

15 LAT WSPÓLNEGO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ:

OSIĄGNIĘCIA I AKTUALNE WYZWANIA
DLA POLSKIEJ I NIEMIECKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ

15 JAHRE GEMEINSAM IN DER EUROPÄISCHEN UNION:

ERRUNGENSCHAFTEN UND GEGENWÄRTIGE
HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE POLNISCHE
UND DEUTSCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Redakcja naukowa
Jürgen Wandel **Katarzyna Kamińska**

15 LAT WSPÓLNEGO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ:

OSIĄGNIĘCIA I AKTUALNE WYZWANIA
DLA POLSKIEJ I NIEMIECKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ

15 JAHRE GEMEINSAM IN DER EUROPÄISCHEN UNION:

ERRUNGENSCHAFTEN UND GEGENWÄRTIGE
HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE POLNISCHE
UND DEUTSCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK



Diese Publikation entstand im Rahmen des Projektes
„15 Jahre gemeinsam in der EU: Errungenschaften
und aktuelle Herausforderungen für die
Wirtschaftspolitik in Deutschland und Polen“
in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Recenzje

Ilona Romiszewska

Michał Moszyński

Redakcja językowa angielska i niemiecka

Jürgen Wandel

Redakcja językowa polska

Katarzyna Kamińska

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2020
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-8030-362-1

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

Ad Depositum

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

Zamówienie 39/V/20

SPIS TREŚCI

INHALTSÜBERSICHT

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

1

ROZWÓJ W ZAKRESIE POLITYKI ŁADU ORDNUNGSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN

<i>Bernard Łukańko, Grażyna Zboralska</i> Die wirtschaftsbezogene Rechtsprechung des EuGH betreffend Vorabentscheidungsersuche polnischer Gerichte	17
<i>Piotr Kalka</i> Finansowanie przez państwo prac badawczych i rozwojowych w Polsce i Republice Federalnej Niemiec. Próba porównania	35

2

HANDEL I INWESTYCJE HANDEL UND INVESTITIONEN

<i>Tomasz Salomon</i> Przystąpienie do UE a wizerunek polskiej gospodarki w Niemczech – status kraju partnerskiego jako forma promocji gospodarczej	53
<i>Elżbieta Czarny, Paweł Folfas</i> Polska wymiana towarowa z zagranicą w latach 2004–2017	65
<i>Niklas Becker, Andrzej Cieślak</i> German Direct Investment in Central and Eastern European EU Member States	79

3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ SEKTORPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Hubertus Bardt

**Industrie und Industriepolitik im disruptiven
Umfeld 97**

Honorata Nyga-Łukaszewska

Energy security perspectives: Poland vs Germany 113

Uwe Vollmer

**„Eile mit Weile?“ – Ursachen und Konsequenzen
der Beitrittsmüdigkeit von EU-Mitgliedsstaaten zur
Europäischen Währungsunion und Bankenunion 133**

Ryszard Barczyk, Horst Brezinski

**Tendenzen der geldpolitischen Entwicklungen
in Deutschland und Polen – auf dem Weg zur Integration
oder Desintegration? 151**

Eugeniusz Gostomski, Tomasz Nowosielski

**Restrukturyzacja przemysłu stoczniowego
w Niemczech – lekcje dla Polski 173**

PRZEDMOWA

VORWORT

Am 1. Mai 2004 trat Polen zusammen mit sieben weiteren ostmitteleuropäischen Ländern sowie Malta und Zypern der Europäischen Union (EU) bei. Obwohl sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland schon in den Jahren davor intensiviert hatte, eröffnete der EU-Beitritt Polens vor 15 Jahren eine historisch einmalige Chance, um die beiderseitigen Beziehungen auf eine neue Entwicklungsstufe zu heben und noch stärker gemeinsam von den Vorteilen des Europäischen Integrationsprozesses zu profitieren.

Die Ausgangsbedingungen hierfür waren ausgesprochen gut: Die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl hatte die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union mit Nachdruck unterstützt. Ebenso betrachtete die überwiegende Mehrheit der polnischen Gesellschaft und Politik den EU-Beitritt als einen Zugewinn und folgerichtigen Schritt zur Verankerung des Landes in der westlichen Wirtschafts-, Werte- und Sicherheitsgemeinschaft. Gleichzeitig erwuchs jedoch für die wirtschaftlichen und politischen Akteure der beiden Nachbarländer die Notwendigkeit, ihre Rollen und Positionen in dem sich weiterentwickelnden gemeinsamen Wirtschaftsraum neu auszurichten und zu definieren.

Das im Jahr 2019 begangene 15-jährige Jubiläum des EU-Beitritts Polens gab Anlaß zu einer Bestandsaufnahme nicht nur der bisherigen Errungenschaften, sondern auch der gegenwärtigen Herausforderungen der gemeinsamen EU-Mitgliedschaft für die wirtschaftliche Entwicklung beider Länder und ihrer bilateralen Beziehungen. Diese war Gegenstand eines Forschungsprojektes, das im Jahr 2019 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 Polen durchgeführt wurde. Dessen Ergebnisse wurden am 17.10.2019 auf einer inter-

nationalen Konferenz an der SGH Warsaw School of Economics diskutiert. Die meisten Referenten haben ihre Ideen, die sie in ihren Vorträgen präsentiert haben, zu Artikeln für diesen Sammelband weiterentwickelt.

Der erste Teil des Buches beleuchtet ausgewählte ordnungspolitische Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Entwicklungen und Beziehungen beider Länder. Bernard Łukańko und Grażyna Zboralska untersuchen die Rolle des Europarechts und die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für die heimische und grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit in Polen. Sie zeigen, dass der Rechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof häufig effektiver war als durch die nationalen Gerichte und somit entscheidend zur Rechtssicherheit und Förderung der wirtschaftlichen Freiheit in Polen beiträgt. In dem Zusammenhang diskutieren sie auch den Fall der Fremdwährungskredite in Schweizer Franken, die in Polen in den 2000er Jahren bis zum Ausbruch der Finanzkrise 2008 sehr beliebt waren.

Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist eine Frage, die in Polen und Deutschland gleichermaßen von Bedeutung ist. In diesem Zusammenhang untersucht der Beitrag von Piotr Kalka in einer vergleichenden Analyse die Rolle der Forschungs- und Entwicklungspolitik in beiden Ländern.

Gegenstand des zweiten Teils dieses Sammelbandes ist die grenzüberschreitende Handels- und Investitionstätigkeit seit der EU-Ostererweiterung 2004. In kaum einem anderen Bereich ist die deutsch-polnische Zusammenarbeit enger und erfolgreicher. Die bilateralen Handels- und Investitionsaktivitäten bekamen durch die Vollmitgliedschaft Polens einen neuen Schub und eine neue Qualität. Der EU-Beitritt signalisierte unmißverständlich, dass die beidseitige Zusammenarbeit nicht nur vorübergehender Natur war, sondern Möglichkeiten bot für langfristige Investitionen und dauerhafte Wirtschaftskooperationen. Mittlerweile ist nicht nur Deutschland für Polen zum wichtigsten Handelspartner geworden, sondern auch Polen zu einem Schlüsselpartner für Deutschland. Dies spiegelt sich im bilateralen Handelsvolumen (Im- und Exporte zusammen) wider, das sich von knapp 35 Milliarden Euro 2004 auf 113 Milliarden Euro 2018 ausdehnte. Tomasz Salomon vom polnischen Entwicklungsministerium zeichnet in seinem Beitrag nach, wie sich das Image von Polen hin zu einem dynamischen und verlässlichen Wirtschaftspartner für Deutschland verändert hat und welche Rolle dabei das Instrument interantionaler Messen und Ausstellungen spielt.

Die Artikel von Elżbieta Czarny und Paweł Folfas sowie Andrzej Cieślík und Niklas Becker stellen die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen in den Kontext der anderen ostmitteleuropäischen neuen EU-Mitgliedsländer. Czarny und Folfas beleuchten dabei den polnischen Warenhandel hinsichtlich Länder- und Warengruppen, während Cieślík und Becker die Triebkräfte deutscher ausländischer Direktinvestitionen in Ostmitteleuropa auf der Basis einer Befragung deutscher Unternehmen analysieren, die in der Region

tätig sind. Beide Untersuchungen unterstreichen den herausragenden Stellenwert Polens als Wirtschaftspartner für Deutschland und die positiven Wirkungen der intensivierten Handels- und Investitionsaktivitäten auf die wirtschaftliche Entwicklung Polens.

Der dritte und letzte Teil des Buches richtet den Blick auf Herausforderungen in ausgewählten Politik- und Wirtschaftsbereichen. Hubertus Bardt beleuchtet in seinem Beitrag die Rolle der Industrie für die wirtschaftliche Entwicklung und nimmt dabei die Debatte über das Für und Wider einer speziellen Industriepolitik auf. Sie ist in Deutschland wieder aufgeflammt, nach dem Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier im Februar 2019 die Nationale Industriestrategie 2030 veröffentlicht hatte. Auch in Polens „Strategie für eine Verantwortungsvolle Entwicklung“ aus dem Jahre 2016, die auch als sogenannter Morawiecki-Plan bekannt ist, wird der Industriepolitik eine wichtige Rolle beigemessen für eine angestrebte Reindustrialisierung des Landes. Bardt verweist auf die negativen Erfahrungen mit interventionistischer Industriepolitik in der Vergangenheit. Zum einen fehlt den Politikern das notwendige Wissen, um die Branchen zu identifizieren, die in der Zukunft erfolgreich sein werden. Zum anderen wird für die Unternehmen der Anreiz geschaffen Rent-seeking zu betreiben, d.h. ihre Anstrengungen darauf zu verwenden, um Subventionen vom Staat zu beziehen, anstatt Gewinne auf dem Markt zu erwirtschaften.

Honorata Nyga-Lukaszewska vergleicht in ihrem Artikel die Positionen Polens und Deutschlands im Bereich der Energiesicherheit. Bei diesem Thema bestehen zwischen den beiden Ländern vielleicht die größten Meinungsverschiedenheiten. Dabei beleuchtet sie unter anderem die Rolle Russlands bei der Energieversorgung, die Einstellung zu erneuerbaren Energien sowie die Entwicklung der Energiepreise und CO₂ Emissionen.

Die Artikel von Uwe Vollmer sowie Ryszard Barczyk und Horst Brezinski befassen sich mit der Haltung beider Länder zur geldpolitischen Integration in der EU. Während Deutschland Mitglied der Europäischen Währungsunion ist, erfreut sich in Polen der Beitritt dazu derzeit einer relativ geringen Popularität. Vollmer zeigt, dass für Polen der Beitritt zur Eurozone wegen möglicher hoher finanzieller Kosten unattraktiv erscheint, die dadurch entstehen können, weil das Land mit dem Eintritt in die Währungsunion automatisch auch dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), dem Fiskalpakt und der Bankenunion unterstellt würde – neuen Institutionen, die erst im Zuge der Subprime- und Staatsschuldenkrise geschaffen worden sind.

Barczyk und Brezinski weisen in ihrem Beitrag noch auf zwei weitere Aspekte hin, die einer Integration beider Länder in der Geldpolitik entgegenstehen. Erstens hat sich die geldpolitische Philosophie der Europäischen Zentralbank (EZB) im Zuge der Eurokrise zunehmend von dem Vorbild der Deutschen Bundesbank entfernt, die strikt auf Unabhängigkeit und Geldwertstabilität verpflichtet war. Die Ankündigung der neuen Chefin der EZB, Christine Lagarde, eine „grüne Geldpolitik“ betreiben zu wollen, lassen

eine weitere Abkehr der EZB von ihrem angestammten Betätigungsfeld befruchten. Zweitens würde die verstärkte Kontrolle des polnischen Bankensystems und der nationalen Finanzpolitik durch die EU, die mit einem Beitritt zur Eurozone verbunden wäre, die Umsetzung des Programms der Regierungspartei zur Repolonisierung des Bankensektors erheblich erschweren.

Eugeniusz Gostomski und Tomasz Nowosielski schließlich untersuchen in einer vergleichenden Analyse die Modernisierung der Werftindustrie in den strukturschwachen Küstenregionen beider Länder. Sie ziehen Lehren aus den Erfahrungen der Umstrukturierung der deutschen Werftindustrie für das polnische Pendant. Dabei verweisen sie u.a. auf die positive Rolle privaten Kapitals bei diesem Modernisierungsprozess und plädieren für die vollständige Privatisierung der noch in staatlicher Hand befindlichen polnischen Werften

Insgesamt bietet der vorliegende Sammelband einen vielfältigen Einblick in 15 Jahre gemeinsame EU-Mitgliedschaft von Polen und Deutschland, der zu weiterer Forschung und Diskussion in dem spannenden Feld der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen einlädt.

Unser besonderer Dank gilt allen Autoren der Beiträge, die mit ihrer Expertise dieses Buch ermöglicht haben. Ausdrücklich gedankt sei der Konrad-Adenauer-Stiftung für die finanzielle Unterstützung der Herausgabe dieser Publikation 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 2020

Jürgen Wandel
Katarzyna Kamińska

1 maja 2004 r. Polska wraz z siedmioma innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz Maltą i Cyprzem przystąpiła do Unii Europejskiej (UE). Choć współpraca gospodarcza między Polską a Niemcami w latach wcześniejszych stawała się już coraz bardziej intensywna, to przystąpienie Polski do UE 15 lat temu stało się tą wyjątkową szansą, aby polsko-niemieckie kontakty znalazły się na jeszcze wyższym poziomie i przynosiły korzyści, płynące z procesu integracji europejskiej.

Warunki wyjściowe temu sprzyjały: rząd niemiecki pod przewodnictwem kanclerza Helmuta Kohla zdecydowanie popierał członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Także zdecydowana większość polskiego społeczeństwa i polityki widziała w przystąpieniu Polski do UE korzyści i uznawała je za ważny krok w kierunku zakotwiczenia kraju w zachodnim kręgu gospodarki, wartości i polityki bezpieczeństwa. Jednocześnie jednak dla podmiotów gospodarczych i politycznych obydwu krajów pojawiła się potrzeba reorientacji i ponownego zdefiniowania swoich ról i pozycji w rozwijającym się wspólnym obszarze gospodarczym.

Piętnasta rocznica przystąpienia Polski do UE w 2019 r. była okazją do podsumowania nie tylko dotychczasowych osiągnięć, ale także obecnych wyzwań związanych ze wspólnym członkostwem w UE dla rozwoju gospodarczego obu krajów i ich stosunków dwustronnych. Było to przedmiotem projektu badawczego, który został zrealizowany w 2019 r. w Katedrze Gospodarki Niemieckiej SGH wraz z instytucjami partnerskimi z Polski i Niemiec oraz we współpracy Fundacji Konrada Adenauera w Polsce. Jego wyniki zostały omówione w dniu 17.10.2019 r. na międzynarodowej konferencji, która odbyła się w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Niniejsza monografia zawiera opracowane wykłady i wystąpienia większości prelegentów, które były prezentowane podczas konferencji.

W pierwszej części książki przeanalizowano rozwój wybranych elementów polityki ładu, mających wpływ na rozwój gospodarczy i stosunki między obu krajami. Bernard Łukańko i Grażyna Zboralska badają rolę prawa europejskiego i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla krajowej i transgranicznej działalności gospodarczej w Polsce. Pokazują, że ochrona prawna ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości była często skuteczniejsza niż ochrona ze strony sądów krajowych, co przyczyniało się tym samym w decydujący sposób do bezpieczeństwa prawnego i promowania wolności gospodarczej w Polsce. W tym kontekście autorzy omawiają przypadek

kredytów walutowych we frankach szwajcarskich, które były bardzo popularne w Polsce na początku lat 2000., aż do wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r.

Zapewnienie konkurencyjności przedsiębiorstw jest kwestią o równie istotnym znaczeniu w Polsce i w Niemczech. Temat ten stanowi przedmiot analizy porównawczej Piotra Kalki, o roli polityki badań i rozwoju w obu krajach.

Druga część tej antologii dotyczy transgranicznej działalności handlowej i inwestycyjnej od czasu rozszerzenia UE w 2004 r. Nie ma wręcz żadnej innej dziedziny, w której współpraca polsko-niemiecka byłaby bliższa i bardziej udana. Dwustronna działalność handlowa i inwestycyjna zyskała nowy impuls i nową jakość dzięki pełnemu członkostwu Polski w UE. Przystąpienie do UE bezspornie potwierdziło, iż wzajemna współpraca nie była jedynie zjawiskiem tymczasowym, lecz stwarza możliwości długoterminowych inwestycji i trwałej współpracy gospodarczej. W międzyczasie nie tylko Niemcy stały się najważniejszym partnerem handlowym Polski, ale również Polska stała się kluczowym partnerem dla Niemiec. Znajduje to odzwierciedlenie w wielkości dwustronnej wymiany handlowej (import i eksport razem), która wzrosła z nieco poniżej 35 miliardów euro w 2004 r. do 113 miliardów euro w 2018 r. Tomasz Salomon z polskiego Ministerstwa Rozwoju opisuje w swoim tekście, jak zmienił się wizerunek Polski, która stała się dynamicznym i wiarygodnym partnerem gospodarczym dla Niemiec, i jaką rolę odgrywa instrument międzynarodowych targów i wystaw.

Artykuły Elżbiety Czarny i Pawła Folfasa oraz Andrzeja Cieślaka i Niklasa Beckera umiejscawiają dwustronne relacje gospodarcze w kontekście innych nowych państw członkowskich UE w Europie Środkowo-Wschodniej. Czarny i Folfas zajmują się polskim handlem towarami w odniesieniu do kraju i grup towarowych, a Cieślak i Becker analizują siły napędowe niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowo-Wschodniej na podstawie badania niemieckich firm, które prowadzą działalność tym regionie. Oba opracowania podkreślają wyjątkową pozycję Polski jako partnera gospodarczego Niemiec i pozytywny wpływ, jaki intensyfikacja handlowa i inwestycyjna wywarła na gospodarczy rozwój Polski.

Trzecia i ostatnia część książki koncentruje się na wyzwaniach w wybranych obszarach politycznych i gospodarczych. W swoim wystąpieniu Hubertus Bardt analizuje rolę przemysłu w rozwoju gospodarczym i podejmuje debatę na temat zalet i wad konkretnej polityki przemysłowej. Przez Niemcy debata taka przetoczyła się w lutym 2019 r. po ogłoszeniu przez federalnego ministra gospodarki Petera Altmaiera Narodowej Strategii Przemysłowej 2030 r., lecz także w „Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju” z 2016 r, zwanej Planem Morawieckiego, przypisana jest polityce przemysłowej ważna rola w procesie planowanej reindustrializacji kraju. Bardt odnosi się do negatywnych doświadczeń z interwencjonistyczną polityką przemysłową w przeszłości. Z jednej strony, politykom brakuje wiedzy niezbędnej do określenia branż, które mają potencjał, aby w przyszło-

ści odnieść sukces, z drugiej strony zachęca się przedsiębiorstwa do „Pogoni za rentą” (*rent-seeking*), co oznacza, że koncentrują one swoje wysiłki na uzyskiwaniu dotacji od państwa, zamiast na osiąganiu zysków na rynku.

Honorata Nyga-Łukaszewska porównuje w swoim artykule stanowiska Polski i Niemiec w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Jest to być może obszar, w którym te dwa kraje mają największe różnice zdań. W swoim artykule bada m.in. rolę Rosji w dostawach energii, jej stosunek do energii odnawialnej, rozwój cen energii i emisji CO₂.

Artykuły Uwe Vollmera, Ryszarda Barczyka i Horsta Brezińskiego dotyczą stosunku obu krajów do integracji walutowej w UE. Podczas gdy Niemcy są członkiem Europejskiej Unii Walutowej, to perspektywa przystąpienia do tego grona nie cieszy się obecnie w Polsce zbyt wielką popularnością. Vollmer zauważa, że wejście do strefy euro wydaje się dla Polski mało atrakcyjne ze względu na potencjalnie wysokie koszty finansowe, jakie mogłyby się z tym wiązać. Polska automatycznie podlegałaby europejskiemu mechanizmowi stabilizacyjnemu (ESM), paktowi fiskalnemu i unii bankowej – nowym instytucjom, które powstały dopiero po kryzysie kredytów *subprime* i długu publicznego. Barczyk i Breziński wskazują również na dwa inne aspekty, które stoją na przeszkodzie integracji obu krajów w ramach polityki pieniężnej. Po pierwsze, w następstwie kryzysu euro filozofia polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego (EBC) coraz bardziej dystansowała się od modelu niemieckiego Bundesbanku, który był ściśle związany z niezależnością i stabilnością walutową. Zapowiedź przez nową dyrektorkę naczelną EBC Christine Lagarde, iż zamierza ona prowadzić „zieloną politykę pieniężną”, spowodowało dalsze odejście EBC od jego tradycyjnego obszaru działalności. Po drugie, zwiększona kontrola UE nad polskim systemem bankowym i krajową polityką fiskalną, która byłaby związana z wejściem do strefy euro, znacznie utrudniłaby realizację programu partii rządzącej, mającego na celu ponowne spolonizowanie sektora bankowego.

Na koniec Eugeniusz Gostomski i Tomasz Nowosielski przeprowadzają analizę porównawczą modernizacji przemysłu stoczniowego w słabych strukturalnie regionach przybrzeżnych obu krajów. Wyciągają oni wnioski z doświadczeń restrukturyzacji niemieckiego przemysłu stoczniowego w odniesieniu do warunków polskich. Wskazują m.in. na pozytywną rolę kapitału prywatnego w procesie modernizacji i opowiadają się za pełną prywatyzacją polskich stoczni, będących jeszcze w rękach państwa.

Tak więc niniejszy tom oferuje zróżnicowane spojrzenie na 15 lat wspólnego członkostwa Polski i Niemiec w UE, zachęcając do dalszych badań i dyskusji w dziedzinie polsko-niemieckich stosunków gospodarczych.

Szczególne podziękowania kierujemy do wszystkich autorów, którzy przyczynili się do powstania tej publikacji. Szczególne podziękowania kierujemy do Fundacji Konrada-Adenauera za finansowe wsparcie wydania niniejszej monografii jak i stworzenia przestrzeni dla dialogu pomiędzy polskimi i niemieckimi naukowcami na temat polityki

gospodarczej. Na koniec bardzo dziękujemy recenzentom za ich niezwykle cenne uwagi oraz wszystkim kolegom z Katedry Gospodarki Niemieckiej, Polsko-Niemieckiego Forum Akademickiego, Instytutu Gospodarki Światowej oraz Instytutu Międzynarodowej Polityki Gospodarczej SGH za ich wszechstronne wsparcie administracyjne w realizacji tego projektu badawczego i przy wydaniu niniejszej książki.

Warszawa, marzec 2020

Jürgen Wandel
Katarzyna Kamińska

1

ROZWÓJ W ZAKRESIE POLITYKI ŁADU

ORDNUNGSPOLITISCHE
ENTWICKLUNGEN

Bernard Łukańko*
Grażyna Zboralska**

DIE WIRTSCHAFTSBEZOGENE RECHTSPRECHUNG DES EUGH BETREFFEND VORABENTSCHEIDUNGERSUCHE POLNISCHER GERICHTE

Część 1 / Teil 1

ROZWÓJ W ZAKRESIE POLITYKI ŁADU

ORDNUNGSPOLITISCHE
ENTWICKLUNGEN

* Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk
w Warszawie, ul. Nowy
Świat 72 (Pałac Staszica),
00-330 Warszawa & e-mail:
b.lukanko@inp.pan.pl;

** Uniwersytet Łódzki,
ul. Narutowicza 68,
90-136 Łódź & e-mail:
GrazynaZboralska@poczta.fm.

Abstract

EU law has a big impact on the functioning of businesses. The role of interpreting EU law is vested in the Court of Justice of the European Union (CJEU). Shortly after the accession of Poland to the European Union, Polish courts (initially administrative courts in tax matters mainly) used the opportunity laid down in Article 267 TFEU (previously Article 234 EC Treaty) to address preliminary questions to the CJEU (ECJ at the time). This article features selected preliminary questions addressed by Polish courts in connection with economic issues (including e.g. the case C-260/18, Kamil Dziubak and Justyna Dziubak v Raiffeisen Bank International AG, a request for preliminary ruling made by the Regional Court in Warsaw) and provides a number of examples demonstrating the impact of the case-law relating to the functioning of businesses, primarily in cross-border cases.

1. Einleitung

Als im Jahre 1952 der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und im Jahre 1958 die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft in Kraft getreten sind, entstand trotz anderweitiger Pläne einiger Politiker zum Ausbau der politischen Integration¹, ein Modell fortschreitender sektoraler Teilintegration im wirtschaftlichen Bereich (Oppermann et al., S. 9)². Heute sieht die Europäische Union³ ganz anders aus. Unvergleichbar umfassender sind die Kompetenzen und Aufgaben⁴. Weiterhin spielen jedoch wirtschaftsbezogene Aspekte der Integration eine sehr große Rolle. Beispiele sind die vier Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit einschließlich Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs⁵) oder Fragen der indirekten Steuern, des Verbraucherschutzes, des geistigen Eigentums oder des Gesellschaftsrechts⁶. Dieser Beitrag konzentriert sich auf Fragen der Vorabentscheidungsersuche polnischer Gerichte in wirtschaftsbezogenen Streitigkeiten an den Europäischen Gerichtshof.

Natürlich kann aus Platzgründen das Thema nicht umfassend beleuchtet werden. Das gilt nicht zuletzt für die komplexen Einzelheiten der Befolgung von Vorabentscheidungen⁷. Deswegen werden hier ausgewählte Aspekte statistischer und juristischer Natur erörtert, um die Bedeutung dieser Institution zu zeigen. Ein aktuelles Beispiel, an dem die ökonomische Bedeutung der Vorabentscheidungsersuche illustriert werden kann, ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 3. Oktober 2019 zu einer Entscheidung des Bezirksgerichts Warschau in der Rechtssache Kamil Dziubak und Justyna

¹ Zum gescheiterten Versuch der politischen Integration vgl. Thiele (2016), S. 14.

² Im Urteil vom 5. Mai 1982, Rs. 15/81 Schul, ECLI:EU:C:1982:135, Rdnr. 33 hat der EuGH betont, dass eines der Hauptziele der EWG die Errichtung des Gemeinsamen Marktes war. Der EuGH betonte, dass der Begriff „Gemeinsamer Markt“ auf die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel abstellt mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen. Es ist wichtig, dass die Vorteile dieses Marktes über den berufsmäßigen Handel hinaus auch Privatleuten zugutekommen, wenn sie grenzüberschreitende wirtschaftliche Transaktionen durchführen. Da dieses Ziel bis Mitte der 1980er Jahre noch nicht verwirklicht war, wurde es durch die Konzeption des Binnenmarktes ersetzt, vgl. H.G. Fisher, in: Fisher et al. (2012), Rdnr. 290. Der Binnenmarkt wird in Art. 26 Abs. 2 AEUV definiert als ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“.

³ Zur historischen Entwicklung von den Gründungsverträgen bis zur Europäischen Union vgl. Bieber (2013), S. 39 ff in: Bieber et al. (2013).

⁴ Zu den Änderungen im Vertrag von Lissabon vgl. Fischer (2010), S. 93ff.; Streinz et al. (2008), S. 27ff.

⁵ Im Schrifttum spricht man heute von sechs Grundfreiheiten (vgl. Frenz, 2012, Rdnr. 3562, S. 219 ff.)

⁶ Vgl. eingehend dazu Oppermann et al. (2014), S. 568 ff.

⁷ Vgl. dazu z.B. Schwarze (1988).

Dziubak gegen Raiffeisen Bank International AG⁸. Gegenstand sind die Klauseln zur Umrechnung der Rückzahlungsraten für Fremdwährungskredite in Schweizer Franken, die missbräuchlich verwendet worden sein. Diese Fremdwährungskredite haben in der polnischen Öffentlichkeit für viel Aufsehen gesorgt haben. Die potenziellen finanziellen Folgen des Urteils für das polnische Bankwesen werden von verschiedenen Autoren auf bis zu 50–60 Milliarden Zloty geschätzt⁹. Die realwirtschaftlichen Folgen werden erst in ein paar Jahren sichtbar werden, wenn die Welle der Rechtsstreitigkeiten, die erwartet wird (Adamski, 2019), rechtskräftig entschieden worden sind. Heute sind hier zu viele Faktoren noch unklar, so dass eine Abschätzung der Folgen, unserer Auffassung nach, im Vorhinein sehr schwierig wird.¹⁰ Dazu gehören u.a. Fragen der Verjährung der Ansprüche der Verbraucher gegen eine Bank einerseits¹¹ und der Banken gegen einen Verbraucher andererseits¹². Man kennt zwar die Zahl der Kredite (ca. 470 000 Hypothekarkredite in Schweizer Franken) und ihr Volumen (ca. 107 Milliarden Zloty)¹³. Aber es ist nicht absehbar, ob Kredite in anderen Währungen und bereits zurückgezahlte Kredite ebenfalls Gegenstand von Gerichtsverfahren werden und mit welchem Ausgang sie haben werden. Jedenfalls ist klar, dass die potentiellen ökonomischen Folgen erheblich sein können. Auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache Dziubak gegen Raiffeisen Bank International AG wird im weiteren Verlauf noch näher eingegangen.

2. Geschichte und Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens

Schon vor dem Beitritt Polens zur EU wurde das polnische Rechtssystem durch Annahme des *acquis communautaire*, d.h. des gemeinschaftlichen Besitzstandes sehr stark geändert¹⁴. Seit dem 1. Mai 2004 sind polnische Gerichte befugt, dem EuGH Fragen

⁸ EuGH Urteil v. 3.10.2019, C-260/18, ECLI:EU:C:2019:819.

⁹ Das sind Angaben des polnischen Verbands der Banken „Związek Banków Polskich“ (Rudke und Domagalski, 2019).

¹⁰ Der nächste Verhandlungstermin des Landgerichts Warschau in der Rs. Dziubak ist auf den 3. Januar 2020 festgesetzt worden, so dass der Ausgang des Verfahrens noch auf sich warten lässt – <https://www.prawo.pl/biznes/sprawa-dziubak-co-po-wyroku-tsue,495694.html>.

¹¹ Vgl. Art. 117 ff. des poln. Zivilgesetzbuchs.

¹² Vgl. Art. 117¹ des poln. Zivilgesetzbuchs.

¹³ Stand Dezember 2018, <https://www.forbes.pl/finanse/kredyty-frankowe-liczba-rachonkow-i-wartosc-w-2018-r-wedlug-bik/vk5wdxx>. Eine ausführliche Untersuchung der Fremdwährungskredite in CHF, EUR und anderen Währungen (Stand Dezember 2017) enthält der Bericht der Kommission für die Finanzaufsicht (poln. Komisja Nadzoru Finansowego), Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2017 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018-https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KREDYTY_MIESZKANIOWE_I_KONSUMPCYJNE_2017_61873.pdf, S. 7 ff.

¹⁴ Zu den Verpflichtungen der Beitrittskandidaten zur Annahme der *acquis communautaire* vgl. Streinz (2002), S. 31.

zur Auslegung des Europarechts und zur Gültigkeit von Rechtsakten vorzulegen¹⁵. Die Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsverfahrens ist der Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Er besagt folgendes: „Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung a) über die Auslegung der Verträge und b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“. Wird so eine Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung über den Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Erfolgt eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet. Betrifft die zu klärende Rechtsfrage in einem schwebenden Verfahren eine inhaftierte Person, so entscheidet der Gerichtshof innerhalb kürzester Zeit. Diese Regelung statuiert also sowohl das Vorlagerecht jedes Gerichts, das mit einer EU-Rechts relevanten Rechtssache befasst ist, als auch die Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte¹⁶. Die Bestimmung beinhaltet ebenfalls die Regelung betreffend Verfahrensbeschleunigung bei inhaftierten Personen¹⁷. Daneben gibt es noch das sog. beschleunigte Verfahren nach Art. 105 der Verfahrensordnung des EuGH wenn die Art der Rechtssache ihre rasche Erledigung erfordert¹⁸. Dieses Instrument kennt keine Einschränkung auf bestimmte Sachgebiete (Schima, 2015, S. 188).

Das erste Vorabentscheidungsersuchen ging beim Gerichtshof schon im Jahre 1961 ein¹⁹. Allerdings stieg deren Zahl bis 1969 nur in geringem Maße auf lediglich 25 Ersuche (Broberg, Fenger, 2014, S. 20). Im Jahre 2014 waren es dagegen schon 428 und 2018 568 Ersuche²⁰. Inzwischen ist das Vorabentscheidungsverfahren zu dem zahlenmäßig bedeutendsten Verfahren vor dem EuGH geworden. Polnische Gerichte haben im Jahre 2014 14 und 2018 schon 31 Ersuche gestellt²¹, während in Deutschland die Gerichte im 2014 87 und 2018 78 Ersuche an den EuGH gerichtet hatten²². Seit 2004

¹⁵ Zur Befugnis Vorabentscheidungsfragen vorzulegen vgl. Michalska (2015), S. 254 ff.

¹⁶ Vgl. dazu ausführlicher z.B. statt aller Karpenstein, in Leible und Terhechte (Hrsg., 2014), S. 229 ff.

¹⁷ Vgl. dazu Schwarze (2012), Art. 267, Rdnr. 67.

¹⁸ Zu dem Unterschied zwischen beschleunigten Verfahren und Eilverfahren für Vorabentscheidungsersuchen siehe. Pechstein (2011), Rn. 883.

¹⁹ EuGH Urteil v. 6.04.1962, C-13/61, De Geus en Uitdenbogerd przeciwko Bosch in., Ersuchen um Vorabentscheidung: Gerechthof, s-Gravenhage – Niederlande, ECLI:EU:C:1962:11.

²⁰ Gerichtshof der Europäischen Union, Jahresbericht 2018, Rechtsprechungstätigkeit, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, S. 130, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra_2018_de_web.pdf.

²¹ Gerichtshof der Europäischen Union, Jahresbericht 2018. Rechtsprechungstätigkeit, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, S. 133.

²² Gerichtshof der Europäischen Union, Jahresbericht 2018. Rechtsprechungstätigkeit, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, S. 133.

haben sowohl der Verfassungsgerichtshof, das Oberste Gericht und das Hauptverwaltungsgericht, als auch ordentliche Gerichte und Verwaltungsgerichte Vorabentscheidungsersuchen beim EuGH eingereicht. Insgesamt gab es bis Ende 2018 bereits 158 Vorlagen polnischer Gerichte an den EuGH²³.

Man muss selbstverständlich berücksichtigen, dass eine Vorlage die Verfahrensdauer vor dem nationalen Gericht erheblich verlängert (Tiwisina, 2010, S. 41ff.; Ottaviano, 2009, S. 3 ff). Die durchschnittliche Dauer eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH betrug im Jahre 2018 16 Monate und ist seit 2016, als es 15 Monate betrug, leicht angestiegen²⁴. Das Europarecht ist immer umfangreicher und durchdringt wegen steigender Kompetenzen der EU immer neuere Lebensbereiche. Daher möchten (Vorlagerecht), oder müssen (Vorlagepflicht) die nationalen Gerichte immer öfter den Europäischen Gerichtshof um Auslegung des Europarechts oder Untersuchung der Gültigkeit eines europäischen Rechtsaktes anrufen.

3. Grundriss der Funktionen des Vorabentscheidungsverfahrens

Das Vorabentscheidungsverfahren erfüllt im Europarecht mehrere Funktionen. Es dient der Wahrung der Einheit des Unionsrechts. Wenn z.B. Vorschriften des Gemeinsamen Zolltarifs unterschiedlich in einzelnen Mitgliedstaaten von deren Zollorganen angewendet und ausgelegt würden²⁵, könnte dies zu unterschiedlichen Belastungen der Importeure führen. Man muss bedenken, dass das Europarecht in der Regel autonom ausgelegt wird, das heißt losgelöst vom Einfluss der einzelstaatlichen Rechtsordnungen. Damit die nationalen Gerichte das Europarecht nicht unterschiedlich auslegen (Thiele, 2016, S. 177; Köber, 2013, S. 10f), ist ein Gerichtsverfahren notwendig, das die Einheitlichkeit der Auslegung sichert. Die zweite Aufgabe des Vorabentscheidungsverfahrens liegt darin, dass es dem EuGH ermöglicht, das Unionsrecht fortzuentwickeln (Thiele, 2016; Everling, 2006, S. 17). Auf diesem Wege sind bedeutende Grundsätze des Unionsrechts, wie die nationale Staatshaftung für Verletzungen des Europarechts entstanden²⁶. Es ist offensichtlich, dass dieses Ziel ebenfalls Wirtschaftsakteuren zugutekommt.

²³ Darunter eine Vorlage des Verfassungsgerichtshofs, 25 Vorlagen des Obersten Gerichtshofs, 49 Vorlagen des Hauptverwaltungsgerichts und 83 Vorlagen anderer Gerichte – Gerichtshof der Europäischen Union, Jahresbericht 2018. Rechtsprechungstätigkeit, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, S. 158.

²⁴ Gerichtshof der Europäischen Union, Jahresbericht 2018. Rechtsprechungstätigkeit, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, S. 142.

²⁵ Das Beispiel nennt Schima (2015), S. 3.

²⁶ EuGH Urteil v. 19.11.1991, C-6/90 und C-9/90, Francovich und Bonifaci gegen Italienische Republik, ECLI:EU:C:1991:428; EuGH Urteil v. 30.09.2003, C-224/01, Gerhard Köbler gegen Republik Österreich,

Nicht vergessen darf man aber auch die im juristischen Schrifttum betonte individual-schützende Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens (Köber, 2013, S. 11f.). Zwar kann sich der Einzelne nicht direkt mit einem Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof wenden, denn die Befugnis dazu hat das nationale Gericht (daher ist das Vorabentscheidungsverfahren im Gegensatz zur Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV²⁷ ein sog. indirektes Verfahren), dennoch kann der Einzelne vor dem nationalen Gericht die Auslegung des Europarechts bzw. die mögliche Nichtigkeit eines Rechtsakts problematisieren und dadurch das Gericht zum Vorabentscheidungsersuchen anregen. Dennoch muss man ausdrücklich betonen, dass die Befugnis eine Vorlage einzureichen alleine beim Gericht liegt, nicht bei der Partei eines Verfahrens. Dabei ist das Gericht nicht an die Anträge der Partei gebunden²⁸. Ebenso haben die Parteien eines Rechtsstreits vor einem nationalen Gericht keine Rechtsmittel gegen eine Vorlage, obwohl die Vorlage die Verfahrensdauer verlängert²⁹.

Diese Funktionen zeigen, dass in Fällen, in denen Europarecht zur Anwendung kommt, das Vorabentscheidungsverfahren dem Schutz des Rechts des Unternehmers dienen kann. Man darf auch nicht vergessen, dass das Vorliegen einer gesicherten Rechtsprechung des EuGH (sog. *acte éclairé* Doktrin) dazu führen kann, dass die bei der letztinstanzlichen Gerichten bestehenden Vorlagepflicht entfällt (Herrmann und Rosenfeldt, 2019, Rn. 472). Daher kann die gute Kenntnis der Rechtsprechung des EuGH in vielen Fällen von Bedeutung sein. Ein Paradebeispiel ist das bereits angesprochene Urteil in der Rechtssache Dziubak. Im letzten Teil des Beitrags wird noch auf die Fragen der Wirkungen des Urteils eingegangen, das in dem Verfahren erfolgte, das Vorlage diente. Gegenstand einer sogenannten Vorlagefrage kann, wie bereits erwähnt: sein a) die Auslegung der Verträge (sog. Auslegungsvorlage) und b) die Frage der Gültigkeit und der Auslegung der Handlungen der Organe, Einrich-

ECLI:EU:C:2003:513. Siehe auch T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014, S. 236.

²⁷ In Bezug auf die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sind neben den in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten privilegierten Antragsberechtigten (den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission), gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV die nicht privilegierten Antragsberechtigten – alle natürlichen und juristischen Personen, aktiv parteifähig.

²⁸ Beschlüsse des Hauptverwaltungsgerichts vom 27.09.2019, II GSK 972/19; vom 24.09.2019, II GSK 808/19; vom 17.09.2019, I GPP 19/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; U. Karpenstein, in Leible und Terhechte (Hrsg., 2014), S. 219.

²⁹ Auch in Deutschland gibt es gegenwärtig keine Rechtsmittel gegen die Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage (vgl. dazu A. Thiele, *Europäisches Prozessrecht*, München 2014, Rn. 87; A. Middeke, in: Rengeling et al. (Hrsg., 2014), § 10 Rn. 90. Im Schrifttum (vgl. U. Karpenstein, *ibidem*, S. 223) wird die Existenz eines Rechtsmittels gegen eine Vorlage im Prinzip nicht als unmöglich angesehen. Auch der EuGH schließt ein derartiges Rechtsmittel nicht aus (vgl. Urteil des EuGH vom 16.12.2008, C-210/06, *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:723, Rdnr. 93 ff.).

tungen oder sonstigen Stellen der Union sein (sog. Gültigkeitsvorlage)⁵⁰. Der zweite Fall betrifft somit z.B. die Überprüfung der Richtigkeit einer Kompetenznorm auf die eine EU-Richtlinie gestützt wurde.

