiscal policies within in a monetary union. So far, this function has been mainly fulfilled by the European Commission which is subject to considerable political pressure. In reaction, several voices propose the creation of new independent institutions capable of monitoring budgetary discipline, such as a European Monetary Fund or a European Ministry of Finance. The paper describes the main characteristics of such proposals and tries to assess their appropriateness.

1. Einführung

Obwohl die unmittelbaren Auswirkungen von Subprime-Krise und der Staatsschuldenkrise überwunden sind, besteht in Europa weiterhin ein beträchtlicher Reformbedarf. Dies gilt vor allem mit Blick auf den Bankensektor und auf die öffentlichen Finanzen. In Bezug auf den Bankensektor sind mit Schaffung der Europäischen Bankenunion inzwischen wesentliche institutionelle Reformschritte eingeleitet worden, wie die Einrichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB, die Schaffung eines Europäischen Bankenabwicklungsregimes und die

* Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Geld und Währung, Grimmaische Str. 12, D-04109 Leipzig, Germany, e-mail: vollmer@wifa.uni-leipzig.de.

geplante Einrichtung eines Europäischen Systems der Einlagenversicherungen (Vollmer, 2015). Ergänzt werden diese Instrumente der mikroprudenziellen Aufsicht durch verschiedene Instrumente der makroprudenziellen Überwachung, mit dem Ziel, Risiken für den Finanzsektor insgesamt zu ermitteln und zu beseitigen.

Ebenfalls weiter fortgeschritten ist der Reformprozess in Bezug auf den fiskalpolitischen Rahmen, der das „Six-Pack“, das „Two-Pack“ sowie den Fiskalpakt umfasst. Die Regeln des Six-Packs und des Two-Packs ergänzen den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und fügen ihm neue Sanktionsmöglichkeiten sowie eine Ausgabenregel hinzu. Sie ermöglichen es der Europäischen Kommission, ein Defizitverfahren gegenüber Ländern einzuleiten, die das 60% Ziel bzw. das 3%-Ziel verletzen. Gleichzeitig wurden die Ex-ante-Koordinierung der nationalen Haushalts- und Reformpolitiken im Europäischen Semester sowie das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren eingeführt. Die Unterzeichner des zwischenstaatlichen Fiskalpakts verpflichten sich, Defizitregeln in nationaler Gesetzgebung aufzunehmen und unabhängige nationale Fiskalräte mit der Überwachung der Defizitregeln zu betrauen. Das Two-Pack verstärkt die Koordinierung der nationalen Budgetprozesse zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Raums. Zudem wurde die Überwachung der Haushaltspläne von Mitgliedstaaten mit exzessiven Defiziten ausgebaut, und der Europäischen Kommission wird erlaubt, bei ernsthaften Regelverstößen eine Überarbeitung der Haushaltspläne zu verlangen.

Vielen Beobachtern gehen diese regelgeleiteten Reformen im öffentlichen Finanzsektor dennoch noch nicht weit genug. Sie fordern eine weitere Vertiefung der Europäischen Union und schlagen vor, die bereits bestehende Währungsunion, um eine Fiskalunion mit neuen Institutionen zu ergänzen. Offen ist bislang, wie dies geschehen kann und welche Ziele verfolgt werden sollen. Mit Blick auf die Ziele lassen sich zwei unterschiedliche Positionen ausmachen, die als „risk-sharing approach“ und als „sovereignty sharing approach“ bezeichnet werden können (Enderlein, Haas, 2015). Davon setzt der erste Ansatz auf mehr Europäische Solidarität, während der zweite Ansatz mehr Europäische Kontrolle bei der Fiskalpolitik einfordert. In Bezug auf das Vorgehen liegen ebenfalls zwei Vorschläge vor: Erstens der Vorschlag der Europäischen Kommission, den bereits existierenden „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM) bis Mitte 2019 in einen „Europäischen Währungsfonds“ (EWF) zu überführen und ihn mit eigener Rechtspersönlichkeit nach Unionsrecht auszustatten (European Commission, 2017).¹ Zweitens der Vorschlag des damaligen französischen Finanzministers (und heutigen

¹ Trotz der Namensähnlichkeit weist der EWF eine nur geringe inhaltliche Nähe zum Internationalen Währungsfonds (IMF) auf, der in erster Linie der Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten

französischen Präsidenten) Emmanuel Macron, einen gemeinsamen Finanzminister für die Eurozone (Euro-FM) einzurichten (Macron, 2017).

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag, ob die bereits bestehende Währungsunion durch eine Fiskalunion ergänzt werden sollte und wie dies am besten geschehen kann. Dazu wird in Abschnitt 2 das bestehende fiskalpolitische Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts kurz vorgestellt und auf seine Wirkungen hin untersucht. Abschnitt 3 skizziert die zentralen Konstruktionselemente des geplanten EWF und stellt die Idee eines Euro-Finanzministers vor. Gefragt wird auch, ob solche Reformen notwendig und hilfreich sind, um die Haushaltsdisziplin in der Eurozone zu verbessern. Abschnitt 4 stellt denkbare Regelergänzungen vor und skizziert eine Reformagenda für den SWS. Abschnitt 5 fasst die Ergebnisse kurz zusammen.

2. Ausgestaltung und Umsetzung der derzeitigen EU-Fiskalregeln

In einer Währungsunion sind öffentliche Haushaltsdisziplin und Koordination nationaler Fiskalpolitiken aus mehreren Gründen bedeutsam. Erstens erhöht eine expansive Fiskalpolitik den Druck auf die Notenbank, mit einer ebenfalls expansiven Geldpolitik zu reagieren, was die Preisstabilität gefährdet. Zweitens verursacht eine gesteigerte öffentliche Güternachfrage in einem Land negative Externalitäten, denn sie erhöht das Zinsniveau, nicht nur im Inland, sondern auch in anderen Ländern der Währungsunion, weil das Wechselkursrisiko entfällt. Drittens kann eine zu hohe öffentliche Gesamtverschuldung zu einer systemischen Staatsschuldenkrise führen, die sich über Ansteckungseffekte auf andere Länder in der Währungsunion überträgt und dort die Tragfähigkeit der öffentlichen Schuldenlast infrage stellt.

Bereits die Gründungsväter der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hatten daher auf eine Konvergenz bei der Staatsverschuldung geachtet und auf eine Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken gedrängt. Der Maastricht-Vertrag sah als Teilnahmevoraussetzung die prinzipielle Einhaltung der Referenzwerte für die öffentliche Gesamtverschuldung von maximal 60% des BIS und eine jährliche Neuverschuldung von maximal 3% des BIS vor. Um sicherzustellen, dass diese Referenzwerte auch nach Beitritt eingehalten werden, gibt es

in Fremdwährung dient, während der EWF die Abdeckung von Haushaltsdefiziten in Inlandswährung vorsieht.

verschiedenen Fiskalregeln, deren wichtigste der 1997 beschlossene SWP ist, der seither wiederholt überarbeitet und ergänzt worden ist.

Derzeit bestehen die Fiskalregeln der Europäischen Union aus zwei wesentlichen Teilen, die als „präventiver Arm“ und als „korrektiver Arm“ des SWS bezeichnet werden (zum Folgenden siehe Deutsche Bundesbank, 2017). Im Mittelpunkt des „präventiven Arms“ steht das „mittelfristige Haushaltsziel“ („Medium Term Objective“, MTO), das einen strukturell nahezu ausgeglichenen öffentlichen gesamtstaatlichen Haushalt fordert. Das Ziel gilt bei einem strukturellen Defizit von jährlich höchstens 0,5% des BIS als erfüllt, wobei das strukturelle Defizit dem öffentlichen Finanzsaldo, bereinigt um konjunkturelle und temporäre Maßnahmen, entspricht.² Bei Verletzung dieses Ziels muss der strukturelle öffentliche Saldo um 0,5% des BIS jährlich verbessert werden, bis das MTO erreicht ist. Gelingt es einem Land nicht, das MTO wiederherzustellen, kann die Europäische Kommission eine unverzinsten Einlage des Landes bei der Kommission verlangen, die bei Korrektur des Defizits verzinst zurückgezahlt wird.

Der „korrektive Arm“ bezieht sich auf die genannten Referenzwerte von 3% des BIS bei der Neuverschuldung bzw. 60% des BIS bei der Gesamtverschuldung. Werden diese verletzt, ist im Regelfall ein „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ einzuleiten.³ Wird ein übermäßiges Defizit festgestellt und wird ein Defizitverfahren eingeleitet, muss das Defizit im Folgejahr beseitigt und muss das strukturelle Defizit um mindestens 0,5% des BIS reduziert werden; andernfalls drohen dem Land finanzielle Strafen.

Die Kommission überprüft die Einhaltung der Fiskalregeln im Rahmen des Europäischen Semesters, wobei die Überprüfung im November des Vorjahres mit einer Prognose beginnt, die im anschließenden ersten Halbjahr fortgesetzt wird. Die Kommission legt dem Europäischen Rat das Ergebnis ihrer Analysen zusammen mit den daraus folgenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen vor, über die der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Im Regelfall muss der Europäische Rat die Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen; seit 2011 ist in einigen Verfahren aber auch eine umgekehrte qualifizierte Mehrheit vereinbart und festgelegt worden, dass der Rat einen Kommissionsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit ablehnen muss.

² Bei einer öffentlichen Gesamtverschuldung unter 60% des BIS kann das strukturelle Defizit auch bei bis zu 1% des BIS liegen.

³ Das Kriterium in Bezug auf die Gesamtverschuldung gilt auch bei einem Schuldenstand von über 60% des BIS als erfüllt, wenn der Gesamtschuldenstand hinreichend rückläufig ist.

Trotz dieses aufwendigen Verfahrens sind seit der Euro-Einführung im Jahre 1999 keine Sanktionen verhängt worden, obwohl die Defizitquoten häufig verletzt wurden. Deshalb kommt die *Deutsche Bundesbank* (2017, S. 32) zu dem Fazit, dass „die Fiskalregel und ihre Umsetzung nicht als erfolgreich zu werten (sind).“ Konkret sieht die „Erfolgs“bilanz wie folgt aus:

- Das Ziel eines annähernd ausgeglichenen strukturellen Haushalts wurde selten erreicht.
- Bis Sommer 2017 war die Defizitquote in 109 Fällen größer als 3% des BIS, d.h. in 40% aller Fälle, davon 13-mal über drei oder mehr Jahre in Folge.
- Die Schuldenquote lag lediglich in 40% aller Fälle unter 60% des BIS, davon durchgängig nur in fünf Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg und der Slowakei). Umgekehrt können Belgien, Griechenland, Italien und Österreich in keinem Jahr einen Gesamtschuldenstand von weniger als 60% vorweisen.

Ursächlich für diese unbefriedigende Situation ist die Tatsache, dass die Fiskalregeln „flexibel“ ausgestaltet sind und „feinjustiert“ werden können. Dabei können Verletzungen der Defizitkriterien in „außergewöhnlich schlechten Zeiten“ sowie unter Umständen sogar in „schlechten Zeiten“ toleriert werden. Verletzungen sind auch zulässig, wenn Strukturreformen oder Investitionsmaßnahmen vorgenommen wurden (oder geplant werden). Auch Ausgaben für Flüchtlinge und für die Terrorbekämpfung können als zulässige Ausnahmen anerkannt werden. In Konsequenz wurde beispielsweise 2017 eine Verletzung des MTOs für Italien trotz eines Anstiegs des strukturellen Defizits um ca. 0,7 Prozentpunkte als akzeptabel anerkannt (*Deutsche Bundesbank*, 2017). Zwar sind die Defizitquoten in Europa in den letzten Jahren spürbar gesunken, was im Wesentlichen eine Konsequenz der niedrigen Marktzinsen infolge der expansiven Geldpolitik durch das Eurosystem ist; dennoch sind die Schuldenquoten in vielen Mitgliedsländern der Eurozone unverändert hoch und liegen – mit den bereits genannten Ausnahmen – überall über 60% des BIS.

Diese Ergebnisse begründen, warum viele Beobachter, wie die *Deutsche Bundesbank* (2017, S. 43), es für zweckmäßig halten, „zumindest die Überwachung der Haushalte und der Regeleinhaltung von der Kommission auf eine hierauf spezialisierte neue Institution“ zu übertragen. Diese Institution sollte unabhängig sein und nur das Mandat für solide Staatsfinanzen verfolgen müssen. Alternativ könnte auch der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM mit dieser Aufgabe betraut werden (*Deutsche Bundesbank*, 2015; 2016), der nach Vorstellungen der Europäischen Kommission zu einem Europäischen Währungsfonds ausgebaut werden soll. Alternativ gibt es Pläne, diese Aufgabe einem Euro-Finanzminister zu übertragen. Ob diese sinnvoll sind, soll jetzt geprüft werden.

3. Zentrale Konstruktionselemente von EWF und Eurofinanzministerium

3.1. Europäischer Währungsfonds (EWF)

Der Vorschlag zur Schaffung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) stammt von der EU-Kommission und sieht vor, die bestehenden Finanzierungs- und Organisationsstrukturen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auf den geplanten EWF weitgehend zu übertragen (European Commission, 2017; zum Folgenden siehe auch Vollmer, 2018). Dessen Aufgabe soll sein, die Finanzmarktstabilität in der Euro-Zone zu sichern, indem Finanzmittel am Kapitalmarkt mobilisiert und den Mitgliedsländern zur Verfügung gestellt werden, sofern sie aktuell oder potenziell mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen konfrontiert sind. Die Gewährung der Finanzhilfen wird an wirtschaftspolitische Auflagen gebunden.

Wie schon beim ESM, stehen zur Mobilisierung der Finanzhilfen ca. 705 Mrd. Euro als genehmigtes Anfangskapital des EWF zur Verfügung, das von den Mitgliedsstaaten der Eurozone gezeichnet wird. Das genehmigte Anfangskapital wird in eingezahlte und abrufbare Anteile unterteilt, wobei sich der anfängliche Gesamtnennwert der eingezahlten Anteile auf ca. 80,5 Mrd. Euro beläuft. Das Anfangskapital kann jederzeit abrufen werden. Die Haftung eines EWF-Mitgliedslandes ist auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs beschränkt; auch der Unionshaushalt kann nicht für Ausgaben oder Verluste des EWF haftbar gemacht werden.

Wichtige Organe des EWF sind der Gouverneursrat, das Direktorium und der Geschäftsführende Direktor. Der Gouverneursrat ist das oberste Beschlussorgan und besteht aus den Finanzministern der Mitgliedsstaaten der Eurozone (oder einem Stellvertreter); den Vorsitz führt der Präsident der Euro-Gruppe. Der Gouverneursrat ist beschlussfähig, sofern zwei Drittel der stimmberechtigten Mitglieder anwesend sind, auf die mindestens zwei Drittel der Stimmrechte entfallen. Ein Mitglied der EU Kommission sowie der EZB Präsident nehmen als nicht stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen teil.

Jedes Mitgliedsland entsendet ebenfalls jeweils einen Vertreter und einen Stellvertreter in das Direktorium. Es steht unter dem Vorsitz eines Geschäftsführenden Direktors, der vom Europäischen Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit ernannt wird, wobei der Gouverneursrat ein Vorschlagsrecht hat und die Auswahlliste von Kandidaten bzw. Kandidatinnen

erstellt. Der Geschäftsführende Direktor arbeitet Vollzeit für den EWF und darf weder dem Gouverneursrat noch dem Direktorium angehören. Er ist der gesetzliche Vertreter des EWF und führt nach den Weisungen des Direktoriums die laufenden Geschäfte des EWF.

Bislang gründet sich der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM auf einem zwischenstaatlichen Vertrag zwischen den Eurostaaten und steht damit außerhalb des europäischen Unionsrechtsrahmens. Deshalb liegt die Kontrolle über Entscheidungen des ESM bei den nationalen Parlamenten der Eurostaaten, sodass beispielsweise der Deutsche Bundestag gemäß ESM-Finanzierungsgesetz bislang jedem einzelnen Hilfspaket und jeder einzelnen Tranche aus einem Hilfspaket zustimmen muss. Wegen der zwischenstaatlichen Konstruktion des ESM hat das Europäische Parlament kein Zustimmungsrecht, weil es haushaltstechnisch auch nicht in seinem Budgetrecht beeinträchtigt wird; allenfalls die Anpassungsprogramme werden im Europäischen Parlament erörtert. Dies soll sich im Falle des EWF ändern, bei dem das Europäische Parlament stärker einbezogen wird, ohne dass die Rechte der nationalen Parlamente beeinträchtigt werden sollen.

Darüber hinaus ändert der vorliegende Kommissionsvorschlag für eine Satzung des EWF wichtige Entscheidungsregeln. Gemäß Artikel 5 des „Vertrages über die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ entscheidet bisher der Gouverneursrat im „gegenseitigen Einvernehmen“ über die Gewährung von Finanzhilfen, einschließlich der festgelegten wirtschaftspolitischen Auflagen, sowie über die Methodik der Preisgestaltung für Finanzhilfen. „Gegenseitiges Einvernehmen“ bedeutet dabei Einstimmigkeit. Im Unterschied hierzu sollen künftig dieselben Beschlüsse im Gouverneursrat des EWF gemäß Artikel 5 der Satzung des Europäischen Währungsfonds mit verstärkter qualifizierter Mehrheit getroffen werden, für die 85% der abgegebenen Stimmen erforderlich sind. Da die Bundesrepublik Deutschland derzeit über knapp 27% der Stimmen im Gouverneursrat verfügt, besitzt sie eine Sperrminorität. Dies mag sich aber ändern, wenn weitere Mitgliedsländer der EU dem EWF beitreten.

Schließlich soll der EWF zukünftig auch die Letztsicherungsfunktion für den Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus als Teil der Europäischen Bankenunion übernehmen. Es ist vorgesehen, dass bei Abwicklung einer in finanzielle Schieflage geratenen Bank eine Haftungskaskade einsetzt, an deren Ende Zahlungen aus dem noch zu bildenden „Einheitlichen Abwicklungsfonds“ („Single Resolution Fund“, SRF) geleistet werden. Dieser soll schrittweise aufgebaut und im Endzustand eine finanzielle Kapazität von 1% der versicherten Einlagen im Euroraum aufweisen und damit Mittel in Höhe von ca. 55 Mrd. Euro umfassen. Da dies kaum ausreichen würde, um selbst eine Bank von mittlerer Größe

abzuwickeln, besteht der Bedarf nach einer Letztabsicherung, die künftig durch den Europäischen Währungsfonds erfolgen soll.

Damit dient der EWF einer Stärkung des Krisenbewältigungsmechanismus, was ihn als geeignet erscheinen lässt, die Funktion einer unabhängigen Fiskalbehörde zu übernehmen. Deshalb schlägt die *Deutschen Bundesbank* (2016, S. 64) vor, den EMS mit der Bewertung der Haushaltsentwicklungen zu betrauen und ihn zu beauftragen, die Einhaltung der Fiskalregeln zu kontrollieren.

3.2. Euro-Finanzminister (Euro-FM)

Die Idee zur Schaffung eines Europäischen Finanzministers stammt von *Emmanuel Macron* und wurde anschließend auch vom Mitglied des EZB-Direktoriums *Benoît Coeuré* (2015) aufgegriffen. Der Vorschlag sieht vor, für die 19 Mitgliedsstaaten der Eurozone ein gemeinsames Finanzministerium mit einem eigenen Budget zu schaffen. Aus französischer Sicht sollte ein Euro-Finanzminister über ein eigenes Budget verfügen, mit dem makroökonomische Schocks abgemildert werden können. Die deutsche Bundesregierung stellt sich hingegen eine Instanz vor, die Durchgriffsrechte in die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten erhält, um die europäischen Fiskalregeln durchzusetzen (SVR, 2017, S. 47).

Gestützt werden solche Reformagenden beispielsweise durch die Ergebnisse einer 2016 von der Bertelsmann-Stiftung in Auftrag gegebenen Umfrage unter knapp 11.000 Bürgern der Europäischen Union (De Vries, Hoffmann, 2016). Danach sind sowohl die Mehrzahl der Bürger in der EU als auch der Bürger in der Eurozone der Meinung, dass es nützlich wäre, einen Europäischen Finanzminister zu haben. Besonders hoch ist die Zustimmung in Spanien und Italien, eher gering in Deutschland und Frankreich (Tabelle 1).

Tabelle 1: Nützlichkeit eines Europäischen Finanzministers (Angaben in v.H.)

Befragte	Nützlich	Nicht nützlich	Weiß nicht
Europäische Union	56	25	19
Euroraum	57	26	17
• Deutschland	51	31	18
• Frankreich	51	25	24
• Italien	62	24	14
• Spanien	59	24	17
Nicht-Euroraum	53	22	25

Quelle: De Vries, Hoffmann (2016).

Sowohl die französische als auch die deutsche Position spiegeln sich in den Umfrageergebnissen der Bertelsmann-Stiftung wider, die in den Tabellen 2 und 3 wiedergegeben sind (De Vries, Hoffmann, 2016). Danach soll der Euro-FM sowohl über das Budget der Eurozone entscheiden und das Recht haben, die nationalen Finanzminister davon abzuhalten, zu viel auszugeben. Ihm soll auch die Befugnis zufallen, im Fall von ernsten Krisen Schulden zu erlassen. Das Recht zur Steuererhebung sollte auf nationaler Ebene bleiben. Mit Blick auf die mögliche Mittelverwendung ist die Mehrzahl der Respondenten der Auffassung, dass das Euro-Budget vorrangig für konjunkturpolitische Maßnahmen eingesetzt werden sollte. Besonders hoch hierfür ist die Zustimmung in Spanien und Italien. Der Aufbau einer europäischen Arbeitslosenunterstützung sowie Unterstützungsmaßnahmen bei der Umsetzung wirtschaftlicher Reformen, folgen an zweiter und dritter Stelle.

Tabelle 2: Gewünschte Kompetenzen eines Europäischen Finanzministers

Befragte	Recht zur Steuererhebung	Entscheidung über Eurobudget	Schuldenbremse für nationale Finanzminister	Recht zum Schulden-erlass	Keines davon
Europäische Union	6	40	41	35	20
Euroraum	5	37	42	39	20
• Deutschland	7	36	40	28	27
• Frankreich	4	34	44	36	21
• Italien	3	33	43	44	16
• Spanien	4	39	43	46	16
Nicht-Euroraum	8	45	40	28	20

Quelle: De Vries, Hoffmann (2016).

Tabelle 3: Mögliche Mittelverwendung für das Euro-Budget

Befragte	Konjunktur-ankurbelung wirtschaftliche schwächerer Länder	Mitgliedsstaaten bei Reform unterstützen	Bürger bei Arbeitslosigkeit unterstützen	Migration fördern	Nichts davon	Ich weiß nicht
Europäische Union	44	29	33	17	7	16
Euroraum	44	29	36	17	6	15
• Deutschland	39	32	28	17	10	18
• Frankreich	31	29	37	15	7	18
• Italien	49	25	45	18	4	9
• Spanien	51	18	43	17	3	13
Nicht-Euroraum	44	28	26	15	7	20

Quelle: De Vries, Hoffmann (2016).

Allerdings ist bislang noch völlig offen, wie ein Euro-FM institutionell ausgestaltet sein könnte. Bislang hat dazu allein das Berliner „Jacques Delors Institut“ einen Vorschlag entwickelt und die mögliche institutionelle Ausgestaltung eines Euro-Finanzministers skizziert (Enderlein, Haas, 2015):⁴ Danach soll der Euro-Finanzminister zugleich Mitglied der Europäischen Kommission (als stellvertretender Präsident) und Vorsitzender der Eurogruppe sein. Bestellt wird er vom Europäischen Rat, der auch über seine Ablösung entscheidet (beides nach Zustimmung durch die EU-Kommission). Rechenschaftspflichtig ist der Euro-FM einem Komitee, das sich aus 28 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und 56 Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt; dieses Komitee kann ein Veto gegen seine Beschlüsse einlegen.

Der Euro-FM leitet den Europäischen Währungsfonds und verwaltet ein eigenes Europäisches Investitionsbudget. In dieser Doppelfunktion soll er folgende Aufgaben erfüllen:

- Der Euro-FM überwacht die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und verhängt Sanktionen bei Nichterfüllung.
- Er verfügt über ein Investitionsbudget, das zur Finanzierung von öffentlichen Investitionsprojekten in Ländern mit spezifischen Schocks oder zur Abfederung von Reformprozessen eingesetzt werden kann. Zur Finanzierung des Budgets wird eine zusätzliche europaweite oder eurozonenweite Steuer erhoben.
- Sofern ein Mitgliedsland der Eurozone ein Hilfsprogramm durch den ESM beantragt, fungiert der Euro-FM für den ESM als Verhandlungsführer mit dem beantragenden EU-Land.
- Der Euro-FM repräsentiert (zusammen mit dem EZB-Präsidenten) die Eurozone bei internationalen Institutionen und auf Foren (wie den G7- oder G20-Treffen).

Ein mit solchen Befugnissen ausgestatteter Euro-Finanzminister würde mit dem EZB-Präsidenten auf Augenhöhe agieren.

3.3. Wie sinnvoll sind solche Vorschläge?

Fraglich ist, ob ein EWF oder der Euro-FM besser als die Europäische Kommission imstande wären, die Einhaltung der Fiskalregeln durchzusetzen. Diese Bedenken gelten für den EWF, der nur wenig geeignet sein dürfte, die an ihn gestellte Aufgaben bei der Überwachung der öffentlichen Haushalte und bei

⁴ Das „Jacques Delors Institut“ ist ein „Think Tank“ mit Sitz in Paris und einer Niederlassung in Berlin.

der Einhaltung der Fiskalregeln zu erfüllen. Erstens ist der ESM zwar bei der Überwachung der Anpassungsprogramme für Länder mit einem Hilfsprogramm beteiligt, die nicht im Stabilitäts- und Wachstumspakt geregelt sind. Dabei ist er bislang aber auf die Unterstützung des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der EZB angewiesen. Zweitens setzt sich der Gouverneursrat des EWF aus den Finanzministern der Mitgliedsstaaten zusammen und weist damit kaum die Unabhängigkeit vom politischen Wiederwahlprozess auf, wie sie von der Deutschen Bundesbank gefordert wird. Drittens wäre der EWF nicht ausschließlich auf das Mandat der soliden Staatsfinanzen verpflichtet, sondern hätte als Träger des Bankenrettungsfonds auch Aufgaben bei der Bankenabwicklung zu erfüllen, die dem Mandat der soliden Staatsfinanzen entgegenstehen könnten.

Ähnliche Bedenken gelten auch mit Blick auf den Euro-Finanzminister, der als Vizepräsident der Europäischen Kommission denselben Zielkonflikten wie bislang die Kommission ausgesetzt wäre. Seine Chance, auf Haushaltsdisziplin in den Mitgliedsländern zu pochen, würde wachsen, wenn er über ein nennenswertes Budget verfügte, das er zur Abfederung länderspezifischer Störungen einsetzen könnte. Solch ein Budget zu finanzieren, erfordert aber eine eigenständige Steuerbasis für den Euro-FM oder das Recht, Eurobonds auszugeben, für die die Mitgliedsstaaten gesamtschuldnerisch hafteten. Dies würde aber bedeuten, dass die Wiederherstellung von Haushaltsdisziplin auf nationaler Ebene auf Kosten einer verringerten Haushaltsdisziplin auf europäischer Ebene ginge. Deshalb ist zu befürchten, dass die Zähmung des nationalen „Leviathans“ die Freilassung des supranationalen „Behemoths“ bedeuten kann.

4. Alternative Lösungen: Stärkung von Marktdisziplin

Angesichts solcher Einwände scheint die Lösung der fiskalischen Probleme in der Eurozone nicht in der Schaffung einer neuen unabhängigen Institution zu liegen, sondern in einer Reform der bestehen Fiskalregeln zu bestehen, die stringenter ausgestaltet und vor allem umgesetzt werden müssen. Dazu existieren folgende Reformvorschläge (Deutsche Bundesbank, 2015, S. 30 ff.):

- Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollten einfacher und transparenter gestaltet werden, damit es der Öffentlichkeit einfacher wird, Regelverstöße zu identifizieren.⁵ Dies erfordert, i.) alle Daten öffentlich zugänglich

⁵ Derzeit umfasst der Leitfaden zur Interpretation des SGP mehr als 200 Seiten und beinhaltet eine große Menge von Ausnahmeregeln, die es erlauben, höhere Schuldenstände zu begründen. Siehe: *European Commission* (2018) sowie *Heinemann* (2018) bietet, um zu hohe Schuldenstände zu

- zu machen, ii.) den in den Fiskalregeln angelegten diskretionären Entscheidungsspielraum weitgehend zu beseitigen sowie iii.) Ausnahmen von den Regeln eng zu begrenzen und klar zu definieren. Ziel sollte nicht sein, durch weitere kleinteilige Ausgestaltung jeder denkbaren Besonderheit Rechnung tragen zu wollen, sondern deren Durchsetzungsfähigkeit zu stärken. Nicht das (vermeintliche) Bemühen eines Mitgliedstaates um Haushaltsdisziplin, sondern das Ergebnis sollte letztlich die entscheidende Bewertungsgröße sein.
- Die disziplinierenden Funktion der Finanzmärkte für die Finanzpolitik sollte gestärkt werden, sodass öffentliche Anleihen zu den inhärenten Risiken bepreist werden. Dies erfordert zunächst eine „regulative Entprivilegierung“ (Weidmann, 2018) von Staatsanleihen, die derzeit von Geschäftsbanken nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen und damit im Vergleich zu privaten Anleihen oder Krediten bevorteilt werden. In die gleiche Richtung wirkt eine automatische Laufzeitverlängerung für Staatsanleihen bei Beantragung eines ESM-Rettungsprogramms, um private Investoren auch dann in der Verantwortung zu halten, wenn ein Mitgliedstaat Hilfskredite bekommt. Dies würde das notwendige Volumen an ESM-Hilfskrediten deutlich reduzieren (Deutsche Bundesbank, 2011).
 - Drittens sollte über eine Insolvenzordnung für Staaten nachgedacht werden (Smeets, Herzberg, 2010). Dies erfordert, die Bedingungen zu definieren, bei deren Eintritt solch ein Insolvenzverfahren eingeleitet wird, und festzulegen, auf welche Weise die langfristige Schuldentragfähigkeit eines Landes wiederhergestellt werden kann.

5. Fazit

Die bisher gewonnenen Erfahrungen aus der Eurozone lehren, dass es in einer Währungsunion sehr schwierig ist, die nationalen Fiskalpolitiken zu koordinieren und auf ein gemeinsames Stabilitätsziel hin auszurichten. Insbesondere hat sich gezeigt, dass der bisher gegangene regelorientierte Weg mit Problemen behaftet ist, weil es an einer Instanz fehlt, die glaubwürdig die Einhaltung der Regeln überwacht und Regelverletzungen sanktioniert. Bislang wird diese Funktion von der Europäischen Kommission erfüllt, die dabei trotz rechtlicher Unabhängigkeit

rechtfertigen der offizielle Leitfaden zur Interpretation des Pakts mehr als 200 Seiten umfasst und die Vielzahl von Ausnahmeklauseln jede Menge Argumente bietet, um zu hohe Schuldenstände zu rechtfertigen.

einem erheblichen politischen Druck ausgesetzt ist und verschiedene Zielsetzungen gleichzeitig verfolgt (Deutsche Bundesbank, 2015). Deshalb schlagen verschiedene Stimmen die Schaffung einer neuen unabhängigen Institution vor, die die Haushaltsdisziplin überwachen und als supranationaler finanzpolitischer Akteur handeln kann.

Der vorliegende Beitrag ist skeptisch gegenüber solchen Vorschlägen, sodass die im Titel gestellte Frage mit einem „Nein“ beantwortet wird. Dieses „Nein“ ergibt sich auch aus Blick der EU-Mitgliedsländer außerhalb der Eurozone, die bislang zumeist große fiskalpolitische Disziplin aufweisen. Aus ihrer Sicht schaffen ein EWF oder ein Euro-FM weitere institutionelle Hürden, die einem Beitritt in die Eurozone noch unattraktiver machen und damit unwahrscheinlicher werden lassen. Gangbarer erscheint der Weg von Reformen bei den Fiskalregeln, die auf einer stärkeren Marktdisziplin setzen und dafür sorgen, dass fiskalische Risiken von Staatsanleihen korrekt bepreist werden.

Literatur

- Cœuré, B. (2015): Lehren aus der Krise für die Zukunft des Euroraums, Rede bei der Semaine des Ambassadeurs, Paris, 27. August 2015, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150827.de.html>
- De Vries, C.E., Hoffmann, I. (2016): „Ein europäischer Finanzminister mit eigenem Budget? Die Reform des Euroraums und die öffentliche Meinung in Europa“, Bertelsmann-Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/ein-europaeischer-finanzminister-mit-eigenem-budget-die-reform-des-euroraums-und-die-oeffentliche-mei/>.
- Deutsche Bundesbank, (2011): „Ein Vorschlag zu einer zielführenden Privatsektorbeteiligung für Anleiheemissionen ab Mitte 2013“, *Monatsbericht*, August, S. 72–75.
- Deutsche Bundesbank, (2015): „Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion“, *Monatsbericht*, März, S. 15–39.
- Deutsche Bundesbank, (2016): „Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum“, *Monatsbericht*, Juli, S. 43–64.
- Deutsche Bundesbank, (2017): „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln“, *Monatsbericht*, Juni, S. 29–45.
- Enderlein, H., Haas, J. (2015): What Would a European Finance Minister Do? A Proposal, Policy Paper, Jacques Delors Institut, Berlin, https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2015/10/MinistreFinanceEuropeen_JDI-B_EN1.pdf
- European Commission, (2017): „Fact Sheet, Questions & Answers: Commission Sets out Roadmap for Deepening Europe’s Economic and Monetary Union“, Brussels, 6 December 2017.

- European Commission, (2018): “Vademecum of the Stability and Growth Pact”, *Institutional Paper*, 075, 2018 Edition, European Economy, Luxembourg.
- Fuest, (2017): “Ein Europäischer Währungsfonds muss die Steuerzahler schützen“, *Wirtschaftswoche*, 15. Dezember 2017, S. 68.
- Heinemann, F. (2018): “How could the SGP rules be simplified?“, *European Parliament*, In-depth Analysis, Euro Area Scrutiny, Brussels.
- Macron, E. (2017): Initiative für Europa. Rede an der Sorbonne, 26. September 2017, Herausgeber: Französische Botschaft, Berlin.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR, (2017): “Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik“, *Jahresgutachten*, 2017/18, Wiesbaden.
- Smeets, H.-D., Herzberg, A. (2010): Staatliche Insolvenz in einer Währungsunion, in: *Außenwirtschaft*, 65. Jg., Heft IV, S. 379–399.
- Vollmer, U. (2015): “‘Stairway to Heaven’ or ‘Highway to Hell’? – Eine Einschätzung der Europäischen Bankenunion“, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 66, S. 147–174.
- Vollmer, U. (2018): Brauchen wir einen Europäischen Währungsfonds (EWF)?, *Wirtschaftliche Freiheit* vom 5. Mai 2018, <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=22796>.
- Weidmann, J. (2018): Perspektiven für Europa und den Euroraum. Rede beim Centrum für Europäische Politik, <http://www.bundesbank.de/de/presse/reden/perspektiven-fuer-europa-und-den-euroraum-761162>.

Metody obniżenia nadwyżki handlowej Niemiec

Sebastian Płóciennik*

Abstract

The German trade surplus is the subject of increasing criticism from other countries and international organizationp. It can find its outlet in political action, such as the introduction of restrictions on exchange of goods and services. Reduction of the surplus would a convenient tendency for German interests, but the possibilities in this respect are quite limited – mainly due to the degree of integration of the German economy in the European Union. In the sphere of trade policy, capital flows of exchange rate and monetary policy, it is practically impossible to act autonomously. The expected effects on trade balance could be achieved by increasing domestic public and private expenditure with the support of fiscal and fiscal policy. The positive impulse for reducing the surplus could also come from market reforms liberalizing some areas of the German economy, which would encourage investments. However, chances for implementation of these measures are limited by domestic political factors and their final effects are often uncertain and spread over time. Therefore, external factors will decide about the future of the German trade surplus: the situation in the global economy, the scale of protectionist tendencies, orientation of macroeconomic policies in most important economies of the world.

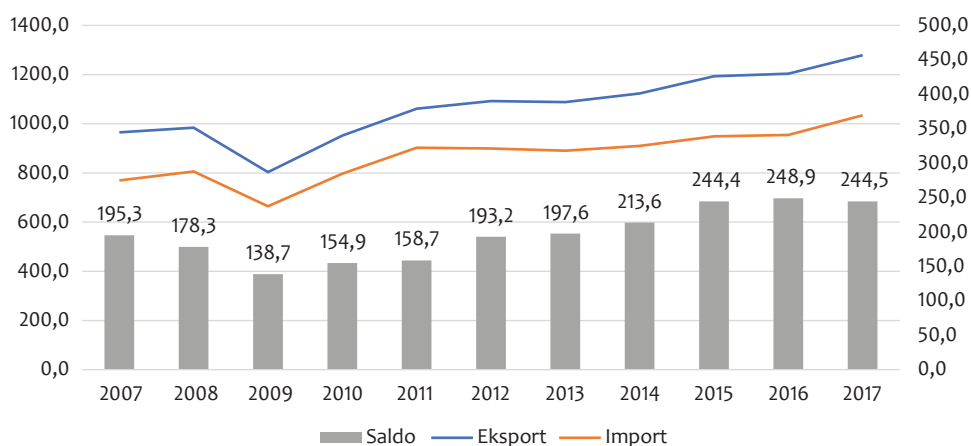
1. Wprowadzenie

W ostatnich latach o gospodarce Niemiec mówiono nie tylko w kontekście dobrych danych PKB i rynku pracy, ale także nadwyżek handlowych. W ostatniej dekadzie rosły one systematycznie zbliżając się po 2015 r. do poziomu 250 mld euro. Fakt ten nie jest jednak przedmiotem pochwał, ale głośnej krytyki.

* Akademia Biznesu i Finansów Vistula w Warszawie oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w Warszawie, e-mail: plociennik@pism.pl.

Wielu ekonomistów uważa tak wysokie dodatnie saldo za dowód niewłaściwej polityki gospodarczej (Krugman, 2016). Politycy państw doświadczonych przez załamanie gospodarcze ostatnich lat (Varoufakis, 2017) widzą w niemieckiej nadwyżce jedno ze źródeł owego załamania. Negatywne opinie były także formułowane przez przedstawicieli instytucji międzynarodowych (International Monetary Fund, 2018; Myeda, 2018), którzy nierównowagę między eksportem a importem w RFN uznawali za czynnik groźny dla stabilności gospodarki międzynarodowej. Krytyka nabrała dodatkowego impetu po wyborach prezydenckich w USA w 2016 r.: Donald Trump uczynił z ataków na Niemcy i Chiny – głównych nadwyżkowych „grzeszników” – jeden z wiodących tematów swojej kadencji. W ten sposób problem nierównowagi w handlu awansował do wiodącego tematu w dyskusji o stanie gospodarki światowej, a przekonanie o jej zagrożeniach wyraźnie w niej dominuje.

Wykres 1: Handel zagraniczny Niemiec w latach 2007–2017 w mld euro



Źródło: Destatis.

W Niemczech traktowano powyższą krytykę jako nieuzasadnioną – zwłaszcza wśród przedstawicieli biznesu i konserwatywnych ekonomistów (Look, C., Skolimowski, 2018). Wielu z nich wyrażało przekonanie, że nadwyżki to jedynie skutek konkurencyjności gospodarki RFN, skutecznego pilnowania relacji między wzrostem płac a wzrostem produktywności i wysokiej jakości produktów, na które najzwyczajniej jest wysoki popyt. Pewną rolę w powstawaniu nierównowagi mogła mieć również wysoka skłonność oszczędzania, zrozumiała ze względu na procesy demograficzne. Żaden z tych czynników nie zasługuje na negatywną ocenę, lecz raczej pochwałę. Ponadto nadwyżki wynikają w dużej mierze z procesów gospodarczych mających miejsce poza granicami Niemiec. Chodzi przede wszystkim

o dobrą koniunkturę na rynkach światowych, ekspansywną politykę monetarną banków centralnych (głównie Europejskiego Banku Centralnego oraz Rezerwy Federalnej), która podtrzymuje popyt w państwach deficytowych, przyczyniając się tym samym do utrzymywania się nierównowag w handlu. Za ogromną nadwyżką w bilansach obrotów bieżących RFN stoją także czynniki krótkoterminowe, np. spadek cen ropy, który zmienił *terms of trade*. Poza tym, jak twierdzi się często w Niemczech, nadwyżek nie należy traktować wyłącznie jako zagrożenia dla stabilności gospodarki światowej. Przecież oznacza ona także eksport kapitału, a więc niższą cenę dostępu do kredytów dla państw i firm, których własne oszczędności są niewystarczające (Sinn, H.-W., 2017).

Impulsem do zmiany nastawienia mogą być jednak coraz wyższe koszty polityczne. Wielu ekonomistów, np. Dani Rodrik, wskazywało, że nierównowagi w handlu mogą stać pożywką dla ruchów populistycznych (Rodrik, D., 2017), które doprowadzą do restytucji protekcjonizmu w gospodarce światowej. W ten sposób naruszona zostałaby jedna z podstaw niemieckiej *prosperity* w ostatnich dekadach: otwarte rynki międzynarodowe. Widać to np. na poziomie strefy euro. Ruchy eurosceptyczne, które ostatnio osiągnęły sukces wygrywając wybory we Włoszech, łączą słabą kondycję własnych gospodarek z niemiecką nadwyżką. Kolejną demonstracją możliwych konsekwencji jest kryzys w relacjach z USA. Prezydent Trump jest gotowy wprowadzić cła na niemieckie samochody (Trump, D., 2018), by ograniczyć amerykański deficyt handlowy, a tym samym także niemiecką nadwyżkę we wzajemnej wymianie. Do przemyślenia stanowiska może go jednak skłonić nie tylko groźba wojny handlowej, ale też argumenty ekonomiczne przeciw nadwyżce formułowane w samych Niemczech. Neguje się np. korzyści, które ma przynosić, wynikający z orientacji eksportowej, eksport kapitału. Inwestycje są w wysokim stopniu narażone na straty poprzez np. kryzysy finansowe w niestabilnych gospodarko państwach, co dobitnie pokazały między innymi turbulencje walutowe w Turcji w sierpniu 2018 r.

W świetle opisanych wyżej okoliczności i argumentów należałoby więc zapytać nie tyle o to, czy Niemcy powinni obniżyć swoją nadwyżkę, lecz w jaki sposób mogą to zrobić. Odpowiedź powinna uwzględniać dwie kwestie. Po pierwsze, instytucjonalną: czy ewentualne instrumenty polityki gospodarczej są w ogóle dostępne w przypadku Niemiec – gospodarki mocno osadzonej w ramach integracyjnych, a zatem poważnie ograniczonej w podejmowaniu decyzji? Po drugie, czy pozostające w zasięgu działania rzeczywiście przyniosłyby oczekiwane rezultaty w postaci zmniejszenia się nadwyżki bez pojawienia się przy okazji negatywnych kosztów ubocznych? Punktem wyjścia analizy i próby odpowiedzi na powyższe pytania jest hipoteza, że instytucjonalne możliwości podjęcia działań są ograniczone, a te, które

są dostępne, nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. Potwierdzenie tej hipotezy wyjaśniałoby niechęć Niemiec do podejmowania działań obniżających nadwyżki.

Pierwsza część tekstu jest poświęcona krótkiemu opisowi narzędzi pozwalających na redukcję nadwyżki handlowej. W drugiej części zostaną one przeanalizowane instytucjonalne możliwości ich zastosowania oraz rozważania dotyczące ekonomicznego sensu podejmowania działań obniżających nadwyżkę. Ostatnia część zawiera wnioski z analizy, a także rozważania dotyczące możliwości kontrolowania nierównowag w handlu w ramach instytucji ponadnarodowych – co także stanowi opcję ograniczenia niemieckiej nadwyżki.

2. Obniżenie nadwyżki handlowej: narzędzia

Metody zmniejszenia nadwyżki handlowej stanowią lustrzane odbicie działań podejmowanych w razie pojawienia się deficytu. Poniżej zostały przedstawione podstawowe narzędzia począwszy od tych, które bezpośrednio zmieniają warunki wymiany i mogą w szybkim tempie doprowadzić do korekty, kończąc na tych, które pośrednio wpływają na wielkość wymiany, przynosząc efekty raczej w dłuższej perspektywie czasowej, a ich skuteczność jest obciążona sporą niepewnością.

W pierwszej kolejności należy wskazać stosowanie barier w przepływie dóbr i usług. W celu redukcji nadwyżki należałoby obniżyć cła na towary importowane (dotyczy to też innych narzędzi ochronnych, np. kwot, które powinny zostać zniesione lub podwyższone), co spowodowałoby spadek cen towarów zagranicznych względem towarów krajowych. W konsekwencji doszłoby do wzrostu popytu na dobra importowane. Jeszcze mocniej zadziałałoby wprowadzenie ceł eksportowych, które doprowadziłyby do podwyższenia cen na rynkach zagranicznych, a tym samym spadku konkurencyjności rodzimych produktów.

Drugim bezpośrednio działającym środkiem zmiany strumieni handlu może być kurs walutowy. Aprecjacja zadziałałaby niekorzystnie na eksport podwyższając cenę sprzedawanych na zagranicznych rynkach dóbr. Jednocześnie towary z zagranicy stałyby się tańsze, co zwiększyłoby popyt na nie.

Po trzecie, nadwyżkę może ograniczyć wzrost wydatków krajowych. Zwiększenie konsumpcji i inwestycji rządowych sprawia, że rośnie poziom zagregowanego popytu w gospodarce. Firmy, które dotąd eksportowały, mogą skoncentrować się na sprzedaży na rynku krajowym ze względu na wyższą marżę i niższe koszty transakcyjne, poza tym rosnący popyt zwiększa również import. Podobnie działa wzrost wydatków prywatnych poprzez zwiększenie konsumpcji gospodarstw domowych oraz inwestycji firm. Metody pobudzenia ich są jednak bardziej złożone,

niż w przypadku politycznej decyzji rządu o zwiększeniu wydatków publicznych. Konieczna jest bowiem zmiana skłonności do oszczędzania. Może temu służyć ekspansywna polityka pieniężna, która poprzez obniżenie stóp procentowych zachęca do zwiększenia wydatków. Ma ona jednak istotne ograniczenia, ponieważ oszczędzający mogą bowiem przenieść oszczędności za granicę, gdzie stopy procentowe są wyższe. Wydatki krajowe może także wzbudzić polityka fiskalna, w szczególności obniżki podatków (w tym np. ulgi podatkowe na określone cele), a także polityka płacowa. Zwiększenie poziomu wynagrodzeń powinno przełożyć się na poziom popytu i wzrost zakupów dóbr zagranicznych. Wzrost płac może dokonać się poprzez procesy rynkowe, np. w reakcji na niską podaż pracy, ale może również wynikać z regulacji państwa, np. poprzez wprowadzenie płacy minimalnej.

Po czwarte, wpływ na relacje handlowe z zagranicą mogą mieć także reformy rynkowe. Wysoka skłonność do oszczędzania i eksport kapitału mogą wynikać ze struktury rynku, np. zbyt wysoki poziom regulacji prowadzący do wyższych cen może ograniczać popyt. Oferta krajowa w takim wypadku nie jest wystarczająco atrakcyjna: gospodarstwa domowe i firmy wolą oszczędzać, niż wydawać. Liberalizacja rynków może przełożyć się na napływ kapitału zewnętrznego i wzrost popytu wewnętrznego. Ale: może to doprowadzić także do zwiększenia konkurencyjności i dalszego pogłębiania się nierównowagi – zwłaszcza jeśli reformy rynkowe będą dotyczyć nie usług, ale sektorów *tradeables*.

3. Możliwości obniżki nadwyżki handlowej Niemiec

Możliwość manipulacji zakresem i wysokością barier handlowych jest w przypadku Niemiec bardzo ograniczona. Wynika to z tego, że RFN, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, należy do rynku wewnętrznego, którego istotą są cztery wewnętrzne swobody przepływu – w tym towarów i usług oraz wspólna polityka handlowa wobec państw trzecich. Jej prowadzenie jest jedną z wyłączonych kompetencji Unii Europejskiej, a zatem to Komisja Europejska, a nie państwa narodowe, podejmuje decyzje w sprawie regulacji celnych, kwot importowych, zawierania umów handlowych z państwami trzecimi.¹

Pole manewru jest też bardzo ograniczone w zakresie polityki kursowej. Od początku 1999 r. RFN jest członkiem Europejskiej Unii Walutowej i dzieli sferę pieniądza z pozostałymi jej uczestnikami (łącznie 19 państw). Nie ma zatem

¹ Angażuje on 58,6% eksportu i 57,1% importu gospodarki niemieckiej (dane za 2017 r.) za: Statistisches Bundesamt, 2018.

niemieckiej marki, której kurs rosnący w wyniku dodatniego salda handlowego, uruchamiałby automatyczne dostosowanie. Zamiast niej jest euro, którego wartość jest wyrazem kondycji ekonomicznej wszystkich państw członkowskich. Choć kurs euro wobec walut trzecich kształtuje się głównie poprzez procesy rynkowe², niemało do powiedzenia mają też instytucje wspólnotowe. Europejski Bank Centralny (EBC) oraz Eurogrupa (ministrowie finansów) współdziałają w ocenie sytuacji na rynkach walutowych, prowadzą rozmowy w ramach G7, MFW o polityki kursowej, przeprowadzają werbalne interwencje. W razie ostateczności możliwe są interwencje rynkowe, które prowadzi EBC. Możliwość wpływu Niemiec na te decyzje są względnie duże, ponieważ chodzi o największą gospodarkę Eurostrefy. Należy jednak pamiętać o instytucjonalnej niezależności EBC oraz faktu, że Niemcy muszą przekonywać do swoich racji 18 pozostałych państw EMU, z których wiele miałyby zapewne odmienne od Niemiec interesy w polityce kursowej.

Pozostaje zatem stymulowanie popytu wewnętrznego – choć i tu możliwości działania nie są pozbawione ograniczeń instytucjonalnych. Najmniej możliwości daje polityka pieniężna. Członkostwo w strefie euro RFN oznacza nie tylko brak możliwości samodzielnego kształtowania kursów – co zostało wyjaśnione w poprzednim akapicie – ale też brak możliwości autonomicznego określania stopy procentowej i stosowania innych narzędzi monetarnych. Nawet gdyby EBC podjąłby decyzję o ekspansywnej polityce monetarnej pobudzającej popyt, efekt ten dotyczyłby wszystkich państw strefy euro, co podważałoby sens stosowania tego narzędzia jako metody ograniczenia nadwyżki na rachunku obrotów bieżących w jednym tylko państwie. Co więcej, jeśli w niektórych krajach obniżki stóp miałyby silniejszy efekt na popyt niż w Niemczech, nie można wykluczyć odwrotnej od oczekiwanej reakcji – wzrostu popytu zagranicznego i dalszego narastania nadwyżki RFN.

Zastrzeżenia wobec stosowania polityki pieniężnej nie ograniczają się do kwestii instytucjonalnych. Warto zauważyć, że nie ma obecnie przestrzeni na dalsze obniżenie stóp procentowych. Stopa depozytowa wynosi $-0,40\%$, stopy refinansowa 0% , zaś MLF $0,25\%$ (zob. tabela 1). Po latach bezprecedensowej ekspansji monetarnej napędzanej również kupnem obligacji przez EBC rynki oferują kapitał po bardzo niskiej cenie. W samych Niemczech pojawiły się w związku z tym problemy: zagrożona jest stabilność programów emerytalnych opartych na oszczędzaniu, narasta niezadowolenie oszczędzających ze względu na bardzo niskie zyski. Niewykluczone, że kontynuowanie tej polityki może przynieść paradoksalny efekt.

² Należy jednak uwzględnić ERM II (Exchange Rate Mechanism II), który jest mechanizmem stabilizacyjnym między euro oraz walutami państw członkowskich UE nie należących do strefy euro. Obecnie odnosi się do Danii.

Zapobiegliwi Niemcy mogliby oszczędzać w warunkach ujemnej stopy procentowej jeszcze więcej, by uzyskać zadowalający ich nominalny efekt (Gros, D., 2016), a to odbiłoby się na popycie wewnętrznym.

Tabela 1: Podstawowe stopy procentowe Europejskiego Banku Centralnego

Lata		Stopa depozytu w banku centralnym	Stopa procentowa podstawowych operacji refinansujących	Stopa kredytu w banku centralnym
2016	16 marca	-0,40	0,00	0,25
2015	9 grudnia	-0,30	0,05	0,30
2014	10 września	-0,20	0,05	0,30
	11 czerwca	-0,10	0,15	0,40
2013	13 listopada	0,00	0,25	0,75
	8 maja	0,00	0,50	1,00
2012	11 lipca	0,00	0,75	1,50
2011	14 grudnia	0,25	1,00	1,75
	9 listopada	0,50	1,25	2,00
	13 lipca	0,75	1,50	2,25
	13 kwietnia	0,50	1,25	2,00
2009	13 maja	0,25	1,00	1,75
	8 kwietnia	0,25	1,25	2,25
	11 marca	0,50	1,50	2,50
	21 stycznia	1,00	2,00	3,00
2008	10 grudnia	2,00	2,50	3,00
	12 listopada	2,75	3,25	3,75
	15 października	3,25	3,75	4,25

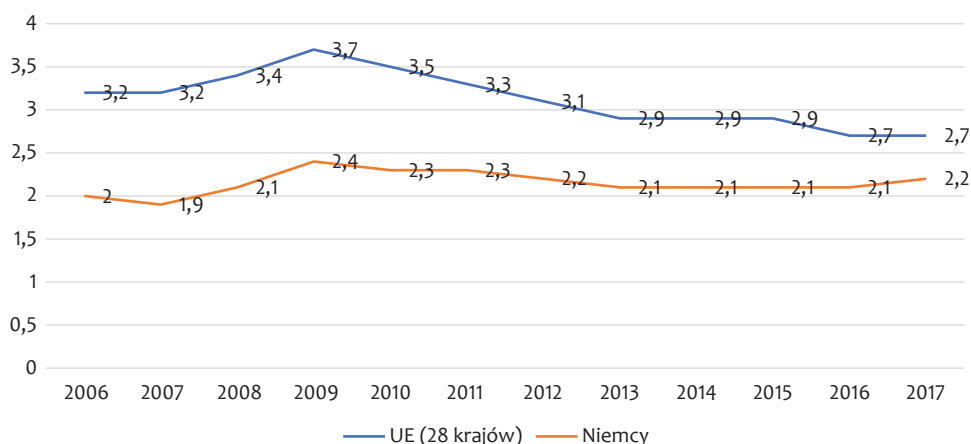
Źródło: Europejski Bank Centralny, http://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html (dostęp 19.09.2018 r.)

Zdecydowanie więcej przestrzeni oferuje polityka budżetowa, której kompetencje, także w przypadku członków strefy euro, wciąż są skoncentrowane na poziomie narodowym. O ile kraj nie znajduje się w tzw. procedurze nadmiernego deficytu Paktu Stabilności i Wzrostu – a Niemcy nie są – dysponuje swobodą w kształtowaniu wydatków publicznych.

Na korzyść polityki budżetowej przemawia to, że niemieckie finanse publiczne znajdują się od dłuższego czasu w znakomitej kondycji notując nadwyżki w wysokości 0,8–1,0% PKB. Dysponują więc przestrzenią do zwiększenia konsumpcji rządowej oraz inwestycji publicznych. Potencjalnym celem wydatkowym mogłoby być np. szybkie zwiększenie wydatków na obronę. Obecnie rząd RFN zakłada, że

wzrosną one do 1,5% PKB w 2024 r. z obecnych 1,2%. To wciąż jednak poniżej poziomu 2%, które wskazały państwa NATO jako pożądany oraz którego domaga się od sojuszników prezydent Trump (Riedel, D., 2018). Najwięcej głosów popierających zwiększenie wydatków budżetowych Niemiec wskazuje jednak na cele inwestycyjne. Pomimo dobrej dekady w gospodarce, RFN notowała niski poziom inwestycji w porównaniu z innymi państwami UE (zobacz wykres 2.), a potrzeby są szczególnie widoczne w sferach cyfryzacji, infrastruktury transportowej, szkolnictwa, integracji uchodźców w społeczeństwie. Zwiększenie wydatków na ten cel zwiększyłoby potencjał wzrostowy w RFN na kolejne lata, o czym zresztą wspominał w swoich raportach MFW, dodając, że przy okazji przyczyniłoby się to do obniżki nadwyżki w handlu (Nienaber, M., 2018).

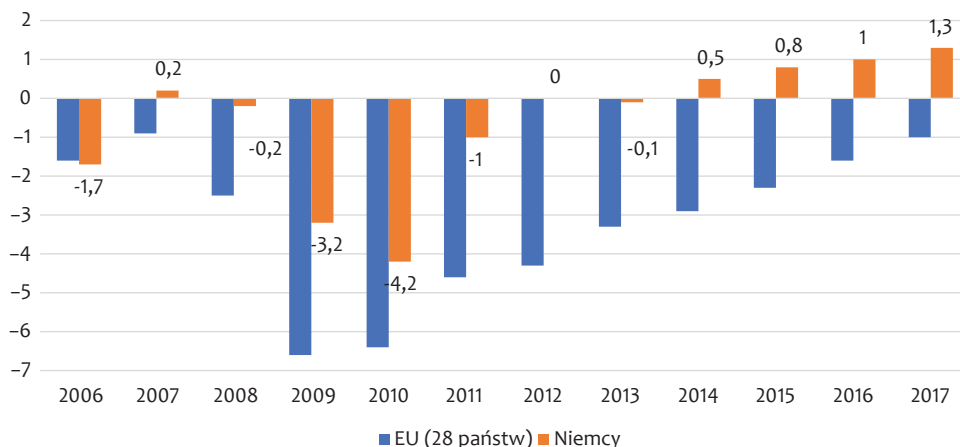
Wykres 2: Inwestycje sektora finansów publicznych w środki trwałe w procentach PKB



Źródło: Eurostat.

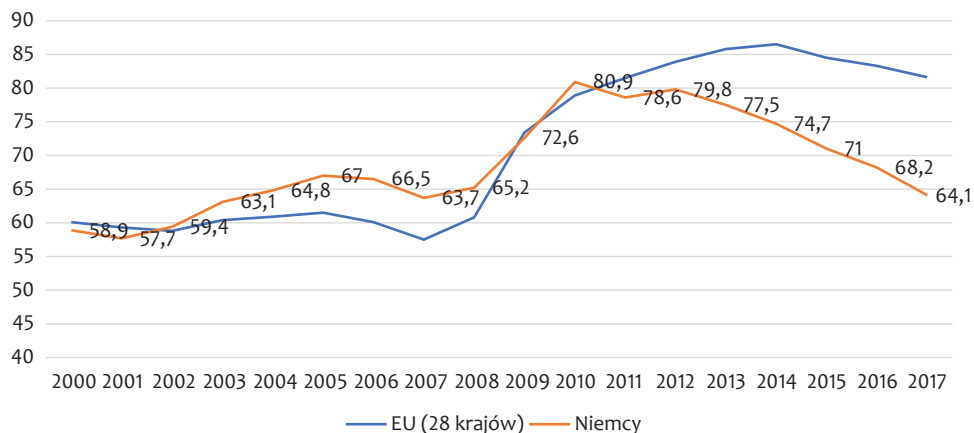
Przeszkodą w zwiększeniu wydatków publicznych jest dominujące w Niemczech przekonanie o konieczności stabilizacji finansów. Punktem odniesienia jest zainicjowana w latach kryzysu przez ministra finansów Wolfganga Schaueblego polityka „czarnego zera”, a więc przynajmniej równowagi budżetowej (zobacz wykres 3.). Jest ona kontynuowana przez socjaldemokratę Olafa Scholza. Wiele wskazuje na to, że priorytetem Niemiec jest przede wszystkim obniżenie poziomu zadłużenia do poziomu poniżej 60%, a więc odpowiadającego kryterium Paktu Stabilności i Wzrostu (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.05.2018) (zobacz wykres 4.) Ten ambitny cel nie pozostawia to zbyt wiele przestrzeni na szybkie podniesienie wydatków publicznych

Wykres 3: Saldo sektora finansów publicznych w procentach PKB, EU 28 (średnia) i Niemczech w latach 2006–2017



Źródło: Eurostat.

Wykres 4: Dług sektora finansów publicznych w procentach PKB w UE28 (średnia) i Niemczech w latach 2000–2017

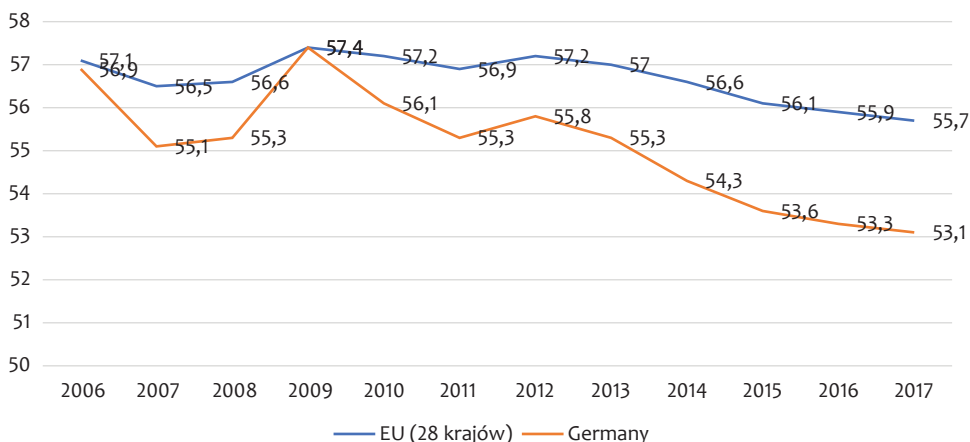


Źródło: Eurostat.

Do obniżenia nadwyżki handlowej mogłoby również przyczynić się wyższe wydatki prywatne, dokładniej konsumpcja gospodarstw domowych oraz inwestycje firm. Możliwości ich pobudzenia dostrzega się w polityce fiskalnej. Konsumpcję (zob. wykres 5.) mogłoby np. zwiększyć obniżenie VAT, który w ostatnich latach przed kryzysem podwyższano w celu uzyskania środków na obniżkę składek

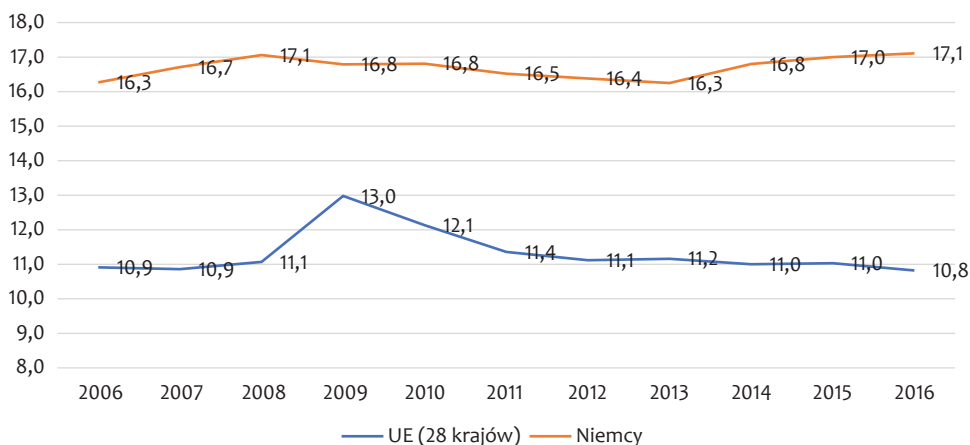
na ubezpieczenia społeczne. Pozytywnie na poziom konsumpcji mogłyby wpłynąć także obniżka podatków dochodowych. Krytycy takich rozwiązań twierdzą jednak, że w interesie RFN jest utrzymanie wysokiej na tle UE skłonności do oszczędzania (zobacz wykres 6.) choćby ze względu na rozwój demograficzny, który będzie wymagał zwiększenia wydatków socjalnych w przyszłości (CF, 2016).

Wykres 5: Konsumpcja gospodarstw domowych w cenach bieżących jako procent PKB



Źródło: Eurostat.

Wykres 6: Stopa oszczędzania gospodarstw domowych w Niemczech i UE jako procent PKB



Źródło: Eurostat

W tej sytuacji łatwiej mówić o pobudzeniu inwestycji prywatnych. Ich wzrost byłby dostrzegalny w rachunku dochodu narodowego, to one – a nie sektor publiczny – odpowiadają w największym stopniu za inwestycje krajowych. Pozostaje pytanie, w jaki sposób doprowadzić do ich zwiększenia. Instytut IfO z Monachium proponował, by bodźcem dla firm do zwiększenia wydatków były takie narzędzia jak korzystniejsze zasady odpisu strat, przyspieszona amortyzacja oraz zachęty podatkowe do podejmowania inwestycji na badania i rozwój.³

Popyt wewnętrzny w Niemczech mógłby również wzrosnąć za sprawą wyższego poziomu płac. W systemie gospodarczym RFN istnieją dwie ścieżki wpływu na rynkowy proces kształtowania się wynagrodzeń za pracę. Pierwszą są ustalenia pracodawców i związków zawodowych, które w ramach autonomii taryfowej określają poziom płac i warunki pracy na poziomie branż. Są one często punktem odniesienia polityki płacowej firm nie objętych nimi. Drugą jest określanie poziomu płacy minimalnej przez powoływaną przez rząd wspólną komisję z udziałem przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców. Ta możliwość istnieje dopiero od 2015 r. Ostatnie dostosowanie płacy minimalnej miało miejsce w 2017 r., gdy stawkę godzinową podwyższono do 8,84 euro.

Argument wzrostu płac ma dość mocne podstawy. Po pierwsze, po recesji lat 2008/2009 rozpoczął się w Niemczech dynamiczny wzrost zatrudnienia, a bezrobocie spadło do najniższego poziomu od czasu zjednoczenia. Po drugie, wzrost wynagrodzeń w tym okresie był dość umiarkowany. Po dekadzie 1997–2007, w której płace zostały niemal zamrożone, partnerzy socjalni zaczęli je podwyższać, co umożliwiła o wiele lepsza kondycja finansowa przedsiębiorstw. W okresie 2014–2017 r. wzrost tzw. wynagrodzeń efektywnych wyniósł 2,7%, co biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy należy uznać za wskaźnik stosunkowo niski. Według Bundesbanku istotną przyczyną była imigracja zarobkowa z innych państw UE, dzięki której popyt na pracę był zaspokajany, co jednocześnie powstrzymywało wzrost płac – zwłaszcza w sektorze nisko opłacanych zawodów. Pewien wpływ miał również dość niski przyrost wydajności pracy, a także większa preferencja pracowników, by korzystać z wolnego czasu, niż np. brać nadgodziny (Deutsche Bundesbank, 2018).

Do ostrożności w forsowaniu wzrostu płac (Horn, G., 2018) – czy to przez perswazję wobec partnerów socjalnych czy podwyższanie płacy minimalnej – skłaniać może jednak to, że w kolejnych latach presja na poziom wynagrodzeń na niemieckim rynku pracy będzie rosła. Przyczyną będzie coraz bardziej wyraźny deficyt siły roboczej. „Przestrzelenie” wzrostu płac – zwłaszcza płacy minimalnej – może ostatecznie doprowadzić do ograniczenia ofert pracy dla osób najniżej

³ Tamże, s. 10.

wykwalifikowanych, które są najbardziej zagrożone bezrobociem. W takim scenariuszu popyt wewnętrzny mógłby ulec osłabieniu, co działałoby w kierunku dal- szego wzrostu nadwyżki w handlu.

Ostatni analizowany w tym tekście obszar działań, który mógłby wpłynąć na niemieckie saldo wymiany z zagranicą to reformy strukturalne. Sugestie, w któ- rym kierunku mogłyby pójść zmiany, zawiera raport Banku Światowego *Doing Business*. Niemcy zajmują w nim 20 miejsce, najlepiej radząc sobie z dostępem do elektryczności oraz upadłością firm. Najgorzej wypada RFN w takich obszarach, jak: otwieranie firm, rejestracja własności, ochrona interesów inwestorów mniej- szościowych oraz dostęp do kredytu (World Bank, 2018). Liberalizacja i deregula- cja mogłyby wesprzeć rozwój tych rynków przyciągając zagranicznych inwestorów lub niemiecki kapitał ulokowany za granicą, co stanowiłoby impuls równowa- żący bilans płatniczy. Jednym z kluczowych obszarów reform mogłyby być usługi, czyli obszar dóbr, które rzadziej są przedmiotem wymiany międzynarodowej niż produkty przemysłowe. Jeśli w wyniku deregulacji spadłyby ceny usług, Niemcy zwiększyłyby wydatki konsumpcyjne i notowałyby szybszy wzrost gospodarczy, co w konsekwencji prowadziłyby także do wyższego importu ze względu na rosnący popyt krajowy. Problem polega na tym, że efekty takich reform pojawiłyby się raczej w dłuższym okresie czasu.

4. Wnioski

Spośród różnych opcji dających nadzieję na obniżenie nadwyżki handlowej Niemiec niemożliwe – z powodów instytucjonalnych – jest wprowadzenie barier handlowych oraz zmiana kursu walutowego. Obydwa obszary polityki znajdują się poza wyłącznym obszarem decyzji niemieckich władz i przynależą do poziomu ponadnarodowego. Podobnie należy ocenić pole manewru w polityce pieniężnej: będąc w strefie euro RFN nie ma możliwości autonomicznego kształtowania stóp procentowych. Możliwości wpływu pojawiają się natomiast w polityce budżetowej, fiskalnej, płacowej oraz regulacyjnej. Spośród nich największy potencjał kryje się w zwiększeniu wydatków inwestycyjnych i konsumpcyjnych państwa oraz wpro- wadzeniu zachęt dla firm celem zwiększenia inwestycji.

Zastosowanie odpowiednich narzędzi ograniczają jednak czynniki polityczne. Jest to, po pierwsze, przekonanie opinii publicznej w Niemczech, że nadwyżka jest przejawem siły i witalności rodzimej gospodarki. Jej obniżenie może zostać zinterpretowane jako przejaw słabości, za który rachunek zostanie wystawiony w wyborach koalicji rządzącej. Po drugie, w polityce międzynarodowej pozycja

nadwyżkowa daje niemałe benefity, np. w dyskusji o budżecie unijnym na kolejne lata, inwestycjach, unii bankowej Niemcy mogą skutecznie sięgać po swój potencjał finansowy zbudowany na nadwyżkach handlowych. Po trzecie wreszcie, trudno znaleźć w niemieckiej polityce zadeklarowanych zwolenników rezygnacji z dążenia do równowagi budżetowej. Dopiero po jej osiągnięciu możliwe staną się bardziej ekspansywne działania fiskalne, które przy okazji wpłyną na bilans płatniczy.

W tej sytuacji dużo bardziej prawdopodobne jest to, że o losie niemieckiej nadwyżki zdecydują procesy gospodarcze i polityczne na poziomie międzynarodowym. Można je uporządkować według skali negatywnych skutków dla Niemiec – od najmniej dotkliwego, do najbardziej kosztownego.

Pierwszy scenariusz to szybka poprawa sytuacji gospodarczej w krajach notujących wysoki deficyt handlowy. Jest ona na tyle wyraźna, że kwestia nadwyżek przestaje mieć znaczenie polityczne i Niemcy mogą wciąż cieszyć się z zalet bycia państwem eksportowym i nadwyżkowym.

Druga opcja to gwałtowny wzrost cen towarów importowanych przez Niemcy, przede wszystkim źródeł energii, czyli gazu i ropy, przy jednoczesnym spadku cen samochodów i maszyn, np. z powodu wzmożonej konkurencji. W konsekwencji zmieniają się warunki handlu: drożeje import, tanieje eksport, bilans handlowy zaczyna zmierzać ku większej równowadze.

Trzeci scenariusz to zdecydowana liberalizacja regulacji handlowych ze strony Unii Europejskiej. Jednym ze źródeł konfliktu z USA jest to, że stawki celne są wyższe w Europie, niż w USA. Stąd między innymi pomysły zawarcia nowej umowy handlowej między Unią Europejską a USA. Mogłaby ona zawierać obniżki cel na towary importowane, co mogłoby doprowadzić do wzrostu importu i większego zrównoważenia w handlu z Ameryką.

Czwarta opcja, to zakończenie ekspansywnej polityki pieniężnej i fiskalnej w strefie euro oraz w USA, której efektem jest również spadek popytu na niemieckie towary. Prowadzi do zjawisk recesyjnych w gospodarce światowej, jednak dopóki będą one płytkie i stosunkowo krótkotrwałe, należy je traktować jako konieczną korektę.

Piąta opcja to wprowadzanie działań „karnych” wobec państw nadwyżkowych – ale w ramach szerszego porozumienia na poziomie międzynarodowym. Mogą one polegać na np. zobowiązaniu do zrównoważenia bilansu handlowego, a w razie braku efektów nakładania kar polegających na deponowaniu kwot pieniężnych na specjalnych kontach. Załączek takiego systemu jest w UE: to procedura na wypadek zaistnienia nadmiernych nierównowag ekonomicznych, która jednak dotąd pozostała w cieniu procedury nadmiernego deficytu odnoszącej się do kwestii dyscypliny fiskalnej.

Ostatnia opcja to chaotyczna ekspansja protekcjonizmu i nawet rozpad strefy euro – prawdziwa „suma wszystkich strachów”. Wprowadzenie karnych cel mogłoby wpłynąć na załamanie niemieckiego eksportu w gospodarce światowej. Z kolei, koniec strefy euro w dotychczasowej formule oznaczałby pojawienie się nowych walut i ich gigantyczne dewaluacje, a tym samym aprecjację niemieckiego pieniądza (ew. szcztąkowego euro). Jednocześnie Niemcy straciłyby ogromne kwoty, np. swoje wierzytelności w systemie Target 2.

Wykaz źródeł

- CF, (2016): EconPol Policy Report, 01/2017 Vol. 1 June 2017, http://www.econpol.eu/sites/default/files/2018_07/EconPol_Policy_Report_02_2017_German_Account_Surplus.pdf, [dostęp: 08.08.2018 r.].
- Deutsche Bundesbank, (2018): „Lohnwachstum in Deutschland: Einschätzung und Einflussfaktoren der jüngeren Entwicklung“, *Monatsbericht*, April 2018, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichts_aufsaeetze/2018/2018_04_lohnwachstum.pdf?__blob=publicationFile, (dostęp: 20.09.2018 r.).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, (2018), Bundeshaushalt: Scholz will 341 Milliarden ausgeben – und die Schwarze Null halten, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/olaf-scholz-will-im-bundeshaushalt-die-schwarze-null-halten-15570028.html>, (dostęp: 06.08.2018 r.).
- Gros, D., (2016): The Negative Rates Club, <http://www.project-syndicate.org/commentary/futility-of-quantitative-easing-in-japan-and-eurozone-by-daniel-gros-2016-02>, (dostęp: 08.08.2018 r.).
- Horn, G., (2018): Lohn- und Fiskalpolitik: Wie lassen sich die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse abbauen?, <http://makronom.de/wie-lassen-sich-die-deutschen-leistungsbilanzueberschuesse-abbauen-20697>, (dostęp: 20.09.2018 r.).
- International Monetary Fund, (2018): Tackling Global Imbalances amid Rising Trade Tensions, <http://www.imf.org/en/publications/esr/issues/2018/07/19/2018-external-sector-report>, (dostęp: 06.08.2018 r.).
- Krugman, S. (2016): „Germany’s Drag“, *The New York Times* z 26.08.2016, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2016/08/26/germanys-drag/>, (dostęp: 09.08.2018 r.).
- Look, C., Skolimowski, S., Speciale, A., (2018): „Weidmann Hits Back After Lagarde Criticizes German Surplus“, *Bloomberg* z 18.01.2018, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-18/weidmann-hits-back-after-imf-s-lagarde-criticizes-german-surplus>, (dostęp: 09.08.2018 r.).
- Myeda, A., (2018): „Lagarde Urges Germany to Lift Public Spending Amid Trade Surplus“, *Bloomberg* z 17.01.2018, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-17/lagarde-urges-germany-to-lift-public-spending-amid-trade-surplus>, (dostęp: 09.08.2018 r.).

- Nienaber, M., (2018): IMF presses German government to invest more to reduce trade surplus, „Reuters“ z 14.05.2018, <http://www.reuters.com/article/us-germany-economy-imf/imfpreses-german-government-to-invest-more-to-reduce-trade-surplus-id-USKCN1IF1CE>, (dostęp: 06.08.2018 r.).
- Riedel, D. (2018): „Verteidigungsausgaben: Bundesregierung will Wehretat bis 2024 erhöhen“, Handelsblatt z 08.06.2018, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verteidigungsausgaben-bundesregierung-will-wehretat-bis-2024-erhoehen/22665222.html?ticket=ST-1164321-e35mDYVkwH5nKTPKA4St-ap5>, (dostęp: 08.08.2018 r.).
- Rodrik, D. (2017): „Populism and the Economics of Globalization“, *NBER Working Paper* 2017 – June 2017.
- Sinn, H.-W., (2017): „Gastbeitrag von Hans-Werner Sinn: Der Überschuss wider Willen“, Handelsblatt z 25.07.2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/gastbeitrag-von-hans-werner-sinn-der-ueberschuss-wider-willen/20102232.html?ticket=ST-2264490-ZSYddUmZcGFrnh1uJ4hX-ap5>, (dostęp: 05.08.2018 r.).
- Statistisches Bundesamt, (2018): „Destatis – Pressemitteilungen“ 160, 07.05.2018, http://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/05/PD18_160_51.html, (dostęp: 06.08.2018 r.).
- Trump, D., (2018): „Wir werden Mercedes-Benz und BMW mit Zöllen belegen“, *Zeit* z 11.03.2018, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2018-03/donald-trump-autos-zoelle-eu>, (dostęp: 08.06.2018 r.).
- Varoufakis, Y. (2017): „Germany needs a frank debate“, *Deutsche Welle* z 12.09.2017, <http://www.dw.com/en/yanis-varoufakis-germany-needs-a-frank-debate/a-40463743>, (dostęp: 09.08.2018 r.).
- World Bank, (2018): Doing Business in Germany, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/germany#registering-property>, (dostęp: 08.08.2018 r.).

Die Innovationspolitik in Polen und in der Bundesrepublik Deutschland: Der Versuch einer Analyse

Piotr Kalka*

Abstract

The author compares the innovation policy in Poland and the Federal Republic of Germany. He analyses procurement and supply side policies as well as the institutional framework for innovation. The author concludes that Poland lacks in all three fields behind Germany, mainly due to lower economic power. However, it can be expected that innovation policy in Poland becomes more similar to the one in Germany given its dynamic economic growth.

1. Einleitung

Der Artikel analysiert die Innovationspolitik in Polen und in der Bundesrepublik Deutschland. Unter dieser Politik versteht man sowohl die staatliche Einwirkung auf die Entwicklung als auch Anwendung von Innovationen in Betrieben. Nach Klassifikation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development = OECD) sowie der Europäischen Kommission können vier Typen der Innovation unterschieden werden, und zwar Produkt-, Prozeß-, Marketing- und Organisationsinnovationen. Der erste von diesen Typen drückt sich darin aus, daß eine neue Ware oder Dienstleistung bzw. ein verfeinertes Produkt oder eine verfeinerte Dienstleistung auf den Markt kommt. Bei der Prozeßinnovation werden neue oder verbesserte Technologien angewandt. Demgegenüber versteht man unter Marketinginnovationen neuartige Marketingmittel oder Marketingkampagnen, während bei

* Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki w Łodzi/Kaliszu, e-mail: piotr.kalka@poczta.onet.pl.

Organisationsinnovationen neue Organisationsmethoden eines Unternehmens und/oder Neuerung bei den Beziehungen des Unternehmens mit anderen Unternehmen und Akteuren entwickelt werden (Weresa, 2014).

Das Ziel dieses Artikels ist es, die Innovationspolitik in oben genannten Ländern zu vergleichen, um herauszuarbeiten, ob und inwieweit Polen seit dem EU-Beitritt ihre Innovationspolitik der deutschen angenähert hat. Dieser Vergleich liegt aus zwei Gründen nahe. Erstens gilt die Bundesrepublik Deutschland als eine sehr innovative Volkswirtschaft mit einem vergleichsweise starken Engagement des Staates. Zweitens sind die polnische und deutsche Wirtschaft mittlerweile sehr stark miteinander verflochten. So ist die Bundesrepublik nicht nur der größte Handelspartner Polens, sondern tätigt dort auch die meisten Direktinvestitionen (Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2016, S.45)¹. In Deutschland stellen Polen die zweitgrößte Gruppe ausländischer Arbeitnehmer. Und im deutsch-polnischen Grenzgebiet entwickelt sich (trotz aller Hemmnisse) eine immer engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Budnikowski, 2012; Świątkowski, 2012).

Im Folgenden werden zunächst allgemein die wichtigsten Instrumente der Innovationspolitik vorgestellt (Kapitel 2). Anschließend wird in den Kapitel 3, 4 und 5 verglichen, wie diese Instrumente in Polen und Deutschland zur Anwendung kommen und wo Unterschiede und Gemeinsamkeiten liegen. Der Artikel endet mit Schlußfolgerungen.

2. Die wichtigsten Instrumente der Innovationspolitik

In der Innovationspolitik können Instrumente unterschieden werden, die auf die Angebots- und Nachfrageseite der Märkte ausgerichtet sind, sowie Instrumente, die an den Rahmenbedingungen für Innovationstätigkeiten ansetzen (Gerybadze, 2015). Zur ersten Kategorie von Instrumenten gehört vor allem die direkte Finanzierung von Forschung und Entwicklung (F+E) durch den Staat. Sie wird begründet mit beschränkten finanziellen Mitteln verschiedener Wirtschaftssubjekte wie Unternehmen und Hochschulen für Forschung und Entwicklung. Erwartet wird, daß mit dieser Finanzierung insbesondere Produkt- und Prozeßinnovationen gefördert werden. Das wichtigste Instrument der innovationsfördernden Nachfragepolitik ist die staatliche Beschaffung bzw. Auftragsvergabe. Sie wird wie folgt begründet:

¹ Im Jahre 2015 sind auf Deutschland 27,1% des polnischen Exportes und 22,9% des polnischen Importes entfallen. Ende 2015 waren direkte Auslandsinvestitionen in Polen nur von Holland höher als die von Deutschland (129,3 und 116,6 Mrd zloty).

- eine zu geringe inländische bzw. örtliche Nachfrage nach neuen oder verfeinerten Produkten und Dienstleistungen
- die Abnahme des Marktrisiko und die Förderung von Economies of Scales und Lerneffekten;
- Verbesserung für den öffentlichen Dienste und Effizienzsteigerung staatlicher Funktionen (Kardas, 2016).

Zu den Instrumenten, die die Rahmenbedingungen für Innovationen beeinflussen zählen insbesondere das Patentrecht, steuerliche Massnahmen und günstige Abschreibungsregeln, Anreize für junge Unternehmen und die Umweltpolitik (Gerybadze, 2015).

3. Angebotsseitige Instrumente

3.1. Die direkte Finanzierung von Forschung und Entwicklung

Wie Tabelle 1. zeigt, ist die direkte Finanzierung der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland deutlich größer in Polen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Die absoluten und relativen staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben in den Jahren 2004–2015 in der Bundesrepublik Deutschland und in Polen

Jahr	Bundesrepublik Deutschland		Polen	
	Staatliche F+E Ausgaben (in Mill, PPP S) ^a	Anteil am BIP (in %)	Staatliche F+E Ausgaben (in Mill, PPP S) ^a	Anteil am BIP (in %)
2004	19 160,47	0,74	1 736,02	0,34
2005	18 125,76	0,69	1 670,62	0,32
2006	19 074,66	0,68	1 827,85	0,32
2007	20 177,20	0,67	2 107,19	0,33
2008	23 031,27	0,74	2 501,052	0,36
2009	24 661,63	0,81	2 932,87	0,40
2010	26 436,37	0,87	3 519,62	0,44
2011	28 637,60	0,84	3 620,01	0,42
2012	29 329,50	0,84 ^b	4 101,70	0,45
2013	29 945,49	0,82 ^b	3 867,00	0,41
2014	31 455,45	0,84 ^b	4 136,42	0,43
2015	31 772,79	0,82 ^b	4 240,50	0,42

Anmerkungen: ^a Die Ausgaben sind Kaufkraftparitäten zum US-Dollar ausgedrückt; ^b Geschätzte Werte.

Quelle: Main Science and Technology Indicators. Full Database.

Dieser Unterschied läßt sich hauptsächlich auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft beider Länder zurückführen, die sich in der Größe des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf ausdrückt. Diese machte in Polen im Jahre 2004 45,29% des deutschen Indikators aus und im Jahre 2015 61,14% (Main science and technology indicators, Full database). Hinzu kommt, daß der Staat in der Bundesrepublik dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt einen großen Wert beimißt. Die Reformen des polnischen Wissenschaftssystems haben die relativen Unterschiede bei den staatlichen F+E-Ausgaben zwischen Polen und der Bundesrepublik bislang nicht beseitigt. Zwar konnten in Polen die Effizienz und nach 2009 auch die Höhe der Ausgaben gesteigert werden. Gleichzeitig haben sich aber in Deutschland die staatlichen Finanzmittel für Forschung und Entwicklung infolge von Veränderungen im Wissenschaftssystem erhöht.

3.2. Die Rolle von Staat und Privatwirtschaft in der F+E-Finanzierung

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, finanziert in Polen traditionell der Staat den größten Teil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung, allerdings mit rückläufiger Tendenz. Entfielen 2004 noch 61,7% der Gesamtausgaben für F + E auf den Staat, waren es 2015 noch 41,82%. Darin spiegelt sich die wirtschaftspolitische Grundausrichtung zu Beginn des Transformationsprozesses wieder, wonach der technische Fortschritt hauptsächlich durch Import ausländischer Technologien und Direktinvestitionen befördert werden sollte, da polnische Firmen zu der Zeit finanziell viel zu schwach waren, um größere Summen für F+E auszugeben. Diese Schwäche ist allmählich beseitigt worden, was sich im Tempo des Wirtschaftswachstums in Polen ausdrückte. Nach Jahren 2004 betrug es im Durchschnitt ca. 4,0% betragen, während der EU - Durchschnitt bei 1,1%². Nach der Regierung der zweitgrößte Geldgeber für Forschung und Entwicklung ist die Privatwirtschaft. Sie erhöhte ihren Anteil an der F+E-Ausgaben zwischen 2004–2015 von 30,48 auf 39,00% (vgl. Tabelle 2). Besonders aktiv sind dabei Unternehmen der Elektromaschinenindustrie, des Transportwesens und der chemischen Industrie (KPMG w Polsce, 2013).

In der Bundesrepublik werden Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten hauptsächlich von der Privatwirtschaft finanziert. Ihr Anteil bewegte sich zwischen 2004–2015 nahezu unverändert um die 66% der Gesamtausgaben (vgl. Tabelle 3). Am meisten für F + E gaben die Maschinenindustrie, die EDV-Industrie, die

² Berechnet nach Daten des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2016/2017 (Internationale Zahlen).

elektronische und optische Industrie, die chemische und pharmazeutische Industrie sowie die Fahrzeugindustrie aus. Aber auch der Staat finanziert mit einem Anteil von knapp 30% F+E (siehe die Tabelle 3). Dabei muß zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Bundesländer unterschieden werden. Beide Regierungsebenen sind involviert. Allerdings waren die Ausgaben der Bundesregierung in den Jahren 2005–2013 mit einem Anteil von 56,6 bis 61,6% deutlich bedeutender³. Der Staat unterstützte die F+E vor allem an Hochschulen und außeruniversitären Organisationen, aber auch in der Wirtschaft selbst.

Tabelle 2: Die Rolle der Finanzquellen an der Finanzierung der F+E in Polen in den Jahren 2004–2015 (in %)

Jahr	Privatwirtschaft	Staat	Andere inländische Quellen	Ausland
2004	30,48	61,66	2,70	5,16
2005	33,35	57,71	3,19	5,74
2006	33,05	57,45	2,46	7,04
2007	34,26	58,61	0,42	6,72
2008	30,46	59,79	4,33	5,42
2009	27,10	60,44	6,96	5,50
2010	24,41	60,93	2,83	11,82
2011	28,12	55,80	2,69	13,39
2012	32,30	51,33	3,02	13,35
2013	37,33	47,24	2,31	13,12
2014	39,00	45,21	2,43	13,36
2015	39,00	41,82	2,43	16,74

Quelle: Main Science and Technology Indicators. Full database

Tabelle 3: Die Rolle der Finanzquellen an der Finanzierung der F+E in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2004–2015 (in %)

Jahr	Privatwirtschaft	Staat	Andere inländische Quellen	Ausland
2004	66,56	30,52	0,38	2,54
2005	67,57	28,38	0,29	3,75
2006	68,29	27,53	0,36	3,82
2007	68,12	27,51	0,35	4,01

³ Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem 2016. Ergänzungsband I, S.56 und 59.

Jahr	Privatwirtschaft	Staat	Andere innländische Quellen	Ausland
2008	67,27	28,40	0,31	4,01
2009	66,08	29,82	0,26	3,84
2010	65,52	30,37	0,23	3,88
2011	65,59	29,89 ^a	0,35	4,18
2012	66,07	29,21 ^a	0,39	4,32
2013	65,44	29,10 ^a	0,31	5,15
2014	65,98	28,71 ^a	0,31	5,00
2015	65,60	27,89 ^a	0,35	6,15

Anmerkung: ^a Die Daten erscheinen zu hoch.

Quelle: Main Science and Technology Indicators. Full database

3.3. Verwendungszweck der staatlichen F+E Ausgaben

Der Staat finanzierte in Polen und in der Bundesrepublik in den Jahren 2012–2015 zwar grundsätzlich ähnliche Gebiete der F+E. Wie aus den Tabellen 4. und 5. hervorgeht, wichen die Anteile der verschiedenen Verwendungszwecke von F+E-Ausgaben aber ab.

Tabelle 4: Verwendungszweck der staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben in Polen in den Jahren 2012–2015 (in %)^a

Art von F+E	2012	2013	2014	2015
Grundlagenforschung	28,5	37,7	39,3	29,5
Gesundheitsprojekte	13,2	14,8	13,1	10,8
Produktion und industrielle Technik	11,3	11,1	7,9	24,4
Infrastruktur	7,8	6,6	9,2	7,6
Verteidigung	7,2	5,2	4,8	6,4
Bildungswesen	6,8	4,3	5,9	5,1
Umweltschutz	6,1	5,9	6,0	6,4
Explorierung der Erde	5,2	5,9	4,7	3,0
Landwirtschaft	4,9	4,9	3,2	3,4
Energetik	2,0	2,2	1,9	1,9

Erklärungen: ^a In der Literatur gibt es keine genauen Daten über die Sachstruktur der staatlichen F+E-Ausgaben Polens in den Jahren 2005–2011;

Quelle: Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Nauka i technika w 2012 r.*, S. 66 i 67; Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie *Nauka i technika w 2013 r.*, S. 68 i 69, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Nauka i technika w 2014 r.*, S. 70 i 71; Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Nauka i technika w 2015 r.*, S. 69 i 70.

Tabelle 5: Verwendungszweck der staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2005–2011 (in %)^{a b}

Typ der F+E	2005	2009	2010	2011	2012	2013.	2014	2015
Grundlagenforschung	57,6	55,5	54,7	55,7	57,2	57,0	56,8	57,7
Produktion und industrielle Technik	12,6	12,7	14,5	15,3	12,7	12,6	12,1	12,2
Verteidigung	5,8	5,4	5,0	3,9	3,9	3,7	3,9	3,2
Umweltschutz	5,2	4,7	2,8	4,5	2,9	2,8	3,1	3,1
Weltraumforschung	4,9	4,9	4,7	4,6	4,7	4,6	4,7	4,7
Gesundheitsprojekte.	4,3	4,6	4,3	4,6	5,3	5,0	5,3	5,2
Energetik	2,8	4,0	3,8	3,8	4,4	5,2	5,2	4,9
Infrastruktur	1,8	1,7	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4
Landwirtschaft	1,8	3,1	3,3	3,1	2,9	2,8	2,9	3,1
Bildungswesen	-	0,9	1,0	0,8	1,0	1,0	1,2	1,5

Erklärungen: ^a In der Tabelle tabeli hat man vor allem die Forschungs- und Entwicklungsgebiete berücksichtigt, die eine wichtige ökonomische Bedeutung haben; ^b Die Daten für 2015 r. sind annähernd.

Quelle: Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und innovationssystem 2016, S. 97 i 98, Ergänzungsband I.; Eigene Berechnungen.

Das war verständlicherweise, weil sich beide Länder in anderen Forschungs- und Entwicklungsbereichen spezialisierten. Zudem finanzierte der Staat in der Bundesrepublik F+E-aktivitäten, die offenbar viel moderner waren als in Polen. Darauf deutet die viel höhere Anzahl der Veröffentlichungen und der Triadepatente hin, die auf eine Million der Bevölkerung entfallen (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Die Anzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen und der Patenttriade in den Jahren 2004 und 2014 in Polen und in der Bundesrepublik Deutschland (auf eine Million der Bevölkerung)

Staat	Jahr	Anzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen (auf eine Million der Bevölkerung)	Anzahl der Triadepatente (auf eine Million der Bevölkerung)
Polen	2004	380	0,6
	2014	669	2,4
Bundesrepublik Deutschland	2004	929	85,9
	2014	1 318	55,8

Quelle: Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, S. 513; Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und innovationssystem 2016. Ergänzungsband I.S. 139; Main Science and Technology Indicators. Full database; obliczenia własne.

Um diese Indikatoren zu erreichen, mußte die Bundesrepublik eine sehr moderne wissenschaftlich-technische Aparatur haben. Hier hinkt Polen Deutschland hinterher, weil es zu wenig für die F+E ausgegeben hat. Im Jahre 2015 hat Polen nur 1% des BIP dafür aufgewendet und 26,3% (Main Science and Technology Indicators. Full database; Eigene Berechnungen; Nauka i technika w 2015 r.).

4. Die innovative Nachfragepolitik

In Polen wird auch das Instrument der staatlichen Aufträge im Rahmen der Innovationspolitik eingesetzt. Beispiele hierfür sind die Arbeiten an den Krankenhäusern in Rawicz und Sucha Beskidzka, die von der Europäischen Union mitfinanziert wurden (Kardas, 2016). In der Bundesrepublik Deutschland machten öffentliche Beschaffungen in den Jahren 2008–2015 ungefähr 15% des BIP ausmacht. Das ist weniger als in Finnland, Schweden, Südkorea und Frankreich, aber höher als in den USA, in Großbritannien, in der Schweiz und in Polen (vgl. 7).

Tabelle 7: Anteil der Öffentlichen Beschaffungen am Bruttoinlandsprodukt in ausgewählten Ländern in den Jahren 2007–2011 (%)

Land	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finnland	14,4	15,25	17,3	17,2	17,24	17,93	18,38	18,41	~17,0
Frankreich	13,94	14,02	15,34	15,07	14,78	15,02	15,06	14,83	14,5
Deutschland	12,92	13,41	14,96	14,8	14,63	14,63	14,89	14,9	~15,0
Korea	12,31	12,97	14,57	13,18	12,94	12,83	12,8	12,48	~12,5
Polen	12,42	13,01	13,0	13,94	13,48	12,44	11,89	12,3	~12,1
Schweden	14,47	15,07	16,34	16,11	16,1	16,37	16,48	16,35	~16,4
Die Schweiz	7,67	7,92	8,35	8,31	8,33	8,48	8,56	8,57	~8,0
Großbritannien	12,95	14,2	15,62	15,09	14,39	14,05	13,93	14,01	13,7
USA	10,58	11,27	11,8	11,63	11,14	10,54	9,87	9,5	9,3
OECD-Mittelwert	12,57	13,09	14,13	13,81	13,32	13,16	13,08	13,12	~13,0

Quelle: Efi-Gutachten 2017, S. 93.

Die Beschaffungen, deren gezielt Innovationen fördern sollten, beliefen sich auf annähernd 10% der gesamten öffentlichen Aufträge. Beispiele sind die Entwicklung eines frei konfigurierbaren Betriebssystems und einer sensorgestützten Landehilfe für Hubschrauber. Letztere wurde gemeinsam von der Müncher Stadtverwaltung und der Bundeswehr finanziert (EFI-Gutachten, 2012). Solche Beschaffungen waren in der Bundesrepublik größer als in Polen (sowohl in absoluten als

auch in relativen Zahlen), weil die F+E –Arbeiten, die eine wichtige Quelle der Innovationen sind, im ersten Lande viel moderner sind.

5. Rahmenbedingungen für Innovationen

Ein zunehmender Teil von Innovationen wird im Bereich des Umweltschutzes entwickelt. Ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland betreibt die Regierung in Polen seit langer Zeit Umweltschutzpolitik, um Wasser, Energie und Abfälle umweltgerecht zu nutzen sowie die Natur zu schützen und die Verunreinigung von Luft und Bodens zu minimieren, In Deutschland hat Umweltschutzpolitik aber ein viel größeres Gewicht. Das zeigt Tabelle 8, die zwar Daten für Deutschland nur für die Jahre 2004 und 2007 ausweist. Sie waren aber auch in den Folgejahren viel höher als in Polen.

Tabelle 8: Anteil der staatlichen Ausgaben für Umweltschutz am Bruttoinlandsprodukt in Polen und der Bundesrepublik Deutschland (in %)

Jahr	Polen ^a	Bundesrepublik Deutschland
2004	0,05	0,60
2007	.	0,52
2010	0,03	.
2011	0,20	.
2012	0,03	.
2013	0,03	.
2014	0,03	.
2015	0,03	.

Erklärungen: ^a Das sind die Ausgaben nicht nur für den Umweltschutz, sondern auch für die Kommunalwirtschaft
 Quelle: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, S. 630 i 674; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011, S. 631 i 674; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, S. 634; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013, S. 650 i 695; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014, S.652 i 699; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016, S. 651 i 694. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2007, S. 588 i 623; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2010, S. 623.; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2011, S. 588.

Auch die Förderung von Unternehmensgründungen ist in Deutschland besser entwickelt, In Polen können Personen, die eine Hochtechnologiefirma gründen wollen, eine sogenannte Mikroanleihe (bis 100.000 Złoty) begeben und eine Bürgschaft (bis zwei Millionen Złoty) von der „Bank Gospodarstwa Krajowego” (Bank für die inländische Wirtschaft) bekommen. In der Bundesrepublik gab

es beispielsweise bis 2011 drei Programme: den ERP-Startfonds, EXIST und den High-Tech Gründerfonds. Das erste Programm betraf Firmen, die maximal seit zehn Jahre im Bereich der Forschung und Innovation wirkten. Sie konnten über eine Beteiligung der staatseigenen KfW Bankengruppe gefördert werden. Die Höhe der Beteiligung betrug bis zu 5 Millionen Euro pro Unternehmen und maximal 2,5 Millionen Euro je Zwölfmonatszeitraum. EXIST zielte darauf ab, das Gründungsklima und die Verbreitung von Unternehmergeist an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu verbessern und die Anzahl technologieorientierter und wissensbasierter Unternehmensgründungen zu erhöhen. Der High-Tech Gründerfonds (HTGF) stellte technologieorientierten Gründern in einer ersten Finanzierungsrunde bis zu 500.000 Euro in Form eines nachrangigen Gesellschafterdarlehens zur Verfügung. Der HTGF I verfügte über ein Fondsvolumen von 272 Millionen Euro. Im Oktober 2011 startete der HTGF II mit einem Fondsvolumen von 288,5 Millionen Euro (EFI-Gutachten, 2012). Im Jahre 2013 wurde das Förderprogramm Invest-Zuschuss für Wagniskapital gestartet, um mehr Kapital von privaten Investoren in Deutschland zu mobilisieren. Mit Wirkung zum Januar 2017 wurde das Programm zu INVEST 2.0 erweitert. Für Beteiligungen an jungen innovativen Unternehmen erhalten Investoren einen Zuschuss von bis zu 100.000 Euro pro Jahr (EFI-Gutachten, 2017).

Ein wichtiges Element der Rahmenbedingungen zur Innovationsförderung ist das Patentrecht. In beiden Ländern dauert der Patentschutz 20 Jahre nach Vorlegung einer Erfindung. Die polnische Patentprozedur ist sehr langwierig und endet durchschnittlich nach 4–5 Jahren. Die deutsche dauert im Durchschnitt bis 2,5 Jahre (Obwieszczenie Marszałka Rzeczypospolitej Polskiej z 13 września 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu ustawy Prawo własności przemysłowej, art. 63, ust. 3; A. Śniezko (Rzecznik Patentowy), Jak chronić wynalazki w Polsce, w Europie i na świecie. Podstawowe Pojęcia i Procedury, S.12). Wegen dieser Unterschiede war die Anzahl der Patente in der Bundesrepublik viel größer als in Polen. Die polnischen Erfindungen sind aus Kostengründen vor allem in Polen patentiert. Diese Kosten betragen in den wichtigsten Ländern der Welt ungefähr 600.000 Złoty. Die polnischen Hochschulen haben keine Finanzmittel dafür, weil sie nur in geringem Maße mit der Industrie zusammenarbeiten.

Weiter können Innovationen über Gestaltung der Abschreibungsvorschriften versucht werden zu fördern. Das polnische Gesetz vom 25. September 2015 hat verschiedene Abschreibungen im Bereich der F+E eingeführt. Die erste Abschreibung kann nicht 30% im Falle des Lohnes/des Gehaltes oder bezahlter Beiträge von den in der F+E eingestellten Mitarbeitern überschreiten. Sie soll nicht höher sein als 20%, wenn z.B. Materialien oder Rohstoffe gekauft werden, die direkt mit

der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit verbunden sind. Die letzte Regulierung betrifft nur Mikrounternehmer und kleine oder mittlere Unternehmer. Im Falle anderer Steuerzahler war die Abschreibungsquote nicht höher als 10%.

In der Bundesrepublik gibt es keine Formen der indirekten Innovationspolitik. Sie sind am Ende des 20. Jahrhunderts abgeschafft worden. Am Anfang des 21. Jahrhunderts haben zwei einflussreiche Organisationen und zwar der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber (BDA) zu deren sehr schnelle Einführung appelliert. Dieser Appel ist wegen des Widerstandes aus wissenschaftlichen Kreisen nicht eingeführt worden. Diese Kreise unterstrichen, daß zwar die Formen der indirekten Innovationspolitik in der Bundesrepublik nicht wiederhergestellt worden sind, sondern die Besteuerung der Firmen sehr stark verringert worden ist (BDI, 2008; Belitz, 2017).

6. Schlußbetrachtung

Ziel des Artikels war es, die Innovationspolitik in Polen und in der Bundesrepublik zu vergleichen. Die durchgeführte Analyse konzentrierte sich auf den Einfluß des Staates auf die Angebots- und Nachfrageseite sowie auf die Rahmenbedingungen. Polen liegt auf diesen Gebieten deutlich hinter der Bundesrepublik Deutschland zurück, was nicht zuletzt durch die noch geringere Wirtschaftskraft erklärbar ist (vgl. Tabelle 9). Auf lange Sicht ist mit einer Annäherung der Innovationspolitik Polens an Deutschland zu rechnen, zumal sich das Wirtschaftswachstum Polens sehr dynamisch entwickelt. Allerdings ist das nicht der einzige Faktor, der die Innovationspolitik beeinflusst.

Tabelle 9: Die sich am schnellsten entwickelnden Länder der EU (Jahre 2016–2050)

Mitgliedsländer der EU	Reales Wachstum des BIP pro Kopf (in %)
Frankreich	1,3
Holland	1,5
Polen	2,5
Großbritannien	1,5
Italien	1,2

Quelle: PwC Report. The view: how will the global economic order change by 2050?, S.11.

Literatur

- BDI, (2008): "Positionspapier, Steuerliche Forschungsförderung unverzüglich einführen". *BDI-Drucksache*, Nr D 0179, April 2008.
- Belitz, H., et al. (2017): "Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in KMU – Irrweg für Deutschland?", *Wirtschaftsdienst*, 5/2017.
- Budnikowski, T., (2012): Migracja siły roboczej między Polską a Niemcami, in: S. Kalka (eds.) (2012): *Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami*, Instytut Zachodni, Poznań.
- Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, 2012 u. 2016. Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem 2016. Ergänzungsband.
- Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2016/2017 (Internationale Zahlen).
- EFI, (2012): *EFI-Gutachten 2012*.
- EFI (2017), *EFI-Gutachten 2017*.
- Gerybadze, A., (2015): "Instrumente der Innovationspolitik: auf dem Wege zu einer neuen Industriepolitik", *WSI-Mitteilungen*, 2015/7.
- Główny Urząd Statystyczny, (2016): *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2016*.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, (2012): *Nauka i technika w 2012*.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, (2013): *Nauka i technika w 2013*.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, (2014): *Nauka i technika 2014*.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, (2015): *Nauka i technika w 2015*.
- Główny Urząd Statystyczny, (2005), (2011), (2012), (2013), (2014), (2016): *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016*.
- Kardas, M., (2016): "Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej", *Zarządzanie Publiczne*, nr 1/2016.
- KPMG w Polsce. Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw w Polsce. Perspektywa 2020. Warszawa 2013.
- Main Science and Technology Indicators. Full Database.
- Obwieszczenie Marszałka Rzeczypospolitej Polskiej z 13 września 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu ustawy Prawo własności przemysłowej, art.63, ust. 3.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2007, 2010, 2011.
- Świątkowski, Z., (2012): Współpraca gospodarcza na pograniczu polsko-niemieckim po 1990 r. in: S. Kalka (eds.) (2012): *Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami*, Instytut Zachodni, Poznań.

Ustawa o zmianie ustawy Prawo własności przemysłowej i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz.1266).

Ustawa o zmianie ustawy Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2015, poz. 1615).

Ustawa z 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Dz.U.2015, poz.1767).

Weresa, M.A., (2014): *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.

Gegenseitiger Investitionsschutz in den deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen nach dem EuGH-Urteil vom 6. März 2018 in der Rechtssache Slowakische Republik gegen Achmea BV

Bernard Łukańko*

Abstract

On 8 March 2018, in the judgment in case C-284/16 Achmea, the ECJ ruled that: “Articles 267 and 344 TFEU must be interpreted as precluding a provision in an international agreement concluded between Member States, such as Article 8 of the Agreement on encouragement and reciprocal protection of investments between the Kingdom of the Netherlands and the Czech and Slovak Federative Republic, under which an investor from one of those Member States may, in the event of a dispute concerning investments in the other Member State, bring proceedings against the latter Member State before an arbitral tribunal whose jurisdiction that Member State has undertaken to accept”. The study discusses the effects stemming from the judgment and the termination, in 2018, by the Republic of Poland of the agreement with Germany on reciprocal protection of investments of 10 November 1989. The author made also an attempt to present legal remedies that are currently available (after the termination and the transitional period of application of Article 14 of the agreement) to investors from the other state.

1. Einführung

Das Jahr 2018 ist besonders turbulent, was die Fragen des Rechtsschutzes der Investitionen in der EU angeht. Am 8. März 2018 hat der EuGH in der Rechtssache C-284/16 Slowakische Republik gegen Achmea BV wie folgt entschieden:

* Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, e-mail: bernardlukanko@poczta.fm.

„Die Art. 267 und 344 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer Bestimmung in einer internationalen Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten wie Art. 8 des Abkommens zwischen dem Königreich der Niederlande und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen entgegenstehen, nach der ein Investor eines dieser Mitgliedstaaten im Fall einer Streitigkeit über Investitionen in dem anderen Mitgliedstaat gegen diesen ein Verfahren vor einem Schiedsgericht einleiten darf, dessen Gerichtsbarkeit sich dieser Mitgliedstaat unterworfen hat.“ Mit anderen Worten hat der EuGH entschieden, dass die bisherigen Klauseln in Investitionsschutzabkommen der EU-Mitgliedstaaten, die die Zuständigkeit eines Schiedsgerichts vorsehen, gegen das EU-Recht verstoßen.

Investitionsschutzabkommen sind völkerrechtliche Verträge, die Direktinvestitionen ausländischer Personen in einem anderen Staat rechtlichen Schutz bieten, insbesondere gegen eigentumsbeeinträchtigende Maßnahmen. Investitionsschutzabkommen werden vor allem, aber nicht nur, als bilaterale Abkommen (engl. *Bilateral Investment Treaty*, kurz BIT) abgeschlossen. Als Reaktion darauf, hat der polnische Gesetzgeber am 7. Juni 2018 das Gesetz über die Kündigung des Investitionsschutzabkommens mit Deutschland vom 10. November 1989 erlassen. Das Gesetz ist im Gesetzblatt der Republik Polen vom 23. Juli 2018 veröffentlicht worden (Pos. 1403) und trat nach Ablauf von 14 Tagen in Kraft. Nach dem Wirksamwerden der Kündigung (die noch vom polnischen Staatspräsidenten ausgesprochen werden muss) wird eine ganz neue Situation in dem gegenseitigen Investitionsschutz zwischen Polen und Deutschland entstehen.