4. Vorabentscheidungsfragen der polnischen Gerichte – eine Übersicht

Die Kürze des Beitrags erlaubt es nicht eine größere Anzahl von Vorlagen polnischer Gerichte an den EuGH darzustellen. Gezeigt werden nur ausgewählte Fälle, die aus der Perspektive der wirtschaftlichen Praxis relevant sind. Wirtschaftsrelevante Vorlagen haben sowohl ordentliche Gerichte⁵¹, das Oberste Gericht⁵², als auch Verwaltungsgerichte und das Hauptverwaltungsgericht beim EuGH eingereicht. Bis zum 30. Juni 2019 haben das Hauptverwaltungsgericht und die Verwaltungsgerichte 76 Mal dem EuGH Fragen vorgelegt⁵³. Nur sehr selten hat der EuGH festgestellt, dass er nicht

⁵⁰ Diese Aufzählung ist abschliessend (vgl. U. Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg. 2012), Art. 267 AEUV, Rdnr. 13.

⁵¹ Zu Vorabentscheidungsersuchen der ordentlichen Gerichte vgl. Sadowski (2014), Nr. 20, S. 26ff.

⁵² Vgl. z.B. Beschluss des Obersten Gerichts v. 19.12.2008, III SK 27/08, LEX nr 1615130; EuGH Urteil v. 1.07.2010, C-99/09, Polska Telefonia Cyfrowa, ECLI:EU:C:2010:395; Beschluss des Obersten Gerichts v. 3.09.2009, III SK 16/09, LEX nr 585833; EuGH Urteil v. 12.05.2011, C-410/09, Polska Telefonia Cyfrowa, ECLI:EU:C:2011:294; Beschluss des Obersten Gerichts v. 15.07.2009, III SK 2/09, LEX nr 989133; EuGH Urteil v. 3.05.2011, C-375/09, Tele² Polska, ECLI:EU:C:2011:270; Beschluss des Obersten Gerichts v. 6.11.2013, III SK 59/12, OSNP 2015/2/30; EuGH Urteil v. 16.04.2015, C-3/14, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonia Dialog, ECLI:EU:C:2015:232; Beschluss des Obersten Gerichts v. 16.10.2013, III SK 66/12, LEX nr 1396442; EuGH Beschluss v. 13.03.2014, C-633/13, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, ECLI:EU:C:2014:179; Beschluss des Obersten Gerichts v. 8.10.2014, III SK 53/13, LEX nr 1551433; Urteils des Obersten Gerichts v. 10.11.2016, III SK 53/13, LEX nr 2169496; Beschluss des Obersten Gerichts v. 15.05.2014, III SK 28/13, OSNP 2015/10/143; Urteil des Obersten Gerichts v. 9.06.2016, III SK 28/13, LEX nr 2108507; Beschluss des Obersten Gerichts v. 22.10.2015, IV CSK 664/14, LEX nr 1962542; Urteil des Obersten Gerichts v. 25.01.2018, IV CSK 664/14, LEX nr 2466214; Beschluss des Obersten Gerichts v. 15.05.2015, V CSK 41/14, LEX nr 1750149; v. 16.04.2015, III SK 30/14, LEX nr 1753187; EuGH Urteil v. 13.09.2017, C-329/15, ENEA, ECLI:EU:C:2017:671; Beschluss des Obersten Gerichts v. 18.02.2015, III SK 18/14, LEX nr 1731108; EuGH Urteil v. 13.10.2016, C-231/15, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel, ECLI:EU:C:2016:769; Beschluss des Obersten Gerichts v. 21.01.2016, III SK 51/14, LEX nr 2343389; EuGH Urteil v. 20.12.2017, C-277/16, Polkomtel, ECLI:EU:C:2017:989; Beschluss des Obersten Gerichts v. 26.09.2017, III SK 39/16, LEX nr 2382418; EuGH Urteil v. 3.04.2019, C-617/17, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, ECLI:EU:C:2019:283; Beschluss des Obersten Gerichts v. 14.09.2017, III SK 45/16, OSNP2018/8/115; EuGH Urteil v. 12.06.2019, C-628/17, Orange Polska, ECLI:EU:C:2019:480; Beschluss des Obersten Gerichts v. 19.07.2017, III UZP 3/17, LEX nr 2401823; EuGH Urteil v. 27.03.2019, C-545/17, Pawlak, ECLI:EU:C:2019:260.

⁵³ Laut Zusammenstellung auf der Internetseite des Hauptverwaltungsgerichts – <http://www.nsa.gov.pl/pytania-prejudycjalne-wsa-i-nsa.php>.

zuständig ist. Dies betraf in der Regel Sachverhalte die sich vor dem EU-Beitritt der Republik Polen ereignet haben.³⁴

Bei über 50 Vorlagen ging es um die Auslegung der Mehrwertsteuerrichtlinien von 1967, 1977 und 2006³⁵. Gegenstand anderer Vorlagen waren Verbrauchsteuer auf Heiz-³⁶ und Kraftstoffe³⁷ sowie auf alkoholische Getränke³⁸. Steuern auf die Ansammlung von Kapital³⁹, die Besteuerung der Einkünfte von juristischen Personen im Lichte der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs⁴⁰ oder die Akzise für Kraftfahrzeuge⁴¹. Darüber hinaus gibt es Vorlagen der Verwaltungsgerichte zum öffentlichen Auftragswesen⁴², zu Fragen der Telekommunikationsdienste⁴³, zu Normen und techni-

³⁴ Dazu gehören z.B. Fälle der Entschädigung von Nationalisierungsmaßnahmen vor 1989: EuGH Beschluss v. 19.06.2014, C-370/13. Ebenso Henryk Teisseyre und Jan Teisseyre gegen Minister Skarbu Państwa, Vorlage zur Vorabentscheidung, ECLI:EU:C:2014:2033 EuGH Beschluss v. 6.03.2007, C-168/06, Ceramika Paradyż sp. z o.o. gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi, Ersuchen um Vorabentscheidung: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, ECLI:EU:C:2007:139.

³⁵ Diesem Problemfeld war auch das Verfahren in der Rs. C-745/18, ECLI:EU:C:2019:561, gewidmet. Vorgelegt hat hier das Oberste Gericht (Beschluss vom 27.07.2018, I CSK 543/17), später hat es aber die Vorlage wegen der inzwischen in der Rs. C-214/18 ergangenen Entscheidung nicht aufrechterhalten.

³⁶ EuGH Urteil v. 2.06.2016, C-418/14, ROZ-ŚWIT Zakład Produkcyjno-Handlowo-Usługowy Henryk Ciurko, Adam Pawłowski spółka jawna gegen Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu, Vorabentscheidungsersuchen des Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, ECLI:EU:C:2016:400.

³⁷ EuGH Beschluss v. 5.02.2015, C-275/14, Jednostka Innowacyjno-Wdrożeniowa Petrol S.C. Paczowski Maciej i Puławski Ryszard gegen Minister Finansów, Vorabentscheidungsersuchen des Naczelnego Sąd Administracyjny, ECLI:EU:C:2015:75; EuGH Urteil v. 12.02.2015, C-349/13, Minister Finansów gegen Oil Trading Poland sp. z o.o., Vorabentscheidungsersuchen des Naczelnego Sąd Administracyjny, ECLI:EU:C:2015:84; EuGH Urteil v. 17.07.2008, C-426/07, Dariusz Krawczyński gegen Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku, Ersuchen um Vorabentscheidung: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku – Polen, ECLI:EU:C:2008:434.

³⁸ EuGH Urteil v. 17.05.2018, C-30/17, Dyrektor Izby Celnej w Poznaniu gegen Kompania Piwowarska S.A. w Poznaniu, Vorabentscheidungsersuchen des Naczelnego Sąd Administracyjny, ECLI:EU:C:2018:325; EuGH Beschluss v. 3.12.2014, C-313/14, ECLI:EU:C:2014:2426.

³⁹ EuGH Beschluss v. 10.09.2015, C-357/13, Drukarnia Multipress sp. z o.o. gegen Minister Finansów, Vorabentscheidungsersuchen des Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, ECLI:EU:C:2015:596; EuGH Urteil v. 16.06.2011, C-212/10, Logstor ROR Polska sp. z o.o. gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, Ersuchen um Vorabentscheidung: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – Polen, ECLI:EU:C:2011:404; EuGH Urteil v. 16.02.2012, C-372/10, Pak-Holdco sp. z o.o. gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, Vorabentscheidungsersuchen des Naczelnego Sąd Administracyjny, ECLI:EU:C:2012:86; EuGH Urteil v. 12.11.2009, C-441/08, Elektrownia Pątnów II sp. zoo gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, Ersuchen um Vorabentscheidung: Naczelnego Sąd Administracyjny – Polen, ECLI:EU:C:2009:698.

⁴⁰ EuGH Urteil v. 10.04.2014, C-190/12, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, Vorabentscheidungsersuchen des Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, ECLI:EU:C:2014:249.

⁴¹ EuGH Urteil v. 17.07.2008, C-426/07, Dariusz Krawczyński gegen Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku, Ersuchen um Vorabentscheidung: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku – Polen, ECLI:EU:C:2008:434.

⁴² EuGH Urteil v. 14.07.2016, C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu gegen Minister Infrastruktury i Rozwoju, Vorabentscheidungsersuchen des Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ECLI:EU:C:2016:562.

⁴³ EuGH Urteil v. 11.03.2010, C-522/08, Telekomunikacja Polska SA w Warszawie gegen Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Ersuchen um Vorabentscheidung: Naczelnego Sąd Administracyjny – Polen, ECLI:EU:C:2010:135.

schen Vorschriften bei Spielautomaten⁴⁴ oder zum Paralellimport von Arzneimitteln im Lichte des freien Warenverkehrs⁴⁵.

5. Ausgewählte wirtschaftsbezogene Urteile des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren

Das erste Urteil des EuGH aufgrund einer Vorlage eines polnischen Gerichts erging in der Rechtssache C-313/05 *Brzeziński*⁴⁶. Gegenstand dieses Verfahrens waren die Fragen der steuerlichen Bewertung durch polnische Steuerbehörden beim Erwerb eines gebrauchten KfZ in einem anderen Mitgliedstaat. Der Sachverhalt stellte sich wie folgt dar: Herr Brzeziński kaufte in Deutschland einen 1989 gebauten Personenkraftwagen, den er anschließend nach Polen einfuhrte und eine Akzise entrichtete. Später beantragte er aber die Rückzahlung der gezahlten Akzise, weil die Erhebung einer solchen Abgabe u.a. Art. 90 EG a.F. zuwiderlaufe. Der Direktor des Zollamts von Warschau wies den Antrag zurück. Herr Brzeziński legte gegen diese Entscheidung bei dem Direktor der Izby Celnej w Warszawie eine Beschwerde ein, der die Entscheidung des Direktors des Zollamts bestätigte und somit die Beschwerde abwies. Dagegen erhob Herr Brzeziński Klage beim Verwaltungsgericht des Bezirks Warschau (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie). Dieses hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die die Auslegung des Art. 90 EG a.F. betrafen. Der EuGH stellte als Ergebnis seiner Untersuchung fest: „Art. 90 Abs. 1 EG ist dahin auszulegen, dass er einer Verbrauchsteuer entgegensteht, die auf Personenkraftwagen wegen ihrer Erstzulassung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erhoben wird, wenn ihr Betrag für manche der in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Gebrauchtfahrzeuge höher ist als der restliche Betrag der Verbrauchsteuer, der zu einem Teil des Verkaufswerts von gleichartigen Fahrzeugen geworden ist, die vorher in dem die Verbrauchsteuer erhebenden Mitgliedstaat zugelassen waren. Die Klärung der Frage, ob es sich so verhält, ist Sache des nationalen Gerichts“. Die zeitliche Wirkung des Urteils wurde nicht begrenzt, obwohl die polnische Regierung dies beantragt hat⁴⁷. Dieses Urteil weckte das Vertrauen polnischer Bürger auf die Effektivität des EuGH und des Vorabentscheidungsverfahrens

⁴⁴ EuGH Urteil v. 19.07.2012, C-213/11, *Fortuna sp. z o.o. u. a. gegen Dyrektor Izby Celnej w Gdyni*, Vorabentscheidungsersuchen des Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, ECLI:EU:C:2012:495.

⁴⁵ EuGH Urteil v. 3.07.2019, C-387/18, *Delfarma Sp. z o.o. gegen Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*, Vorabentscheidungsersuchen des Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ECLI:EU:C:2019:556.

⁴⁶ EuGH Urteil v. 18.01.2007, C-313/05, *Maciej Brzeziński gegen Dyrektor Izby Celnej w Warszawie*, Ersuchen um Vorabentscheidung: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – Polen, ECLI:EU:C:2007:33.

⁴⁷ Rdnr. 54 ff. des Urteils.

als Mittel zum Schutz der Rechte eines jeden Einzelnen. Es hatte auch eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung für alle Unternehmer, die in anderen Mitgliedstaaten gebrauchte Fahrzeuge gekauft und in Polen verkauft hatten⁴⁸.

Die Effektivität des Rechtsschutzes durch den EuGH wird im Urteil vom 19. November 2009, C-314/08, in der Rechtssache *Filipiak* bestätigt⁴⁹. In diesem Verfahren ging es um ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Poznań, in dem gefragt wurde, ob der polnische Staatsangehörige, der in den Niederlanden einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachging, in Polen unbeschränkt steuerpflichtig war und die in den Niederlanden entrichteten Sozial- und Krankenversicherungsbeiträge von der Steuer abziehen darf. Interessanterweise hat der polnische Verfassungsgerichtshof diese Frage noch vor dem EuGH anhand Bestimmungen der polnischen Verfassung untersucht und die Verfassungswidrigkeit festgestellt. Der Verfassungsgerichtshof hat aber den Zeitpunkt, zu dem die verfassungswidrigen Bestimmungen ihre Gültigkeit verlieren sollten, verschoben. Der EuGH hat nach dem Grundsatz des Vorrangs des Europarechts entschieden, dass das Urteil des Verfassungsgerichtshofs und die zeitliche Verschiebung seiner Wirkungen das nationale Gericht nicht daran hindert die streitigen Vorschriften wegen Europarechtswidrigkeit unangewendet zu lassen. Der Rechtsschutz durch den EuGH war somit effektiver, weil die Nicht-Anwendbarkeit der Vorschriften sofort erfolgen konnte.

Die bessere Effektivität des Rechtsschutzes durch das Europarecht und den EuGH als durch das nationale Recht und die nationalen Gerichte ergab sich auch aus dem Beschluss des EuGH vom 10. Dezember 2007, C-134/07, in der Rechtssache *Piotr Kawala*, das Ergebnis eines Vorabentscheidungsersuchens eines ordentlichen Gerichts – des Amtsgerichts Jaworzno war⁵⁰. Es ging in diesem Fall um eine Gebühr in Höhe von 500 Zloty für eine Erstzulassungsbescheinigung für ein Gebrauchtfahrzeug, das aus einem anderen EU-Mitgliedstaat nach Polen eingeführt worden war. Der polnische Verfassungsgerichtshof hat vorher die Rechtsnorm einer Rechtsverordnung, die diese Gebühr vorsah, bezüglich eines Teils der Gebühr für verfassungswidrig erklärt. Der EuGH sah aber die ganze Gebühr als europarechtswidrig an. Die Folge dieses Urteils waren zahlreiche Urteile der ordentlichen Gerichte und der Verwaltungsgerichte betreffend der Rückzahlung der Gebühr, weil hier beide Rechtswege ausnahmsweise als statthaft vom Obersten Gericht und vom Hauptverwaltungsgericht angesehen wurden.

⁴⁸ Die im Urteil des EuGH untersuchten Fragen der Auslegung des Europarechts sind bis heute ein aktuelles Thema in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, vgl. z.B. Urteil des Verwaltungsgerichts Łódź v. 20.02.19, III SA/Łd 968/18, LEX nr 2636150.

⁴⁹ EuGH Urteil v. 19.11.2009, Krzysztof Filipiak gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, Ersuchen um Vorabentscheidung: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu – Polen, ECLI:EU:C:2009:719.

⁵⁰ EuGH Beschluss v. 10.12.2007, C-134/07, Piotr Kawala gegen Gmina Miasta Jaworzno, Ersuchen um Vorabentscheidung: Sąd Rejonowy w Jaworznie – Polen, ECLI:EU:C:2007:770.

Wirtschaftsrelevant und stark umstritten ist das neue Urteil des EuGH vom 15. Mai 2019, C – 235/18, in der Rechtssache Vega International Car Transport and Logistic – Trading GmbH gegen den Direktor der Steuerkammer Warschau. Darin wurde in einem Verfahren, das die Besteuerung mit Mehrwertsteuer betraf, festgelegt, dass „die Bereitstellung von Tankkarten durch eine Muttergesellschaft für ihre Tochtergesellschaften, wodurch diese die Fahrzeuge, die sie überführen, mit Kraftstoff betanken können, als von der Mehrwertsteuer befreite Gewährung eines Kredits im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden kann“⁵¹.

Zu Beginn des Beitrags wurde das aktuelle Urteil des EuGH vom 03.10.2019 in der Rs. C-260/18, Dziubak angesprochen, auf das jetzt zurückgekommen werden sollte. In diesem Verfahren, das zum Gegenstand Fragen der Auslegung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5 April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen hatte, ging es um Rechtsfolgen der behaupteten Missbräuchlichkeit von Klauseln, die den Umrechnungsmechanismus in einem Hypothekendarlehensvertrag in Fremdwährung betreffen. Der EuGH hat den Sachverhalt wie folgt zusammengefasst⁵²: „Am 14. November 2008 schlossen die Kreditnehmer als Verbraucher einen Hypothekendarlehensvertrag mit Raiffeisen. Dieser Vertrag lautete auf polnische Zloty (PLN), war aber an eine Fremdwährung, nämlich den Schweizer Franken (CHF), gekoppelt, wobei die Laufzeit dieses Darlehens 480 Monate (40 Jahre) beträgt. Die Regeln für die Kopplung dieses Darlehens an die fragliche Währung wurden durch die von Raiffeisen verwendeten und in den besagten Vertrag aufgenommenen AGB für das Hypothekendarlehen festgelegt. § 7 Nr. 4 dieser AGB sieht im Wesentlichen vor, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Kredit in PLN auf der Grundlage eines Wechselkurses gewährt wird, der nicht niedriger ist als der Ankaufskurs PLN-CHF gemäß der im Zeitpunkt der Auszahlung der Kreditmittel in dieser Bank geltenden Wechselkurstabelle, wobei der Sollsaldo dieses Darlehens in CHF auf der Grundlage dieses Kurses angegeben wird. Gemäß § 9 Nr. 2 dieser AGB werden die monatlichen Darlehensraten in CHF angegeben und zum Fälligkeitstag der betreffenden Darlehensrate vom Bankkonto in PLN abgebucht, diesmal auf Basis des in dieser Wechselkurstabelle angegebenen PLN-CHF-Verkaufskurses. Der Zinssatz des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Darlehens wurde auf der Grundlage eines variablen Zinssatzes festgelegt, der sich aus der Summe des Referenzsatzes LIBOR 3M (CHF) und der üblichen Marge von Raiffeisen ergibt. Die Kreditnehmer erhoben beim vorlegenden Gericht Klage, um die Nichtigkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Darlehensvertrags wegen Missbräuchlichkeit der

⁵¹ EuGH Urteil v. 15.05.2019, C – 235/18, Vega International Car Transport and Logistic – Trading GmbH gegen Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, Vorabentscheidungsersuchen des Naczelny Sąd Administracyjny, ECLI:EU:C:2019:412.

⁵² Rdnr. 14–18 des Urteils.

Klauseln über den (...) beschriebenen Indexierungsmechanismus feststellen zu lassen. Diese Klauseln seien rechtswidrig, da sie es Raiffeisen ermöglichten, den Wechselkurs frei und willkürlich festzulegen. Die Bank lege folglich einseitig den Saldo dieses auf CHF lautenden Darlehens sowie die Höhe der in PLN angegebenen Raten fest. Nach Wegfall der besagten Klauseln wäre es unmöglich, einen korrekten Wechselkurs zu bestimmen, so dass der Vertrag nicht bestehen bleiben könne. Hilfsweise haben die Kläger geltend gemacht, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Darlehensvertrag ohne eben diese Klauseln auf der Grundlage der Höhe des auf PLN lautenden Darlehens und des in diesem Vertrag vorgesehenen Zinssatzes basierend auf dem variablen LIBOR-Satz und der üblichen Bankmarge erfüllt werden könne“.

Da das Urteil vor kurzer Zeit ergangen ist, fehlt es bisher an vertieften juristischen Analysen zu seinen Auswirkungen. Bewertungen, welche juristischen Folgen das Urteil des EuGH für Verbraucher und Banken haben wird, gehen in den ersten kurzen Anmerkungen in der juristischen Publizistik weit auseinander⁵³. Der EuGH hat entschieden, dass Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13 über mißbräuchliche Klauseln⁵⁴ nicht selbst die Kriterien dafür bestimmt, wann ein Vertrag ohne missbräuchliche Klauseln fortbestehen kann, sondern es der nationalen Rechtsordnung überlässt, sie im Einklang mit dem Unionsrecht festzulegen. Außerdem hat der EuGH betont, dass diese Regelung nicht darauf abzielt, „die Nichtigkeit sämtlicher Verträge, die missbräuchliche Klauseln enthalten, herbeizuführen, sondern darauf, die formale Ausgewogenheit der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien durch eine materielle Ausgewogenheit zu ersetzen und so ihre Gleichheit wiederherzustellen, wobei wohlgermerkt der betreffende Vertrag – abgesehen von der Änderung, die sich aus dem Wegfall der missbräuchlichen Klauseln ergibt – grundsätzlich unverändert bestehen bleiben muss“. Der Europäische Gerichtshof betont, dass „sofern die letztere Bedingung erfüllt ist, kann der betreffende Vertrag nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13 bestehen bleiben, soweit ein solcher

⁵³ M. Antosiewicz, *Konsekwencje wyroku TSUE ws. frankowiczów – debata „Rzeczpospolitej”*, Rzeczpospolita v. 20.10.2019, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/310209967-Konsekwencje-wyroku-TSUE-ws-frankowiczow---debata-Rzeczpospolitej.html>; P. Szwechłowicz, R. Wechman, *Wyrok TSUE w sprawie frankowiczów – czy rzeczywiście wszystko jest już jasne?*, Rzeczpospolita v. 7.10.2019, <https://www.rp.pl/Opinie/310079956-Wyrok-TSUE-w-sprawie-frankowiczow---czy-rzeczywiscie-wszystko-jest-juz-jasne.html>.

⁵⁴ Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29–34. Art. 6 der Richtlinie lautet: „Artikel 6(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß mißbräuchliche Klauseln in Verträgen, die ein Gewerbetreibender mit einem Verbraucher geschlossen hat, für den Verbraucher unverbindlich sind, und legen die Bedingungen hierfür in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften fest; sie sehen ferner vor, daß der Vertrag für beide Parteien auf derselben Grundlage bindend bleibt, wenn er ohne die mißbräuchlichen Klauseln bestehen kann. (2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit der Verbraucher den durch diese Richtlinie gewährten Schutz nicht verliert, wenn das Recht eines Drittlands als das auf den Vertrag anzuwendende Recht gewählt wurde und der Vertrag einen engen Zusammenhang mit dem Gebiet der Mitgliedstaaten aufweist“.

Fortbestand des Vertrags ohne die missbräuchlichen Klauseln nach den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts rechtlich möglich ist, was anhand eines objektiven Ansatzes zu prüfen ist⁵⁵. Nach Auffassung des EuGH „ist es einem nationalen Gericht nicht verwehrt, gemäß seinem innerstaatlichen Recht nach Feststellung der Missbräuchlichkeit bestimmter Klauseln eines an eine Fremdwährung gekoppelten Darlehensvertrags mit einem unmittelbar an den Interbankensatz der betreffenden Währung gebundenen Zinssatz zu der Auffassung zu gelangen, dass dieser Vertrag ohne diese Klauseln keinen Fortbestand haben kann, weil ihr Wegfall dazu führen würde, dass sich der Hauptgegenstand dieses Vertrags seiner Art nach ändert“⁵⁶.

Der EuGH hat gleichzeitig ausdrücklich angemerkt, dass „die Richtlinie 93/13 nicht so weit“ geht, „dem System zum Schutz gegen die Verwendung missbräuchlicher Klauseln durch Gewerbetreibende, das sie zugunsten der Verbraucher eingeführt hat, zwingenden Charakter zu verleihen“⁵⁷. Folglich wird dieses Schutzsystem nicht angewandt, wenn der Verbraucher es vorzieht, sich nicht darauf zu berufen. Der EuGH hat aber auch im Pkt 62 des Urteils festgestellt, dass Art. 6 Abs. 1 der RL „einer Schließung von Lücken eines Vertrags, die durch den Wegfall der darin enthaltenen missbräuchlichen Klauseln entstanden sind, allein auf der Grundlage von allgemeinen nationalen Vorschriften, die die in einem Rechtsgeschäft zum Ausdruck gebrachten Wirkungen auch nach den Grundsätzen der Billigkeit oder der Verkehrssitte bestimmen und bei denen es sich weder um dispositive Bestimmungen noch um Vorschriften handelt, die im Falle einer entsprechenden Vereinbarung der Vertragsparteien anwendbar sind, entgegensteht“.

Zusammenfassend zeigen die Feststellungen des EuGH dazu führen, dass:

- der Wille des Verbrauchers geschützt zu werden oder nicht geschützt zu werden einen absoluten Vorrang hat,
- Es möglich ist, dass der Vertrag mit missbräuchlichen Klauseln weiter nicht fortbestehen kann. In diesem Falle muss der Verbraucher der Bank das ausstehende Saldo sofort nach Erlangung der Rechtskraft durch das Urteil rückzahlen, die bisher gezahlten Zinsen werden jedoch auf das Kapital angerechnet.
- eine Ersetzung der missbräuchlichen Klauseln, wie z.B. zum Wechselkurs nicht nach Belieben des Gerichts z. B. durch Wechselkurs der Polnischen Nationalbank, sondern nur nach nationalen gesetzlichen Regelungen, durch solche die nicht missbräuchlich im Sinne des Europarechts sind, möglich ist.

Es bleibt abzuwarten, wie die polnischen Gerichte nach dem EuGH-Urteil weiter vorgehen werden. Es scheint jedoch möglich, dass derzeit die Konzeption der Umwandlung

55 Pkt 39 des Urteils.

56 Pkt 45 des Urteils.

57 Pkt 54 des Urteils.

des Hypothekendarlehensvertrages mit einem Indexierungsmechanismus zu einer Fremdwährung in ein Hypothekendarlehensvertrag in Zloty mit Zinsen nach dem Libor-Zinssatz, so wie es in der neusten Rechtsprechung vorgeschlagen wurde⁵⁸, möglicherweise nicht mehr aktuell ist.

6. Wirkungen von im Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Urteile des EuGH

Zuletzt bleibt noch zu untersuchen welche Wirkungen ein EuGH Urteil hat. Diese Frage nachzugehen scheint unter anderem deswegen berechtigt zu sein, weil, wie bereits zu Anfang des Beitrags gezeigt die Folgen des EuGH-Urteils in der Rs. Dudziak in der Wirtschaftspresse als sehr erheblich eingeschätzt werden. Unstreitig ist, dass das vorliegende Gericht an die Entscheidung des EuGH gebunden ist (Thiele, 2016, S. 216f). Nicht ausgeschlossen ist dabei eine erneute Vorlage, insbesondere bei Fragen der Gültigkeit eines Rechtsakts, wenn das Gericht davon ausgehen kann dass der EuGH (der im früheren Verfahren keine Ungültigkeit festgestellt hat) die Sache anders, im Lichte anderer Nichtigkeitsgründe entscheiden würde⁵⁹. Eine erneute Vorlage ist auch bei Auslegungsfragen möglich (Schima, 2015, S. 115f). Fraglich ist aber, ob sich die Bindungswirkung auf andere Rechtssachen erstreckt. Hier ist zwischen Gültigkeits- und Auslegungsfragen zu differenzieren. Wenn der EuGH keine Ungültigkeit eines Rechtsakts festgestellt hat, dann bleibt der Rechtsakt gültig und das Urteil entfaltet keine über das Ausgangsverfahren ausgehende Wirkung⁶⁰. Wenn hingegen der Gerichtshof die Ungültigkeit einer Rechtsnorm festgestellt hat, gilt diese Entscheidung erga omnes (auch für den EuGH selbst) und grundsätzlich ex tunc, dh. der Rechtsakt ist für alle Gerichte von Anfang an als nichtig anzusehen⁶¹. Bei Auslegungsfragen ist diese Frage streitig, es werden aber im Schrifttum viele Argumente für eine über das konkrete Verfahren in dem die Vorlage erfolgte hinausgehende Wirkung genannt⁶².

⁵⁸ Vgl. eine umfassende Darstellung der Rechtsprechung polnischer Gerichte zu Fremdwährungskrediten in A. Grebieniow, K. Osajda, Kredyty walutowe. Węzłowe zagadnienia, Studia i Analizy Sądu Najwyższego, Warszawa 2019, http://www.sn.pl/publikacje/BSiA_Materialy_naukowe/Studia%20i%20Analizy%20SN%20t%20VII%20Internet.pdf.

⁵⁹ EuGH Urteil v. 6.03.2003, C-455/00 Kaba II – Arben Kaba gegen Secretary of State for the Home Department, Ersuchen um Vorabentscheidung: Immigration Adjudicator – Vereinigtes Königreich, ECLI:EU:C:2003:127.

⁶⁰ Vgl. aber Schima (2015), S. 116f, der gegenteiliger Auffassung ist mit dem EuGH Urteil vom 9.11.1995 in der Rs. C-465/93, *Atlatnta* begründet; a. A. zutreffend U. Karpenstein, in: Leible und Terhechte (Hrsg., 2014), S. 243.

⁶¹ U. Karpenstein, *ibidem*, S. 242.

⁶² Näher dazu Schima (2015), S. 114f.

Auch der EuGH scheint diesen Weg zu gehen, wenn er im Urteil vom 6.10.192 Rs. 283–81, CILFIR, Rdnr 14 betont: „Die gleiche Wirkung kann sich für die Grenzen der in Artikel 177 Absatz 3 aufgestellten Verpflichtung ergeben, wenn bereits eine gesicherte Rechtsprechung des Gerichtshofes vorliegt, durch die die betreffende Rechtsfrage gelöst ist, gleich in welcher Art von Verfahren sich diese Rechtsprechung gebildet hat, und selbst dann, wenn die strittigen Fragen nicht vollkommen identisch sind“. Auch das Verwaltungsgericht Warschau⁶³ und das Verwaltungsgericht Poznan⁶⁴ haben eine erga omnes Wirkung, im Hinblick auf die Rs. Brzezinski, d.h. Auslegungsfragen angenommen. Diese Auffassung wird auch vom Hauptverwaltungsgericht akzeptiert⁶⁵. Wenn das nationale Gericht, insbesondere letzter Instanz, anderer Auffassung als der EuGH ist, sollte es eine erneute Vorlage vornehmen. Der EuGH kann aber nach Art. 99 der Verfahrensordnung des EuGH⁶⁶ in den Fällen, wenn „eine zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage mit einer Frage übereinstimmt, über die der Gerichtshof bereits entschieden hat“ oder „wenn die Antwort auf eine solche Frage klar aus der Rechtsprechung abgeleitet werden kann“ durch einen begründeten Beschluss entscheiden. Man darf auch nicht vergessen, dass die Nichtberücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung zur Haftung des Mitgliedstaats für Verletzung des Europarechts führen kann⁶⁷.

In Bezug auf die zeitlichen Wirkungen eines EuGH -Urteils im Vorabentscheidungsverfahren muss man bedenken, dass in Ausnahmefällen der EuGH befugt ist, nach Art. 264 Abs. 2 AEUV die zeitlichen Wirkungen des Urteils zu begrenzen (Thiele, 2016, S. 223). Das bedeutet, dass z.B. die Erstattung einer bereits erhobenen EU-rechtswidrigen Gebühr nicht möglich sein wird. Es muss jedoch betont werden, dass finanzielle Interessen eines Mitgliedstaats oder einer Partei alleine nicht dafür ausreichend sind. Wie der EuGH im Pkt. 55–56 des Urteils in der Rs. C-313/05 Brzeziński festgestellt hat: „Die Gerichte sollten die Vorschriften in dieser Auslegung auch auf Rechtsverhältnisse, die vor Erlass des auf das Ersuchen um Auslegung ergangenen Urteils entstanden sind, anwenden können und müssen, wenn alle sonstigen Voraussetzungen für die Anrufung der zuständigen Gerichte in einem die Anwendung dieser Vorschriften betreffenden Streit vorliegen (...) Daher kann der Gerichtshof die für die Betroffenen bestehende Möglichkeit, sich auf die Auslegung, die er einer Bestimmung gegeben hat, zu berufen, um in gutem Glauben begründete Rechtsverhältnisse in Frage zu stellen, nur ganz ausnahmsweise aufgrund des allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes der

⁶³ Z.B. im Urteil v. 6.03.2007, III SA/Wa 254/07, LEX nr 220445.

⁶⁴ Im Urteil v. 25.01.2012, III SA/Po 527/11, LEX nr 1403474.

⁶⁵ Z.B. im Urteil v. 15.11.2018, I FSK 1983/16, LEX nr 2639123.

⁶⁶ Vgl. dazu Wägenbaur (2017), Art. 99, Rdnr. 1–3.

⁶⁷ EuGH Urteil v. 13.06.2006, C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA gegen Repubblica italiana, EU:C:2006:391; EuGH Urteil v. 30.09.2003, C-224/01, Gerhard Köbler gegen Republik Österreich, ECLI:EU:C:2003:513, Pkt. 31.

Rechtssicherheit beschränken. Eine solche Beschränkung ist nur dann zulässig, wenn zwei grundlegende Kriterien erfüllt sind, nämlich guter Glaube der Betroffenen und die Gefahr schwerwiegender Störungen⁶⁸.

7. Schlussfolgerungen

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass Gegenstand vieler Vorlagen Fragen von erheblicher finanzieller Bedeutung für Unternehmer und Verbraucher waren. Dies betrifft sowohl Vorlagen von ordentlichen Gerichten wie die Rechtssache Kawala zur Erstzulassungsbescheinigung bei einem Kraftfahrzeug, als auch der Verwaltungsgerichte, wie in der Rechtssache Brzeziński zur Akzise. Die dargestellten Beispiele aus der Rechtsprechung zeigen, dass der Rechtsschutz durch den EuGH effektiver unter dem Gesichtspunkt der zeitlichen Wirkungen und der Höhe der zu erstattenden Gebühren sein kann, als der Rechtsschutz durch den polnischen Verfassungsgerichtshof aufgrund der Verfassungswidrigkeit. Eine Einschränkung der zeitlichen Wirkungen eines Urteils erfolgt vor dem EuGH, anders als vor dem Verfassungsgerichtshof, nur in sehr seltenen Ausnahmefällen. Außerdem muss betont werden, dass ein Urteil des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren, eine über das Verfahren in dem die Vorlage erfolgte, hinausgehende Wirkung hat und daher für Unternehmer und Verbraucher von großer Bedeutung ist.

Literatur

- Adamski, M.: „Frankowicze szturmują kancelarie prawnicze”, *Rzeczpospolita* z 9 listopada 2019 r. <https://www.rp.pl/Uslugi-ceny-zarobki/311099971-Frankowicze-szturmuja-kancelarie-prawnicze.html>.
- Antosiewicz, M.: „Konsekwencje wyroku TSUE ws. frankowiczów – debata „Rzeczpospolitej”, *Rzeczpospolita* v. 20.10.2019, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/310209967-Konsekwencje-wyroku-TSUE-ws-frankowiczow---debata-Rzeczpospolitej.html>.
- Bieber, R., Epiney, A., Haag, M. (2013): *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Baden-Baden.
- Broberg, M., Fenger, N. (2014): *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union*, Aus dem Englischen übersetzt von Karsten Winterhoff, Baden-Baden.
- Everling, U. (2006): *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Praxis und Rechtsprechung*, Baden-Baden.

⁶⁸ Vgl. auch EuGH Urteil v. 16.07.1992, C-163/90, Administration des douanes et droits indirects gegen Léopold Legros und ander, Ersuchen um Vorabentscheidung: Cour d'appel de Saint-Denis (Réunion) – Frankreich, ECLI:EU:C:1992:326ö EuGH Urteil v. 23.05.2000, C-104/98, Johann Buchner u. a. gegen Sozialversicherungsanstalt der Bauern, ECLI:EU:C:2000:276. Vgl. ausführlich zu dieser Thematik Rosenkranz (2015).

- Fischer, K.H. (2010): *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden, Wien, Bern.
- Fisher, H.G., Keller, M., Ott, M., Quarch, M. (2012): *EU-Recht in der Praxis*, Köln.
- Frenz, W. (2012): *Handbuch Europarecht*. Band 1. Europäische Grundfreiheiten, Heidelberg.
- Gerichtshof der Europäischen Union (2019): *Jahresbericht 2018: Überblick über die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union*, Luxemburg, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/_ra_2018_de_web.pdf
- Grebieniow, A., Osajda, K. (2019): „Kredyty walutowe. Węzłowe zagadnienia”, *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, Warszawa, http://www.sn.pl/publikacje/BSiA_Materialy_naukowe/Studia%20i%20Analizy%20SN%20t%20VII%20Internet.pdf.
- Herrmann, Ch., Rosenfeldt, H. (2019): *Europäisches Prozessrecht*, Heidelberg.
- Komisja Nadzoru Finansowego (2018), *Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2017 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KREDYTY_MIESZKANIOWE_I_KONSUMPCYJNE_2017_61873.pdf.
- Köber, M. (2013): *Kooperations- und Beschläunigungsmechanismen im Vorabentscheidungsverfahren*, Frankfurt am Main.
- Leible, S. Terhechte, J.P. (Hrsg.) (2014): *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden.
- Michalska, J. (2015): *Pytania prejudycjalne sądów do TS UE*, in: M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (Hrsg.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław, S. 251–270.
- Oppermann, T., Classen, C.D., Nettesheim, M. (2014): *Europarecht. Ein Studienbuch*, München.
- Ottaviano, M. (2009): *Der Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht*, Tübingen.
- Pechstein, M. (2011): *EU-Prozessrecht*, 4. Aufl., Tübingen.
- Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M. (Hrsg.) (2014): *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München.
- Rosenkranz, F. (2015): *Die Beschränkung der Rückwirkung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs*, Tübingen.
- Rudke, M., Domagalski, M. (2019): Wyrok TSUE w sprawie frankowiczów może wstrząsnąć systemem bankowym, *Rzeczpospolita* z 2.10.2019 r., <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/310029914-Wyrok-TSUE-w-sprawie-frankowiczow-moze-wstrzasnac-systemem-bankowym.html>.
- Sadomski, J. (2014): „Pytania prejudycjalne polskich sądów powszechnych”, *Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne*, 2014 Nr. 20, S. 26–93.
- Schima, B. (2015): *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Österreich und Deutschland*, Wien.
- Schwarze, J. (1988): *Die Befolgung von Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs durch deutsche Gerichte. Ergebnisse einer rechtstatsächlichen Bestandsaufnahme*, Baden-Baden.
- Schwarze, J. (Hrsg.) (2012): *EU-Kommentar*, Baden-Baden.
- Streinz, R. (Hrsg.) (2012): *EUV/AEUV Kommentar*, München.
- Streinz, R. (2002): *Prawo europejskie*, Warszawa.
- Streinz, R., Ohler, Ch., Herrmann, Ch. (2008): *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse*, 2. Aufl., München.

Szwechłowicz, P., Wechman, R., „Wyrok TSUE w sprawie frankowiczów – czy rzeczywiście wszystko jest już jasne?”, *Rzeczpospolita* v. 7.10.2019, <https://www.rp.pl/Opinie/310079956-Wyrok-TSUE-w-sprawie-frankowiczow--czy-rzeczywiscie-wszystko-jest-juz-jasne.html>.

Thiele, A. (2016): *Europarecht*, Altenberge.

Tiwisina, C. (2010): *Rechtsfragen überlanger Verfahrensdauer nach nationalem Recht und der EMRK*, Baden-Baden.

Wägenbaur, B., (2017): *Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union*, München.

Piotr Kalka*

FINANSOWANIE PRZEZ PAŃSTWO PRAC BADAWCZYCH I ROZWOJOWYCH W POLSCE I REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC PRÓBA PORÓWNANIA

Część 1 / Teil 1

ROZWÓJ W ZAKRESIE POLITYKI ŁADU

ORDNUNGSPOLITISCHE
ENTWICKLUNGEN

* Wyższa Szkoła Finansów
i Informatyki w Łodzi
(Wydział Ekonomii w Kaliszu),
ul. Wróblewskiego 18,
93-578 Łódź;
piotr.kalka@poczta.onet.pl

Abstract

The article compares state financing of research and development (R+D) in Poland in the years 2004–2016 with Germany. It shows great differences between the two countries. State expenditures for R+D in Germany are considerably higher than in Poland. Yet, as in Poland the role of the state in financing R+D in firms decreased. The state mainly financed R+D realised at universities and other state-owned institutions. It used the same methods of R+D-supporting. The author is of the opinion that R+D state financing will be similar in both countries after a long time.

1. Wstęp

Przedmiotem artykułu jest finansowanie przez państwo prac badawczych i rozwojowych (B+R) w Polsce i w RFN. W tym miejscu wymaga wyjaśnienia samo pojęcie tych prac, jak i ich finansowania. Prace badawcze to badania podstawowe i stosowane. Badaniami podstawowymi są prace o charakterze teoretycznym albo eksperymentalnym, zmierzające do odkrycia właściwości zjawisk i ogólnych między nimi zależności. Nie mają one zatem celu praktycznego. Badania stosowane mają – odmiennie niż badania podstawowe – cel praktyczny. Zmierzają one do uzyskania rezultatów, które można byłoby wykorzystać w szczególności do opracowania nowych albo udoskonalonych produktów i procesów technologicznych. Efektem tych badań jest najczęściej wynalazek. Prace rozwojowe stanowią ostatni etap działalności naukowej. Następuje tu systematyczne wykorzystanie wyników badań naukowych, a w konsekwencji uzyskanie zwłaszcza nowych albo udoskonalonych produktów i procesów technologicznych. Generalnie rzecz biorąc, prace te prowadzą do powstania innowacji.

Poprzez finansowanie przez państwo B+R rozumie się natomiast bezpośrednio ponoszenie przezeń kosztów tychże prac. Nie obejmuje ono natomiast pośredniego popierania badań i prac rozwojowych, do którego należy np. stosowanie przyspieszonej amortyzacji.

Powyższy artykuł ma jeden zasadniczy cel. Jest nim określenie, czy państwowe finansowanie przez państwo B+R w Polsce upodobniło się (pod względem zakresu, roli i struktury) do prowadzonego w Republice Federalnej Niemiec. Niemcy wyróżniają się bowiem pod tym względem wśród krajów Unii Europejskiej, czy szerzej mówiąc krajów gospodarki rynkowej. W artykule porównuje się bezpośrednie popieranie B+R przez państwo w Polsce z realizowanym w RFN z dwóch względów. Po pierwsze, Republika Federalna jest najsilniejszym (pod względem ekonomicznym i politycznym) krajem członkowskim Unii Europejskiej. Po drugie, należy do państw o bardzo dużym potencjale badawczo-rozwojowym, w czym niemały udział ma promocja przez aparat państwowy B+R.

W przeprowadzanej analizie stosuje się metody statystyczne, przy czym wykorzystuje się kilka wskaźników statystycznych. Są to mierniki o charakterze relatywnym, pozwalające na dokonanie porównań między krajami o zróżnicowanym potencjale ekonomicznym. Do tych mierników należą:

- wielkość udziału procentowego wydatków (nakładów) państwowych na B+R w produkcie krajowym brutto (PKB);
- znaczenie poszczególnych źródeł finansowania ogólnych nakładów na B+R (w %) (w tym rola państwa)¹;

¹ Ogólne (krajowe) nakłady na B+R są określane w języku angielskim jako „Gross domestic expenditure on R&D”

- udział państwowych środków w całości wydatków na B+R wyasygnowanych w poszczególnych sektorach wykonawczych (w %);
- i udział poszczególnych dziedzin B+R w całości państwowych nakładów badawczo-rozwojowych, czyli struktura rzeczowa tych nakładów.

Mierniki te są w dużej mierze zawarte w bazie OECD „Main Science and Technology Indicators full database”. Dotyczą one zmieniających się okresów².

W artykule analizuje się zasadniczo okres 2004–2016. Do wyboru tego okresu skłaniało funkcjonowanie Polski po 2004 r. w ramach integracji europejskiej, co wywierało niewątpliwie pozytywny wpływ na różne dziedziny gospodarczo-społeczne Polski. Dalším czynnikiem były luki występujące w porównywalnych danych statystycznych za lata po 2016 roku.

W artykule autor przyjmuje hipotezę, że różnice między wielkością udziału wydatków państwa na prace badawcze i rozwojowe w produkcie krajowym brutto kształtowały się (na korzyść RFN) na wysokim poziomie. Można mówić natomiast o poważnych zmianach w strukturze nakładów na B+R w przypadku Polski, tzn. przeobrażeniach wyrażających się we wzroście znaczenia gospodarki tak w finansowaniu tych nakładów, jak i w ich realizacji. Polska i RFN stosowały podobne instrumenty popierania B+R. Różniły się one wszelako co do wielkości udziału poszczególnych dziedzin B+R w całości państwowych wydatków badawczo-rozwojowych oraz stopnia nowoczesności powyższych dziedzin.

Artykuł składa się (obok wstępu i zakończenia) z czterech części, w których omawiane są głównie wskaźniki dotyczące finansowania B+R przez państwo w obu porównywanych krajach.

2. Udział wydatków państwa na prace badawcze i rozwojowe w produkcie krajowym brutto w Polsce i RFN

Ten relatywny udział był w Polsce przeważnie dwukrotnie niższy niż w RFN (patrz tabela 1). Wynikł on w niemałej mierze z różnic ekonomicznych na korzyść Republiki Federalnej Niemiec. Ten relatywny udział był w Polsce przeważnie dwukrotnie niższy niż w RFN (patrz tabela 1). Wynikł on w niemałej mierze z różnic ekonomicznych na korzyść Republiki Federalnej Niemiec dotyczących poziomu produktu krajowego brutto na 1 zatrudnionego. Różnice te były znaczne. O ile w 2004 r. wskaźnik ten stanowił w Polsce 60% odpowiedniego wskaźnika niemieckiego, o tyle w 2017 r. – 65,4% (OECD, 2008, p. 91, 93; OECD, Main Science and Technology indicators. full database).

² Nazwa tej bazy nie jest cytowana tak jak np. w przypadku poszczególnych czasopism.

Dalszą przyczyną było przywiązywanie przez państwo w Republice Federalnej istotnej wagi do postępu naukowo-technicznego.

Na wielkość różnic w relatywnych wydatkach państwa na B+R między RFN a Polską nie mogły wpłynąć reformy polskiego systemu nauki. Nastąpiły one po 2009 r. Jednocześnie, na skutek przeobrażeń w niemieckim systemie nauki, zwiększyły się państwowe środki na prace badawcze i rozwojowe³.

Tabela 1: Wydatki państwowe na B+R w wybranych latach w Polsce i Republice Federalnej Niemiec jako część produktu krajowego brutto (w %)

Rok	Polska	Republika Federalna Niemiec
2004	0,34	0,76
2005	0,33	0,71
2006	0,32	0,70
2007	0,33	0,70
2008	0,36	0,76
2009	0,40	0,81
2010	0,44	0,82
2011	0,42	0,84 ^a
2012	0,45	0,84 ^a
2013	0,41	0,82 ^a
2014	0,43	0,84 ^a
2015	0,42	0,82 ^a
2016	0,37	0,83 ^a

Wyjaśnienia: ^a dane przybliżone

Źródło: OECD (2008), p.23; OECD (2010), p. 35; OECD (2014), p. 31; OECD, Main Science and Technology Indicators full database.

3. Źródła finansowania B+R w Polsce i w RFN (w tym rola państwa)

W Polsce podmiotem finansującym przeważnie w największym stopniu prace badawcze i rozwojowe było państwo. W latach 2004–2016 przypadało nań od 61,7% do 38,9% ogólnych środków na B+R (patrz tabela 2). Zaznaczał się zatem wyraźny spadek roli państwa w dziedzinie pokrywania kosztów prac badawczych i rozwojowych. Ten istotny

³ Przeobrażenia te wyrażały się w uchwaleniu „pakietu pakietów” oraz pakietu badań i innowacji Bundesministerium für Bildung und Forschung (2016), s. 36.

spadek roli państwa związany był ze stopniowym odchodzeniem w Polsce od koncepcji rozwoju postępu technicznego, przyjętej na początku procesu transformacji. Stosownie do powyższej koncepcji, postęp techniczny miał polegać głównie na zastosowaniu zagranicznych technologii. Wynikała ona ze słabości polskich firm, które nie były w stanie przeznaczyć odpowiednio wysokich sum na prace badawcze i rozwojowe. Słabość ta ulegała z czasem przewyciężeniu, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w tempie wzrostu gospodarczego w Polsce. Wynosiło ono np. w latach 2004–2014 przeciętnie około 4,0%, gdy w Unii Europejskiej – średnio 1,1% (Sachverständigenrat, 2015, Anhang).

Wydatki państwa na B+R pokrywał w Polsce głównie rząd. Spośród instytucji rządowych najpoważniejszą rolę odgrywał (począwszy od 2006 r.) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Część swych środków badawczo-rozwojowych przekazywał on (począwszy od 2011 r) dwóm agencjom wykonawczym, a mianowicie: Narodowemu Centrum Nauki i Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju. Pierwszemu z nich powierzono zadanie finansowania badań podstawowych, a drugiemu – badań stosowanych i prac rozwojowych. Stworzenie tych dwóch agencji wykonawczych miało na celu zapewnienie właściwego ukierunkowania popieranych prac. Dalsze środki badawczo-rozwojowe Ministerstwo wydawało na B+R w instytutach Polskiej Akademii Nauk i w uczelniach wyższych.

Spadkowi roli państwa jako podmiotu finansującego prace badawcze i rozwojowe towarzyszył wzrost znaczenia w tej dziedzinie gospodarki oraz zagranicy. Na gospodarce przypadało w latach 2004–2016 od 30,5% do 53, 1% ogólnych (krajowych) wydatków na prace badawcze i rozwojowe. Z kolei z zagranicy pochodziło w latach 2004–2015 od 5,2% do 16,7% ogólnych wydatków na B+R. W 2016 r. udział ten wynosił natomiast 5,5% (patrz tabela 2). Wydatki z zagranicy Polska otrzymywała w dużej mierze z Unii Europejskiej. Unia realizowała wspólną politykę badawczo-rozwojową w formie programów ramowych. Programy ramowe tworzyły podstawy dla finansowania B+R we Wspólnym Centrum Badawczym i dla współfinansowania prac badawczych i rozwojowych prowadzonych w państwach członkowskich (w tym w Polsce). Obecnie jest realizowany program ramowy na lata 2014–2020, o nazwie „Horyzont 2020”. Przewiduje on wydatkowanie środków około 80 mld euro, co jest najwyższą dotąd kwotą (Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego, 2019, s. 1–3).

Zarówno wzrost roli gospodarki, jak i zagranicy w finansowaniu B+R były w Polsce zjawiskami pozytywnymi. To pierwsze zjawisko pozwalało na podejmowanie wielu prac naukowych ważnych dla gospodarki, a drugie – na udział w realizowaniu szeregu kluczowych projektów o charakterze międzynarodowym (np. projektów w dziedzinie kluczowych technologii).

W RFN ogólne wydatki na prace badawcze i rozwojowe były i są finansowane (odmiennie niż w Polsce) w największym stopniu przez gospodarkę. Jej udział w latach 2004–2016 wahał się – jak wynika z tabeli 2 – od 66,6% do 65,2%, o czym zdecydo-

wały dwa czynniki. Należały do nich: traktowanie przez wiele firm niemieckich postępu naukowo-technicznego jako szczególnie ważnego uwarunkowania wzrostu gospodarczego oraz duże możliwości finansowe tych firm. B+R były finansowane głównie przez duże przedsiębiorstwa, tzn. zatrudniające co najmniej 500 pracowników. Wydawały one np. w latach 2007–2015 od 84,6% do 87,2% całości wewnętrznych środków przeznaczanych przez firmy na B+R (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018, s. 77). Branżami przeznaczającymi najwięcej wydatków na B+R były: przemysł maszynowy, elektronicznej techniki obliczeniowej, elektroniczny i optyczny, chemiczny, farmaceutyczny oraz komunikacja i informacja, a w szczególności przemysł pojazdów (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2014, s. 538; Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018, s. 79).

Tabela 2: Udział poszczególnych źródeł finansowych w krajowych wydatkach brutto na B+R w Polsce i w RFN w latach 2004–2016 (w %)

Rok	A	B	C	D	A1	B1	C1	D1
2004	30,5	61,7	2,70	5,2	66,6	30,5	0,4	2,5
2005	33,4	57,7	3,2	5,7	67,6	28,4	0,3	3,7
2006	33,1	57,5	2,5	7,0	68,3	27,5	0,4	3,8
2007	34,3	58,6	0,4	6,7	68,1	27,5	0,4	4,0
2008	30,5	59,8	4,3	5,4	67,3	28,4	0,3	4,0
2009	27,1	60,4	7,0	5,5	66,1	29,8	0,3	3,8
2010	24,4	60,9	2,8	11,8	65,6	30,3	0,2	3,9
2011	28,1	55,8	2,7	13,4	65,6	29,9 ^a	0,4	4,2
2012	32,3	51,3	3,0	13,4	66,1	29,2 ^a	0,4 ^a	4,3
2013	37,3	47,2	2,31	13,1	65,4	29,1 ^a	0,3 ^a	5,2
2014	39,0	45,2	2,4	13,4	66,0	28,7 ^a	0,3 ^a	5,0
2015	39,0	41,8	2,4	16,7	65,6	27,9 ^a	0,4 ^a	6,2
2016	53,1	38,9	2,6	5,5	65,2	28,5 ^a	0,3 ^a	6,0

Wyjaśnienia: ^a dane przybliżone; A, B, C i D to znaczenie poszczególnych źródeł finansowania B+R w Polsce wyrażone w % (gospodarki, państwa, innych źródeł krajowych oraz zagranicy), a A1, B1, C1 i D1 stanowi znaczenie poszczególnych źródeł finansowania B+R w RFN

Źródła: OECD (2008), p. 24, 25; OECD (2010), p. 36–39; OECD (2014), p. 32–35; OECD, Main Science and Technology Indicators full database.

Kolejnym najważniejszym po gospodarce podmiotem (pod względem wielkości finansowania B+R) było w Republice Federalnej państwo (patrz tabela 2). Prace te popierały zarówno rząd federalny, jak i rządy krajowe. Większe były jednak wydatki rządu federalnego, na który przypadało np. w latach 2005–2013 od 56,6% do 61,5% ogólnych

środków wyasygnowanych przez państwo na B+R (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016, s. 56 i 59).

Dalszym źródłem (pod względem wielkości) ogólnych wydatków na B+R była zagranica (patrz tabela 3). Miała ona (w relatywnych wartościach) mniejsze znaczenie niż zagranica w przypadku Polski. RFN korzystała zwłaszcza ze środków finansowych w ramach wspólnej polityki badawczo-rozwojowej UE. Uzyskiwała ona m.in. fundusze z uchwalonego w 2014 r. programu ramowego „Horizon”. Ważną część tego programu stanowią prace naukowe dotyczące techniki informacyjnej i komunikacyjnej (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018, s. 289).

4. Sektory wykonawcze w zakresie prac badawczych i rozwojowych w Polsce i RFN

Prace badawcze i rozwojowe obejmują, z punktu widzenia miejsca ich realizacji, cztery rodzaje aktywności. I tak należały do nich: prace wykonywane w sektorze przedsiębiorstw, w szkołach wyższych, państwowych instytucjach badawczych i w organizacjach *non private*. W początkowym okresie istniały w Polsce małe różnice co do wielkości udziału poszczególnych sektorów wykonawczych w ogólnych (krajowych) w wydatkach na B+R. Instytuty badawcze były wszelako najważniejszym sektorem (patrz tabela 3). Obejmowały one tak instytuty należące do sektora rządowego, jak i samorządowego. Instytuty te zajmowały się zwłaszcza naukami inżynieryjnymi i technicznymi oraz przyrodniczymi.

Z czasem jednak firmy stały się najważniejszym ośrodkiem prowadzenia B+R (patrz tabela 3). Te prace realizowały zwłaszcza przedsiębiorstwa branży elektromaszynowej, środków transportu i szeroko pojętego przemysłu chemicznego (KPMG w Polsce, 2013, s. 16). Firmy prowadziły głównie B+R z zakresu nauk inżynieryjnych i technicznych. Na te nauki przypadało np. w latach 2014 i 2015–74,3% i 75,89% prowadzonych w gospodarce prac naukowych (Główny Urząd Statystyczny, 2015, s. 66; Główny Urząd Statystyczny, 2016, s. 66 i 67). Wykonywane B+R miały charakter głównie średnio zaawansowanych pod względem technologicznym. Prace badawczo-rozwojowe w dziedzinie wysokiej techniki stanowiły jedynie nieznaczną część B+R prowadzonych w gospodarce, np. w 2014 r. 7,9% (OECD. Main Science and Technology indicators.full database).

W Polsce liczba wyższych uczelni wahała się w okresie 2005/2006 oraz 2014/2015 od 445 do 434 (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, 2016, s. 340). Ten spadek związany był ze zmniejszaniem się liczby szkół wyższych o charakterze niepublicznym. W 2014/2015 r. było ich 302 (Uczelnie w Polsce, <http://pl.wikipedia.org>). Spośród wyższych uczelni prace badawcze i rozwojowe prowadziły głównie szkoły o charakterze

publicznym, które realizowały np. w latach 2013, 2014 i 2015–93%, 93% i 93,8% prac naukowych wykonywanych w szkolnictwie wyższym. Szkoły wyższe podejmowały prace naukowe w szczególności z zakresu badań podstawowych. Stanowiły one m.in. w 2015 r. 68,2% realizowanych tam prac (Główny Urząd Statystyczny, 2014; Główny Urząd Statystyczny, 2015; Główny Urząd Statystyczny, 2016).

Tabela 3: Udział poszczególnych sektorów wykonawczych w ogólnych krajowych wydatkach na B+R w Polsce i w RFN w latach 2004–2017 (w %)

Rok	A2	B2	C2	D2	A3	B3	C3	D3
2004	28,7	32,0	39,0	0,4	69,8	16,5	13,7 ^a	^c
2005	31,8	31,6	36,4	0,3	69,3	16,5	14,1 ^a	^c
2006	31,5	31,0	37,0	0,4	70,0	16,1	13,9 ^a	^c
2007	30,4	33,9	35,4	0,3	70,0	16,1	13,9 ^a	^c
2008	30,9	33,6	35,3	0,1	69,3	16,7	14,1 ^a	^c
2009	28,5	37,1	34,3	0,1	67,5	17,7	14,8 ^a	^c
2010	26,6	37,2	35,9	0,3	67,0	18,2	14,8 ^a	^c
2011	30,1	35,1	34,5	0,2	67,6	17,9	14,5 ^a	^c
2012	37,2	34,4	28,0	0,4	68,0	17,7	14,3 ^a	^c
2013	43,6	29,3	26,8	0,3	67,2	17,9	14,9 ^a	^c
2014	46,6	29,2	24,0	0,3	65,7	17,7	14,6 ^a	^c
2015	46,6	28,9	24,4	0,2	68,1	17,3	14,1 ^a	^c
2016	65,7 ^a	31,4	2,5 ^b	0,4	68,2	18,0 ^a	13,8 ^a	^c
2017	64,5 ^a	32,9	2,3 ^b	0,4	69,3	17,3 ^a	13,4 ^a	^c

Wyjaśnienia: ^a wartość przybliżona; ^b zmniejszenie wydatków nastąpiło tu na skutek ich przesunięcia do innych sektorach; ^c wydatki tego sektora zostały zamieszczone w innych sektorach

Źródło: OECD, *Main Science and Technology Indicators full database*.

W Republice Federalnej Niemiec, odmiennie niż w Polsce, gospodarka stanowiła od początku analizowanego okresu najważniejszy ośrodek realizacji prac badawczych i rozwojowych. Prowadzone prace dotyczyły najważniejszych branż eksportowych. Do tych branż należały: przemysł chemiczny, farmaceutyczny, elektronicznej techniki obliczeniowej, elektroniczny, optyczny, wyposażenia elektrycznego, maszynowy, a zwłaszcza budowy pojazdów, na który przypadało w latach 2007, 2009 i 2013–79,27%, 76,45% i 77,45% wydatków gospodarki na B+R (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2012, s. 458; Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016, s. 113). Były to przeważnie prace o średnim zaawansowaniu technologicznym. Wielkie firmy niemieckie prowadziły B+R o wysokim poziomie technologicznym jedynie za granicą. Przedmio-

tem tych aktywności były: digitalizacja, software, biotechnologia i technologie genetyczne (Gerybadze, 2015, s. 521, 522).

Do sektorów badawczo-rozwojowych w RFN należały również państwowe instytucje badawcze. Obejmowały one, z jednej strony federalne, krajowe i komunalne instytuty, które realizowały zadania o charakterze krótkoterminowym (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016, s. 73 i 74). Z drugiej strony były to instytucje działające na podstawie prawa prywatnego a finansowane przez państwo. W RFN było od końca 2005 r. do 2015/16 r. od 498 do 427 uczelni wyższych (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2008, s. 80; Statistisches Jahrbuch, 2016, s. 91; Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016, s. 66). Prowadzono tam głównie badania podstawowe i stosowane. W uczelniach zajmowano się w najszerszym zakresie naukami ścisłymi, na które przypadało np. w latach 2005, 2009 i 2013–49,71%, 48,36% i 50,23% wydatków badawczo-rozwojowych szkół wyższych (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016, s. 120).

Pion prywatnych instytucji o charakterze niekomercyjnym (*non profit*) obejmował zwłaszcza jednostki badawczo-rozwojowe będące członkami Wspólnoty Roboczej Przemysłowych Zjednoczeń Badawczych im. Otto v. Guericke (Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke” e.V.) oraz Towarzystwa im Fraunhofera (Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. FHG). Te pierwsze jednostki prowadzą głównie badania podstawowe, a drugie – badania stosowane (FuE- Datenreport, 2007, S. 41, 103).

5. Państwo a poszczególne sektory wykonawcze w zakresie B+R w Polsce i Republice Federalnej Niemiec

Struktura państwowego finansowania B+R wykazywała w obu porównywanych państwach pewne podobieństwa. W obu krajach malał udział państwa w pokrywaniu kosztów B+R firm, przy czym w Polsce spadek ten był znacznie większy. Aparat państwowy finansował zarówno w szkołach wyższych, jak i państwowych instytutach badawczych przeważającą część wydatków badawczo-rozwojowych. Wkład aparatu zmniejszał się jednak w Niemczech, odmiennie niż w Polsce (tabela 4 i 5).

Trzeba tu podkreślić, że państwo w Polsce nie tylko finansowało działalność szkół wyższych, ale i je reformowało. Efekty tych reform były jednak (wg mojej oceny) wątpliwe. I tak, wg rozwiązań prawnych kierowanych przez prof. Kudrycką zniesiono przewód habilitacyjny. Oznaczało to koniec dyskusji z tezami prezentowanymi przez habilitanta. Z kolei niedawno przywrócono przewód, ale tylko w odniesieniu do przedstawicieli nauk humanistycznych. Czyżby oni nie uprawiali badań naukowych?

Tabela 4: Udział gospodarki i państwa w finansowaniu prac badawczych i rozwojowych poszczególnych sektorów wykonawczych w Polsce w latach 2004–2014 (%)

Rok	Gospodarka jako sektor wykonawczy		Szkoły wyższe		Państwowe instytucje badawcze	
	Udział gospodarki	Udział państwa	Udział gospodarki	Udział państwa ^a	Udział gospodarki	Udział państwa ^a
2004	79,8	16,9	5,6	94,4	14,7	85,3
2005	83,0	13,7	5,4	94,6	14,3	85,7
2006	80,9	12,3	5,4	94,6	15,6	84,4
2007	83,1	11,7	11,3	88,7	14,1	85,9
2008	.	.	3,8	96,2	6,0	94,0
2009	83,2	12,3	3,3 ^b	96,7	6,3 ^b	93,7
2010	79,2	13,8	2,9 ^b	97,1	6,2 ^b	93,8
2011	81,8	12,7	2,6	97,4	7,4	92,6
2012	81,0	11,2	2,1	97,9	4,9	95,1
2013	80,8	10,0	3,2	96,8	4,3	95,7
2014	79,4	11,5	2,8	97,2	.	.

Wyjaśnienia: ^a dane obejmują nie tylko wydatki państwa, ale te ostatnie stanowią przeważającą ich część; ^b dane przybliżone.

Źródła: OECD (2008), s. 35, 41 i 45; OECD (2011), s. 58, 59, 71 i 78; OECD (2012), s. 54, 55, 67 i 74; OECD (2013), s. 54, 55, 65 i 72; OECD (2016), s. 54, 55, 65 i 72.

Tabela 5: Udział gospodarki i państwa w finansowaniu prac badawczych i rozwojowych sektorów wykonawczych w RFN w latach 2004–2014 (%)

Rok	Gospodarka jako sektor wykonawczy		Szkoły wyższe		Państwowe instytucje badawcze	
	Udział gospodarki	Udział państwa	Udział gospodarki	Udział państwa ^a	Udział gospodarki	Udział państwa ^a
2004	91,8 ^b	5,9 ^b	13,2	86,8	2,5	97,5
2005	92,1 ^b	4,5 ^b	14,1	85,9	9,9 ^b	90,1
2006	92,0 ^b	4,5 ^b	15,1	84,9	10,4 ^b	89,6
2007	91,6 ^b	4,5 ^b	15,5	85,5	10,8 ^b	89,2
2008	91,6 ^b	4,5 ^b	15,1	84,9	9,3 ^b	90,7
2009	92,0 ^b	4,5 ^b	14,2	85,8	9,8 ^b	90,2
2010	92,0 ^b	4,5 ^b	13,8	86,2	9,0 ^b	91,0
2011	91,4	4,3	13,9	86,1	9,3 ^b	90,7
2012	91,4 ^b	4,3 ^b	14,0	86,0	10,3 ^b	90,7
2013	91,4	3,4	14,0	86,0	10,3 ^b	89,7
2014	91,4 ^b	3,4 ^b	14,1	85,9	11,2 ^b	88,8

Wyjaśnienia: ^a dane obejmują nie tylko wydatki państwa, ale te ostatnie stanowią przeważającą ich część; ^b dane przybliżone.

Źródła: OECD (2008), s. 35, 41 i 45; OECD (2011), s. 58, 59, 71 i 78; OECD (2012), s. 54, 55, 67 i 74; OECD (2013), s. 54, 55, 65 i 72; OECD (2016), s. 54, 55, 65 i 72.

W celu finansowania części wydatków firm na prace badawcze i rozwojowe państwo posługiwało się w obu krajach instrumentem popierania projektów (*Projektförderung*). Umowę o popieraniu przez państwo mogły przy tym podpisać: pojedynczy podmiot albo szereg podmiotów. Popieranie instytucjonalne (*Institutionelle Förderung*) wykorzystywano w obu państwach w relacjach ze szkolnictwem wyższym i prywatnymi instytucjami o charakterze niekomercyjnym, a badania na zlecenie (*Auftragsforschung*) prowadziły instytuty państwowe i inne osoby trzecie Bundesministerium für Bildung und Forschung. (Bundesbericht Forschung und Innovation, 2016, s. 55).

6. Struktura rzeczowa wydatków państwowych na B+R

Państwo finansowało w Polsce i w Republice Federalnej w latach 2012–2015 wiele podobnych dziedzin prac badawczych i rozwojowych. Charakterystyczne to było również dla lat poprzednich, gdyż pokrywanie kosztów realizacji tych dziedzin było typowe dla wysoko rozwiniętych lub szybko zwiększających swój potencjał gospodarczych krajów.

Tabela 6: Struktura rzeczowa wydatków państwowych na B+R w Polsce w latach 2012–2015 (w %)^a

Rodzaj B+R	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
– Ogólny postęp wiedzy	28,5	37,7	39,3	29,5
– badania nad ochroną zdrowia	13,2	14,8	13,1	10,8
– B+R dotyczące produkcji i technologii przem.	11,3	11,1	7,9	24,4
– B+R w dziedzinie infrastruktury	7,8	6,6	9,2	7,6
– B+R w zakresie obronności	7,2	5,2	4,8	6,4
– badania w zakresie oświaty	6,8	4,3	5,9	5,1
– prace nauk. Na temat środowiska natur.	6,1	5,9	6,0	6,4
– prace naukowe poświęcone eksplor. ziemi	5,2	5,9 ^b	4,7 ^b	3,0 ^b
– B+R w sferze rolnictwa	4,9	4,9	3,2	3,4
– B+R w dziedzinie energet.	2,0	2,2	1,9	1,9

Wyjaśnienia: ^a W literaturze przedmiotu brak było dokładnych danych statystycznych na temat struktury rzeczowej wydatków państwowych Polski na B+R za lata 2005–2011; ^b dane te obejmują również prace odnoszące się do eksploatacji i eksploatacji przestrzeni powietrznej

Źródło: 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.

Tabela 7a: Struktura rzeczowa wydatków państwowych na B+R w RFN w latach 2005–2011 (w %)^a

Nazwa rodzaju B+R	2005 r.	2009	2010	2011
– badania pod-stawowe	57,6	55,5	54,7	55,7
– B+R dotyczące prod. przem, i technolog.	2,6	12,7	14,5	15,3
– B+R o charakterze militar.	5,8	5,4	5,0	3,9
– B+R w zakresie środowiska naturalnego	5,2	4,7	2,8	4,5
– B+R dot. kosmosu	4,9	4,9	4,7	4,6
– B+R w zakres. ochron. zdrow.	4,3	4,6	4,3	4,6
– badania dot, energetyki	2,8	4,0	3,8	3,8
– badania dot. infrastruktury	1,8	1,7	1,6	1,4
– B+R w odniesieniu do rolnic.	1,8	3,1	3,3	3,1
– badania pośw. szkolnictw.	-	0,9	1,0	0,8

Tabela 7b: Struktura rzeczowa wydatków państwowych na B+R w RFN w latach 2012–2015 (w %)^{a, b}

Nazwa rodzaju B+R	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
– badania podstawowe.	57,2	57,0	56,8	57,7
– B+R dotyczące prod. przem, i technolog.	12,7	12,6	12,1	12,2
– B+R o charak. militarn.	3,9	3,7	3,9	3,2
– B+R w zakresie środowiska Naturalnego	2,9	2,8	3,1	3,1
– B+R dot. kosmosu	4,7	4,6	4,7	4,7
– B+R w zakres. ochron. zdrow.	5,3	5,0	5,3	5,2
– badania dot, energetyki	4,4	5,2	5,2	4,9
– badania dot. infrastruktury	1,5	1,5	1,5	1,4
– B+R w odniesieniu do rolnic.	2,9	2,8	2,9	3,1
– badania pośw. szkolnictw.	1,0	1,0	1,2	1,5

Wyjaśnienia: ^a w tabeli uwzględniono zwłaszcza dziedziny B+R mające znaczenia ekonomiczne; ^b dane za 2015 r. są przybliżone.

Źródła: Bundesministerium für Bildung und Forschung. *Ergänzungsband I. Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem 2016*, s. 97 i 98; obliczenia własne.

Jak wynika z tabeli 6 i 7, obydwa kraje różniły się co do wielkości udziału poszczególnych dziedzin B+R w całości wydatków badawczo-rozwojowych państwa. Było to rzeczą zrozumiałą, gdyż kraje te specjalizowały się m.in. w różnych dziedzinach prac badawczych i rozwojowych. Różnica występowała również odnośnie stopnia nowoczesności popieranых przez państwo B+R.

W RFN państwo finansowało prace naukowe o wyższym stopniu nowoczesności, na co wydaje się wskazywać liczba publikacji naukowych na 1 mln mieszkańców oraz liczba patentów triady na 1 mln mieszkańca. Były one w RFN znacznie wyższe niż w Polsce (tabela 8). Uzyskanie tych wskaźników wymagało posiadania dużo nowocześniejszej aparatury naukowo-badawczej. Dysponowanie przez Polskę stosunkowo mało nowoczesną aparaturą naukowo-badawczą wynikało z przeznaczania dość małych środków na inwestycje w dziedzinie prac badawczych i rozwojowych. Ogólne wydatki na B+R sięgały w Polsce np. w 2015 r. jedynie 1%, z czego 26,3% przeznaczano na inwestycje (OECD. Main Science, full database; Nauka i technika w 2015 r.; obliczenia własne).

Tabela 8: Liczba publikacji naukowych na 1 mln. mieszkańców i patentów triady na 1 mln mieszkańców w latach 2004 i 2016 w Polsce i RFN^a

Państwo	Rok	Liczba publikacji naukowych na 1 mln. mieszkańców	Liczba patentów triady na 1 mln mieszkańców
Polska	2004	380	0,6
	2016	764	2,4
Republika Federalna Niemiec	2004	929	85,9
	2016	1367	55,8

Wyjaśnienia: ^a przez patenty triady rozumie się patenty zgłoszone w Europejskim Urzędzie Patentowym (European Patent Office – EPO), Japońskim Urzędzie Patentowym (Japan Patent Office – JPO) i w Urzędzie Patentowym i Znaków Handlowych USA (the US Patent and Trademark Office – USPTO).

Źródła: Bundesministerium für Bildung und Forschung; *Bundesbericht für Forschung und Innovation 2010*, s. 513; Bundesministerium für Bildung und Forschung; *Bundesbericht Forschung und Innovation 2018. Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem 2018*, s. 123; OECD. *Main Science and Technology Indicators. full database; obliczenia własne.*

6. Zakończenie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, po 2004 r. występowały nadal duże różnice w zakresie państwowego finansowania B+R między RFN a Polską. Relatywne państwowe wydatki na prace badawcze i rozwojowe były w Republice Federalnej znacznie wyższe, a państwo ponosiło tam w dużo mniejszym stopniu koszty prac badawczych i rozwojowych. Finansowane przezeń prace naukowe były znacznie bardziej nowoczesne. Przyczyny tych różnic tkwiły w znacznie większym potencjale gospodarczym RFN, jak i w przywiązywaniu przez niemieckie koła rządzące dużej wagi do postępu naukowo-technicznego. Dalsze uwarunkowania to skutki strategii, polegającej na wykorzystaniu przez Polskę głównie zagranicznych licencji oraz dysponowanie przez nią mało nowoczesnym aparatem badawczym.

Występowały jednak pewne podobieństwa, gdyż w obu krajach malał udział państwa w pokrywaniu kosztów B+R firm. Aparat państwowy finansował zarówno w szkołach wyższych, jak i państwowych instytutach badawczych przeważającą część wydatków badawczo-rozwojowych. Jednocześnie stosował on identyczne metody popierania B+R. Na wielkość państwowego finansowania B+R nie wpłynęły reformy systemu nauki przeprowadzone w Polsce. Dokonano ich bowiem po 2009 r. Jednocześnie, na skutek zmian w niemieckim systemie nauki, zwiększały się tam państwowe środki na prace badawcze i rozwojowe.

Słuszna okazała się zatem hipoteza sformułowana przez autora na początku artykułu. Rodzi się tu musi pytanie, kiedy państwowe finansowanie B+R upodobni się (w znacznej mierze) w Polsce do realizowanego w RFN. Mimo, że gospodarka polska będzie wyróżniała się do 2050 r. tempem wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, nastąpi to dopiero w skali długoterminowej⁴. Przykładowo, różnice w wielkości relatywnych wydatków państwowych na B+R są bowiem w 2016 r. zbyt duże.

Wykaz źródeł

- Budnikowski, T. (2012): *Migracja siły roboczej między Polską a Niemcami*, w: P. Kalka (red.) (2012): *Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami*, Instytut Zachodni, Poznań.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): *Bundesbericht Forschung und Innovation*
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): *Ideen, Innovation, Wachstum, Hightech-Strategie 2020 für Deutschland*, Bonn, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012): *Bundesbericht Forschung und Innovation*.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): *Bundesbericht Forschung und Innovation Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem*.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2016): *Bundesbericht Forschung und Innovation. Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem*.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018): *Bundesbericht Forschung und Innovation. Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem*.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018): *Bundesbericht Forschung und Innovation. Die internationale Zusammenarbeit in Forschung und Innovation (Teil IV)*.
- Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej (2019): *Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego. FuE-Datenreport (2007)*.
- Gerybadze A. (2015): "Instrumente der Innovationspolitik: Auf dem Weg zu einer neuen Industriepolitik?", *WSI-Mitteilungen* 7/2015.
- Główny Urząd Statystyczny (2015): *Nauka i technika w 2014 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2016): *Nauka i technika w 2015 r.*, Warszawa.

⁴ Jest to prognoza zawarta w opracowaniu „Świat w 2050 r.”, a zamieszczona w angielskiej wersji „Newsweeka”.

- Główny Urząd Statystyczny (2016): *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Warszawa.
- Jahresgutachten (2015): *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Anhang)*
- Kalka, P. (2014): „Reforma nauki polskiej a pozycja Polski w zakresie prac badawczych i rozwojowych (B+R) w Unii Europejskiej”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego* nr 171/2014.
- KPMG w Polsce (2013): *Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw w Polsce. Perspektywa 2020*. Warszawa, s.16.
- Narodowy Bank Polski (2016): *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2015 r.*
- OECD (2008): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2008/2.
- OECD (2010): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2010/2.
- OECD (2011): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2011/2.
- OECD (2012): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2012/2,
- OECD (2013): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2013/2.
- OECD (2014): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2014/2.
- OECD (2016): *Main Science and Technology Indicators*. Vol. 2016/1.
- OECD. *Main Science and Technology Indicators full database*.
- Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales (2016).
- Świątkowski Z. (2012): *Współpraca gospodarcza na pograniczu polsko-niemieckim po 1990 roku*, w: Kalka P. (red.) (2012): *Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami*, Instytut Zachodni, Poznań.



2

HANDEL I INWESTYCJE

HANDEL UND INVESTITIONEN

Tomasz Salomon*

PRZYSTĄPIENIE DO UE A WIZERUNEK POLSKIEJ GOSPODARKI W NIEMCZECH – STATUS KRAJU PARTNERSKIEGO JAKO FORMA PROMOCJI GOSPODARCZEJ

Część 2 / Teil 2

HANDEL I INWESTYCJE

HANDEL UND INVESTITIONEN

Abstract

For many Polish companies, presence at trade fairs in Germany is the first step towards the internationalization of their business. The exhibition industry plays a significant role for the German economy, not only due to a large number of supra-regional and international trade fair events but also due to a large number of trade fair events with a leading role on a global scale. Polish entrepreneurs have been present on the German exhibition market as exhibitors and visitors for decades. Poland's accession to the EU did not affect the scale of this presence but meant that the development of economic relations between Poland and Germany gained a completely new dynamism and entered a new, higher level. The intensity of contacts between entrepreneurs from both countries and the stability of their expansion and maintenance meant that after 2004 a significant increase in the presence of Polish exhibitors at German fairs could be observed. The systematic and dynamic growth of trade exchange, as well as investment cooperation after Poland's accession to the EU and the subsequent increase in the importance of the Polish economy for Germany, have also increased the promotional potential of the Polish business presence at the leading German trade fair in the form of a partner country. Such an organized presence at selected fairs in Germany was one of the most significant projects related to the promotion of the Polish economy on the German market not only in the period after Poland's accession to the EU but in general.

* Zastępca Dyrektora Departamentu Handlu i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Rozwoju. W latach 2007–2014 Radca w Wydziale Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Berlinie. E-mail: Tomasz.Salomon@mr.gov.pl. Artykuł przedstawia osobiste poglądy autora, a nie instytucji, w której jest zatrudniony.

1. Wstęp

Choć rola targów dla przedsiębiorców w wielu branżach i krajach na przestrzeni lat ewoluuje, właśnie na rynku niemieckim ta forma budowy i utrzymywania relacji biznesowych ma nadal istotne znaczenie (Mruk, Kuca, 2006, s. 13). Organizatorzy targów starają się dopasowywać ich ofertę do dynamicznie zmieniającego się otoczenia i potrzeb przedsiębiorców, m.in. zmieniając obszary tematyczne targów, rozbudowując program wydarzeń towarzyszących, a także koncentrując poszczególne edycje targów na tematach wiodących i/lub krajach partnerskich. Zwiększone zainteresowanie polską gospodarką po przystąpieniu do UE w 2004 r. zostało wykorzystane w kolejnych latach w celu przedstawienia biznesowi nie tylko niemieckiemu, ale też innym zagranicznym przedsiębiorcom, potencjału wybranych branż polskiej gospodarki. Przedstawione w artykule targi są wybranymi przykładami wydarzeń, podczas których Polska była krajem partnerskim, przy czym autor nie przedstawia wszystkich najważniejszych (biorąc pod uwagę np. liczbę uczestników), lecz szkicuje szeroki wachlarz możliwości promocyjnych, jakie dają wydarzenia o bardzo zróżnicowanym profilu i skali oddziaływania. Przez dziesiątki lat negatywnie nacechowany obraz polskiej gospodarki i ugruntowane w Niemczech przeświadczenie o dominacji np. rolnictwa w jej kształtowaniu, sprawiły, że konieczne były intensywne, skoordynowane działania ukierunkowane na zmianę tego niekorzystnego wizerunku. Temu celowi służyły realizowane w Niemczech kampanie promocyjne skupione wokół projektów dotyczących pełnienia przez Polskę roli kraju partnerskiego targów należących do największych na świecie w swoich branżach, ale w przypadku wybranych branż także mniejszych przedsięwzięć, kierowanych do wąskiego grona eksperckiego, a nie do szerokiej publiczności.