Der Beitrag untersucht die Frage bringen: welche Rechtsfolgen sich für den Schutz der deutschen Investitionen in Polen und der polnischen Investitionen in Deutschland aus dem *Achmea-Urteil* des EuGH und der Kündigung des deutsch-polnischen Investitionsschutzabkommens ergeben. Dabei sollen nicht nur die Gründe des EuGH-Urteils erläutert werden, sondern auch die Frage beantwortet werden, welcher Rechtsschutz den Investoren zusteht.

2. Der Investitionsschutz im deutsch-polnischen Rechtsverkehr

Grundlage für den Investitionsschutz im deutsch-polnischen Rechtsverkehr bildet der am 10. November 1989 unterzeichnete Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (BGBl 1990 II, S. 606) und das am 14. Mai 2003 unterzeichnete Änderungs- und Ergänzungsprotokoll (BGBl 2005 II,

S. 535). Das Übereinkommen gewährleistet Investoren in Art. 3 Abs. 1 Inländergleichbehandlung, d.h. „jede Vertragspartei behandelt Kapitalanlagen von Investoren der anderen Vertragspartei oder Kapitalanlagen, an denen Investoren der anderen Vertragspartei beteiligt sind, in ihrem Gebiet nicht weniger günstig als Kapitalanlagen der eigenen Investoren oder Kapitalanlagen von Investoren dritter Staaten“. Der Schutz des Übereinkommens betrifft u.A. Schutz vor unrechtmäßigen Enteignungen (Art. 4 Abs. 2¹), bietet sog. umfassenden Schutz und Sicherheit (Art. 4 Abs. 1)² und Recht zum Gewinntransfer (Art. 5). Das Übereinkommen enthält in Artikeln 10–11 umfassende Regelungen zur Streitbeilegung, unter anderem zu Fragen des Internationalen Schiedsgerichts, dass bei fehlenden Möglichkeiten einer gütlichen Regelung Streitfälle lösen sollte. Das Übereinkommen betrifft sowohl Streitbeilegung zwischen beiden Vertragsparteien, d.h. Staaten (Artikel 10), als auch zwischen einem Investor und einer Vertragspartei (Artikel 11). Dem Investor steht Wahlrecht zwischen Internationalem Schiedsgerichtshof und einem staatlichen Gericht zu (Art. 3 des Änderungsprotokolls). Das Übereinkommen vom 10. November 1989 ist ein sog. Intra-EU-BIT, ein von 196 Intra-EU-BITs in der EU (Wilske, S., 2018, S.1).

Die Bundesrepublik Deutschland ist derzeit Partei von 14 Intra-EU-BITs (BMWi, 2018; Ceysens, J., Sekler, N., 2005)³, Polen hat Intra-EU-BIT mit allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland und Malta geschlossen, wobei Investitionsschutzvertrag mit Italien am 9. Januar 2013 aufgrund der Kündigung von Italien erloschen ist⁴. Die praktische Bedeutung von EU-Intra-Bits ist nicht besonders groß – nach zugänglichen Informationen gab es bisher 9 Verfahren gegen Polen⁵. Dennoch bleiben die Investitionsschutzverträge eine Art Garantie für die Investoren und schaffen eine klare Grenze für nationale Gesetzgeber. Oft werden Bestimmungen der Investitionsschutzverträge in nationalen Gerichtsverfahren zum Gegenstand eines Urteils⁶.

¹ Vgl. Art. 1 des Änderungsprotokolls (BGBl 2005 II, s. 536).

² Der Standard konstituiert eine Art Garantienpflicht betreffend nichtstaatliches Handeln, so dass auch ein staatliches Unterlassen eine Verletzung darstellen kann – vgl. Griebel, Internationales Investitionsrecht, 2008, S. 75.

³ Mit Griechenland, Malta, Rumänien, Portugal, Bulgarien, Ungarn, Polen, CSFR gilt gegenüber der Tschechischen und der Slowakischen Republik fort, Estland, Litauen, Lettland, Slowenien, Kroatien.

⁴ Drucksache des Sejm vom 7. März 2018, Nr. 2352. Polen hat bereits Intra-EU-Bit mit Portugal gekündigt.

⁵ Vgl. <https://mojeinwestycje.interia.pl/news?inf=2574078>. Eines der neuesten Verfahren endete mit dem Urteil vom 27. Juni 2017 – PL Holdings S.à.r.l./ Republic of Poland (vgl. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9378.pdf>).

⁶ Vgl. z.B. Urteil des Hauptverwaltungsgerichts (NSA) vom 17. Januar 2001, III SA 1743/99, www.nsa.gov.pl.

3. Das EuGH Urteil in der Rs. Achmea

3.1. Sachverhalt

Die Tschechoslowakei hat im Jahre 1991 ein Investitionsschutzabkommen mit den Niederlanden geschlossen. Nach Teilung der Tschechoslowakei galt das Abkommen sowohl in der Tschechei als auch der Slowakei weiter. Achmea BV, eine Gesellschaft des niederländischen Rechts hat in das slowakische Krankenversicherungssystem investiert. Das später eingeführte Verbot von Gewinnausschüttungen führte zu einem Rechtsstreit vor dem im Investitionsschutzabkommen vorgesehenen Schiedsgericht und zur Verurteilung der Slowakei zur Zahlung von ca. 22 Mio. Euro. Da das Schiedsgerichts in Deutschland seinen Sitz hatte, waren deutsche Gerichte im Aufhebungsverfahren zuständig. Der BGH hat selbst keinen Verstoß gegen EU-Recht festgestellt, legte jedoch dem EuGH im Wege der Vorabentscheidung folgende Fragen vor:

1. Steht Art. 344 AEUV der Anwendung einer Regelung in einem bilateralen Investitionsschutzabkommen zwischen Mitgliedstaaten der Union (einem sogenannten unionsinternen BIT) entgegen, nach der ein Investor eines Vertragsstaats bei einer Streitigkeit über Investitionen in dem anderen Vertragsstaat gegen Letzteren ein Verfahren vor einem Schiedsgericht einleiten darf, wenn das Investitionsschutzabkommen vor dem Beitritt eines der Vertragsstaaten zur Union abgeschlossen worden ist, das Schiedsgerichtsverfahren aber erst danach eingeleitet werden soll?

Falls Frage 1 zu verneinen ist:

2. Steht Art. 267 AEUV der Anwendung einer solchen Regelung entgegen?
Falls die Fragen 1 und 2 zu verneinen sind:
3. Steht Art. 18 Abs. 1 AEUV unter den in Frage 1 beschriebenen Umständen der Anwendung einer solchen Regelung entgegen?“

Generalanwalt Wathelet hielt in seinen sehr umfassenden Schlussanträgen vom 19. September 2017 die Schiedsklausel für europarechtskonform⁷. Er betonte,

⁷ Der Generalanwalt hat in Schlussanträgen (Rdnr. 273) folgende Lösung vorgeschlagen: „Die Art. 18, 267 und 344 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie der Anwendung eines Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen einem Investor und einem Staat nicht entgegenstehen, der durch ein vor dem Beitritt eines der Vertragsstaaten zur Europäischen Union geschlossenes bilaterales Investitionsschutzabkommen eingeführt wurde und nach dem ein Investor eines Vertragsstaats bei einer Streitigkeit über Investitionen in dem anderen Vertragsstaat gegen Letzteren ein Verfahren vor einem Schiedsgericht einleiten darf“.

dass Art. 344 AEUV das Verfahren mit einem Mitgliedsstaat und nicht mit einem Investor umfasst. Der Generalanwalt ist zudem zu der Schlussfolgerung gekommen, dass Schiedsgerichte vorlageberechtigt i.S.d. Art. 267 AEUV sind, wenn sie Unionsrecht, wie Regelungen zu Grundfreiheiten anwenden. Er hat auch keine Verletzung des Art. 18 AEUV (Verbot der Diskriminierung wegen Staatsangehörigkeit) festgestellt.

3.2. Lösung des EuGH

Der EuGH hat darauf hingewiesen, dass zum Gegenstand des Verfahrens vor Schiedsgerichten (Lübke, 2018, S. 149; Stöbener de Mora, 2018, S. 367, Classen, 2018, S. 1. 369)⁸ der Investitionsschutzverträge auch europarechtliche Fragen gehören können (Rdnr. 39ff. des Urteils). Der EuGH hat dabei der Autonomie des Unionsrechts einen absoluten Vorrang eingeräumt (Stöbener de Mora, 2018, S. 364). Diese Autonomie wird mit dem Anwendungsvorrang und der unmittelbaren Geltung begründet, die einer einheitlicher Auslegung verlangen. Das Hauptmittel zur einheitlichen Auslegung ist das Vorabentscheidungsverfahren in dessen Rahmen alleine der EuGH zuständig ist. Das Schiedsgericht ist kein „Gericht des Mitgliedstaats“ i.S.v. Art. 267 AEUV (Behrens, 2018, S. 49f.; Rdnr. 43ff des Urteils) und die Überprüfung des Schiedsurteils durch nationale Gerichte bringt diesbezüglich keine Lösung, weil diese Verfahren nur eine eingeschränkte Kontrolle erlauben⁹, so dass eventuelle Vorlageverfahren hier nicht alle Fragen betreffen können (Rdnr. 50ff. des Urteils).

3.3. Bewertung

Der Umfang dieses Beitrags erlaubt keine umfassende juristische Bewertung des Achmea Urteils. Man kann hier nur auf zwei Argumente hinweisen, die zu anderer Lösung führen könnten. Erstens könnte der EuGH der Auffassung des Generalanwalts Wathelet aus seinen Schlussanträgen vom 19. September 2017 folgen und feststellen, dass das Schiedsgericht aus einem Intra-EU-BIT Vertrag ein Unionsgericht i.S.d. Art. 267 AEUV ist, das dem EuGH eine Vorlage im Rahmen

⁸ Es ist im Schrifttum streitig, ob das Urteil Auswirkungen auch auf Investitionsschutzverträge mit Drittstaaten haben kann.

⁹ Vgl. z.B. Art. 1205 ff. des poln. Zivilverfahrensgesetzbuchs von 1964 (bereinigte Fassung: Dz. U. vom 2018 Pos. 1360 m.Ä.).

des Vorabentscheidungsverfahrens stellen kann (Schlussanträge, Rdnr. 131). Die zweite Möglichkeit, die der Generalanwalt mit Hinblick auf ältere EuGH Rechtsprechung¹⁰ zwar abgelehnt hat (Schlussanträge, Rdnr. 46), die aber im Schrifttum positiv beurteilt wurde, ist die Qualifizierung der Intra-EU-BIT mit Ländern wie Tschechen oder Polen als Altverträge iSd Art. 351 AEUV¹¹, was die Weitergeltung der Investitionsschutzverträge ermöglichen würde (Brauneck, 2018, S. 441 ff). Angesichts der Entscheidung des EuGH hat diese Diskussion nur noch akademische Bedeutung. Entscheidung im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens hat zwar unmittelbar keine Geltung im Hinblick auf andere BITs¹², sollte jedoch ein Gericht in Deutschland oder Polen im Rahmen der Überprüfung eines Schiedsurteils anderer Auffassung als der EuGH sein, sollte es seine Auslegungsfragen dem EuGH vorlegen. Eine andere Lösung ist angesichts anderer EuGH Urteile, wo der Vorrang des Europarechts und das Auslegungsmonopol des EuGH stark betont wurde (EuGH, 18.12.2014 – Gutachten 2/13), eher unwahrscheinlich.

4. Folgen des Urteils und der Kündigung des Investitionsschutzabkommens

4.1. Folgen der Kündigung des Investitionsschutzabkommens

Die Kündigungen der Intra-EU-BITs durch Polen zeigen, dass die Tage dieser Verträge gezählt sind. Es muss aber betont werden, dass der Schutz aus einem solchem Vertrag nicht sofort erlöscht. Gemäß Artikel 14 Abs. 2 des Vertrages zwischen Deutschland und Polen beträgt die Kündigungsfrist 12 Monate. Der

¹⁰ EuGH C-478/07, Budějovický Budvar, ECR I-07721.

¹¹ Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut: „Die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor dem 1. Januar 1958 oder, im Falle später beigetretener Staaten, vor dem Zeitpunkt ihres Beitritts zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, werden durch die Verträge nicht berührt. Soweit diese Übereinkünfte mit den Verträgen nicht vereinbar sind, wenden der oder die betreffenden Mitgliedstaaten alle geeigneten Mittel an, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben. Erforderlichenfalls leisten die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck einander Hilfe; sie nehmen gegebenenfalls eine gemeinsame Haltung ein. Bei Anwendung der in Absatz 1 bezeichneten Übereinkünfte tragen die Mitgliedstaaten dem Umstand Rechnung, dass die in den Verträgen von jedem Mitgliedstaat gewährten Vorteile Bestandteil der Errichtung der Union sind und daher in untrennbarem Zusammenhang stehen mit der Schaffung gemeinsamer Organe, der Übertragung von Zuständigkeiten auf diese und der Gewährung der gleichen Vorteile durch alle anderen Mitgliedstaaten.“

¹² Zur Reichweite der Bindungswirkung im Vorabentscheidungsverfahren A. Middeke (Rengeling, H.W., Middeke, A., Gellermann, M., 2014, S. 281).

Vertrag enthält im Art. 14 Abs. 3 einen Übergangsschutz für bestehende Investitionen. Diese Regelung sieht nämlich vor, dass für Kapitalanlagen, die bis zum Zeitpunkt des Außerkrafttretens des Vertrages vorgenommen worden sind, die Schutzbestimmungen des Abkommens noch für weitere zwanzig Jahre vom Tage des Außerkrafttretens des Vertrages gelten. Somit hat die Kündigung des Vertrages in den 20 Jahren nach Inkrafttreten der Kündigung Bedeutung für neue Investitionen. Die Kündigung des Investitionsschutzabkommens bedeutet somit nicht, dass neue Streitfälle vor Schiedsgerichten in den 20 Jahren seit Wirksamwerden der Kündigung unmöglich sind. Derartige Folge ergibt sich aber aus dem Achmea-Urteil des EuGH. Somit hat Art. 14 Abs. 3 des Abkommens nur noch Bedeutung für materiellrechtliche Aspekte des Investitionsschutzes.

4.2. Folgen des Urteils Achmea für Investitionsschutz in deutsch-polnischen Beziehungen

Im juristischen Schrifttum betont man, dass die Folgen des Urteils sowohl für laufende als auch für künftige Schiedsverfahren unklar sind (Stöbener de Mora, 2017, S. 874)¹³. Was den Achmea-Fall selbst betrifft, betont man, dass die Rechtsfolgen des Urteils vom BGH zu entscheiden sind und vom EuGH nicht zwingend vorgegeben wurden (Wilske, 2018). Was andere Fälle betrifft, weist man auf Stärkung der Rolle der innerstaatlichen Gerichte als Unionsgerichte, denen Investoren und Mitgliedstaaten jetzt Vertrauen schenken müssen, weil diese Gerichte künftig über den Schutz der Investoren entscheiden werden (Miller, 2018, S. 362)¹⁴. Diese Lösung gewährleistet auch die Wahrung des Europarechts bei Auslegung und Anwendung der Verträge durch den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV i.V.m. Art. 267 AEUV). Es ist der Meinung zuzustimmen, die aus dem Tenor der Achmea Entscheidung die Schlussfolgerung zieht, dass laufende Schiedsverfahren im Wege der staatlichen Überprüfung aufgehoben werden müssen (Scholtka, 2018, S. 243; Brauneck, 2018, S. 431; Klages, 2018, S. 218)¹⁵. Es darf nicht vergessen werden, dass die Europäische Kommis-

¹³ Noch vor dem Urteil hat man darauf hingewiesen, dass die Feststellung der Verletzung des EU-Rechts durch Schiedsverfahren nach Intra-EU-BITs mangels Schaffung neuer Streitbeilegungsmechanismen fahrlässig wäre.

¹⁴ Das Urteil bedeutet eine erhebliche Stärkung der nationalen Gerichte.

¹⁵ Nach Klages, R., (2018): „Somit trifft die Mitgliedstaaten die aus Art. 4 III EUV resultierende Pflicht, Bestimmungen wie die Schiedsklausel aus dem vorliegenden Fall nicht anzuwenden und auf solchen Klauseln ergangene schiedssprüche nicht umzusetzen“.

sion schon seit 2015 Vertragsverletzungsverfahren gegen fünf EU-Mitgliedstaaten eingeleitet hat, weil sie die bilateralen Investitionsschutzverträge zwischen EU-Mitgliedstaaten als europarechtswidrig einstuft (Brauneck, 2018, S. 436).

Seit einigen Jahren wird über verschiedene Möglichkeiten nachgedacht, wie der Streitschutzmechanismus der EU-Intra-BITs ersetzt werden könnte. Zu den möglichen Optionen gehört die Schaffung eines Streitbeilegungsmechanismus auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages, die Einführung eines Verfahrens neuer Art beim EuGH oder die Bildung eines neuen Gerichts in Anlehnung an das Einheitliche Patentgericht (Stöbener de Mora, 2018, S. 369; Basenger, 2018, S. 578). Nach der Achmea-Entscheidung sollte, falls der Weg über ein besonderes Verfahren beim EuGH nicht gewählt wird, die Möglichkeit des Vorlageverfahrens in europarechtlichen Fragen an EuGH in das neue Verfahrensrecht eingebaut werden.

5. Schlussfolgerungen

Die Kündigung des Investitionsschutzabkommens von 1989 hat zur Folge, dass nach Ablauf der Kündigungsfrist Garantien für den Schutz der Investitionen aus dem nationalen Verfassungsrecht, insbesondere aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 des Grundgesetzes, Art. 64 der polnischen Verfassung (Banaszak, 2012; Art. 64, Rdnr. 2), der auch juristische Personen betrifft hergeleitet werden. Außerdem enthält die polnische Verfassung im Art. 22 eine besondere Regelung zum Schutz der Unternehmensfreiheit. Komplizierter ist die Rechtslage in Deutschland, wo die Wahrnehmung der Unternehmensfreiheit (BVerfGE 50, S. 363.) gemäß Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG nur bei inländischen juristischen Personen geschützt wird¹⁶. Außerdem darf man den Eigentumsschutz des Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Meyer-Ladewig, 2006, S. 346ff) als wichtige Einschränkung der staatlichen Macht nicht vergessen. Für bereits vorgenommene Investitionen ist die 20-jährige Übergangsfrist des Art. 14 Abs. 3 des Investitionsschutzabkommens von grundsätzlicher Bedeutung.

Die prozessuale Durchsetzung der materiellrechtlichen Garantien des Investitionsschutzabkommens ist nach dem Urteil in der Rs. Achmea und Mangels eines neuen Streitschlichtungsmechanismus Aufgabe der staatlichen Gerichte des

¹⁶ Ausländischen juristischen Personen verbleiben die prozessualen Grundrechte des Art. 101 und 103 GG – BVerfGE 21, 373.

jeweiligen Mitgliedstaats in dem die Investition vorgenommen wurde. Für anhängige Verfahren beutet die Achmea-Entscheidung, dass Urteile der Schiedsgerichte im Aufhebungsverfahren, aufgehoben werden sollten (Müller, 2018, S. 206) In noch laufenden Schiedsverfahren sollten die Schiedsgerichte ihre Zuständigkeit verneinen (Scholtka, 2018, S. 244).

Literatur

- Banaszak, B., (2012): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa Art. 64, Rdnr. 2.
- Basenger, N., (2018), "Anmerkung zu Europäischen Gerichtshof, Urt. v. 06.03.2018, – C-284/16 – Intra-EU-Schiedsverfahren vor dem aus? EuGH erklärt Schiedsklauseln in Intra-EU-Investitionschutzabkommen für unzulässig, DVBl. 2018, S. 578.
- Behrens, S., (2018): "Zur Vorlagebefugnis von Schiedsgerichten", *EuZW* 2018, Heft 2, S. 49f.
- BMWi, (2018): Ausführlich zu BIT aus der Perspektive der Bundesrepublik Deutschland, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/03-172-173-174-175.pdf?__blob=publicationFile&xv=4.
- Brauneck, J., (2018): "Multilateraler Gerichtshof und EuGH-Achmea-Urteil: Das Ende aller EU-mitgliedstaatlich vereinbarten Schiedsgerichte?", *EuR*, Heft 4.
- Ceyssens, J., Sekler, N., (2005): Bilaterale Investitionsabkommen (BITs) der Bundesrepublik Deutschland: Auswirkungen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Regulierung in Zielländern und Modelle zur Verankerung der Verantwortung transnationaler Konzerne, <http://publishuS.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/540/file/BITSStudie.pdf>.
- Gesetz über die Kündigung des Investitionsschutzabkommens mit Deutschland vom 10. November 1989.
- Klages, R. (2018): "Autonomie sticht Schiedsklausel", *EuZW*, S. 218.
- Lübke, J., (2018): "Unionsrechtliche Grenzen von Investitionsschiedsklauseln, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 6.3.2018", Rs. C-284-16 – Slowakische Republik/Achmea BV, GPR 2018, S. 149.
- Meyer-Ladewig, B., J., (2006): Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar.
- Miller, R., D., (2018): "Autonomie des Unionsrechts versus Schiedsgerichtsbarkeit. Zur Bedeutung des EuGH-Urteils in der Rs. Achmea für Entwicklung der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft", *EuZW*, Heft 9, S. 362.
- Müller, M., (2018): "RIW-Kommentar zur Achmea-Entscheidung", RIW.
- Rengeling, H.W., Middeke, A., Gellermann, M., (red.) (2014), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München, S. 281.
- Scholtka, B., (2018): "Anmerkung", *EuZW*, Heft 6, S. 243.
- Stöbener de Mora, S., (2017): "Investitionsschutz: Gefährdet der Rechtsstandort Europa sich selbst?", *EuZW*, Heft 22, S. 874.

- Stöbener de Mora, S., "Das Achmea-Urteil zum Intra-EU-Investitiosschutz", *EuZW*, Heft 9, S. 367.
- Wilske, S., (2018): "Du sollst keine anderen (Schieds-) Gerichte neben mir haben!", *RIW*, 2018, Nr. 5, S. 1.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen.

Część II/Teil II

**Wnioski dla dalszego rozwoju
sektoralnego Polski i Niemiec
i dwustronnej współpracy gospodarczej**

**Implikationen für sektorale
Entwicklungen und die bilateralen
Wirtschaftsbeziehungen**

Wybrane aspekty polsko-niemieckiej współpracy gospodarczej

Tomasz Salomon*

Abstract

The Polish and German economies have been closely related to each other for years, and the very dynamic development of trade and investment cooperation is noticeable especially after Poland's accession to the EU. Germany is Poland's largest trading partner in the world, while Poland is at the 7th position in the German business partner ranking. For the Polish economy, apart from maintaining a dynamic and stable export growth, direct investments of Polish companies in the German market are particularly important. It seems that in the coming years this aspect of economic cooperation is likely to have a particularly strong impact on the nature of mutual economic ties, but also on the image of the Polish economy in Germany. The last one in recent years has been influenced, among others, by the large promotional projects related to the participation of Poland as the partner country of trade fairs in Germany. Increased activity of Polish and German entrepreneurs is accompanied by the regular and intensive cooperation of the administration of our countries, carried out both at the central and local government level. In this context, references to cooperation with Germany in the Strategy for Responsible Development, a key document of the Polish state in the area of medium and long-term economic policy, are of great importance. Activities currently implemented under the Strategy have and will have a direct impact on strengthening economic ties on partner conditionp.

* Zastępca Dyrektora Departamentu Handlu i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. W latach 2007–2014 radca w Wydziale Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Berlinie, e- mail: Tomasz.Salomon@mpit.gov.pl. Artykuł przedstawia osobiste poglądy autora, a nie instytucji, w której jest zatrudniony.

1. Wstęp

Zgodnie z prognozami najbliższe lata powinny być dla gospodarki niemieckiej okresem stabilnego rozwoju, co biorąc pod uwagę ściśle powiązanie polskiego eksportu z kondycją firm niemieckich, pozwala relatywnie optymistycznie patrzeć na utrzymanie pozytywnego trendu rozwoju współpracy handlowej z naszym najważniejszym partnerem gospodarczym. Okres ten jest też optymalny z punktu widzenia podjęcia działań poprawiających wizerunek naszej gospodarki w Niemczech. Należy mieć na uwadze, że sukces usługi, towaru, ale i marki narodowej na rynku niemieckim, może mieć konsekwencje dalece wykraczające poza wymiar gospodarczy i „wewnątrzniemiecki”. Niemcy i pochodzące stąd produkty są traktowane na całym niemal świecie jako symbole jakości, niezawodności, trwałości, dyktowania technologicznych trendów i innowacyjności na najwyższym poziomie. Sukcesy odnoszone na tym rynku przez zagranicznych, a więc także polskich przedsiębiorców, mogą mieć bezpośrednie przełożenie na ułatwienie promocji gospodarczej prowadzonej na innych ważnych dla Polski rynkach.

Zgodnie z umową koalicyjną podpisaną w dniu 12 marca br. przez CDU, CSU i SPD, stosunki z Polską należą do priorytetowych i zajmują szczególne miejsce w niemieckiej polityce zagranicznej. W umowie podkreślono szczególne znaczenie partnerstwa niemiecko-polskiego i można uznać, że obok pierwszorzędnej roli relacji politycznych to właśnie współpraca gospodarcza jest trwałą podstawą tego partnerstwa, z dobrą perspektywą uzyskania jeszcze większej wagi w przyszłości. Można zaryzykować stwierdzenie, że ściśle powiązanie naszych gospodarek jest czynnikiem w bardzo silnym stopniu wpływającym także na charakter, w tym stabilność i klimat, relacji *stricte* politycznych. Istotne znaczenie mają w tym kontekście odniesienia do współpracy z Niemcami w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czyli kluczowym dokumencie państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Działania realizowane w ramach strategii mają i będą mieć bezpośredni wpływ na umacnianie więzi gospodarczych na partnerskich warunkach.

Stan relacji polsko-niemieckich, mimo istniejących różnic, jak m.in. w obszarze polityki energetycznej, należy ocenić jako dobry. Utrzymuje się wysoka dynamika kontaktów politycznych i gospodarczo-politycznych¹. Bardzo wyraźnie o inten-

¹ Na przykład w 2018 roku miały miejsce m.in. następujące wizyty: 17 stycznia Ministra Spraw Zagranicznych J. Czaputowicza w Berlinie; 1 lutego z przewodniczącym Bundestagu W. Schäuble spotkał się Marszałek Sejmu M. Kuchciński; 16 lutego wizytę w Berlinie złożył Premier M. Morawiecki;

sywności kontaktów gospodarczych i sile powiązań gospodarek Polski i Niemiec świadczą wyniki wymiany handlowej i współpracy inwestycyjnej. Z punktu widzenia interesów gospodarki polskiej, obok utrzymania dynamicznego i stabilnego wzrostu eksportu na rynek niemiecki, w tym wzrostu liczby eksporterów, ale także udziału wyrobów wysoko przetworzonych i innowacyjnych, szczególnie znaczenie mają bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie tylko firm niemieckich w Polsce, ale przede wszystkim (nie z powodu skali, ale właśnie nierównowagi) firm polskich na rynku niemieckim. Wydaje się, że w najbliższych latach ten właśnie aspekt współpracy gospodarczej ma szansę szczególnie mocno wpłynąć na charakter wzajemnych powiązań gospodarczych, ale także na wizerunek polskiej gospodarki w Niemczech. Na ten ostatni w ostatnich latach w dużej mierze wpłynęły duże przedsięwzięcia związane z udziałem Polski jako kraju partnerskiego targów w Niemczech. Wyraźnie poprawiający się wizerunek gospodarki Polski sprzyja rozwojowi współpracy handlowej i inwestycyjnej. Biorąc pod uwagę fakt, że trwała i skuteczna zmiana wizerunku kraju i jego gospodarki jest zadaniem niezwykle złożonym, trudnym i długofalowym, działania podejmowane dla realizacji tego celu powinny być planowane w średnio- i długookresowej perspektywie.

2. Odniesienia do relacji z Niemcami w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku, jest kluczowym dokumentem w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Partner niemiecki wzmiankowany jest w SOR wielokrotnie. Przykładowo w rozdziale dotyczącym wyzwań rozwojowych kraju, w krótkim i średnim okresie scenariuszy rozwojowych do 2030 r. uznaje się, że „największy wpływ na aktywność gospodarczą w Polsce mają zmiany w gospodarce niemieckiej, czyli u głównego partnera

16 marca br. z wizytą w Warszawie przebywał nowy Minister Spraw Zagranicznych H. Maas; 19 marca, w drugą ze swoich zagranicznych podróży po ponownym zaprzysiężeniu, do Warszawy udała się Kanclerz A. Merkel; 4 czerwca Minister Przedsiębiorczości i Technologii J. Emilewicz spotkała się w Berlinie z Ministrem Gospodarki i Energii S. Altmaierem; 5–6 czerwca wizytę w Warszawie złożył Prezydent F.-W. Steinmeier; 19 czerwca w Berlinie Premier M. Morawiecki wspólnie z Kanclerz A. Merkel wzięli udział w panelu dyskusyjnym w ramach 9. Petersberskiego Dialogu Klimatycznego; 25 czerwca przewodniczący Bundestagu W. Schäuble w Warszawie. 20 sierpnia min. H. Maas przebywał w Oświęcimiu, gdzie spotkał się z min. J. Czaputowiczem; 5 września z wizytą w Warszawie przebywał Minister Gospodarki i Energii RFN S. Altmaier, spotykając się m.in. z Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii J. Emilewicz i Ministrem Inwestycji i Rozwoju J. Kwiecińskim.

handlowego” (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, 2017, s. 26). Autorzy strategii, dostrzegając stały wzrost produkcji przemysłowej w krajach rozwiniętych przy jednoczesnej deindustrializacji relatywnej, czyli spadku udziału przemysłu w PKB i zatrudnieniu, wyraźnie zaznaczają jednak w ocenie perspektyw rozwoju, że: „Polska będzie odbiegała od ogólnoeuropejskiego trendu w podobny sposób jak Niemcy, choć niższy stopień złożoności gospodarczej nie pozwoli na zrównanie tych gospodarek pod kątem poziomu industrializacji.” (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, 2017, s. 30).

Analizując scenariusze rozwojowe, wśród 15 czynników zewnętrznych, które mogą mieć największe znaczenie dla wzrostu polskiej gospodarki w latach 2016–2030, w SOR wskazano, że Niemcy oraz w pewnym stopniu także inne kraje UE będą nadal korzystały na wroście w Chinach, Indiach i Brazylii oraz innych krajach wschodzących o dużym potencjale demograficznym (tzw. Next 11)². Prawdopodobieństwo wystąpienia tego czynnika określono na 80%. Biorąc pod uwagę, że gospodarki Polski i Niemiec są ze sobą od lat bardzo ściśle powiązane, a dynamiczny i stały wzrost polskiego eksportu ogółem jest obecnie w dużej mierze zależny od eksportu do Niemiec, ale i od zagranicznych, w tym niemieckich, inwestycji w Polsce, trwałe rozwijanie gospodarki niemieckiej leży w żywotnym interesie gospodarczym Polski.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że także wśród pozostałych kluczowych czynników można znaleźć takie, dla realizacji których stanowisko Niemiec – jako największej gospodarki unijnej i państwa o największym ciężarze politycznym – ma niebagatelne znaczenie. Należą do nich w szczególności następujące czynniki:

- a) zmiany członkowskie UE (np. wystąpienie Wielkiej Brytanii/Anglii) nie będą miały istotnego wpływu na funkcjonowanie wspólnego obszaru gospodarczego (prawdopodobieństwo wystąpienia czynnika: 80%),
- b) przetrwa strefa *Schengen* oraz strefa euro na obecnym lub powiększonym obszarze (prawdopodobieństwo: 70%),
- c) zreformowane polityki wspólnotowe (spójności, WPR itp.) oraz wzmocniona integracja wokół czterech swobód będą nadal wspierały konwergencję gospodarczą w obrębie UE (prawdopodobieństwo: 60%),
- d) rozszerzenie UE będzie kontynuowane (Serbia, Macedonia, Albania), przy szybszej dynamice rozwoju (prawdopodobieństwo: 40%),
- e) rozwój współpracy gospodarczej obejmie również handel transatlantycki. (prawdopodobieństwo: 80%),

² W skład grupy państw Next 11 wchodzi: Bangladesz, Egipt, Filipiny, Indonezja, Iran, Korea Płd., Meksyk, Nigeria, Pakistan, Turcja, Wietnam.

- f) zażegnane zostaną problemy sektora bankowego (finansowego) krajów Południa dzięki reformom w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech, co pozwoli na poprawę sytuacji strefy euro i powrót do wzrostu produktywności (prawdopodobieństwo: 50%),
- g) utrzymane zostaną relatywnie niskie ceny i bezpieczeństwo dostaw energii na świecie, a przebudowa europejskiego systemu energetycznego będzie postępować uniezależniając stopniowo kontynent od jej importu z regionów niedemokratycznych (prawdopodobieństwo: 50%) (Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju, s. 32).

Wydaje się, że rola Niemiec, jako kraju o kluczowym znaczeniu dla współkształtowania działań podejmowanych przez UE i kierunków jej rozwoju, jest i będzie w perspektywie krótkoterminowej szczególnie istotna w przypadku stworzenia nowego ładu relacji handlowych i inwestycyjnych po *Brexicie* oraz przy zapobieganiu napięciom w handlowych relacjach transatlantyckich. Z kolei średnio- i krótkoterminowo trudno wyobrazić sobie, aby bez determinacji i woli Niemiec możliwe było rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie, objęcie wspólnym rynkiem ważnych dla Polski partnerów – Ukrainy i Turcji, czy chociażby – będąca jednym z zasadniczych dla Polski problemów – przebudowa europejskiego systemu energetycznego obejmująca także dywersyfikację kierunków dostaw.

W części SOR opisującej główne obszary koncentracji działań (Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość) Niemcy są wymienione w szczególności w dwóch bardzo istotnych obszarach:

- a) Kapitał dla rozwoju.

Niemcy – określone mianem „dojrzałego rynku” – są wskazane, obok Francji, Włoch, Kanady i Korei Południowej, jako jeden z krajów, na doświadczeniach których powinno się bazować w celu zwiększenia koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych w Polsce. Poprzez utworzenie Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), któremu określono zadania polegające na inwestowaniu „w zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Polski poprzez uzupełnienie zaangażowania sektora prywatnego w zaspokajaniu potrzeb polskich przedsiębiorstw oraz wsparcie priorytetowych segmentów gospodarki” (Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju, s. 123), powstała platforma usług finansowych i doradczych wzorowana na instytucjach rozwojowych istniejących na ww. rynkach. Tym samym PFR czerpie z doświadczeń funkcjonowania niemieckiej Grupy KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau).

- b) Obszar: Ekspansja zagraniczna

Obok zdecydowanego umocnienia pozycji Polski w gospodarce światowej w latach 2004–2015, zdiagnozowane zostały podstawowe problemy, przed

którymi stoi polski eksport. Choć partner niemiecki nie zawsze jest bezpośrednio przywoływany, to charakter problemów jednoznacznie pozwala odnieść je w dużej mierze do tego rynku. Wymieniona jest w tym kontekście chociażby silna i rosnąca koncentracja polskiego eksportu na rynkach państw UE (blisko 80% w 2015 r.) i idące za tym uzależnienie od wahań koniunkturalnych gospodarek UE. Niemcy są podane jako przykład jednej z rozwiniętych gospodarek z dużo silniej zdywersyfikowanymi kierunkami eksportu.

Pośrednim odniesieniem do aktywności firm niemieckim jest także zdiagnozowanie przeważającego udziału w polskiej produkcji eksportowej wyrobów średniej i niskiej techniki, co można łączyć z charakterem zagranicznych inwestycji, w tym niemieckich, który wprawdzie ewoluuje, ale przez wiele lat bazował w dużej mierze na niskich kosztach pracy. Udział wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie wynosił w 2015 r. 8,5%, podczas gdy w Niemczech 14,8% (SOR, 2017, ss. 135–136). Właściwie w całej SOR informacje dotyczące m.in. gospodarki Niemiec służą w wielu przypadkach także za punkt odniesienia dla diagnozowania stanu i perspektyw rozwoju polskiej gospodarki. Tak dzieje się chociażby w przypadku fragmentów poświęconych udziałowi sektora prywatnego w nakładach inwestycyjnych (SOR, 2017, s. 116), aktywności zawodowej społeczeństwa (SOR, 2017, s. 149), sektorowi transportu drogowego (SOR, 2017, s. 303), obrotów ładunkowych w polskich portach (SOR, 2017, s. 305).

3. Współpraca handlowa

Niemcy należą do najbardziej rozwiniętych krajów przemysłowych świata. Od ponad 20 lat pozostają także pierwszym partnerem handlowym Polski. W 2017 r. udział Niemiec w polskim eksporcie ogółem osiągnął 27,48%³, a w imporcie 23,14%. W 2017 r. obroty handlowe między Polską a Niemcami wyniosły 104,4 mld euro, w tym 56,8 mld euro polskiego eksportu i 47,6 mld euro importu z Polski. Obroty handlowe rosły bardzo dynamicznie, polski eksport powiększył się o 12,2% osiągając historycznie najwyższą wartość, a polski import wzrósł w tym czasie o 13,1% (Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski, 2018, s.7).

Systematycznie rośnie także znaczenie Polski jako partnera handlowego Niemiec. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego, pod względem

³ Tylko w przypadku trzech państw członkowskich UE udział Niemiec w eksporcie towarów jest większy niż w przypadku Polski. Są to Czechy (33% eksportu trafia do Niemiec), Austria (29%) i Węgry (28%).

wielkości obrotów handlowych (110,5 mld euro) Polska jest dla Niemiec 7 największym partnerem na świecie (wyprzedzają nas tylko: 1. ChRL, 2. Holandia, 3. USA, 4. Francja, 5. Wielka Brytania, 6. Włochy). Nasza gospodarka zajmuje 8 miejsce wśród importerów niemieckich towarów i 6 wśród eksporterów na rynek niemiecki. W ostatnich latach systematycznie wzmacniamy swoją pozycję: jeszcze w 2012 r. nasza gospodarka znajdowała się odpowiednio na 9 miejscu wśród rynków, na które trafiały niemieckie towary i na 11 miejscu wśród największych eksporterów do Niemiec.

Na uwagę zasługuje wysokie dodatnie dla Polski saldo handlu z Niemcami, którego wartość w 2017 r. wyniosła wg danych GUS 9,1 mld euro. Strona niemiecka wykazuje natomiast w swoich danych dodatnie dla siebie saldo w handlu z Polską (w 2017 r. 16,3 mld euro), co wiąże się z zaliczaniem do eksportu Niemiec dostaw do Polski z krajów trzecich, odprowadzanych celnie w portach niemieckich.

4. Współpraca inwestycyjna

Napływ kapitału netto z Niemiec do Polski w 2016 roku wyniósł 3,1 mld euro. Skumulowana wartość kapitału zainwestowanego przez firmy niemieckie w Polsce wyniosła na koniec 2016 roku według danych NBP 29,2 mld euro (2 miejsce po Niderlandach), a ich udział w ogólnej wartości BIZ w Polsce osiągnął 16,6%. W Polsce w roku 2016 zarejestrowanych było 5,4 tys. podmiotów z udziałem kapitału niemieckiego. Największe projekty inwestycyjne ułożyły się w przemyśle motoryzacyjnym, maszynowym i chemicznym, a także w bankowości i ubezpieczeniach, usługach i handlu.

Z kolei według danych NBP polscy inwestorzy w 2016 roku dokonali w Niemczech inwestycji o wartości 240 mln euro. Skumulowana wartość polskich bezpośrednich inwestycji w Niemczech na koniec 2016 roku wyniosła 1,235 mld euro. Niemcy uplasowały się na 6 miejscu wśród największych odbiorców polskich BIZ z udziałem 4,5%. Natomiast według danych niemieckiego Bundesbank skumulowana wartość polskich BIZ w Niemczech w roku 2016 wynosiła 823 mln euro, co dawało Polsce 31 miejsce na liście największych inwestorów zagranicznych. Do największych inwestorów należą: PKN Orlen S.A., Grupa Azoty S.A. Ciech S.A. Według danych niemieckich na rynku tym zainwestowało 1800 firm z Polski, które zatrudniają 20,6 tys. pracowników. To więcej niż np. firmy rosyjskie, których w Niemczech jest 1850, ale zatrudniają 9840 osób, czyli dwukrotnie mniej niż inwestorzy polscy. Także inwestorzy z Korei Południowej zatrudniają w Niemczech mniej pracowników niż polscy – przy 310 inwestorach jest to 12 470 osób.

Według danych German Trade & Invest (GTAI), federalnej agencji obsługującej zagranicznych inwestorów, najwięcej polskich firm działa w Berlinie (580 firm zatrudniających 1550 pracowników), Nadrenii Północnej – Westfalii (280 firm, 2840 pracowników), Brandenburgii (230 firm, 1830 pracowników), Saksonii (150 firm, 1030 pracowników) i Bawarii (100 firm, 3920 pracowników), która jest krajem związkowych z największą liczbą zatrudnionych u polskich inwestorów.

W GTAI w latach 2010–2017 w Niemczech obsłużono 97 projektów dot. inwestycji firm polskich (2010: 7 projektów; 2011: 11; 2012: 7; 2013: 12; 2014: 10; 2015: 18; 2016: 22; 2017: 6), co dało Polsce 17 miejsce pod względem liczby przeprowadzonych inwestycji greenfield i przejęć firm niemieckich, która tym samym wyprzedziła chociażby Rosję (20 miejsce, 83 projekty), czy Koreę Południową (22 miejsce, 79 projektów). Najwięcej projektów zrealizowali inwestorzy z USA (1577), Szwajcarii (863) i Wielkiej Brytanii (696). Jeśli chodzi o regiony, w których polscy inwestorzy realizowali swoje projekty, najwięcej przypadło na Północną Nadrenię – Westfalię (25 projektów), Berlin (14), Badenię – Wirtembergię (11), Bawarię (10), Hesję i Hamburg (po 5 projektów), Saksonię i Brandenburgię (po 4), a nieliczne trafiły do Kraju Saary i Dolnej Saksonii (po 2), Szlezwiku – Holsztyna, Nadrenii-Palatynatu i Bremy (po 1). Z ogółu przeprowadzonych projektów w 8 przypadkach GTAI nie przypisuje lokalizacji do żadnego z krajów związkowych.

Aktywność polskich przedsiębiorców dokonujących zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Niemczech wyraźnie zwiększyła się w ciągu ostatniej dekady. Wydaje się bardzo prawdopodobne, a jednocześnie pożądane, że jeszcze intensywniejsze przejmowanie małych i średnich firm niemieckich przez polskie może mieć miejsce w ciągu kolejnej dekady. Polskie przedsiębiorstwa będą mogły tym samym wykorzystywać przejmowane niemieckie marki do uzyskania leSzej pozycji na rynku niemieckim, w tym stopniowo także dla swoich dotychczasowych produktów, które na rynku niemieckim nie były jeszcze lokowane. Z drugiej strony, co jeszcze ważniejsze w kontekście planów związanych z dywersyfikacją kierunków polskiego eksportu, przedsiębiorcy polscy mogą dla swoich towarów zdobywać nowych odbiorców na odległych rynkach za sprawą leSzej pozycji wielu przejmowanych firm niemieckich na rynkach pozaeuropejskich.

Na atrakcyjność inwestycyjną Niemiec dla polskich podmiotów gospodarczych, obok dosyć uniwersalnych czynników, jak: sytuacja polityczna, ekonomiczna, prawna i społeczna, których ocena wypada w zdecydowanej większości bardzo korzystnie – stabilny system polityczny, dobra koniunktura gospodarcza, ugruntowany porządek prawny (Kuzel, 2007, s. 81) – z wyjątkiem dostępności siły roboczej i kosztów pracy, wpływ ma także bliskość geograficzna i kulturowa, które dają swego rodzaju

poczucie bezpieczeństwa prowadzonego biznesu, a w przypadku sytuacji problemowych zwiększają prawdopodobieństwo ich korzystnego rozwiązania. Dotyczy to oczywiście nie tylko decyzji o inwestycjach, ale internacjonalizacji przedsiębiorstw generalnie, zarówno przedsiębiorstw z grupy MŚP, jak i dużych (Jarosiński, 2013, ss. 298–304).

Wśród podstawowych form prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem zagranicznym, do jakich zaliczamy przedsiębiorstwa zależne (tworzenie nowych lub przejmowanie tych już istniejących na rynku zagranicznym), wspólne przedsięwzięcia z partnerami zagranicznymi, joint ventures i oddziały zagraniczne (Kuzel, 2007, ss. 29–31), właśnie ta pierwsza forma wydaje się być zdecydowanie najczęściej wybieraną przez polskich przedsiębiorców inwestujących w Niemczech.

4.1. Przykłady nowych polskich inwestycji w Niemczech

Wprawdzie największym polskim inwestorem w Niemczech jest nadal Orlen S.A. (jego niemiecka spółka – Orlen Deutschland GmbH z siedziba w Elmshorn zajmuje 1 miejsce w rankingu firm z największym obrotem w Szlezwiku – Holsztynie), który posiada 570 stacji benzynowych i w 2018 roku obchodzi 15-lecie działalności na rynku niemieckim, a według szacunków b.WPHI Ambasady RP Berlinie zainwestował na tym rynku łącznie 350 mln euro, ale w ostatnich latach miało miejsce wiele ciekawych przejęć firm niemieckich przez polskich inwestorów. Dotyczą one zarówno średnich firm niemieckich o dobrze rozpoznawalnych markach i ugruntowanej pozycji na rynkach zagranicznych, w tym pozaeuropejskich, jak i lokalnych przedsiębiorstw, znajdujących się w trudnej sytuacji, przejmowanych od syndyka masy upadłościowej. Zwraca uwagę wykorzystanie na rynku niemieckim także stosunkowo nowego instrumentu wsparcia polskich inwestorów zagranicznych, jakim jest Fundusz Ekspansji Zagranicznej

4.1.1. PKMB S.A.

Firma Polski Bank Komórek Macierzystych S.A. zakupiła w kwietniu 2018 r. 3 proc. akcji notowanej na giełdzie we Frankfurcie spółki VITA 34 AG. Wartość transakcji to 1,7 mln euro, przy czym PBKM S.A. nie wyklucza zwiększania udziałów w VITA 34 w przyszłości. Firma z siedzibą w Lipsku jest największym prywatnym bankiem komórek macierzystych w Niemczech oraz regionie DACH oraz drugim największym bankiem w Europie.

4.1.2. Wielton S.A.

Wielton S.A. zawarła w maju 2017 r. umowy nabycia udziałów w niemieckiej spółce Langendorf GmbH z WältroS. Pierwsza umowa dotyczy nabycia 80% udziałów za 5,3 mln euro, natomiast druga nabycia pozostałych 20% udziałów, przy czym przeniesienie własności nastąpi w 4 transzach po 5% udziałów co rok od 2019 do 2022 roku. Cena nabycia ww. udziałów uzależniona będzie od wyników finansowych za poszczególne lata i może mieścić się w przedziale 1,9–4,7 mln euro łącznie za wszystkie transze. Langendorf jest producentem naczep, wywrotek, transporterów prefabrykatów budowlanych, naczep niskopodwoziowych, dwupoziomowych, transporterów szkła technicznego i pojazdów specjalnych. Jest to firma rodzinna z ponad 125-letnią tradycją, lider w Niemczech w segmencie pojazdów do przewozu szkła (ma 57-proc. udział w rynku). Langendorf realizuje 53 proc. sprzedaży na rynku niemieckim, a 47 proc. produkcji trafia na rynki zagraniczne, w tym pozaunijne.

4.1.3. Grupa Azoty S.A.

Grupa Azoty S.A. zawarła we wrześniu 2018 r. warunkową umowę nabycia 100% udziałów w spółce Goat TopCo GmbH, kontrolującej spółki Grupy Compo Expert. Całkowita cena nabycia 100% udziałów nie przekroczy 235 mln euro. Grupa Compo Expert jest producentem nawozów specjalistycznych, które eksportuje do odbiorców na rynkach Azji, Europy, obu Ameryk i Afryki Południowej. Kluczowe aktywa produkcyjne firmy zlokalizowane są w Krefeld w Niemczech oraz Vall d'Uixo w Hiszpanii. Dzięki przejęciu niemieckiej firmy Grupa Azoty uzyska dostęp do klientów w nowych segmentach biznesowych w blisko 100 krajach. Finalizacja transakcji nastąpi nie później niż w 1 kwartale 2019 r., a akwizycja ta będzie drugą inwestycją Grupy Azoty na rynku niemieckim. W 2010 roku Grupa Azoty S.A. przejęła ATT Polymers z Guben, spółkę działającą w segmencie tworzyw sztucznych. Również w tym przypadku w bieżącym roku miała miejsca kolejna inwestycja Grupy Azoty S.A. W dniu 23 lipca 2018 r. miało miejsce otwarcie nowego Centrum Logistycznego Guben, które służyć będzie dystrybucji poliamidu wytwarzanego w ATT Polymers, a następnie za pośrednictwem centrum na rynki krajów Unii Europejskiej trafiać będzie również poliamid wytwarzany w Tarnowie. Wartość inwestycji wynosi 7,47 mln euro, z czego 1,5 mln euro to pomoc publiczna rządu Brandenburgii.

4.1.4. CIECH S.A.

Grupa CIECH zainwestuje w nowy zakład produkcyjny soli w niemieckim Stassfurcie, który zostanie zbudowany obok już funkcjonujących zakładów sodowych należących do CIECH Soda Deutschland. Uruchomienie produkcji planowane jest na rok 2020. Wartość projektu to ok. 100 mln euro i tym samym będzie to największa w historii CIECH S.A. inwestycja typu „greenfield” w zakład produkcyjny. Rząd Saksonii-Anhalt przyznał na realizację inwestycji pomoc publiczną w wysokości 11,25 mln euro. W Stassfurcie powstanie zakład, który ma zaopatrywać rynki zachodnioeuropejskie, podczas gdy zakład w Polsce ma koncentrować się na rynkach Europy Środkowej i Skandynawii. Po uruchomieniu produkcji, CIECH S.A. stanie się trzecim producentem soli warzonej w Europie. Grupa CIECH jest obecna w Niemczech od 10 lat, dzięki przejęciu zakładów Sodawerk Stassfurt (obecnie CIECH Soda Deutschland). Przez ten okres CIECH zainwestował w Niemczech ok. 100 mln euro, m.in. w rozbudowę mocy produkcyjnych sody kalcynowanej i oczyszczonej.

4.1.5. ASM Group i FEZ PFR TFI

ASM Group, specjalizująca się w usługach outsourcingu i wsparcia sprzedaży oraz Fundusz Ekspansji Zagranicznej (FEZ) zarządzany przez PFR TFI, dokonali przejęcia 91,6 proc. udziałów spółki Vertikom od dotychczasowych większościowych udziałowców przez ASM Germany GmbH, spółkę w której 50,1 proc. udziałów należy do ASM Group S.A., a 49,9 proc. do FEZ. Vertikom to trzecia co do wielkości firma z branży marketingu oraz wsparcia sprzedaży na rynku DACH (Niemcy, Austria, Szwajcaria). PFR TFI zdecydował się na zaangażowanie w projekt maksymalnie 9 mln euro. W skład Grupy Vertikom wchodzi 14 spółek w 10 lokalizacjach w Niemczech, Austrii oraz Szwajcarii.

4.1.6. Hollywood S.A.

Działającą od 1928 r. rodzinna firma Targatz GmbH z Eberswalde, jedno z największych przedsiębiorstw branży pralniczej w Brandenburgii (zatrudnia ponad 100 pracowników), została w dniu 16 czerwca 2016 przejęta przez spółkę Hollywood Textile Service Deutschland GmbH (zależną w 100% od Hollywood S.A.). Wartość transakcji wyniosła 2,16 mln euro. Inwestycja Hollywood S.A. jest charakterystyczna dla dużej grupy przejęć przez polskich przedsiębiorców niemieckich firm w upadłości. Proces ten nasilił się od ok. 2008 r.,

kiedy w wyniku światowego kryzysu finansowego wiele niemieckich firm nie było w stanie utrzymać się na rynku, a wystawiane przez syndyków na sprzedaż stanowiły wraz z często bardzo dobrą, rozpoznawalną marką, rozbudowaną bazą klientów i know-how, znakomitą okazję do inwestycji na trudnym i w wielu obszarach dosyć hermetycznym rynku niemieckim. Dodatkowo bardzo ważnym aspektem z punktu widzenia wizerunku polskiej gospodarki jest w tych przypadkach „ratowanie” miejsc pracy przez polskich inwestorów, nierzadko w regionach Niemiec dotkniętych strukturalnym bezrobociem.

4.1.7. Elemental Holding S.A.

W marcu 2018 r. Elemental Holding S.A. sfinalizował zakup 85% udziałów RECAT GmbH – niemieckiej spółki z branży przetwarzania zużytych katalizatorów samochodowych i przemysłowych. RECAT GmbH z siedzibą w Sulzfeld posiada sieć zakupową w krajach DACH, we Francji oraz w krajach północno – zachodniej Afryki. Własnością RECAT jest zaawansowany technologicznie zakład recyklingu, a także laboratorium chemiczne.

4.1.8. Global Cosmed S.A.

W 2014 r. Global Cosmed S.A. zakupiła za 5 mln euro aktywa niemieckiej spółki domal wittol Wasch und Reinigungsmittel GmbH w upadłości z siedziba w Stadtilm w Turyngii. Domal wittol jest firmą z wieloletnią tradycją, jej produkty są obecne w ponad 40 krajach, m.in. w Szwajcarii, Austrii, Rosji, na dalekim i bliskim Wschodzie. Poza produktami private label, niemiecki producent ma w swojej ofercie również marki własne.

5. Wizerunek Polski i polskiej gospodarki w Niemczech

Wizerunek polskiej gospodarki ma ważne znaczenie dla ekspansji polskich przedsiębiorstw, w tym na rynek niemiecki. Polskim przedsiębiorcom znacznie łatwiej jest oferować towary i usługi z kraju, który rozpoznawalny jest jako nowoczesny, oferujący dobre jakościowo wyroby, na zaawansowanym technologicznie poziomie. Od wielu dziesięcioleci Polska gospodarka nie była dobrze postrzegana w świadomości obywateli Niemiec. „Polnische Wirtschaft” była synonimem złej jakości i organizacji. Polska postrzegana była jako zacofany kraj, głównie rolniczy – taki obraz dominował nawet jeszcze w pierwszych latach po przystąpieniu Polski

do UE. Tak długi okres funkcjonowania w społeczeństwie niemieckim stereotypów nt. „polnische Wirtschaft” sprawił, że jest to pojęcie ciągle jeszcze spotykane, choć dzięki zauważonym przez opiniotwórcze kręgi polityczne, media i biznes sukcesom polskiej gospodarki w okresie światowego kryzysu finansowego wizerunek Polski, szczególnie w ostatnich latach, ulega wyraźnej poprawie. Zauważane są sukcesy gospodarcze naszego kraju, wielu niemieckich inwestorów chwali pracowitość i kreatywność polskich pracowników, doceniana jest także wysoka jakość polskich towarów i usług.

Obraz polskiej gospodarki w Niemczech ciągle nie jest jednak dostatecznie ugruntowany i jednolity. W wielu regionach Niemiec (Bawaria, Badenia-Wirtembergia) potencjał polskiej gospodarki ciągle nie jest znany w satysfakcjonującym stopniu. Można także zauważyć, że wizerunek naszego kraju wśród elit niemieckiego społeczeństwa jest znacznie lepszy niż w ogóle społeczeństwa. Lata *prosperity* firm polskich i ich towarów i usług na rynku niemieckim są najlepszym momentem do wzmoczonej ofensywy promocyjnej i nie tylko przełamania stereotypowego rozumienia „polnische Wirtschaft” (co w zasadzie już nastąpiło), ale też silnego ugruntowania nowego wizerunku polskiej gospodarki, zgodnego z polskimi interesami gospodarczymi. Kierunek ten wyznaczają w ostatnich latach działania wzmacniające zainteresowanie Niemiec polskimi branżami innowacyjnej gospodarki, np. ICT, elektromobilnością, branżą lotniczą i biotechnologią, ale także branżami, w których poziom innowacyjności firm polskich wzmacniają niemieckie inwestycje w Polsce – tak jest w przypadku branży motoryzacyjnej i jej poddostawców oraz w przemyśle maszynowym.

W zakresie promocji gospodarki polskiej w Niemczech największym wydarzeniem w ostatnich latach, zarówno biorąc pod uwagę skalę zaangażowania polskich przedsiębiorców, administracji publicznej, jak i zaangażowanych środków, było bez wątpienia wystąpienie przez Polskę w roli Kraju Partnerskiego na targach Hannover Messe 2017⁴. Największa na świecie impreza targowa w zakresie innowacyjnych technologii dla przemysłu jest tradycyjnie również ważną platformą dla kształtowania współpracy gospodarczo-politycznej, czego potwierdzeniem była obecność kanclerz Angeli Merkel i ówczesnych członków Rady Ministrów: premier Beata Szydło, a także wicepremierów Mateusza Morawieckiego i Jarosława Gowina. Na Hannover Messe 2017 Polska dysponowała stoiskiem

⁴ W poprzednich latach największe projekty z zakresu promocji polskiej gospodarki na rynku niemieckim realizowane były właśnie w formule kraju partnerskiego wiodących imprez targowych. Były to w kolejnych latach: 2013 – targi CeBIT w Hanowerze, 2012 – IFA Berlin Air Show, 2011 – targi Grüne Woche w Berlinie, 2011 – targi turystyczne ITB Berlin, 2010 – targi konserwacji i restauracji zabytków DENKMAL w Lipsku.

narodowym o powierzchni ok. 1200 m², na którym zaprezentowano osiągnięcia polskiej gospodarki, a swoje produkty przedstawiło 10 wybranych firm: ML System S.A., Solaris Bus & Coach S.A., Ursus Bus S.A., Transition Technologies S.A., Saule Technologies SS. z o.o., Eko energetyka SS. z o.o., DTPoland, Zortrax S.A., Medcom S.A., H. Cegielski – Poznań S.A. Na stoisku narodowym swój potencjał gospodarczy zaprezentowało też 8 województw (lubelskie, lubuskie, małopolskie, opolskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie) i 5 Specjalnych Stref Ekonomicznych (Łódzka SSE, Kostrzyńsko-Słubicka SSE, Wałbrzyska SSE, Mielecka SSE, Tarnobrzeska SSE). Z kolei w strefie młodych innowacyjnych firm zaprezentowało się na wspólnym stoisku narodowym pod patronatem Orlen Deutschland GmbH 18 polskich start-upów. Dzięki dofinansowaniu w wysokości 2,3 mln zł z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020, 31 firm mogło zaprezentować się na własnych stoiskach targowych. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oferowała także przedsiębiorcom możliwość udziału w międzynarodowych giełdach kooperacyjnych na Hannover Messe, do udziału w których zgłosiło się ponad 80 firm. Na targach obecnych było w sumie ok. 200 polskich przedsiębiorstw i była to największa dotychczas reprezentacja naszego kraju na Hannover Messe.

6. Przekształcenia polskiej dyplomacji gospodarczej w Niemczech

Na przestrzeni ostatnich lat podmioty publiczne zajmujące się promocją polskiej gospodarki w Niemczech podlegały zmianom wynikającym z decyzji o charakterze strategicznych, które dotyczyły całokształtu systemu promocji gospodarczej. Po raz pierwszy tego rodzaju reforma miała miejsce dopiero w 10 lat po upadku PRL, kiedy to w 1999 r. w miejsce wywodzących się jeszcze sprzed transformacji ustrojowej Biur Radców Handlowych (BRH) utworzono zajmujące się zarówno promocją gospodarczą, jak i współpracą bilateralną Wydziały Ekonomiczno – Handlowe (WEH), przy czym BRH funkcjonowały w ramach placówek dyplomatycznych, natomiast WEH w ramach placówek dyplomatycznych i konsularnych. W latach 1999–2006 r. w Niemczech działało 5 Wydziałów Ekonomiczno – Handlowych: w Ambasadzie RP w Berlinie (z obszarem działania w Berlinie, Brandenburgii, Meklemburgii – Pomorza Przedniego i Saksonii – Anhalt) oraz w Konsulatach w Kolonii (Północna Nadrenia – Westfalia, Hesja, Nadrenia – Palatynat, Kraj Saary), Hamburgu (Dolna Saksonia, Szlezwik – Holsztyn, Hamburg, Brema), Monachium (Bawaria, Badenia – Wirtembergia), Lipsk (Saksonia, Turyngia).

Kolejna systemowa zmiana nastąpiła w następstwie realizacji *Porozumienia z dnia 7 lutego 2006 r. między Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*. Na jego mocy WEH podległe ministrowi właściwemu ds. gospodarki zostały podzielone na: Wydziały Ekonomiczne (WE) podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych i Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI) podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, przy czym zgodnie z założeniami WE miały realizować zadania z zakresu współpracy bilateralnej na rzecz administracji państwowej, natomiast WPHI miały zajmować się promocją gospodarczą i usługami na rzecz przedsiębiorców. Na obszarze Niemiec porozumienie skutkowało likwidacją WEH w Hamburgu, Monachium i Lipsku, a zatrudnione w nich osoby zostały zatrudnione przez WE tych trzech placówek konsularnych. Po stosunkowo krótkim okresie zlikwidowano WE w Konsulatach Generalnych w Hamburgu i Lipsku (w ich miejsce utworzono samodzielne stanowiska ds. ekonomicznych, które również wkrótce zostały zlikwidowane), a w późniejszym czasie zlikwidowano także ostatni funkcjonujący WE w KG w Monachium. Pozostałe dwa WEH, w Ambasadzie RP w Berlinie i w Konsulacie Generalnym w Kolonii, zostały podzielone na WE i WPHI, które funkcjonowały w latach 2006–2017 (z wyjątkiem zlikwidowanego już po kilku latach WE w KG w Kolonii). W kompetencji terytorialnej WPHI w Berlinie w początkowym okresie znalazły się: Berlin, Brandenburgia, Saksonia-Anhalt i Meklemburgia-Pomorze Przednie. Wraz z likwidacją WE w Hamburgu, Monachium i Lipsku dołączyły do nich Saksonia, Turyngia, Dolna Saksonia, Brema, Hamburg, Bawaria i Badenia-Wirtembergia. Działania WPHI w Kolonii dotyczyły okręgu konsularnego KG w Kolonii (Północna Nadrenia – Westfalia, Hesja, Nadrenia – Palatynat, Kraj Saary).

Najnowsza doniosła zmiana systemowa dokonała się w związku z realizacją określonej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju reformą systemu promocji polskiej gospodarki. W wyniku jej realizacji została utworzona Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. (PAIH) wchodząca w skład Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju. PAIH, poza zadaniami związanymi z pozyskiwaniem i obsługą zagranicznych inwestycji odziedziczonymi po Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., w bardzo istotnym stopniu powiększyła obszar swoich zadań poprzez dodanie do nich także wsparcia polskich eksporterów i polskich inwestycji zagranicznych. Na rynkach zagranicznych PAIH realizuje swoje zadania przy pomocy Zagranicznych Biur Handlowych (ZBH). Na rynku niemieckim konsekwencją reformy była likwidacja w 2017 r. WPHI Ambasady RP w Berlinie i WPHI KG w Kolonii oraz utworzenie pozostającego poza strukturami placówek dyplomatycznych i konsularnych ZBH we Frankfurcie nad Menem, które świadczy

usługi na rzecz przedsiębiorców i jest wyłącznym przedstawicielem i realizatorem zadań z zakresu polskiej promocji gospodarczej na terenie całych Niemiec (abstrahując oczywiście od realizacji przez Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Berlinie zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki turystycznej, czy też realizacji przez Instytuty Polskie w Berlinie, Lipsku i Düsseldorfie projektów dotyczących np. przemysłów kreatywnych). Natomiast zadania z zakresu bilateralnej współpracy gospodarczej na rzecz administracji publicznej wykonuje obecnie WE Ambasady RP w Berlinie.

Do podstawowych zadań ZBH we Frankfurcie n. M. należą: stała poprawa wizerunku polskiej gospodarki w Niemczech (i dzięki temu ułatwianie polskim firmom ekspansji); pomoc polskim przedsiębiorcom w: ugruntowaniu pozycji rynkowej (jeśli są już obecni na rynku niemieckim), „wejściu na rynek”, inwestycjach na rynku niemieckim; zachęcanie kapitału niemieckiego do inwestycji w Polsce. Przy czym to właśnie pomoc polskim przedsiębiorstwom w ekspansji na rynku niemieckim jest najważniejszym celem działalności ZBH. Przedsiębiorcy oczekiwają pomocy w działalności eksportowej, a także w coraz większym stopniu w inwestowaniu w Niemczech. Wspieranie przedsiębiorczości i promocji polskich firm powinno mieć wymiar praktyczny i być ukierunkowane na wzmocnienie pozycji podmiotów gospodarczych tak w stosunku do konkurencji niemieckiej, jak i innej zagranicznej, obecnej na rynku niemieckim. Można stwierdzić, że potrzeby informacyjne przedsiębiorców polskich w dużej mierze niezmiennie dotyczą:

- aktualnych informacji o gospodarce niemieckiej i raportów o stanie gospodarki niemieckiej, w tym w szczególności o wybranych, priorytetowych z punktu widzenia polskiej gospodarki branżach,
- udostępnianie informacji o niemieckim przedsiębiorstwach (sprawdzanie wiarygodności partnerów, bazy teledadresowe niemieckich firm),
- informacji o przetargach w Niemczech,
- informacji o oferowanych do sprzedaży firmach niemieckich,
- informacji o targach w Niemczech,

w związku z czym udzielanie przedsiębiorcom odpowiedzi na indywidualne zapytania stanowi bardzo istotne zadanie ZBH. Z kolei, do zadań ZBH natury operacyjnej zaliczyć można pomoc w organizacji misji przedsiębiorstw, szkolenia nt. prowadzenia firmy na rynku niemieckim, pomoc polskim inwestorom obecnym na rynku niemieckim w dalszej ekspansji ich działalności, a także utrzymywanie stałych kontaktów z polskimi inwestorami w Niemczech.

7. Perspektywy rozwoju współpracy gospodarczej z Niemcami

Wzrost niemieckiego PKB prognozowany przez rząd federalny na 2,3% w 2018 r. i na 2,1% w 2019 r. to dobry sygnał dla gospodarczej współpracy bilateralnej⁵. Gospodarka niemiecka utrzymuje pozycję jednego z głównych motorów wzrostu dla całej UE. W prognozie wymiany handlowej z zagranicą Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii przewiduje wzrost niemieckiego eksportu o 5,0% w 2018 r. i 4,4% w 2019 r. Szczególnie istotny z punktu widzenia polskiej gospodarki jest prognozowany wysoki wzrost dynamiki popytu importowego – o 5,8% w 2018 r. i 5,1% w 2019 r., co może mieć przełożenie na wzrost dynamiki polskiego eksportu do Niemiec.

Polska powinna starać się wykorzystać potencjał gospodarki niemieckiej związany z dysponowaniem przez nią olbrzymią liczbą firm zaangażowanych w rozwój wysokich technologii. Szczególne znaczenie dla rozwoju polskiej gospodarki oraz wzrostu atrakcyjności rynku polskiego dla inwestorów niemieckich powinny mieć takie branże jak: ICT, przemysł lotniczy i kosmiczny, przemysł motoryzacyjny i maszynowy, przemysł chemiczny, biotechnologia, OZE i technologie związane z ochroną środowiska. Ciągłe jeszcze istnieje znaczący potencjał i rezerwy dla zintensyfikowania wzajemnych relacji w tych obszarach. Wsparciem dla polskich przedsiębiorstw – aktualnych i potencjalnych uczestników współpracy z biznesem niemieckim – powinien być skuteczny i efektywny system promocji gospodarczej.

Wykaz źródeł

- Czarny, E., Śledziwska, K. (2016): Handel produktami o różnym zaawansowaniu technologicznym między Polską a Niemcami i UE15, w: Olszyński, J., Bielig, A., Wandel, J. (red.), Niemcy i Polska w drodze do „Europa 2020”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, ss. 173–192.
- Jarosiński, M. (2013): *Procesy i modele internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

⁵ Inne prognozy wzrostu PKB Niemiec, odpowiednio dla lat 2018 i 2019: Komisja Europejska – +1,9% i +1,9%; MFW – +2,2% i 2,1%; OECD – +2,1% i 2,1%; Niemiecki Bank Federalny – +2,0% i 1,9%; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW – +1,8% i 1,7%; ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München – +1,9% i 1,9%; Institut für Weltwirtschaft IfW Kiel – 1,9% i 2,0%; Institut für Weltwirtschaft IfW Kiel – +1,9% i 2,0%; Institut für Wirtschaftsforschung Halle IWH – 1,8% i 1,7%.

- Karaszewski, W. (red.) (2013): *Aktywność inwestycyjna polskich przedsiębiorstw za granicą. Czynniki i skutki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kuzel, M. (2007): *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w dyfuzji wiedzy i umiejętności na przykładzie gospodarki Polski*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, (2018): Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski styczeń – grudzień 2017, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Warszawa.
- Olszyński, J., Bielig, A. (red.) (2013): *Nowe zjawiska w gospodarce Niemiec i polsko – niemieckich stosunkach gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Salamaga, M. (2013): *Modelowanie wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na handel zagraniczny w świetle wybranych teorii ekonomii na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa, 2016.
- Wydmus, S., Bombińska, E., Pera, B. (2012): *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a konkurencyjność eksportu Polski*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
- Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland. Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018.
- Rynek niemiecki. Poradnik dla przedsiębiorców, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Berlinie, 2014.
- Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne i potencjał ich finansowania przez instrumenty TFI BGK, Warszawa, 2015.
- Wielton przejmuje niemiecką grupę Langendorf, <http://wieltongroup.com/news-press/aktualnosc/wielton-przejmuje-niemiecka-grupe-langendorf/> (dostęp: 25 maja 2017).
- Grupa Azoty przejmie lidera nawozów specjalistycznych. Spółka podpisała umowę nabywania Grupy COMPO EXPERT, <http://grupaazoty.com/pl/wydarzenia/compo-expert.html> (dostęp: 6.09.2018).
- Centrum Logistyczne Grupy Azoty w Guben już otwarte, <http://att.grupaazoty.com/pl/wydarzenia/centrum-logistyczne-guben.html> (dostęp: 23.07.2018).
- Rusza realizacja inwestycji w nową warzelnię soli w Niemczech, <http://www.asmgrouS.pl/2018/06/13/asm-group-oraz-fundusz-ekspansji-zagranicznej-zarządzany-przez-pfr-tfi-przejmują-duża-niemiecka-spolke-działająca-na-ryнку-dach/> (dostęp: 27.04.2018).
- Kolejna akwizycja zakładu pralniczego – HTS Targatz GmbH, <http://www.hollywoodsa.pl/pl/kolejna-akwizycja-zakładu-pralniczego> (dostęp: 25.09.2018).
- Spółka Recat w grupie Elemental Holding, <http://www.elemental.biz/aktualnosc/spolka-recat-w-grupie-elemental-holding,81.html> (dostęp: 1.03.2018).
- Global Cosmed kupiła niemiecką spółkę domal wittom wasch und reinigungsmittel, <http://przemyslkosmetyczny.pl/artykul/global-cosmed-kupila-niemiecka-spolke-domal-wittom-wasch-und-reinigungsmittel> (dostęp: 15.10.2014).

Możliwość unikania opodatkowania i oszustw podatkowych jako czynnik lokalizacji BIZ w gospodarkach doganiających

Elżbieta Czarny, Paweł Folfas*

Abstract

Tax avoidance (including transfer pricing) and tax evasion remain one of the most significant tool in maximizing of total net profit of transnational corporations (TNCs). TNCs establish even special-purpose entities (SPEs) in host economies to fulfil objectives of tax optimization.

The text contains strategic games explaining why possibilities of tax avoidance and tax evasion can be crucial reasons for locating direct investments in catching-up economies. Moreover, text includes some statistics concerning FDI inflows to Poland (as an example of catching-up economy) in the context of tax optimization.

Potential tax avoidance or evasion may be deemed one of the factors determining FDI location, particularly in catching-up countries. Particularly, if the conditions essential for the business conducted by new subsidiary are identical or similar in few hosting countries, then the location, which offers the best benefits from tax optimization may be selected.

1. Wprowadzenie

Korporacje transnarodowe (KTN) odgrywają istotną rolę we współczesnej gospodarce światowej¹. Obecnie ponad sto tysięcy przedsiębiorstw macierzystych kontroluje działalność około miliona filii. Produkt brutto filii zagranicznych stanowi

* Instytut Ekonomii Międzynarodowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: eczary@sgh.waw.pl, pfolfa@sgh.waw.pl.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (numer rejestracyjny projektu: 2015/17/B/H54/02075).

około 10%, zaś produkt brutto korporacji transnarodowych około 33% globalnego PKB. Liczba KTN jest znacznie większa niż liczba państw, zaś wartość dodana tworzona przez największe korporacje przewyższa PKB niektórych państw².

Przepływy dóbr, usług oraz czynników produkcji w ramach KTN stanowią dużą część współpracy międzynarodowej. Zdecydowana większość, a może nawet wszystkie (zależnie od definicji KTN), bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) są dokonywane przez KTN. Udział KTN w międzynarodowym transferze technologii wynosi około 80%, zaś prawie 70% globalnej wartości tego transferu następuje w ramach wymiany wewnątrz korporacyjnej. Korporacje transnarodowe uczestniczą w prawie 80% transakcji handlu międzynarodowego, a ponad 35% światowego handlu dokonuje się między składowymi KTN w ramach tzw. handlu wewnątrz korporacyjnego (Zorska 2007, s. 9). Wymiana wewnątrz korporacyjna stanowi ważny składnik – coraz istotniejszej w światowym handlu – wymiany wewnątrzgałęziowej³ i wewnątrzregionalnej.

W tym opracowaniu piszemy o głównych ekonomicznych i pozaekonomicznych przyczynach lokowania BIZ. Szczególnie dokładnie badamy optymalizację płatności podatkowych dokonywanych przez KTN traktując ją jako potencjalny powód przenoszenia produkcji za granicę, zwłaszcza do państw słabo rozwiniętych oraz doganiających. Przedstawiamy również grę ilustrującą strategiczne zachowania KTN oraz władz gospodarczych państwa doganiającego goszczącego korporację transnarodową. Następnie przedstawiamy ilustrację empiryczną optymalizacji podatkowej, dowodząc, że jest to jedna z podstaw lokowania BIZ w Polsce.

2. Główne przyczyny lokowania kapitału bezpośredniego za granicą

Przepływem kapitału bezpośredniego zainteresowano się w latach 1950., kiedy badano przyczyny tworzenia filii firm amerykańskich w Europie i Ameryce Południowej (szerzej na temat ekonomicznych i prawnych aspektów BIZ zob. Czarny, Menkes, 2008). Twórcą popularnej ówczesnie koncepcji objaśniającej przyczyny przepływu kapitału z krajów uprzemysłowionych do słabiej rozwiniętych był Mundell (1957), który koncentrował uwagę na międzynarodowych różnicach wysokości stóp procentowych spowodowanych odmiennym wyposażeniem państw w kapitał.

² Dane UNCTAD – zob. [http://unctad.org/en/pages/publications/Transnational-Corporations-\(Journal\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Transnational-Corporations-(Journal).aspx).

³ Handel wewnątrzgałęziowy jest to jednoczesny eksport i import podobnych do siebie produktów pochodzących z jednej branży (szerzej zob. Czarny (2002)).

Mundell traktował jednak BIZ tak samo, jak inne formy międzynarodowego przepływu kapitału (np. inwestycje portfelowe). Jego podejście nie pozwalało więc stwierdzić, dlaczego po II wojnie światowej inne formy eksportu kapitału zostały wyparte przez BIZ.

W latach 1960. analiza przepływu BIZ z państw uprzemysłowionych do słabiej rozwiniętych koncentrowała się wokół problemów oddziaływania postępu technicznego. Powstały wówczas teorie luki technologicznej Posnera (1961) oraz cyklu życia produktu Vernona (1966), zgodnie z którymi, korzyści komparatywne (względne) poszczególnych krajów zmieniają się w czasie przechodzenia produktu przez fazy: innowacji, dojrzewania oraz standaryzacji. Innowacje powstają u liderów technologicznych pochodzących zazwyczaj z państw uprzemysłowionych. Na początku nowe produkty są sprzedawane wyłącznie na rodzimym rynku pierwotnego wytwórcy (pierwsza faza cyklu życia produktu), ponieważ – z uwagi na ich nowoczesność i wysoką jakość – są one drogie, a w konsekwencji dostępne tylko dla bogatych nabywców. W drugiej fazie cyklu, cena produktu spada, gdyż wytwórca doskonali technikę i organizację produkcji. Dodatkową przyczyną obniżek cen bywa spadek kosztu przeciętnego w miarę wzrostu produkcji w obliczu rosnących korzyści skali spowodowanych np. rozkładaniem się kosztu badań nad produktem na większą liczbę jednostek (szerzej zob. Czarny, 2006). Produkt zaczyna być dostępny także w krajach o niższym poziomie dochodu. Staje się dobrem standardowym będącym przedmiotem masowej produkcji i konsumpcji. Jeśli jest wytwarzany wyłącznie przez pierwotnego wytwórcę, np. ze względu na prawną ochronę produktu lub procesu produkcji, staje się przedmiotem eksportu. W miarę wzrostu produkcji, koszt badań nad produktem staje się coraz mniej istotnym składnikiem kosztów w porównaniu z innymi wydatkami (np. na pracę, czy surowce). Twórca produktu szuka więc miejsc, w których – dzięki tamtejszym korzyściom komparatywnym – mógłby go wytwarzać jeszcze taniej. Równocześnie pojawiają się naśladowcy, którzy wytwarzają podobne produkty, co dodatkowo motywuje lidera do szukania tańszych lokalizacji produkcji, często w krajach słabo rozwiniętych lub doganiających z tanią siłą roboczą lub łatwo dostępnymi zasobami naturalnymi. Transfer technologii często przyjmuje postać inwestycji bezpośrednich. Produkt staje się przedmiotem eksportu z kraju słabiej rozwiniętego. Równocześnie, z kraju pochodzenia KTN do kraju goszczącego filie, importowane są dobra inwestycyjne (np. maszyny) oraz zaawansowane technologicznie półprodukty i podzespoły. BIZ i handel stają się komplementarne.

Koncepcje Posnera i Vernona rozwinął Kojima nawiązujący do modelu klucza dzikich gęsi (zob. Akamatsu, 1961; Kojima 1975, 1977). Według Kojimy, rozwój przemysłu zatacza koło przechodząc od importu dóbr finalnych, przez ich rodzimą

produkcję, późniejszy eksport aż do eksportu kapitału w formie BIZ, którego następstwem jest ponowny import produktu z zagranicznej filii krajowego KTN. Taki cykl rozwojowy dokonuje się nie tylko w państwach uprzemysłowionych, lecz także w tych krajach słabiej rozwiniętych i doganiających, które wykorzystują szansę stwarzane przez napływ BIZ. Przykładem skutecznego doganiania liderów są „azjatyckie tygrysy”, które z importerów dóbr i kapitału zmieniły się w światowe potęgę w eksporcie dóbr i kapitału.

Kolejny sposób objaśniania przyczyn tworzenia filii KTN w krajach słabiej rozwiniętych koncentruje uwagę na znaczeniu aktywów niematerialnych, którymi dysponuje przedsiębiorstwo macierzyste (podejście eklektyczne, OLI; zob. publikacje Dunninga oraz Hymer, 1976). Zgodnie z tym podejściem, o zakładaniu filii za granicą współdecydują: własność (O – *ownership*), lokalizacja (L – *location*) i internalizacja (I – *internalization*). Tworzenie filii za granicą jest opłacalne wtedy, kiedy, po pierwsze, firma osiąga korzyści z posiadania praw własności, w tym zwłaszcza wiedzy o produkcie i procesie jego wytwarzania, która nie jest powszechnie dostępna i daje firmie przewagę nad rywalami (O). Po drugie, lokalizacja filii (L) jest najlepsza z możliwych (przewaga absolutna, nie komparatywna). Po trzecie, bardziej opłaca się działalność w ramach firmy (internalizacja, I), niż transakcje z kontrahentami zewnętrznymi (np. ze względu na niemożność przewidzenia wszystkich scenariuszy związanych z transakcją i obawę przed niesolidnością zewnętrznego kontrahenta). Koncepcję OLI Markusen (2002) rozwinął do modelu kapitału opartego na wiedzy.

Z kolei, w myśl teorii kosztów transakcyjnych (Coase, 1937; Williamson, 1979), będącej odmianą podejścia OLI koncentrującą uwagę na jego trzecim elemencie, KTN tworzy filie na podstawie analizy kosztów transakcyjnych. Przedsiębiorstwo internalizuje działalność wówczas, gdy transakcje z podmiotami zewnętrznymi uważa za zbyt kosztowne.

Podejście OLI i teoria kosztów transakcyjnych traktują podejmowanie produkcji za granicą jak wybór alternatywny wobec komercyjnych kontaktów KTN z zagranicznymi firmami. Chcąc maksymalizować zysk, KTN zakłada filię zagraniczną wtedy, kiedy w efekcie odnosi korzyści, które co najmniej rekompensują straty wynikające z nieznamości rynku, w tym zwłaszcza z ponoszenia ryzyka oraz kosztów koordynowania działalności międzynarodowej. Te korzyści mogą wynikać z posiadania przez firmę aktywów majątkowych oraz z dostępu do tańszych, niż będące w dyspozycji rywali, źródeł zasobów naturalnych i czynników produkcji.

Podejście OLI i teoria kosztów transakcyjnych pozwalają wyjaśnić, dlaczego firmy z krajów uprzemysłowionych lokują filie w krajach słabiej rozwiniętych. Nie pozwalają one jednak stworzyć uniwersalnego schematu postępowania KTN,

gdyż ich motywy postępowania są różnorodne. Może chodzić o dostęp do surowców, czy wykorzystanie międzynarodowych różnic w regulacjach prawnych. Coraz częściej przyczyną wyboru lokalizacji BIZ stają się regionalne i globalne strategie korporacji transnarodowych (wśród nich chodzi np. o chęć optymalizacji płatności podatkowych), a nawet interesy geopolityczne państw macierzystych i goszczących KTN. W dodatku, na przełomie XX i XXI w., pojawiły się dodatkowe czynniki sprzyjające przepływowi BIZ. Chodzi o procesy liberalizacji i deregulacji, otwierającym nowe rynki (zwłaszcza w telekomunikacji oraz usługach, np. finansowych).

Mówiąc o różnych przyczynach decydujących o zakładaniu zagranicznych filii przedsiębiorstw warto rozróżnić pionowe i poziome KTN. Markusen i Maskus (2002, s. 694–695) definiują te pierwsze jako firmy, które dzielą produkcję na etapy lokalizowane w krajach różniących się cechami gospodarek (chodzi głównie o różnice w zasobności krajów w czynniki produkcji oraz wysokości kursów walutowych, stóp podatkowych i subwencji, strukturę ceł i zakres administracyjnej i prawnej kontroli działalności gospodarczej). Z kolei poziome KTN rozwijają podobną działalność w różnych miejscach. Są one względnie rzadko zakładane w krajach słabo rozwiniętych i doganiających niż filie pionowych KTN.

Podsumowując, czynników lokowania kapitału bezpośredniego za granicą jest bardzo wiele – zob. także np. Wawrzyniak (2010) oraz Cieślak (2017). W dalszej części tego opracowania bardziej szczegółowo omawiamy czynniki związane z możliwością unikania opodatkowania i oszustw podatkowych.

3. Optymalizacja płatności podatkowych jako przyczyna lokalizacji BIZ – ujęcie teoriogrowe

Przepływy dóbr, czynników produkcji i pieniędzy wewnątrz KTN nie zawsze mają taki sam charakter, jak transakcje rynkowe między podmiotami niepowiązanymi. Celem niektórych jest optymalizacja działalności KTN. Nie zawsze są one zgodne z polityką gospodarczą państw goszczących filie KTN. Przykładem takich wewnątrz korporacyjnych transakcji nierynkowych jest optymalizacja podatkowa (*transfer pricing*). Chodzi przy tym zarówno o legalne sposoby unikania opodatkowania (*tax avoidance*), jak i oszustwa podatkowe (*tax evasion*). Takie działania prowadzą do uszczuplenia przychodów podatkowych państw goszczących przynosząc zarazem korzyści finansowe stosującym je KTN.

Oczywiście, państwa przeciwdziałają oszustwom podatkowym wielkich firm. Robią to, na przykład, za pomocą kar pieniężnych nakładanych na firmy nielegalnie unikające płacenia podatków. Ścisłe egzekwowanie przepisów i nakładanie kar

z jednej strony wpływa na wzrost przychodów budżetowych (zwiększanie kwot wpłacanych podatków oraz wpływy z kar), z drugiej zaś wymaga ponoszenia dodatkowych kosztów (kontroli, szkolenia pracowników administracji podatkowej oraz procesów sądowych)⁴.

W dalszej części tego opracowania analizujemy grę ilustrującą związek między egzekwowaniem przepisów dotyczących płacenia podatków przez KTN a kosztami takich działań⁵. Jest to gra pojedyncza z posunięciami równoczesnymi. Uczestniczą w niej dwaj gracze, czyli KTN oraz państwo. KTN ma do wyboru dwie strategie: {przestrzegać przepisów} regulujących płacenie podatków lub ich {nie przestrzegać}. Druga z wymienionych strategii jest równoznaczna z oszustwami podatkowymi. Z kolei państwo wybiera spośród strategii: {egzekwować przepisy}, co oznacza kontrolowanie wszystkich KTN, lub ich {nie egzekwować}, a więc rezygnować z kontroli.

Gdy KTN stosuje strategię {przestrzegać przepisów}, wówczas nie płaci kary, a zatem jej wypłata wynosi 0. Pomijamy koszt wynikający z płacenia przez KTN podatków traktując go jak jeden z wielu (również pomijanych) kosztów działalności. Wówczas, gdy KTN {nie przestrzega przepisów}, jej wypłata zależy od zachowania państwa i wynosi -2 (wtedy, kiedy państwo ściśle {egzekwuje przepisy} i nakłada na oszukujące KTN karę) lub 1 (wówczas, gdy państwo {nie egzekwuje przepisów}, zaś KTN osiąga korzyści z oszustwa podatkowego).

Z kolei wypłata państwa, które ponosi koszt ścisłego {egzekwowania przepisów} wynosi -1 lub -2 . Wypłata wynosi -1 wówczas, gdy państwo ponosi koszt kontrolowania KTN, które przestrzegają przepisów. Jest ona z kolei równa -2 wtedy, kiedy KTN {nie przestrzega przepisów}, zaś koszty kontroli oraz ewentualnych procesów są względnie wysokie, nawet jeśli częściowo rekompensują je wpływy z kar pieniężnych nakładanych na KTN. Natomiast, jeżeli państwo {nie egzekwuje przepisów}, to jego wypłata wynosi 0 , gdy KTN {przestrzega przepisów}. Brak jest wtedy kosztów egzekwowania prawa (ze względu także na strategię {przestrzegać przepisów} realizowaną przez KTN) i strat spowodowanych oszustwami podatkowymi. Wypłata wynosi -1 wówczas, gdy KTN {nie przestrzega przepisów}, zaś państwo traci w wyniku oszustw podatkowych. Postać strategiczną tak opisaney gry przedstawia tabela 1.

⁴ Mówiąc najprościej, ekonomiczną efektywność systemu podatkowego można rozumieć jako maksymalizację wpływów budżetowych, albo minimalizację strat dobrobytu (idea optymalnego opodatkowania), albo maksymalizację różnicy między wpływami do budżetu i kosztem uzyskania wpływów. Właśnie ostatnie rozumienie efektywności ekonomicznej systemu podatkowego przyjmujemy w przedstawianej przez nas grze.

⁵ Gra przedstawiona w tym opracowaniu została skonstruowana na podstawie analizy zachowań strategicznych dotyczących egzekwowania przepisów ruchu drogowego za pomocą kar (mandatów) – (zob. Samuelson, Marks 1998, s. 598).

Tabela 1: Gra między KTN a państwem

		Państwo	
		Egzekwować przepisy	Nie egzekwować przepisów
KTN	Przestrzegać przepisów	(0;-1)	(0; 0)
	Nie przestrzegać przepisów	(-2;-2)	(1;-1)

Źródło: Opracowanie własne.

Chociaż przedstawiamy wypłaty hipotetyczne, które nie mają bezpośredniego przełożenia na rzeczywistość gospodarczą, ich względne wielkości odpowiadają, naszym zdaniem, realiom. W szczególności uważamy, że w przypadku gry pojedynczej państwo ponosi wyższy koszt (notuje większą stratę), kiedy przeprowadza kontrole, nawet jeśli uzyskuje wtedy dowody winy i nakłada kary na KTN, niż w przypadku braku kontroli i ponoszeniu kosztów oszustw podatkowych.

Strategią ściśle dominującą państwa jest w tej grze {nieegzekwowanie przepisów}. Ściśle egzekwowanie przepisów, czyli kontrola wszystkich KTN, jest zbyt kosztowne i nie stanowi optymalnej strategii państwa (strategia {egzekwować przepisy} jest ściśle zdominowana). Po wyeliminowaniu strategii {egzekwować przepisy} widzimy, że wyższą wypłatę przynosi KTN {nieprzestrzeganie przepisów}. Jedyną równowagą Nasha (w strategiach czystych i ściśle mieszanych⁶) tworzy para strategii {nie przestrzegać przepisów, nie egzekwować przepisów}.

Jednak równowaga Nasha niezbyt dobrze ilustruje rzeczywistość. Wszak żadne państwo nie rezygnuje całkowicie z egzekwowania przepisów podatkowych. W rezultacie warto rozważyć w analizowanej grze stan nierównowagi, który lepiej odzwierciedla rzeczywistość. Najbardziej realistyczne jest, naszym zdaniem, przyjęcie założenia, że państwo egzekwuje przepisy z pewnym dodatnim prawdopodobieństwem, tzn. kontroluje tylko wybrane KTN. Stosuje zatem strategię ściśle mieszaną, w której z prawdopodobieństwem p {egzekwuje przepisy}, zaś z prawdopodobieństwem $1-p$ ich {nie egzekwuje}. W rezultacie wypłata KTN zależy od prawdopodobieństwa p i wynosi 0, jeżeli KTN {przestrzega przepisy} lub wynosi

⁶ Strategia {egzekwować przepisy} jest ściśle zdominowana. W konsekwencji, ani strategia {egzekwować przepisy}, ani żadna strategia mieszana, która przypisywałaby dodatnie prawdopodobieństwo strategii {egzekwować przepisy} nie może być przez państwo użyta w równowadze Nasha. Z kolei w grze powstałej po eliminacji wspomnianej strategii zdominowanej, strategią zdominowaną staje się strategia {przestrzegać przepisy}. To oznacza, że nie może być ona użyta przez KTN w równowadze Nasha. Nie może być również użyta przez KTN, żadna strategia mieszana przypisująca dodatnie prawdopodobieństwo użycia strategii {przestrzegać przepisy}. W konsekwencji, gra nie ma równowag Nasha w strategiach ściśle mieszanych. Ma natomiast jedną równowagę w strategiach czystych. Jest zatem grą typową z nieparzystą liczbą równowag Nasha.

$-2p+1-p$, jeżeli KTN {nie przestrzega przepisów}. Kiedy $1-3p > 0$ (czyli $p < 1/3$), wtedy optymalną strategią KTN jest {nieprzestrzeganie przepisów}. Oszustwa podatkowe przynoszą wówczas KTN dodatnią wypłatę. Natomiast jeżeli $1-3p < 0$ (czyli $p > 1/3$), to leSzą strategią jest {przestrzeganie przepisów}. Decydując się na wybiórcze kontrole KTN państwo jest w stanie, bez ponoszenia nadmiernych kosztów ścisłej egzekucji prawa, skłonić KTN do przestrzegania przepisów. Warunkiem jest wystarczająco wysokie (w badanej grze wyższe od $1/3$) prawdopodobieństwo (w praktyce gospodarczej odsetek) kontroli.

W przypadku niektórych gospodarek, w tym zwłaszcza gospodarek doganiających, na których skupiamy uwagę w dalszej części opracowania, prawdopodobieństwo (odsetek) kontroli podatkowych KTN bywa nawet niższe niż $1/3$. Przyczyn takiego stanu może być kilka. Po pierwsze, gospodarki doganiające mogą nie mieć wystarczająco rozwiniętej administracji podatkowej. Do słabych stron takich gospodarek należy bowiem niedorozwój otoczenia biznesu, w tym infrastruktury instytucjonalnej. Po drugie, takie gospodarki mogą się obawiać, że restrykcyjne kontrole podatkowe zniechęcą KTN do zakładania w nich filii. Tak jest tym bardziej, że obecnie w dobie liberalizacji gospodarek nie tylko państw rozwiniętych, lecz również rozwijających się oraz będących gospodarkami doganiającymi⁷, panuje ostra konkurencja o lokalizację BIZ⁸. Po trzecie, KTN mogą prowadzić działania promujące liberalną politykę podatkową krajów goszczących.

W rezultacie, gospodarki doganiające, w których $p < 1/3$ mogą być bardziej konkurencyjne, czyli atrakcyjniejsze z punktu widzenia zagranicznych inwestorów, niż pozostałe gospodarki tego typu. W szczególności, gdy warunki istotne z punktu widzenia zadań nowej filii są identyczne lub zbliżone w kilku państwach goszczących, wówczas może zostać wybrana lokalizacja, która daje potencjalnie największe korzyści z optymalizacji podatkowej. Zbadajmy teraz przykład ilustrujący taką sytuację (tabela 2.).

Szukamy najlepszej lokalizacji nowej filii zagranicznej KTN, zakładając, że kluczowy z punktu widzenia jej utworzenia jest dostęp do taniej siły roboczej oraz do złóż surowca S. Przedsiębiorstwo macierzyste wybiera spośród państw: M, N, V, X, Y oraz Z – zob. tabela 2. Najlepszą lokalizacją filii okazuje się państwo

⁷ Na przykład, w nowych państwach członkowskich UE pochodzących z Europy Środkowej i Wschodniej liberalizacja gospodarek nastąpiła w efekcie procesu transformacji systemowej, czyli przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej.

⁸ Chodzi także o konkurencję podatkową i tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, w których obowiązują niższe podatki niż w innych częściach danego kraju. NP. produkcja podzespołów do samolotów oraz telewizorów odbywa się w polskich filiach KTN zlokalizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych (szerzej zob. Czarny, Śledziwska 2017).

M. Charakteryzują je niemal identyczne warunki jak X, jednak ma niższe o 10 punktów procentowych prawdopodobieństwo kontroli podatkowej. A zatem, potencjalne korzyści z oszustw podatkowych są wyższe w M niż w X, co pozwala zrekompenzować koszt zatrudnienia nieco droższej siły roboczej. W konsekwencji, zbliżone charakterystyki krajów M oraz X powodują, że właśnie względy podatkowe determinują decyzję lokalizacyjną, osłabiając tym samym atuty innych państw goszczących.

Tabela 2: Charakterystyki potencjalnych krajów goszczących filię KTN

Kraj goszczący	Prawdopodobieństwo (odsetek) kontroli podatkowej KTN (p)	Inne cechy kraju goszczącego
M (gospodarka doganiająca)	20%	zasoby surowca S przeciętne wynagrodzenie: 1220
N	38%	przeciętne wynagrodzenie: 2500
V (gospodarka doganiająca)	20%	przeciętne wynagrodzenie: 900
X (gospodarka doganiająca)	30%	zasoby surowca S przeciętne wynagrodzenie: 1200
Y	40%	zasoby surowca S przeciętne wynagrodzenie: 1900
Z (gospodarka doganiająca)	24%	rozwinięta infrastruktura drogowa przeciętne wynagrodzenie: 1000

M, N, O, V, X, Y, Z – hipotetyczne lokalizacje BIZ.

Źródło: Opracowanie własne.

4. Empiryczna analiza optymalizacji podatkowej – studium przypadku lokowania BIZ w Polsce i w Niemczech

Aby osadzić grę w rzeczywistości gospodarczej badamy wartości zasobów BIZ lokowanych w Polsce (gospodarka doganiająca) w porównaniu z tymi lokowanymi w Niemczech (punkt odniesienia – gospodarka doganiiana). Naszym celem jest znalezienie dowodów stosowania przez KTN optymalizacji płatności podatkowych. Przedstawiamy dane dotyczące wartości zasobów BIZ napływających do Polski i Niemiec w latach 2013–2017.

Do 2013 r. dane były gromadzone według starej metody, która pozwalała zaliczać do wartości zasobów napływających BIZ wszystkie inwestycje bezpośrednie, łącznie z inwestycjami w tzw. podmioty specjalnego przeznaczenia. Tymczasem podmioty specjalnego przeznaczenia tworzy się w celu prowadzenia działalności finansowej na rzecz innych jednostek powiązanych kapitałowo. Wykonują one

działalność holdingową oraz pozyskują kapitał w imieniu i na rzecz podmiotów z grupy kapitałowej. Spełniając pierwszą funkcję podmiot specjalnego przeznaczenia jest właścicielem innych jednostek należących do grupy, zaś transakcje, w jakich uczestniczy, dotyczą przede wszystkim udziałów w podmiotach zależnych. Druga funkcja wiąże się z pozyskiwaniem kapitału m. in. z emisji papierów wartościowych, a następnie przekazywaniem go innym podmiotom z grupy. Składnikami bilansu takich podmiotów są prawie wyłącznie zagraniczne aktywa i pasywa. Często w ogóle nie zatrudniają one pracowników i nie prowadzą działalności operacyjnej w kraju lokalizacji. Podmioty specjalnego przeznaczenia często służą do unikania opodatkowania i dokonywania oszustw podatkowych. Od 2016 r. dane gromadzone są według nowej metody, zgodnie z którą z ogółu BIZ wyłącza się inwestycje w podmioty specjalnego przeznaczenia. Dzięki temu za lata 2013–2016 dostępne są dane ilustrujące BIZ w podmioty specjalnego przeznaczenia, które uznajemy za nacelowane na optymalizację płatności podatkowych KTN. Zdajemy sobie oczywiście sprawę z tego, że oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania mogą też być dokonywane za pomocą „zwykłych” filii, a część działalności podmiotów specjalnego przeznaczenia może służyć innym celom niż optymalizacja płatności podatkowych KTN.

Tabela 3: Wartości zasobów BIZ napływających do Polski w latach 2013–2016 (mln USD)

Rok	Wszystkie BIZ	BIZ z pominięciem podmiotów specjalnego przeznaczenia	BIZ w podmioty specjalnego przeznaczenia
2013	234 250	234 240	10 (z Francji 2, z Niemiec 6, z Hiszpanii 2)
2014	213 471	211 496	1975 (z Francji 483, z Węgier 356, z Luksemburga 56, z Holandii 86, z Hiszpanii 2, ze Szwecji 987)
2015	186 940	185 986	953 (z Francji 434, z Węgier 347, z Holandii 170, ze Szwajcarii -2)
2016	187 321	186 331	990 (z Francji 420, z Węgier 338, z Holandii 232)
2017	b.d.	234 441	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_POS_CTRY# (dostęp 17.09.2018).

O ile w przypadku Niemiec w latach 2013–2016 wartość BIZ w podmioty specjalnego przeznaczenia wynosiła zero (tabela 4), o tyle w Polsce ich udział w łącznej wartości BIZ w 2013 r. był znikomy, a w latach 2014–2016 zawierał się

w przedziale 0,5–1% (w wartościach bezwzględnych od niespełna 1 mld USD do prawie 2 mld USD) – zob. tabela 3. Z jednej strony można uznać to za niewielkie kwoty, z drugiej strony założone dzięki temu kapitałowi spółki specjalnego przeznaczenia mogą wytransferować z Polski kwoty znacznie wyższe. Najwięcej kapitału lokowanego w spółki specjalnego przeznaczenia pochodzi z Francji, Węgier oraz Holandii. Udział w tym procederze ma także kapitał z Luksemburga, Szwecji, Hiszpanii, Niemiec i Szwajcarii (akurat skumulowana dezinwestycja).

Tabela 4: Wartości zasobów BIZ napływających do Niemiec w latach 2013–2016 (mln USD)

Rok	Wszystkie BIZ	BIZ z pominięciem podmiotów specjalnego przeznaczenia	BIZ w podmioty specjalnego przeznaczenia
2013	967 702	967 702	0
2014	859 565	859 565	0
2015	775 700	775 700	0
2016	786 031	786 031	0
2017	b.d.	931 285	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_POS_CTRY# (dostęp 17.09.2018) oraz danych UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> (dostęp 17.09.2018).

Warto zauważyć, że zarówno w przypadku Polski, jak i Niemiec w latach 2014 i 2015 nastąpił spadek wartości zasobów napływających BIZ. Towarzyszyły mu ujemne wartości strumieni napływających BIZ, czyli dezinwestycji, do Polski i Niemiec w latach 2014 i 2015 (w przypadku Polski największe dezinwestycje dotyczyły kapitału szwedzkiego – ponad 1,5 mld USD i amerykańskiego – także około 1,5 mld USD; zaś w przypadku Niemiec kapitału belgijskiego – prawie 12 mld USD, holenderskiego – około 24 mld USD, z Jersey – ponad 1,5 mld USD, z Bermudów – około 6 mld USD, z Kajmanów – około 2 mld USD)⁹. Dezinwestycje te były związane przede wszystkim ze zmniejszeniem kapitałów własnych, a nie z reinwestycją strat. Tak znaczące dezinwestycje w warunkach braku kryzysu gospodarczego czy politycznego są dość nietypowe i również mogą mieć związek z optymalizacją podatkową.

⁹ Dane OECD, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_POS_CTRY# (17.09.2018).

5. Zakończenie

Możliwość unikania opodatkowania i oszust podatkowych jawi się jako jeden z czynników lokalizacji BIZ, zwłaszcza w gospodarkach doganiających. W szczególności, gdy warunki istotne z punktu widzenia zadań tworzonej filii są identyczne lub zbliżone w kilku państwach goszczących, wówczas może zostać wybrana lokalizacja, która daje potencjalnie największe korzyści z optymalizacji podatkowej.

Trudno znaleźć dane empiryczne bezpośrednio potwierdzające wspomnianą prawidłowość. Jednakże pośrednio dane dotyczące lokowania kapitału w podmioty specjalnego przeznaczenia oraz dezinwestycji przy braku wyraźnego negatywnego szoku ekonomicznego czy politycznego wskazują, iż optymalizacja podatkowa kształtuje międzynarodowe przepływy kapitału bezpośredniego.

Wykaz źródeł

- Akamatsu, K. (1961): "A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy", *Weltwirtschaftliches Archiv*, nr 86, ss. 196–215.
- Cieślak, A. (2017): "Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce: Czy integracja europejska ma znaczenie?", *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH*, nr 47, ss. 64–82.
- Coase, R. (1937): "The Nature of Firm", *Economica*, nr 5, ss. 386–405.
- Czarny, E. (2002): *Teoria i praktyka handlu wewnątrzgałęziowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Czarny, E. (2006): *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Czarny, E., Śledziewska, K. (2017): To what extent are exports from Poland Polish?, w: E. Czarny, S. Folfas (red.) (2017): *European Union, Three Anniversaries. Polish Perspective*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Czarny, E., Menkes, J. (2007): "Napływ kapitału bezpośredniego do krajów rozwijających się – wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne", *Bank i Kredyt*, nr 8–9, ss. 61–75.
- Dunning, J.H. (red.) (1974): *Economic Analysis and Multinational Enterprise*, Routledge, Londyn.
- Dunning, J.H. (1992): "Governments, Markets, and Multinational Enterprises: Some Emerging Issues", *The International Trade Journal*, nr 1, ss. 1–14.
- Dunning, J.H. (red.) (1997): *Governments, Globalization and International Business*, Oxford University Press, Oxford.
- Dunning, J.H. (1999): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison – Wesley, Nowy York.

- Hymer, S.H. (1976): *The International Operations of National Firms*, The MIT Press, Cambridge MA.
- Kojima, K. (1975): "International Trade and Foreign Direct Investment: Substitutes or Complements", *Hitosubashi Journal of Economics*, nr 16, ss. 1–12.
- Kojima, K. (1977): "Transfer of Technology to Developing Countries – Japanese Type versus American Type", *Hitosubashi Journal of Economics*, nr 17, ss. 1–14.
- Markusen, J.R. (2002): *Multinational Firms and the Theory of International Trade*, MIT Press, Cambridge MA.
- Markusen, J.R., Maskus, K.E. (2002): "Discriminating among Alternative Theories of the Multinational Enterprise", *Review of International Economics*, nr 10, ss. 694–707.
- Mundell, R. (1957): "International Trade and Factor Mobility", *American Economic Review*, nr 47, ss. 321–335.
- Posner, V. (1961): "International Trade and Technical Change", *Oxford Economic Papers*, nr 10, ss. 323–341.
- Vernon, R. (1966): "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, nr 2, ss. 190–207.
- Wawrzyniak, D. (2010): "Determinanty lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych", *Gospodarka Narodowa*, nr 4, ss. 89–111.
- Williamson, O.E. (1979): "Transaction – cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *The Journal of Law and Economics*, nr 2, ss. 233–261.
- Zorska, A. (2007): *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*, PWE, Warszawa.

Ewolucja źródeł przewag konkurencyjnych gospodarek doganiających z Grupy Wyszehradzkiej na tle Niemiec w latach 2006–2014¹

Elżbieta Czarny, Małgorzata Żmuda*

Abstract

After Porter (1998), we assume that competitive companies contribute to emergence of innovative sectors, stimulating the competitiveness of a whole nation. These are however the macro and mezo factors (demand conditions, production factors, supporting industries and the rivalry among the companies) that shape the context for business activity, constituting sources of national competitive advantage. For companies operating within the catching-up economies, limited by supply- and demand-side constraints, not only domestic conditions, but ability to integrate within the global economy may lead to commercial success, stimulating the development of a whole economy. Our research focuses on catching up economies of the Visegrad Group, that have been EU members since 2004 (EU-4). We benchmark them against one of the largest and strongest global economies: Germany. We apply a generalized double diamond model (Moon, Rugman, Verbeke, 1998) to indicate the sources of competitive advantage of companies operating in the EU-4 and to assess their evolution in years 2006–2014 in relation to Germany.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (numer rejestracyjny projektu: 2015/17/B/HS4/02075).

* Instytut Ekonomii Międzynarodowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: eczary@gmail.com oraz Cologne Business School, Kolonia, m.zmuda@cbs.de.

1. Wprowadzenie

Międzynarodowa konkurencyjność pozostaje zagadnieniem nie do końca sprecyzowanym. Trwają spory o definicje (Krugman, 1996) oraz sposoby modelowania (Delgado, Ketels, Porter, Stern, 2012) i pomiaru (Sala-i-Martin, 2010). W naszym ujęciu definiujemy konkurencyjność jako zdolność gospodarki do osiągania celów rozwojowych (Żmuda, Molendowski, 2016), wynikającą ze zdolności sektorów gospodarki do konkurowania w skali międzynarodowej (konkurencyjność mezoekonomiczna), co ma źródło w skumulowanych sukcesach firm krajowych (konkurencyjność mikroekonomiczna). Traktujemy więc to zjawisko w sposób systemowy: konkurencyjność makro jest sumą konkurencyjności mezo, na którą składają się konkurencyjności na poziomie mikro, warunkowane przez sprzyjające otoczenie gospodarcze (Żmuda, 2017).

W badaniu wykorzystujemy model diamentu przewag konkurencyjnych Portera, w myśl którego konkurencyjność kraju jest powiązana z poziomem produktywności krajowych firm, a więc ich zdolnością do wydajnego wykorzystywania dostępnych czynników wytwórczych. U podstaw modelu diamentu leży założenie, że odnoszące sukces firmy krajowe przyczyniają się do powstawania innowacyjnych sektorów, stymulując konkurencyjność całej gospodarki (Porter, 1998). Jednak czynniki makro i mezo (warunki popytowe, czynniki produkcji, branże wspierające i rywalizacja między firmami) kształtują kontekst działalności biznesowej, umożliwiając rozwój firm konkurencyjnych na arenie międzynarodowej (Molendowski, Żmuda, 2013).