2. Stan bilateralnej współpracy gospodarczej a wizerunek polskiej gospodarki w Niemczech

Kiedy w dniu 08.04.1994 r. Polska formalnie złożyła wniosek o członkostwo w UE, nie istniała jeszcze strefa euro, a poza unią pozostawały np. Austria, Finlandia i Szwecja. W porównaniu do sytuacji obecnej, zupełnie inny był też poziom naszych ambicji, kondycja polskiej gospodarki i jej wizerunek u naszych partnerów, w tym największego, Niemiec. Choć skala reform przeprowadzonych w Polsce w ciągu kolejnych 10 lat, od przystąpienia Polski do UE, była bezprecedensowa, postrzeganie polskiej gospodarki nie zmieniło się w latach 90-tych w sposób adekwatny nie tylko do oczekiwań Polaków, ale też stanu faktycznego. Biorąc pod uwagę intensywność kontaktów, znaczenie rynku

i bliskość więcej niż tylko geograficzną, szczególnie duże zainteresowanie, a często też emocje, budził odbiór polskiej gospodarki w Niemczech. Jaki był ten obraz 1.05.2004 r., kiedy Polska przystąpiła do UE wraz z Cyprzem, Czechami, Estonią, Litwą, Łotwą, Malta, Słowacją, Słowenią i Węgrami? W 2004 r. stopa bezrobocia w Polsce kształtowała się na poziomie 19,0%, co było najgorszym wynikiem wśród wszystkich państw członkowskich – to jeden z tych faktów, które w dużej mierze wpływały na postrzeganie polskiej gospodarki nie tylko przez niemieckich przedsiębiorców zainteresowanych np. inwestycjami w Polsce. Jeśli chodzi o główne różnice stanowisk między Polską i Niemcami w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję i w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do UE, bardzo dużą rolę odgrywały właśnie aspekty związane z rynkiem pracy i dostępem polskich pracowników do rynku niemieckiego. Rok 2004 jest też istotny – nie tyle dla samej zmiany wizerunku polskiej gospodarki, ale dla rozpoczęcia procesu jego rzeczywistej ewolucji – bo wprawdzie to wydarzenia lat 1989–90 umożliwiły Polsce i Niemcom rozpoczęcie nowej epoki we wzajemnych relacjach, jednak jeśli chodzi o skalę, dynamikę wzrostu np. wymiany handlowej, dopiero przystąpienie Polski do UE było momentem zwrotnym, od którego mamy do czynienia z bezprecedensowym w naszej wzajemnej historii tempem rozwoju kontaktów gospodarczych. Stały się one jednym z fundamentów trwałej współpracy Polski i Niemiec. Dyskurs o polsko-niemieckiej współpracy w warstwie politycznej zdominowany latami przez np. politykę historyczną i kwestię mniejszości narodowych, został w niektórych latach przez tematy gospodarcze wręcz zdominowany, choć z perspektywy lat wypada zapewne na szczęście uznać, że wzbogacony. Mało tego, siła oddziaływania sfery gospodarczej, w tym zaangażowanie głównych aktorów, czyli firm polskich i niemieckich, w wiele sfer polsko-niemieckiej współpracy, skutkuje często niebagatelnym wpływem sfery gospodarczej na inicjowanie i rozwój wydarzeń z zakresu współpracy regionalnej, partnerstw miast, wymiany młodzieżowej i przedsięwzięć kulturalnych czy też sportowych. Bez wsparcia biznesu i jego zrozumienia swojej roli dla wieloaspektowego rozwoju więzi polsko-niemieckich, wiele znaczących wydarzeń nie mogłoby zostać zrealizowanych. Przywiązanie zarówno przez Warszawę, jak i Berlin, aż takiej wagi do wzajemnych relacji gospodarczych i w dużej już mierze zmienione postrzeganie polskiej gospodarki przez Niemców, to właśnie efekt 15 lat intensywnej współpracy po 2004 r. dwóch państw członkowskich UE.

O ile przystąpienie Polski do UE było niekwestionowanym celem strategicznym polskiej polityki zagranicznej (w zasadzie od samego upadku systemu komunistycznego), a wsparcie państwa niemieckiego dla tych dążeń można uznać za stabilne, podobnie jak działania rządów niemieckich za zdeterminowane, o tyle debata publiczna za Odrą i Nysą Łużycką w okresie poprzedzającym akcesję wyraźnie pokazała obawy społeczeństwa niemieckiego. Znalazły one wyraz w szeregu niekorzystnych dla wizerunku Polski doniesień mediów niemieckich, a ostatecznie odpowiedź na nie została uwzględniona przez

rzządzące w RFN partie podczas negocjacji akcesyjnych. Dopiero z dniem 30.04.2011 r. minęły ostatecznie okresy przejściowe przewidziane Traktatem Akcesyjnym, umożliwiające ograniczenie swobód przepływu pracowników oraz świadczenia usług w stosunku do Polski. Tzw. zasada 2+3+2 przewidywała możliwość reglamentacji dostępu polskich pracowników m.in. do niemieckiego rynku pracy oraz możliwość ograniczenia wykonywania usług w ramach delegowania pracowników na okres przejściowy. Większość państw członkowskich otworzyła swoje rynki pracy przed upływem tego siedmioletniego terminu. Jedynie Niemcy i Austria zdecydowały się na całkowite wykorzystanie okresu przejściowego.

Przystępując do UE Polska przyjęła w całości *acquis communautaire* w obszarze „swobodny przepływ towarów”, stając się częścią jednolitego rynku wewnętrznego UE. W związku z tym, że Układy Europejskie już od 1.01.1999 r. umożliwiły liberalizację obrotu towarami przemysłowymi, samo przystąpienie do UE miało wpływ na wymianę handlową tylko w wybranych obszarach, choć bardzo istotnych, np. w handlu artykułami rolnymi. Bardzo duże znaczenie miało jednak zniesienie barier fizycznych, technicznych i fiskalnych (Molendowski, 2014). Można więc uznać, że w chwili przystąpienia do UE polskie przedsiębiorstwa funkcjonowały już w dużej mierze w warunkach konkurencji zagranicznej, w tym zwłaszcza w sektorze przemysłu, w którym 61,7% wymiany handlowej odbywało się na warunkach bezcłowych z krajami członkowskimi UE (Kawecka-Wyrzykowska, 2004). Z punktu widzenia przedsiębiorców niemieckich, prowadzących wymianę handlową, a także tych inwestujących w Polsce, przystąpienie naszego kraju do UE miało znaczenie kluczowe, wzmacniając poczucie bezpieczeństwa prowadzonego biznesu i dając długofalową perspektywę stabilnej współpracy z rynkiem polskim.

3. Polska jako kraj partnerski wydarzeń gospodarczych w Niemczech

Głównymi celami aktywności administracji polskiej w obszarze promocji gospodarczej na rynku niemieckim było, po przystąpieniu do UE, ugruntowanie pozytywnego wizerunku Polski, ukazywanie kraju jako stabilnego, przewidywalnego partnera w kontaktach handlowych, aktywna promocja Polski jako kraju atrakcyjnego dla niemieckich inwestorów i przede wszystkim wspieranie polskich eksporterów. Budowanie pozycji Polski jako ważnego partnera gospodarczego Niemiec w ramach UE i jednolitego rynku europejskiego było procesem realizowanym przez wielu uczestników¹, przy zastosowa-

¹ Przede wszystkim urzędy obsługujące ministra właściwego do spraw gospodarki, ale również ministrów właściwych do spraw zagranicznych, rolnictwa i rozwoju wsi, turystyki, kultury i ochrony dzie-

niu zróżnicowanych instrumentów. W przypadku wielu targów Polska zostawała krajem partnerskim przyjmując propozycję ich organizatorów (ILA Berlin Airshow, Biofach, Hannover Messe). Było to o tyle cenne, że organizatorzy inspirowani byli często przez niemiecki samorząd gospodarczy, a tym samym to niemieccy przedsiębiorcy dostrzegali atrakcyjność polskiej gospodarki. W przypadku targów, do których „ustawiały się kolejki” chętnych do pełnienia statusu kraju partnerskiego, nawet z poparciem niemieckiego samorządu gospodarczego, zakończone sukcesem starania o jego przyznanie trwały przez kilka lat (CeBIT). Wymienione w artykule przykłady wydarzeń gospodarczych, przede wszystkim targów, przedstawione zostały nie w kolejności chronologicznej, lecz według subiektywnego kryterium skali projektów, obejmującego nie tylko środki przeznaczone na ich realizację, ale także ich złożoność, udział polskich przedsiębiorców, oddźwięk medialny i zaangażowanie polityków polskich i niemieckich.

3.1. Targi CeBIT 2013

CeBIT, największe podówczas na świecie wydarzenie targowe w branży ICT, podczas których w 2013 r. Polska pełniła rolę kraju partnerskiego, zostały wykorzystane do bardzo szerokiej promocji polskiej gospodarki. Zaprezentowano ofertę polskich firm, klastrów, specjalnych stref ekonomicznych, parków technologicznych, ośrodków badawczych i naukowych. Niemieccy i zagraniczni partnerzy dostrzegli dynamikę rozwoju i sukcesy polskiej branży ICT, a jej znaczenie w dwustronnej współpracy technologicznej potwierdzone rekordowo wysoką liczbą wystawców, wielkością powierzchni targowej i nowoczesnymi eksponatami. W targach CeBIT 2013 uczestniczyło 4200 wystawców z 70 krajów, a liczba zwiedzających przekroczyła 450 000. Największa liczba wystawców pochodziła z Polski (blisko 200 na 3500 m² powierzchni wystawienniczej). W organizację polskiego wystąpienia zaangażowane były obok Ministerstwa Gospodarki także PARP (organizator Polskiego Stoiska Narodowego), PAIIZ, a wśród wystawców znajdowały się obok firm także np. MNiSW, MF, ZUS i GUS. Głównym hasłem targów było „Shareconomy”, natomiast hasło polskiego udziału w targach to „TalentIT people”. Koncepcja targowa zawierała podział na cztery obszary tematyczne: usługi dla biznesu, sektora publicznego, konsumentów, oraz platformę prezentacji przełomowych innowacji i nowych technologii. We wszystkich tych obszarach znajdowały się stoiska polskich wystawców. Pod patronatem PAIIZ zorganizowano także stoisko firm w ramach programu promocji Polski Wschodniej.

dzictwa narodowego, a także jednostki przez nich nadzorowane: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A./Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A., Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska Organizacja Turystyczna, Agencja Rynku Rolnego/ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Instytuty Polskie.

Targi odwiedziły polskie delegacje z Premierem D. Tuskiem, Wicepremierem i Ministrem Gospodarki J. Piechocińskim, a także ministrem cyfryzacji i ministrem nauki i szkolnictwa wyższego. Bardzo dużym zainteresowaniem cieszył się Polsko-Niemiecki Szczyt ICT z udziałem obu ministrów gospodarki i szefów zrzeszeń branżowych. W ramach realizacji projektu CeBIT 2013, który był wówczas największym w historii projektem dotyczącym promocji polskiej gospodarki na rynku niemieckim, zrealizowane zostały przez Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Berlinie samodzielnie lub przy współpracy z partnerami takie działania jak: 5 konferencji w Niemczech poprzedzających CeBIT (w tym 3 zorganizowane przez WPHI Berlin: w Hamburgu, Berlinie i Monachium oraz 2 przez WPHI w Kolonii: w Duesseldorfie i Kolonii); konferencje prasowe Deutsche Messe AG poprzedzające CeBIT, z udziałem przedstawicieli WPHI i MG (09.01.- Budapeszt, 16.01. Praga, 17.01. Amsterdam, 30.01.- Istambu); gala otwarcia targów i oficjalny obchód targów z udziałem Kanclerz A. Merkel i Premiera D. Tuska; „Polsko-Niemiecki Szczyt ICT” z udziałem ministrów gospodarki; Polski Wieczór na CeBIT; „Polski dzień” w ramach International Business Area (IBA), International “Poland@CeBIT” Press Party; „Poland meets Europe” – konferencja i spotkania B2B.

Wspólnie z organizatorami targów z BITKOM e.V. przygotowano zostało wydawnictwo “Polish-German Success Stories”. WPHI w Berlinie opracował i wydał również wkładkę nt. polskiej branży IT w czasopiśmie „Computerwoche” (nakład: 18 000 egz.) i „Ost-West-Contact” (nakład: 12 000), a także wydawnictwa dla przedsiębiorców „Polsko-niemiecka współpraca transgraniczna w telemedycynie” i “Sprzedarz internetowa w Niemczech”.

CeBIT 2013 dał impuls do dalszych działań, ukierunkowanych na promowanie polskiej branży teleinformatycznej na rynku niemieckim. CeBIT był także imprezą zamykającą cykl targów w Niemczech, podczas których na przestrzeni 3 lat Polska rokrocznie była krajem partnerskim znaczących targów w Niemczech (Denkmal, ITB, Grüne Woche, BioGasWorld, ILA, CeBIT).

3.2. Targi „Hannover Messe 2017”

W lipcu 2015 roku zarząd Deutsche Messe AG zwrócił się do Ministerstwa Gospodarki z propozycją przejęcia przez Polskę partnerstwa strategicznego na targach przemysłowych w Hanowerze w 2017 roku. Propozycja strony niemieckiej została zainspirowana przez niemieckie organizacje gospodarcze i przemysł, dla których nie bez znaczenia było rosnące znaczenie Polski dla gospodarki niemieckiej. Istotne były także dobre doświadczenia organizatorów z Hanoweru związane z udziałem Polski jako kraju partnerskiego na CeBIT 2013 w Hanowerze, a także na Międzynarodowej Wystawie Lotniczej ILA w Berlinie w 2012 r. (co było ciekawym przykładem dzielenia się wiedzą przez

organizatorów *de facto* konkurujących między sobą na niemieckim rynku targowym). Zorganizowane w dniach 23–28.04.2017 r. targi otworzyła premier B. Szydło wraz z kanclerz Angelą Merkel. Na targach swoje produkty zaprezentowało ponad 200 firm z Polski. Na polskim stoisku narodowym o powierzchni ok. 1200 m² zaprezentowało się 10 polskich firm (ML System, Solaris Bus & Coach, Ursus Bus SA, Transition Technologies, Saule Technologies, Ekoenergetyka, DT Poland, Zortrax, Medcom, H. Cegielski), 8 województw (lubelskie, lubuskie, małopolskie, opolskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie), 5 Specjalnych Stref Ekonomicznych (Łódzka SSE, Kostrzyńsko-Słubicka SSE, Wałbrzyska SSE, Mielecka SSE, Tarnobrzaska SSE), a także Urząd Dozoru Technicznego. W Hanowerze zorganizowano też strefę wystawienniczą 18 polskich start-upów, nad którą patronat objął największy polski inwestor w Niemczech – PKN ORLEN. Hasłem przewodnim polskiej obecności na targach było „SMART MEANS POLAND”. W związku z partnerstwem na targach w Hanowerze uruchomiono również specjalny program wsparcia dla polskich wystawców. Dzięki dofinansowaniu w wysokości 2,3 mln zł z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 31 polskich firm mogło zaprezentować się na własnych stoiskach targowych. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oferowało także przedsiębiorcom możliwość udziału w międzynarodowych giełdach kooperacyjnych, w których udział wzięło ponad 80 firm.

Dużym wydarzeniem związanym z polską obecnością była uroczysta ceremonia otwarcia targów w dniu 23.04., zorganizowana przez PAIH S.A. Z kolei 24.04. po uroczystym otwarciu polskiego stoiska narodowego z udziałem kanclerz A. Merkel, premier B. Szydło, wicepremierów M. Morawieckiego i J. Gowina oraz polskiej delegacji, miała miejsce wizytacja stoisk wybranych wystawców. Wicepremier M. Morawiecki brał też udział w Polish – German Business Summit. W jego obecności podpisano także 5 umów o współpracy między partnerami polskimi a zagranicznymi (w tym: porozumienie o strategicznej współpracy między Ministerstwem Rozwoju a firmą Siemens AG; w zakresie prowadzenia zaawansowanych prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie tworzenia oprogramowania oraz projektowania i produkcji elektroniki podpisano dwie umowy między Digital Technology Poland a firmą Harting Electric; kolejnym popisanym dokumentem była umowa między H. Cegielski-Poznań S.A. a firmą Ursus S.A. w sprawie produkcji nowej generacji silnika elektrycznego; jako ostatnią podpisano umowę o współpracy między Transition Technologies S.A. a firmą ABB Sp. z o.o.).

3.3. ILA Berlin Air Show 2012

Organizowane przez BDLI (*Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V.*) we współpracy z Messe Berlin GmbH, ILA Berlin Air Show to dla branży lotniczej i kosmicznej trzecia impreza na świecie pod względem znaczenia i wielkości.

W 2012 roku, kiedy Polska była krajem partnerskim, wystawa po raz pierwszy zorganizowana została na nowych terenach wystawowych Berlin ExpoCenter Airport. Na targach w 2012 r. zaprezentowało się 1243 wystawców z 46 krajów, w tym 60 z Polski, którzy zgrupowani byli na trzech głównych stoiskach (Ministerstwa Gospodarki, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. oraz Woj. Wielkopolskiego). Targi odwiedziło 230 tys. osób, w tym 125 tys. związanych zawodowo z branżą lotniczą i kosmiczną (także 3600 przedstawicieli mediów z 65 krajów). W związku z tym, że Polska była krajem partnerskim ILA, w uroczystym otwarciu targów udział wzięli obok kanclerz Niemiec także Wicepremier, Minister Gospodarki W. Pawlak. W uroczystości otwarcia i obchodzie targów udział wzięli także polski minister obrony narodowej, a ze strony niemieckiej szefowie resortów obrony, gospodarki i infrastruktury. W trakcie obchodu kanclerz A. Merkel odwiedziła Polskie Stoisko Narodowe. Szczególnym wydarzeniem było podpisanie w dniu 12.09.2012 r. w obecności Ministra Gospodarki i Technologii Philippa Röslera listu intencyjnego między DLR i CBK PAN, w sprawie budowy pierwszego polsko – niemieckiego satelity badawczego.

Poza polskimi wystawcami na ILA- firmami, instytucjami badawczymi i regionami związanym z branżą lotniczą – w pokazach lotniczych udział wzięły zespoły akrobatyczne Biało-Czerwone Iskry i Grupa Żelazny, a także samolot MiG-29 i helikopter Black Hawk. Na wystawie statycznej zaprezentowano m.in. samoloty, szybowce i helikoptery: MP-02 Czajka, EM-11 Orka, PZL M 28, ZEN1, Fregata J6, C 295 Casa, MiG-29 i MJ-7 Szogun. Patronat medialny nad polskim stoiskiem narodowym objęły: TVP oraz Polskie Radio. W ramach projektu ILA zorganizowano wiele przedsięwzięć, m.in. galę otwarcia targów (gośćmi byli m.in. prezydent Bundestagu Norbert Lammert (był w latach 1994–1998 koordynatorem rządu ds. Przemysłu lotniczego i kosmicznego), minister obrony narodowej RP, federalny minister obrony i dyrektor generalny ESA). Z kolei 11.09. w centrum konferencyjnym ILA odbyła się konferencja „Innowacyjność polskiego przemysłu lotniczego”, natomiast 13.09. odbyło się polsko-niemieckie sympozjum kosmiczne pt. „Sąsiedzi na Ziemi, partnerzy w kosmosie” zorganizowane przez Centrum Badań Kosmicznych PAN, BDLI i DLR. W ramach sympozjum przeprowadzono dwie sesje tematyczne: „Nauki o kosmosie i technologia” oraz „Aplikacje kosmiczne”, w których stronę polską reprezentowali przedstawiciele CBK PAN, AGH, Uniwersytetu Jagiellońskiego i WAT. Przy okazji ILA w dniach 9–16.09.br. w Berlinie zorganizowano spotkanie uczniów „Rendez-vous mit Kopernikus – Rendez-vous z Kopernikiem” – polsko-niemieckie forum młodych ekspertów lotnictwa i astronautyki Organizatorami tego wydarzenia był Federalny Związek Towarzystw Polsko-Niemieckich i CBK PAN. Uczestnikami byli uczniowie 2 gimnazjów polskich i 2 niemieckich, których patronem jest Kopernik.

Duże zainteresowanie niemieckich i międzynarodowych firm wzbudzała kooperacja z polskimi firmami branży lotniczej, natomiast szczególnie dużo uwagi partnerzy zagra-

niczni poświęcali rozwojowi badań i przemysłu kosmicznego w perspektywie członkostwa Polski w ESA. Obok CBK PAN bardzo duże zainteresowanie wzbudzała prezentacja instytutów badawczych: Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych oraz Instytutu Lotnictwa z Warszawy (m.in. zaprezentowano model bezzałogowego śmigłowca ILX 27).

3.4. Europejskie Targi Konserwacji i Restauracji Zabytków oraz Renowacji Budowli – DENKMAL 2010 w Lipsku

Polska była Krajem Partnerskim zorganizowanych w dniach 18–20.11.2010 r. targów DENKMAL, którym towarzyszyły także Międzynarodowe Targi Technik Muzealnych i Wystawienniczych MUTEK i Targi Budownictwa z Gliny LEHM. Podczas tych wydarzeń zaprezentowało się 448 wystawców z 15 krajów (udział Polski w tym wydarzeniu został objęty patronatem honorowym Wicepremiera i Ministra Gospodarki RP). Na Polskim Stoisku Narodowym o pow. 400 m² zaprezentowało się 24 przedsiębiorców, firm restauratorskich, instytucji oraz organizacji, które zaprezentowały ofertę produktów i usług dla branży. Koordynator stoiska, Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie przygotował trzy wystawy specjalne. Polscy wystawcy i odwiedzający uczestniczyli w Międzynarodowej Giełdzie Kooperacji CONTACT, organizowanej w ramach światowej sieci Enterprise Europe Network. W dniu 17.11. odbyło się uroczyste otwarcie targów w Gewandhaus, w którym udział wzięli m.in. Wiceminister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Generalny Konserwator Zabytków.

W gronie 10 laureatów złotych medali za wybitne osiągnięcia w konserwacji zabytków w Europie dla najlepszych wystawców znalazł się Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych z Krakowa, doceniony za opracowanie technologii i uruchomienie produkcji cementu romańskiego. W trakcie targów zorganizowano konferencję poświęconą polsko-niemieckiej współpracy w dziedzinie ochrony zabytków, na przykładzie architektury drugiej poł. XX w. Konferencja, której merytorycznym koordynatorem był Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie, była także istotnym elementem wzbogacającym udział Polski w targach.

3.5 Polish Design Focus podczas DMY – Międzynarodowego Festiwalu Designu w Berlinie

Międzynarodowy Festiwal Designu w Berlinie należy do najważniejszych wydarzeń europejskich w dziedzinie wzornictwa, stanowi platformę wymiany doświadczeń w obszarze nowych trendów współczesnego wzornictwa przemysłowego. DMY obejmuje tematycznie współczesne i eksperymentalne rozwiązania światowego wzornictwa, reprezentowane przez projektantów, którzy mają okazję przedstawić szerokiej

publiczności najnowsze produkty, prototypy oraz koncepcje. W dniach 5–9.06.2013 r. festiwal był okazją do zaprezentowania osiągnięć i potencjału polskiego sektora kreatywnego, dokonania swego rodzaju przełomu w postrzeganiu polskiego wzornictwa przemysłowego w Niemczech. Projekt *Polish Design Focus* w ramach DMY w Berlinie, koordynowany był przez Instytut Polski w Berlinie przy wsparciu Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Miasta Stołecznego Warszawy oraz Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Inicjatywa miała na celu promocję polskiego wzornictwa przemysłowego i Polski jako kraju innowacyjnego, z dynamicznie rozwijającą się branżą kreatywną. Projekt opierał się na prezentacjach wybranych polskich twórców, szkół projektowania i firm (swoje produkty zaprezentowały takie firmy jak: ProfiM, Noti/Balma, VOX Meble, Marmorin i LUG ligh).

3.6 Konferencja i wystawa „Face to Face – Poland meets Germany” 2008 w Ludwigsburgu

Zorganizowana w Ludwigsburgu w dniach 23–25.10. konferencja F2F, której krajem partnerskim była Polska, była największym wydarzeniem w 2008 r., jeśli chodzi o współpracę polsko-niemiecką w zakresie wzornictwa przemysłowego². Zgromadziła projektantów, architektów i przedsiębiorców z terenu całych Niemiec, jak również prelegentów i uczestników z Polski. Jak przyznali organizatorzy, idea zaproszenia Polski jako kraju partnerskiego F2F pojawiła się w roku przystąpienia do UE, a po czterech latach zamiar ten zrealizowano³. Na konferencji zostały zaprezentowane modelowe przykłady współpracy polskich i niemieckich projektantów i zastosowania ich koncepcji przez przedsiębiorców, parki narodowe, administrację samorządową. Organizatorem projektu było stowarzyszenie Face to Face, a partnerem po stronie polskiej Śląski Zamek Sztuki i Przedsiębiorczości w Cieszynie. Konferencji towarzyszyła wystawa polskiego wzornictwa przemysłowego zorganizowana przez fundację ProDesign. Wśród zaproszonych gości znaleźli się: nadburmistrz Ludwigsburga oraz Prezes Stowarzyszenia Projektantów Form Przemysłowych w Warszawie. Wydarzenie dało impuls do dyskusji nad możliwością zorganizowania w Niemczech imprez promujących polskie wzornictwo przemysłowe. Warty uwagi pomysłem podnoszonym w dyskusji było włączenie do strategii promocji Polski wzornictwa przemysłowego jako marki narodowej. Konferencja została objęta patronatem przez Wicepremiera, Ministra Gospodarki RP oraz przez Ambasadora RP w RFN, a także patronatem medialnym przez dzienniki „Rzeczpospolita” i „Puls biznesu”.

² Konferencja Face to Face była organizowana od 2000 r. Przed Polską krajami partnerskimi wydarzenia były: Wielka Brytania, Holandia, Hiszpania, Włochy, Malezja, Austria i Estonia.

³ <https://www.slanted.de/en/beitrag/face-to-face-2008-in-ludwigsburg/>

3.7. World Money Fair 2011 w Berlinie

W dniach 28–30.01.2011 r. odbyły się w Berlinie Międzynarodowe Targi „World Money Fair 2011”. Krajem partnerskim jubileuszowej 40. edycji targów była Polska, a gościem honorowym Mennica Polska S.A. W trakcie targów nagrodzono monetę poświęconą Polskiemu Państwu Podziemnemu. Międzynarodowe jury uznało, że wyemitowana przez NBP i wybita w Mennicy Polskiej S.A. srebrna moneta o nominale 10 złotych była „najbardziej inspirującym środkiem płatniczym na świecie”. „World Money Fair” to największa na świecie impreza targowa w branży mennicznej i numizmatycznej, gromadząca rokrocznie ok. 300 wystawców i kilkanaście tysięcy odwiedzających, jak również przedstawiciele mennic, banków centralnych, związków numizmatycznych oraz ekspertów z branży kolekcjonerskiej. Poza Mennicą Polską jako wystawcy zaprezentowały się dwie polskie firmy. Mennica Polska jest jedynym w Polsce producentem monet emitowanych przez Narodowy Bank Polski, z jej usług korzystają także banki np. Andory, Armenii i Białorusi. Targi były okazją do prezentacji oferty przedstawicielom banków centralnych z całego świata.

4. Zakończenie

Pełnienie przez Polskę w ciągu zaledwie 10 lat roli kraju partnerskiego tak licznych spośród najważniejszych wydarzeń targowych w Niemczech, oznaczało niemal stałą intensywną promocję gospodarczą prowadzoną na tym rynku, choć oczywiście kierowaną do różnych branż i tym samym odbiorców. Należy mieć na uwadze, że wymienione w artykule wydarzenia nie wyczerpują pełnej gamy targów, w których Polska otrzymywała nobilitujący tytuł kraju partnerskiego⁴. Liczne zaangażowanie polskich polityków najwyższego szczebla w realizowane projekty świadczyło o docenianiu roli jaką ta forma promocji gospodarczej odgrywała przede wszystkim dla polskich przedsiębiorców promowanych branż, ale także dla rozwoju polsko-niemieckiej współpracy gospodarczej. Wszystkim wymienionym wydarzeniom towarzyszyli adekwatnej rangi przedstawi-

⁴ W dniach 10–14 marca 2015 r. Polska była krajem partnerskim odbywających się we Frankfurcie nad Menem targów ISH z dziedziny rozwiązań sanitarnych, energooszczędnych technologii grzewczych, chłodzenia i wentylacji. ISH to o tyle ważny przykład wydarzenia targowego, że do 2015 r. organizatorzy nie realizowali koncepcji kraju partnerskiego, a kiedy z inicjatywy Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Konsulatu Generalnego w Kolonii po raz pierwszy w historii targów zdecydowano się na jej wprowadzenie, została nim Polska. W wyniku tej inicjatywy o 40% zwiększyła się liczba wystawców polskich podczas ISH w stosunku do poprzedniej edycji. Inne wydarzenia targowe z udziałem Polski jako kraju partnerskiego to: Międzynarodowe Targi „Grüne Woche” w Berlinie (21–30.01.2011), Międzynarodowe Targi Turystyczne ITB w Berlinie (9–13.03.2011), Targi i Kongres „Therapie” w Lipsku (19–21.03.2015.), Targi Odkryć i Innowacji iENA w Norymberdze (30.10.–2.11.2015).

ciele rządu RFN i rządów krajów związkowych, na terenie których targi organizowano. Głównym celem wszystkich przedstawionych projektów było wspieranie polskich eksporterów, ale były one też doskonałą okazją do utrzymywania intensywnych kontaktów międzyrządowych. Należy podkreślić, że wydarzenia targowe nie na każdym rynku zagranicznym odgrywają tak istotną rolę, jak to się dzieje w przypadku rynku niemieckiego. Targi o często kilkudziesięcioletniej tradycji i ugruntowanej renomie przyciągają wystawców i odwiedzających z całego świata, są tym samym miejscem nawiązywania kontaktów biznesowych nie tylko z partnerami niemieckimi, ale też z tych wszystkich rynków, które dla przedsiębiorców z danej branży uchodzą za perspektywiczne. Choć także niemiecki rynek targowy zmienia się, a z mapy targów znikają nie tylko małe wydarzenia i ośrodki, ale także renomowane targi o niegdyś światowym formacie (czego przykładem jest CeBIT), należy liczyć się z tym, że sektor targowy, tak istotny dla eksportowo zorientowanej gospodarki niemieckiej, będzie rozwijać się w Niemczech nadal stabilnie. Tym samym, obecność na targach w Niemczech będzie należeć dla bardzo dużej grupy polskich eksporterów do podstawowych aktywności związanych z internacjonalizacją ich działalności.

Wykaz źródeł

- Gatzke, N. (2010): *Polenbild in Deutschland: Wandel und Kontinuität – von Polen als Gegenbild der Aufklärung bis zur EU-Reformdebatte*, Universität Potsdam. Potsdam.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2004): *Dostosowanie Polski do wymogów wspólnej polityki handlowej przed akcesją* w: Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red. nauk.) (2004): *Polska w Unii Europejskiej*, t. II, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, ss. 88–100.
- Knogler, M. (2005): „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedstaaten und der EU-15, insbesondere Deutschland”, *Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München*, No. 257, Osteuropa-Institut München, München.
- Molendowski E. (2014): „Akcesja Polski do UE i jej wpływ na strumienie handlu z nowymi państwami członkowskimi (UE-10)”, *Studia i materiały. Miscellanea Oeconomicae*, rok 18, Nr 1/2014, ss. 103–116.
- Mruk H., Kuca A. (2006): *Marketing targowy. Vademecum wystawcy*, Polska Korporacja Targowa, Poznań.

Elżbieta Czarny
Paweł Folfas*

POLSKA WYMIANA TOWAROWA Z ZAGRANICĄ W LATACH 2004–2017

Część 2 / Teil 2

HANDEL I INWESTYCJE

HANDEL UND INVESTITIONEN

* Elżbieta Czarny, Szkoła
Główna Handlowa
w Warszawie,
eczary@gmail.com;
Paweł Folfas, Szkoła Główna
Handlowa w Warszawie,
pfolfa@sgh.waw.pl

Abstract

This article explores the changes of Polish foreign trade with commodities during the period 2004–2017. Poland's membership in the European Union is accompanied by the intensification of Polish exports with other EU Member States as well as with the rest of the world. As a result, Poland's trade balance deficit has recently turned into a slight surplus. This is mainly due to a considerable surplus in the trade with other EU Member States. However, the commodity structure of Polish exports has been changing rather slowly. Still high technology manufacturing goods play a minor role in Polish exports which are dominated by agro-food and forestry products as well as low and medium technology manufacturing commodities.

1. Wstęp

W tym opracowaniu analizujemy zmiany polskiej wymiany towarowej z zagranicą¹ w latach 2004–2017. Pierwszy rok analizy przypada na akcesję Polski do Unii Europejskiej, ostatni z kolei został wybrany z uwagi na dostępność danych statystycznych. Ze względu na ograniczone ramy opracowania koncentrujemy uwagę na wymianie towarowej (*commodities*) pomijając handel usługami (*services*).

Transformacji systemowej i członkostwu w Unii Europejskiej (wraz z porozumieniami przedakcesyjnymi²) towarzyszą istotne zmiany wielkości oraz struktury geograficznej polskiego handlu. Polska uzyskała swobodny dostęp do rynku UE i dostosowała się do unijnych norm i standardów. Już sama zapowiedź akcesji związana była z większym napływem do Polski inwestycji zagranicznych. W konsekwencji nastąpiła modernizacja gospodarki i wzrost międzynarodowej konkurencyjności polskich produktów (zob. także Czarny, Śledziwska, 2009; Folfas, 2016, ss. 61–97; Ambroziak, 2018, ss. 65–76). Kiedy jesienią 2008 r. wybuchł kryzys gospodarczy, który rok później doprowadził do bezprecedensowej zapaści handlu międzynarodowego (Czarny, Śledziwska, 2012, s. 35), gospodarka polska była już dostatecznie silna, żeby przetrwać ten szok. Jednak nie pozostał on bez wpływu na handel Polski. Od kryzysu upłynęła już dekada, w trakcie której Polska mogła zbliżyć się gospodarczo do najbardziej rozwiniętych państw UE (czyli do Piętnastki; inaczej: UE-15). Sprawdzamy, czy taki przełom nastąpił. W tym celu badamy zmiany wielkości oraz struktury geograficznej i rzeczowej polskiej wymiany towarowej z zagranicą.

Osobno badamy eksport i import, gdyż, po pierwsze, ich zmiany różnią się wielkościami i kierunkami. Po drugie, oba strumienie handlu ilustrują odmienne zjawiska ekonomiczne. Rozdzielamy również polską wymianę towarową z Unią Europejską traktowaną jak zbiór 28 państw, czyli w jej obecnym kształcie, oraz z resztą świata. Stosujemy ten podział, chociaż jesteśmy świadomi, że członkostwo w UE radykalnie zmieniło konkurencyjność polskich towarów na wszystkich rynkach. Zadecydowała o tym m. in.

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

² W grudniu 1991 r. Polska zawarła z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) umowę o stowarzyszeniu (Układ Europejski). Jego część handlowa (Umowa Przejściowa), obowiązywała od marca 1992 r. Zgodnie z nią, Polska i państwa EWG miały w ciągu 10 lat utworzyć strefę wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Większość polskich towarów uzyskała dostęp do unijnego rynku już na początku 1996 r. UE utrzymała wówczas ograniczenia w handlu tzw. produktami wrażliwymi, głównie praco-, albo surowcowchłonnymi (żelazo i stal, wyroby chemiczne, tekstylne i spożywcze, obuwie), które stanowiły prawie połowę polskiego eksportu do UE. Z kolei Polska zniosła cła na prawie 30% wartości importu z UE utrzymując bariery w imporcie m.in. samochodów oraz artykułów rolnych i spożywczych.

rosnąca jakość produktów zgodnych z unijnymi normami i standardami oraz wytwarzanych z udziałem czołowych światowych producentów lokujących fabryki w Polsce.

Badanie dwóch wymienionych typów partnerów handlowych pozwala ocenić możliwości sprzedaży polskich towarów oraz zakup dóbr z zagranicy na rynku, do którego Polska ma swobodny dostęp (UE) i na rynkach z dostępem ograniczonym barierami (reszta świata). W imporcie z państw nienależących do UE ograniczenia wynikają z unijnej polityki handlowej, zaś w eksporcie są to bariery stosowane przez partnerów handlowych. Intensywność handlu z UE świadczy o poziomie zintegrowania Polski z pozostałymi państwami członkowskimi, natomiast wielkość handlu z państwami spoza ugrupowania informuje o związkach gospodarczych niezależnych od członkostwa w UE. Zakupy pozaunijne są w dużym stopniu importem niezbędnym, niemożliwym, lub trudnym do zastąpienia przez inne źródła dostaw. Z kolei eksport zewnętrzny dowodzi zdolności polskich towarów do konkurowania w wymianie towarowej ograniczanej barierami, bowiem partnerzy spoza Unii, nawet jeśli są z nią powiązani porozumieniami o preferencjach handlowych, często chronią własne rynki przed napływem zagranicznych towarów.

Dalsza część opracowania ma następującą strukturę. Najpierw badamy zmiany wielkości eksportu/importu z/do Polski w latach 2004–2017. Następnie analizujemy zmiany kierunków geograficznych polskiego eksportu i importu dzieląc partnerów handlowych na Unię Europejską oraz resztę świata, a także badając głównych partnerów handlowych Polski w latach 2004 oraz 2017. Na zakończenie analizujemy zmiany struktury towarowej polskiego handlu z zagranicą w badanym okresie.

2. Wymiana towarowa Polski

Zaczynamy od analizy wielkości polskiego eksportu (pierwszy wiersz tabeli 1) oraz importu (pierwszy wiersz tabeli 2). Informacje uzyskane z badania handlu wyłącznie w pierwszym i ostatnim roku objętym badaniem dają nieco inny obraz niż analiza dotycząca poszczególnych lat. Gdyby koncentrować uwagę na obu latach granicznych, widzielibyśmy tylko znaczny wzrost obrotów (w eksporcie ponad 3-krotny, zaś w imporcie 2,6-krotny), natomiast analiza poszczególnych lat ujawnia istotne wahania, np. spadki wartości eksportu w latach 2009, 2012 i 2015. Jeśli idzie o import, to także on wykazuje trend zwykły, choć – podobnie jak w eksporcie – w latach 2009, 2012 i 2015 następowały spadki, przy czym ten pierwszy był duży (znacznie większy niż w przypadku eksportu), natomiast dwa następne niewielkie i – jak w eksporcie – szybko skompensowane kolejnymi wzrostami i powrotem do trendu wzrostowego. Spadki wartości eksportu i importu w 2009 r. są z kolei wyraźnie skorelowane z ogólnosiwiatową zapaścią w handlu.

Tabela 1: Wartość polskiego eksportu w latach 2004–2017 w podziale na partnerów, w bieżących cenach i kursach walutowych, w miliardach USD

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eksport całkowity	75	89	111	140	170	137	160	189	185	205	220	199	204	234
Eksport do UE	60	71	87	110	134	109	124	147	136	152	164	153	155	175
Eksport poza UE	15	18	24	30	36	28	36	42	49	53	56	46	49	59

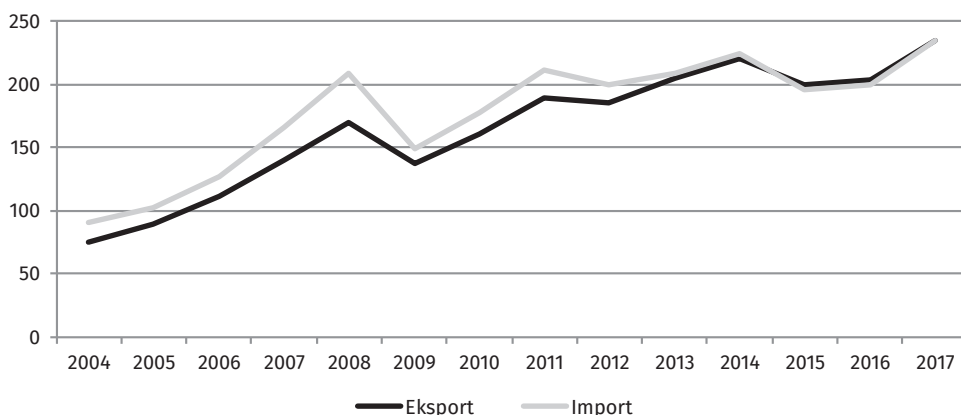
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

Tabela 2: Wartość polskiego importu w latach 2004–2017 w podziale na partnerów, w bieżących cenach i kursach walutowych, w miliardach USD

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Import całkowity	90	102	127	166	209	149	178	211	199	208	224	196	200	234
Import z UE	61	67	80	105	131	93	103	124	108	119	125	112	112	128
Import spoza UE	29	35	47	61	78	56	75	87	91	89	99	84	88	106

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

Wykres 1: Wartości eksportu i importu Polski w latach 2004–2017, w bieżących cenach i kursach walutowych, w miliardach USD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

Zmiany wielkości polskiego eksportu i importu ilustruje również wykres 1, na którym dodatkowo pokazujemy saldo polskiego bilansu handlowego. Jest ono ujemne w dominującej części badanego okresu (od 2004 do 2014 r.), gdy wykres obrazujący wartość importu jest położony wyżej niż linia ilustrująca eksport i nieznacznie dodatnie w latach 2015 i 2016. W 2017 r. polski handel był zrównoważony.

Roczne wahania eksportu i importu Polski można pokazać szczegółowo za pomocą zmian procentowych (tabela 3). Także tym razem szczególnie wyraźnie widzimy skutki zapaści handlu w 2009 r., kiedy w porównaniu z 2008 r. polski eksport skurczył się o ponad 19%, zaś import spadł o prawie 29%. Analiza danych zawartych w tabeli 3 ujawnia też inne roczne wahania obu strumieni handlu. Polski eksport i import rosły najsilniej tuż przed światowym kryzysem, w 2007 r. W porównaniu z 2006 r. eksport wzrósł wówczas o 26,1%, zaś import o 30,7%. W ogóle, przyrosty obu strumieni wymiany były większe w pierwszych latach po akcesji do UE. Nie dorównały im nawet wzrosty z lat 2010 i 2011, które z nawiązką skompensowały spadki z 2009 r.