Konkurencyjność badamy przez pryzmat cech charakterystycznych dla poszczególnych gospodarek, rozpatrując ją w kontekście globalnych uwarunkowań rozwojowych (jak Lall, Snowdon, Stonehouse, 2006). Każdą gospodarkę wyróżniają bowiem cechy, które stanowią podstawę przewag konkurencyjnych i warunkują pozycję w międzynarodowym podziale pracy oraz zdolność do jej zmiany. Analizując makrokonkurencyjność łączymy w grupy gospodarki narodowe o podobnych cechach oraz zbliżonej roli uwarunkowań globalnych dla rozwoju. Rozróżniamy państwa: rozwinięte, rozwijające się i doganiające, skupiając się na tych ostatnich. Za podstawowe kryterium podziału przyjmujemy popytowo-podażowe ograniczenia rozwojowe (Castello, Ozawa, 2014). Zgodnie z logiką diamentu Portera, z powodu ograniczeń krajowych, mniejsze gospodarki doganiające mają ograniczone szanse zbudowania silnej pozycji konkurencyjnej.

Na przestrzeni ostatnich dekad, wraz z postępem globalizacji, wielu gospodarkom doganiającym, dzięki integracji w ramach międzynarodowego podziału pracy,

udało się jednak osiągnąć międzynarodowy sukces. Poszukując źródeł tych sukcesów stwierdzono, że ich konkurencyjność opiera się nie tylko na warunkach krajowych, lecz także na zdolności do integracji w ramach gospodarki globalnej. Ponadto pokazano, że konkurencyjność gospodarki doganiającej jest kształtowana nie tylko przez przedsiębiorstwa krajowe, ale również przez filie korporacji międzynarodowych, działających na jego terytorium. Na podstawie tych obserwacji zaproponowano rozszerzenia diamentu Portera, spośród których za najbardziej kompleksowe uznaje się uogólniony model podwójnego diamentu (Moon, Rugman, Verbeke, 1998).

W naszym badaniu skupiamy się na gospodarkach doganiających państw Grupy Wyszehradzkiej, będących członkami UE od 2004 r. (UE-4). Przeciwstawiamy im dużą gospodarkę, gospodarczego lidera UE (będącego również jedną z najważniejszych gospodarek w skali globalnej), czyli Niemcy. Aby wskazać źródła przewagi konkurencyjnej firm działających na tych terytoriach oraz ocenić ich ewolucję w latach 2006–2014, stosujemy uogólniony model podwójnego diamentu.

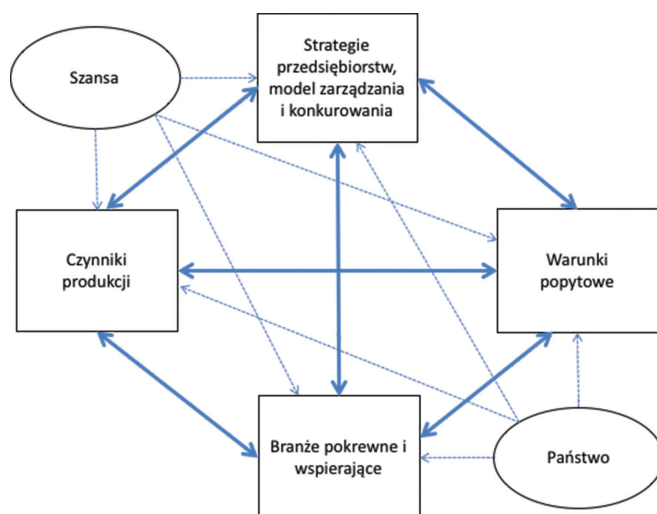
Opracowanie ma następującą strukturę. W pierwszej części przedstawiamy koncepcję konkurencyjności według modelu diamentu Portera, analizując ograniczenia rozwojowe gospodarek doganiających, warunkujące ich względnie słabszą bazę rozwoju konkurencyjnych firm. Następnie pokazujemy, jakimi głównymi kanałami globalizacja stwarza szanse przezwyciężenia opisanych barier rozwojowych, przedstawiając uogólniony podwójny diament jako metodę analizy konkurencyjności gospodarki doganiającej. W oparciu o przedstawiony model, analizujemy ewolucję źródeł przewag konkurencyjnych gospodarek UE-4 na tle Niemiec w latach 2006–2014.

2. Konkurencyjność gospodarki według modelu diamentu Portera

Konkurencyjność międzynarodowa jest wielopoziomową koncepcją, badaną na różnych płaszczyznach agregacji: przedsiębiorstwa (mikro), przemysłu / klastrów (mezo) i kraju (makro). W najszerszym ujęciu konkurencyjność rozumiana jest jako zdolność kraju do osiągania celów rozwojowych (Reinert, 1995, Żmuda, 2017). Cele te nie są jednak osiągnięte w próżni. W związku z tym konkurencyjność kraju powinna być analizowana w sposób systemowy jako ogół czynników mikro, mezo i makro, gdzie sukcesy na poziomach mikro (zdolność firmy do konkurencyjności na rynkach międzynarodowych) i mezo (zdolność sektora gospodarki do zdobycia udziałów w globalnym eksporcie) kształtują konkurencyjność gospodarki narodowej (zdolność do podnoszenia standardu życia swoich obywateli).

Tę samą logikę można znaleźć w modelu diamentu Portera, gdzie konkurencyjność gospodarki wiąże się z krajowym poziomem produktywności i wynika z efektywnego wykorzystania dostępnych czynników produkcji. Sukcesy na poziomie mikro determinowane są przez czynniki na poziomie mezo i makro (źródła przewagi konkurencyjnej kraju): warunki popytowe i podażowe, przemysły wspierające oraz rywalizację, wspierane przez czynniki zewnętrzne: szansę i rząd. „Diament” interakcji między tymi elementami stanowi kontekst dla rozwoju konkurencyjnych firm na terenie kraju (schemat 1.).

Schemat 1: Diament przewag konkurencyjnych Portera



Źródło: Porter (1998).

3. Wewnętrzne ograniczenia rozwojowe gospodarek doganiających jako przeszkoda w budowaniu międzynarodowej pozycji konkurencyjnej

Za Castello i Ozawą (2014), określamy gospodarkę doganiającą poprzez jej uwarunkowania realne, wśród których za najważniejsze uważamy popytowe i podażowe ograniczenia rozwojowe². Zgodnie z koncepcją diamentu Portera³,

² Według Castello i Ozawy (2014), termin „gospodarka doganiająca” można (ze względu na jej cechy) uznać za tożsamy z terminami: państwo „nowo uprzemysłowione”, czy „mała gospodarka otwarta”.

³ Porter (1998) wyróżnia cztery współzależne zbiory uwarunkowań krajowych na poziomie mezo- i makroekonomicznym, które determinują zdolność firm z kraju do osiągnięcia międzynarodowej

ograniczenia te decydują o względnie gorszych możliwościach firm z takich gospodarek do osiągnięcia międzynarodowej przewagi konkurencyjnej (Moon, Rugman, Verbeke, 1998). W efekcie, te ograniczenia determinują niższą konkurencyjność pojedynczych firm i branż, a w konsekwencji całych gospodarek narodowych.

Do czynników popytowych zaliczamy ograniczoną wielkość rynku wewnętrznego oraz małą różnorodność (wysublimowanie) gustów krajowych nabywców. Niewielki popyt wewnętrzny nie pozwala wykorzystywać rosnących korzyści skali⁴, zaś brak nacisku lokalnych konsumentów na podnoszenie jakości i innowacyjności dóbr i usług, nie sprzyja szukaniu nowych rozwiązań w sferach: produkcyjnej, technologicznej i marketingowej.

Za główne ograniczenie podażowe gospodarek doganiających uważamy małe krajowe zasoby kapitału decydujące o niewielkich wydatkach na B+R, edukację oraz infrastrukturę podstawową i technologiczną, co przesądza o względnie niskiej jakości zasobów ludzkich. Według Portera, warunkiem krajowej konkurencyjności w długim okresie jest bowiem jakość, efektywność i unikalność lokalnych czynników produkcji, nie zaś ich ilość. Skutkiem niedoboru kapitału są też mniejsze możliwości specjalizacyjne gospodarek doganiających, więc i ograniczony udział w międzynarodowym podziale pracy, powodujący potencjalnie niższą efektywność wykorzystania czynników produkcji. Wyzwaniem dla rozwoju firm z takich gospodarek jest również brak wyspecjalizowanych dostawców i konkurentów z branż pokrewnych, co nie sprzyja innowacyjności. W teorii klastrów, kluczowe znaczenie przypisuje się w tym kontekście nieformalnym związkom między elementami systemu. Obniżają one koszty komunikacji, sprzyjając współpracy badawczo-rozwojowej oraz tworzeniu synergii (Delgado, Porter, Stern, 2014).

Do wdrażania innowacji i zwiększania produktywności nie zachęca też brak ostrej konkurencji między nielicznymi lokalnymi firmami oraz sposób zarządzania krajowymi firmami (strategie przywództwa kosztowego i przewaga konkurencyjna w oparciu o niskie koszty produkcji zamiast różnicowania produktów).

Wymienione ograniczenia warunkują potencjalnie gorsze możliwości gospodarek doganiających do osiągnięcia silnej pozycji międzynarodowej. Jednak badania empiryczne pokazują, że wiele małych gospodarek – według Portera skazanych na porażkę – odniosło sukcesy (np. Singapur, Irlandia, Estonia, Słowacja i Rumunia

przewagi konkurencyjnej: warunki popytowe, dostęp do czynników produkcji, konkurencję między firmami oraz rozwój branż pokrewnych i wspierających.

⁴ Produkcję z rosnącymi korzyściami skali cechuje spadek kosztu jednostkowego wraz ze wzrostem produkcji przy stałych cenach czynników (szerzej Czarny, 2006). Występują one w przypadku większości przemysłów przetwórczych (uzasadnienie zob. np. Czarny, 2002, ss. 23–24).

– zob. Molendowski, Żmuda, 2013; Rugman, Verbeke, 1993; Czarny, Żmuda, 2018; Czarny, Folfas, 2017).

4. Udział gospodarek doganiających w gospodarce globalnej jako szansa przezwyciężenia naturalnych barier rozwojowych w ujęciu uogólnionego podwójnego diamentu przewag konkurencyjnych

W szeregu badań dowiedziono, że koncepcja Portera nie odpowiada warunkom rozwojowym małych gospodarek doganiających w dobie gospodarki globalnej. Ujęcie konkurencyjności gospodarki w ujęciu Portera traci na znaczeniu z powodu statyczności i nieuwzględniania uwarunkowań zewnętrznych. Castello i Ozawa (2014, ss. 11–12 oraz 18) modyfikują więc diagnozę sytuacji gospodarki doganiającej, podkreślając, że taka gospodarka – ograniczona własną przestrzenią i potencjałem ekonomicznym – w celu poprawy efektywności i dobrobytu, musi strategicznie wykorzystać szanse, jakie daje integracja ze światem.

Globalizacja, definiowana jako proces tworzenia światowego rynku towarów i czynników produkcji, oferuje gospodarkom doganiającym nowe możliwości rozwoju, pozwalając im przezwyciężyć naturalne ograniczenia i zwiększając krajowy potencjał gospodarczy. Głównymi kanałami pozytywnego wpływu globalizacji na szanse rozwojowe gospodarek doganiających są: intensyfikacja i ewolucja form handlu międzynarodowego, liberalizacja handlu i przepływu czynników produkcji oraz rozwój międzynarodowych łańcuchów wartości.

Dzięki eksportowi firmy pokonują ograniczenia niewielkiego popytu krajowego. Specjalizują się w produkcji dóbr zarówno komplementarnych wobec importu (handel międzygałęziowy), jak i substytucyjnych (handel wewnątrzgałęziowy). Wykorzystują rosnące korzyści skali, a także coraz większą różnorodność produktów. Ostra konkurencja międzynarodowa wystawia firmy na rywalizację z przedsiębiorstwami zagranicznymi i konfrontuje je z wymagającymi nabywcami z całego świata, mobilizując do podnoszenia standardów i zwiększania innowacyjności. Częściej niż dawniej handluje się usługami, niegdyś niehandlowymi ze względu na jednoczesną produkcję i konsumpcję (szerzej Kuźnar, 2007).

W następstwie integracji w ramach wspólnych rynków, za sprawą swobodnego przepływu kapitału, pracowników i technologii, gospodarki doganiające uzyskują dostęp do, niezbędnych dla rozwoju, podstawowych i zaawansowanych czynników produkcji. Postępuje uprzemysłowienie. Udział w międzynarodowym podziale pracy i globalnych sieciach produkcyjnych umożliwi firmom, nawet ze

słabiej rozwiniętych państw, dostęp do wyspecjalizowanych dostawców oraz klastrów. Produkcja staje się wieloetapowa, a części procesu produkcji są lokowane w różnych krajach. Przepływy towarów i czynników produkcji wiążą się z umiędzynarodowieniem działalności produkcyjnej i powstawaniem korporacji transnarodowych (KTN).

Następuje liberalizacja współpracy międzynarodowej. Obniżane są cła i bariery pozataryfowe. Rozwija się handel własnością intelektualną. Umowy dwustronne zwiększają bezpieczeństwo inwestycji zagranicznych. Powstają wspólne rynki dóbr, usług i czynników produkcji. Powstają „bardzo otwarte gospodarki”, w których mobilnymi czynnikami produkcji są kapitał i praca (Dascher, 2000). Według Krugmana (1997) zanikają różnice między bardzo otwartymi małymi gospodarkami doganiającymi, będącymi członkami ugrupowań integracyjnych, gdyż coraz bardziej przypominają one regiony dużych państw.

Intensyfikację międzynarodowej współpracy gospodarczej wspiera liberalizacja działalności gospodarczej – na poziomie narodowym i ponadnarodowym. W państwach Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) jej główną przyczyną było przechodzenie od gospodarek centralnie sterowanych do rynkowych i związane z tym otwieranie gospodarek (szerzej Czarny, Czarny, 1991). W wielu krajach postępuje prywatyzacja i deregulacja sektorów, które wcześniej stanowiły własność państwa lub były zmonopolizowane⁵. Zwiększa to możliwość napływu do nich kapitału zagranicznego.

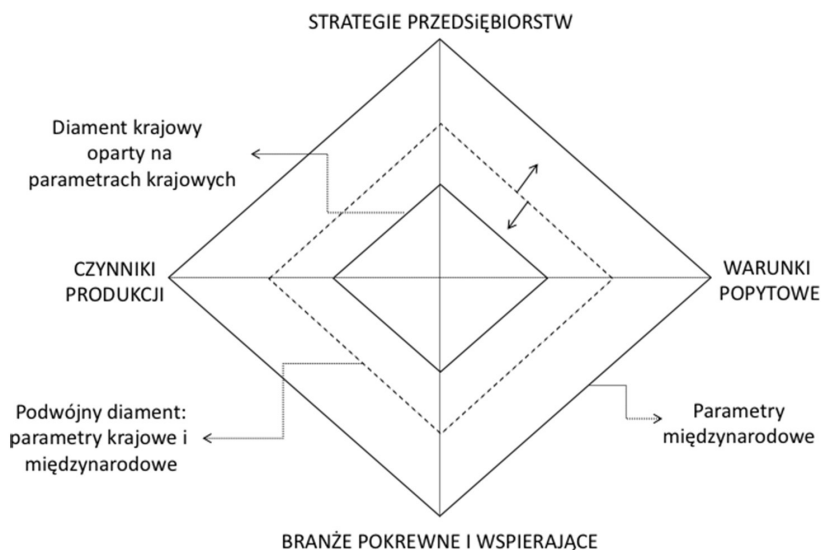
Rozwój i zmianę charakterystyki handlu warunkuje postęp techniczny, który powoduje spadek kosztów transakcyjnych współpracy z zagranicą, w tym zwłaszcza kosztu transportu i łączności. Dzięki rewolucji informatycznej granice państwowe przestają hamować przepływ towarów i czynników produkcji. Postęp zmienia nie tylko techniki produkcji, lecz także charakterystyki dóbr.

Uogólniony podwójny diament (Moon, Rugman, Verbeke, 1998) uważany jest za najbardziej uniwersalne modelowe rozszerzenie koncepcji Portera. W ujęciu podwójnego diamentu konkurencyjność małych gospodarek doganiających kreowana jest zarówno przez przedsiębiorstwa krajowe, jak i przez filie korporacji transnarodowych, działających na jego terytorium. Przewaga konkurencyjna firm krajowych i międzynarodowych jest zakorzeniona w warunkach krajowych, ale także możliwa dzięki integracji w ramach międzynarodowych łańcuchów wartości. Tak więc, jak widać na schemacie 2, w analizie konkurencyjności gospodarki

⁵ Jest to szczególnie widoczne w przypadku przemysłów sieciowych (np. kolej, przesył energii elektrycznej), które do niedawna – ze względu na wysoki koszt budowy sieci – były monopolami naturalnymi.

doganiającej uwzględnić należy dwa wymiary: wewnętrzny (krajowy diament), a także zewnętrzny (międzynarodowy diament). Podwójny diament (diament utworzony przez linie przerywane) reprezentuje konkurencyjność kraju, determinowaną czynnikami zarówno krajowymi, jak i międzynarodowymi, odzwierciedlając fakt, że firmy z gospodarek doganiających opierają swoją konkurencyjność nie tylko na czynnikach wewnętrznych (krajowych), lecz również na relacjach ze światem zewnętrznym. Różnica wielkości diamentu krajowego i podwójnego reprezentuje stopień, w jakim kontekst międzynarodowy wpływa na konkurencyjność badanej gospodarki (Moon, Rugman, Verbeke, 1998, ss. 116–117).

Schemat 2: Uogólniony podwójny diament przewag konkurencyjnych



Źródło: Moon, Rugman, Verbeke, 1998.

5. Krajowe i międzynarodowe źródła przewag konkurencyjnych firm z krajów Grupy Wyszehradzkiej na tle Niemiec w 2006 roku

Czynniki decydujące o konkurencyjności przedstawiamy za pomocą uogólnionych podwójnych diamentów. Ponieważ dominująca część analizowanej grupy państw (UE-4) ma małe otwarte gospodarki, diamenty krajowe uzupełniamy o wpływ współpracy z zagranicą (suma czynników krajowych i międzynarodowych daje podwójny diament) w celu ukazania relatywnego znaczenia powiązań

międzynarodowych jako dodatkowych źródeł przewag konkurencyjnych. Porównujemy przewagi UE-4 z przewagami gospodarki niemieckiej. Pokazujemy ewolucję źródeł przewag konkurencyjnych w latach 2006–2014.

W 2006 r. Niemcy bezspornie wyrastały ponad każde z państw UE-4 pod każdym względem, poza ostrością konkurencji wewnętrznej, w przypadku której znacznie przewyższały je Czechy i Węgry (wykres 1.). Przyczyną dużej ostrości konkurencji krajowej w obu wymienionych państwach były zapewne relatywnie niewielkie, szybko rozwijające się rynki oraz powstanie, w toku transformacji systemowej, nowych firm agresywnie walczących o dostępnych klientów. Najslabsza była wówczas konkurencja wewnętrzna w Polsce, która (być może ze względu na swoje dość duże rozmiary oraz gorszą wyjściową sytuację gospodarczą) odstawała pod tym względem od pozostałych państw z próby.

Wykres 1: Krajowe diamenty Czech, Polski, Słowacji, Węgry i Niemiec w 2006 r.

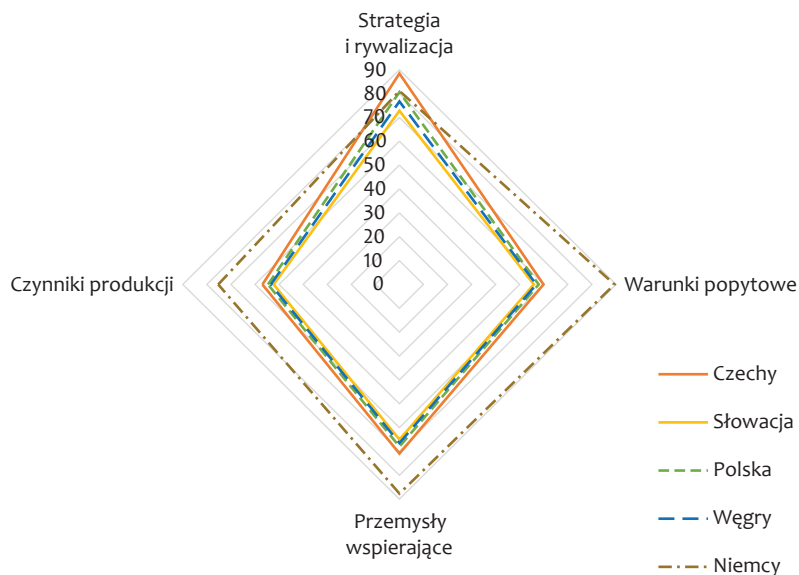


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR, UN, OECD.

Już w 2006 r. współpraca z zagranicą uczyniła państwa UE-4 bardziej podobnymi do Niemiec pod względem ostrości konkurencji niż to wynikało z analizy ich krajowych czynników konkurencyjności (wykres 2.). Trudno się temu dziwić, skoro wszystkie były uczestnikami Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) i obowiązywały je podobne zasady współpracy z rywalami spoza UE. Ponadto kraje UE-4 mające rynki wschodzące i nienasycone w naturalny sposób przyciągały inwestorów unijnych, szukających nowych rynków zbytu. W sumie, podwójny diament powiększył krajowy w sferze ostrości konkurencji we wszystkich państwach UE-4, przy czym największy był przyrost dotyczący Polski (ta część diamentu podwójnego

jest prawie dwa razy większa niż krajowego – zob. wykres 2.). Pokazuje to znaczenie działalności podmiotów zagranicznych na terenie państw UE-4 z punktu widzenia podnoszenia standardów oraz innowacyjności.

Wykres 2: Podwójne diamenty Czech, Polski, Słowacji, Węgry i Niemiec w 2006 r.



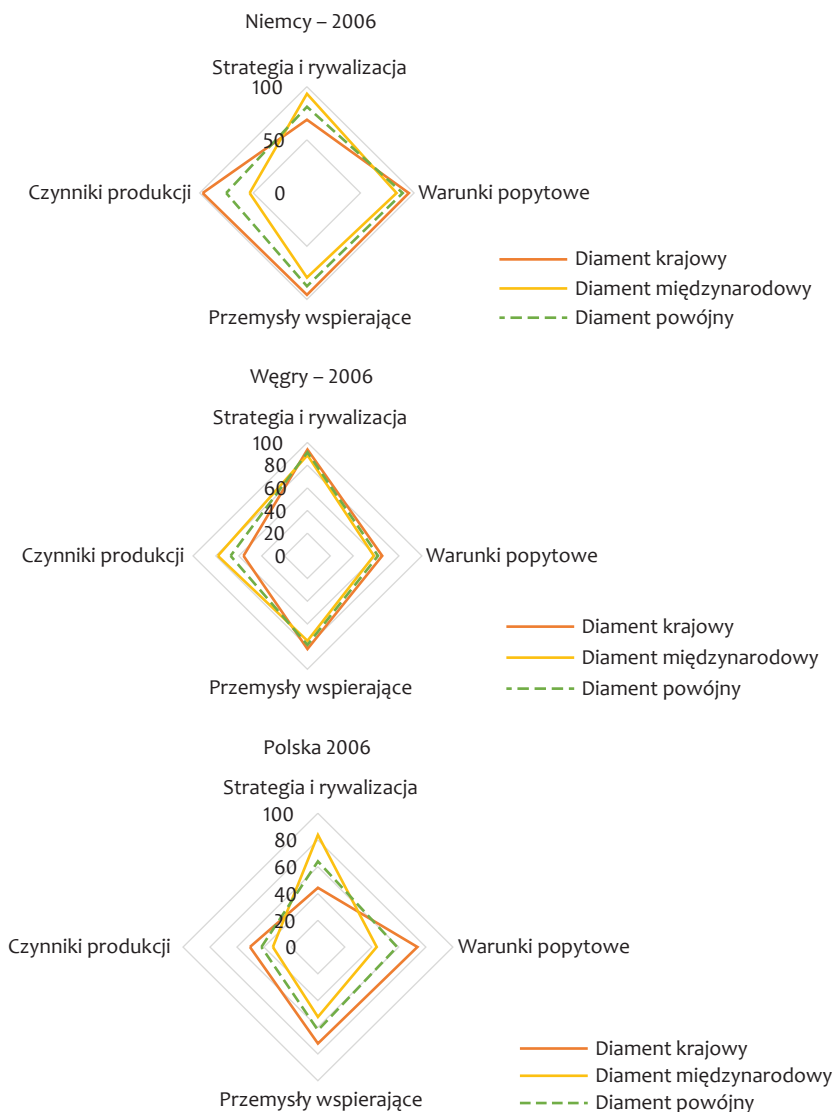
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR, UN, OECD.

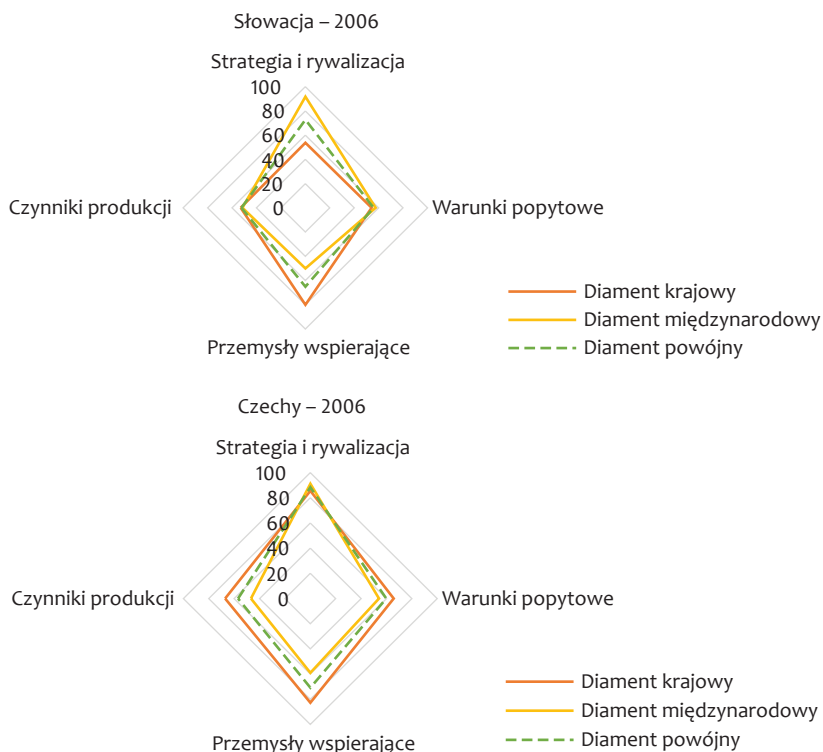
Równocześnie, w odniesieniu do pozostałych elementów diamentów współpraca z zagranicą przynosiła badanym krajom różne skutki. I tak, zagraniczny popyt był zdecydowanie najważniejszy dla Niemiec (choć i tak pozostawał mniej ważny od ich popytu wewnętrznego). Obrazuje to wykres 3., na którym zestawiono diamenty krajowe, zagraniczne i podwójne dla każdej z analizowanych gospodarek w 2006 r. Większy diament podwójny niż krajowy oznacza, że całością powiązań zagranicznych rozszerza krajowe źródła przewag konkurencyjnych, a firmy korzystają na internacjonalizacji.

W 2006 roku jedynym państwem z UE-4, którego diament podwójny był większy, pod względem czynników popytowych od diamentu krajowego, była Słowacja, co oznacza, że firmy słowackie we względnie najlepszy sposób wykorzystywały szanse związane z poszerzaniem niewielkiego rynku wewnętrznego poprzez działalność eksportową. Zarazem warunki popytowe państw UE-4 i Niemiec – także po uwzględnieniu handlu z zagranicą – nadal znacznie się od siebie różniły. Warunki popytowe w Niemczech były znacznie lepsze niż w krajach UE-4.

Przyczyną jest – po pierwsze – mniejszy popyt wewnętrzny każdego z państw UE-4 niż Niemiec (ubożsi mieszkańcy i mniejszy potencjał gospodarczy). Drugą przyczyną jest ich znacznie mniejszy udział w eksporcie (Niemcy były wszak największym światowym eksporterem).

Wykres 3: Diamenty krajowe, międzynarodowe i podwójne Niemiec i państw UE-4 w 2006 roku





Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR, UN, OECD.

Zarówno Niemcy, jak i większość państw UE-4 (poza Węgrami) relatywnie mało korzystały z usług zagranicznych przemysłów wspierających, opierając się głównie na zapleczu krajowym. Dla dużej gospodarki niemieckiej jest to zrozumiałe przede wszystkim ze względu na dobrą organizację i wysoki stopień rozwoju klastrów. Dla gospodarek doganiających UE-4 silniejsza integracja w ramach globalnych łańcuchów wartości mogłaby – w sprzyjających warunkach – stać się dodatkową siłą napędzającą lokalne przedsiębiorstwa.

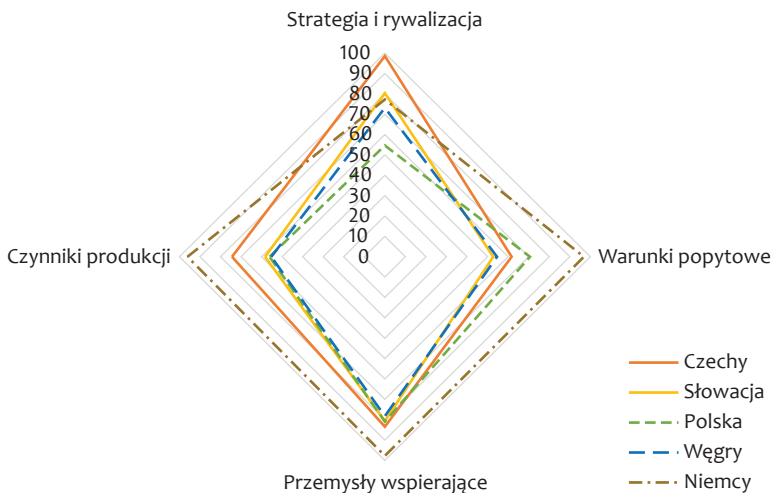
Niemcy i Czechy dysponowały najsilniejszą krajową bazą zaawansowanych czynników produkcji. Polska jako największy kraj UE-4 również posiadała dużą bazę podażową, jednak dotyczyło to głównie czynników podstawowych. Dostęp do zagranicznych czynników produkcji był widocznie istotny dla zwiększenia potencjału gospodarczego Węgier i – w niewielkim stopniu – dla Słowacji.

6. Krajowe i międzynarodowe źródła przewag konkurencyjnych firm z krajów Grupy Wyszehradzkiej na tle Niemiec w 2014 roku

W 2014 r. nadal najsłabsza w stawce pod względem ostrości konkurencji wewnętrznej (choć zanotowano poprawę w porównaniu z 2006 r.) była Polska. We wszystkich państwach z próby, poza Węgrami, konkurencja wewnętrzna zaostrzyła się. Węgry zanotowały dużą stratę pod tym względem: z lidera w 2006 r. stały się drugim od końca państwem w próbie. W 2014 r. najostrzejsza jest konkurencja wewnętrzna w Czechach (jest ona znacznie ostrzejsza niż na Węgrzech w 2006 r.).

Krajowe warunki popytowe silnie poprawiły się w przypadku Niemiec, przez co relatywnie pogorszyły we wszystkich państwach UE-4. W tym miejscu należy zaznaczyć, że analiza ma charakter komparatywny, co oznacza, że firmy działające w Niemczech – ze względu na relatywnie duże i chłonne rynki wewnętrzne – miały najlepsze warunki popytowe, dodatkowo systematycznie się poprawiając dzięki dobrej koniunkturze gospodarczej i pobudzonej konsumpcji.

Wykres 4: Krajowe diamenty Czech, Polski, Słowacji, Węgry i Niemiec w 2014 r.



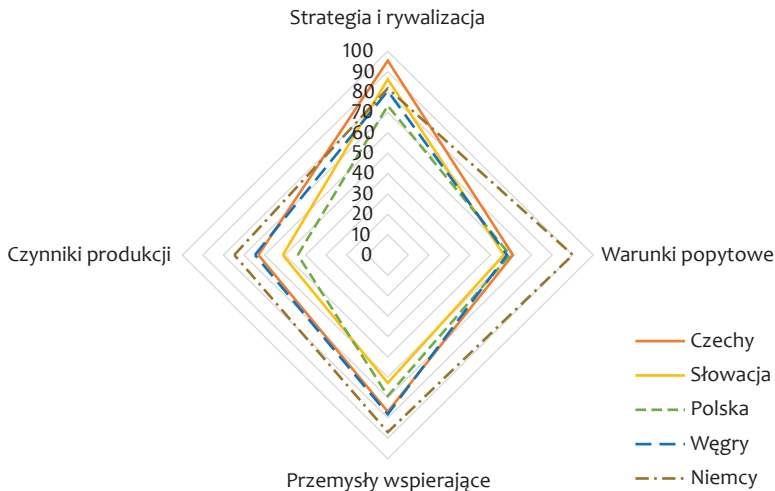
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR, UN, OECD.

Pod względem przemysłów wspierających wszystkie państwa, poza Węgrami, zanotowały poprawę. Największa była zmiana w Polsce. Dostęp do krajowych czynników produkcji poprawił się w porównaniu z 2006 r. we wszystkich państwach

UE-4, poza Węgrami. Na tle tej poprawy, Niemcy zanotowały niewielkie relatywne pogorszenie.

Podsumowując, można stwierdzić, że w odniesieniu do ostrości konkurencji wewnętrznej, wszystkie państwa UE-4, poza Czechami, które są absolutnym liderem umacniającym swoją pozycję, zmniejszyły różnicę w stosunku do Niemiec. Można więc mówić o zbliżaniu się wzorca rywalizacji w krajach UE-4 do Niemiec. Z kolei w odniesieniu do krajowych warunków popytowych, silna już w 2006 r. gospodarka niemiecka jeszcze bardziej zostawiła w tyle niemal wszystkie kraje UE-4. Jeśli idzie o przemysły wspierające, to obraz jest mieszany. Polska wykazuje lekką konwergencję, zaś pozostałe państwa UE-4 dywergencję (Czechy bardzo słabą). Natomiast wszystkie badane gospodarki doganiające stały się w 2014 r. bardziej niż w 2006 r. podobne do Niemiec w dostępie do krajowych czynników produkcji (przy czym Czechy wykazały najsilniejszą, zaś Węgry najsłabszą konwergencję).

Wykres 5: Podwójne diamenty Czech, Polski, Słowacji, Węgier i Niemiec w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR, UN, OECD.

Otwarcie gospodarek zmienia wielkości potencjałów gospodarczych poszczególnych państw (podwójne diamenty, zob. wykres 5.). Czynniki zewnętrzne decydują o zaostrzeniu konkurencji wewnętrznej we wszystkich badanych państwach poza Czechami. Pozwalają też osiągnąć wyższy poziom ostrości konkurencji niż w 2006 r., zarówno w Czechach, jak i na Słowacji i Węgrzech. We względnie najmniejszych gospodarkach z badanej próby (słowackiej i węgierskiej) popyt zagraniczny pozwala zwiększyć potencjał rynków krajowych. W pozostałych przypadkach

jest odwrotnie: one raczej polegają na rynkach krajowych niż na zagranicznych (wyjątkiem są Niemcy, dla których sprzedaż za granicą i w kraju ma podobne – duże – znaczenie). Zarazem wszystkie państwa z próby zanotowały poprawę czynników popytowych w porównaniu z 2006 r.

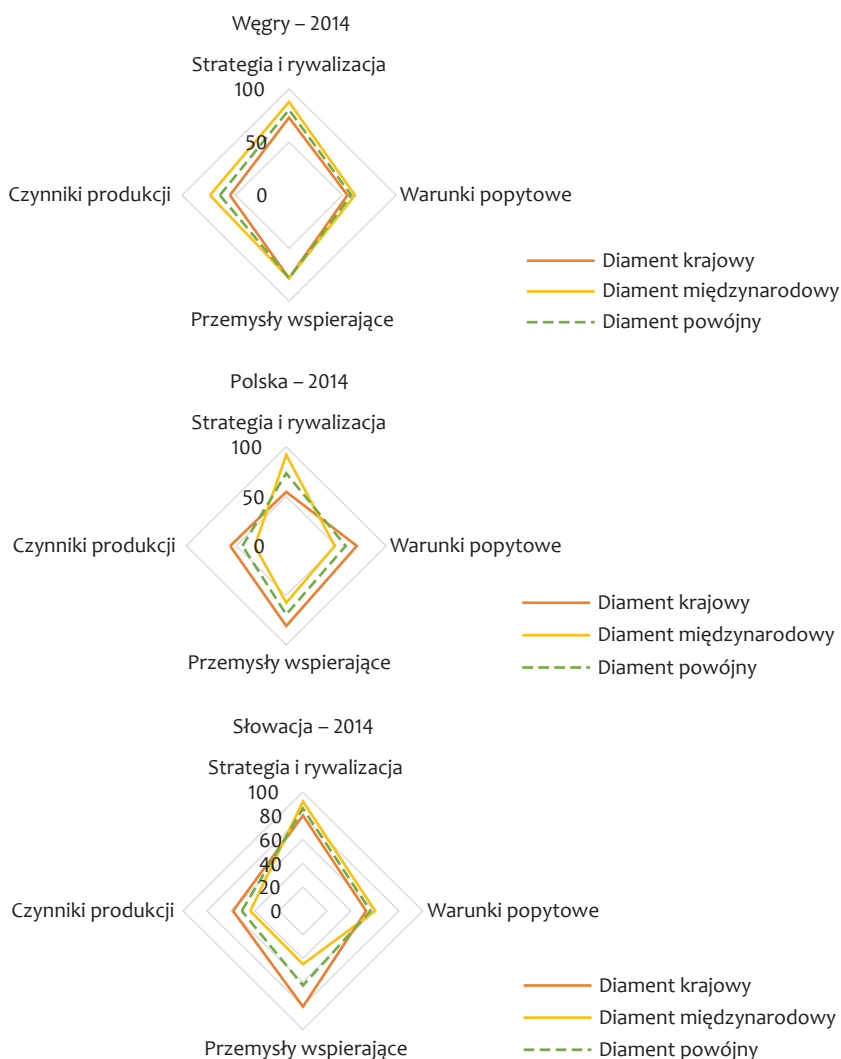
W przypadku przemysłów wspierających nikt poza Węgrami nie polega na dostawach zagranicznych w takiej mierze, jak na krajowych. Jednak Czechy, Polska i Niemcy zanotowały powiększenie podwójnego diamentu w odniesieniu do przemysłów wspierających. Podobnie jest w przypadku zagranicznych czynników podażowych, które zwiększają diament krajowy wyłącznie Węgier, zaś w przypadku pozostałych państw z próby go – zmniejszają. Zarazem tylko w Czechach i na Węgrzech ten diament powiększył się w porównaniu z 2006 r.

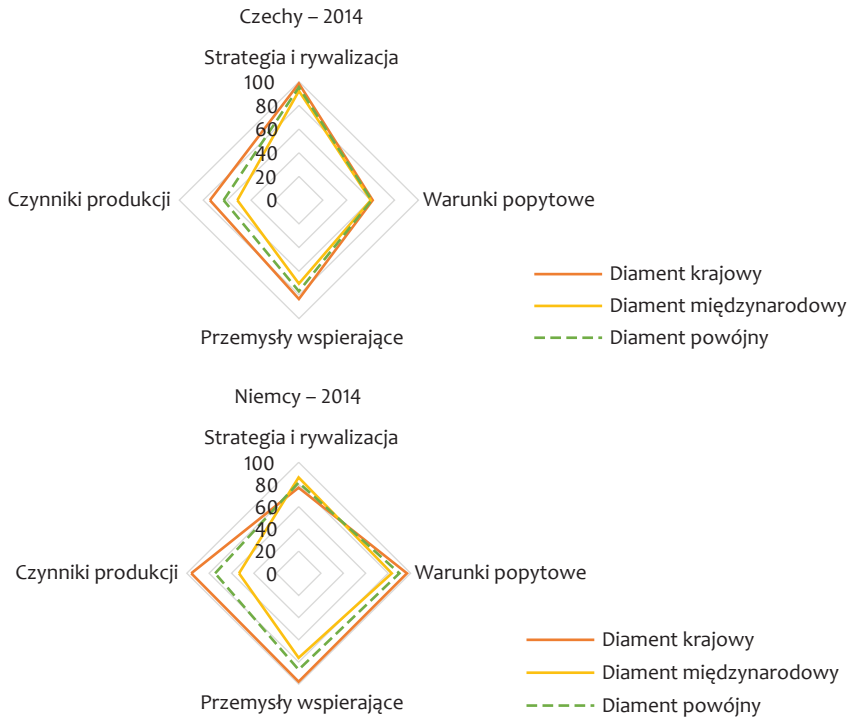
Reasumując, stwierdzamy, że z analizy ewolucji krajowych i międzynarodowych czynników konkurencyjności wynika rosnąca konkurencyjność Czech i Słowacji oraz malejąca Polski. W odniesieniu do czynników popytowych zmieniło się niewiele: Czechy różnią się od Niemiec tak, jak wcześniej, zaś pozostałe państwa UE-4 wykazują słabą konwergencję. To oznacza, że badane gospodarki doganiające, mimo upływu czasu, nie potrafią wykorzystywać możliwości eksportowych. Wszystkie państwa UE-4 stały się natomiast bardziej podobne do Niemiec pod względem stopnia zaawansowania rozwoju przemysłów wspierających: wszyscy jeszcze mniej niż dawniej korzystają z usług zagranicznych kooperantów. W dostępie do krajowych i zagranicznych czynników podażowych Czechy i Węgry stały się bardziej podobne do Niemiec, Słowacja pozostała tak samo odległa od Niemiec, jak była wcześniej, natomiast – najsłabsza pod tym względem – Polska wykazuje dywergencję w porównaniu z Niemcami.

Dokonując porównania znaczenia całokształtu międzynarodowych powiązań gospodarczych dla szans rozwojowych firm działających na terenie UE-4 i Niemiec (zob. wykres 6.), w 2014 r. widać wyraźnie zbliżoną strukturę diamentów dużych Niemiec i największej wśród państw UE-4 Polski. W przypadku obu gospodarek na diamencie krajowym (a więc na czynnikach krajowych) w głównej mierze bazują firmy, budując swoją pozycję. Najważniejsze znaczenie mają przy tym krajowe czynniki produkcji, warunki popytowe oraz przemysły wspierające. Jednak, podczas gdy Niemcy charakteryzują relatywnie największe diamenty w badanej grupie krajów (relatywnie najsilniejsza baza rozwojowa dla firm), Polska dysponuje najsłabszymi (choć coraz lepszymi) warunkami – w odniesieniu do czynników zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Relatywnie największym kanałem, przez który umiędzynarodowienie stymuluje konkurencyjność w Polsce, jest obecność zagranicznych firm i produktów, które znacząco intensyfikują krajową rywalizację. Co interesujące, w przeprowadzonym przez nas badaniu źródeł przewag

konkurencyjnych samych krajów UE-4 (bez porównywania ich osiągnięć do Niemiec), Polska wyrasta na względnie lepiej wykorzystującą dostępne krajowe i zagraniczne warunki niż pozostałe kraje grupy.

Wykres 6: Diamenty krajowe, międzynarodowe i podwójne Niemiec i krajów UE-4 2014





Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR, UN, OECD.

Węgry w największym stopniu polegają na powiązaniach zewnętrznych jako źródle przewag konkurencyjnych. Staje się to szczególnie widoczne w kontekście pogarszającej się ich sytuacji wewnętrznej (zmniejszający się diament krajowy). Czechy charakteryzuje relatywnie duży, zrównoważony diament, co można interpretować jako dobrą sytuację wewnętrzną z umiejętnością wykorzystania szansy związanej z integracją w ramach gospodarki globalnej (znajduje to odzwierciedlenie w najlepszej spośród krajów UE-4 pozycji Czech w *Global Competitiveness Report*). Porównując jednak wielkość diamentów czeskich z niemieckimi widać ogromny potencjał rozwojowy, który Czechy mogą stymulować poprzez – wciąż niewystraczająco rozbudowane – powiązania globalne, na czele z niedużą skalą eksportu oraz ograniczonym wykorzystaniem zagranicznych czynników produkcji. To samo dotyczy Słowacji, która w dodatku wciąż nie bardzo jest zintegrowana w ramach globalnych łańcuchów wartości i w 2014 roku, słabiej niż w 2006 roku, wykorzystuje zagraniczne czynniki produkcji.

7. Zakończenie

Małe gospodarki doganiające, ograniczone własnym potencjałem gospodarczym, według statycznego diamentu Portera mają mniejsze szanse na zbudowanie silnej pozycji międzynarodowej niż duże państwa, dysponujące silnym zapleczem biznesu. W ostatnich latach nowe państwa członkowskie UE, a zwłaszcza państwa Grupy Wyszehradzkiej doświadczyły jednak przyspieszenia rozwojowego, co inspirowało do poszukiwania źródeł tych sukcesów. W oparciu o model uogólnionego podwójnego diamentu, zbadaliśmy źródła przewag konkurencyjnych gospodarek UE-4 oraz ich ewolucję w relacji do najsilniejszej gospodarki Unii Europejskiej: Niemiec. Przyjęliśmy, że poprawiająca się pozycja międzynarodowa tych gospodarek oparta jest na rozwijającej się krajowej bazie gospodarczej i zdolności do integracji w ramach sieci międzynarodowych powiązań gospodarczych.

Wyniki analizy ukazały, że Polska, jako zdecydowanie największa wśród gospodarek UE-4, odbiega wzorcem od pozostałych państw grupy, kształtem diamentu przypominając gospodarke Niemiec. W przypadku obu gospodarek diament krajowy (a więc czynniki wewnętrzne) są elementem, na którym w głównej mierze bazują firmy, budując swoją pozycję. Kontekst zewnętrzny odgrywa tam dużo mniejszą rolę niż w przypadku Czech, Słowacji i Węgier. Jednak podczas gdy Niemcy są najsilniejsze spośród wszystkich analizowanych gospodarek, Polska dysponuje najsłabszymi w grupie (aczkolwiek poprawiającymi się) warunkami – w odniesieniu do czynników zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W mniejszych gospodarkach UE-4 powiązania zewnętrzne znacząco poprawiają szanse rozwojowe firm, co jest szczególnie ważne dla pogrążonych w problemach wewnętrznych Węgier.

W latach 2006–2014 nastąpiły zmiany źródeł przewag konkurencyjnych firm działających w UE-4 w porównaniu do warunków panujących w Niemczech, choć trudno jest mówić o rewolucji. Na podstawie analizy krajowych i podwójnych diamentów nie da się jednoznacznie stwierdzić, że następuje konwergencja warunków panujących w gospodarkach EU-4 w kierunku gospodarki niemieckiej. Jest bowiem różnie, w odniesieniu do różnych elementów diamentów krajowych i podwójnych.

Krajowe możliwości najlepiej wykorzystują Czechy i Słowacja, zaś Polska nadrabia zaległości. Widoczne są problemy gospodarki węgierskiej, która obecnie przeżywa regres. Jest to tym bardziej rażące, że uchodziła ona za lidera realnosocjalistycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej, a i w okresie transformacji wyglądała na stabilną i dobrze zarządzaną.

Analizując rolę czynników zewnętrznych (na podstawie diamentów międzynarodowych) można stwierdzić, że firmy w UE-4 w 2014 roku korzystają na rozszerzeniu

popytu krajowego o działalność eksportową, notując poprawę międzynarodowych warunków popytowych w porównaniu do roku 2006. Wszystkie państwa UE-4 (poza Słowacją) są w 2014 roku lepiej zintegrowane w ramach gospodarki globalnej poprzez silniejszą współpracę z zagranicznymi kooperantami i integrację w ramach globalnych sieci wartości. W odniesieniu do czynników podażowych, tylko Czechy poprawiły swoją relatywną zdolność wykorzystania zagranicznych czynników produkcji.

Wykaz źródeł

- Castello, S.A., Ozawa, T. (2014): *Globalization of Small Economies as a Strategic Behavior in International Business*. Routledge.
- Czarny, (2002): *Teoria i praktyka handlu wewnątrzgałęziowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Czarny, B., Czarny, E. (1991): *From the Plan to the Market. Polish experiences*, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa.
- Czarny, E., Folfas, S. (2017): Estonia jako przykład gospodarki budującej trwałą pozycję dostawcy produktów zaawansowanych technologicznie i usług w globalnych łańcuchach wartości w: *Gospodarowanie przestrzenią w warunkach rozwoju zrównoważonego*, red. E. Broniewicz, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok, ss. 107–121.
- Czarny, E., Żmuda, M. (2018): "Competitiveness as ability to adjust: the EU-10 exports structure and its convergence to the German pattern", *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 21(1), 119–133, DOI: 10.2478/cer-2018-0007.
- Dascher, K. (2000): "Trade, FDI and Congestion – the Small and very Open Economy", *CEPR Discussion Paper*, No. 2526.
- Delgado, M., Ketels, C., Porter, M.E., Stern, S. (2012): *The determinants of national competitiveness*, National Bureau of Economic Research.
- Delgado, M., Porter, M.E., Stern, S. (2014): "Defining Clusters of Related Industries", *Working Paper*, No. 20375, National Bureau of Economic Research.
- Krugman, S. (1996): "Making sense of the competitiveness debate", *Oxford Review of Economic Policy*, 12(3), ss. 17–25.
- Krugman, S. (1997). Good news from Ireland: a geographical perspective. *International Perspectives on the Irish Economy*.
- Kuźnar, A. (2007): *Usługi w handlu międzynarodowym*, Wyd. A. Marszałek, Toruń.
- Molendowski, E., Żmuda, M. (2013): "Changes In Competitiveness Among The Visegrad Countries After Accession To The European Union: A Comparative Analysis Based On A Generalized Double Diamond Model", *Comparative Economic Research*, 16(4), ss. 121–153.

- Moon, H. C., Rugman, A. M., Verbeke, A. (1998): "A generalized double diamond approach to the global competitiveness of Korea and Singapore", *International Business Review*, 7(2), 135–150. [http://doi.org/10.1016/S0969-5931\(98\)00002-X](http://doi.org/10.1016/S0969-5931(98)00002-X).
- Porter, M. E. (1998): *Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Reinert, E. (1995): "Competitiveness and its predecessors – a 500-year cross-national perspective", *Structural Change and Economic Dynamics*, 6, ss. 23–42.
- Rugman, A. M., Verbeke, A. (1993): "Foreign Subsidiaries and Multinational Strategic Management: An Extension and Correction of Porter's Single Diamond Framework", *MIR: Management International Review*, 33, ss. 71–84.
- Sala-i-Martin, X. (2010): *The Economics behind the World Economic Forum's Global Competitiveness Index. Dimensions of Competitiveness*, MIT Press, ss. 1–18.
- Żmuda, M. (2017): "Towards a Taxonomy of International Competitiveness", *Journal of Management and Business Administration*, 25(3), ss. 97–116.
- Żmuda, M., Molendowski, E. (2016): "W poszukiwaniu istoty konkurencyjności gospodarki narodowej: studium interdyscyplinarne", *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 81(3), ss. 323–333.

Aneks

Dane do wykresów 1–6

Diamenty krajowe 2006					
	Czechy	Słowacja	Polska	Węgry	Niemcy
Strategia i rywalizacja	85,59	53,75	44,30	93,79	68,92
Warunki popytowe	65,64	54,21	73,79	65,42	95,08
Przemysły wspierające	82,80	80,07	72,17	82,14	95,76
Czynniki produkcji	67,09	52,99	50,36	55,87	97,13

Diamenty międzynarodowe 2006					
	Czechy	Słowacja	Polska	Węgry	Niemcy
Strategia i rywalizacja	91,23	91,81	83,78	88,80	93,28
Warunki popytowe	54,08	57,51	43,58	58,12	83,61
Przemysły wspierające	58,96	50,02	52,27	74,88	79,49
Czynniki produkcji	46,76	51,52	33,36	78,35	53,45

Diamenty podwójne 2006					
	Czechy	Słowacja	Polska	Węgry	Niemcy
Strategia i rywalizacja	88,41	72,78	80,59	76,69	81,10
Warunki popytowe	59,86	55,86	57,86	56,86	89,35
Przemysły wspierające	70,88	65,04	67,96	66,50	87,63
Czynniki produkcji	56,92	52,25	54,59	53,42	75,29

Diamenty krajowe 2014					
	Czechy	Słowacja	Polska	Węgry	Niemcy
Strategia i rywalizacja	98,50	80,30	54,62	73,11	77,19
Warunki popytowe	61,71	52,74	70,60	54,60	96,85
Przemysły wspierające	83,40	80,63	80,90	78,24	97,76
Czynniki produkcji	74,40	58,32	56,10	55,28	96,04

Diamenty międzynarodowe 2014					
	Czechy	Słowacja	Polska	Węgry	Niemcy
Strategia i rywalizacja	92,27	92,19	91,90	87,95	86,40
Warunki popytowe	60,12	60,25	48,51	61,43	83,25
Przemysły wspierające	70,44	44,93	57,51	78,12	76,17
Czynniki produkcji	51,47	43,84	31,43	73,90	53,27

Diamenty podwójne 2014					
	Czechy	Słowacja	Polska	Węgry	Niemcy
Strategia i rywalizacja	95,38466149	86,24510737	73,26115579	80,52585305	81,79154
Warunki popytowe	60,91	56,50	59,55	58,02	90,05
Przemysły wspierające	76,92	62,78	69,21	78,18	86,97
Czynniki produkcji	62,93	51,08	43,76	64,59	74,66

Structural changes in the German banking sector in the post-crisis phase

Eugeniusz Gostomski, Elżbieta Skąpska*

Abstract

The article is based on an analysis of structural and effectiveness changes in German banking sector that have taken place as a result of the global financial and economic crisis. Painful consequences of this crisis have not been fully buffered yet. The basis for the analysis was the research performed by German authors and statistical data that concern all the three pillars of the banking system in Germany. Functioning of banks is significantly influenced by the new regulations in the fields of financial liquidity and capital requirements. Those regulations overlap with the phenomena such as low interest rates, demographic changes in German society, progressive digitalization of banking processes and advancing competition from a direction of technology companies. They constitute a great challenge for banks. The challenge that has to be met if, in the long term, banks wish to maintain a strong position on the financial market. Similar problems also trouble banks in other countries. Thus, studying German experiences, in the field of adjusting banking to the functioning in new external conditions, may be useful while solving the problems of banks from outside Germany.

1. Introduction

In Germany, there is a financial system based on banks in which a key role of allocating the capital is played by banks and not the capital market (enterprises, within the framework of external financing, are mainly financed with bank credits,

* Professor E. Gostomski, PhD, Faculty of Economics, Institute of International Business, Department of Economics and Organization of International Trade, Gdańsk University, e-mail: egostomski@wp.pl; E. Skąpska, PhD, Białystok University of Technology, Faculty of Engineering Management, Division of Managerial Economics, e-mail: e.skapska@pb.edu.pl.

and rarely issue bonds). The characteristic feature of the banking system in Germany is a house bank principle (*Hausbankenprinzip*), whose essence is a long-term relation between a bank and a client.

German banking sector, with regard to the number of self-reliant banks and the size of employment, is the largest sector in the European Union. As for the asset value, it is in the second place behind the Great Britain. In Germany, universal banks dominate and possess about 80% of the assets of the whole banking sector (without the central bank). The rest falls for the special banks: banks tasked with special purposes, e.g. a leading KfW group, banks that specialize in long-term mortgage credits, building society or savings banks and others.

Among universal banks, traditionally, there are three large groups that constitute three pillars of German banking (Schmidt, 2018):

1. private banks, often called commercial banks; a group that includes many big commercial banks, regional banks and branches of foreign banks. Generally, they have a form of a joint-stock company and their goal is to increase the value for shareholders (shareholder value);
2. public banks constitute savings banks with banks of federal states (*Landesbanken*) and *DekaBank Deutsche Girozentrale*. Savings banks are dominant among public banks and comprise local non-profit institutions. Their main aim is to provide regional business entities with banking services and, thus, support local economy;
3. cooperative banks with their national bank (the central bank) which is *DZ bank*. The goal of cooperative banks is to support economically their members – owners and the activity that is to the benefit of the local community. Thus, their strategy, similarly to savings banks, is not directed at increasing the shareholder value, but the stakeholder value.

The three pillars of the banking sector feature greater stability compared to a sector that is dominated by private commercial banks whose aim is to maximize the profit. It is also beneficial to clients as they are provided with an easy access to banking services.

According to the Bundesbank data, at the end of 2016, there were 1888 banks in Germany. They employed 609,000 people and owned 39,900 facility offices in all Germany (See Table 1.). The assets of the banking sector (without the assets of the central bank) amounted to €8451 billion, which, with regard to the GDP, constituted 260%.

In Table 2 the authors present the share of major banking groups of the banking sector in Germany. The first pillar's share is 44.5% which includes the share of large banks at around 28.1%, regional banks – 11.8% and foreign bank branches – 4.6%.

Table 1: Number of banks in Germany in 2007–2016

Specification	2000	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private commercial banks including:	314	278	300	299	295	297	296	288	281	290
– large banks	4	5	4	4	4	4	4	4	4	4
– regional and others	223	174	180	179	178	179	177	172	167	186
– foreign branches	87	99	116	116	113	114	115	112	110	100
State banks (Landesbanken)	13	12	10	10	9	9	9	9	9	8
Savings banks	562	446	429	426	423	417	416	413	403	390
Cooperative central banks	3	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Cooperative banks	1795	1234	1141	1124	1104	1081	1050	1025	975	919
Mortgage banks	31	22	18	18	17	17	17	16	15	15
Specialized b.	15	18	20	28	19	21	19	19	21	21
Building society banks	31	25	23	23	22	22	21	21	20	20
Banks outside the balance statistics	147	240	150	158	162	163	160	167	164	159
Banks in total	2912	2277	2093	2080	2053	2029	1990	1960	1888	1823
Facility offices	46,200	42,100	40,300	39,800	38,300	38,200	37,300	36,000	33,900	31,900
Employment in banks	775,800	684,400	678,000	653,500	648,900	645,500	640,000	627,100	605,100	Approx. 600,000

Source: Own elaboration based on: Deutsche Bundesbank; Bankenstatistik (various years).

Table 2: Share of individual types of banks in assets of the banking system (in %)

Specification	2000 (EUR billion)	2000 (in %)	2007 (EUR billion)	2007 (in %)	2010 (EUR billion)	2010 (in %)	2016 (EUR billion)	2016 (in %)
Private commercial banks including:	2261	32.1	3104	36.0	4074	43.0	3762	44.5
– large banks	1479	21.0	2239	26.0	3126	33.0	2375	28.1
– regional and others	666	9.4	701	8.1	744	7.8	999	11.8
– foreign branches	121	1.7	162	1.9	204	2.2	387	4.6
State and savings banks	2483	35.3	2749	31.9	2608	27.5	2075	24.6
Cooperative banks and their central banks	777	11.0	919	10.7	976	10.3	1094	12.9
Mortgage banks	897	12.8	846	10.2	725	7.6	278	3.3
Building society banks	154	2.2	191	2.2	200	2.1	220	2.6
Specialized banks	462	6.6	814	9.4	897	9.5	1258	14.9
Assets in total	7035	100.0	8623	100.0	9481	100.0	8451	100.0

Source: Own elaboration based on Deutsche Bundesbank statistics

Almost 25% of all banking assets belong to universal banks of public law, and 12.9% to cooperative banks and their central bank – DZ Bank (See Table 2).

2. Consequences of the global financial crisis to German banks

The crisis on American mortgage credit market (the loans that were allowed to people with low credit capacity) emerged in summer 2007 and, along with the bankruptcy of a great investment bank of Lehman Brothers in September 2008, transformed into the global financial crisis. There were justified concerns and anxiety on the market that banks may have gone bankrupt overnight and that nobody would have been able to help them. It evoked a crisis of trust on the international market of banks and the relations between clients and their banks. In this situation, many banks restricted their crediting, and clients started to sell their portfolio risky securities off very cheaply. In order to prevent the assault of depositors on banks, the government of FRG declared a full guaranteed redemption of deposits. In October 2008, FRG passed a special act on stabilization of the financial market (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) which enabled the government to assist the banks, that were significant for the financial system of the country, and give them financial aids in the form of loans, guarantees and their recapitalization.

This assistance was, to a large extent, used by two banks: Commerzbank and Hypo Real Estate (Jaschinski, 2011).

The crisis considerably damaged the real economic sphere. For instance, in Germany in 2009, the GDP shrank by 5.2%. The subsequent phase was the debt crisis which affected the Euro zone in spring of 2010. It was mostly caused by enormous expenditure of governments on saving large banks that were endangered with business failure. Governments were introducing programs that were supposed to alleviate the consequences of the crisis in societies and they wanted to jump-start the business cycle in the Euro countries that were affected with the crisis. The hardest crisis of public finances occurred in Greece and other countries of southern Europe.

German banks and their special purpose vehicles accumulated enormous losses due to the crisis. The first German bank that had a lot of difficulties, because of the play with American securities that were based on mortgage, was IKB Deutsche Industriebank from Düsseldorf. It specialized in serving middle and small enterprises. Initially, its losses were estimated at around Euro 3.5 billion, but in reality it turned out to be considerably larger. The bank escaped bankruptcy because it received help in the form of loans from the KfW government financial institution, the association of German banks, as well as guarantees and recapitalization from the government. According to Martin Hellwig, rescuing IKB has already cost German tax-payers Euro 9.6 billion (Hellwig, 2017).

The global financial crisis very painfully afflicted almost all the Landesbanken: Westdeutsche Landesbank (WestLB), HSH Nordbank, Sächsische Landesbank, Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), BayernLB, NordLB. In their portfolios, they possessed a large amount of American securities which, later on, proved to be toxic amenities. Enormous losses also afflicted the second-largest German bank – Commerzbank and a large mortgage bank Hypo Real Estate Holding (HRE) (Iwanicz-Drozdowska, 2015). Saving those banks by the government cost German tax-payers over Euro 70 billion. The most money was consumed by the assistance to WestLB (Euro 18 billion) and HRE (Euro 14 billion). Moreover, German banks also used the government aid programs in the USA, Ireland and Spain. What is more, the Euro-zone assistance to Greece enabled German banks to sell endangered-with-high-loss Greek bonds (Hellwig, 2017).

Acquiring the government help, depending on the bank, was conditioned with various factors. In case of bank recapitalization (Commerzbank, HRE, West LB), the government became the bank's shareholder. The loans bore interest and were to be returned. There were payments for the acquisition of guarantees. Banks had to limit the scale of their business and focus on key areas and the national market.

There was the reduction of total balance sheet and costs of bank enterprise functioning. Other conditions, for example, included withholding the dividend payout. During the 10 year period, from the beginning of the crisis, most of the government assistance has been repaid.

3. Quantitative and qualitative changes in the German banking system

As it results from the data in Table 1, from the beginning of the global financial crisis in 2007 until the end of 2017, the number of banks in Germany decreased (mainly due to merges) by 454, i.e. by 19.9%. The number of regional banks was the one to increase – by 12, which was by 6.5%. The biggest decline took place among cooperative banks – 319 (25.5%) and savings banks – 56, which constituted 12.6% of all savings banks in 2007. There are also fewer building society banks and mortgage/real credit banks. The number of bank offices reduced considerably – not only due to the merges, but also because of the continuous digitalization in the banking sector; which resulted in the closure of 10,200 facility offices (24.2%). Consequently, the employment in banks dropped by over 80,000 people (12%). Consolidation processes have particularly intensified for the last 2 or 3 years and the upward tendency will probably maintain in the nearest future. The reason banks merge is their low profitability, especially many cooperative banks or savings banks. It is expected that the consolidation of the banking sector will settle its stability and lower operational costs, particularly the ones that concern digitalization of banking transactionp. On the other hand, merges of banks, and decreasing numbers of banks and less competition on the banking service market associated with them, are leading to the increase of charges imposed on clients (e.g. for running a bank account, issuing a payment card) and the increase of costs of contracting credits by non-financial entities. It is also pointed out that there is a danger, as a result of merges, of creating excessively large banks, so the type of banks that contributed to the global financial problem in the first place.

The event where DZ Bank took over the bank that was organizing cooperative banks of WGZ Bank (the national bank of the cooperative banking sector) produced the second largest German bank as for assets (Euro 509 billion at the end of 2016 after Deutsche Bank – Euro 1590 billion). The third place is taken by KfW public development bank (Euro 507 billion), and the fourth one by Commerzbank (Euro 480 billion).

The data put in the Table 2 shows that the last decade saw a change in the share in the total sum of banking assets as for individual pillars of the German banking system. There is an increase of universal private banks' share – from 36% in 2007 to 44.5% in 2016. The share of the cooperative sector grew by 2.2 percentage points and the significance of universal public banks, mainly Landesbanken, decreased by as many as 7.3 percentage points. In case of specialized banks, there was a large decrease of mortgage banks' share (by 6.9 percentage points). They already lost the exclusive ability to issue mortgage bonds in 2005. At the same time, other specialized banks, like public development banks, gained some significance and the share in the balance sheet total of German banking sector from 2007 to 2016 – it grew by 5.5 percentage points.

Since 2009, the situation of German banks has been mainly affected by the two factors: good business prosperity in the country and interest rates that maintain at the low level. The fact has kept the level of the credit exposure low (measured by the share of troubled debts in a bank portfolio) and has positively affected the financial results of banks. Home equity of banks has improved considerably – the relation of their basic own funds to risk based assets increased from 9% at the beginning of 2008 to 16.6% at the beginning of 2017 (Deutsche Bundesbank, 2017). However, low interest rates cause the situation where there are also low interest incomes for banks, which has a decisive influence on their financial results. It forces particular savings banks and cooperative banks to search for outside-interest sources of income, which is often connected with the necessity to accept higher risk.

Large German banks, since the time of the crisis, have significantly reduced their engagement on the market between banks and international markets (Landesbanken for the most part). They have also limited the number of their subsidiaries and branches. Since 2009, due to the banks' pursuit of lessening the financial leverage in Germany, there has been not bigger growth of the banking assets. Simultaneously, assets of non-banking financial institutions have grown: the ones of investment funds, pension funds and insurance companies. As a result, the share of banks in the assets of the financial system decreased from about 80% in 2008 to 65% in 2017 (Hellenkamp, 2015).

4. Changes in regulations of the banking sector in Germany – increased requirements in fields of home equity and financial liquidity

Under the influence of the global financial crisis, the whole world has tightened the requirements for banks as for the quantity and quality of home equities as well as liquidity. This way, it is expected from them to lessen the probability of the occurrence of a similar crisis in the future. New regulations were agreed upon at the global level in 2010 as Basel III framework and passed in 2013 by the European Union countries under CRD IV (Capital Requirements Directive IV), and CRR (Capital Requirements Regulation). They are accompanied by EBA (European Banking Authority) technical standards. Those solutions have been brought into existence gradually so that they can be fully in force in 2019.

It has been established that capitals of the first category (tier I – also defined as core capitals for continuous operation of banks) should constitute at least 75% of all bank's own funds, while the capital of highest quality (common equity tier I–CET I; which includes common shares, share premium and retained earnings) should have not less than 75% of the share in the tier I. The second category of home equities is constituted by tier II capitals which are called winding-up capitals. According to the binding law, banks in Germany should supplement home equities of the first category to the level of at least 13% in relation to the risk based assets until 2019.

At the same time, two indices of liquidity have become obligatory in banks:

1. LCR (liquidity coverage ratio) – is a ratio of the possessed standby liquid assets to the amount of cash outflows from a bank over a period of 30 days assuming there is a crisis situation;
2. NSFR (net stable funding ratio) – is a ratio of available amount of stable funding (own and external funding) to long-term liabilities of a bank, i.e. the sum of funding that may outflow over a period of year assuming there is a crisis situation (Hellenkamp, 2015).

Germany, as a Euro zone member, has participated in creating the banking union since 2012, which is connected with the introduction of additional legal regulations in the field of bank operationp. The goal of the banking union is to (Banking union, 2018):

- a) guarantee that banks will be strong and manage to survive any future financial crises;
- b) prevent a situation where banks would have to be saved with tax payers' money;

- c) limit the fragmentation of the banking market by use of harmonious regulations of banking activity;
- d) strengthen the financial stability in the Euro zone and the whole EU.

Those goals are going to be achieved by creating three pillars of the banking union:

- unified supervisory mechanism;
- European system of restructuring and ordered bank liquidation;
- European system of deposit guarantee.

The two first pillars have already been created. Unified supervision over banks in the Euro zone has been operated by European Central Bank in tight cooperation with national supervisory bodies. The most important banks in the euro zone report directly to the supervision of ECB. These are the banks with assets exceeding Euro 30 billion or the ones that comprise at least 20% of the gross domestic product of their country of registration; and banks that belong to the three biggest banks of a given country. In the Euro zone, there are 125 of such banks which possess 85% of all the banking assets of the zone. Other banks in the Euro zone are supervised indirectly by ECB.

The second pillar of the banking union, in the form of a unified restructuring mechanism and ordered bank liquidation of bodies that are in a difficult situation, has been functioning since the beginning of 2016. Its main task is to solve problems of banks endangered with business failure at the lowest costs for tax payers and a real economic sphere. The task is also to prevent banking panic and the domino effect on the market of banking services as well as to gradually overcome the fragmentation in the banking sector of the Euro zone. A key body that is responsible for the realization of the tasks under the II pillar of the banking union is Single Resolution Board (SRB) that includes representatives of national bodies for restructuring – one person from a given country that participates in the banking union. The board gather at plenary or executive sessionp. Its task is to, among the others, design the plan for restructuring endangered banks.

The means for restructuring banks are to come from banking dues. During the 8 year period, the fund amounting to Euro 55 billion should be collected for the purpose of restructuring and liquidation of banks. Since 2016, under the II pillar of the banking union, there has been the following binding order for covering the losses connected with bank restructuring or liquidation: debts of the saved banks, in the first instance, are subject to clearing by creditors and shareholders; and then by holders of deposits that exceed Euro 100,000; only after that (in case there is not enough means), from the fund for bank restructuring (Einheitlicher Abwicklungsfonds, 2018).

Despite various suggestions, there has not been a visible progress yet as for the constructing the third pillar of the banking union. Still, a lot of controversy is being aroused by the concept or the idea to “communitise” the guarantee funds. Namely, the northern countries of the Euro zone are afraid that they would have to use this resort in a critical situation and rescue banks in the southern countries of the zone. In November 2015, the European Commission presented a new project of European Deposit Insurance Scheme – EDIS. The scheme did not give up completely the idea of gradual combining the national guarantee systems. The project assumed creating Deposit Insurance Fund – DIF. It also included a path that, by means of the national deposit insurance funds, led to the desired level of the accumulated meanp. In October 2017, vice-president of the European Commission Valdis Dombrovskis called on the countries of the Euro zone to finalize the banking union in 2018. One should agree with him that the creation of the banking union is equally necessary for prosperous functioning of the economic and monetary union as well as for the financial system that supports the economic growth and creation of new workplaces. Undoubtedly, there is a need for a healthy banking system which is capable of absorbing the results of the crisis and dealing with the risk by private means without the necessity to reach for the money of tax payers.

The European Commission, allowing for the disagreement regarding the standpoints about the northern and southern countries of the Euro zone and the creation of EDIS, proposed a different approach with regard to the one suggested in 2015 and it would cover two stages (Puls Biznesu, 2017):

- a) reinsurance stage – if a particular bank finds itself in a crisis situation, EDIS will temporarily facilitate means for providing the ability to totally payback deposits to its clients; and subsequently, a national guarantee fund will pay back the received means;
- b) co-insurance stage, in which EDIS would gradually start using its funds and cover the depositors’ losses connected with the liquidation of a given bank.

These actions should be supported with solutions that enable lowering the banking risk and strengthening banks’ resistance to crises. The commission also proposed supplementing the restructuring mechanism and ordered bank liquidation with a common protective mechanism. It would allow EDIS to command the necessary resources to perform a large liquidation procedure, or several ones, in a short period of time. Moreover, it presented solutions that aim at limiting the volume of non-performing credits; among the others, regulations that facilitate the growth of the aftermarket for difficult credits and the increase of possibility to recover financial claims through the use of the legal securities for repayment of credits.

However, this approach is criticized too, especially by Germany and Austria. They claim that it would communitise the systems of bank deposit insurance. It would have a negative effects on countries that have healthy banks – they would have to suffer consequences of liquidations of other banks in the other union countries. In other words, such a solution would lead to the creation of the transfer union, thus the irrational transfer of guarantee funds from one country to the other, which means the risk and responsibility for them would disperse across the Euro zone.

5. Effectiveness of German banks

German banks feature worse profitability than banks in many European countries. The most profitable ones are direct banks, like online DiBa bank that belongs to the Dutch ING concern. Then there is DZ Bank and car banks that specialize in means of transport leasing. The least profitable are Landesbanken. Among the three pillars of the banking sector, the highest profitability is achieved by cooperative banks and the lowest by private commercial banks. From 2012 to 2015, the profitability of German banks underwent further drop. However, in 2016, it went up slightly, but there was little indication that the permanent reversal of the unfavorable trend (as for the banks' effectiveness) took place (Table 3).

Table 3: Effectiveness indices for German banking groups from 2010 to 2016

Bank category	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ROE in % (before taxation)							
Commercial banks	3.01	1.71	6.55	4.96	4.80	3.54	4.52
Savings banks	11.42	27.35	12.96	10.61	9.94	9.68	10.41
Cooperative banks	12.12	16.39	15.71	14.75	12.22	10.41	11.53
ROE in % (after taxation)							
Commercial banks	2.01	0.75	3.68	3.54	3.51	2.18	3.21
Savings banks	7.07	22.88	9.32	7.33	6.72	6.54	7.41
Cooperative banks	8.02	11.87	11.50	10.98	8.59	7.36	8.40
Cost-to-income ratio (in %)							
Commercial banks	72.5	67.9	67.2	72.8	74.4	75.4	79.4
Savings banks	62.8	62.7	65.7	67.2	67.0	68.9	67.8
Cooperative banks	63.7	63.9	65.9	64.6	66.4	67.0	68.2

Source: Own elaboration based on: (Deutsche Bundesbank, 2017).

A particularly high index is the cost to income ratio. The banks obtain such values even though they reduce costs drastically and close up bank offices as well as limit the employment. One should stress that in those banks there is a regular

decrease in the personnel cost share, and increase in the material cost. In the 70s of the 20th century, the personnel cost constituted 2/3 of the bank operating costs, and at present, it is half of those costs (Sinn, Schundt, 2017).

6. Changes in payment processing by private individuals

German society is traditionally strongly attached to cash. In 2017, in Germany, almost 74% of all payment transactions were performed by means of banknotes or coinp. However, the share of cash transactions in the general number of payment operations is gradually decreasing. In 2017, it lessened in relation to 2008 by 8 percentage points. Cash is mainly drawn from cash points and paid with in shoS, restaurants and as a settlement for various services from private individuals. If you take into account the volume of the performed transactions, the share of the cash payments will be smaller – in 2017, it amounted to 48% (decrease by 6 percentage points with relation to 2008).

The number of active payment cards in Germany is growing regularly. The Bundesbank research shows that in 2017, 98% of adults possessed one or more debit cards, which means the growth by 7 percentage points in relation to 2008. Many people, especially the ones aged 25 to 55 years, have a credit card as well. One third of the payment cards have the function of contactless payment – in 2017, there were 34 million cards on the market. 97% of adult people in Germany have a settlement account in a bank (by 4 percentage points more than in 2008) which gives them the access to cash and to non-cash operationp. In 2017, 51% of all bank accounts for private purposes were operated by savings banks; 25% by cooperative banks; and 18% by large commercial banks.

With regard to the volume of payment operations, the greatest share in payments in general is taken by the transactions performed with a debit card. In 2017, it amounted to 34% and was by 8.5 percentage points higher than in 2008. During the researched period, the share of money transfers lessened – a drop from 8.9% in 2008 to 5.6% in 2017. As for the payment share in the form of the direct debit, it increased from 1.9% to 24%. The considerable growth in share was recorded by online transactions which grew from 0.3% to 3.7%.

Regarding the number of non-cash transactions, it is dominated by the payments performed by means of debit cards whose share in the general number of transactions in 2017 amounted to 18.4% (a decrease by 6.5 percentage points in relation to 2008). The share of credit cards was 1.5%, transactions constituted 1.5% and the direct debit was 1.3% of all payment transactions in Germany. At the

same time, the share of online payments was 1.9% and mobile payments reached 0.1% (Table 4).

Table 4: Share of payment instruments in private payment in Germany from 2008 to 2017 (in %)

Instrument type	2017	2014	2011	2008	2017	2014	2011	2008
	With regard to Number of transactions				With regard to Volume of transactions			
Cash payments	74.3	79.1	82.0	82.5	47.6	53.2	53.1	57.9
Debit card payments	18.4	15.3	13.4	11.9	34.0	29.4	28.3	25.5
Credit card payments	1.5	1.3	1.8	1.4	4.4	3.9	7.4	3.6
Contactless payments	0.7	0.1	0.0	-	1.1	0.1	0.1	-
Transfers	1.3	1.0	1.3	1.8	5.6	5.3	8.2	8.9
Direct debit	0.6	0.5	0.3	0.6	2.4	3.0	0.7	1.9
Online payments	1.9	0.9	0.7	0.1	3.7	2.8	1.7	0.3
Mobile payments	0.1	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0
Other	0.2	1.8	0.5	3.1	1.2	1.3	0.5	1.9
In total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Own elaboration based on. (Deutsche Bundesbank, 2017).

7. Conclusions

German banks need to face many challenges and meet them if they wish be successful on the future market. The most significant challenges include:

1. progressive digitalization of banking processes which signifies a lot more than saving information on electronic drives and then processing this data. It is a real digital revolution that forces companies to change the traditional model of bank's functioning and the way clients use its services. On the outside, it is mostly visible in the form of online banking as well as mobile banking based on smartphones with special applicationp. As a result, clients less frequently go to bank offices which is connected with the danger of losing a personal contact and weakening client's loyalty towards a bank;
2. increase of precaution regulations with regard to the volume and quality of equities and financial liquidity, which are to improve the stability of the banking sector and not to let another financial crisis occur;
3. low interest rates that have already been maintaining on the financial markets for several years. They do not allow banks to obtain a high interest income and

- force them to increase the volume of credit-deposit transactions together with the search for additional income from charges and commission;
4. disadvantageous demographic changes in Germany, i.e. the ageing of the society, reduction of the number of farmers who constitute a traditional base of clients; fewer members of cooperative banks; migration of people from peripheral areas to large cities or going abroad, which produces the loss of personnel and clients in specific regions of the country; the inflow of refugees who have totally different financial needs etc.;
 5. loss of clients' trust towards banks due to their greed and ignorance of real needs of those clients;
 6. growth of client sensitivity to prices of banking products. At present, it is easy to compare offers by various banks which often leads to weakening the bonds with a home bank and choosing less expensive financial services;
 7. clients attaching importance to a convenient access to financial services, which makes banks create a multi-channel system of distribution of banking products;
 8. strong competition from the side of near-bank institutions and technological companies or so-called FinTechs which aggressively enter the financial service market, the market that used to be dominated by banks (Szpringer, 2016; Hellenkamp, 2015).

German banks are attempting to face and meet those challenges in many ways. They are adjusting their business models to fit the operations in new social and technological conditions. The cooperation with technology companies is evolving and banks are extending their electronic financial service distribution channels and introducing automation of operations that are performed in the back offices. They cooperate with other banks in order to lower personnel costs and expenditure on the implementation of modern technologies. It is often accompanied by closing down rarely-visited bank offices and profound restructuring of others. The above-mentioned processes will intensify in the nearest future.

References

- Deutsche Bundesbank, (2017): "The performance of German credit institutions in 2016", *Monthly Report*, September.
- Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF), html.bundesbank.de/Redaktion/DE/Glossareintraege/Einheitlicher_abwicklungsfonds (accessed on 15th June, 2018).
- Finanzstabilitätsbericht, (2017): Deutsche Bundesbank, Frankfurt/Main, p. 66.

- Hellenkamp, D. (2015): *Bankenwirtschaft*, Springer Gabler, Wiesbaden, pp. 46–84.
- Hellwig, M. (2017): “Deutschland und die Finanzkrise (n)”, *Wirtschaftsdienst*, No. 9, p. 606.
- Iwanicz-Drozdowska, M. (ed.) (2015): *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, pp. 271–282.
- Jaschinski, S. (2011): *Das deutsche Finanzsystem. Achillesferse der Wirtschaft*, Schäffer Poeschel Verlag, Stuttgart, pp. 113–114.
- “KE wzywa do sfinalizowania unii bankowej do 2018 roku” (2017), Puls Biznesu 11th October.
- Schmidt, R. (2018): “Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?”, *SAFE Policy Letter*, No. 65.
- Sinn, W., Schundt, W. (2017): Deutschlands Banken 2017. Metamorphose im laufenden Betrieb, http://www.bain.de/Images/Bain-Studie_Deutschlands-Banken-2017_final.pdf
- Szpringer, W. (2016): “Fin-tech – nowe zjawisko na rynku usług finansowych”, *E-mentor* No. 2(64).
- Unia Bankowa, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/> (accessed on 15th June, 2018).

Digitale Transformation in Deutschland. Gegenwärtiger Stand und Probleme

Andreas Bielig*

Abstract

In the German discussion of digitalization mostly digital infrastructure aspects are at the point, which is regarded as friction for future economic and innovation progress. The quality of the infrastructure in Germany is evaluated as medium and not sufficient to take a leading position in future innovation. Digitalization induces also social problems. Digital divide between young and old population is 25.1 percentage points. In elder generation in addition education determines internet activity, so digital divide between higher and low education is 39.4 percentage points. This causes also social problems of discrimination in participation of society on digital transformation surpluses.

1. Einführung

Die Digitalisierung ist im aktuellen Diskurs angekommen. Die Digitalisierung hat sich in der öffentlichen Diskussion in Deutschland in den letzten Jahren von einem politischen Nischenprogramm zu einem allgemein verwendeten Schlagwort entwickelt. Wurden digital assoziierte Thematiken noch erstmalig in der sogenannten Digitalen Agenda 2014–2017 (Bundesregierung, 2014) der deutschen Bundesregierung im Ergebnis des Koalitionsvertrags (CDU/CSU/SPD, 2013) aus dem Jahr 2013 zwischen den Parteien CDU/CSU und SPD zusammengefaßt, so ist die Entwicklung von digitalen Technologien, Infrastrukturen und wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzungszusammenhängen heute als eine feste Größe im andauernden gesellschaftspolitischen Diskurs über die

* Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: abielig@sgh.waw.pl.

zukünftige Entwicklung in Deutschland verankert. Dies ist ein vergleichsweise neues Phänomen. Die Europäische Kommission hatte zwar vier Jahre zuvor ihre eigene Digitalisierungsstrategie unter dem Titel „Digital Agenda for Europe“ vorgestellt (EU-Kommission, 2010). Diese fand jedoch außer allgemeinen Absichtserklärungen nur wenig Widerhall in den Wirtschaftspolitiken der Europäischen Mitgliedsländer. Digitale Themen wurden bis vor kurzem (und werden es teilweise auch heute) weitgehend unter dem Blickwinkel einer staatlichen Technologieförderung durch die Wirtschaftspolitik betrachtet und weniger als ein wirtschaftlich bedeutender gesellschaftspolitischer Prozeß, der alle Gesellschaftsschichten und –bereiche umfaßt. Es bleibt eine, für den Autor wahrscheinlich unlösbare, Aufgabe des Beitrags, die wesentlichen historischen Wendepunkte in der langsamen Wandlung der öffentlichen Wahrnehmung von digitalen Themen in Kurzform zu markieren. Zu den prägnantesten Ereignissen zählt die Veröffentlichung von streng geheim gehaltenen Dokumenten zu den internationalen Internetspionageaktivitäten der amerikanischen National Security Agency (NSA) durch Edward Snowden im Jahr 2013 (Greenwald et al., 2013).

Nicht zuletzt der hierdurch entstandenen öffentlichen Aufmerksamkeit für netzpolitische Aspekte war auch die vorübergehende Popularisierung der erst 2006 gegründeten Piratenpartei Deutschland, einer auf Internetthemen spezialisierten politischen Kleinpartei, geschuldet, was sich in ihrem historisch besten Ergebnis von 2,19 Prozent der gültigen Zweitstimmen in den Wahlen zum Deutschen Bundestag im Jahr 2013 widerspiegelte.¹ Die turbulenten Ereignisse der sich ausweitenden internationalen Spionageaffäre zwangen nun in Verbindung mit dem sich plötzlich veränderten politischen Stimmungsbild die etablierten Parteien zu einem raschen Handeln. Hatte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel noch am 19. Juni 2013 in einem gemeinsamen Interview mit dem U.S.-amerikanischen Präsidenten Barack Obama zu dem amerikanischen Überwachungsprogramm „Prism“ von dem Internet als „Neuland“ gesprochen und somit rhetorisch mit dem Status einer technologischen Unbedarftheit in verbaler Form gespielt, (Vgl. Waleczek, 2013) wurde die, wenigstens programmatisch nachgewiesene, Kompetenz in Fragen des Internets und der Digitalisierung schnell zur parteipolitischen Priorität erhoben. Während sich die im Anschluß an die Ereignisse des Jahres 2013 in Deutschland und der Welt eröffnenden Diskussionen vorrangig um Themen der Gestaltung der netzpolitischen Freiheit von einer Überwachung durch staatliche Institutionen gruppierten, wurde mit der Aufdeckung eines von russischen Akteuren erfolgreich initiierten Hackerangriffs auf die IT-Systeme des

¹ Eigene Berechnungen auf Grundlage Bundeswahlleiter (2013).

Deutschen Bundestags im Jahr 2015 eine neue öffentliche Diskussionsdimension über Digitalisierungsfragen ausgebreitet (Vgl. Eubel et al., 2015).

Probleme staatlicher oder quasi-staatlicher Angriffe auf nationale oder unternehmenseigene sicherheitsrelevante Computersysteme mit dem Ziel der Spionage und Destabilisierung (Cyberkriminalität), auch mit einem ökonomischen Hintergrund, rückten nun ebenfalls in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Zu den gegenwärtig größten Herkunftsländern der Internetangriffe auf deutsche Institutionen zählen Russland, China aber auch die USA.² Ungefähr einmal in drei Minuten wird ein IT-System eines deutschen Unternehmens einem Angriff aus dem In- oder Ausland ausgesetzt (Spilcker, 2017). Den größten Anreiz für die deutsche Politik und Öffentlichkeit, sich mit den komplexen und für viele oft unverständlichen Digitalisierungsphänomenen zu beschäftigen, stellt jedoch die in einem zunehmenden Maße als groß wahrgenommene Wahrscheinlichkeit eines Verlustes der deutschen Industrie an internationaler Wettbewerbsfähigkeit in den wesentlichen technologischen Schlüsselbereichen der Zukunft dar. Diese wird bislang von hochqualitativen Technologiegütern in den deutschen Kernbereichen der Spezialisierung des verarbeitenden Gewerbes, vor allem im Maschinenbau und der Fahrzeugtechnik, getragen, gerät aber mit der zunehmenden Verbreitung von digitalen Technologien unter einen wachsenden Druck. Wurde Digitalisierung in der Vergangenheit vor allem als eine Begleiterscheinung der industriellen technologischen Entwicklung betrachtet, bei der die bestehenden fachlichen Kernkompetenzen lediglich sukzessive um digitale Elemente erweitert werden mussten, gelangen nun zusätzlich neuartige, disruptiv wirkende Digitaltechnologien in den Blickpunkt. Während die deutsche Industrie bei verschiedenen digitalen Anwendungen im Bereich von traditionellen Industrieprodukten seit Jahrzehnten eine gute Position im weltweiten Wettbewerb einnimmt, wie bei CNC-gesteuerten Maschinen, (maschine+werkzeug, 2018). besteht bei neuartigen Digitaltechnologien und -anwendungen ein erheblicher Rückstand zu dem internationalen Führungsfeld, wie bei der Entwicklung von Softwareprodukten, Autonomen Systemen oder von Systemen Künstlicher Intelligenz.³ Zwar weist

² So stammten nach einer Analyse des Sicherheitsunternehmens F-Secure im vierten Quartal 2016 75,5% der 5,15 Millionen Angriffe aus Russland, 7,2% aus China, 3,1% aus Frankreich, 2,8% aus Vietnam und 2,7% aus den USA, gefolgt von Niederlande, Deutschland, UK, Ukraine und Polen. In der entgegengesetzten Richtung zielten von 3,04 Millionen aus Deutschland erfolgreichen Angriffen 33,4% auf Hongkong, 29,6 auf China, 7,7 auf die USA, 3,7 auf UK und 2,8 auf Österreich., vgl. Voß (2017).

³ Der Rückstand betrifft in vielen Technikbereichen weniger die Forschungskompetenz, sondern vielmehr die anschließende Entwicklung und Kommerzialisierung. So sind die Wissenschaftler und Arbeiten des Deutschen Forschungszentrums für Künstliche Intelligenz (DFKI), die weltweit größte Institution mit einer 30-jährigen Tradition, international hochgeschätzt. Hier wurde unter anderem

der Verbund von deutscher Wissenschaft und Wirtschaft hier beachtliche Einzelerfolge auf,⁴ kann aber im intensiven Wettbewerb der Entwicklungsprozesse bisher nicht mit amerikanischen oder chinesischen Unternehmen und Institutionen konkurrieren (vgl. De Souza Soares / Schütte, 2018). Die deutsche Wirtschaftspolitik hat deshalb seit dem Jahr 2011 für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit unter dem Stichwort Industrie 4.0 ein Programm zur Digitalisierung der Industrie entwickelt (vgl. Kagermann / Lukas, 2011). Dessen Fokussierung weist jedoch, wie die bisher im Rahmen der Hightech-Strategie der Bundesrepublik erfolgende Technologieförderung, überwiegend eine technologiebezogene wirtschaftliche Anwendungsorientierung auf, betrachtet die Digitalisierung also nur in eingeschränkter Form als einen umfassenden gesellschaftlichen Transformationsprozeß, welcher in allen wesentlichen Bereichen der Gesellschaft zusammen mit den Akteuren gefördert und begleitet werden muß.

2. Gegenwärtiger Stand der Digitalisierung in Deutschland in internationaler Perspektive

Der Begriff der Digitalisierung wird in der öffentlichen Diskussion in uneinheitlicher Form verwendet. Ursprünglich bezeichnete er die Umwandlung von analogen Informationen in digitale Formate (Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, 2018). Heute wird er unter anderem auch als eine Umschreibung für die Gesamtheit der Phänomene der Digitalen Transformation (synonym: Digitaler Wandel) genutzt, unter welcher im Allgemeinen der gesellschaftliche strukturelle Veränderungsprozeß der Gesellschaft verstanden wird, der durch die zunehmende Verbreitung von digitalen Technologien verursacht wird (Vgl. Litzel, 2017). Mit ausgewählten Aspekten dieser letzteren Dimension der Digitalisierung setzt sich der vorliegende Beitrag auseinander.

Die öffentliche Selbstwahrnehmung der Position Deutschlands im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung ist gegenwärtig überwiegend von negativen Aspekten geprägt. Das Spektrum reicht von subjektiven Wahrnehmungen

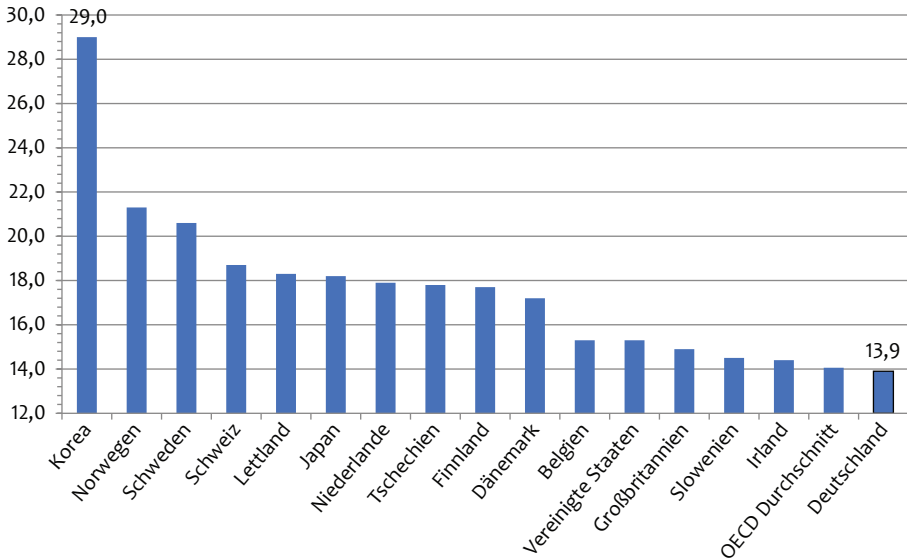
ein Algorithmus entwickelt, welcher die Grundlage für die aktuelle Worterkennung bei Smartphones bildet. Die Kommerzialisierung dieser Erfindung erfolgte jedoch vor allem durch amerikanische Unternehmen, wie den Softwarehersteller Google mit seinem monopolartigen Betriebssystem Android.

⁴ So wurde 2017 durch die Firma Audi der A8 AI als weltweit erstes serienmäßiges Automobil vorgestellt, das in Stausituationen ein autonomes Fahren auf dem Autonomieniveau 3 (von vier möglichen Stufen) ermöglicht. Allerdings verhindern bisher fehlende rechtliche Regelungen eine Homologierung und damit Zulassung des Systems in Deutschland., vgl. Audi (2017).

deutscher Wirtschaftsminister (Vgl. Heise online, 2017) über das rituell erfolgende Ausmalen von ökonomischen Negativszenarien durch die Industrieverbände (Vgl. Voss, 2017) bis hin zu meinungsbestätigenden wissenschaftlichen Gutachten von Forschungseinrichtungen (Vgl. Beckert, 2017, S. 8 f.). Ein wesentliches Element in der Gesamtargumentation stellt dabei eine negative Einordnung der deutschen Position bei dem infrastrukturellen Ausbau von Breitbandanschlüssen für Internetverbindungen dar. Unter Breitband werden nach einer Einordnung der EU-Kommission solche Anschlüsse verstanden, welche Übertragungsgeschwindigkeiten von mindestens 30 Mbit/s (Next generation access networks – NGA) ermöglichen oder sogar mehr als 100 Mbit/s erreichen können (Vgl. EU Commission, 2017, S. 11). Für zukünftige Anwendungen werden nach Auffassung des Fraunhofer Instituts jedoch deutlich größere Geschwindigkeiten im Bereich von mehr als 1 Gbit/s erforderlich sein, die auf der Grundlage der gegenwärtigen Technologien nur mit Glasfaserkabeln erreicht werden können (Vgl. Beckert, 2017, S. 15). Während die räumliche Abdeckung mit NGA-Internetanschlüssen im Jahr 2015 mit einem Versorgungsgrad von 81,4% vergleichsweise groß war, hier lag Deutschland auf einem EU-überdurchschnittlichen Rang 15, gestaltete sich der Versorgungsgrad bei Glasfaseranschlüssen hingegen mit 6,6% und Rang 28 nur unterdurchschnittlich (Vgl. Beckert, 2017, S. 12 f., 21).

Daß eine lediglich Schwarz-weiß zeichnende Kontrastierung die empirische Realität der Digitalisierung jedoch nur unzureichend abbildet, verdeutlicht ein Vergleich der in den einzelnen Ländern erreichten durchschnittlichen Geschwindigkeiten, gemessen an dem sogenannten Akamai-Index (siehe die Abbildung Eins). Hier erreichte Deutschland im ersten Quartal des Jahres 2016 mit 13,9 Mb/s in internationaler Perspektive zwar nur ein geringfügig unterdurchschnittliches Ergebnis, gehörte damit jedoch noch der oberen Hälfte der ausgewiesenen Länderplatzierungen an (Vgl. OECD, 2017a). Die Führungsposition nahm Korea mit 29,0 Mb/s, mit weitem Abstand vor den nächstplatzierten Norwegen und Schweden mit 21,3 respektive 20,6 Mb/s, während der Durchschnitt der untersuchten Länder lediglich bei 14,1 Mb/s lag. Demgegenüber gehörten zu den Volkswirtschaften mit langsamen Durchschnittsgeschwindigkeiten der Internetversorgung europäische Länder, wie Österreich, Spanien und Portugal (13,4 bis 13,1 Mb/s) aber auch Polen (12,8) und das wegen seiner Vorreiterrolle in Digitalisierungsfragen in der öffentlichen Diskussion oft hervorgehobene Estland (11,7) oder Frankreich und Italien (9,9 respektive 8,2). Die Gruppe der Schlußlichter wird von den Ländern Mexiko, der Türkei, Chile und Griechenland mit Geschwindigkeiten von lediglich 7,1 bis 7,8 Mb/s gebildet.

Abbildung 1: Spitzenreiter bei den Internetgeschwindigkeiten in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2016, durchschnittliche Geschwindigkeit [Mb/s]



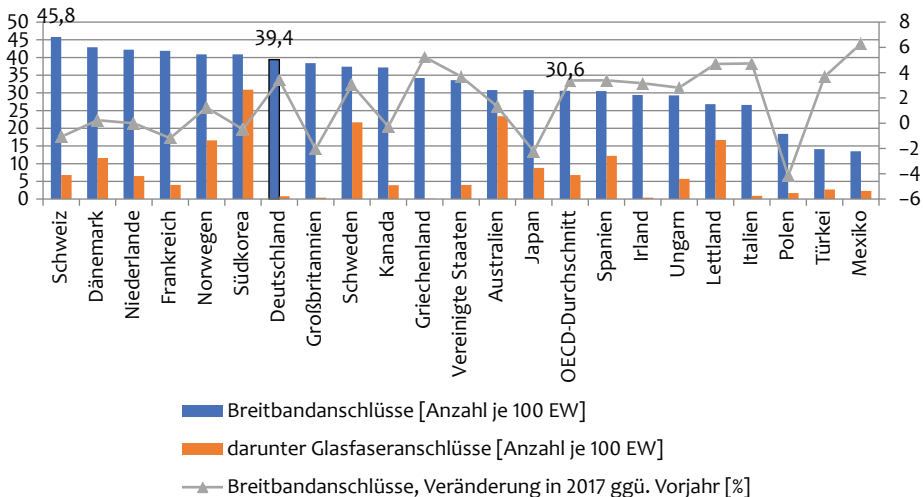
Quelle: OECD (2017a).

Für den aus einer deutschen Perspektive ambivalenten Befund bezüglich der erreichten Versorgungsqualität der Bevölkerung und Wirtschaft mit Internetzugängen ist vor allem die historisch gewachsene spezifische Netzinfrastruktur in Deutschland verantwortlich. Beobachter konstatieren eine breite Verfügbarkeit mit Breitbanddiensten „in der Fläche“, jedoch lediglich mit einer kleinen Leistungsfähigkeit bezüglich der erreichbaren Bandbreiten und Geschwindigkeiten (Vgl. Beckert, 2017, S. 20.). Hierfür werden die unterschiedlichen Konzepte des Bundes, der einzelnen Bundesländer und Kommunen für den Ausbau der Digitalinfrastruktur (Vgl. Beckert, 2017, S. 22–27) sowie die von der Deutschen Telekom als führendem Anbieter genutzte sogenannte Vectoring-Strategie (Vgl. Beckert, 2017, S. 28) als wesentliche Gründe verantwortlich gemacht. Vectoring ist ein von Forschern der Bell Labs von Alcatel-Lucent erfundenes technisches Verfahren für DSL-Anschlüsse (digital subscriber line, deutsch: Digitaler Teilnehmeranschluß), bei dem durch die verwendeten Algorithmen unerwünschte Störungen der Signalübertragung reduziert werden können (Vgl. Hill, 2013). Mit dem Verfahren können z. B. bei einem VDSL-Anschluß (Very high speed digital subscriber line, deutsch: Digitaler Hochgeschwindigkeitsteilnehmeranschluß) über ein konventionelles verdrehtes zweiadriges Kupfertelefonkabel theoretisch bis zu 1.000 Meter

störungsfrei überbrückt werden, bei Geschwindigkeiten von bis zu 100 Mb/s. Die Kosten der Aufrüstung des Anschlusses betragen nach Berechnungen von Alcatel dabei nur ein Drittel der zu erwartenden Investitionskosten bei einer Verlegung von Glasfaserkabeln, was eine kostengünstige Option zur Umrüstung der bestehenden, weitgehend auf Kupferkabeltechnologien basierenden Telefonnetze des ehemaligen Monopolisten darstellte. Ein insbesondere langfristig wirksamer negativer Nebeneffekt des seit 2012 flächendeckend erfolgenden Einsatzes des DSL-Vectoring durch die Deutsche Telekom bestand jedoch in der faktischen Reduzierung der ökonomischen Anreize zum Ausbau der zwar kostenintensiveren aber leistungsfähigeren Glasfasernetzinfrastruktur für die etablierten Anbieter, welcher zu dem gegenwärtigen Stand der Versorgung führte. Bei diesem gehen eine sehr gute Versorgung mit mittleren Netzanschlußgeschwindigkeiten und eine schlechte Infrastrukturversorgung mit großen Geschwindigkeiten miteinander einher. Viele Wettbewerber der Deutschen Telekom aber auch das Bundeskartellamt befürchteten durch die Form der Zulassung des Vectoringverfahrens sogar eine faktische Wettbewerbsbeschränkung durch den damaligen Monopolisten im Festnetz (Vgl. o. Verf., 2016). Tatsächlich wurde der Telekom durch Beschluß der Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur ein grundsätzlich nahezu exklusiver Zugang zum sogenannten Hauptverteiler-Nahbereich (Hvt) in Verbindung zusammen mit der Verpflichtung gewährt, ihren Wettbewerbern den Zugang zur sogenannten virtuell entbündelten Teilnehmeranschlußleitung TAL („letzte Meile“) zu ermöglichen (Vgl. Kuch, 2015). Diese Entscheidung wurde vom Bundeskartellamt nicht nur als eine unzureichende Abwägung der beiden Regulierungsziele von der Erreichung von mehr Wettbewerb im Netzinfrastrukturbereich auf der einen Seite und einer Förderung des flächendeckenden Ausbaus der Breitbandinfrastruktur auf der anderen Seite kritisiert, sondern auch angemerkt, daß die Zugangsbeschränkung für den Hvt-Nahbereich den langfristigen Wettbewerb auf vorgelagerten (Infrastruktur) Märkten behindert, während eine adäquate Kompensation durch eine Wettbewerbsverbesserung auf den nachgelagerten (Dienste) Märkten nicht hinreichend gesichert sei (Vgl. Bundeskartellamt, 2016, S. 9–11 sowie Kuch, 2015). Die schleppende verlaufende Entwicklung im Bereich der Glasfasernetze bestätigt diese Argumentation. Die Politik hat mit ihrer zulasten des Wettbewerbs gewählten Form der Regulierung somit auch einen erheblichen Anteil an dem vielfach konstatierten Rückstand bei dem Ausbau der schnellen Internetverbindungen in Deutschland. Die bestehende Diskrepanz wird durch die Abbildung 2 verdeutlicht. Gemessen an der gesamten Verbreitung von Breitbandanschlüssen inklusive Glasfaserkabel in der Bevölkerung nahm Deutschland im Jahr 2017 mit 39,4 Anschlüssen je 100 Einwohner einen vergleichsweise guten siebenten Rang

unter den betrachteten OECD-Ländern ein (Vgl. Destatis, 2018). Den Spitzenplatz hatte die Schweiz mit einer Breitbandabdeckung von 45,8%, wohingegen der internationale Durchschnitt bei 30,6% lag. Die Länder der Spitzengruppe wiesen dabei, mit Ausnahme der führenden Schweiz, eine homogene Dichte im Bereich 42,9 bis 40,9% der Versorgung auf, während die folgenden Länder eine sich im Laufe der Rangfolge stark reduzierende Abdeckung aufwiesen. Die Schlußgruppe im Breitbandbereich bildeten Mexiko, die Türkei, Polen, Italien und Lettland mit Versorgungsraten zwischen 13,5 und 26,8%. Wird die zeitliche Dynamik berücksichtigt, zeigt sich jedoch ein stark verändertes Bild: Mexiko, Griechenland, Italien und Lettland wiesen mit einer Veränderung gegenüber dem Vorjahr von 6,3 bis 4,7% die größten Wachstumsraten der Versorgung auf, während in Polen, Japan und Frankreich mit negativen Wachstumsraten von -4,2 bis -2,0% sogar relative Verschlechterungen in der Versorgung auftraten. In Deutschland vergrößerte sich die Breitbandabdeckung im Jahr 2017 dagegen um 3,4%, was die siebtgrößte Wachstumsrate in der Länderauswahl darstellte. Die führende Schweiz verzeichnete mit einem leicht negativen Wachstum von -1,1% demgegenüber einen leichten Rückgang der Versorgung.

Abbildung 2: Verbreitung von Breitbandanschlüssen in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2017, darunter mit Glasfaser (linke Achse) und jährliche Veränderung der Breitbandanschlüsse (rechte Achse)

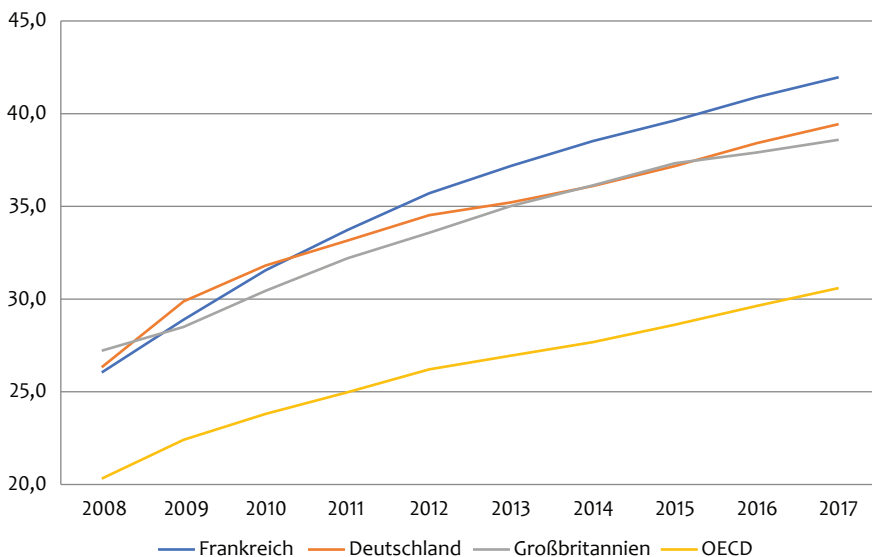


Quelle: Destatis (2018).

Wird hierzu kontrastierend die ausschließliche Versorgung mit breitbandigen Glasfaseranschlüssen in den Blick genommen, nahm Deutschland mit 0,8

Anschlüssen je 100 Einwohner nur einen viertletzten Rang, vor Großbritannien und Irland (beide 0,4%) sowie Griechenland (0,1%) ein. Die führenden Länder bei der Glasfasernetzinfrastruktur waren Südkorea, Australien (23,4%) und Schweden (21,7%), wobei Südkorea mit einer überragenden Abdeckung von 30,9% der Bevölkerung eine Ausnahmestellung in diesem Bereich innehatte. Diese wird insbesondere bei einem Vergleich mit dem internationalen Durchschnittswert von 6,8% deutlich. Die bei der Gesamtversorgung mit Breitbandanschlüssen führende Schweiz erreichte bei der Glasfaserinfrastruktur nur noch den Durchschnitt, aber auch Frankreich und Kanada gehörten hier nicht mehr zur Spitzengruppe. Polen nahm im Vergleich mit der Breitbandgesamtversorgung im Bereich Glasfaserkabel mit 1,7% einen geringfügig besseren Rang ein, war aber dennoch auch hier lediglich in der Schlußgruppe platziert.

Abbildung 3: Entwicklung der Breitbandanschlüsse in ausgewählten G7-Ländern von 2008 bis 2017, jeweils 2. Quartal [Anzahl je 100 EW]

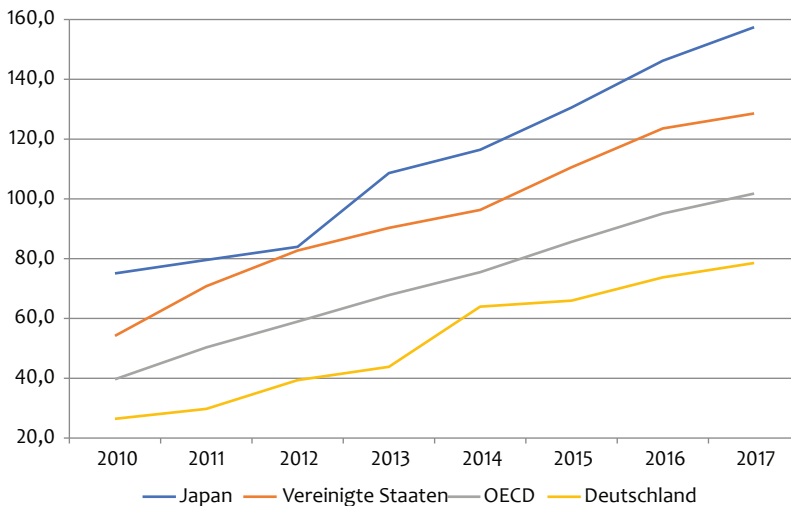


Quelle: OECD (2017b).