Tabela 3: Roczne zmiany wartości polskiego eksportu i importu w latach 2004–2017 w procentach

	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016
Ekspert	18,7	24,7	26,1	21,4	-19,4	16,8	18,1	-2,1	10,8	7,3	-9,5	2,5	14,7
Import	13,3	24,5	30,7	25,9	-28,7	19,5	18,5	-5,7	4,5	7,7	-12,5	2,0	17,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/report-Folders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

Głównymi przyczynami silnych wzrostów polskiego eksportu i importu na początku badanego okresu były względnie niewielkie obroty handlowe we wcześniejszych okresach, dzięki czemu dość łatwo było o duże przyrosty. Powodem była też poprawa konkurencyjności polskiego eksportu. W odniesieniu do importu istotne znaczenie miała modernizacja gospodarki wymagająca zakupów nowoczesnych maszyn i urządzeń za granicą oraz wzrost PKB wymuszający import surowców i dóbr konsumpcyjnych.

Z dotychczasowej analizy wynika, że w latach 2004–2017 nastąpił wzrost polskiego eksportu i importu. To jednak nie uczyniło z Polski globalnej potęgi handlowej (tabela 4). Badanie udziałów polskiego eksportu i importu w strumieniach globalnej wymiany towarowej pokazuje, że między 2004 i 2017 rokiem nastąpił spory wzrost znaczenia Polski w światowym handlu, jednak pozostała ona nieistotnym jego uczestnikiem. Szczegółowe badanie dotyczące poszczególnych lat ujawnia, że dominująca część wzrostu udziałów Polski nastąpiła przed kryzysem gospodarczym. Interesujące jest, że w roku kryzysowej zapaści handlu (2009) udział polskiego eksportu w eksporcie globalnym utrzymał się

na poziomie z 2008 r., a dopiero później zmniejszył się o 0,1 punktu procentowego (p.p.) utrzymując stały poziom przez 3 lata, by w latach 2013–17 ponownie nieco wzrosnąć do największego poziomu w całym okresie (1,3%). Z kolei import, z rekordowego udziału 1,3% w 2008 r., zmniejszył się o 0,1 p.p. w 2009 r., po czym powtórzył spadek w 2011 r. utrzymując zmniejszony udział do 2013 r. i dopiero w ostatnich latach ponownie zanotował wzrost prowadzący do powrotu w 2017 r. do rekordowego poziomu z roku 2008.

Tabela 4: Udziały polskiego eksportu i importu w światowym eksporcie i imporcie w latach 2004–2017 w procentach

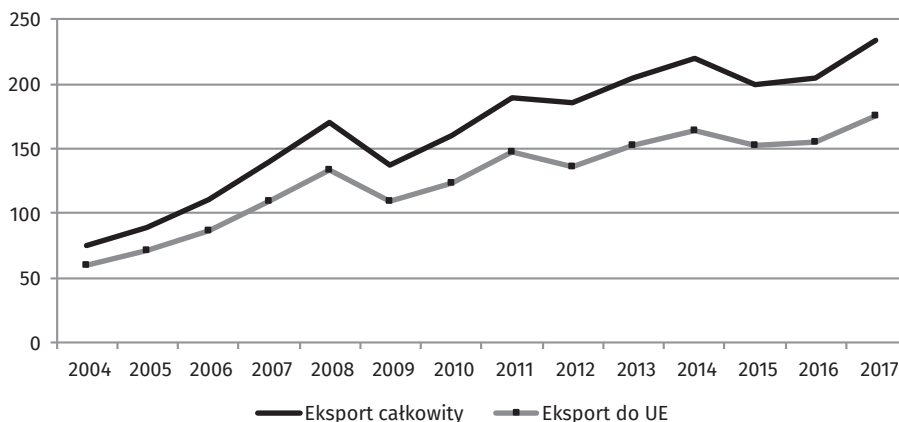
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eksport Polski/ Eksport światowy	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
Import Polski/ Import światowy	0,9	0,9	1,0	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

3. Wymiana towarowa Polski z Unią Europejską i resztą świata

Po ogólnej analizie, przechodzimy do zbadania zmian w polskim eksporcie i imporcie do/z UE oraz do/z państw spoza ugrupowania (wiersze 2 i 3 tabel 1 i 2) oraz wykresy 2 i 3. Na wykresie 2 widzimy, że do kryzysu z 2008 r. polski eksport do UE i do pozostałych państw zmieniał się podobnie. Świadczy o tym względnie zbliżony kształt obu linii ilustrujących eksport całkowity i eksport do UE (odległość między liniami ilustruje rosnący polski eksport do państw spoza Unii). Po 2009 r. eksport do partnerów z UE stał się bardziej stabilny i do 2016 r. rósł wolniej niż eksport do państw trzecich. Biorąc pod uwagę dominującą pozycję UE w polskim eksporcie, jest to dobra wiadomość, gdyż dowodzi poprawy międzynarodowej pozycji towarów z Polski również na rynkach, do których dostęp jest ograniczany barierami³. Jest to korzystne m.in. ze względu na dywersyfikację odbiorców polskich towarów i uniezależnianie się od partnerów z UE. W sumie, w latach 2004–2017 udział państw UE w polskim eksporcie spadł o 6,2 p.p. z 81% do 74,8%. Pomimo tego spadku, dominacja sprzedaży na rynku UE pozostaje ogromna. W 2017 r. z każdej złotówki uzyskanej dzięki eksportowi prawie 75 groszy pochodziło z państw Unii Europejskiej.

³ Warto pamiętać, że w XXI w. UE jest aktywna, jeśli idzie o zawieranie porozumień o dyskryminacyjnej liberalizacji współpracy gospodarczej (w rozumieniu WTO – *Regional Trade Agreement*, RTA). W konsekwencji, także dostęp do wielu rynków pozaunijnych, zwłaszcza azjatyckich, stał się swobodniejszy, co zwiększyło polskie szanse eksportowe.

Wykres 2: Wartość polskiego eksportu w bieżących cenach i kursach walutowych, w miliardach USD

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

Także import do Polski z całego świata i z UE zachowywał się podobnie do 2011 r., po czym nastąpił spadek udziału w nim państw Unii. W sumie, w badanym okresie udział importu z UE w polskim imporcie spadł aż o 13,1 p.p. z 67,8% w 2004 r. do 54,7% w 2017 r. A zatem, zależność Polski od importu z UE jest znacznie słabsza niż jej zależność od eksportu do UE. W 2017 r. z każdej złotówki wydanej na towary zagraniczne tylko niecałe 55 groszy szło na konto państwa unijnego. W 2017 r. udziały importu unijnego i pozaunijnego zbliżyły się do siebie najbardziej w całym badanym okresie i wynosiły odpowiednio: 54,7% i 45,3%.

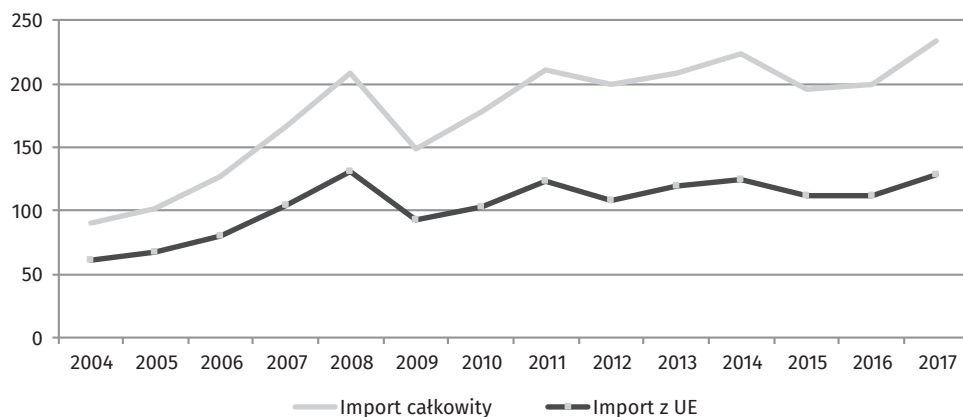
Tabela 5: Udziały polskiego eksportu i importu do/z Unii Europejskiej w całkowitym eksporcie i imporcie z/do Polski w procentach

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eksport do UE/Eksport całkowity	80,0	79,8	78,4	78,6	78,8	79,6	77,5	77,8	73,5	74,1	74,5	76,9	76,0	74,8
Import z UE/Import całkowity	67,8	65,7	63,0	63,3	62,7	62,4	57,9	58,8	54,3	57,2	55,8	57,1	56,0	54,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

Interesująco wygląda również saldo bilansu handlowego w wymianie towarowej z obiema grupami partnerów (zob. informacje zawarte w tabelach 1 i 2). Po 2004 r. Polska notuje bowiem trwałą nadwyżkę w handlu z UE, zaś w całym okresie objętym badaniem ma deficyt w wymianie z państwami spoza UE. A zatem, całkowity deficyt handlowy Polski, notowany nieprzerwanie do 2014 r., wynikał z ujemnego salda obrotów z państwami spoza Unii. To oznacza, że Polska przez cały czas jest silnie uzależniona od zakupów poza UE (np. surowców, w tym surowców energetycznych), a zarazem, nawet długo po wejściu do UE, nie zdołała zapewnić sprzedaży swoich wyrobów, żeby import niezbędny sfinansować. Pokrycie deficytu było możliwe dopiero dzięki rosnącej nadwyżce w wymianie wewnątrzunijnej. Od 2012 r. całkowity deficyt handlowy najpierw się zmniejszył, a w 2015 r. zastąpiła go niewielka nadwyżka, która jednak stopniała do zera w 2017 r. A zatem, po latach pogłębiających się deficytów – dzięki nadwyżce w handlu wewnątrzunijnym – Polska zanotowała nadwyżki bilansu handlowego. Można to uznać za najkrótszy opis dużego znaczenia członkostwa w Unii Europejskiej dla polskiego handlu z zagranicą.

Wykres 3: Wartość polskiego importu w bieżących cenach i kursach walutowych, w miliardach USD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

4. Główni partnerzy handlowi Polski

O kierunkach geograficznych eksportu i importu świadczy również lokalizacja głównych partnerów handlowych Polski. Ze względu na to, że zmiany partnerów handlowych następują wolniej niż zmiany wielkości wymiany (np. ze względu na umowy wielolet-

nie oraz utrwalone kontakty handlowe), ograniczamy tę analizę do początku i końca badanego okresu (tabela 6).

Na czele listy odbiorców polskich towarów i dostawców towarów do Polski były w 2004 r. i pozostały w 2017 r. Niemcy, które w badanym okresie zwiększyły zakupy w Polsce o 38 mld USD i dostarczyły w tym czasie do Polski własne towary o wartości o 28 mld USD większej. Na dalszych pozycjach obu rankingów nastąpiły zmiany kolejności, choć skład czołowych piątek pozostał taki sam. O ile w 2004 r. Polska dostarczała swoje towary (poza Niemcami) głównie do Włoch i Francji (kupujących w Polsce towary o łącznej wartości 10 mld USD, co stanowiło ok. 45,5% wartości zakupów niemieckich), o tyle w 2017 r. ich pozycje zajęły Wielka Brytania i Czechy (łączna wartość polskiego eksportu do nich była równa 28 mld USD, czyli 46,7% eksportu do Niemiec). Dalsze pozycje w 2004 r. zajmowały Wielka Brytania i Czechy, zaś w 2017 r. Francja i Włochy. A zatem, w klasyfikacji odbiorców polskiego eksportu obecni są wyłącznie partnerzy z UE.

Tabela 6: Główni partnerzy handlowi Polski (wartości eksportu i importu w bieżących cenach i kursach walutowych, w miliardach USD)

Eksport	
2004	2017
Niemcy: 22	Niemcy: 60
Włochy: 5	Wielka Brytania: 14
Francja: 5	Czechy: 14
Wielka Brytania: 4	Francja: 12
Czechy: 3	Włochy: 11
Import	
2004	2017
Niemcy: 22	Niemcy: 50
Włochy: 7	Chiny: 27
Rosja: 6	Rosja: 15
Francja: 6	Włochy: 11
Chiny: 4	Francja: 8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (21.06.2019).

W imporcie sytuacja jest inna, gdyż i na początku i na końcu badanego okresu na pozycji 3 rankingu znalazła się Rosja, zaś Włochy które w 2004 r. były drugim co do wielkości importerem towarów do Polski zostały w 2017 r. zastąpione przez Chiny (które w 2004 r. były piątym co do wielkości dostawcą towarów do Polski). A zatem, wśród głównych importerów dóbr do Polski są dwa państwa spoza UE. Kolejną różnicą w porów-

naniu z partnerami w eksporcie jest to, że Niemcy nie dominują tak bardzo, a różnica między wartością ich importu do Polski i łącznego importu pozostałej czołowej dwójki jest znacznie mniejsza (w 2004 r. wartość ich importu stanowiła 59% importu z Niemiec, a w 2017 r. było to już 84%). Czołową piątkę dopełnia Francja z na pozycji 4 w 2004 r. i na pozycji 5 w 2017 r.

Analiza danych dotyczących głównych partnerów handlowych nie ujawnia informacji o przyczynach ich zaangażowania w handel z Polską. Wyjaśnieniem dominującej pozycji Niemiec w handlu z Polską jest przede wszystkim bliskość geograficzna obu partnerów, wielkość gospodarki niemieckiej, jej zaawansowanie technologiczne oraz zamożność niemieckiego społeczeństwa. Bliskość geograficzna Niemiec i Polski związana jest także z silnymi relacjami inwestycyjnymi (BIZ) między tymi państwami, co nie pozostaje bez znaczenia w kontekście relacji handlowych. Także Francja i Włochy, należące do dużych państw UE, są naturalnymi odbiorcami polskich towarów. Z kolei pogorszenie ich pozycji na rzecz Wielkiej Brytanii jest głównie spowodowane napływem do tego państwa emigrantów z Polski, którzy nie tylko sami kupują polskie towary, lecz także są nośnikami wiedzy o nich w tamtejszym społeczeństwie. Poprawa pozycji eksportowej Polski na rynku Wielkiej Brytanii, mimo względnie dużej odległości geograficznej i tradycyjnych związków gospodarczych Wielkiej Brytanii z jej byłymi koloniami, może świadczyć o sile wpływu emigracji na handel. Wzrost znaczenia Wielkiej Brytanii z punktu widzenia polskiego eksportu dowodzi też wagi problemu, jakim jest opuszczenie Unii Europejskiej przez ten kraj. Z punktu widzenia Polski jest też istotne, jakie będą podstawy późniejszych stosunków handlowych z UE i polityki migracyjnej Wielkiej Brytanii. Z kolei awans Czech jako odbiorcy polskich towarów potwierdza powrót do tradycyjnych związków handlowych Polski z tym krajem (wcześniej z Czechosłowacją).

Jeśli natomiast chodzi o import, to Chiny – będące liderem światowego eksportu – zyskują na znaczeniu głównie jako dostawca względnie tanich produktów codziennego użytku. Z kolei Rosja dostarcza Polsce surowce, m.in. ropę naftową i gaz ziemny.

5. Struktura rzeczowa polskiego eksportu

Na zakończenie poddamy analizie strukturę rzeczową polskiego eksportu. Zastosujemy klasyfikację Lalla (2000), która pozwala dzielić produkty na grupy zależnie od ich czynniko- i technologiczności. Lall wyróżnia 11 typów produktów. Są to: dobra nieprzetworzone (*primary products*), dwie grupy wyrobów surowcochłonnych (*resource-based manufacturers*): oparte na surowcach rolnych (i leśnych) i innych, dwie grupy wyrobów niskich technologii (*low technology manufacturers*): tekstylia i inne, trzy grupy wyrobów średnich technologii (*medium technology manufacturers*): wyroby przemysłu

motoryzacyjnego, wyroby przemysłu przetwórczego (*process industry*) i wyroby przemysłu maszynowego (*engineering industry*), dwie grupy wyrobów wysokich technologii (*high technology manufacturers*): elektroniczne i elektryczne oraz inne, a także produkty niesklasyfikowane (tabela 7).

Stosujemy tę klasyfikację bowiem chcemy sprawdzić, na ile przez ponad 13 lat, jakie minęły od wejścia Polski do UE, unowocześniła ona strukturę rzeczową swojej gospodarki i uczyniła ją podobną do gospodarek krajów wysoko rozwiniętych (a więc np. państw Piętnastki) mających gospodarki oparte na wiedzy i innowacjach.

Tabela 7: Struktura rzeczowa polskiego eksportu dóbr według klasyfikacji Lalla (2000) w latach 2004–2017, w procentach

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dobra nieprzetworzone	9	10	10	9	8	9	10	10	11	11	10	10	9	9
Wyroby surowcochłonne oparte na surowcach rolnych (i leśnych)	11	11	11	11	10	11	12	12	12	13	13	12	13	13
Wyroby surowcochłonne oparte na surowcach innych niż rolne (i leśne)	7	6	7	6	7	5	7	7	7	7	7	6	5	5
Wyroby niskich technologii: tekstylia	6	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5
Wyroby niskich technologii: inne	19	18	17	18	17	16	16	16	16	16	16	17	17	18
Wyroby średnich technologii: przemysł motoryzacyjny	12	12	13	13	14	14	13	12	11	10	10	10	12	11
Wyroby średnich technologii przemysłu przetwórczego	7	7	7	7	8	7	8	8	8	8	8	8	8	8
Wyroby średnich technologii: przemysł maszynowy	21	20	20	20	18	17	17	17	17	18	18	19	18	17
Wyroby wysokich technologii: elektroniczne i elektryczne	6	6	7	8	10	12	12	10	10	9	10	10	9	9
Wyroby wysokich technologii: inne	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Produkty niesklasyfikowane	1	3	2	2	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=24739> (23.07.2019).

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że w latach 2004–2017 nie zaszły rewolucyjne zmiany w strukturze rzeczowej polskiego eksportu, choć nastąpiła niewielka jej poprawa. Nie zmieniły się udziały trzech z jedenastu grup wyrobów: dóbr nieprzetworzonych, wyrobów przemysłu motoryzacyjnego oraz produktów niesklasyfikowanych. Zmniejszyły się udziały czterech grup: wyrobów surowcochłonnych opartych na surowcach innych niż rolne (i leśne), tekstyliów i innych wyrobów niskich technologii oraz

wyrobów przemysłu maszynowego. Wzrosły udziały czterech pozostałych grup, czyli: wyrobów opartych na surowcach rolnych (i leśnych), wyrobów średnich technologii przemysłu przetwórczego, a także obu grup wyrobów wysokich technologii (elektronicznych i elektrycznych oraz innych).

Kierunki zmian struktury rzeczowej polskiego eksportu są korzystne dla gospodarki, jednak następują bardzo powoli. Następuje odchodzenie od specjalizacji surowco- i pracochłonnych (wyjątkiem jest produkcja oparta na surowcach rolnych i leśnych), jednak ona stanowi potwierdzenie dobrego stanu polskiego rolnictwa oraz przemysłów spożywczego i drzewnego, więc jest objawem pozytywnym). Miejsce produktów surowco- i pracochłonnych zajmują produkty wysokich technologii, choć nadal ich udział w eksporcie (12% w 2017 r. wobec 7% w 2004 r.) trudno jest uznać za zadowalający. Niepokojące jest też to, że po 2009 r. nie nastąpiły żadne przełomowe zmiany. Owszem, o 1 p.p. wzrósł udział innych dóbr wysokich technologii, ale zarazem o 3 p.p. spadł udział wyrobów elektronicznych i elektrycznych, a zatem łączny udział dóbr wysokich technologii zmniejszył się o 2 p.p. Nie zmienił się łączny udział dóbr średnich technologii (i w 2009 r. i w 2017 r. wyniósł 38%). O 2 p.p. zwiększył się wyrobów niskich technologii.

6. Podsumowanie

Członkostwu Polski w Unii Europejskiej towarzyszy zintensyfikowanie jej handlu zarówno z państwami Unii Europejskiej, jak i z resztą świata. Przyjęcie unijnych norm i standardów, napływ inwestycji zagranicznych i nauczenie się działania na rynkach międzynarodowych związane było z poprawą międzynarodowej pozycji konkurencyjnej polskich towarów. W konsekwencji, w ostatnich latach duży deficyt handlowy zastąpiła niewielka nadwyżka. Jednak tę nadwyżkę Polska wypracowuje wyłącznie w handlu z partnerami z UE, bowiem w wymianie towarowej z państwami trzecimi nieustannie notuje duże deficyty. Nie jest zatem w stanie zrezygnować z importu niezbędnego, nie umiając zarazem zapewnić zbytu swoich towarów na rynkach, na których nie korzysta ze swobodnego dostępu.

Struktura rzeczowa polskiego eksportu powoli się poprawia i ewoluuje w kierunku produktów średnich i wysokich technologii. Jednak ten proces następuje bardzo powoli, można wręcz uznać, że po 2009 r. uległ zahamowaniu. Powoli, choć dość systematycznie zyskują natomiast na znaczeniu polskie produkty eksportowe oparte na surowcach rolnych (i leśnych).

Wykaz źródeł

- Ambroziak, Ł. (2018): *Wartość dodana w handlu zagranicznym nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Czarny, E., Śledziewska, K. (2012): *Międzynarodowa współpraca gospodarcza w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Czarny, E., Śledziewska, K. (2009): *Polska w handlu światowym*, PWE, Warszawa.
- Folfas, P. (2016): *Handel międzynarodowy mierzony wartością brutto oraz wartością dodaną – analiza porównawcza*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Lall, S. (2000): "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985–1998", *QEH Working Paper Series*, No. 44, dostępny na: <https://pdfs.semanticscholar.org/25c1/ecbbc9c968a56451bf54760af6b80a811004.pdf>.



Niklas Becker
Andrzej Cieřlik*

GERMAN DIRECT INVESTMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN EU MEMBER STATES

Część 2 / Teil 2

HANDEL I INWESTYCJE

HANDEL UND INVESTITIONEN

Abstract

German multinational enterprises are among the most important investors in Central and Eastern Europe. Furthermore, since the liberalization in the beginning of the 1990s, these countries play an important role in the foreign direct investment portfolio of German companies. The aim of this chapter is to study the pattern of German direct investment in CEE countries which joined the EU in three waves of the Eastern enlargement in 2004, 2007 and 2013. It shows that the German capital has been mostly concentrated in Central European countries that constitute the so-called Visegrad group including the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. The assembled empirical evidence which rest upon on foreign direct investment theory and results from a business survey among German companies in this region, suggests that both horizontally and vertically integrated German MNEs are present in the region and the importance of the latter has been increasing in recent years at the expense of the former.

* University of Warsaw,
Faculty of Economic
Sciences, Department
of Macroeconomics and
International Trade Theory,
ul. Długa 44/50, Warszawa,
PL-00241, Poland,
cieslik@wne.uw.edu.pl.

1. Introduction

At the end of 2018, according to OECD's International Direct Investment Statistics database, the worldwide stock of foreign direct investments (FDI) amounted to 32,8 trillion US-\$. Measured by the global GDP taken from World Bank's database, this corresponds to a share of about 39% of the worldwide GDP in 2018. Since 2005, FDI stock has increased by 187% (OECD, 2019). These statistics demonstrate the significance of the activity of multinational enterprises (MNEs) that undertake these investments in the world economy.

From the perspective of host country economies for these companies, FDI may stimulate their economic growth due to the inflows of foreign capital and technology and various spillover effects. Without these inflows their economies would be growing at slower rates. Even with full capital account liberalization the economies of host countries may still face the problem of low physical capital and knowledge stocks. In addition, with an increasing capital involvement MNEs may also positively contribute to human capital accumulation and improved technology levels of host countries.

The liberalization of the countries in Central and Eastern Europe (CEE) in the beginning of the 1990s is a good example of the increasing capital stock resulting from the inflow of FDI. After opening their economies, a huge inflow of foreign direct investment has been observed in these countries. The OECD's International Direct Investment Statistics database shows that the highest values of annual net inflows of FDI between 1990 and 1995 were reported in Hungary, Poland and the Czech Republic, respectively. In Hungary, for example, the inflow increased from around 550 Million US-\$ in 1990 to almost 5 billion US-\$ in 1995.

Germany has been one of the most important partner countries for Hungary as well as the other CEE countries. German investments are still one of the top contributors to CEE inward investment flows. In 2017, Poland reported the highest FDI stock among all the countries in Central and Eastern Europe. According to the National Bank of Poland (NBP) the value of German direct investments in Poland was the second highest after the Netherlands but in terms of the number of investment projects it was Germany that ranked first.

The theory of FDI identifies two main driving forces explaining firms' motivations behind the internationalization of production. One force is related to the efficiency seeking motive and describes the situation when companies aim at lowering their total production costs. This can be achieved by fragmenting production processes and locating particular stages in different countries according to their revealed comparative advantages (Helpman, 1984; Helpman and Krugman, 1985; Zhang and Markusen,

1999). For example, labor-intensive production can be shifted to countries with a lower wage level. This type of foreign direct investment is categorized as vertically motivated FDI. However, if firms' objectives are to serve foreign country markets with bypassing the costs of exporting goods; then production plants are established in foreign countries to provide products directly to their markets. This type of foreign direct investment is classified as horizontally motivated FDI. In this situation the foreign affiliates of the company produce the same kind of product as the home factory (Krugman, 1983; Markusen, 1984; Horstmann and Markusen, 1987; Helpman et al., 2004; Cieřlik and Ryan, 2012; Cieřlik, 2013, 2015a, b, 2016, 2018).

Both types of FDI are affected by many factors. For example, high transportation costs can stimulate horizontal foreign investment but simultaneously lower vertical FDI. The question of which factors determine which kind of investment, is a deeply researched topic in the theory of multinational enterprises. However, only since the introduction of the so-called Knowledge-Capital Model (KK-model) by Markusen et al. (1996) and Markusen (1997, 2002) FDI is analyzed in a hybrid model that allows studying the determinants of these two types of FDI simultaneously. Before that previous theoretical and empirical studies analyzed horizontal and vertical investments separately. The majority of previous empirical studies focused mainly on the determinants of inward and outward FDI in and from the US. The analysis of German FDI activity in CEE countries still remains an under researched topic.

Therefore, the aim of this chapter is to study the pattern of German direct investment in the CEE countries which joined the EU in three waves of the Eastern enlargement in 2004, 2007 and 2013. The FDI activity of German subsidiaries are analyzed in the following 11 CEE countries: Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia. In our study we use information about the inward FDI stocks, the number of companies and jobs created as well as sales revenues of German affiliates that comes from German Central Bank (Deutsche Bundesbank)¹.

2. Pattern of German outward FDI

At the end of 2017 the total stock of German direct investment in the world amounted to almost 1.2 trillion Euro. An important destination of these investments were the countries in Central and Eastern Europe that managed to reform successfully

¹ For years before Germany introduced Euro as official deposit currency in 1999, *German Central Bank* offers data about FDI revenue on the hypothetical Euro basis, which is used for 1996 to 1998.

their economies in the 1990s and joined the European Union in the beginning of the 21st century. With 109.3 billion Euro invested the stock of German outward FDI in this region in 2017 amounted to 9.1% of the total stock of German outward FDI.

The share of the CEE countries in total German outward FDI stock has been increasing over the years. In 1996, for example, the FDI stock in these 11 CEE countries amounted to only 3.7% of German FDI worldwide stock. In 2004, the year in which most of these countries joined the EU, the share rose to 6.4%. In 2017 the FDI stock in these countries was 2.5 times higher than in 2004. At the same time the worldwide stock of German FDI increased only by 80%. It is also worth mentioning that the speed at which German FDI has risen in CEE countries has been declining over time. From 1996 to 2004, for example, the German outward FDI stock in the CEE region increased by around 400%. Between 2004 and 2017 instead the FDI stock increased only by 150% and also the time period was longer.

Within the CEE region Poland, Czech Republic and Hungary are by far the countries with the highest volumes of German outward FDI. Until the end of 2017 German companies invested in Poland 32.98 billion Euro, in the Czech Republic 30.59 billion Euro, and 19.69 billion Euro in Hungary. The combined stock of German outward FDI in these three countries in 2017 amounted to 76% of the total FDI stock invested in the whole CEE region. However, during the last years the share of German FDI stock of these three countries in the total FDI stock invested in the CEE region been decreasing. For example, in 1996 the joint share of Poland, the Czech Republic and Hungary amounted to more than 90% of German outward FDI in the CEE region. In 2004 this share went down to around 80%.

Table 1 shows German outward FDI stocks in 11 CEE countries in 2017, the associated shares of these stocks in total FDI stock invested in the CEE region as well as the per capita FDI stocks in particular countries of the region. On average in 11 countries of the CEE region the FDI stock per capita amounted to approximately 1063 Euro. This was almost seven times higher than the world average of German FDI stock per capita. Although the FDI stock expressed in the absolute terms within the CEE region was the highest in Poland, the FDI stock per capita reveals a different picture. Instead the Czech Republic has by far the highest value. On the second and third places are Hungary and Slovakia, respectively. It is interesting to note that except these first three small countries FDI stocks per capita in all other countries are lower than the average for the CEE region.

One important factor that explains the high volume of German FDI in the CEE region is related to the development of the automotive sector. Many German companies that operate in this sector opened their production facilities in these countries. In Hungary the stock of FDI in the area of manufacturing of motor vehicles, trailers and semi-

trailers (NACE Code C.29) has been the highest within the CEE region and amounted to 8.3 billion Euro and around 42% of the total FDI stock invested in this country until the end of 2017. In the Czech Republic the automotive sector has been responsible for around 23% of the invested FDI stock (7.1 billion Euro) and in Poland for almost 10% (3.2 billion Euro). Furthermore, German automotive companies made substantial direct investments in the automotive sector also in Slovakia (1.9 billion Euro and 25% of the FDI stock) and Romania (1.5 billion Euro and 16% of the FDI stock)².

Table 1: German FDI Stocks in CEE Region in 2017

	FDI stock 2017 (in million Euro)	Share of CEE stock (in %)	Stock Share Rank	FDI stock per capita 2017	Per capita FDI stock rank
World	1,196,421			159.29	
from that					
CEE	109,306			1062.62	
from that					
Poland	32,980	30.17	1	868.51	5
Czech Republic	30,587	27.98	2	2891.34	1
Hungary	19,694	18.02	3	2010.09	2
Romania	9,329	8.53	4	474.89	7
Slovakia	7,634	6.98	5	1404.51	3
Bulgaria	3,092	2.83	6	435.38	8
Croatia	2,487	2.28	7	598.67	6
Slovenia	1,918	1.75	8	928.41	4
Lithuania	993	0.91	9	348.68	9
Latvia	343	0.31	10	175.89	11
Estonia	249	0.23	11	189.26	10

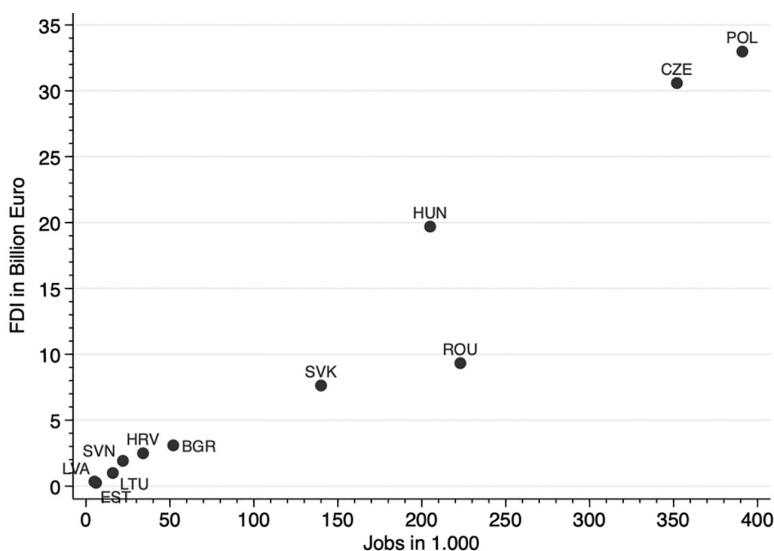
Source: Own elaboration based on German Central Bank data.

In addition to the fact that the FDI stock of German companies in the CEE region amounted to 9.13% of the worldwide FDI stock in 2017, the share of the number of companies in this region was slightly higher. In 2017 4,583 German subsidiaries were active in the 11 CEE countries. The share of the number of German subsidiaries in this region

² Unfortunately, the database of the German Bundesbank does not provide any information on FDI at the sectoral level for the other CEE countries.

in the total number of German subsidiaries in the world amounted to 11.95% in 2017. As well as with the FDI stock, also for the number of companies Poland, the Czech Republic and Hungary recorded the highest values. It is worth noting that the joint share of companies in the Czech Republic and Hungary is lower than the joint share of the FDI stock of these two countries. In Poland the share is approximately equal to the share of FDI stock. In all other countries the share of companies is higher than the share of the FDI stock. So, in terms of value the investments of German companies in the Czech Republic and Hungary are in general higher than in the other CEE countries.

Figure 1: German FDI Stocks and Jobs in CEE Region in 2017



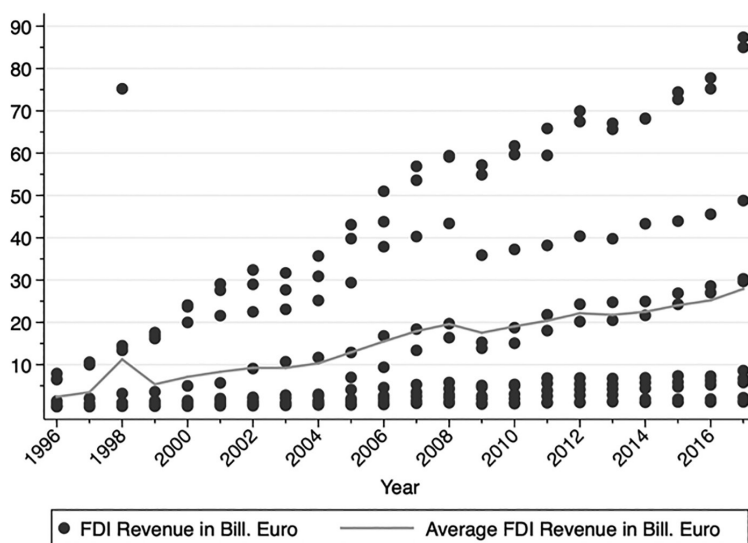
Source: Own elaboration based on German Central Bank data.

It is also interesting to investigate the share of jobs created by German MNEs in this region. At the end of 2017 1.5 million people worked in German subsidiaries in 11 CEE countries. The share of these workers amounted to 19.05% of employees in German subsidiaries worldwide. This fact shows that the German FDI in 11 CEE countries is more labor intensive than the average investment worldwide. Moreover, the labor intensity differs across the CEE countries. In addition to the three countries with the highest stocks of German outward FDI – Poland, the Czech Republic and Hungary – only in Slovenia the share of jobs is lower than the share of FDI stock. In particular, in Romania the investments are much more labor intensive than in the rest of the CEE region. While the value of the capital stock of German companies in Romania amounted to 8.53% the share of number of jobs was equal to 15.42%. Hence, on average an investment stock

of 41.83 Million Euro created 1.000 jobs in Romania. This was the second lowest value among 11 CEE countries. In Estonia only 41.5 Million Euro were necessary to create 1.000 jobs, while in Hungary 96.07 Million Euro created 1.000 jobs – the highest value in the CEE region. Figure 1 shows the connection between German FDI stocks and jobs created in 11 CEE countries.

An important indicator of the extent of multinational activity in our study on German FDI are the sales revenues of the subsidiaries located in the region. Figure 2 gives an overview of FDI revenue of German affiliates in the 11 CEE countries.

Figure 2: Annual Revenues of German affiliates in CEE Countries in 1996–2017 period

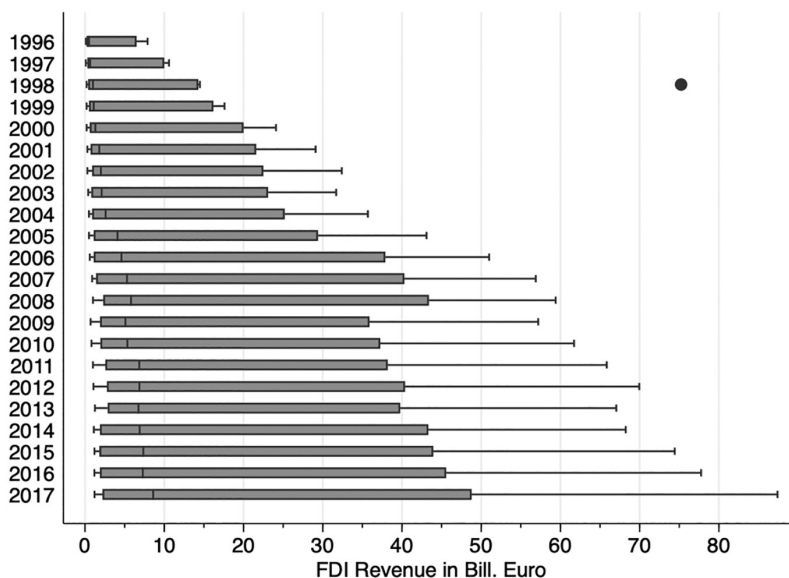


Source: Own elaboration based on German Central Bank data.

The solid line represents annual averages of revenues in all CEE countries. This figure shows that there are big differences across countries in terms of affiliates revenues. In addition, these differences tend to increase over time because of the relatively stable revenues in 8 countries and the rising revenue in 5 countries. In particular, in Poland and the Czech Republic German affiliates generate the highest revenues.

Figure 3 illustrates the increasing differences over time in a more detailed way. Both figures show that the revenues of German MNEs differ across 11 CEE countries and that the gap within the region has increased over the past few years. This indicates that there are some country factors which make investments more attractive for German MNEs in some of the countries in the CEE region than in the other. In addition, their attractiveness has increased over time.

Figure 3: Revenues of German affiliates in Boxplots in 1996–2017 period



Source: Own elaboration based on German Central Bank data.

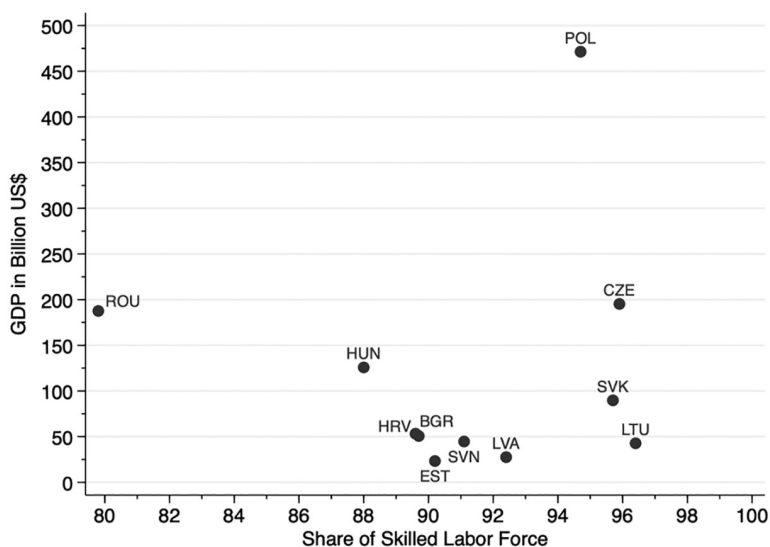
3. Determinants of German outward FDI

The theoretical models of multinational enterprise show that a combination of the market size measured by GDP and the share of skilled labor force in the host country should be important determinants of FDI activity in host country (Markusen, 2002). Therefore, Figure 4 shows the combinations of GDPs and the shares of skilled labor force in 11 CEE countries. GDP data is taken from World Bank. Information about the skilled labor force comes from the International Labour Organization (ILO). This work uses the employment by education dataset which contains information about the highest education level attained by employees. The sum of shares of employees with an intermediate and advanced education level is used as indicator for the skilled labor force in countries. Since this figure gives a general overview of different combinations of countries in the dataset and these relative combinations did not change over years only data for 2016 is included.

Firstly, Figure 4 reveals that all countries in the CEE region have a high share of skilled labor force. Romania is a country with the lowest value, but it still has a share of around 80% of skilled labor in the total workforce. Secondly, Figure 4 shows that more than the half of countries in the region are in the range of GDP between 17 and 53 Bil-

lion US\$ and the skilled labor share between 89% and 93%. In addition, Poland has one of the highest shares of skilled labor and is by far the biggest country in terms of the GDP size in the region. Not surprisingly, it is also the country within the CEE region with the highest stock of German outward FDI. Similarly, the Czech Republic ranks second in terms of the GDP size and is the country with the second highest FDI stock in the region. This might be an indication that the economic size of the host country has an important effect on FDI decisions of German MNEs.

Figure 4: Combinations of GDP and Share of Skilled Labor Force in 2016



Source: Own elaboration based on German Central Bank data.

However, it can be noted that while the difference in terms of the GDP size between Poland and the Czech Republic is relatively high the difference in the shares of German FDI stocks of these two countries in the region is less than 3%. Moreover, Romania which has a similar level of GDP as the Czech Republic has a much lower stock of German FDI. Nevertheless, Romania has a much lower share of skilled labor compared to the other countries in the region and especially compared to the Czech Republic. Therefore, this figure shows that the share of skilled labor force may be an important determinant of FDI. On the other hand, according to Markusen (2002) companies that want to reduce their production costs, and therefore relocate a part of their production processes (vertically motivated), set up production facilities in countries with a lower share of skilled labor force. Hence, this suggests that vertical motivation for German FDI might be more important in Romania than in Poland or the Czech Republic.

Nevertheless, because of the big difference between Poland and the Czech Republic in terms of GDP but not in terms of the FDI stock the information about the size of GDP and the share of skilled labor force of the CEE countries may not be sufficient to provide reliable statements about the determinants of German FDI in the region. Moreover, other factors which might influence FDI decisions, such as investment and trade costs, are not included in the analysis. Finally, it is not possible to distinguish between vertically and horizontally motivated FDI only on the basis of this data.