In der längerfristigen zeitlichen Entwicklung der kabelgebundenen Breitbandversorgung hat Deutschland seine Position im Vergleich zu engen Wettbewerbern weitgehend aufrechterhalten können, wie die Abbildung Drei verdeutlicht. Im zweiten Quartal des Jahres 2008 betrug der Versorgungsgrad der deutschen Bevölkerung 26,3%, was sechs Prozentpunkte oberhalb des OECD-Durchschnittswertes lag (Vgl. OECD, 2017c). Die europäischen Vergleichsländer Großbritannien

und Frankreich wiesen 0,9 Prozentpunkte größere respektive 0,3 Punkte kleinere Abdeckungen auf. Bis zum zweiten Quartal 2017 konnte der Versorgungsgrad in Deutschland um 13,1 Prozentpunkte auf 39,4% verbessert und somit der Abstand zum ebenfalls zunehmenden OECD-Durchschnitt auf 8,8 Prozentpunkte vergrößert werden. Das Nachbarland Frankreich konnte seine Abdeckung im gleichen Zeitraum auf 42,0% ausweiten, während Großbritannien seine bessere relative Position durch ein geringeres Wachstum auf 38,6% verschlechterte. Zeitlich gesehen kann die deutsche Entwicklung der Versorgung im kabelgebundenen Breitbandbereich mit Blick auf die internationale Situation demnach grundsätzlich als positiv bewertet werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob die erzielten Fortschritte für eine zukünftige Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie ausreichend sind.

Abbildung 4: Entwicklung mobiler Breitbandabonnements in ausgewählten G7-Ländern von 2010 bis 2017, jeweils 2. Quartal [Anzahl je 100 EW]

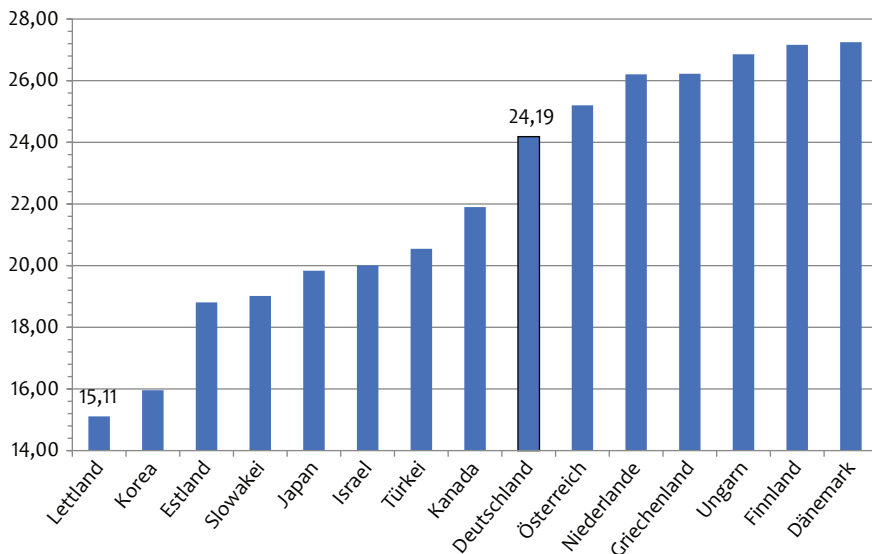


Quelle: OECD (2017c).

Die Versorgungssituation mit digitalen Diensten hängt neben der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen auch von der Verbreitung von mobilen Internetzugängen ab, welche über die Zahl der bestehenden mobilen Breitbandabonnements erfasst werden kann, wie die Abbildung Vier verdeutlicht. Im zweiten Quartal des Jahres 2010 bestanden in Deutschland 26,4 Abonnements je 100 Einwohner, während der OECD-Durchschnittswert bei 38,6 Abonnements lag (Vgl. OECD, 2017c). Damit war die deutsche Versorgungslage nicht nur erheblich schlechter als jene in den hier führenden Ländern Japan mit 75,1 oder den Vereinigten Staaten mit

54,2 Abonnements, sondern lag auch 13,2 Prozentpunkte unterhalb des Industriestaatenniveaus. In den Jahren bis 2017 vergrößerte sich die Zahl der bestehenden mobilen Abonnements zwar um 198%, parallel entwickelte sich jedoch auch die Versorgung im internationalen Umfeld in vergleichbarer Form, so daß der Rückstand nicht aufgeholt werden konnte. Der OECD–Durchschnittswert vergrößerte sich um % auf 101,8 Abonnements je 100 Einwohner, während der deutsche Wert bei lediglich 78,6 Abonnements lag. Der Rückstand zu dem gegenwärtigen Industriestaatenniveau hat sich demnach sogar auf 23,2 Prozentpunkte vergrößert. Die führenden Länder Japan und die Vereinigten Staaten bauten bis 2017 ihre bestehenden Positionen mit Versorgungsraten von nunmehr 157,4 respektive 128,6 Abonnements weiter aus. Der sich innerhalb der sieben Jahre von 48,7 auf 78,8 Prozentpunkte vergrößernde Abstand zwischen Deutschland und der Führungsnation Japan verdeutlicht die geringe Dynamik der deutschen Entwicklung im Bereich mobilen Internets, welche eine deutliche Schwäche der bisherigen Infrastrukturentwicklung darstellt.

Abbildung 5: Spitzenreiter bei Preisen für festes Breitband für Kleinnutzer in ausgewählten OECD–Ländern im Juni 2017, Paketpreise (20 GB/Monat Datentransfer ab 0,25 Mb/s) [\$ (KKP)]



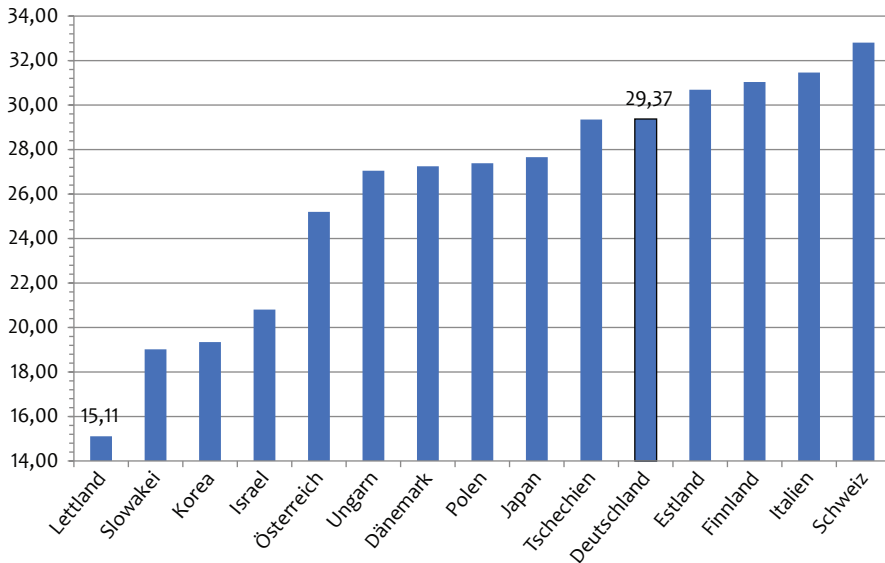
Quelle: OECD (2017d).

Die Wettbewerbsfähigkeit der digitalen Infrastruktur wird neben quantitativen und qualitativen Merkmalen auch von dem bestehenden Preisniveau für die

Nutzung der Dienste geprägt. Für die Nutzung von festen Breitbandanschlüssen waren die monatlichen Paketpreise im Jahr 2017 für die deutschen Kleinnutzer mit 24,19 \$ im internationalen Vergleich relativ niedrig (Rang Neun), wie die Abbildung Fünf zeigt. Die kleinsten Preise für Breitbandanschlüsse bezahlten Nutzer in Lettland mit 15,11 \$ und in Südkorea mit 15,96 \$ (Vgl. OECD, 2017d). Die größten Preise mußten Nutzer in Spanien mit 52,13 \$ für das gleiche Leistungspaket zahlen. Sehr große Preise galten auch für die Nutzer in Irland, Norwegen, den Vereinigten Staaten und Luxemburg (44,08 bis 46,5 \$). Der OECD-Durchschnittswert für feste Breitbandanschlüsse betrug 29,73 \$. Allerdings war die internationale Bandbreite der beobachteten Preise erheblich, was die Aussagekraft des Durchschnittswertes einschränkt. In Polen mußten Nutzer mit 27,38 \$ Paketpreise knapp unterhalb des OECD-Durchschnitts für die Inanspruchnahme von Internetzugangsdiensten zahlen.

Auch bei Breitbandanschlüssen für Großnutzer wurden von deutschen Kunden im internationalen Vergleich kleine Preise gezahlt (Rang 11), wie die Abbildung Sechs verdeutlicht. Mit 29,37 \$ wurde von den Anbietern für das deutlich umfangreichere Dienstpaket lediglich 21,4% mehr als für Kleinkunden verlangt, womit die Preisspreizung relativ klein ist (Vgl. OECD, 2017e). Im führenden Lettland war sogar keine Preisdifferenzierung bei den Durchschnittspreisen zwischen Klein- und Großkunden erkennbar, welche beide 15,11 \$ betragen. Vergleichsweise kleine Preise wiesen auch die Slowakei und Südkorea mit 19,02 respektive 19,35 \$ auf. Die allokatonsrelevante Preisspanne zwischen Klein- und Großkunden betrug für Lettland ebenfalls Null respektive 21,2% für Südkorea. Auch in Polen war auf der Ebene der Durchschnittspreise mit identischen Groß- und Kleinkundenpreisen keine Preisdifferenzierung erkennbar. Der OECD-Durchschnittswert betrug 37,38 \$, was einem Preisaufschlag für Großkunden von 25,7% auf den Kleinkundenpreis entsprach. Die größten Preise mußten mit 64,26 \$, 61,07 \$ und 55,91 \$ die Großkunden in Mexiko, den Vereinigten Staaten und in Spanien zahlen, was Preisaufschlägen von 119,2%, 31,6% und 7,2% entsprach. Da für die ökonomischen Anreize zur Nachfrage nach Internetzugängen neben wettbewerbsfähigen kleinen Preisniveaus insbesondere auch hinreichend reduzierte Preisspannen zwischen unterschiedlich ausgestatteten Leistungspaketen sorgen, kann für Deutschland bei der festen Breitbandversorgung für Großkunden mit kleinen Preisen und leicht unterdurchschnittlichen Preisaufschlägen eine im internationalen Vergleich gute Stellung konstatiert werden, welche jedoch noch weit von der Situation in den führenden Ländern Lettland, der Slowakei und Südkorea entfernt war. So zahlten deutsche Großkunden für feste Breitbandverbindungen 94,4% mehr als lettische Kunden.

Abbildung 6: Spitzenreiter bei Preisen für festes Breitband für Großnutzer in ausgewählten OECD-Ländern im Juni 2017, Paketpreise (200 GB/Monat Datentransfer ab 25 Mb/s) [\$(KKP)]

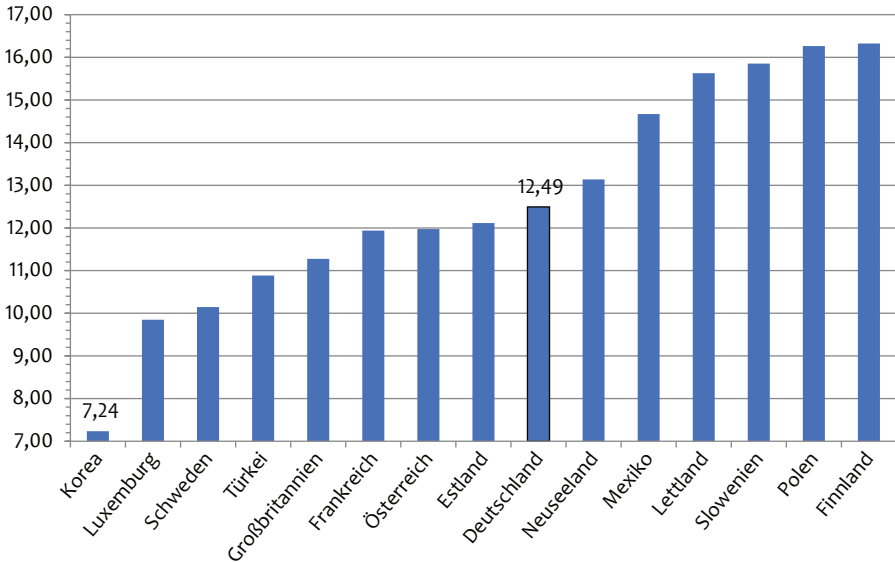


Quelle: OECD (2017c).

Auch bei den Preisen für die Nutzung mobiler Breitbanddienste für Kleinkunden konnte für Deutschland eine international gute Position festgestellt werden, wie die Abbildung Sieben verdeutlicht. Kleinkunden mußten hier im Jahr 2017 für ein kombiniertes Telefon- und Datentransferpaket 12,49 \$ zahlen (Rang 9) (Vgl. OECD, 2017f). Die international mit Abstand kleinsten Durchschnittspreise für ein Vergleichspaket wurden von Kunden in Südkorea mit 7,24 \$ verlangt. Der deutsche Preisaufschlag auf dessen Führungsposition betrug demnach immerhin 72,5%. Aber auch in Luxemburg, Schweden und der Türkei waren die Kleinkundenpreise mit einer Preisspanne von 9,85 bis 10,89 \$ vergleichsweise klein. In Polen wurden mit einem Durchschnittspreis von 15,85 \$ ebenfalls noch ein moderates Niveau erreicht. Der OECD-Durchschnittswert betrug 22,46 \$. Demgegenüber waren in Japan, Tschechien und in den Vereinigten Staaten die Kleinkundenpreise für mobiles Internet besonders groß. Insbesondere Kunden in Japan mußten mit 67,16 \$ einen Aufschlag von 199% auf den internationalen Durchschnittspreis zahlen. Mit 49,79 respektive 46,21 \$ waren aber auch die Kleinkundenpreise in Tschechien und den Vereinigten Staaten mehr als doppelt so groß, wie im internationale Durchschnitt. Auffällig waren auch die beobachtbaren Preisdiskrepanzen zwischen

dem Festnetz- und Mobilbereich in der Slowakei, welche bei ersterem zur Führungs- bei letzterem jedoch zur internationalen Schlußgruppe bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der angebotenen Dienste (36,73 \$) zählte.

Abbildung 7: Spitzenreiter bei Preisen für mobiles Breitband für Kleinutzer in ausgewählten OECD-Ländern im Mai 2017, Paketpreise (inkl. 100 Telefonminuten und 500 MB Datentransfer) [€ (KKP)]

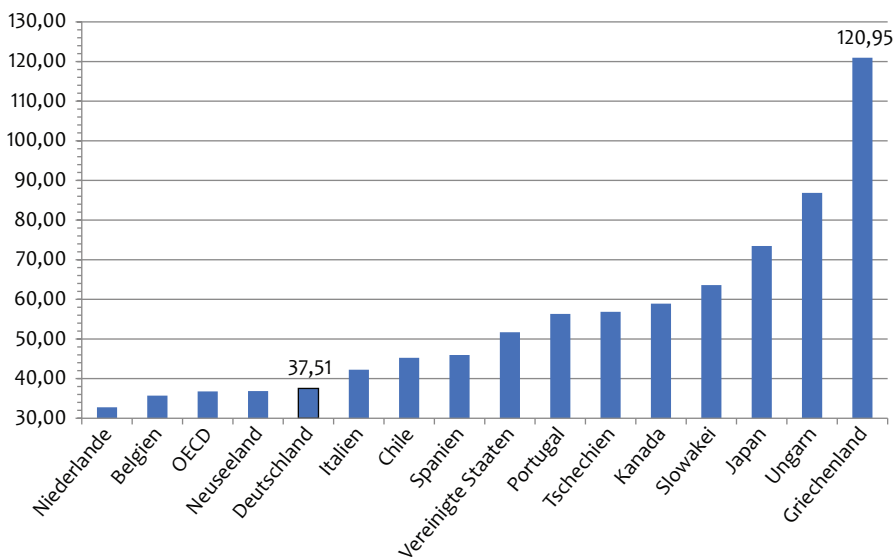


Quelle: OECD (2017f).

Die vergleichsweise gute Preisposition Deutschlands bei der Versorgung von Kleinkunden mit mobilen Internetzugangsdiensten kann für den Großkundenbereich nicht bestätigt werden, wie die Abbildung Acht zeigt. Diese bezahlten im Jahr 2017 mit 37,51 \$ für ein Dienstepaket im internationalen Vergleich große Preise, weshalb Deutschland diesbezüglich zu den unterdurchschnittlich wettbewerbsfähigen Ländern gehört (zwölftletzter Rang). Der OECD-Durchschnitt betrug 36,77 \$. Die größte preisliche Wettbewerbsfähigkeit hatten Luxemburg mit 15,21 \$, Großbritannien mit 16,29 \$ und Polen mit 16,34 \$. Der Preisabstand Deutschlands zum führenden Land betrug demnach 146,6%. Das beobachtbare durchschnittliche Preisdifferential zwischen den deutschen Groß- und Kleinkunden betrug 200%. Der internationale Vergleichswert der OECD lag demgegenüber im Jahr 2017 bei lediglich 63,7%. Die größten Preise zahlten Großkunden in Griechenland mit außerordentlichen 120,95 \$. Mit einem großen Abstand folgten Ungarn und Japan mit dennoch erheblichen 86,87 respektive 73,47 \$. Es ist bemerkenswert,

daß sich die internationale Preisspanne bei Großkunden im mobilen Breitbandbereich besonders groß gestaltete (105,74 \$ respektive ein Preiszuschlag von 695,2% auf die Führungsposition), wo die Wettbewerbsintensität aufgrund des bestehenden Wettbewerbs um Firmenkunden groß sein sollte. Dies läßt die Folgerung zu, daß sich der vorhandene Wettbewerb nicht zwangsläufig auf der Preisebene niederschlägt oder in vielen Ländern vor allem zunächst auf der Kleinkundenebene ausgetragen wird, z. B. um in kurzer Zeit hinreichende Netzeffekte zu erreichen. Dennoch zeigen Beispiele wie Luxemburg, Großbritannien und Polen, wie wettbewerbsfähige Preisniveaus auch für umfangreicher ausgestattete Dienstepakete erzielt werden können, was zu einer stärkeren Durchdringung der Gesellschaft mit digitalen Dienstleistungen führt. Deutschland liegt hier, wie oben anhand der Abbildung Vier gezeigt, deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts.

Abbildung 8: Schlußlichter bei Preisen für mobiles Breitband für Großnutzer in ausgewählten OECD-Ländern im Mai 2017, Paketpreise (inkl. 900 Telefonminuten und 2 GB Datentransfer) [\$(KKP)]



Quelle: OECD (2017g).

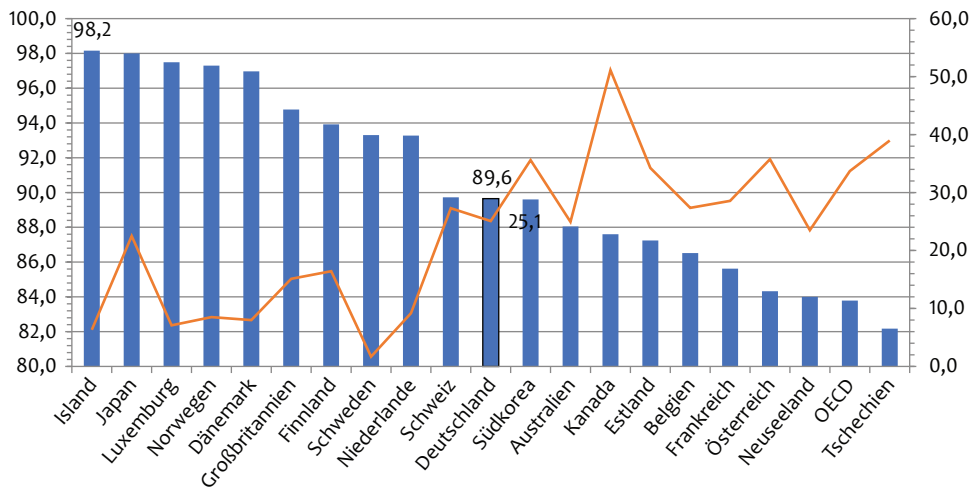
Das mit Abstand wichtigste Element im Prozeß der Digitalen Transformation in einer Gesellschaft stellt das Humankapital, mithin die Bevölkerung, dar. Nach der Darstellung des infrastrukturellen Status quo bzw. der Marktergebnisse hinsichtlich der Preis- und Mengenentwicklungen soll eine kurze Wertung der gesellschaftlichen Entwicklung hinsichtlich zweier Aspekte erfolgen: dem Alter

der partizipierenden Bevölkerung sowie ihrem formalen Bildungsgrad. Beide sozialen Merkmale wurden aufgrund ihrer potentiellen Diskriminierungswirkungen für die Darstellung ausgewählt und sollen den Blick auf bestehende soziale Probleme der Digitalisierung in Deutschland aber auch im internationalen Umfeld lenken.

Deutschland kann bei der Verbreitung der Internetnutzung in der Bevölkerung auf eine international gute Position verweisen, wie die Abbildung Neun zeigt. Im Jahr 2016 nutzten 89,6% der Bevölkerung Internetdienste, was gemessen am OECD-Niveau von 83,8% ein überdurchschnittlicher Wert ist (Vgl. OECD, 2017h). Die größten aktiven Bevölkerungsanteile wiesen Island mit 98,2%, Japan mit 98,0% und Luxemburg mit 97,5% auf, während Brasilien mit 58,2%, der Türkei mit 58,3% und Mexiko mit 60,0% die kleinsten Abdeckungen verzeichneten. Polen gehörte vor Portugal, Griechenland und Italien ebenfalls mit 73,3% zu der internationalen Schlußgruppe bei der Partizipation der Bevölkerung. Allerdings nahmen nicht alle Altersgruppen gleichmäßig an den Digitalisierungsprozessen teil. So wurde in der deutschen Altersgruppe von 16 bis 24 Jahren ein Abdeckungsgrad von 99,2% erreicht, während in der höchsten erfassten Altersgruppe von 55 bis 74 Jahren nur 74,1% Internetdienste nutzten. Wird der beobachtete Unterschied zwischen diesen beiden Alterskohorten als ein Indikator für eine digitale Spaltung (Kluft) in der Bevölkerung betrachtet, können bestehende soziale Unterschiede über die Anteilsdifferenz zwischen Jung und Alt gemessen werden. Mit einem Wert von 25,1 Prozentpunkten war die digitale Kluft zwischen den beiden Altersgruppen im internationalen Vergleich mittelmäßig ausgeprägt. Der OECD-Durchschnitt betrug 33,7 Prozentpunkte, womit das deutsche Ergebnis besser als der Durchschnitt ausfiel. Im Vergleich mit den Ländern aus der Spitzengruppe wird dies relativiert: Die Führungsnation Schweden wies eine digitale Kluft von nur 1,7 Prozentpunkten auf, bei einem sehr guten Durchschnittswert der Partizipation der gesamten Bevölkerung von 93,3%. Das bei der Gesamtpartizipation führende Island und das drittplatzierte Luxemburg wiesen ebenfalls sehr kleine Werte hinsichtlich der Indikatoren für die digitale Kluft mit 6,3 und 7,1 Prozentpunkten auf. Auf den weiteren Rängen folgten Dänemark, Norwegen und die Niederlande mit 8,0, 8,5 und 9,2 Prozentpunkten. Es ist erkennbar, daß die Länder der Führungsgruppe bei der Internetabdeckung in der Bevölkerung tendenziell auch eine gleichmäßige digitale Durchdringung in alle Altersgruppen verwirklichen konnten, die Digitalisierung also nicht auf jüngere Bevölkerungsschichten beschränkt war. Eine Ausnahme bildete Japan, welches mit einer sehr guten gesamten Bevölkerungsabdeckung von 98,0% (Rang 2) dennoch einen Indikator für die digitale Spaltung von 22,5 Prozentpunkten aufwies. Während die jüngere japanische Bevölkerung zu 99,1% das Internet nutzte, waren in der

älteren Bevölkerung nur 76,6% im Internet aktiv. Der Wert der digitalen Kluft war zwar kleiner als in Deutschland aber durch die große durchschnittliche Bevölkerungsabdeckung fällt der kleine Beteiligungswert der höheren Altersgruppe deutlicher von dem der Gesamtbevölkerung ab. Die Benachteiligung der älteren Bevölkerung wird hier besonders deutlich und wirkt sich damit spürbarer auf die Lebensverhältnisse aus, als in einem Land, wo die Gesamtbevölkerung weniger internetaktiv ist. Entgegengesetzte strukturelle Merkmale wiesen demgegenüber die Vereinigten Staaten auf. Lediglich 85,2% der jüngeren Bevölkerung nutzten 2016 das Internet (vorletzter Rang der OECD-Länder vor der Türkei) und nur 70,5% der älteren Bevölkerung. Die durchschnittliche Bevölkerungsabdeckung betrug 78,8% (Rang 28, nach Kolumbien). Die aus internationaler Perspektive sehr geringe Internetaktivität der jüngeren Amerikaner wirkte sich dabei positiv auf die digitale Kluft in der amerikanischen Gesellschaft aus, welche auf einem insgesamt niedrigen Internetaktivitätsniveau der Bevölkerung lediglich 14,7 Prozentpunkte betrug, mithin eine Unterschiedsnivellierung auf geringen Niveau und damit ein Kontrastbild zur Situation in Japan. Besonders ausgeprägte digitale Spaltungen der Gesellschaft wiesen die Länder oberhalb des Durchschnittswertes der OECD von 33,7 Prozentpunkten auf.

Abbildung 9: Anteil der Internetnutzer an der Bevölkerung [%] (linke Achse) und digitale Kluft (Anteilsdifferenz zwischen Jung und Alt) [%-Punkte] (rechte Achse) in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2016



Quelle: OECD (2017h).

Hierzu gehörten unter anderem auch die in anderen Bereichen der Digitalisierung als Vorbilder dargestellten Länder Südkorea (35,6), die kleinen baltischen Staaten Estland (34,2), Lettland (46,0), Litauen (57,4) aber auch Alt-EU-Länder, wie Österreich, Italien, Spanien, Portugal oder Griechenland sowie die MOE-Staaten Tschechien, Ungarn, Slowakei, Slowenien und Polen (57,3). Letzteres wies eine sehr internetaktive jüngere Bevölkerung mit 98,0% Abdeckung auf, die älteren Altersgruppen gehörten mit nur 40,7% Anteil der Internetnutzer zu den inaktivsten Referenzgruppen im OECD-Vergleich (sechstletzter Rang), was ausschlaggebend für die nur geringe Diffusion des Internets in der polnischen Gesamtbevölkerung war.

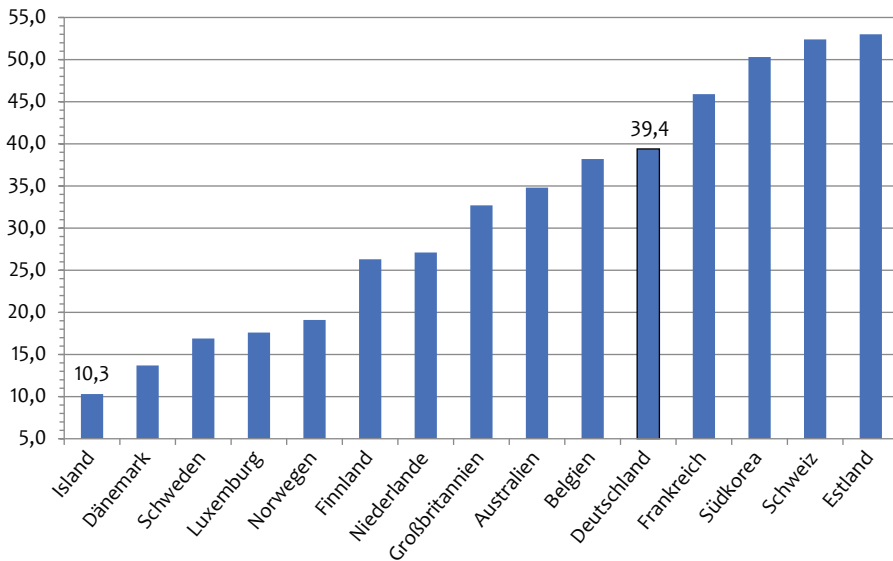
Eine andere Form der digitalen Spaltung in einer Gesellschaft ist die vom Bildungsstand, gemessen am höchsten erreichten formalen Bildungsgrad, abhängige Verbreitung von digitalen Kompetenzen und Internetnutzung in der Bevölkerung. Die Stärke der beobachtbaren Spaltungserscheinungen ist abhängig von der jeweiligen Altersgruppe und trifft insbesondere die ältere Bevölkerung im Einklang mit den oben dargestellten Befunden in besonderer Form. In Abbildung Zehn wird die digitale Kluft zwischen den Anteilen der Internetnutzer mit höherer und niedriger Formalbildung in der älteren Bevölkerung am Beispiel der Spitzengruppe ausgewählter OECD-Länder verdeutlicht. Im führenden Land Island nutzen 100% der Älteren mit höherer Formalbildung das Internet, während 89,7% der Personen der Alterskohorte mit niedriger Formalbildung aktiv sind (Vgl. OECD, 2017i). Im Durchschnitt sind nicht nur 93,7% der älteren Bevölkerung im Internet aktiv (Rang 1), die digitale Kluft zwischen den Schichten mit höherer und niedriger Formalbildung betrug lediglich 10,3 Prozentpunkte (ebenfalls Rang 1). Ebenfalls relativ geringe Werte der digitalen Spaltung wiesen Dänemark (13,7), Schweden (16,9), Luxemburg (17,6) und Norwegen (19,1) auf. In Deutschland betrug die digitale Kluft in der Alterskohorte 39,4 Prozentpunkte. Von den Personen mit höherer Formalbildung nutzten 91,0% das Internet, während dies nur 51,6% der Personen mit niedriger Formalbildung taten. Ältere Personen mit niedriger Formalbildung in Deutschland tragen also ein verstärktes Risiko, von der digitalen Kluft betroffen zu sein, was z. B. für Isländer nicht festgestellt werden konnte. Alter und Bildung sind in der kombinierten Form demnach in Deutschland Risikofaktoren für die Partizipation an den positiven Effekten der Digitalisierung in der Gesellschaft. Hierfür trifft aber auch die umgekehrte Perspektive zu: Die Bevölkerungsgruppe ist damit auch von bestimmten negativen Effekten der Digitalisierung nicht direkt, meist oft nur indirekt, betroffen, was hier der Vollständigkeit halber angemerkt werden soll. Der deutsche Durchschnittswert der Internetaktiven in der älteren Bevölkerung betrug 74,1%. Der EU-28-Durchschnittswert der

digitalen Kluft lag sogar bei hohen 55,1 Prozentpunkten, was das dahinter stehende strukturelle gesellschaftliche Problem verdeutlicht. In der EU haben ältere Personen mit niedriger Formalbildung eine relativ große Chance, zu den zukünftigen Verlierern der digitalen Entwicklung zu gehören. Ein Grundproblem der Digitalisierung besteht nach Auffassung des Autors, unabhängig von infrastrukturellen Aspekten der Netze und Technologien, insbesondere in der Gewährleistung von Bildung und der gezielten Förderung des Kompetenzerwerbs in benachteiligten Bevölkerungsschichten. Werden diese ignoriert, läuft die staatliche Digitalisierungspolitik nicht nur Gefahr, an wesentlichen Teilen der Bevölkerung vorbeizugehen, sondern auch die Gesellschaft in zukünftig weiter an Bedeutung erheblichen zunehmenden Bereichen zu spalten. Dies kann zu einer reduzierten Innovationsgeschwindigkeit in der Gesellschaft aber auch zu innergesellschaftlichen Konflikten führen, wenn soziale Verteilungsaspekte berührt werden. Es bedarf weiterer zukünftiger Forschung, welches Maß an digitaler Spaltung für eine Gesellschaft unter Effizienz- aber auch unter sozialen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Im Jahr 2016 wiesen nur fünf Länder (von 34) Indikatorwerte für die digitale Kluft unterhalb 20 Prozentpunkte auf, nur sieben unterhalb von 30, nur 11 unterhalb von 40 Prozentpunkten. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß sich die aus digitaler Spaltung ergebenden sozialen Probleme und gesellschaftlichen Konflikte mit dem Ausmaß der Spaltung vergrößern werden. Am größten war die digitale Kluft in der älteren Bevölkerung in Polen mit 80,9 Prozentpunkten, hinter Litauen (80,7) und Ungarn (75,3). Während noch 88,5% der polnischen Personen mit höherer Formalbildung das Internet nutzten, waren nur 7,5% der Personen mit niedriger Formalbildung im Internet aktiv. Nur in Litauen war dieser Wert mit 5,0% noch kleiner, das Land wies daher auch eine der größten digitalen Spaltungen auf. Der Durchschnittswert in der polnischen Altersgruppe für alle Bildungsstufen betrug 40,7%, vor dem letztplatzierten Portugal (38,6), Griechenland (30,5), Brasilien (30,5), Mexiko (19,9) und der Türkei (16,5).

Was in den meisten untersuchten Ländern für die ältere Bevölkerung negative Ausprägungen annimmt, ist für die jüngere Bevölkerung zwischen 16 und 24 Jahren weniger problematisch. Die digitale Kluft hinsichtlich des Bildungsstands zwischen Personen mit höherer und niedriger Formalbildung ist deutlich kleiner als in den älteren Bevölkerungsgruppen. Fünf Länder hatten im Jahr 2016 einen Indikatorwert von 0 Prozentpunkten (Island, Luxemburg, Norwegen, Finnland und Estland), 21 von weniger als 5 und nur vier Länder hatten Werte größer als 20 (Türkei 21,3, Mexiko 28,8, Brasilien 29,4 und Israel 30,1) (Vgl. OECD, 2017i). Der EU-28-Durchschnittswert betrug lediglich 3,8 Prozentpunkte, in Deutschland 1,0 (höhere Bildung 100% der Kohorte vs. 99,0% mit niedriger Bildung),

in Polen 2,1 (100% vs. 97,9%). Das bedeutet, daß die Verbreitung der Internetnutzung in der jüngeren Bevölkerung ein, die gesellschaftlichen Schichten übergreifendes Merkmal darstellt und somit keine digitale Spaltung hinsichtlich der reinen Mediennutzung erkennbar ist. Es bleibt für zukünftige Forschungen jedoch die Frage offen, ob die Form der Internetaktivität von dem Bildungsniveau abhängig ist, wie dies auch aus anderen Mediennutzungsarten bekannt ist. Hierzu kann auf der Grundlage der vorliegenden Daten keine Aussage getroffen werden.

Abbildung 10: Spitzenreiter bei der digitalen Kluft zwischen den Anteilen der Internetnutzer mit höherer und niedriger Formalbildung an der Altersgruppe 55–74 Jahre in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2016, Anteilsdifferenz [%-Punkten]



Quelle: OECD (2017i).

3. Probleme und Fazit

Die Diskussion um die Rolle der Digitalisierung wird in Deutschland in den letzten Jahren immer intensiver geführt. Dabei steht vor allem die Entwicklung der digitalen Infrastruktur im öffentlichen Blickpunkt, welche in der gegenwärtigen Situation vor als Hemmnis für die zukünftige Wirtschafts- und Innovationsentwicklung wahrgenommen wird. Die Untersuchung zeigt, daß die Versorgung der deutschen Bevölkerung mit für schnelle Internetverbindungen benötigten

Breitbandanschlüssen mit 39,4 Anschlüssen je 100 Einwohner im Allgemeinen als gut eingeschätzt werden kann, allerdings zeigen Analysen, daß starke regionale Unterschiede insbesondere zwischen urbanen und ruralen Gebieten bestehen, welche sich in den Durchschnittswerten nicht widerspiegeln (Vgl. Beckert, 2017). Die erreichte Durchschnittsgeschwindigkeit des Internets in Deutschland ist mit 13,9 Mb/s dagegen im OECD-Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Hierfür ist der mit 0,8 Anschlüssen je 100 Einwohner sehr kleine Anteil von sehr schnellen Glasfaseranschlüssen in Deutschland verantwortlich, welcher durch die bestehende Regulierungspolitik zugunsten der Vectoring-Technologie des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Telekom zu einem erheblichen Anteil mit verursacht wurde. Hier wurde ein schneller flächendeckender Ausbau beziehungsweise Umrüstung der Netze zulasten einer in langfristiger Perspektive hochwertigeren Infrastruktur entgegen insbesondere aus wettbewerbspolitischer Sicht geäußerten Argumenten politisch favorisiert. Im Bereich des mobilen Breitbands werden in Deutschland mit 78,6 Abonnements je 100 Einwohnern erheblich weniger mobile Internetzugänge genutzt als im internationalen Maßstab. Feste Internetzugänge sind in Deutschland günstiger als der OECD-Durchschnitt, insbesondere für Großkunden ist die geringe Tarifspreizung in Deutschland relativ attraktiv. Dennoch sind in vielen Ländern die Preise für stationäre Internetzugänge erheblich kleiner als in Deutschland. Die Preise für mobile Internetzugänge sind für Kleinkunden in Deutschland deutlich kleiner als der OECD-Wert, für Großkunden dagegen leicht oberhalb des Durchschnittswertes. Insgesamt kann die infrastrukturelle Position Deutschlands eher als mittelmäßig charakterisiert werden. Ob dies für eine Führungsposition im zukünftigen internationalen Innovationsgeschehen ausreichen wird, darf bezweifelt werden. Aus der Digitalisierung erwachsen jedoch auch gesellschaftliche Probleme. Die digitale Kluft, gemessen an der Internetaktivität, beträgt in Deutschland zwischen Jung und Alt 25,1 Prozentpunkte, was weit von den Führungsnationen entfernt ist. In der älteren Bevölkerung bestimmt zudem der Bildungsstand über die Internetaktivität, die digitale Kluft zwischen Personen mit höherer und niedriger Formalbildung beträgt 39,4 Prozentpunkte, was nicht nur eine Spaltung der Gesellschaft signalisiert, sondern auch erhebliche soziale Probleme durch Diskriminierung in der Partizipation an der Digitalen Transformation der Gesellschaft. Die Digitalisierung in Deutschland ist damit noch weit von den Visionen der Internetpioniere von einer gleichberechtigten Welt des Zugangs zu Wissen und Informationen entfernt. Die gegenwärtige Politik blendet die im Zuge der Digitalisierung entstehenden sozialen Probleme bislang weitgehend aus. Damit besteht die Gefahr, daß erhebliche Teile der Gesellschaft hierbei außen vor bleiben, mit unabsehbaren sozialen und ökonomischen Folgekosten.

Literatur

- Audi (2017): Audi A8 – Audi AI Staupilot. Weltpremiere für das hochautomatisierte Fahren: der Audi AI Staupilot, in: <http://www.audi-technology-portal.de/de/elektrik-elektronik/fahrerassistenzsysteme/audi-a8-audi-ai-staupilot>.
- Beckert, B. (2017): *Ausbaustrategien für Breitbandnetze in Europa. Was kann Deutschland vom Ausland lernen?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bundeskartellamt, (2016): Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur v. 23.11.2015 zur TAL-Zugangsregulierung; BK3g-15/004, Stellungnahme, Aktenzeichen: B 7-405/15, 3. März 2016, Bonn, in: http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015_0001bis0999/BK3-15-0004/Stellungnahme%20BKartA/BK3-15-0004_Stellungnahme_BKartA_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&cv=3.
- Bundesregierung, (2014): Digitale Agenda 2014–2017, Berlin, in: http://www.digitale-agenda.de/Content/DE/_Anlagen/2014/08/2014-08-20-digitale-agenda.pdf;jsessionid=CD92A51A6C1E459858E44F878CCE1E58.s6t?__blob=publicationFile&cv=6.
- Bundeswahlleiter, (2013): Endgültiges Ergebnis nach Wahlkreisen der Bundestagswahl 2013, in: <http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2013/ergebnisse.html>.
- CDU, CSU, SPD, (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin, in: <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.
- De Souza Soares, S., Schütte, C. (2018): Ringen um Vorherrschaft bei Künstlicher Intelligenz China und die USA im Hightechkrieg, *Manager Magazin*, 12. Juli 2018, in: <http://www.manager-magazin.de/magazin/artikel/kuenstliche-intelligenz-china-und-usa-im-hightech-krieg-a-1205729.html>.
- Destatis, (2018): Japan und Korea treiben Digitalisierung mit Glasfaser voran, Deutschland surft mit DSL und Kabel, in: <http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/WissenschaftForschungTechnologie/Breitbandanschluesse.html>.
- Eubel, C., Kramer, S., Meisner, M., Sauerbrey, A. (2015): Nach Hackerangriff im Bundestag Norbert Lammert: Gefahr ist nicht vorbei, *Der Tagesspiegel*, 11. Juni 2015, in: <http://www.tagesspiegel.de/politik/nach-hackerangriff-im-bundestag-norbert-lammert-gefahr-ist-nicht-vorbei/11902004.html>.
- EU Commission, (2017): Broadband Coverage in Europe 2016. Mapping progress towards the coverage objectives of the Digital Agenda, Brussels.
- EU-Kommission, (2010): Digitale Agenda für Europa, Mitteilung der Kommission vom 19. Mai 2010 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Digitale Agenda für Europa“ [KOM (2010) 245 endg. – Nicht im Amtsblatt veröffentlicht], in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:si0016>.

- Gabler Wirtschaftslexikon, (2018): Digitalisierung. Definition, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/digitalisierung-54195>.
- Greenwald, G., MacAskill, E., Poitras, L. (2013): Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations, *The Guardian*, 11th June 2013, in: <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>.
- Heiseonline, (2017): Gabriel: Deutschland bei Digitalisierung „wie ein Entwicklungsland“, 1. März 2017, in: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Gabriel-Deutschland-bei-Digitalisierung-wie-ein-Entwicklungsland-3639900.html>.
- Hill, J. (2013): Mit 100 Mbit/s ins Internet per Telefonkabel. Breitband-Hoffnung Vectoring, in: Computerwoche, 2. April 2013, in: <http://www.computerwoche.de/a/breitband-hoffnung-vectoring%2C2530425>.
- Kagermann, H., Lukas, W.-D. (2011): Strukturwandel. Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution, *VDI Nachrichten*, 1. April 2011, Nr. 13, in: <http://www.vdi-nachrichten.com/Technik-Gesellschaft/Industrie-40-Mit-Internet-Dinge-Weg-4-industriellen-Revolution>.
- Kuch, A. (2015): BNetzA: Entscheidungsentwurf zu Vectoring steht, in: [teltarif.de](http://www.teltarif.de), 23. November 2015, in: <http://www.teltarif.de/vectoring-entscheidungsentwurf-bnetza/news/61878.html>.
- Litzel, N. (2017): Was ist Digitalisierung?, Big Data. Insider, <http://www.bigdata-insider.de/was-ist-digitalisierung-a-626489./maschine+werkzeug> (2018): CNC-Handbuch. Grundlagen, Definitionen und mehr, in: <http://www.maschinewerkzeug.de/specials/cnc-handbuch>.
- OECD, (2017a): Akamai's average speed, Q1 2016, OECD Digital Economy Outlook 2017, OECD, in: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-digital-economy-outlook-2017_9789264276284-en.
- OECD, (2017b): Fixed broadband penetration, G7 countries, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- OECD, (2017c): Mobile broadband penetration, G7 countries, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- OECD, (2017d): OECD Fixed Broadband basket, Low user, including 20 GB / month. 0.250 MbS and above, June 2017, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- OECD, (2017e): OECD Fixed Broadband basket, High user, including 200 GB / month, 25 MbS and above, June 2017, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- OECD, (2017f): OECD Mobile broadband basket, Low user, including 100 calls + 500 MB, May 2017, VAT included, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- OECD, (2017g): OECD Mobile broadband basket, High user, including 900 calls + 2 GB, May 2017, VAT included, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.

- OECD, (2017h): Internet users by age, 2016, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- OECD, (2017i): Internet users by age and educational attainment, 2016, OECD Broadband statistics, OECD, in: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.
- o. Verf., (2016): Vectoring oder Glasfaser? Streit um schnelles Internet: Wettbewerber gegen Telekom, in: *Computerwoche*, 25. Januar 2016, in: <http://www.computerwoche.de/a/streit-um-schnelles-internet-wettbewerber-gegen-telekom,3222328>.
- Spilcker, A. (2017): Spionageabwehr schlägt Alarm. Sie wirken harmlos: Wie Cyberspione aus China und Russland deutsche Firmen abschöpfen, *Focus online*, 17. Dezember 2017, in: http://www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/spionageabwehr-schlaegt-alarm-wie-cyberspione-aus-china-und-russland-deutsche-firmen-abschoepfen_id_7992836.html.
- Voß, A. (2017): Hackerangriffe: Wer attackiert Deutschland?, *Computerbild*, 5. April 2017, in: <http://www.computerbild.de/artikel/cb-News-Sicherheit-Hacker-Angriffe-Deutschland-17853309.html>.
- Voss, O. (2017): IT-Gipfel Wie Deutschland die Digitalisierung verschläft, *Der Tagesspiegel*, 13. Juni 2017, in: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/it-gipfel-wie-deutschland-die-digitalisierung-verschlaeft/19929966.html>.
- Walczyk, T. (2013): Die Kanzlerin und das Internet. Merkels „Neuland“ wird zur Lachnummer im Netz, *Der Tagesspiegel*, 19. Juni 2013, in: <http://www.tagesspiegel.de/politik/die-kanzlerin-und-das-internet-merkels-neuland-wird-zur-lachnummer-im-netz/8375974.html>.

Polityka wspierania eksportu w Polsce na tle rozwiązań niemieckich

Katarzyna Kamińska, Ewa Kulińska-Sadłocha*

Abstract

The aim of the study is to analyze and compare the institutional organization of the export support system in Poland and Germany. The analysis included information on websites of Polish and German institutions and organizations supporting exports, as well as balance of payments data published by central banks (Narodowy Bank Polski and Deutsche Bundesbank) and the Polish Central Statistical Office (GUS). The comparison shows that the Polish and German institutional structure of export support is very similar, it has similar instruments, but the effects of their operation vary due to the period of experience, expectations of exporters and operating conditions. The biggest problem of the Polish export support system is poor integration and coordination of pro-export activities undertaken by various institutions, as well as limited cooperation of these institutions with the exporters' environment.

1. Wstęp

Handel zagraniczny jest istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Wymiana handlowa przynosi profity zarówno przedsiębiorstwom, jak i gospodarkom krajów, w których one działają. Ma wpływ na rozmiar PKB i jego strukturę (poziom życia społeczeństwa, jego dobrobyt), zatrudnienie, a w przypadku przedsiębiorstw m.in.: pozwala na rozszerzanie rynków zbytu i tym samym skali produkcji, ułatwia postęp technologiczny, umożliwia import tańszych towarów, materiałów i surowców, jest bodźcem do inwestowania, wdrażania innowacji produktowych i procesowych oraz sprzyja podnoszeniu konkurencyjności gospodarki (Młynarzewska-Borowiec, 2014, ss. 87–96). Istotny wpływ na wielkość, kierunki i strukturę handlu zagranicznego

* Instytut Gospodarki Światowej SGH w Warszawie, e-mail: kkamins@sgh.waw.pl; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, oddział w Warszawie, e-mail: ewa.kulinska68@gmail.com.

mają podpisane przez kraje umowy i układy handlowe, a także prowadzona w tym zakresie polityka państwa. Przy czym należy zauważyć, że polityka handlowa i podejmowane w ramach niej działania powinny uwzględniać warunki i zasady zawarte w podpisanych bilateralnych i wielostronnych układach handlowych.

W 2004 roku, z chwilą przystąpienia Polski do UE przestały obowiązywać krajowe przepisy regulujące obrót towarowy z zagranicą, a Polska przyjęła cały dorobek prawny UE w dziedzinie polityki handlowej oraz system umów handlowych z partnerami spoza UE. Ograniczenie możliwości kształtowania polityki handlowej, a do tego wzajemne i pełne otwarcie rynków unijnych zmusiło Polskę do skupienia się na działaniach w kierunku stworzenia warunków do trwałego i długookresowego rozwoju eksportu i umocnienia pozycji polskich eksporterów zarówno na rynku unijnym, jak i międzynarodowym.

Celem opracowania jest analiza i porównanie organizacji instytucjonalnego systemu wspierania eksportu w Polsce i w Niemczech. Uwaga zostanie skupiona na systemie polskim, który od 2017 roku ulega gruntownej przebudowie. Wybór do porównania rozwiązań niemieckich został podyktowany, z jednej strony funkcjonowaniem w ramach UE i realizacją Wspólnej Polityki Handlowej (WPH), z drugiej – faktem znajdowania się Niemiec od dziesięcioleci w światowej czołówce państw pod względem obrotów w handlu międzynarodowym (w latach 2003–2008 – Niemcy były największym światowym eksporterem). Analizie poddano informacje zawarte na stronach internetowych polskich i niemieckich instytucji oraz organizacji wspierających eksport, dotyczące m.in.: charakteru i zakresu realizowanych działań, stosowanych instrumentów, czy powiązań między nimi. Przeanalizowano również kształtowanie się obrotu towarowego i usługowego Polski i Niemiec w latach 2004–2017, tj. od momentu akcesji Polski do UE. W tym celu wykorzystano dane dotyczące bilansu płatniczego, publikowane przez banki centralne (Narodowy Bank Polski i Deutsche Bundesbank) oraz polski Główny Urząd Statystyczny (GUS).

2. Zasady i instrumenty Wspólnej Polityki Handlowej UE

Polska po przystąpieniu do UE automatycznie zaczęła podlegać zasadom Wspólnej Polityki Handlowej (WPH), która reguluje stosunki handlowe między UE a państwami trzecimi¹. Jej celem jest oddziaływanie na rozmiary, kierunki

¹ UE – oprócz tego, że należy do WTO i zawarła szereg porozumień międzynarodowych w ramach tej organizacji – jest stroną wielu umów międzynarodowych, których przedmiot stanowią zagadnienia zaliczane do Wspólnej Polityki Handlowej.

oraz strukturę obrotów handlowych Wspólnoty z zagranicą². Odpowiedzialnym za politykę jest Dyrektoriat Główny ds. Handlu, będący częścią Komisji Europejskiej. Komisja Europejska przygotowuje propozycje odnośnie wdrażania polityki handlowej oraz reprezentuje wszystkie państwa członkowskie Unii w negocjacjach handlowych z państwami trzecimi i w organizacjach międzynarodowych, a więc także w Światowej Organizacji Handlu (WTO), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Konferencji ONZ w sprawie Handlu i Rozwoju (UNCTAD).

Cechą charakterystyczną WPH jest zasada wyłączności kompetencji Wspólnoty Europejskiej (WE), co oznacza, że państwa członkowskie nie mają prawa wydawania żadnych regulacji prawnych w tej sferze, zaś wszelkie działania prawotwórcze podejmowane są przez instytucje WE³. Realizacja WPH odbywa się w dwóch wariantach (Mazur, 2017, ss. 40–45):

- autonomicznym – polityka obejmuje wszystkie środki i narzędzia stosowane przez WE do eksportu i importu, a które nie wynikają z ustaleń traktatowych; ma duże znaczenie dla ochrony przed szkodami wywołanymi przez import z państw trzecich, lub
- traktatowym – polityka kształtowana jest na podstawie umów i porozumień międzynarodowych zawieranych przez WE z krajami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi.

W ramach WPH, UE ma do dyspozycji szereg instrumentów polityki handlowej (tabela 1.). Instrumenty polityki handlowej ukierunkowane są przede wszystkim na osiągnięcie celów, a ich zadaniem jest ochrona rynku wewnętrznego, zapewnienie dostępu do rynku i wzmocnienie pozycji unijnych producentów wobec dostawców zagranicznych. Liberalizacja handlu wymaga równego traktowania partnerów handlowych, a także zapobiegania dyskryminacji w wymianie wynikającego z trudniejszego dostępu do rynku krajów rozwijających się, czy najmniej rozwiniętych (KNU, GSP) (Mucha-Leszko, 2014, ss. 147–148; Kołodziejczyk, 2016, ss. 59–66).

² Podstawowe unormowania prawne w zakresie WPH zostały zawarte już w Traktacie Rzymskim w 1957 roku o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jednak pierwszym krokiem w kierunku prowadzenia wspólnej polityki handlowej było wprowadzenie 1 lipca 1968 roku wspólnej zewnętrznej taryfy celnej. Następnie wprowadzono ochronę przed dumpingiem i nadmiernym subsydiowaniem oraz instrumenty dotyczące eksportu. Jednocześnie Wspólnota przejęła od państw członkowskich uprawnienia do wyłącznej kompetencji odnośnie zawierania umów handlowych i współpracy z państwami trzecimi.

³ Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy instytucje te udzielą państwom członkowskim uprawnienia do działania w ściśle określonym zakresie

Tabela 1: Instrumenty polityki handlowej

Instrumenty taryfowe	Instrumenty parataryfowe	Instrumenty pozataryfowe
<p>Cła:</p> <ul style="list-style-type: none"> – stawki konwencyjne -stosowane są w imporcie z krajów należących do WTO, lub którym została przyznana Klauzula Najwyższego Uprzywilejowania (KNU). – stawki autonomiczne stosowane są względnie rzadko wobec państw, którym Wspólnota nie przyznała KNU <p>Kontyngenty taryfowe</p> <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzają możliwość zakupu określonej ilości towaru za granicą przy niższej, od ogólnie stosowanej, stawce celnej. 	<ul style="list-style-type: none"> – cła antydumpingowe – cła tymczasowe lub wyrównawcze (postępowanie antysubwencyjne) – zawieszenie ceł – zwolnienie z cła – preferencja celne w ramach Generalnego Systemu Preferencji Celnych (GSP) stosowane w ramach pomocy dla krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych – okresowe podwyższenie cła – dodatkowe opłaty celne. 	<ul style="list-style-type: none"> – kontyngenty ilościowe – limity (na uszlachetnianie) – nadzór licencyjny – normy jakościowe – normy techniczne – pozwolenia przywozu, wywozu – zakaz przywozu, wywozu – zobowiązanie cenowe eksportera do przestrzegania minimalnego poziomu cen – cena wejścia – ograniczenie okresu ważności dokumentów importowych – zmiana zasad importu kwestionowanego towaru – nadzór nad importem – embargo handlowe – nadzór statystyczny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Mazur, 2017, ss. 69–138; Tereszczuk, 2016, ss. 630–631.

Aby chronić własny rynek, Unia Europejska może stosować środki protekcji uwarunkowanej, czyli dopuszczalnej przy spełnieniu określonej przesłanki, np. gdy nastąpi wyrządzenie szkody krajowemu przemysłowi lub groźba jej wyrządzenia. Do środków takiej protekcji o charakterze defensywnym zaliczane są (Helios, Jedlecka, 2006, ss. 14–19):

- postępowania antydumpingowe wszczynane z inicjatywy KE lub na wniosek przemysłu UE wówczas, gdy zagraniczny producent sprzedaje na obszarze UE towar poniżej porównywalnej ceny podobnego towaru na swoim rynku krajowym lub poniżej kosztów produkcji (nałożenie cło antydumpingowego lub zobowiązanie eksportera do przestrzegania minimalnego poziomu cen eksportowych),
- postępowania antysubwencyjne wszczynane na wniosek producentów wówczas, gdy rząd lub instytucja publiczna kraju eksportera (kraju pochodzenia) bezpośrednio lub pośrednio udziela eksporterowi subsydiów do produkcji, eksportu lub przewozu (m.in.: dotacje, pożyczki na warunkach preferencyjnych, gwarancje kredytowe, zwolnienia z podatków),
- postępowania ochronne przed nadmiernym importem wszczęte na wniosek państw wspólnoty wówczas, gdy towar jest importowany na obszar UE w tak zwiększonych ilościach i/lub na takich warunkach, że może to wyrządzić poważną szkodę producentom Wspólnoty lub grozić jej wyrządzeniem.

O stosowaniu środków ochronnych, a także o zastosowaniu embarga handlowego, które ma charakter handlowo-polityczny i stanowi w zasadzie sankcję polityczną wobec kraju trzeciego, decyduje Komisja lub Rada na wniosek Komisji. Co ważne, za szkody majątkowe podmiotów uczestniczących w wymianie międzynarodowej, zaistniałe wskutek stosowania sankcji gospodarczych, ani Unia, ani jej państwa członkowskie nie ponoszą odpowiedzialności odszkodowawczej. W przypadku eksportu – zgodnie z regułą swobodnego eksportu – UE tylko w wyjątkowych i ściśle określonych sytuacjach stosuje bariery w wywozie towarów poza jej obszar (Wróbel, 2011, ss. 37–38).

Zasady, na których oparta jest WPH, a dotyczące⁴:

- zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami,
- handlowych aspektów własności intelektualnej,
- bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- ujednoczenia środków liberalizacyjnych,
- ujednoczenia polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów, stanowią ramy i też ograniczenia (mają istotny wpływ) dla podejmowanych w poszczególnych krajach członkowskich działań w kierunku wsparcia eksportu zarówno na rynek wewnętrzny, jak i zewnętrzny UE. Ważne jest, aby bezpośrednie i pośrednie wspieranie eksportu przez kraje członkowskie nie zakłócało konkurencji między przedsiębiorstwami i nie obniżało pozycji konkurencyjnej gospodarki unijnej (Banach, 2014, ss. 9–10).

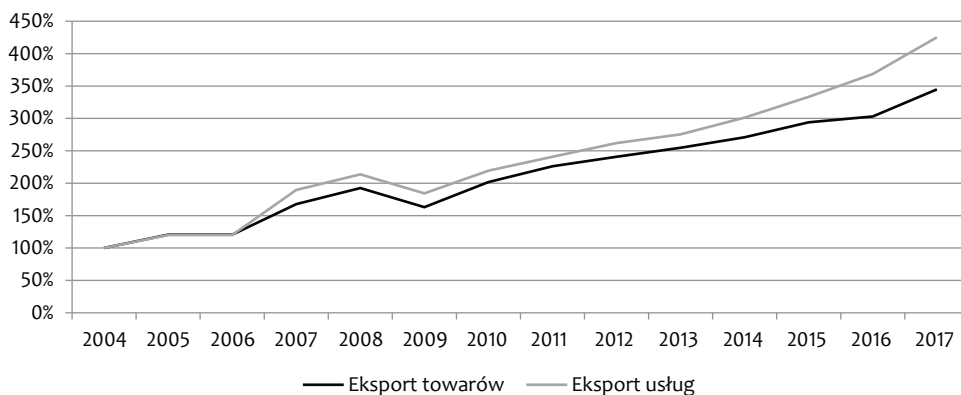
Akcesja Polski do UE oznaczała nie tylko zmiany w zakresie prowadzenia polityki handlowej, lecz także zmiany warunków funkcjonowania polskich przedsiębiorstw. Wzrost konkurencji spowodowany zniesieniem ograniczeń dostępu do krajowego rynku firm z UE wywarł presję na modernizację krajowych przedsiębiorstw oraz poprawę nowoczesności i jakości oferowanych przez nie towarów i usług (Sporek, 2006, ss. 122–124). Wprawdzie przyjęcie WPH ograniczyło autonomię Polski w kształtowaniu stosunków handlowych, ale też korzystnie wpłynęło na pozycję konkurencyjną na rynku unijnym i poza nim. Poszczególne państwa mogą oddziaływać na kształt polityki handlowej UE, ale głównie za pośrednictwem swoich przedstawicieli uczestniczących w pracach Rady, PE i innych komitetach opiniujących przygotowane akty prawne.

⁴ Art. 207, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. C 59 z 7.6.2016.

3. Bilans handlowy Polski i Niemiec w latach 2004–2017

Akcesja Polski do UE w 2004 roku i związane z tym otwarcie rynków oraz granic, a przy tym napływ zagranicznych inwestorów, spowodował w następnych latach zwiększenie obrotów handlu zagranicznego, zwłaszcza z krajami należącymi do Unii Europejskiej. Eksport towarów na koniec 2017 roku w stosunku do 2004 roku wzrósł o 245%, natomiast usług o 325% (wykres 1.).

Wykres 1: Dynamika eksportu towarów i usług Polski w latach 2004–2017 w mld euro



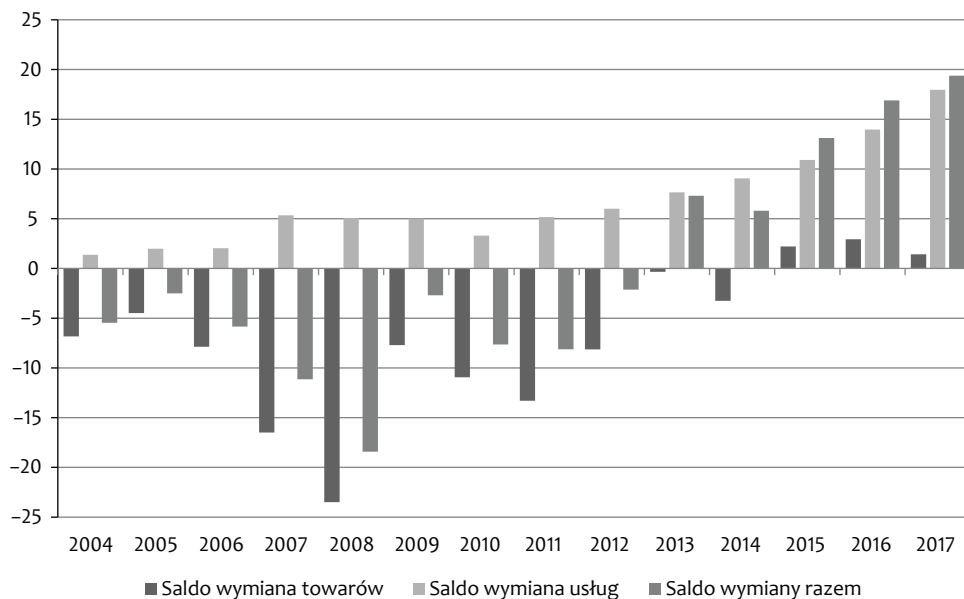
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBS.

Wprawdzie w 2009 roku odnotowano obniżenie tempa wzrostu (globalny kryzys finansowy), nie mniej kolejne, a w szczególności ostatnie lata przyniosły zdecydowane ożywienie. W całym analizowanym okresie charakterystyczne jest dodatnie saldo wymiany usług, a od 2015 roku rejestrowane jest dodatnie saldo z wymiany handlowej. Natomiast od roku 2016 Polska odnotowuje dodatnie saldo wymiany towarowej (wykres 2.).

Należy zauważyć, że polski eksport zdominowany jest przez produkty nisko i średniotechnologiczne, a konkurencyjność produktów i usług wynika z korzystnej relacji ceny do ich jakości, która powodowana jest w głównej mierze niższymi kosztami pracy (Śledziwska, 2015, s. 38). Systematyczny wzrost płac w Polsce wskazuje, że w dłuższej perspektywie konkurencyjność cenowa polskich produktów straci na znaczeniu. Badania wykazały, że na wartość eksportu w latach 2002–2009 pozytywnie oddziaływał wzrost wielkości firmy, jej produktywność, czas funkcjonowania (wiek), a także udział w niej kapitału zagranicznego (firmy

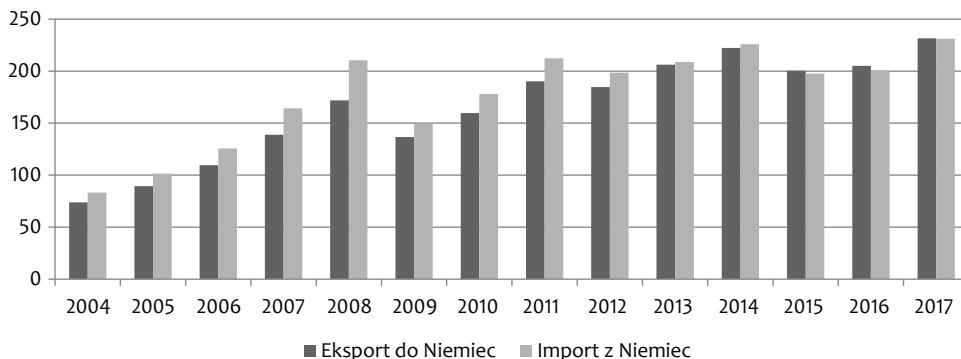
będące własnością zagranicznego kapitału miały bardziej proeksportowe nastawienie) (Cieślak, A., Michałek, J., Michałek, A., 2014, ss. 32–33).

Wykres 2: Salda wymiany handlowej Polski w latach 2004–2017 w mld euro

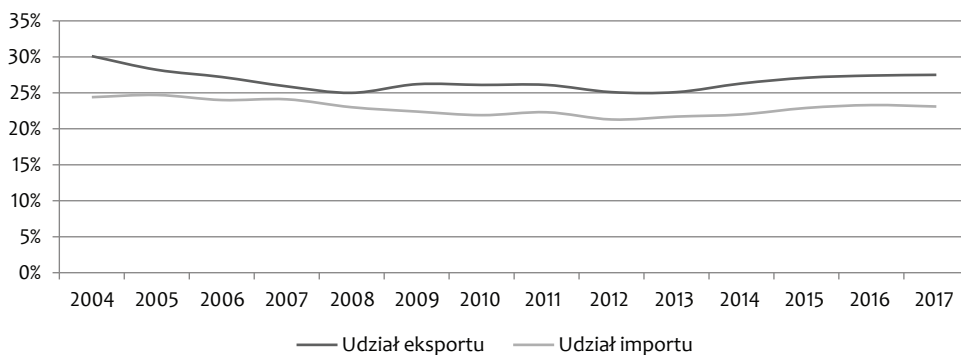


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBS.

Dane na koniec 2017 roku wykazują, że wymiana handlowa Polski prowadzona była głównie z krajami UE – aż 80,1% wytworzonych w Polsce produktów trafiło na rynek UE. Natomiast udział produktów z krajów unijnych w imporcie Polski wyniósł 60,4%. 24,4% importowanych na rynek Polski produktów pochodziło z krajów rozwijających się (udział w eksporcie 7,6%) (GUS, 2018, s. 38). Do największych partnerów handlowych Polski należą od wielu lat Niemcy, Rosja, Czechy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, a także Chiny (23% udział w imporcie – 2017). Niemcy są głównym partnerem handlowym Polski od 1990 roku, a wcześniej były nim w okresie międzywojennym. Po II wojnie światowej drugim partnerem handlowym Polski do lat 70. było NRD, a następnie RFN. Od 2004 roku wymiana handlowa Polski z Niemcami systematycznie rośnie (wykres 3.). Natomiast udział eksportu na rynek niemiecki i importu z Niemiec w obrotach handlowych Polski zasadniczo w całym okresie wykazuje niewielkie wahania – udział eksportu do Niemiec w eksporcie ogółem kształtował się między 25–28%, natomiast import 21–24% (wykres 4.).

Wykres 3: Wymiana handlowa Polski z Niemcami w latach 2004–2017 w mld USD

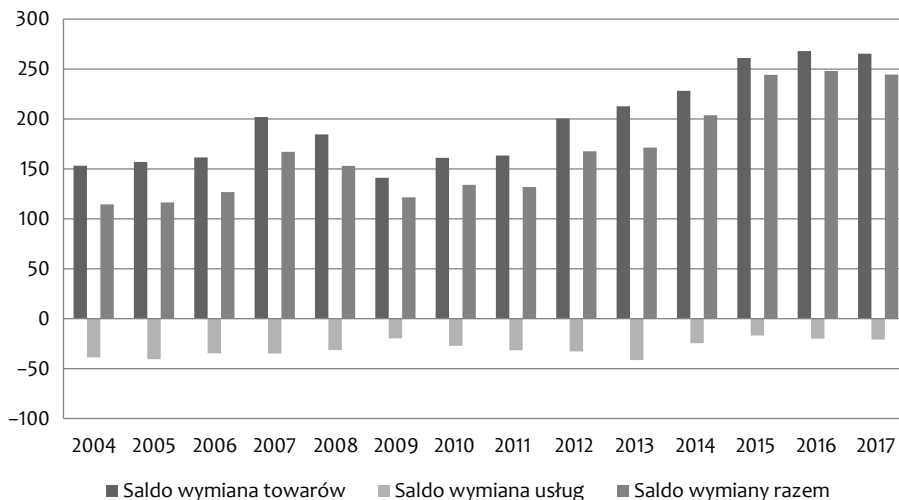
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBS.

Wykres 4: Udział obrotów handlowych z Niemcami w obrotach handlowych Polski w latach 2004–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBS.

Dla Niemiec w analizowanym okresie charakterystyczne jest dodatnie saldo wymiany towarowej i dodatnie saldo wymiany handlowej oraz ujemne saldo w zakresie wymiany usług (wykres 5.).

W ostatnich latach zauważalny jest znaczący wzrost wymiany handlowej zarówno Polski, jak i Niemiec, który niewątpliwie jest związany ze wzrostem wymiany w skali międzynarodowej. Przy tym zmienia się struktura wymiany, uczestnicy, a także kierunki geograficzne. Tradycyjny handel towarowy w coraz większym stopniu ustępuje miejsca wymianie międzynarodowej w zakresie usług. Dotychczasowi liderzy wymiany tracą zaś dystans do dynamicznie rozwijających się krajów azjatyckich (Chiny, Japonia, Korea) (Malkowska, A., Malkowski, A., 2014, ss. 136–140).

Wykres 5: Salda wymiany handlowej Niemiec w latach 2004–2017 w mld euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Deutsche Bundesbank.

Cechą charakterystyczną polskiego eksportu jest silna koncentracja na rynkach państw UE, przy niewielkim udziale państw pozaunijnych, co oznacza, że wyniki polskiego eksportu są w dużym stopniu uzależnione od wahań koniunkturalnych gospodarek UE. Natomiast eksport Niemiec jest zdecydowanie bardziej zdywersyfikowany geograficznie. W porównaniu z Niemcami, Polska jest krajem o zdecydowanie niższym poziomie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw. Przy czym ekspansja zagraniczna jest udziałem głównie dużych firm – będących często częścią globalnych grup kapitałowych – mających niewielki wpływ na kształtowanie własnej polityki eksportowej (PARP, 2014, s. 17). Zmiana tego stanu wymaga szeregu działań w kierunku poprawy produktywności i atrakcyjności inwestycyjnej gospodarki, silnej koncentracji polityki proeksportowej na branżach i rynkach efektywnych i konkurencyjnych w skali międzynarodowej.

4. System wspierania eksportu w Niemczech

W 1971 r. wypracowano w Niemczech trójfilarową koncepcję handlu zagranicznego. Został on podzielony pomiędzy: przedstawicielstwa dyplomatyczne, izby handlu zagranicznego oraz Federalną Agencję Informacji Handlu Zagraniczne. Ich ścisła współpraca zapewnia niemieckim firmom zorientowanym na eksport kompleksowe wsparcie dla ich działalności. Bezpośrednią przyczyną państwowego

zaangażowania w promocję i wspieranie eksportu jest potrzeba likwidacji, ograniczenia lub kompensacji kosztów specyficznych rodzajów ryzyka polityczno- gospodarczych pojawiających się w transakcjach zagranicznych.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że system wspierania eksportu w Niemczech ma bardzo złożony charakter. Można wskazać wiele różnych zaangażowanych w niego podmiotów oraz instrumentów. Realizuje go blisko 70 współpracujących ze sobą instytucji – urzędów federalnych i landowych, agencji rządowych, banków i organizacji samorządu gospodarczego (izby przemysłowo-handlowe oraz związki branżowe), które ściśle ze sobą współpracują. System ten charakteryzuje się podziałem zadań pomiędzy państwo a gospodarke.

Od strony przedmiotowej w wąskim znaczeniu promocja eksportu to stosowanie przez państwo środków wspomagających konkretne transakcje eksportowe dotyczące m.in.: wsparcia kredytowego, subwencji oraz ulg podatkowych. Natomiast w ujęciu szerokim są to środki zwiększające zdolność przedsiębiorstwa do eksportu poprzez dostarczanie informacji, szkolenia czy doradztwo. Od strony podmiotowej eksport wspierają instytucje państwowe i publiczne wśród których możemy wyróżnić: regionalne izby gospodarcze (przemysłowo-handlowe), towarzystwa kredytów eksportowych, wystaw i targów oraz w części działające w imieniu i na zlecenie państwa, przedsiębiorstwa prywatne, czego przykładem jest spółka ubezpieczeń kredytowych Hermes S.A. W krajach członkowskich UE w roli wspierającej eksport występują również organy UE (Olszyński, 2017, ss. 122–123). J. Olszyński wskazuje, że państwowe wspieranie eksportu w Niemczech można podzielić na 3 fazy (Olszyński, 2017, s. 123):

- faza 1 – władze wraz z odpowiednimi organami podejmują działania skierowane na „budowanie świadomości eksportowej”. Głównym celem jest zapewnianie odpowiedniej informacji oraz powodów zachęcających do zagranicznej ekspansji przedsiębiorstw;
- faza 2 – głównym zadaniem jest wspieranie marketingu eksportowego przedsiębiorstw, dzięki ułatwieniom i uproszczeniom nawiązywania kontaktów, zarówno z kupującym, jak i sprzedającym;
- faza 3 – następuje egzekucja kontraktów eksportowych, wspomaganie promocyjne obejmuje finansowanie i ubezpieczenie ryzyka.

Niemiecki system wspierania eksportu obejmuje trzy filary: filar polityczno-dyplomatyczny, filar obejmujący izby przemysłowo-handlowe oraz filar trzeci: Germany Trade & Invest (GTAI). Na poziomie polityczno-dyplomatycznym zadaniami z zakresu promocji eksportu zajmuje się niemal większość ministerstw rządu federalnego, w tym bezpośrednio: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki i Energii, Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz

Ministerstwo Żywności i Rolnictwa⁵, gdzie zostały utworzone specjalne departamenty, w których zatrudniono ekspertów z danych dziedzin, zajmujących się kwestiami wspierania gospodarki eksportowej. Oprócz podejmowania inicjatyw w sprawach konkretnych przepisów, w trybie wykonawczym podejmują również działania w zakresie utworzenia odpowiednich instytucji, czy stworzenia rzeczowych strategii i planów dotyczących promocji eksportu. Wybrane rządowe programy wsparcia eksportu prezentuje tabela 2.

Tabela 2: Wybrane rządowe programy wsparcia eksportu

Nazwa programu	Zakres wsparcia
Program dostępu do rynku dla MŚP – <i>Das Markterschließungsprogramm (MEP)</i>	kierowany jest do małych i średnich przedsiębiorstw we wszystkich sektorach i oferuje dodatkowe priorytety w zakresie finansowania w kluczowych przyszłych obszarach technologii środowiskowych, ekonomiki zdrowia oraz technologii i usług związanych z bezpieczeństwem obywatelskim
Pomoc <i>de minimis</i>	finansowe wsparcie publiczne dla małych i średnich przedsiębiorców – nie podlegające notyfikacji – przeznaczone na promocję produktów i usług lub nawiązanie kontaktów handlowych
Program targów zagranicznych <i>Auslandsmesseprogramm</i>	rząd federalny przejmuje część kosztów wystawy zbiorowej, aby ułatwić małym i średnim przedsiębiorstwom uczestnictwo w targach zagranicznych i tym samym otworzyć nowe rynki eksportowe.
Gwarancje kredytów eksportowych (pokrywa Hermes S.A.) i gwarancje inwestycyjne	gwarancje udzielane kredytom eksportowym przez rząd federalny chronią eksporterów i banki przed ekonomicznie i politycznie wywołanymi stratami z tytułu transakcji zagranicznych; Na żądanie rząd federalny udziela również gwarancji na inwestycje za granicą w celu zabezpieczenia ryzyka politycznego. Warunkiem jest, że dane przedsiębiorstwo ma siedzibę w Niemczech i że inwestycje w zainteresowanych krajach cieszą się wystarczającą ochroną prawną.
Gwarancje na niezabezpieczone pożyczki finansowe	są integralną częścią strategii towarowej rządu federalnego. Zabezpieczają kredyty od niemieckich banków (i pod pewnymi warunkami również od banków zagranicznych) w przypadku projektów towarowych w związku z ryzykiem niewypłacalności ekonomicznej i politycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki i Energii: <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/aussenwirtschaftsfoerderung.html>. (dostęp 13.11.2018).

Drugi filar stanowią Zagraniczne bilateralne Izby Handlu Zagranicznego (AHK) lub wspólne delegatury czy przedstawicielstwa gospodarki niemieckiej tworzone przez Zrzeszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych (DIHK). Delegatury lub przedstawicielstwa tworzone są na ogół w krajach o nieustabilizowanej gospodarce rynkowej, budujących dopiero gospodarkę rynkową, by w miarę stabilizacji

⁵ Promocją gospodarczą pośrednio zajmują się następujące ministerstwa: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej oraz Ministerstwo Edukacji i Badań.

mechanizmów rynkowych, inicjować powstanie izby. Finansowanie pochodzi z dochodów własnych, określanych w przypadku izb ich statutem oraz dotacji Federalnego Ministerstwa Gospodarki (ok. 35 mln EUR rocznie). Funkcjonują one w oparciu o prawo izbowe państwa, na terenie którego mają swoją siedzibę. AHK mają trzy główne funkcje: oficjalnie reprezentować niemiecki przemysł i handel; służyć interesom organizacji członkowskich oraz świadczyć usługi dla firm. W związku z tym izby przygotowują analizy gospodarcze, doradzają w sprawach projektów oraz udzielają podstawowych informacji w kwestiach prawnych i podatkowych.

Trzeci filar to GTAI, która jest instytucją federalną z siedzibą w Berlinie i funkcjonuje jako sp. z o.o. (100% udziałów federacji). Powstała ona 1.01.2009 roku wskutek połączenia dwóch innych federalnych instytucji informacji i wsparcia: Invest in Germany GmbH oraz Federalnej Agencji Handlu Zagranicznego. Nadzór merytoryczny nad GTAI sprawuje Federalny Minister Gospodarki poprzez Przewodniczącego Rady Nadzorczej będącego jednocześnie Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Gospodarki. Głównymi zadaniami tej instytucji jest: promocja eksportu, doradztwo dla inwestorów, marketing Niemiec jako lokalizacji biznesowej. GTAI współpracuje ściśle z Niemieckimi Bilateralnymi Izbami Handlu Zagranicznego. Z ramienia Federalnego Ministerstwa Gospodarki GTAI nadzoruje i koordynuje zintegrowaną w 2012 r. (70 różnych instytucji, organizacji i sieci) internetową platformę informacyjną handlu zagranicznego i inwestycji: www.ixpos.de.

W Niemczech federalne władze ministerialne tworzą i wykorzystują liczne instrumenty by wesprzeć działania eksportowe przedsiębiorstw. Przykłady takich instrumentów zawiera tabela 3..

Tabela 3: Instrumenty wspierania internacjonalizacji niemieckich przedsiębiorstw

Rodzaj wsparcia	Instrumenty
Wsparcie finansowe	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): – największa spółka KfW IPEX-Bank, prowadzi działalność w zakresie finansowania projektów i przedsiębiorstw związanych z eksportem niemieckim lub europejskim ⁶ oraz promuje inwestycje zagraniczne w Niemczech, – spółka zależna KfW – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) – udzielanie pożyczek prywatnym przedsiębiorstwom inwestującym w krajach rozwijających się, – Ausfuhr Kredit Gesellschaft (AKA) – wyspecjalizowany bank do spraw finansowania międzynarodowego handlu ⁷ – udziela kredytów i pożyczek.

⁶ Kreditanstalt für Wiederaufbau IPEX-Bank, *About KfW IPEX-Bank – the original export bank*, <http://www.kfw-ipex-bank.de/International-financing/KfW-IPEX-Bank/About-KfW-IPEX-Bank/> (dostęp 13.11.2018).

⁷ Ausfuhr Kredit Gesellschaft, *AKA at glance*, <http://www.akabank.de/en/about-us/> (dostęp 13.11.2018).

Rodzaj wsparcia	Instrumenty
	<ul style="list-style-type: none"> - Euler-Hermes – ubezpieczenia kredytu kupieckiego, ubezpieczenia poręczeń przedsiębiorstw, a także w imieniu Republiki Federalnej Niemiec przetwarza państwowe gwarancje kredytów eksportowych.
Wsparcie promocyjno-marketingowe	<ul style="list-style-type: none"> - działalność promocyjna niemieckich przedstawicielstw dyplomatycznych i handlowych, - program promocji niemieckiej gospodarki, - branżowe programy promocji, - badania wizerunkowe Niemiec, - udział w kluczowych wydarzeniach promocyjnych na świecie, - publikacje i materiały promocyjne, - dofinansowanie działań promocyjnych i certyfikatów, - dofinansowanie kosztów udziału w targach, wystawach, i misjach gospodarczych za granicą, - organizacja misji gospodarczych, - tworzenie kampanii promocyjnych i medialnych w trakcie wprowadzenia produktów na rynek, - zagraniczne kampanie lokalizacji biznesu pod hasłem „Germany. Smart-up your business”. Jej zadaniem jest uświadomienie odbiorcom innowacyjności i wydajności Niemiec jako lokalizacji prowadzenia działalności biznesowej (GTAI), - Niemieckie Centra Przemysłowo – Handlowe (DIHZ) – „Domy Niemieckiej Gospodarki”, są inicjatywą 2 banków landowych z Badenii-Wirtembergii i Landesbank Bayern jako nowoczesne biurowce dla instytucji promocji niemieckiej gospodarki i niemieckich przedsiębiorstw.
Wsparcie informacyjne i doradcze	<ul style="list-style-type: none"> - analizy, raporty, poradniki dotyczące poszczególnych rynków, - szkolenia dla niemieckich i zagranicznych firm, - landowe agencje inwestycji zagranicznych np. Invest in Bavaria, Berlin Partner czy NRW.Invest. – doradztwo, szkolenia, pomoc zagranicznych przedstawicielstw landów, a także wsparcie finansowe, - internetowa platforma informacyjna handlu zagranicznego i inwestycji: www.ixpos.de – Portal jest dla przedsiębiorstw międzynarodowych głównym punktem kontaktów z rynkiem niemieckim oraz bezpłatną internetową giełdą kooperacyjną, z której usług korzystają także licznie firmy polskie. Giełda jest także źródłem danych adresowych firm poszukujących partnerów do różnego rodzaju współpracy gospodarczej., - weryfikacja partnerów biznesowych, - informacje o programach dotacji i warunkach uczestnictwa, - system usług doradczych dla przedsiębiorców, - portale internetowe: Portal Twoja Europa (instrument Komisji Europejskiej) praktyczny przewodnik dla obywateli i przedsiębiorstw na temat ich praw i szans w UE; SOLVIT – bezpłatny i nieformalny system, który pośredniczy w rozwiązywaniu konkretnie zaistniałych problemów – sporów z administracją publiczną innego państwa członkowskiego UE (oraz Norwegii, Lichtensteinu i Islandii), powstałych w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa UE; Enterprise Europe Network (powołana przez Komisję Europejską) – sieć wspierająca małe i średnie przedsiębiorstwa w internacjonalizacji, - listy potencjalnych partnerów z wybranego rynku lub branży, - informator o aktualnych wydarzeniach targowo-wystawienniczych w danej branży.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronie GTAI: <http://germany.trade.gov.pl>.

5. System wspierania eksportu w Polsce

Podstawy funkcjonującego w Polsce systemu wspierania eksportu powstały w połowie lat 90. XX wieku. W kolejnych latach stosowane w jego ramach rozwiązania ulegały zmianom i korektom, związanym z międzynarodowymi zobowiązaniami traktatowymi Polski (uzyskaniem członkostwa w WTO, OECD i UE), wykorzystaniem środków unijnych do finansowania działań promocyjnych, a także dostosowywaniem instrumentarium do zamieniających się warunków i potrzeb eksporterów.

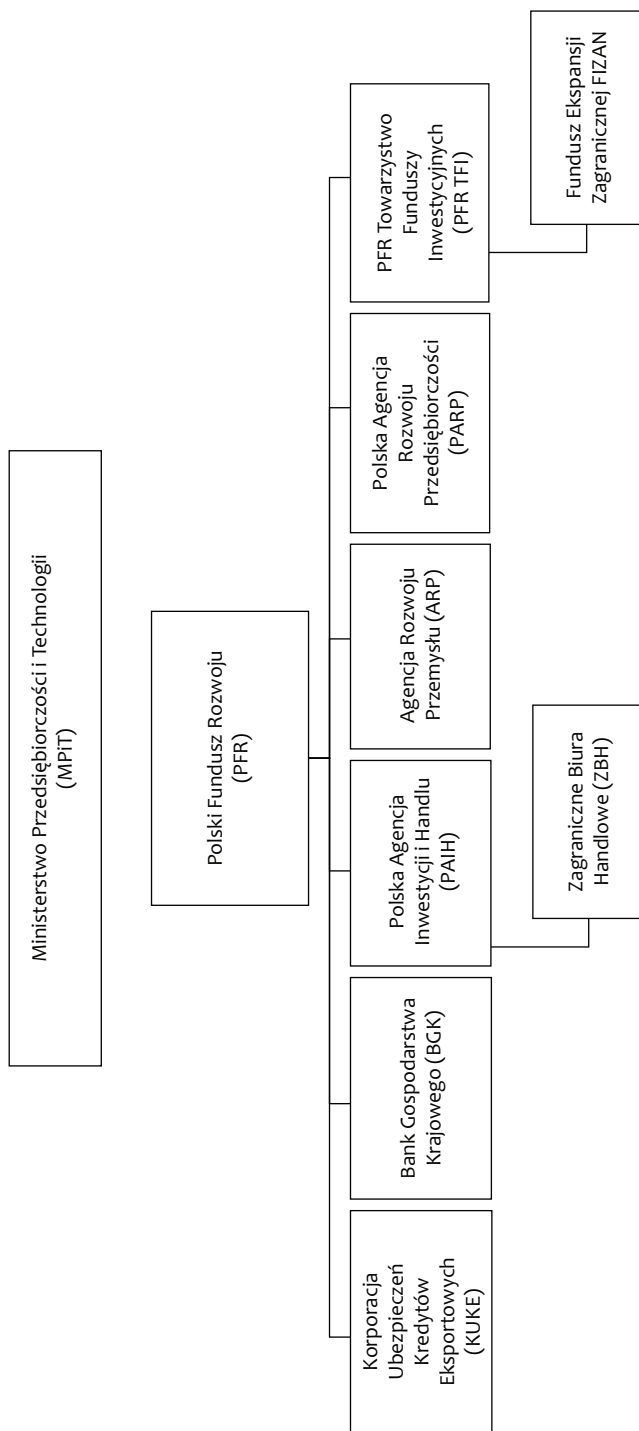
Obecnie trwa całkowita przebudowa systemu wspierania eksporterów wynikająca z realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* – strategicznego dokumentu określającego cele rozwojowe Polski w perspektywie średniookresowej oraz instrumenty wdrożeniowe. Działania na rzecz rozwoju eksportu ujęte zostały w obszarze: *Ekspansja zagraniczna* w ramach celu szczegółowego – *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjna* (Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, 2017, s. 145)

Aktualna struktura instytucjonalna wsparcia eksporterów przez państwo składa się z 3 szczebli (patrz schemat 1.). Pierwszy szczebel to poziom ministerstwa: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT), w którego gestii jest udział w tworzeniu wspólnej polityki handlowej UE, intensyfikacja kontaktów gospodarczych z krajami pozaeuropejskimi, oraz współpraca gospodarcza w ramach organizacji międzynarodowych. Cele te realizowane są m.in.: w ramach rządowych programów wsparcia eksportu (tabela 4.).

Drugi szczebel zajmuje Polski Funduszu Rozwoju (PFR), który zajmuje się tworzeniem praktycznych rozwiązań dla rozwoju handlu i inwestycji zagranicznych, a przede wszystkim koordynacją dostępnych instrumentów finansowego i pozafinansowego wsparcia eksporterów. Koordynuje działania instytucji tworzących z nim Grupę PFR, które stanowią trzeci szczebel instytucjonalnej struktury wsparcia eksporterów. Dysponują one wieloma instrumentami, dzięki którym zapewniają finansowanie obrotowe i inwestycyjne dla eksporterów, ubezpieczenia, dotacje na opracowanie i wdrożenie strategii internacjonalizacji, promocję produktów i firm, a także zaawansowaną informację gospodarczą i doradztwo. Wśród tych instytucji jest:

- Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) – państwowy bank rozwoju, którego misją jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz sektora publicznego w realizacji jego zadań,
- Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) – instytucja ubezpieczająca transakcje handlowe i oferująca gwarancje oraz usługi faktoringowe;

Schemat 1: Instytucjonalny system wspierania eksportu w Polsce



Źródło: opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych resortów zaangażowanych w realizację polityki eksportowej oraz *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020*.

Tabela 4: Rządowe programy wsparcia eksportu

Nazwa programu	Zakres wsparcia
Finansowe Wsparcie Eksportu	kredyty z ochroną ubezpieczeniową KUKE dla: zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków oraz polskich eksporterów na realizację kontraktów eksportowych, wykup wierzytelności, dyskontowanie należności z akredytyw
Pomoc de minimis	finansowe wsparcie publiczne dla małych i średnich przedsiębiorców – nie podlegające notyfikacji – przeznaczone na promocję produktów i usług lub nawiązanie kontaktów handlowych
Program DOKE	system dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytów eksportowych (średnio- i długoterminowych o stałych stopach procentowych – obsługiwany przez BGK, kredyty mogą być udzielane nabywcom przez banki krajowe, banki zagraniczne lub międzynarodowe organizacje finansowe.
Marka Polskiej Gospodarki (MPG)	udostępnianie znaku MPG w celu promowania polskich produktów i polskich przedsiębiorców za granicą; z programu może skorzystać każdy przedsiębiorca po złożeniu wniosku o użyczenie znaku,
Promocji na rynkach perspektywicznych	program wspierający promocję polskich firm na rynkach pozaunijnych – posiadające duży potencjał importowy, takie jak: Algieria, Indie, Iran, Meksyk, Wietnam.
Branżowe Programy Promocji	działania kierowane na rynki pozaunijne, promujące produkty takich branż, jak: biotechnologia i farmaceutyka, budowa i wykańczanie budowli, części samochodowe i lotnicze, IT/ICT, jachty i łodzie, kosmetyki, maszyny i urządzenia, meble, moda polska, polskie specjalności żywnościowe, sprzęt medyczny, usługi prozdrowotne.
Program “GO”	programy stymulujące rozwój współpracy pomiędzy polskimi i zagranicznymi przedsiębiorstwami, m.in.: Go China, Go Africa, Go Arctic, Go Iran, Go India, Go ASEAN, prowadzone przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju we współpracy z innymi agendami rządowymi, a także izbami gospodarczymi.
Polskie Mosty Technologiczne	wsparcie w procesie internacjonalizacji firm poprzez zaoferowanie im wysokiej jakości usług doradczo – szkoleniowych celem wypracowania strategii ekspansji produktu/usługi/technologii na konkretny rynek zagraniczny, skierowany do innowacyjnych przedsiębiorstw charakteryzujących się szybką dynamiką wzrostu, mających potencjał do internacjonalizacji i działających w obszarze innowacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych podmiotów koordynujących poszczególne programy.

jako jedyna ma prawo oferowania ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa,

- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) – zaangażowana w realizację krajowych i międzynarodowych przedsięwzięć, finansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE, budżetu państwa oraz programów wieloletnich Komisji Europejskiej,

- PFR Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych (PFR TFI) – specjalizuje się w tworzeniu i zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi zamkniętymi; Fundusz Ekspansji Zagranicznej Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych (FEZ FIZ AN) – fundusz wspiera ekspansję zagraniczną poprzez inwestowanie w zagraniczne podmioty należące do polskich spółek; może udzielić pożyczki zagranicznej spółce zależnej polskiej firmy (pożyczka może być zabezpieczona wyłącznie aktywami zagranicznej spółki, bez regresu do polskiej firmy),
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH) – wspiera w pokonywaniu procedur administracyjnych, znalezieniu odpowiedniej lokalizacji, wiarygodnych partnerów oraz dostawców; udziela wsparcia przedsiębiorcom na rynkach docelowych poprzez Zagraniczne Biura Handlowe (ZBH) – oferują one szeroki zakres obsługi, od analizy rynku i wiarygodności potencjalnego kontrahenta, przez inicjowanie pierwszych rozmów po organizację stoisk targowych i misji biznesowych,
- Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (ARP) – spółka Skarbu Państwa; wspiera przedsiębiorstwa w prowadzeniu i rozwijaniu działalności, a także w realizacji procesów restrukturyzacji.

Wszystkie te instytucje dysponują szeregiem instrumentów wsparcia eksportu – finansowych, promocyjno-marketingowych, informacyjnych, doradczych (tabela 5.).

Tabela 5: Instrumenty wspierania internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw

Rodzaj wsparcia	Instrumenty
Wsparcie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> – kredyty eksportowe (BGK), – factoring (KUKE) – dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych (DOKE), – kredyty rządowe na warunkach komercyjnych, – kredyty udzielane na zasadach preferencyjnych w formie tzw. pomocy wiązanej (tied aid), – finansowanie operacji dokumentowych (akredytywa, inkaso), – ubezpieczenia należności, w tym pakiet: na start, na rozwój, na trudne rynki i na pojedynczy kontrakt (KUKE), – gwarancje, m.in.: gwarancje kontraktowe, gwarancje zapłaty wadium, gwarancja spłaty kredytu krótkoterminowego, gwarancja należytego wykonania kontraktu, gwarancja zwrotu zaliczki, gwarancja usunięcia wad i usterek (KUKE), – ubezpieczenie inwestycji za granicą (KUKE), – poręczenia kredytowe z funduszy poręczeniowych z udziałem instytucji państwowych, – pożyczki i finansowanie przejęcia, tworzenia lub dalszego rozwoju zagranicznej spółki zależnej od polskiej firmy – Funduszu Ekspansji Zagranicznej (PFR TFI)⁸

⁸ FIZ PFR TFI może wspólnie z polską firmą finansować Fundusz zawsze jest udziałowcem mniejszościowym i pozostawia zarządzanie zagranicznym projektem w rękach polskiej firmy;

Rodzaj wsparcia	Instrumenty
Wsparcie promocyjno-marketingowe	<ul style="list-style-type: none"> – działalność promocyjna polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i handlowych, – program promocji polskiej gospodarki, – branżowe programy promocji, – badania wizerunkowe Polski, – udział w kluczowych wydarzeniach promocyjnych na świecie, – publikacje i materiały promocyjne, – dofinansowanie działań promocyjnych i certyfikatów, – dofinansowanie kosztów udziału w targach, wystawach, i misjach gospodarczych za granicą, – organizacja misji gospodarczych, – tworzeniu kampanii promocyjnych i medialnych w trakcie wprowadzenia produktów na rynek, – internetowy portal promocji eksportu – Portal Promocji Eksportu (PPE) trade.gov.pl, – regionalne ośrodki rozwoju i promocji eksportu
Wsparcie informacyjne i doradcze	<ul style="list-style-type: none"> – analizy, raporty, poradniki dotyczące poszczególnych rynków, – szkolenia dla polskich i zagranicznych firm, – weryfikacja partnerów biznesowych, – informacje o programach dotacji i warunkach uczestnictwa, – system usług doradczych dla przedsiębiorców, – listy potencjalnych partnerów z wybranego rynku lub branży, – informator o aktualnych wydarzeniach targowo-wystawienniczych w danej branży, – <i>Informator Ekonomiczny MSZ</i> – kompendium wiedzy o sytuacji makroekonomicznej oraz systemowych i prawno-instytucjonalnych uwarunkowaniach współpracy z partnerami gospodarczymi w poszczególnych krajach

Źródło: opracowanie na podstawie: Bartczak, A., 2016, ss. 4–10; Kulińska-Sadłocha, E., 2012, ss. 169–183, Nikołańczuk, A., 2009, ss. 35–51 oraz informacji zawartych na stronach internetowych podmiotów wspierających eksporterów, Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, DZ.U. z dnia 3 sierpnia 2017 roku, poz. 1491.

Realizowana polityka eksportowa koncentruje się na wsparciu branż stanowiących ważną pozycję eksportową kraju oraz na sektorach, które mogą w przyszłości decydować o pozycji konkurencyjnej Polski w świecie. Należy też zauważyć, że w przypadku wsparcia finansowego szczególnego znaczenia nabiera *Kryterium Polskości*, którego spełnienie jest warunkiem koniecznym otrzymania niektórych form wsparcia finansowego⁹.

inwestować zarówno w krajach UE, jak i poza nią – w krajach rozwijających się i wysokiego ryzyka, w prawie wszystkich sektorach, nie tylko w spółki produkcyjne, ale też dystrybucyjne i usługowe; nabywać istniejące lub obejmować nowe udziały zagranicznych spółek realizujących projekt ekspansji polskiej firmy. Po osiągnięciu przez zagraniczną spółkę zależną zakładanych rezultatów Fundusz odsprzedaje swoje udziały polskiej firmie na warunkach rynkowych.

⁹ Polskie produkty i usługi to takie, gdzie udział składników pochodzenia zagranicznego nie przekracza określonego w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2014 r. proggu procentowego w przychodzie netto z realizacji kontraktu. Próg procentowy został określony w zależności od terminu płatności określonego w kontrakcie i wynosi: maksymalnie 70% – dla transakcji z terminem

Eksporтеры – oprócz instytucjonalnego wsparcia ze strony państwa – mogą liczyć na finansowe wsparcie ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych (głównie małe i średnie przedsiębiorstwa), a także na wsparcie merytoryczne (informacyjne, promocyjne, organizacyjne, koncepcyjne) ze strony izb i stowarzyszeń handlowych, czy gospodarczych. W Polsce są to:

- Stowarzyszenie Eksporterów Polskich (SEP) – organizacją, w której zrzeszeni są polscy ekspertery z całej Polski i wszystkich branż; aktywnie wspiera realizację polityki proinnowacyjnego i proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej oraz jej międzynarodowej konkurencyjności,
- Krajowa Izba Gospodarcza (KIG) – łączy ponad 150 organizacji biznesowych (izby branżowe, rzemieślnicze, regionalne), prowadzi współpracę z rządem oraz agencjami rządowymi w ramach realizacji projektów międzynarodowych,
- Polska Izba Gospodarcza Importerów, Eksporterów i Kooperacji (PIGIEK) – oferuje pomoc w rozwijaniu kontaktów handlowych w kraju i za granicą,
- portale internetowe: Portal Twoja Europa (instrument Komisji Europejskiej) praktyczny przewodnik dla obywateli i przedsiębiorstw na temat ich praw i szans w UE; SOLVIT – bezpłatny i nieformalny system, który pośredniczy w rozwiązywaniu konkretnie zaistniałych problemów – sporów z administracją publiczną innego państwa członkowskiego UE (oraz Norwegii, Lichtensteinu i Islandii), powstałych w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa UE; *Enterprise Europe Network* (powołana przez Komisję Europejską) – sieć wspierająca małe i średnie przedsiębiorstwa w internacjonalizacji.

Podstawowymi narzędziami polityki proeksportowej są finansowe i pozafinansowe instrumenty bezpośredniego wspierania eksportu. Przy czym należy zauważyć, że swoboda w zakresie tworzenia i wykorzystania finansowych instrumentów wspierania eksportu jest ograniczona unijnymi regulacjami¹⁰. Mają one na celu zapewnienie kredytowania eksportu, nie zakłócającego konkurencji i mobilizującego eksporterów, aby konkurowali ceną i jakością produktów, a nie warunkami finansowania. Nie ulega wątpliwości, że realizacja interesów eksporterów zależy w dużej mierze od aktywności krajowych instytucji i organizacji wspierających wymianę międzynarodową. I wprawdzie nowa struktura wsparcia eksportu w Polsce jest

płatności poniżej 2 lat, maksymalnie 60% – dla transakcji z terminem płatności 2 lata i więcej. Dla pewnych branż przewidziano wyjątki i tak: maksymalnie 90% – usługi budowlane, maksymalnie 80% – urządzenia elektronicznej techniki obliczeniowej, wyroby przemysłu elektrotechnicznego, elektronicznego i teletechnicznego, statki powietrzne, statki morskie i żegluga śródlądowej

¹⁰ Oficjalne wsparcie eksportu przy wykorzystaniu instrumentów finansowych regulują zasady przyjęte przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Konsensus OECD) i inkorporowane następnie do prawa wspólnotowego.

jeszcze w trakcie budowy, to należy zauważyć, że dokonywane zmiany porządkują wcześniej rozproszone i często dublowane kompetencje instytucji, tworzą spójny system informacyjny wsparcia dla eksporterów, a poprzez tworzenie Zagranicznych Biur Handlowych (docelowo w 70 miastach na świecie), polskie przedsiębiorstwa otrzymują wsparcie na rynkach zagranicznych.

6. Podsumowanie

Z chwilą przystąpienia do UE, Polska przyjęła instrumenty i zasady WPH, które wpłynęły na wymianę handlową zarówno z krajami członkowskimi UE, jak i pozaunijnymi. Przy czym należy zauważyć, że już przed akcesją do UE, Polska była członkiem WTO i formalnie uwzględniała w krajowej polityce handlowej normy i standardy światowe. Wzajemne i pełne otwarcie rynków unijnych najbardziej odczuły przedsiębiorstwa, w szczególności z grupy MSS. Trudno było im podjąć konkurencję z firmami zachodnimi o bardzo długich tradycjach handlowych, które królowały na rynkach poszczególnych państw europejskich. Konieczne stało się gruntowne usprawnienie istniejącego systemu wsparcia eksportu, a to wymagało większego zaangażowania finansowego i merytorycznego ze strony Państwa. Pomocne w tym zakresie okazały się środki z unijnych funduszy strukturalnych, a także wsparcie merytoryczne instytucji unijnych. I mimo, że instrumentarium wspierania eksportu nie odbiegało od standardów krajów rozwiniętych (w tym Niemiec), przez wiele lat nie udawało się zbudować w Polsce skutecznego systemu instytucjonalno-organizacyjnego. Niski poziom internacjonalizacji przedsiębiorstw wspierało wiele różnych instytucji, przy jednoczesnym braku instytucji, która koordynowałaby całość działań. A jak pokazuje niemieckie doświadczenie - warunkiem powstania skutecznego systemu wsparcia eksportu jest nie tylko ścisła współpraca wszystkich instytucji i organizacji, lecz także współpraca tych instytucji ze środowiskiem eksporterów. Pozwala to na uwzględnienie ich potrzeb i postulatów w polityce proeksportowej państwa. I wprawdzie w Polsce zaczęto wprowadzać już stosowne zmiany, to jednak doświadczenie Polski w zakresie efektywnego wspierania eksportu w porównaniu z doświadczeniami Niemiec jest niewielkie.

Różne są również oczekiwania przedsiębiorców, co zakresu i rodzaju wsparcia. Polskie przedsiębiorstwa w dalszym ciągu starają się wchodzić na rynki międzynarodowe i budować swoją pozycję. Dla nich ważne jest wsparcie finansowe i promocyjne. Natomiast przedsiębiorstwa niemieckie mają już ugruntowane pozycje na rynkach zagranicznych i w związku z tym inne oczekiwania, np. ograniczenia biurokracji, zatorów płatniczych, zmniejszenia uciążliwości procedur kontrolnych

itp. Różne uwarunkowania wewnętrzne, a także zewnętrzne wymagają różnych rozwiązań, a te z kolei prowadzą do różnych efektów. Należy zauważyć, że działania proeksportowe w Polsce są skupione na wypromowaniu firm – marek narodowych. Natomiast Niemcy mają to już za sobą.

Mając jednak na uwadze strukturę organizacyjną instytucjonalnego wsparcia eksportu, widoczne jest dużo podobieństwo. Jest bardzo prawdopodobne, że tworząc nowy polski system wsparcia eksportu, wzorowano się na rozwiązaniach niemieckich. I tak chociażby organizacja i działalność Grupy PFR wyraźnie czerpie z doświadczeń niemieckiej Grupy KfW. W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* odnajdujemy sugestię, że PFR jako platforma usług finansowych i obrachunkowych dysponuje narzędziami na wzór instytucji rozwojowych m.in. w Niemczech, Francji, Włoszech, Kanadzie i Korei Południowej (SOR, 2017, s. 123). Natomiast wśród innych instytucji spore podobieństwo w zakresie sprawowanych funkcji i realizowanych zadań wykazują niemiecka GTAI z polską PAIH oraz niemieckie AHK odpowiednio z polskimi ZBH.

Z dokonanego porównania wynika, że polska i niemiecka instytucjonalna struktura wsparcia eksportu jest bardzo podobna, dysponuje podobnymi instrumentami, jednak efekty ich działania są zróżnicowane z uwagi na okres doświadczenia, oczekiwania eksporterów oraz warunki funkcjonowania.

Ważna jest ściślejsza współpraca polskich eksporterów, która umożliwiłaby dzielenie się doświadczeniami, a w konsekwencji prowadziłaby do efektywniejszego działania poszczególnych firm i odnoszenia większych korzyści materialnych.

Wykaz źródeł

- Banach, E., (2014): "Wyzwania dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej", w: E. Pancer-Cybulska, G. Wolska (red.) (2014): *Współczesne problemy ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, *Zeszyt Naukowy*, nr 8, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ss. 9–10.
- Bartczak, A. (2016): *Instytucje pomocne w procesie internacjonalizacji*, PARP, Warszawa 2016, ss. 4–10.
- Cieślik, A., Michałek, J., Michałek, A. (2014): "Charakterystyka firm a ich zaangażowanie w działalność eksportową. Badanie dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej", w: E. Pancer-Cybulska, G. Wolska (red.) (2014): *Współczesne problemy ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, *Zeszyt Naukowy*, nr 8, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ss. 32–33.
- Główny Urząd Statystyczny, (2018): *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego (Yearbook Trade of Foreign Statistics of Poland)*, Warszawa.

- Helios, J., Jedlecka, W. (2006): "Ochrona przed nadmiernym importem oraz eliminacja barier w eksporcie", *Prawo i Podatki Unii Europejskiej w Praktyce*, 2006, nr 11, ss. 14–19.
- Kołodziejczyk, K. (2016): "Handel jako kluczowy instrument polityki rozwojowej Unii Europejskiej", *Studia Europejskie*, 2016 nr 1, ss. 59–66.
- Kulińska-Sadłocha, E. (2012): Faktoring i forfaiting jako źródło finansowania transakcji handlu zagranicznego, w: A. Janc, K. Waliszewski (red.) (2012): *Ryzyko w działalności gospodarczej: Finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw w okresie zagrożenia kryzysem*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań, ss. 169–183.
- Malkowska, A., Malkowski, A. (2014): "Liberalizacja wymiany handlowej w kontekście procesów globalizacji gospodarki światowej", w: E. Pancer-Cybulska, G. Wolska (red.) (2014): *Współczesne problemy ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, *Zeszyt Naukowy*, nr 8, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ss. 136–140.
- Mazur, G. (2017): *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2017, ss. 40–45.
- Młynarzewska-Borowiec, I. (2014): "Otwartość gospodarek a zjawisko konwergencji realnej na przykładzie krajów członkowskich Unii Europejskiej", w: E. Pancer-Cybulska, G. Wolska (red.) (2014): *Współczesne problemy ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, *Zeszyt Naukowy*, nr 8, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ss. 87–96.
- Nikołajczuk, A. (2009): "Polski system wspierania eksportu, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów finansowych", *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej*, Warszawa.
- Olszyński J., Trójfilarowy system instytucjonalnego wspierania eksportu w Niemczech, w: J. Olszyński, E. Sońta-Drażkowska (red.) (2017): *Wybrane aspekty polsko-niemieckich stosunków gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, ss. 122–123.
- PARP, (2014): *Ewaluacja potencjału eksportowego przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- Sporek, T. (2006): "Perspektywy rozwoju handlu zagranicznego Polski po włączeniu w strukturę Wspólnot Europejskich", *Studia Europejskie*, 2006, nr 1, ss. 122–124.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020*, (2016): <http://www.miiir.gov.pl/media/48672/SOR.pdf> została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., Warszawa.
- Śledziewska, K. (2015): "Ocena zmiany konkurencyjności eksportu państw UE po kryzysie 2008/2009", *Materiały i Studia* nr 316, NBP, Warszawa, s. 38.
- Tereszczuk, M. (2016): "Instrumenty polityki handlowej Unii Europejskiej a polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi", w: *Ekonomia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Zeszyt Naukowy* nr 449, Wrocław 2016, ss. 630–631.
- Wróbel, A. (2011): "Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski", *Studia Europejskie*, 2011, nr 4, ss. 37–38.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau IPEX-Bank, *About KfW IPEX-Bank – the original export bank*, <http://www.kfw-ipex-bank.de/International-financing/KfW-IPEX-Bank/About-KfW-IPEX-Bank/> (dostęp 13.11.2018).
- Ausführ Kredit Gesellschaft, *AKA at glance*, <http://www.akabank.de/en/about-us/> (dostęp 13.11.2018).