Therefore, in the remaining part of this chapter the results of the business survey of the German Chambers of Commerce in CEE countries will be presented and discussed. The results of this survey might provide further insights concerning the factors which are important for German MNEs that invest in the region³. In this survey the chambers ask the German affiliates located in 16 countries in Central and Eastern Europe to provide their opinions about the current economic situation in each country and evaluate the relative importance of 21 investment factors. In 2017 a total of 1754 affiliates participated in this survey. The share of companies in 11 EU member states studied in this survey amounted to 84%. This should be taken into account when interpreting the averaged results of the survey.

The survey results show that the Czech Republic, Poland and Slovakia are the most attractive countries for German MNEs in the CEE region. In addition, with a combined share of 68% satisfied and very satisfied replies of their affiliates, the EU membership was the single most important factor determining the location attractiveness for German MNEs in 2017. The survey results further reveal that the significance of this factor has increased over time. For example, in 2006 the aggregated share of satisfied and very satisfied replies of affiliates amounted to only 48%. There are different factors why the EU membership might be important for MNEs. The examples include lower export and import costs, the reduction of investment uncertainty and the increasing welfare effects of joining the European Union.

The membership in the EU of the partner country is a factor which stimulates vertically motivated investments. On the one hand, the lower trade costs make it more attractive to transfer a part of the production process to a partner country and import the manufactured intermediate inputs to Germany to produce final products there or to export the parts and components to the partner country and import back to Germany assembled final products. In addition, the lower trade costs between the two countries can make horizontally motivated FDI less attractive. After joining the EU, it might be cheaper for the countries to export the product to the foreign market instead

³ The results of this survey are available at: https://www.dsihk.sk/fileadmin/AHK_Slowakei/Publikationen/Konjunkturumfrage_MOE_2017.pdf

of operating a second production facility abroad. Furthermore, investment uncertainty is lower for MNEs if the partner country is a member of the EU. Therefore, the investment costs can be lowered. Summing up, the fact that this factor has been regarded as the most attractive one for the German MNEs suggests that vertical investments play an increasing role in 11 CEE countries.

Another piece of evidence for the existence of vertical investments is the high place of the fight against corruption and the predictability of economic policies in the ranking with the highest share of unsatisfied and very unsatisfied replies of the affiliates. These two investment factors are ranked the first and the third, respectively. The higher level of corruption as well as uncertainty in the predictability of economic policies in the host country increase the investment costs for MNEs. However, the main aim of vertically integrated MNEs is to lower the production costs as much as possible. Therefore, the important role of these two factors for German investors suggests the importance of vertically motivated investments in the CEE region.

The second most highly ranked investment factor for German MNEs is the productivity of employees as shown by 48% satisfied and very satisfied replies of affiliates. For horizontal as well as for vertical investments this factor is important. Vertically integrated MNEs want to lower their production costs and therefore they are interested in employing high productivity workers abroad. A low level of productivity would either extend the production process or increase the number of employees which are needed for the production. In both cases this increases the production costs. Moreover, horizontally integrated companies are interested in employing highly productive workers. With less efficient employees the production plant located abroad cannot be run in the same way as the one located in the home country. Therefore, MNEs might not be interested in setting up an additional production plant abroad and instead would prefer exporting to FDI as an optimal strategy to serve the foreign market.

Another important factor determining the attractiveness of the host country for German investors is the transportation infrastructure in the CEE countries. The quality of infrastructure affects transportation costs which in turn impacts horizontal and vertical FDI. The survey displays that 31% are satisfied or very satisfied with the infrastructure conditions in the CEE region. Lithuania has by-far the highest level of satisfied (52%) and especially very satisfied (21%) affiliates. On the contrary with a total share of only 9% Romania has the lowest value in the region. Since the productivity of the employees and the quality of infrastructure are important for both types of FDI they do not provide any useful information about the motivation behind German investments in 11 CEE countries that would allow us to differentiate between horizontal and vertical FDI.

In contrast, labor force qualifications (44% satisfied and very satisfied affiliates) in the host country is the third most important investment determinant for German MNEs. This factor is especially important for horizontally integrated companies. They need qualified workers to be able to produce the same product abroad as in the home country. In contrast, for vertically integrated MNEs, the qualifications of the employees are less important because the human capital-intensive part of the production is usually provided by the home affiliate. The aggregate level of satisfaction of German MNEs has stayed relatively constant over the last 11 years. According to the survey the highest values were reported in Slovenia, Lithuania and Poland. At the same time the Czech Republic and Bulgaria indeed have recorded the lowest levels. However, the German FDI stock in the Czech Republic is the second highest within the region and with the sixth place in the ranking also Bulgaria plays an important role. Moreover, the high level of FDI in Poland and the high share of satisfied and very satisfied affiliates show that this factor cannot be neglected when analyzing the determinants of German FDI. Moreover, it might serve as a proof of the coexistence of horizontally and vertically motivated German investments in the 11 CEE countries.

Furthermore, the high share of satisfied and very satisfied affiliates about the adequacy of higher education can be seen as further evidence for horizontally integrated MNEs. For these companies it is important to have qualified employees because all parts of the production process take place in the host country. A low quality of educated students will make it complicated for the companies to run the production abroad in the same way as in Germany. In addition, also the high position of payment behavior in the ranking of ranking of the investment factors with the highest share of satisfied and very satisfied affiliates undermines the existence of horizontal FDI. While vertically integrated affiliates deliver their products back to Germany and therefore do not attribute particular attention to the payment behavior, horizontally integrated affiliates sell their product to the local market. Therefore, for them this factor plays an important role.

Furthermore, also the ranking with the highest share of unsatisfied and very unsatisfied affiliates provides evidence on the existence of horizontal motivated FDI. In the second highest position in this ranking is the factor about the transparency of public tenders. A vertical investing company is not interested in this factor. It aims to lower the production costs and provide the intermediate inputs or assembled final product to the headquarter located in Germany. The aim of a horizontally integrated company instead is to serve the local market and to generate income from sales in this market. Therefore, these companies are interested also in public tenders.

In addition, the survey of German Chambers shows that German affiliates are facing the problem of skilled employee availability in CEE countries. In 2017 only 16% of the affiliates were satisfied or very satisfied with this factor. Already in 2006, the share

of companies which were satisfied or very satisfied with the availability of employees was only 23%. This suggests an increasing skilled worker shortage in these countries. However, it is important to note this shortage is being driven by a high demand in the labor market and the migration of workers to more developed areas in Western Europe where wages are higher. The highest level of satisfied firms was recorded in Poland (31%) and the lowest in the Czech Republic (0%). In the unsatisfied ranking the factor about the availability of qualified workers is ranked seventh. This suggests that this factor is relatively important for the German MNEs. This is a further proof for horizontally motivated FDI since vertically integrated companies do not need qualified workers. The skilled labor-intensive part of the production process is provided by the affiliate in Germany. Horizontally integrated companies instead need qualified workers to run their production facilities in the host country.

Finally, 76% of the companies in 2006 were in favor of introducing the Euro as the official currency. However, the significance of this factor is diminishing over time as the number contracted to only 46% in 2017. Thus, German firms are becoming less interested in having the Euro adopted as the official currency in host countries. A decreasing number of horizontally integrated German MNEs can be an explanation for this. For this kind of investors, the household income plays an important role as the higher are the wages in the host country the higher is the potential sales revenue. Vertically integrated companies instead are interested in maintaining low wages in the host country to minimize their production costs abroad. From these companies' point of view, the introduction of the Euro would lead to an increase in the wage levels. Therefore, the decrease in the share of German investors who are in favor of introducing the Euro in the CEE countries can be explained by an increasing importance of vertical and a decreasing importance of horizontal investments.

Despite the fact that the German Chambers of Commerce' business survey provides a general idea regarding the determinants which may affect German MNEs FDI activity in the CEE countries, it is insufficient to extrapolate these results to the entire population of German firms that invested in the region as quantitatively valid determinates of German foreign direct investment. Firstly, it contains only subjective impressions of the affiliates. Equally important is that it does not consider other factors such as market size and investment costs. However, according to the theory of multinational enterprise these variables are important determinants of FDI activity. Moreover, the business survey can only provide information about the satisfaction of the investors in the current year but not in the moment when the actual investment decision was made.

4. Conclusion

During the last two decades Central and East European countries that successfully managed to reform their economies and enter the European Union have become important recipients of inward foreign direct investment. Germany has been one of the most important sources of foreign capital for the CEE countries. In this chapter we analyzed the pattern and determinants of German FDI in the new EU member states located in Central and Eastern Europe. Our analysis shows that German capital has been mostly concentrated in Central European countries that constitute the so-called Visegrad group including the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia. In the absolute terms the highest amount of German capital has been invested in Poland, however, in per capita terms the Czech Republic was the most attractive target country. The assembled empirical evidence suggests that both horizontally and vertically integrated German MNEs are present in the region and the importance of the latter has been increasing in the most recent years at the expense of the former. However, these preliminary results need to be supplemented with more formal empirical evidence. Therefore, in future studies it will be necessary to run a formal econometric analysis which would formally test the predictions of different theoretical models of FDI to distinguish between horizontal and vertical investments.

References

- Cieřlik, A. (2013): "Horizontally integrated MNE and plant heterogeneity", *Bank i Kredyt*, 44(6), pp. 605–622.
- Cieřlik, A. (2015a): "North-North FDI, exporting and the first mover advantage", *Bank i Kredyt*, 46(2), ss. 109–128.
- Cieřlik, A. (2015b): "Imperfect competition, productivity differences and proximity- concentration trade-offs", *Ekonomia*, 40, pp. 7–30.
- Cieřlik, A. (2016): "Exports versus FDI in Smith-Motta framework", *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 11(2), pp. 189–218.
- Cieřlik, A. (2018): "Leader-follower model of reciprocal FDI and international trade", *Argumenta Oeconomica*, 41(2), pp. 91–112.
- Cieřlik, A., Ryan, M. (2012): "Productivity differences and foreign market entry in an oligopolistic industry", *Open Economies Review*, 23(3), pp. 531–557.
- Helpman, E. (1984): "A simple theory of trade with multinational corporations", *Journal of Political Economy*, 92(3), pp. 451–471.
- Helpman, E., Krugman, P. (1985). *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition and the international economy*, MIT Press.

- Helpman, E., Melitz, M.J., Yeaple, S.R. (2004): "Export versus FDI with heterogeneous firms", *American Economic Review*, 94(1), pp. 300–316.
- Horstmann, I., Markusen, J.R. (1987): "Strategic investments and the development of multinationals", *International Economic Review*, 28(1), pp. 109–121.
- Krugman, P. (1983): *The 'New Theories' of International Trade and Multinational Enterprise*, in: Audretsch D.B., Kindleberger Ch.P. (eds.), *The Multinational Corporation in the 1980s*, MIT Press.
- Markusen, J.R. (1984): "Multinationals, multi-plant economies and the gains from trade", *Journal of International Economics*, 16 (3-4), pp. 205–226.
- Markusen, J.R. (1997): "Trade versus Investment Liberalization." *NBER Working Paper*, No. 6231.
- Markusen, J.R. (2002): *Multinational firms and the theory of international trade*, MIT Press.
- Markusen, J.R., Venables A.J., Konan D.E., Zhang K., H. (1996): "A Unified Treatment of Horizontal Direct Investment, Vertical Direct Investment, and the Pattern of Trade in Goods and Services." *NBER Working Paper*, No. 5696.
- OECD, (2019): *FDI stocks (indicator)*, doi: 10.1787/80eca1f9-en (Accessed on 01 November 2019).
- Zhang, K.H., Markusen, J.R. (1999): "Vertical multinationals and host-country characteristics", *Journal of Development Economics*, 59(2), pp. 233–252.



3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ

SEKTORPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN

Hubertus Bardt*

INDUSTRIE UND INDUSTRIEPOLITIK IM DISRUPTIVEN UMFELD¹

Część 3 / Teil 3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ

SEKTORPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN

Abstract

In Germany, a new debate on industrial policy has started in 2019. While policymakers are very interested in the political options to have visible impact on the manufacturing sectors, most economists are very critical about this approach. However, the relevance of the manufacturing sector for the German economy makes it necessary to observe and foster the development of these industries. Measures of horizontal industrial policy can improve the quality of growth factors of all companies. For Germany, the traditional disadvantages of a high cost country are especially relevant. Furthermore, fundamental and disruptive changes like significant decarbonisation, fundamental digitalisation and the new competition of economic systems between the West and China needs policy measures that should help the private companies to cope with these changes. These measures should not be discrete instruments of intervention like the creation of national champions. Instead, a market economy should focus on public infrastructure, rule-based instruments and the principles of competition in order to cope with the potentially disruptive changes.

* Dr. Hubertus Bardt, Institut der deutschen Wirtschaft, Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln, bardt@iwkoeln.de

¹ Dieser Aufsatz basiert teilweise auf Bardt (2019) und Bardt und Hüther (2018).

1. Der schlechte Ruf der Industriepolitik

Der Begriff der Industriepolitik hat in Deutschland keinen guten Leumund. Zu sehr wird der Begriff mit wirkungslosen staatlichen Stützungsversuchen, marktferner Wirtschaftslenkung und politisch motivierten Projekten verbunden. Zu Recht wird auf die Vorteile dezentraler Planung in Unternehmen verwiesen, auf das fehlende Wissen des Staates über effiziente Produktionsprozesse und auf die schlechten Erfahrungen mit staatlichem Interventionismus. Treffen diese Erfahrungen auf eine differenzierende und intervenierende Industriepolitik zu, gilt dies nicht für die horizontale Industriepolitik (Busch, 2005). Mit ihr werden keine spezifischen Förderungen einzelner Branchen verbunden, sondern die Verbesserung industrieller Standortbedingungen für die gesamte Industrie. Horizontale Industriepolitik entspricht einer Ordnungspolitik, die mit Blick auf eine Stärkung der Wachstumschancen der ganzen Industrie gestaltet wird. Während über den Einsatz horizontaler Industriepolitik breiter Konsens besteht, ist die intervenierende Industriepolitik umstritten und wird ökonomisch ausgesprochen kritisch beurteilt, auch in den letzten Jahresgutachten vom Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat, 2017 und 2018). Und dennoch ist die differenzierende und intervenierende Industriepolitik nie von der politischen Agenda verschwunden. Drei Gründe können Erklärungsansätze dafür bieten, dass die differenzierende Industriepolitik immer eine wichtige Rolle in der praktischen Politik spielt und gerade heute wieder verstärkt diskutiert wird: politökonomische Anreize, Divergenzen zwischen volks- und weltwirtschaftlicher Perspektive und aktuell auftretende massive Strukturwandelphänomene.

Gegen eine Zurückhaltung bei spezifischen industriepolitischen Interventionen spricht die hohe Attraktivität dieser Maßnahmen für die Politik. Zu interessant ist der direkte Eingriff in Industriestrukturen für politische Entscheidungsträger. Wer auf die ordnungsgebende Funktion des Staates setzt und offenen Marktprozessen vertraut, kann kein bestimmtes Marktergebnis versprechen. Wer konkrete Förderungen bestimmter Branchen oder die Sicherung einzelner Unternehmen verspricht, kann hingegen ein konkretes Zielbild beschreiben und damit Wähler für sich gewinnen – auch wenn sich die Ziele möglicherweise ex post nicht realisieren lassen. Noch größer ist der politische Druck, wenn sich negative Entwicklungen abzeichnen, die möglicherweise durch staatliche Intervention verhindert werden können. Auch wenn ordnungspolitische Argumente für staatliche Zurückhaltung und Offenheit gegenüber den Marktergebnissen sprechen mögen, ist es politisch kaum realistisch, Entwicklungen zu ignorieren, deren negative Auswirkungen für wichtige Wählergruppen spürbar oder zumindest sichtbar sein dürften. Selbst wenn eine gewisse Blindheit hinsichtlich zukünftiger Marktergeb-

nisse ökonomisch notwendig und politisch möglich ist, können politisch Verantwortliche vor nachteiligen Marktentwicklungen kaum die Augen verschließen und auf industriepolitische Intervention verzichten.

Eine differenzierende Industriepolitik bekommt oftmals dann Unterstützung, wenn kurzfristige volks- und weltwirtschaftliche Interessen auseinanderfallen. Der internationale Wettbewerb um Investitionen, der über die Verbesserung der Standortbedingungen geführt wird, führt zu einer Verbesserung nicht nur der nationalen Rahmenbedingungen, sondern verbessert auch weltweit die Wachstumschancen. Horizontale Industriepolitik, die diese Wachstumsbedingungen stärkt, stellt sich diesem Wettbewerb und führt sowohl aus nationaler, also volkswirtschaftlicher, als auch aus weltwirtschaftlicher Perspektive zu Verbesserungen. In anderen Situationen steht aber nicht diese Gemeinsamkeit von Volks- und Weltwirtschaft im Mittelpunkt, sondern die Unterschiedlichkeit. So mag es aus weltwirtschaftlicher Perspektive effizienter sein, wenn eine bestimmte Industrieproduktion mit ihren spezifischen Kostenstrukturen und Qualifikationsanforderungen ins Ausland verlagert wird. Aus inländischer Perspektive ist das mit einem Wertschöpfungs-, Beschäftigungs- und Einkommensverlust verbunden und damit negativ bewertet. Hier liegt ein Einfallstor intervenierender Industriepolitik. Das Standardbeispiel vermeintlich erfolgreicher industriepolitischer Intervention auf europäischer Ebene entspricht im Ergebnis diesem Muster: Durch die Schaffung von Airbus hat sich der Flugzeugmarkt nicht grundlegend verändert: Das Duopol aus Boeing und McDonnell Douglas wurde durch das Duopol aus Boeing und Airbus abgelöst. Für den Wettbewerb und die Abnehmer war damit noch nichts gewonnen. Für die Entwicklung der europäischen Luftfahrtbranche stellt sich das natürlich anders dar, da diese sich mit Airbus sehr viel dynamischer entwickeln konnte als ohne einen großen europäischen Flugzeugbauer. Wenn die kurzfristige nationale Vorteilhaftigkeit aber stets dazu führt, dass nationale, intervenierende Industriepolitik betrieben wird, bedeutet das nicht viel anderes als Protektionismus. Die Folge wäre eine weltwirtschaftliche Desintegration, ein Verlust von Vorteilen der Arbeitsteilung und damit geringere wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten sowohl aus volks- wie auch aus weltwirtschaftlicher Perspektive.

2. Bedeutung der Industrie in Deutschland

Die deutsche Industrie bildet mit ihrer Innovationskraft, ihrer Wertschöpfung und ihrer Beschäftigung ein wesentliches Element der deutschen Wirtschaft. So entfällt beispielsweise 23 Prozent der Bruttowertschöpfung in Deutschland auf die Industrie (Abbildung 1), ebenso 19 Prozent der Anlageinvestitionen und 17 Prozent der Beschäftigung. Dominant ist die Industrie beim Export, der zu 81 Prozent aus Industrieprodukten

besteht. Auch die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft wird primär von den Industriebranchen bestimmt. Auf sie entfallen 85 Prozent der privaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben.

Abbildung 1: Die Industrie ist direkt verantwortlich für...

Anteile in Prozent

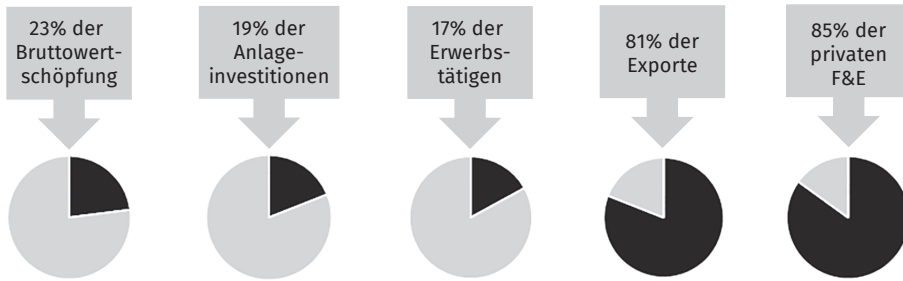
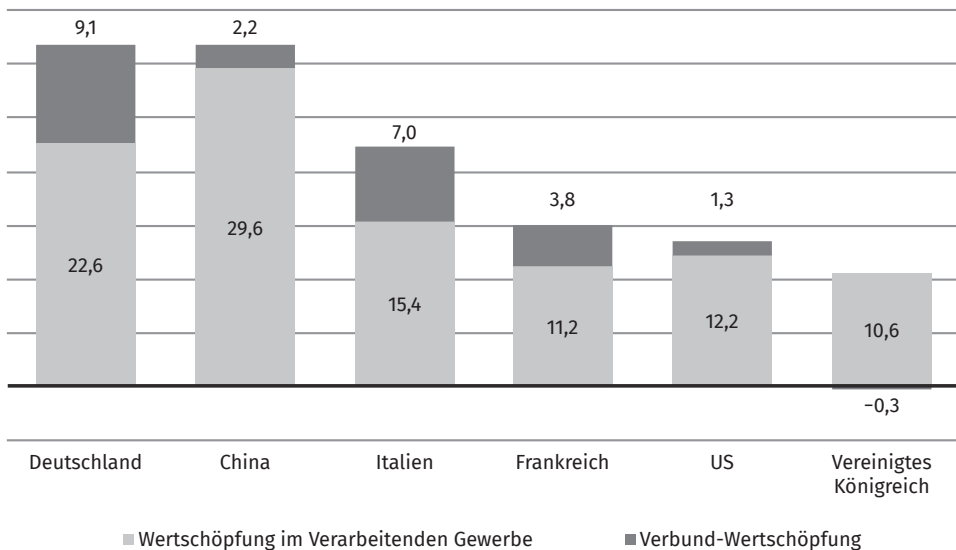


Abbildung 2: Dienstleistungen bedeutsam für industrielle Wertschöpfung

Wertschöpfung, in vH des BIP, 2014



Quellen: OECD, Institut der deutschen Wirtschaft

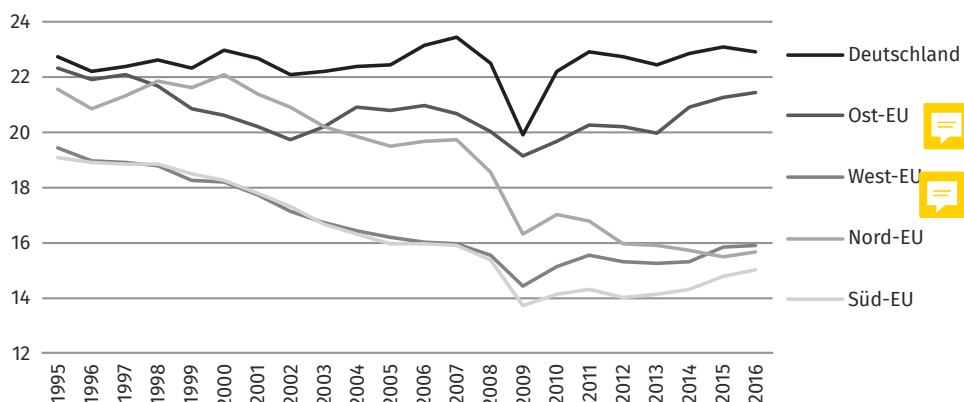
Auch im internationalen Vergleich ist die Bedeutung der Industrie in Deutschland hoch. Zu den genannten 23 Prozent an der Bruttowertschöpfung kommen noch einmal 9 Prozentpunkte, die in industrienahen Dienstleistungsbranchen erwirtschaftet wer-

den. Insgesamt ist der Wertschöpfungsanteil des Industrie-Dienstleistungsverbunds mit 33 Prozent aufgrund des Service-Segments etwas höher als in China (Abbildung 2). Deutlich niedriger sind die Industrie-Dienstleistungs-Verbünde in anderen großen Industriestaaten wie Italien (22 Prozent), Frankreich (15 Prozent), den USA (13 Prozent) oder dem Vereinigten Königreich (11 Prozent).

Die Drei-Sektoren-Hypothese von Jean Fourastié (Fourastié, 1954) ging von einer wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors und einer parallel schrumpfenden Industrie aus. Tatsächlich ist dies auch vielfach zu beobachten, besonders prominent im Vereinigten Königreich. Über die letzten 20 Jahr ist der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland praktisch konstant geblieben (Abbildung 3). Auch in den östlichen Mitgliedsstaaten der EU ist der Industrieanteil verhältnismäßig stabil, seit der Weltwirtschaftskrise stieg er sogar wieder deutlich an. In Nord-, Süd- und Westeuropa ist der Industrieanteil hingegen deutlich gesunken.

Abbildung 3: Deindustrialisierung?

Anteil der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes am BIP, in vH



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft. Datenquelle: Weltbank

Die Industrie zeichnet in Deutschland Verantwortung für einen wichtigen Teil der Gesamtwirtschaft. Dieser Anteil liegt deutlich höher als in vielen anderen Ländern und ist zudem stabiler als im Rest der Europäischen Union. Allein aus dieser besonderen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung erwächst die Notwendigkeit, die Entwicklung der Industrie politisch zu thematisieren, standortrelevante Aspekte aus Industriesicht zu adressieren und die Auswirkungen von Politikentscheidungen auf die Produktion im verarbeitenden Gewerbe zu berücksichtigen.

3. Horizontale Industriepolitik – Standortpolitik für Deutschland

Die erste und vermutlich am wenigsten grundsätzlich kritisierte Form der Industriepolitik ist die horizontale Industriepolitik. Hierbei werden die Standortbedingungen für alle Unternehmen verbessert, sodass ein Wachstum der Wirtschaft und darin der Industrie erleichtert wird. Die Angebotspolitik der 1980er Jahre war eine solche horizontale Industriepolitik. Sie war eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen der keynesianisch geprägten Konzepte der Globalsteuerung, die zu Stagflation bei steigender Arbeitslosigkeit und steigender Staatsverschuldung geführt haben. Die dauerhafte nachfrageorientierte Antwort auf vermeintliche Nachfragekrisen hatte zu Strukturkrisen auf der Angebotsseite geführt. Die Abkehr von der makroökonomischen Nachfragesteuerung und die Betonung der Angebotsbedingungen als Voraussetzung für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Entwicklung der Unternehmen waren eine wichtige Wachstumsvoraussetzung.

Die Stärkung des Wettbewerbs innerhalb der Volkswirtschaft durch die Öffnung von Märkten und die Stärkung von marktlichen Steuerungskonzepten haben dazu beigetragen, dass dem verstärkten internationalen Wettbewerb rund um die Jahrtausendwende begegnet werden konnte und die wirtschaftlichen Stärken Deutschlands zum Tragen kommen konnten. Die heutigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen und Problemlagen sind jedoch deutlich andere als in den 1980er Jahren. Weder gibt es heute große staatliche Monopole, die durch die Öffnung für den Wettbewerb überwunden werden müssen, noch muss eine Antwort auf eine vorherrschende Politik der Globalsteuerung gefunden werden. Deutschland befindet sich auch nicht in einer keynesianischen Nachfragekrise, die – wie in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise – staatliche Nachfrageimpulse erfordert. Angebots- und Nachfragepolitik haben ihre unterschiedlichen Rollen und Aufgaben in unterschiedlichen Situationen.

Der lang anhaltende Aufschwung der letzten Jahre steht im diametralen Gegensatz zu den krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklungen, die zur Abkehr von der Politik der Globalsteuerung und zur Entwicklung der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik geführt haben. Die Arbeitslosigkeit steigt nicht an, vielmehr werden Engpässe an den Arbeitsmärkten zum Wachstumshemmnis. Heute liegen die Herausforderungen stärker im digitalen Strukturwandel, in der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter oder im Umgang mit internationalen Entwicklungen, die einfache marktbasierende Steuerungsprozesse infrage stellen – zunehmender Protektionismus und der wirtschaftliche Erfolg der staatskapitalistischen und gleichzeitig sozialistischen Diktatur Chinas. Nachfrageorientierte Konzepte der 1960er und 1970er Jahre sind keine adäquaten Antworten auf

diese Herausforderungen. Aber auch die traditionelle Angebotspolitik reicht nicht aus und muss für die 2020er Jahre neu konzipiert werden.

Auch wenn sich wichtige Rahmenbedingungen verändert haben, bleiben wichtige Elemente einer wachstumsfördernden Angebotspolitik weiterhin relevant. So gehören Behinderungen durch intensive Regulierung und aufwändige Bürokratieanforderungen zu den wichtigsten Investitionshemmnissen in Deutschland. Gleichzeitig sind spezifische Regulierungen ein Hindernis für neue Geschäftsmodelle und Innovationen. So ist der Markteintritt von uber und vergleichbaren Anbietern daran gescheitert, dass die regulatorischen Anforderungen für die Personenbeförderung für Taxen konzipiert ist und nicht auf die digitale Fahrervermittlung. Doch statt die Gelegenheit zu nutzen, tradierte Regulierungsansätze zu modernisieren, wurde das Verschwinden der innovativen Angebote vom deutschen Markt in Kauf genommen. Der Kunde, um den es am Ende geht, kam gar nicht dazu, den Test zu machen und über das bessere Angebot zu entscheiden. Neben der Regulierung ist auch die Bürokratie nicht nur subjektiv ein Grund zum Klagen, sondern auch objektiv belastender geworden. Die reinen Erfüllungskosten für die Wirtschaft sind in den letzten fünf Jahren um rund 9 Milliarden Euro gestiegen.

Die angebotspolitischen Diskussionen und der 1990er Jahre und die damit verbundenen Entscheidungen waren stark von der fehlenden mangelhaften preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft geprägt. Insbesondere die hohen Arbeitskosten, darunter die hohen Lohnnebenkosten durch die Sozialversicherungsabgaben waren eine Belastung für die deutschen Unternehmen. Die beschäftigungsorientierte Lohnpolitik seit den späten 1990er Jahren hat dazu beigetragen, diese Wettbewerbsnachteile zu reduzieren und damit einen wichtigen Beitrag zum Wachstum der letzten Jahre geleistet. Zuletzt ist das relative Lohnstückkostenniveau jedoch wieder deutlich angestiegen. Überdurchschnittliche Belastungen mit Steuern und anderen Abgaben, hohe Energiekosten und ein hohes Lohnkostenniveau sind klare Nachteile im internationalen Wettbewerb und müssen einen hohen Ausbildungsstand, die Innovationsfähigkeit und andere Stärken der deutschen Volkswirtschaft ausgeglichen werden. Die Begrenzung der staatlich und tariflich bedingten Kostennachteile gehört weiterhin zu einer erfolgreichen Angebotspolitik.

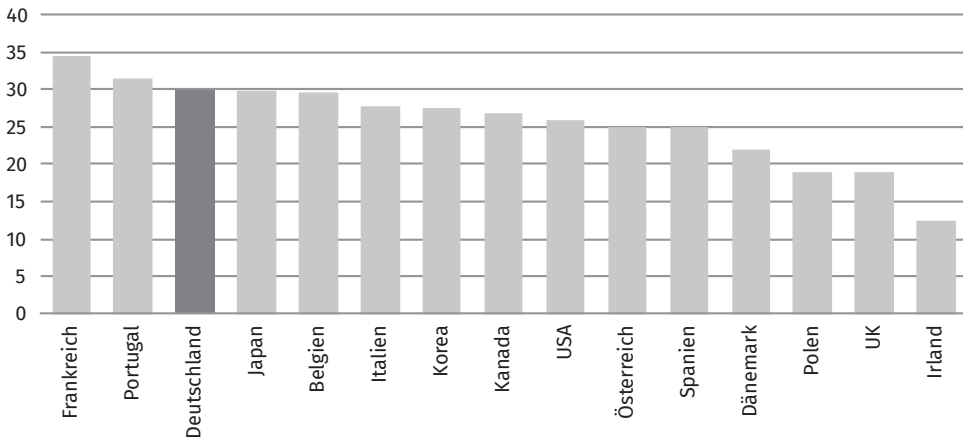
Die vergleichsweise schlechten Situation der deutschen Wirtschaft insbesondere bei den kostenbezogenen Standortbedingungen zeigen verschiedene Indikatoren. So lag Deutschland in tariflichen Unternehmenssteuersätzen 2018 mit am oberen Ende der Belastung (Abbildung 4). Steuersenkungen in Frankreich können die relative Position Deutschlands weiter verschlechtern.

Auch die Energiekosten sind für deutsche Unternehmen überdurchschnittlich hoch. Dies gilt insbesondere für Strom. Dabei sind die Marktpreise gar nicht so unterschiedlich, die staatlich definierten Abgaben (insbesondere EEG-Umlage und Energiesteuer)

führen jedoch zu hohen Kostenbelastungen in Deutschland. Durch die Durchschnittsbildung, die der Eurostat-Statistik zugrunde liegt (Abbildung 5), werden hier sowohl Unernehmen mit und ohne Ausnahme von den Abgaben berücksichtigt. Für die nicht privilegierten Unternehmen ist die Kostenbelastung im internationalen Vergleich damit noch intensiver ausgeprägt als dies aus den Durchschnittswerten offensichtlich ist.

Abbildung 4: Horizontale Industriepolitik: Unternehmenssteuern

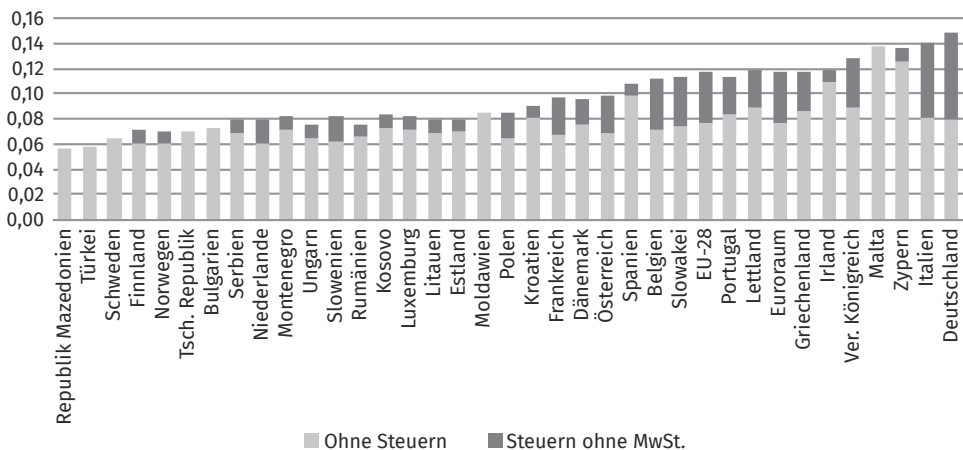
Tarifliche Unternehmenssteuersätze (inkl. Gewerbesteuer, lokalen Steuern) in %, 2018



Quelle: OECD

Abbildung 5: Horizontale Industriepolitik: Energiekosten

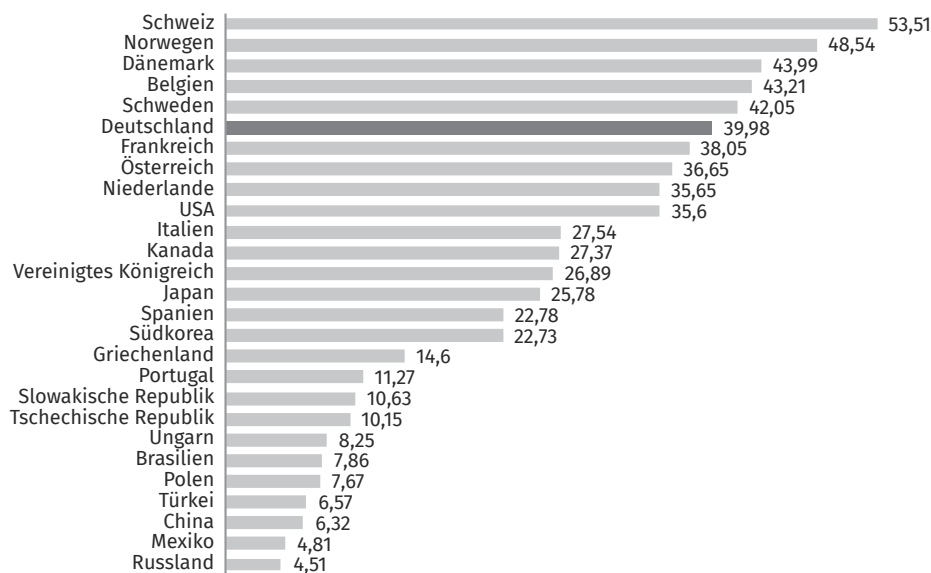
Strompreise für Nichthaushaltskunden, 2. Halbjahr 2017; in Euro je kWh



Quelle: Eurostat

Abbildung 6: Horizontale Industriepolitik: Arbeitskosten

Arbeitskosten je Stunde im Jahr 2018 in Euro, Verarbeitendes Gewerbe



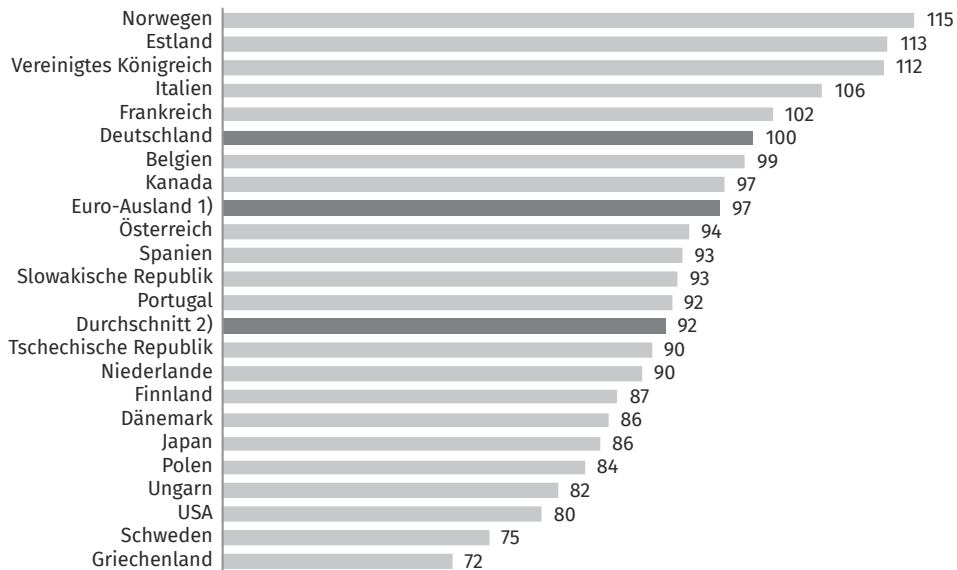
Quellen: Eurostat; ILO; U.S.; Department of Labor; Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Eine immer wieder relevante Herausforderung für die deutsche Wirtschaftspolitik sind die hohen Arbeitskosten. Diese werden zwar auch durch Sozialabgaben und andere gesetzlich definierte Nebenkosten bestimmt, werden aber in der Hauptsache durch die Dynamik der Lohnabschlüsse von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden definiert. Die Lohnkosten haben in einer Volkswirtschaft eine doppelte Wirkung: Auf der einen Seite sind sie ein wichtiger Transmissionsmechanismus, mit dem das Wachstum der Gesamtwirtschaft in die Bevölkerung verteilt wird. Höhere Löhne bedeuten höhere Einkommen und daher ein höheres Einkommensniveau. Real höhere Löhne sind damit dafür verantwortlich, dass die Volkswirtschaft ihre Funktion zur Befriedigung der Bedürfnisse der Wirtschaftssubjekte besser befriedigen kann. Auf der anderen Seite sind hohe Löhne ein Wettbewerbsnachteil für die Unternehmen, die sich mit ihrer Kostenbasis im internationalen Wettbewerb bewähren und auch national Kunden zu angemessenen Preisen gewinnen müssen.

Deutschland ist weiterhin ein Hochlohnland mit Arbeitskosten, die zu den höchsten im internationalen Vergleich gehören (Abbildung 6). Auch die Lohnstückkosten, bei denen die Produktivität berücksichtigt wird und die damit die Position im Kostenwettbewerb gut abbilden, sind in Deutschland weit höher als im europäischen Vergleich (Abbildung 7).

Abbildung 7: Horizontale Industriepolitik: Lohnstückkosten

Lohnstückkostenniveau im Verarbeitendes Gewerbe im Jahr 2017, Deutschland = 100



1) Auf Basis der Wechselkurse und Preise von 2017. 1) Euroraum ohne Deutschland, Irland, Luxemburg, Malta und Zypern. 2) Mittelwert der Länder ohne Deutschland; gewichtet mit deren Anteil am Weltexport im Zeitraum 2015 bis 2017.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Eurostat; nationale Quellen; OECD; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

In der industriepolitischen Debatte sollte die horizontale Industriepolitik eine zentrale Rolle spielen. Die klassischen Standortfaktoren bleiben für die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere auch für die industrielle Entwicklung von zentraler Bedeutung. Hierauf muss mit einer modernen Standort- und smarten Angebotspolitik (Bardt und Hüther, 2018) reagiert werden.

4. Disruptive Herausforderungen und politische Antworten

Ausgangspunkt für die neue Diskussion über Industriepolitik ist insbesondere die Beobachtung dynamischer und potenziell disruptiver Strukturwandelprozesse, die von einem einzigen Unternehmen oder den Unternehmen einer Wertschöpfungskette nicht oder nur schwer bewältigt werden können. Diese Prozesse unterscheiden sich vom typischen eher graduellen Strukturwandel, in dem schrumpfende Branchen durch Wachstumsbranchen schrittweise ersetzt werden. Ein solch dynamischer und disruptiver Wandel war der Niedergang der planwirtschaftlich gesteuerten Industrie der DDR

nach der Wende und der Wiedervereinigung. Hier wurde mit der Erhaltung bestimmter industrieller Kerne die Grundlage für einen späteren Aufschwung gelegt. Hätte man sich damals ausschließlich auf die laufenden Marktprozesse oder eine rein horizontale Industriepolitik verlassen, wären wichtige Wachstumskerne der Neuen Länder verloren gegangen – vermutlich unwiederbringlich. Aber nicht jeder Strukturwandelprozess hat eine vergleichbare Dynamik und vergleichbar tiefgreifende Wirkungen und kann als Rechtfertigung für staatliche Intervention mit all ihren fundamentalen Unzulänglichkeiten herangezogen werden. Derzeit sind drei Treiber eines schnellen, tiefgreifenden und potenziell disruptiven Strukturwandels zu beobachten, die der Diskussion über Industriepolitik in Deutschland neue Nahrung geben: Klimaschutz, China und die Digitalisierung.

Die Herausforderungen eines effektiven Klimaschutzes sind insbesondere für die Industrie bedeutend, die in Deutschland einen besonders hohen Anteil an der Wirtschaftsleistung verantwortet. Wenn die europäischen und deutschen Klimaschutzziele ernstgenommen werden sollen, muss es gelingen, die energie- und emissionsintensive Industrieproduktion klimafreundlicher oder gar klimaneutral zu gestalten und gleichzeitig im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Dies gelingt umso besser, je kleiner die klimaschutzbedingten Mehrkosten in Deutschland verglichen mit den wesentlichen Wettbewerbsländern sind. Gelingt diese Veränderung der Produktion, teilweise aber auch der Konsummuster, bedeutet das eine erhebliche Neuaufstellung der industriellen Produktion mit ihren Verfahren, Wertschöpfungsketten und Geschäftsmodellen. Die Autoindustrie zeigt beispielhaft, wie herausfordernd und potenziell bedrohlich diese Veränderungsprozesse sind. Gelingt der Anpassungsprozess im Wettbewerb nicht, weil beispielsweise die Klimaschutzregulierung an anderen Produktionsstandorten mit deutlich geringeren Mehrkosten verbunden sind, bedeutet das einen deutlichen Rückgang industrieller Wertschöpfung und entsprechende harte Strukturanpassungsprozesse. Aus dieser Herausforderung leitet sich die Aufgabe des Staates ab, den industriellen Strukturwandel zu ermöglichen. Ob dies über Preissignale und Innovationsförderung, also eher den Instrumenten horizontaler Industriepolitik, oder über technologische Regulierung bis hin zu staatlich organisierten Investitionen in Produktionsanlagen wie Batterien, also einer stärker intervenierenden Industriepolitik, geschehen soll, ist Teil einer ausführlichen klima- und industriepolitischen Debatte. Allein durch die erheblichen Auswirkungen des Klimaschutzes auf die Industrie ist Klimapolitik heute immer auch Industriepolitik.

Die wirtschaftliche Stärkung Chinas und der zunehmende Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen wirft die Frage auf, welche industriepolitische Reaktion in den etablierten Industrieländern erfolgen soll. Dabei ist es nicht die wirtschaftliche Dynamik Chinas allein, sondern die Tatsache, dass diese auf nicht-marktwirtschaftlichen

Ordnungsstrukturen basiert, die industriepolitisch zu bewerten ist. So muss die Rolle der Reziprozität in Handelsfragen und damit der Umgang mit staatlich verzerrtem Handel geklärt werden. Dasselbe gilt für Investitionen in Hochtechnologiebereichen. Wenn der unternehmerische Erfolg nur dadurch möglich ist, dass beispielsweise die Finanzierungsbedingungen künstlich verbessert werden, ist dies keine wettbewerbliche Basis für den internationalen Handel. Wenn Auslandsinvestitionen staatlich unterstützt werden und damit Kosten über dem Marktpreis gezahlt werden können, um damit anderen heimischen Unternehmen Technologien zur Verfügung stellen zu können, entspricht dies nicht dem Idealbild des unverfälschten Wettbewerbs. Die Rolle des Staates in der staatskapitalistischen Wirtschaftsordnung Chinas unterscheidet sich deutlich von der, die er in Marktwirtschaften spielt. Daraus ergibt sich ein Wettbewerb der Wirtschaftsordnungen, der bisher aufgrund der vergleichsweise geringen Relevanz Chinas als Wettbewerber weitgehend ignoriert wurde. trotz China wurde primär als interessanter Absatzmarkt und verlängerte Werkbank der Welt angesehen. Mit der gewachsenen Bedeutung Chinas als dynamischer industrieller Wettbewerber kommen lang nicht gestellte Fragen mit hoher Dringlichkeit auf die Agenda. Die chinesische Herausforderung ist auch eine Herausforderung für die Industriepolitik.

Mit der Digitalisierung und insbesondere den unter dem Stichwort Industrie 4.0 diskutierten Entwicklungen werden die Grundlagen der industriellen Wertschöpfung neu definiert. Für die stark industriegeprägte deutsche Volkswirtschaft ist es von besonderer Bedeutung, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auch in einem digitalen Umfeld zu erhalten. Die großen Internetunternehmen der USA und aufstrebende, ressourcenstarke Technologieunternehmen aus China stellen die Position der erfolgreichen deutschen Unternehmen in Frage. Die Digitalisierung verlangt technische Infrastrukturen, unternehmensübergreifendes und grundlegendes Know-how und ein passendes Regelungsumfeld – Voraussetzungen, die nicht von einzelnen Unternehmen allein bereitgestellt werden können und die auf die eine oder andere Weise staatliches Handeln erfordern. Auch wenn es um die Schaffung von internationalen Standards geht, mit denen zukünftige Marktchancen massiv beeinflusst werden, ist das für ein einzelnes Unternehmen im Wettbewerb kaum leistbar. Hier müssen Netzwerkeffekte geschaffen und genutzt werden. Der Staat hat dabei die Aufgabe, den Wettbewerb zu sichern, aber zugleich gemeinsames Handeln auf neuen Märkten nicht über Gebühr zu beschränken. Die Gestaltung der Digitalisierung ist damit auch immer Industriepolitik.

5. Ordnungspolitik als Industriepolitik

Wirtschaftspolitik ist immer auch industriebezogen. Sie beschränkt sich nicht nur auf Ordnungspolitik, sondern ist faktisch ebenso Prozesspolitik. Und sogar die Ordnungspolitik selbst hat industriepolitische Auswirkungen, die nicht ignoriert werden können. Den Ordnungsrahmen weiterzuentwickeln kann nicht bedeuten, die nationale Wirtschaftspolitik blind zu gestalten. Vielmehr gilt es, die vorhandenen Industriestrukturen mit in den Blick zu nehmen, sodass gute Entwicklungschancen für bestehende Unternehmen entstehen sowie Gründungs- und Ansiedlungspotenziale für neue Unternehmen geschaffen werden.

Der heutige Wohlstand basiert auf Investitionen, die in der Vergangenheit vorgenommen wurden. Diese Investitionen auch weiterhin zu nutzen, ist ein wichtiger Baustein für zukünftigen Wohlstand und begründet industriepolitische Überlegungen. Wenn neue Industrien entstehen, muss die deutsche Politik über entsprechende Rahmenbedingungen begründen, warum die neuen Industrien gerade in Deutschland ansiedeln sollen. Bei bestehenden Industrien stellt sich diese Frage nicht in dieser grundsätzlichen Qualität – hier können gewisse Schwächen in Kauf genommen werden, sofern sie die Kosten einer Umsiedelung der Produktion nicht überschreiten. Disruptive Veränderungen erlauben solche Schwächen nicht. Sie stellen bestehende Strukturen grundsätzlich infrage und bringen damit viele neue Alternativen ins Spiel, die bisher aufgrund der bestehenden Investitionen nicht relevant waren. Die potenziell disruptiven Veränderungen sind es, die die Industriepolitik vor neue Herausforderungen stellen.

Die angemessene Frage erscheint heute weniger zu sein, ob es eine staatliche Industriepolitik geben soll, als vielmehr, wie diese ausgestaltet werden muss – und wo ihre Grenzen sind. Industriepolitik, die sich auf Prozesssteuerung und gewünschte Marktergebnisse fokussiert und dort interveniert, wo unternehmerische Entscheidungen anstehen, hat immer willkürliche Elemente. Die politische Intervention darf aber nicht beliebig erfolgen, sonst erodiert sie die Basis einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Eine mögliche Kontrolle chinesischer Investitionen in Deutschland muss sich an klaren Kriterien orientieren und darf nicht willkürlich werden. Zudem gilt weiterhin, dass auch eine noch so gut informierte Regierung nicht wissen kann, welches Marktergebnis in einem innovativen Prozess möglich ist und welches Unternehmen dies bestmöglich erreichen kann. „Picking the Winners“, also die Auswahl und Förderung eines bestimmten Unternehmens oder einer bestimmten Technologie, schaltet den Wettbewerb aus und behindert die notwendigen Innovationen und ist insofern keine überzeugende Antwort auf die Dynamiken der anstehenden grundlegenden Veränderungsprozesse.

Nachgewiesene Spillover-Effekte auf ganze Branchen können ein Kriterium für Industriepolitik sein, aber auch die gezielte Marktverzerrung durch einzelne Marktteilnehmer beziehungsweise die dahinterstehenden Staaten. So wie Dumping – also der Verkauf unter Herstellungskosten – heute nachgewiesen und durch entsprechende Zölle beantwortet werden kann, muss über die Möglichkeit diskutiert werden, staatlichen Marktverzerrungen beim Einkauf von Unternehmen zu begegnen. Aber auch hier muss Industriepolitik regelbasiert stattfinden und darf sich nicht in politischer Beliebigkeit ergehen. Es geht um die Fortentwicklung der nationalen und internationalen Ordnungspolitik.

Das Argument der Spillover-Effekte führt ebenfalls zu einer vertikalen Industriepolitik, also einer Politik für ein wirtschaftspolitisches Umfeld, in dem die Industrie sich gut entwickeln kann. Eine breit angelegte steuerliche Forschungsförderung stärkt das Innovationspotenzial der Unternehmen, Lehrstühle und Forschungseinrichtungen zu industrierelevanten Themen verbessern die Grundlagenforschung und schaffen damit längerfristige Möglichkeiten. Anwendungsnahe Forschung in Kooperation mit Unternehmen stärkt die Innovationsfähigkeit dort, wo die Marktteilnehmer die größten Entwicklungschancen sehen. Mit Schwerpunkten zu klimaschonender Produktion oder zur Digitalisierung der Industrie können Impulse gegeben werden, um auf die dominierenden dynamischen Trends zu reagieren. Hier zeigt sich, dass auch horizontale Industriepolitik immer eine vertikale Wirkung hat. Natürlich bleiben auch die klassischen Felder der horizontalen Industriepolitik bedeutsam: angemessene – insbesondere auch digitale – Infrastrukturen; eine allgemeine Gründungs- und Innovationsfreundlichkeit sowie moderate Steuern und andere staatlich beeinflusste Kostenelemente sind Voraussetzungen für Dynamik neuer Unternehmen und bestehender Industrien.

Industriepolitik sollte nicht verteufelt werden. Wenn sie im Kern als regelbasierte Ordnungspolitik mit vertikalen Wirkungen auf die Industrie gestaltet wird, können willkürliche politische Interventionen vermieden werden. Ordnungspolitik darf nicht blind sein für die beschleunigten Veränderungen und ihre Auswirkungen auf die industrielle Basis des Wohlstands in Deutschland.



Literatur

- Bardt, H. (2019): Ordnungspolitik ohne industriepolitische Blindheit, Beitrag zum Wirtschaftsdienst-Zeitgespräch „Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option?“, in: *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 99. Jahrgang, Heft 2, S. 87–91, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=4088>.
- Bardt, H., Hüther, M. (2018): *Wir brauchen smarte Angebotspolitik*; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. August 2018, S. 16.
- Busch, B. (2005): *Renaissance der Industriepolitik?* IW Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik, Nr. 15, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Positionen/Positionen_15.pdf.
- Fourastié, J. (1954): *Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Köln.
- Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017): *Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik – Jahresgutachten 2017*, Wiesbaden, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201718/JG2017-18_gesamt_Website.pdf.
- Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018): *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen – Jahresgutachten 2018*, Wiesbaden, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201819/JG2018-19_gesamt.pdf

Honorata
Nyga-Łukaszewska*

ENERGY SECURITY PERSPECTIVES: POLAND VS GERMANY

Część 3 / Teil 3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ

SEKTORPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN

* Institute of International
Economics, Collegium of
World Economy, Warsaw
School of Economics.
E-mail: hlukas@sgh.waw.pl.

Abstract

This article examines Poland's and Germany's perspective on energy security perspectives. It compares the energy balance as well as import and demand patterns for the period 2004–2018/2019 drawing on international databases and Frei's energy policy needs pyramid. The data are analyzed through the lens of perspectives on energy security.

1. Introduction

Energy security is one of the most fiercely discussed topics nowadays. In the economic literature the debate goes back to the 1980's with a focus on the macroeconomic consequences of oil shocks for national economies. Meanwhile, the perception of energy security has changed as a consequence of political, economic and social dynamics throughout the world. The article highlights the understanding of energy security and compares various aspects of this concept between Poland and Germany drawing on Frei's energy policy pyramid. It focuses in particular on the issues of availability, price and environment.

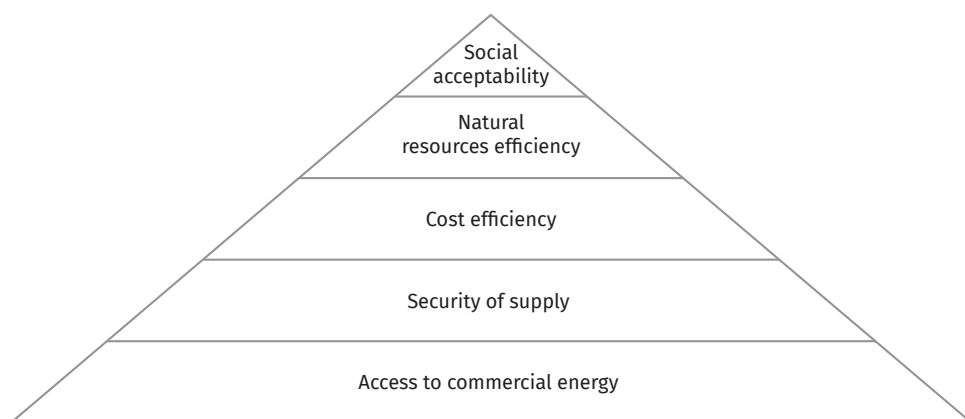
2. The concept of energy security

There are different definitions of energy security, because the issue is quite complex (Wright, 2005; Kruyt et al., 2009; Knox-Hayes et al., 2013; Sumskis, 2015; Kisel et al., 2016; Garcia-Gusano et al., 2017; Holley & Lecavalier, 2017) and constantly evolving (Nyga-Łukaszewska, 2018). Initially in the 1970s and 1980s energy security was related to the supply of energy. Research, therefore, concentrated on estimating the impact of changes in oil prices on GDP. The situation changed in the last decade of the 20th century, when along with the global trends of deregulating economies, particular energy markets, both primary (eg. natural gas) and secondary (eg. electricity) were liberalized. During this period, issues related to the access to energy of consumers have become more important. Another element that played an important role during this period was maintaining the continuity of consumption of imported fuels from Russia by countries of the former communist bloc. Along with geopolitical changes in Europe, the fear of a change in the direction of supplies of imported hydrocarbons by post-Soviet countries was real. In 1990s, energy security was mainly focused on the demand side. In the 21st century, the concept has changed (Wang & Zhou, 2017), considering more and more aspects related to the social acceptance of energy (Jones, Kaklamanou, & Lazuras, 2017). In the new century, energy security was more focused on: supply shocks on the natural gas market, new technologies in the energy markets such as hydraulic fracturing, international environmental policy, increase in energy demand from developing countries and increase in ecological awareness of societies.

A review of contemporary theoretical research on energy security by Ang et al (2015) found that between 2001 and 2014 there were more than 104 papers dealing with energy security which, however, delivered 83 different definitions of the phenomenon.

They addressed aspects such as energy availability, infrastructure, prices and societal effects, energy governance, energy efficiency. Energy availability refers mainly to energy supply diversity either in the form of import diversification, energy mix, technology or transport routes. Infrastructure on the other hand pertains to the sufficient development of an infrastructural network along with its spare capacities that are needed to ensure uninterrupted availability of resources. The focus on energy prices highlight energy affordability to all consumers. Societal effects depict energy security through its influence over society among others embodied in the concept of energy poverty. Environmental aspects refer to sustainable energy management. Interestingly, governance dimension refers to policies and actions undertaken by policymakers to mitigate against any supply disruptions. Energy efficiency is treated as, so called “fifth energy mix fuel”, which has an auxiliary role in tackling energy security problems. As Ang et al (ibidem) highlights in 83 definitions, “energy availability” showed in 82 (99%), “infrastructure” in 60 (72%), and “energy prices” in 59 (71%), environment and societal effects in 28 (34%) and in 31 (37%), “governance” and “energy efficiency” in 21 (25%) and 18 (22%). Ang et al (ibidem) highlighted that between 2011 and 2014 more attention had been paid to government, environmental, efficiency and price aspects in the studies in energy security. Energy availability perspective remained stable at that time.

Figure 1: Energy policy needs pyramid by Frei



Source: Own depiction based on Frei (2004).

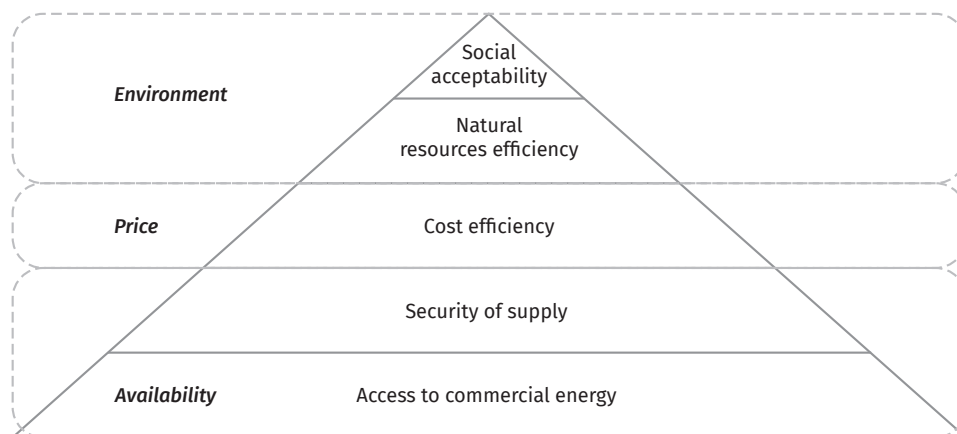
The energy security perspectives of Poland and Germany will be studied in several dimensions. These include prices, physical availability and environmental aspect. The theoretical tool employed for the analysis is Frei's (2004) energy policy pyramid (see figure 1). The author highlighted different levels of energy policy needs and differ-

ent aspects of energy policy. Frei righteously believes that this simple model has the power to describe the motivational structure that determines a nation's energy policy. It has a descriptive and observational character. The pyramid does not comprise any links with other policy domains, e.g. budgetary or fiscal policy. The bottom of the Frei's pyramid constitutes access to commercial energy. He claims that only nations having access to energy can think about energy security concerns. Interestingly he maintains that the issue of supply security can prevail over other aspects such as: cost or environmental efficiency and social acceptability. However, using Maslow's nomenclature, once the lower rank needs are met, there is a desire for higher rank needs. Therefore, sustainability and social acceptance of energy use are at the pyramid's top. Using Frei's way of thinking, in a perfect situation, a country should move up to the pyramid's top. That is why, a country with access to energy and secure energy supplies, might be considered with its costs. Of course, the question of costs would have different meaning to various nations. For what might be – with IEA's – nomenclature reasonable cost for Germany, does not have to be for Poland. This pyramid level is strictly connected with a country's economic well-being. Intuitively it is believed that richer societies (in terms of GDP or GDP per capita) might be more willing to pay more for energy. Again, intuitively the same conclusion applies to the next two needs: environmental efficiency and social acceptance. In societies with higher GDP, there is inclination towards treating social acceptability as a type of society's approval to energy policy and fuel mix.

Each policy need can be subscribed to a different energy security dimension. Yet, due to the unclear nature of energy security, it was decided to use for this study a concept by the International Energy Agency (2018) which describes energy security as the uninterrupted availability of resources at reasonable price while maintaining sustainable development goals. Therefore, the energy policy needs pyramid has been modified as depicted in the figure 2. Two basic energy policy needs constitute the "availability" aspect of energy security. It means that access to energy and import dependence built the energy supply. Although security of supply is often used as the same concept as energy security, in this particular case it will be associated with energy import dependence. The rationale behind this is the fact that studies on the security of supply originate from energy import dependence concept. Therefore, it seems that the extent to which country relies on foreign supplies of energy might be a good proxy of supply security despite all its limitations. For comparing the Polish and German perspective on energy security, access to energy is depicted by the access to electricity in rural and urban areas and the ability to keep homes adequately warm. The available energy supply is shown through the consumption of fossil and renewable fuels in both economies. As mentioned before, security of supply is visible through fuel imports and exports and the energy dependence rate. The second component of the IEA's energy security

definition constitutes the price aspect. In Frei's energy policy needs pyramid it is built from "cost efficiency". In the below analysis this aspect is given through annual gas and electricity prices for medium sized industries and households. The third and the last energy security part consists of the environmental aspects, which in the pyramid are depicted through the efficiency of resources use and social acceptability of energy. They are depicted through CO₂ emissions broken down into final use and acceptance of nuclear energy and renewables. The latter is described through the Eurobarometer survey on energy from 2006 in which respondents were asked about their ability to pay more for renewables.

Figure 2: Energy policy needs pyramid by Frei with IEA energy security concept



Source: own elaboration based on Frei (2004) and IEA (2018).

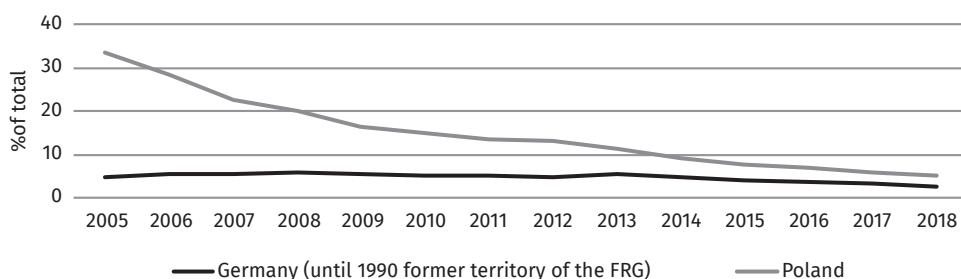
The data used were collected from the World Bank database, Eurostat and the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) survey. The latter is an instrument aimed at collecting timely and comparable cross-sectional and longitudinal multidimensional microdata on income, poverty, social exclusion and living conditions. The time horizon of the analysis covers the period 2004–2018/2019 with the latest available data. The year 2004 marks Poland accession to the European Union. Such horizon allows to compare two countries in the similar economic and political conditions on energy policy in the regional level.

3. The availability dimension of energy security

Access to electricity is measured by the share of the population having electricity both in rural and urban areas. For both Poland and Germany this number is identical with full electricity coverage of cities and villages. This is not surprising given both countries's comparable level of economic development (for more details see: Nyga-Łukaszewska, 2019).

Fuel or energy poverty may take different forms. Often, they are not observed in aggregated statistical data. For economies such as Poland and Germany, only the EU-SILC survey may show differences. The indicator measures the share of population who are unable to keep home adequately warm. The data collection in EU-SILC study is based on a survey, which means that indicator values are self-reported. The indicator presented below is one of the measures depicting energy poverty. There are also: arrears on utility bills or share of energy expenditure in income. However, this study focuses only on the inability to keep home adequately warm. The comparison of the inability to keep home warm adequately in Poland and Germany between 2005 and 2018 show that in Germany proportion of the society with unsatisfied energy needs was stable (around 5,5% – 2,7%) while in Poland the respective share dropped considerably from 33,6% to 5,1%. From the demographical point of view, in both of the cases, in the worst circumstances are single persons with dependent children.

Figure 3: Inability to keep home warm adequately in Poland and Germany between 2005 and 2018 – EU SILC (% of total)

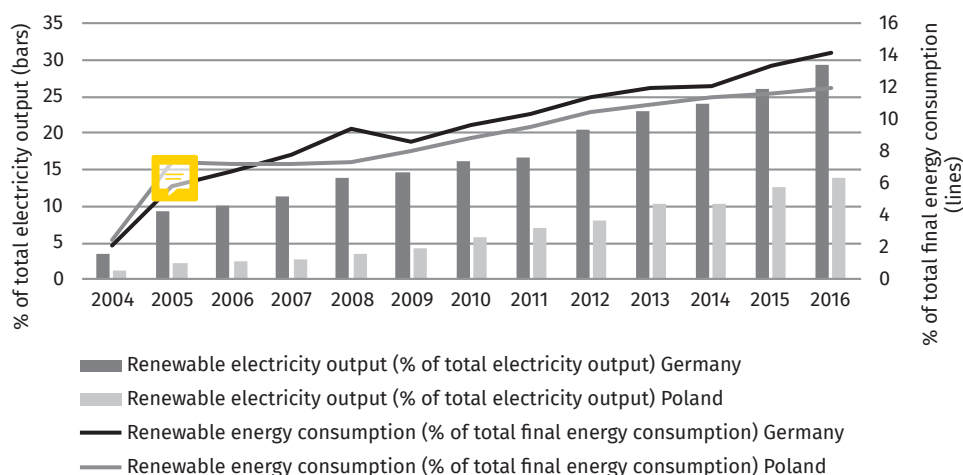


Source: Own elaboration based on EU SILC database.

The availability of energy can be depicted through the consumption of renewables. Figure 4 shows renewable energy consumption and electricity output in Poland and Germany between 2004 and 2016. In both countries the usage of renewables measured as a percentage of total final energy consumption is comparable with slightly higher

numbers (+2 pp.) reported for Germany from 2006. This relative measure proves that both in Poland and Germany renewables have a similar role in the energy mix. However, this perception changes when taking into consideration electricity production. It turns out that in the respective period Germany outnumbered Poland twice in the share of electricity produced from renewable sources. Only in 2016 this difference amounted to ca 15 pp. Interestingly, both countries started in 2004 with the share of renewables in electricity production amounting to less than 5%, but with time Germany performed better than Poland. This is the consequence of the installed power generation capacity. Only between 2004 and 2016 the renewable power generation capacity increased from ca. 25 GW to ca. 97 GW, which constitutes a significant share with total installed capacity ranging in that period between ca. 120 GW and less than 200 GW.

Figure 4: Renewable electricity output (% of total electricity output) and renewable energy consumption (% of total final energy consumption) in Poland and Germany between 2004 and 2016



Source: Own elaboration based on World Bank database.

The most remarkable increase represent solar and wind (on-shore) power generation, which surged respectively from 1,1 GW and 16,4 GW in 2004 to 40,7 GW and 45,5 GW in 2016. The wind-offshore power generation capacity was not even installed in 2004 and in 2016 that amounted to 4,1 GW. Power generation capacity based on other renewable sources as biomass and hydropower reported in the analyzed period steady increase respectively from 2,2 GW and 5,2 GW to 7,4 GW and 5,6 GW. Clearly, biomass capacity growth was higher. Summing up, when comparing the installed power generation capacity in Germany it is visible that renewable sources gained between 2004

and 2016 a similar position as fossil fuels. Electricity generation capacity based on hard coal, nuclear and mineral oil decreased respectively from 30,4 GW, 20,8 GW, 20,3 GW and 5,5 GW in 2004 to 27,4 GW, 12,1 GW and 4,2 GW in 2016. However, at the same time, lignite and natural gas generation capacity in Germany rose from 20,8 GW and 19,4 GW to 21,4 GW and 29,6 GW. Even though lignite capacity increase was modest it is an interesting trend while taking into consideration lignite's environmental footprint. Natural gas capacity increase is not of any surprise as this fuel is considered the least emissive fossil fuel (Clean Energy Wire, 2019a).

Such significant growth in natural gas capacity combined with insignificant domestic gas reserves calls for increased fuel import, which in the case of Germany is mainly limited to one supplier – Russia. Discounting for the differences in the size of country and economy, it is still observable that only in 2017 Germany imported from Russia more than 60 billion cubic meters (bcm) of natural gas, while Poland less than 10 bcm. This huge gap results from different energy policy perspectives. While Poland is struggling for many years to reduce reliance on gas imported from Russia, Germany is increasing imports from this country. Additionally, over time Poland employed a strategy of diversifying its gas importing capacities. As a consequence, it has built a natural gas terminal in Świnoujście (Liquified Natural Gas – LNG), invested to increase capacities and introduced reverse flows on border entry points.

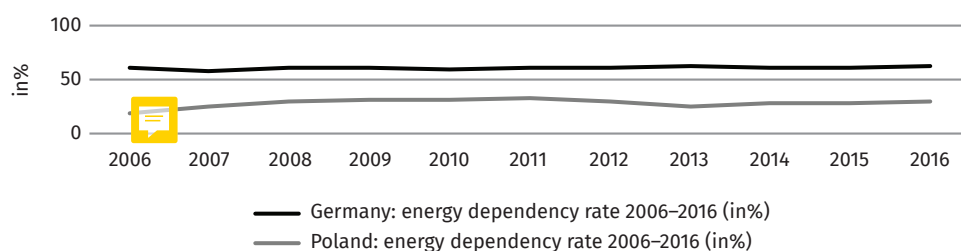
The huge reliance on imported gas translates itself into high dependency on energy imports (so called energy dependency rate). The dependency rate is calculated by dividing net imports by the sum of gross inland energy consumption plus bunkers. The overall energy dependency rate for Germany in 2016 amounted to 60% which was twice as much as the same value for Poland. High number for Germany results from high reliance on imported fossil fuels: crude oil, natural gas and hard coal. In all of those cases more than 90% of fuels consumed domestically were bought abroad. That is why in Germany 98% (2016) of oil was imported, 95% (2015) – of gas and 93% (2013) of coal (Clean Energy Wire, 2019b)¹. The same statistics for Poland amount to 98% – oil (2016), 80% – gas (2017) and 23% – coal (2018) (Statista (2019) after Eurostat, 2018)². The difference in natural gas dependency rate results from Polish domestic natural gas production, which is kept at the steady level of around 4 bcm yearly. The coal dependency rate is a consequence of treating domestic (Polish) coal supplies as an energy security guarantee. Interestingly, even though energy dependency aggregated numbers are higher for Germany, when imported supplies are broken into suppliers it turns out that Poland

¹ Due to the lack of comparable data, dependency rates for respective fuels are presented with the reference to the respective year of data collection.

² Due to the lack of comparable data, dependency rates for respective fuels are presented with the reference to the respective year of data collection.

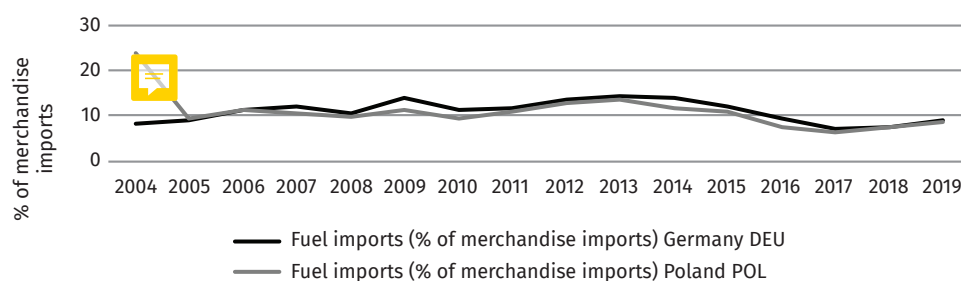
has far greater reliance on a single country. For instance, even though Germans do not import LNG, in the imported pipeline gas structure there is quite a balance with 35% of gas coming from Russia, 34% from Norway, 29% from Holland (2015). Comparing the same numbers for Poland (2017), it is visible that Russia enjoys dominant position (67% of imported gas) with gradually increasing role of LNG imports (20% of imported gas). The same refers to coal trade. In 2017, 40% of coal imported to Germany came from Russia, 20% from USA and 12% Colombia (Clean Energy Wire, 2019b), while in 2018 70% of imported to Poland coal was bought in Russia, 10% USA and 7% Australia (Rocznik Statystyczny Przemysłu, 2019).

Figure 5: Energy dependency rate in Poland and Germany between 2006 and 2016 (in %)



Source: Own elaboration based on Statista (2019) after Eurostat (2018).

Figure 6: Fuel import as a % of merchandise import in Poland and Germany between 2004 and 2019 (in %)



Source: Own elaboration based on World Bank database.

The high reliance on imported fuels constitutes another dimension of energy availability. In general, when comparing fuel import and export in both countries there are no significant differences as depicted in figures 6 and 7. Fuels in this statistic include commodities in the standard international trade classification (SITC) section 3 (mineral

fuels, lubricants and related materials): coal, crude oil and petroleum products, natural gas and electric current. These differences are not visible in the relative dimension. However, when looking at absolute numbers the size of the disparity between the countries becomes obvious. This is especially true for fuel export. Even though Polish fuel export was only 1 pp. higher than German in 2018 and 2019, the export value was sixfold lower in 2018. The respective numbers for Germany amounted to: 1 560 815 mln USD and for Poland 260 607 mln USD.

Figure 7: Fuel export as a % of merchandise export in Poland and Germany between 2004 and 2019 (in %)



Source: Own elaboration based on World Bank database.

4. The price dimension of energy security

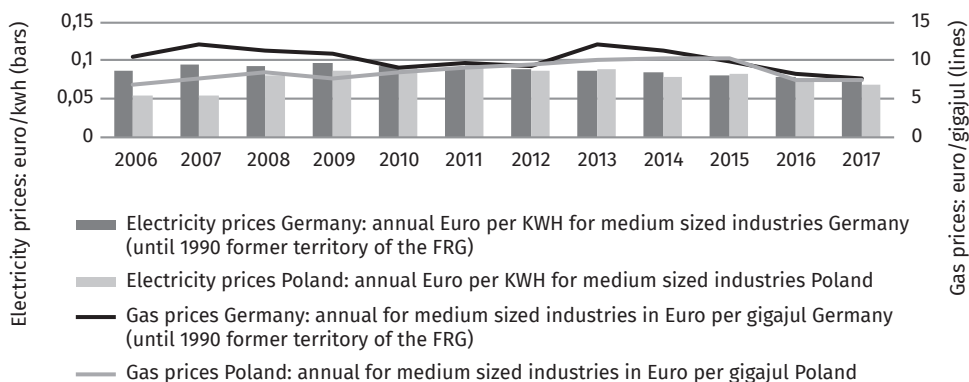
Another aspect in the energy policy pyramid are energy prices. The comparison of energy prices was carried out using examples of annual gas and electricity prices for medium sized industries and households between 2006 and 2017 in euro/GJ & euro/KWh. The electricity prices for industrial consumers are defined as the average national price in euro per kWh without taxes applicable for the first semester of each year. Medium size industrial consumers have an annual consumption between 500 and 2000 MWh. Until 2007 the prices referring to the status on 1st January of each year for medium size consumers with an annual consumption of 2 000 MWh. Electricity prices for household consumers cover an average national price in euro per kWh including taxes and levies applicable for the first semester of each year for medium size household consumers. They are described by the annual electricity consumption between 2500 and 5000 kWh. Until 2007 the prices are referring to the status on 1st January of each year for medium size consumers with annual consumption of 3500 kWh. This indicator presents the natural gas prices charged to final consumers (Eurostat, 2019).

Natural gas prices for industrial consumers are defined as the average national price in euro per Giga Joule (GJ) without taxes applicable for the first semester of each year.

Medium size industrial consumers are those with annual consumption between 10 000 and 100 000 GJ. Until 2007 the prices are referring to the status on 1st January of each year for medium size consumers with annual consumption of 41 860 GJ. On the hand natural gas prices for household consumers refer to an average national price in euro per GJ including taxes and levies applicable for the first semester of each year. Medium size household consumers have annual consumption between 20 and 200 GJ. Until 2007 the prices are referring to the status on 1st January of each year for medium size consumers with annual consumption of 83,70 GJ (ibidem).

Prices of the above given energy types are comparable in Poland and Germany especially for industrial recipients since 2010 (figure 8). Before this year gas and electricity costs for German industry were higher, respectively, by almost 4 euro/GJ of gas and 0,03 euro/KWh for electricity (2006). Even though electricity prices in Germany for industrial users are still higher, this difference is insignificant (0,01 euro/KWh, 2017). In this manner industrial sector enjoys similar conditions for energy competitiveness.

Figure 8: Gas and electricity prices (annually) for medium sized industries in Poland and Germany between 2006 and 2017 (euro/GJ & euro/KWh)

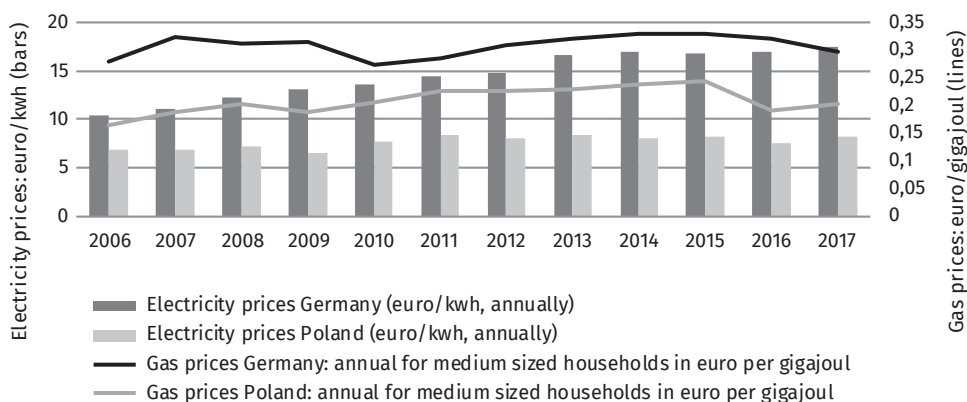


Source: Own elaboration based on Eurostat (2019)

Looking at the annual gas and electricity prices for medium sized households in Poland and Germany between 2006 and 2017 brings totally opposite conclusions. As depicted in figure 10, there is a constantly different trend between Polish and German electricity and gas prices. This disparity is significantly greater for electricity than for gas. Moreover, in the period 2006–2017 the gap between Polish and German electricity prices was only widening. At the beginning of this period the difference amounted to 0,07 euro/KWh and in 2017 reached 0,16 euro/KWh. To some extent such divergence can be explained by the high share of taxes and other levies in German electricity prices,

which makes it one of the highest in the EU-28 (2018, second semester), after Denmark (Electricity price statistics, 2019). When comparing only the price of energy, supply and network (prices without taxes) it turned out that the difference reduced to around 0,04 euro/KWh (2018) (ibidem). When contrasting Polish and German household gas prices, again the latter are at a disadvantage. The price gap ranged between minimum 2 euro/GJ in 2011 and maximum 7 euro/GJ in 2007, 2009, 2016. In this case there is no significant influence of additional taxes and levies.

Figure 9: Gas and electricity prices (annually) for medium sized households in Poland and Germany between 2006 and 2017 (euro/GJ & euro/KWh)

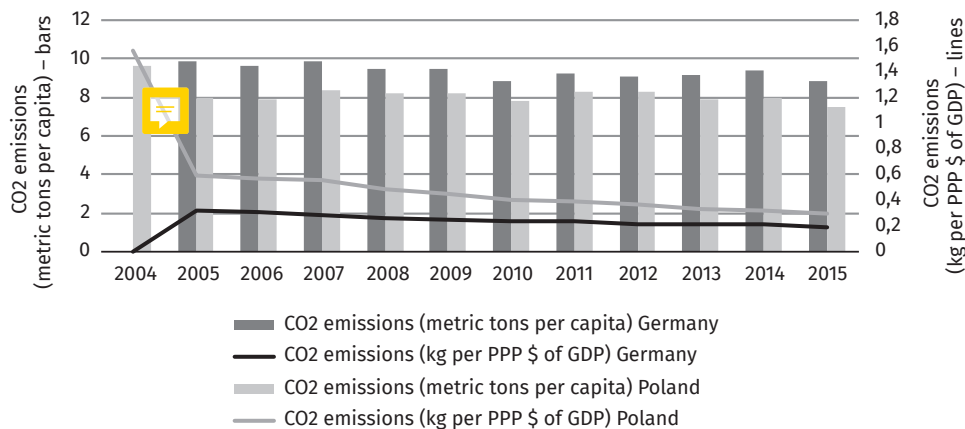


Source: Own elaboration based on Eurostat (2019)

5. The environmental dimension of energy security

The environmental aspects of the energy policy pyramid are analyzed regarding CO₂ emissions and the social acceptance for renewables. CO₂ emissions between 2004 and 2015 are measured in kilogram (kg) per PPP \$ of GDP and in metric tons per capita. This way of showing the data allows to include the size and economic power of the country. The emissions in both countries are comparable (figure 10). However, it is worth noticing the difference between Poland and Germany. From 2005 onwards there is a persistent disparity reaching around 1 metric ton of CO₂ emissions per capita higher for German economy. At the same time, there is a decreasing gap between Polish and German CO₂ emissions in kg per PPP \$ of GDP which dropped from 0,3 kg per PPP \$ of GDP in 2005 to 0,1 kg per PPP \$ of GDP in 2015.

Figure 10: CO₂ emissions in Poland and Germany between 2004 and 2015 (kg per PPP \$ of GDP; metric tons per capita)

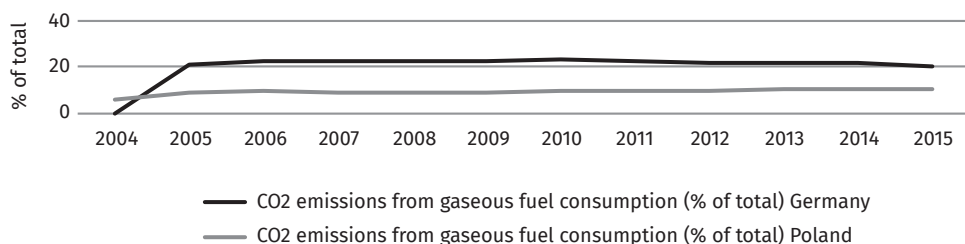


* For CO₂ emissions in Germany in 2004, the database did not offer statistics.

Source: Own elaboration based on World Bank database

For investigating the sources of CO₂ emissions in Poland and Germany different fuel types are considered. Figures 11, 12 and 13 depict CO₂ emissions from gaseous, liquid and solid fuel consumption. They are presented as a part of total emissions or, when it was possible, in absolute numbers in kilotons (kt). Gaseous fuel consumption refers to natural gas, while liquid – petroleum derived fuels, solid – pertains to coal consumption (World Bank, 2019). Between 2004 and 2015 Germany noted significantly higher emissions from hydrocarbons. The difference amounted to ca 10pp in case of gas and oil consumption. This trend continued through the whole analysed period. This is a consequence of the high natural gas and crude oil consumption in the German economy.

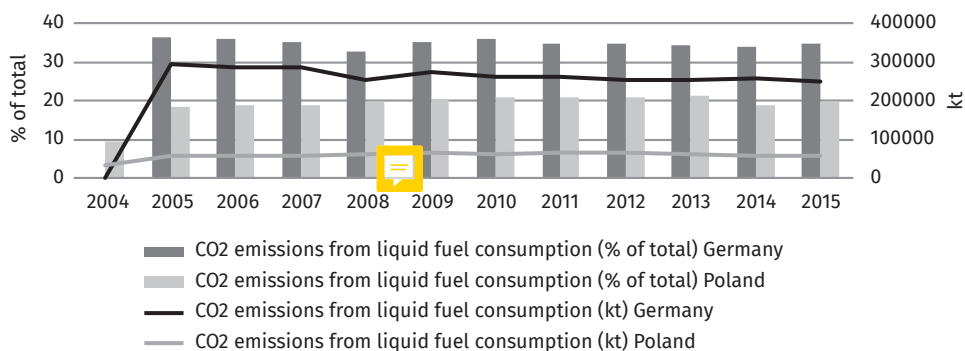
Figure 11: CO₂ emissions in Poland and Germany between 2004 and 2015 from gaseous fuel consumption (% of total)



* For CO₂ emissions in Germany in 2004, the database did not offer statistics.

Source: Own elaboration based on World Bank database

Figure 12: CO₂ emissions in Poland and Germany between 2004 and 2015 from liquid fuel consumption (% of total, kt)

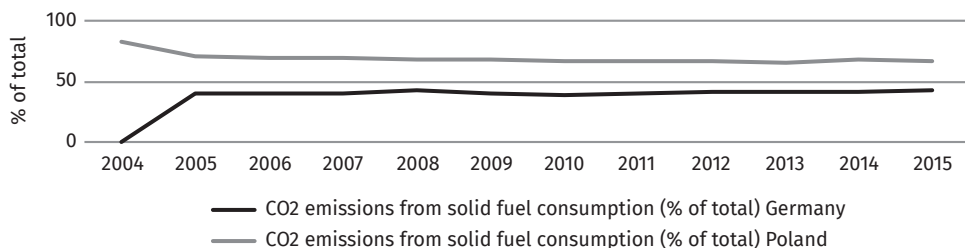


* For CO₂ emissions in Germany in 2004, the database did not offer statistics.

Source: Own elaboration based on World Bank database

In the same manner high coal consumption in Poland translated itself into significantly greater CO₂ emissions from solid fuels (figure 13). From 2005 and onwards there was a gap of around 30 pp. between Poland and Germany. There are no dynamic changes in these statistics. In case of Poland CO₂ emissions from coal consumption decreased from 70% of total CO₂ emissions in 2005 (83%, 2004) to 67% in 2015. Interestingly, in Germany in the same period coal consumption related – emissions share in total CO₂ emissions went up from 40% to 43%.

Figure 13: CO₂ emissions in Poland and Germany between 2004 and 2015 from solid fuel consumption (% of total)



* For CO₂ emissions in Germany in 2004, the database did not offer statistics.

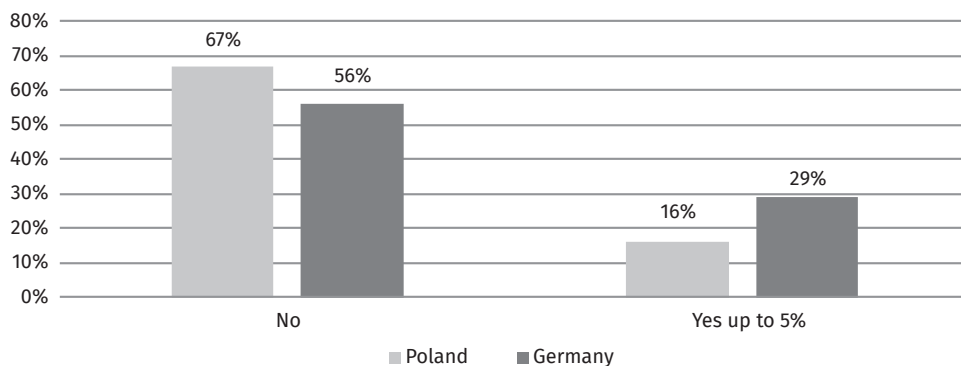
Source: Own elaboration based on World Bank database

Social acceptance for energy policy and its choices is presented on the basis of the Eurobarometer survey on energy from 2006 (Eurobarometer, 2006) and the article of Wang and Kim (2018) on the analysis of public attitudes toward nuclear power across

27 European countries. Nuclear energy is the energy type which next to solid fuels evokes lots of social interest. The same holds for renewables. Both energy types, unlike fossil fuels, are perceived ambiguously from the environmental point of view. Therefore, their unclearness combined with strong personal beliefs on environment might be a good proxy of social acceptance of different energy types.

The Eurobarometer survey on energy includes the fieldwork conducted between the 11 October and 15 November 2005 in the 25 Member States as well as the acceding and candidate countries. The survey covered the population of the European Union member states residents aged 15 years and over. In Poland, TNS OBOP carrying out the survey interviewed 1000 people and in Germany TNS Infratest – 1534 persons. Survey respondents were asked number of different questions ranging from: new energy challenges, energy policy, energy prices and consumption patterns. For the purpose of this article only the answer to the question concerning renewables were considered as the attitude towards this energy resource.

Figure 14: Results of the Eurobarometer survey on energy in Poland and Germany answering the question: *Would you be prepared to pay more for energy produced from renewable sources than for energy produced from other sources? If yes, how much?*



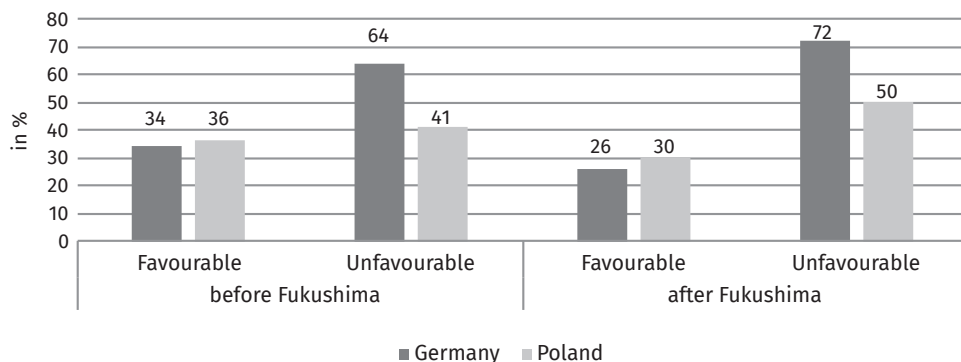
Source: Own elaboration based on Eurobarometer on energy (2006).

The survey referred to the use of renewables by asking whether respondents *would be prepared to pay more for energy produced from renewable sources than for energy produced from other sources*. Interestingly, in both countries, more than half of the respondents denied the possibility to pay more for energy produced from renewables (figure 14). In the case of Germany – 56% interviewees opposed to this and in Poland 67%. Out of those who agreed to pay more for renewable energy, majority was eager to pay less than 5%. Again, there were some differences between the German and the Polish soci-

ety. More of Germans than Poles were eager to pay up to 5%. Polish respondents followed the pattern in this question of all new member states that joined the EU in 2004, which societies in 66% rejected the possibility to pay more for energy produced from renewables and in the group of those who were willing to cover additional costs 19% agreed to pay up to 5%.

The attitude towards nuclear energy is presented with the use of Wang and Kim (2018) study. The research examined whether there was a difference in the acceptance of nuclear energy across 27 European countries in 2009, before the Fukushima accident. Wang and Kim (2018) in their research effort relied on the Win-Gallup International study on the “Impact of Japan Earthquake on Views about Nuclear Energy” from 2011³.

Figure 15: Social acceptance towards nuclear energy in Poland and Germany before and after the Fukushima nuclear disaster (in %)



Source: Own elaboration based on Wang and Kim (2018) after Win-Gallup International (2011).

The survey on the attitude toward nuclear energy after the Fukushima accident caught similar tendencies in Poland and Germany (figure 15). Analogy refers to the rise of unfavorable and drop of favorable attitudes in the society after the Fukushima disaster in 2011. This tendency resembles world sentiments towards nuclear where the favor of nuclear energy worldwide dropped from 57% to 49%, while its disapproval rose from 32% to 43%. However, contrary to the world opinion, Polish and German societies have higher shares of those who oppose nuclear power than those who support it. In both countries there is a strong and unchanged approval for nuclear at the level of around 25% of the respondents. The Polish society even after 2011 seems to be less polarized in their attitudes towards nuclear than the German.

³ The study was not available at the time of writing the article.

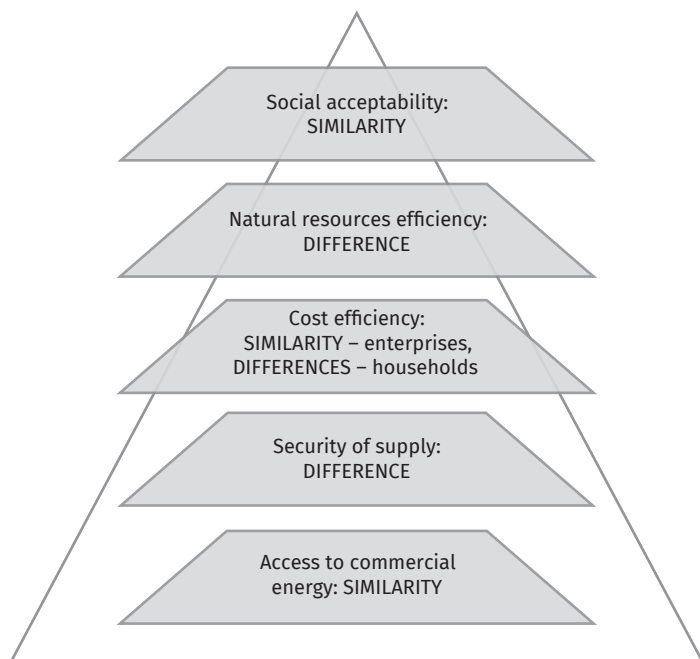
6. Conclusion

Examining the energy security perspectives of Germany and Poland through Frei's energy policy pyramid revealed as many similarities as differences between the two countries. Definitely similarities refer to universal issues connected with energy use, namely the access to energy and its social acceptance. Both Poland and Germany as EU member countries with a similar level of economic development experience full energy access and low energy poverty rates. It is typical for EU countries due to their economic closeness. At the same time surprising might be the similar social acceptance for renewables and nuclear energy in Poland and Germany. Both societies are not eager to be burdened with additional costs connected with renewable energy and rather oppose nuclear energy, especially after the Fukushima Daiichi disaster. Maybe, due to the lack of nuclear powerplant in Poland, the attitudes and the perception of this energy type is not that strongly polarized in Poland as it is in Germany. It might be assumed that due to the "learning by doing" with nuclear energy in Germany, society is better educated about its advantages and threats. In Poland, even though policy makers introduced efforts to create nuclear power plant, the project and therefore the society's awareness about it is in its infant stage.

Differences refer mainly to energy import, costs (partially) and environmental aspects. In general, diversities stem from energy resource endowments and tax and environmental policy. In both countries it is visible that CO₂ emissions structure resembles the energy mix, which is a result of domestic energy deposits and environmental policy with this respect. Therefore, the high share of domestic resources makes Poland dependent on coal-fired electricity generation and at the same time is responsible for high CO₂ emissions from solid fuels consumption. By contrast, Germany in its effort to search environmentally friendly solutions opted for the increased use of natural gas, which with insignificant domestic resource base makes this country dependent on fuel imports. Below the surface of huge disparity between Polish and German energy dependency, lies, firstly bigger dependence on Russian supplies in case of Poland and secondly, greater infrastructural availability of this country to change this situation in the future. This feature might be especially visible in the long-term or after 2022 when the so called "Jamal contract" on Russian gas supplies to Poland will expire or when the Nord Stream 2 is put into operation in late 2020 making Germans even more dependent on a single supplier. Another difference stemming purely from the tax policy is the cost of energy for household customers, which in Germany reaches higher values than in Poland. One of the possible solutions which might have reduced this disparity and might have helped with the uneven infrastructural energy import diversification would

be EU-wide energy policy. However, the contextuality of the country's energy situation make it at least difficult as each nation not only perceives differently but also defends its own energy interests. From the above study, it might seem that both Poland and Germany, have to some extent similar social attitudes toward energy, enjoy comparable economic conditions but yet in the context of different domestic policies, both countries pursue divergent energy strategies.

Figure 16: Energy policy needs pyramid by Frei



Source: Own elaboration based on: Frei (2004)

References

- Ang B.W., Choong, W.L., Ng, T.S. (2015): "Energy Security: Definitions, Dimensions and Indexes", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, no. 42, pp. 1077–1093.
- Clean Energy Wire (2019a): Retrieved October 01, 2019, from <https://www.cleanenergywire.org/fact-sheets/germanys-energy-consumption-and-power-mix-charts>.
- Clean Energy Wire (2019b): Retrieved October 01, 2019, from <https://www.cleanenergywire.org/fact-sheets/germanys-dependence-imported-fossil-fuels>

- Electricity price statistics (2019): Retrieved October 01, 2019, from <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/45239.pdf>.
- EU SILC database (2019): Retrieved September 9, 2019, from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/micro-data/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>.
- Eurostat In Statista (August 17, 2018): Dependency on energy imports in Poland from 2006 to 2016. Retrieved October 01, 2019, from <https://www.statista.com/statistics/678524/dependency-on-energy-imports-in-poland/>.
- Eurobarometer survey on energy (2006): Retrieved September 10, 2019, from https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf.
- Eurostat database. Retrieved September 10, 2019, from <https://ec.europa.eu/eurostat/>.
- Frei C.W. (2004): The Kyoto Protocol-a victim of supply security? or: if Maslow were in energy politics, *Energy Policy*, no. 32, pp. 1253–1256.
- Garcia-Gusano D., Iribarren, D., Garrain, D. (2017): Prospective analysis of energy security: A practical life-cycle approach focused on renewable power generation and oriented towards policy-makers, *Applied Energy*, no. 190, pp. 891–901.
- Holley, C., Lecavalier, E. (2017): Energy governance, energy security and environmental sustainability: A case study from Hong Kong, *Energy Policy*, no. 108, pp. 379–389.
- IEA (2018b): *What is energy security?* Retrieved September 20, 2019 from, <https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/>
- Jones, C.R., Kaklamanou, D., Lazuras, L. (2017): Public perceptions of energy security in Greece and Turkey: Exploring the relevance of pro-environmental and pro-cultural orientations, *Energy Research and Social Science*, no. 28, pp. 17–28.
- Kisel, E., Hamburg, A., Haerm, M., Leppiman, A., Ots M. et al. (2016): Concept of energy security matrix, *Energy Policy*, no. 95, pp. 1–9.
- Knox-Hayes, J., Brown, M.A., Sovacool, B.K., Wang, Y. et al. (2013): Understanding attitudes toward energy security: Results of a cross-national survey, *Global Environmental Change*, no. 23(3), pp. 609–622.
- Kruyt, B., van Vuuren, D.P., de Vries, H.J.M., Groenenberg, H. et al. (2009): Indicators for energy security, *Energy Policy*, no. 37, pp. 2166–2181.
- Nyga-Łukaszewska, H. (2018): *Bezpieczeństwo energetyczne: u źródeł chaosu semantycznego*, in: J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel (eds.): *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje-wyzwania-interesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, pp. 69–79.
- Nyga-Łukaszewska, H. (2019): *Bezpieczeństwo energetyczne na międzynarodowym rynku gazu ziemnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Przemysłu (2018). Retrieved September 10, 2019, from <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-przemyslu-2018,5,12.html>
- Wright, P. (2005): Liberalisation and the security of gas supply in the UK, *Energy Policy*, no. 33, pp. 2272–2290.
- Sumskis, V. (2015): Economic implications of energy security in the short run, *Ekonomika*, no. 94(3), pp. 119–123.
- Wang, Q., Zhou, K. (2017): A framework for evaluating global national energy security, *Applied Energy*, no. 188, pp. 19–31.

Wang, J., Kim, S. (2018): *Comparative Analysis of Public Attitudes toward Nuclear Power Energy across 27 European Countries by Applying the Multilevel Model*. Retrieved January 30, 2020, from: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/5/1518>.

Win-Gallup International (2011). *Impact of Japan Earthquake on Views about Nuclear Energy*. Retrieved September 10, 2019, from http://www.nrc.co.jp/report/pdf/110420_2.pdf

World Bank database. Retrieved September 10, 2019, from <https://data.worldbank.org/>.

Appendix:

Table 1: Access to electricity as % of rural and urban population in Germany between 2004 and 2018

	Access to electricity (% of population)	Access to electricity (% of population)	Access to electricity, rural (% of rural population)	Access to electricity, rural (% of rural population)	Access to electricity, urban (% of urban population)	Access to electricity, urban (% of urban population)
	Germany	Poland	Germany	Poland	Germany	Poland
2004	100	100	100	100	100	100
2005	100	100	100	100	100	100
2006	100	100	100	100	100	100
2007	100	100	100	100	100	100
2008	100	100	100	100	100	100
2009	100	100	100	100	100	100
2010	100	100	100	100	100	100
2011	100	100	100	100	100	100
2012	100	100	100	100	100	100
2013	100	100	100	100	100	100
2014	100	100	100	100	100	100
2015	100	100	100	100	100	100
2016	100	100	100	100	100	100
2017	100	100	100	100	100	100
2018	100	100	100	100	100	100

Source: Own elaboration based on World Bank database



Uwe Vollmer*

„EILE MIT WEILE?“ – URSACHEN UND KONSEQUENZEN DER BEITRITTSMÜDIGKEIT VON EU-MITGLIEDSSTAATEN ZUR EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION UND BANKENUNION

Część 3 / Teil 3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ

SEKTORPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN

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

Abstract

Some of the candidate countries that have joined the European Union (EU) since 2004 have not yet joined neither the European Monetary Union (EMU) nor the European Banking Union (EBU). Poland, the Czech Republic and Hungary also do not intend to do so in the foreseeable future. The study analyzes possible reasons for the hesitation of these countries and deals with the consequences from the point of view of the member states of the EMU and EBU. It also discusses what measures could be taken to increase the attractiveness of the EMU and EBU for the candidate countries.

1. Einführung

Seit dem Jahre 2004 sind dreizehn ost- und südosteuropäische Länder („Beitrittsländer“) der Europäischen Union (EU) beigetreten. Davon nehmen derzeit nur sieben (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Slowakei, Slowenien und Zypern) an der Europäischen Währungsunion (EWU) teil und haben den Euro als gemeinsame Währung eingeführt. Sie sind damit zugleich auch Mitglied der Europäischen Bankenunion (EBU). Im Unterschied hierzu haben die übrigen sechs Beitrittsländer („Kandidatenländer“) – Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn – bislang darauf verzichtet, der Währungs- und der Bankenunion beizutreten. Inzwischen haben Bulgarien, Rumänien und zuletzt Kroatien konkrete Schritte zum Beitritt angekündigt. Damit verbleiben Polen, Tschechien und Ungarn, für die bislang nur der Beitritt zur Europäischen Union politisch vorteilhaft war, während die weitere monetäre Vertiefung als nachteilig empfunden wird.

Anders als Dänemark und das Vereinigte Königreich wurde keinem der Kandidatenländer die Möglichkeit eines „Opting out“ eingeräumt, d.h. sie müssen den Euro einführen, sobald sie die im Maastrichter Vertrag vorgegebenen Konvergenzkriterien erfüllt haben. Dies ist mittlerweile weitgehend der Fall, denn alle sechs Kandidatenländer erfüllen die vier quantitativen Kriterien des Maastrichter Vertrags oder sind zumindest nahe am numerischen Zielerfüllungsgrad (Tabelle 1). Kein Land ist jedoch bislang dem Wechselkursmechanismus II (WKM II) im Europäischen Währungssystem (EWS) beigetreten¹. Von den genannten Ländern hat bislang lediglich Bulgarien den WKM-Antrag gestellt und den Lew per Currency Board an den Euro gekoppelt (European Council, 2018); Kroatien und Rumänien planen derzeit eine WKM-II-Teilnahme bis 2020 bzw. 2022 (FAZ vom 03.07.2019).² Für Polen, Tschechien und Ungarn steht bislang noch kein Beitrittsdatum fest.

Da der Beitritt zum WKM II eine weitgehend politische Entscheidung ist, liegt die Vermutung nahe, dass der Nichtbeitritt politisch gewollt und nicht Folge einer eigentlich gewünschten, aber bislang noch nicht verwirklichten ökonomischen Konvergenz ist. Dies deckt sich mit den Ergebnissen von Umfragen im „Eurobarometer“, die von der Europäischen Kommission in den letzten Jahren in den Mitgliedsländern und den

¹ Auch Schweden ist als EU-Mitgliedsland verpflichtet, den Euro einzuführen, verfehlt aber ebenfalls notorisch das Wechselkurskriterium. Weil es sich um kein Transformationsland handelt, soll der schwedische Fall hier ausgenommen bleiben.

² Kroatien bildet insofern einen Sonderfall als seine Volkswirtschaft weitgehend „euroisiert“ ist, denn 75% aller Forderungen und 67% aller Verbindlichkeiten sind in Euro ausgewiesen (vgl. Tokarski und Funk, 2019).

Kandidatenländern durchgeführt wurden. Solche Umfrageergebnisse sind auch deshalb relevant, weil die Entscheidung über die Mitgliedschaft in der Währungsunion von der (auf Wiederwahl ausgerichteten) Regierung und nicht durch die jeweiligen Notenbanken erfolgt.

Tabelle 1: Konvergenzstand in den EWU-Beitrittsstaaten (2018)

	Inflationsrate (in %) ¹⁾	Öffentliches defizit (in % des BIP) ²⁾	Öffentlicher Schuldenstand (in % des BIP)	Langfristige Zinssätze ¹⁾	Teilnahme am Wechsel- kursmecha- nismus II im EWS
Referenzwerte	1,9	-3,0	60,0	3,2	-
Bulgarien	1,4	0,6	23,3	1,4	Nein
Kroatien	1,3	0,7	73,7	2,6	Nein
Tschechische Republik	2,2	1,4	32,7	1,3	Nein
Ungarn	2,2	-2,4	73,3	2,7	Nein
Polen	1,4	-1,4	49,6	3,3	Nein
Rumänien	1,9	-3,4	35,3	4,1	Nein
¹⁾ April 2017 bis Mai 2018 ²⁾ Minuszeichen bedeutet Defizit					

Legende: ■ Kriterium erfüllt; ■ Kriterium potenziell erfüllt; ■ Kriterium verletzt

Quelle: Europäische Zentralbank, Konvergenzbericht, Frankfurt am Main 2018, S. 46.

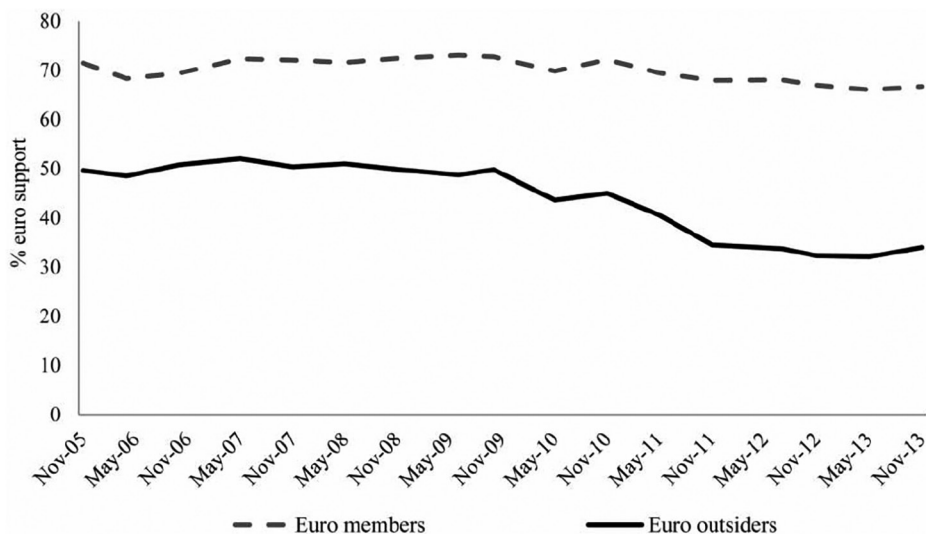
Abbildung 1 zeigt für die Mitgliedsländer innerhalb und außerhalb der Eurozone den Anteil der Befragten, die einem Beitritt zur Währungsunion zustimmen. Danach bleibt die Zustimmung zum Euro bei den Mitgliedsländern der Eurozone („Ins“) relativ konstant und liegt bei ca. 70% der Befragten (Hobolt, Wratil, 2015; siehe auch Roth et al., 2016; Dies., 2019; Ulbrich, 2019). Im Gegensatz hierzu ist der Anteil der zustimmenden Respondenten in den Beitrittsländern weitaus geringer und liegt inzwischen bei unter 50%. Er hat in Rumänien und Ungarn nach Ausbruch der Staatsschuldenkrise im Jahre 2010 sprunghaft abgenommen. In vier Ländern (Polen, Tschechien, Bulgarien, Kroatien) sind die Befürworter des Euros inzwischen sogar in der Minderheit (European Commission, 2013).

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend der Frage nachgegangen, warum sich einige Kandidatenländer weiterhin gegen einen Beitritt in die Europäische Währungsunion sträuben.³ Gefragt wird auch, welche Konsequenzen dies für die Europäische

³ Bislang gibt es kaum Arbeiten, die sich mit den Gründen für den Nichtbeitritt von EU-Ländern in die EWU befassen. Eine Ausnahme bilden Vollmer (2016) sowie Kötter et al. (2019), die fragen, warum die Mitgliedsländer der EWU in der Vergangenheit die Bankenunion nur verzögert umgesetzt haben. Sie finden Hinweise, dass hierfür nicht politische Faktoren, sondern die Komplexitäten der Materie verantwortlich waren.

Union insgesamt hat; und wie die Attraktivität der Währungsunion für die Beitrittsländer erhöht werden kann. Dazu behandelt Abschnitt 2 die Gründe, warum Polen, Tschechien und Ungarn bislang nicht dem WKM II beitreten sind und vorerst nicht beabsichtigen, dem Währungsgebiet beitreten. Abschnitt 3 thematisiert die Folgen der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten für die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion. Abschnitt 4 fragt, wie die Europäische Kommission Einfluss auf die Entscheidung in den Nicht-EWU-Mitgliedsländern nehmen kann und sollte, der Eurozone beizutreten. Abschnitt 5 resümiert.

Abbildung 1: Zustimmungsquoten zum Euro inner- und außerhalb der Eurozone



Quelle: Hobolt, Wratil (2015), S. 244.

2. Gründe für die Beitrittsmüdigkeit der Kandidatenländer

Wie dargestellt, bedeutet der Beitritt in die Europäische Währungsunion für die Kandidatenländer nicht nur den Ersatz der nationalen Währung durch den Euro, sondern auch die Übernahme weiterer Institutionen, die seit Ausbruch der Finanzkrise in den Mitgliedsländern der EWU eingeführt wurden, insbesondere die Europäische Bankenunion (EBU), den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und den Europäischen Fiskalpakt. Zwar haben die Kandidatenländer auch die Möglichkeit, der Bankenunion bereits vor Eintritt in die EWU beizutreten; die umgekehrte Option besteht aber nicht. Daher impliziert die Einführung des Euros die Übernahme eines komplexen Regelwerks,

was für die Kandidatenländer nicht immer vorteilhaft sein muss, wobei jeder regulatorische Teil allein schon Anlass genug sein kann, die Teilnahme an der Währungsunion hinauszuschieben.

2.1. Übernahme der Gemeinschaftswährung

Die ökonomische Analyse zur Bildung einer Währungsunion erfolgt traditionell im Rahmen der Theorie optimaler Währungsräume. Danach ist es für zwei Volkswirtschaften zweckmäßig, eine gemeinsame Währung zu verwenden, wenn die Vorteile absolut fester Wechselkurse deren Nachteile überwiegen. Die Vorteile fester Wechselkurse liegen im glaubwürdigen Import von Preisstabilität und im Wegfall von Wechselkursrisiken; die Nachteile liegen vor allem im Wegfall des Anpassungsmechanismus flexibler Wechselkurse und im Verlust geldpolitischer Autonomie bei Auftreten asymmetrischer Schocks.

Das Glaubwürdigkeitsargument stellt darauf ab, dass es für ein Hochinflationsland einfacher ist, seine Inflationsrate zu reduzieren, wenn es die heimische Währung über einen festen Wechselkurs an die Währung eines Landes mit niedriger Inflationsrate bindet. Dann sinken im Inland die Inflationserwartungen und die Notenbank wird befähigt, die inländische Inflation weitgehend ohne negative Realeffekte abzubauen. Tatsächlich hat das Eurosystem erfolgreich die Inflationsentwicklung in den Mitgliedsländern der Eurozone kontrolliert, was für eine Bindung der Währungen in den Kandidatenländern an den Euro spricht. Allerdings konnten die Kandidatenländer den Glaubwürdigkeitsimport bereits vor Beitritt zur Währungsunion erreichen, denn sie waren angehalten, die Konvergenzkriterien einzuhalten, wozu auch das Inflationskriterium zählte. Wegen dieses erfolgreichen Konvergenzprozesses ist die „Nachfrage“ der Öffentlichkeit in den Kandidatenländern nach einem Beitritt in die Währungsunion aus stabilitätspolitischen Gründen derzeit gering.

Dies ist anders mit Blick auf Wechselkursrisiken und Anpassungskosten an asymmetrische Schocks. Aus Sicht der Theorie optimaler Währungsräume wiegt der Vorteil wegfallender Wechselkursrisiken bei festen Wechselkursen umso schwerer, je größer der Außenhandel zwischen den beteiligten Volkswirtschaften ist; umgekehrt fällt der Nachteil fehlender Wechselkursanpassungen umso weniger ins Gewicht, je seltener die Volkswirtschaften von asymmetrischen Störungen getroffen und je integrierter die Arbeits- und Kapitalmärkte der beteiligten Ökonomien sind.

Deshalb erscheint im Lichte dieser tradierten Sicht die Nichtteilnahme vor allem Polens und Tschechiens an der Währungsunion überraschend. Beide Länder wickeln ihren Außenhandel inzwischen vor allem mit Mitgliedsländern der EWU ab und weisen zudem eine zunehmende Synchronisation in den konjunkturellen Entwicklungen mit den Kern-EU-Mitgliedsländern auf, sodass die Wahrscheinlichkeit asymmetrischer

Schocks abnimmt (für Polen siehe bspw. Bąk, Maciejewski, 2015; Kawecka-Wyrzykowska, 2017). Weil sich Wirtschaftsstrukturen angenähert haben, besteht geringe Angst vor Verlust an geldpolitischer Autonomie bei asymmetrischen Schocks (Tomsik, 2017).⁴ Diese Einschätzung wird auch in den Kandidatenländern, wie in der Tschechischen Republik, geteilt: „The Czech Republic has been showing fairly high correlations of economic activity with the euro area over the last ten years. This is true both in absolute terms and relative to the other countries under comparison. This alignment increases the likelihood that the ECB’s single monetary policy will be appropriately configured from the perspective of the Czech economy” (Ministry of Finance of the Czech Republic/Czech National Bank, 2018, S. 9).

Deshalb erfordert die Analyse, den Blick von den in der Theorie optimaler Währungsräume genannten Faktoren für eine Nutzen-Kosten-Analyse auf weitere Aspekte auszuweiten. Im Zuge der Finanzkrise wurde der Ordnungsrahmen der Währungsunion über die gemeinsame Geldpolitik hinaus um die Europäische Bankenunion (EBU), den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und um den Europäischen Fiskalpakt erweitert. Zu prüfen ist, ob sich dadurch für die Kandidatenländer auch das Nutzen-Kosten-Verhältnis der Mitgliedschaft in der Währungsunion weiter verschoben hat.

2.2. Europäische Bankenunion (EBU)

Die Europäische Bankenunion besteht – neben einem einheitlichen Regelwerk – aus drei Elementen, nämlich einer gemeinsamen Europäischen Bankenaufsicht unter Beteiligung der Europäischen Zentralbank (EZB), einen Bankenabwicklungs- und Sanierungsmechanismus für „systemisch bedeutsame Finanzinstitute“ (SIFIs) und einer (bislang geplanten) Neufassung der Einlagensicherungssysteme auf europäischer Ebene. Damit überträgt die EBU wichtige Entscheidungskompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene und führt einen partiellen Haftungsverbund zwischen den Mitgliedsländern im Falle von Bankinsolvenzen ein.

Aus Sicht der Kandidatenländern schafft die gemeinsame Europäische Bankenaufsicht ein ‚level playing field‘, weil die EZB einheitliche Standards und Verfahren anwendet und als eine objektive und unabhängige Institution gilt, „whose decisions are fully consistent and even more objective than those that might be made by relevant national authorities“ (Office of the Government of the Czech Republic, o. J., S. 1). Diesen Vorteilen entgegen stehen jedoch Befürchtungen, dass eine supranationale Aufsichtsbehörde anders als eine nationale Behörde entscheidet, sofern die Bankensektoren in den beteiligten Ländern strukturelle Unterschiede aufweisen und Spillover-Effekte von einem

⁴ Ähnliches gilt für Bulgarien, Kroatien und Rumänien. Siehe Deskar-Skrbic et al. (2019).

Bankensektor auf den anderen Bankensektor vorliegen, die nur von einem supranationalen Regulator berücksichtigt werden. Dann kann es sein, dass die Überführung aufsichtsrechtlicher Befugnisse von der nationalen auf die supranationale Ebene zwar für alle beteiligten Länder insgesamt von Vorteil ist, jedoch nicht für einzelne Länder (Hüttl und Schoenmaker, 2016).⁵

In den Kandidatenländern wird der Bankensektor von Tochterunternehmen multinationaler Bankengruppen dominiert, deren Konzernmütter innerhalb der EWU ansässig sind. Solange die Kandidatenländer außerhalb der Bankenunion bleiben, werden die Tochterbanken von den nationalen Behörden beaufsichtigt, während die Mutterbanken der Aufsicht durch die EZB unterliegen. Dies änderte sich nach einem Beitritt in die EBU, weil dann auch die Tochterbanken von der EZB beaufsichtigt werden. Damit verbessert sich für die Kandidatenländer nach einem Beitritt in die Bankenunion die Kontrolle über die ausländischen Konzernmütter, weil sie im EZB-Rat stimmberechtigt vertreten wären; allerdings verschlechterten sich ihre Möglichkeiten einer Kontrolle über die heimischen Tochterbanken. Letzteres wird in den Kandidatenländern als schwerwiegender angesehen, sodass eine gemeinsame Bankenaufsicht für sie derzeit noch unattraktiv ist (Ministry of Finance of the Czech Republic, 2015).

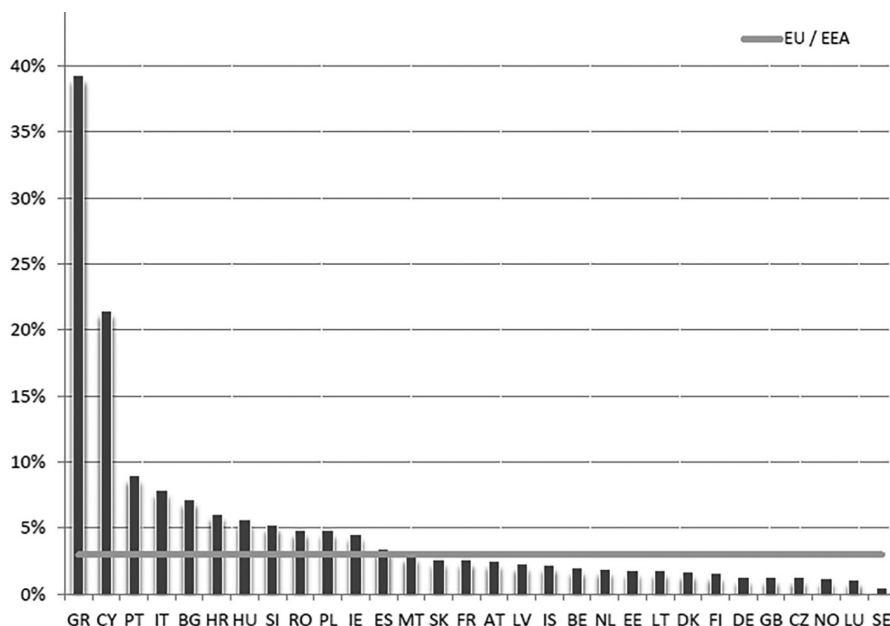
Vorbehalte bestehen auch gegen den gemeinsamen Europäische Bankenabwicklungs- und Sanierungsmechanismus, der aus einem „institutionellen Rahmen“ und aus einem „finanziellen Fundament“ besteht. Der institutionelle Rahmen umfasst eine Abwicklungsbehörde („Single Resolution Board“) mit Sitz in Brüssel, die in den laufenden Betrieb einer Geschäftsbank eingreifen kann, bevor diese in Insolvenz geht, und die Restrukturierung oder geordnete Abwicklung einer Bank durchführen kann. Das finanzielle Fundament besteht in einen noch zu errichtenden europäischen Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund“), der ein Volumen von 1% der gesicherten Bankeneinlagen und damit (nach Stand Mitte 2014) rund 55 Mrd. Euro umfassen wird. Finanziert werden soll der Fonds durch eine europäische Bankenabgabe, die grundsätzlich alle Kreditinstitute leisten müssen. Solange die europäische Bankenabgabe noch nicht umgesetzt ist, startet der Abwicklungsfonds mit einem System nationaler Abteilungen, die durch die nationalen Bankenabgaben gespeist werden, wobei eine Kreditgewährung zwischen den Abteilungen möglich ist.

Aus Sicht der Kandidatenländer erscheint der gemeinsame Abwicklungs- und Sanierungsmechanismus jedoch unattraktiv, weil der heimische Bankensektor bislang relativ geringe Risiken aufweist und damit eine Inanspruchnahme unwahrscheinlich erscheint. Dies verdeutlicht Abbildung 2, die für die Mitgliedsländer der EU bzw. des Europäischen Währungsraums (European Economic Area, EEA) den Anteil notleidender Kredite am

⁵ Für eine formale Analyse siehe bspw. Näther, Vollmer (2019).

gesamten Kreditvolumen zeigt. Danach weist der Bankensektor in allen drei Ländern einen eher moderaten Anteil an notleidenden Krediten auf, der im Juni 2019 für Polen und Ungarn zwar leicht über dem EU/EEA-Durchschnitt von 3,0% lag, allerdings sich noch weit unterhalb der Zahlen einiger anderer Euro-Mitgliedsländer (wie Zypern oder Griechenland) befand. Der Anteil notleidender Kredite betrug im Juni 2019 in Polen und in Ungarn etwa 5% und lag in Tschechien deutlich darunter.

Abbildung 2: Anteil notleidender Kredite am gesamten Kreditvolumen im Europäischen Wirtschaftsraum (Juni 2019, in %)



Quelle: European Banking Authority (2019).

Solchen geringen erwarteten Nutzen stehen aus Sicht der Kandidatenländer bedeutende Kosten durch die erforderlichen Einzahlungen in den Bankenabwicklungsfonds gegenüber. Diese sind beispielhaft für die Tschechische Republik in Tabelle 2 aufgeführt, die zudem auch die Zahlungen der Geschäftsbanken an Jahresgebühren für die Durchführung der Europäischen Bankenaufsicht an die EZB enthalten sind. Sie belaufen sich auf zusammen ca. auf ca. 28 Mrd. Tschechische Kronen (etwa 1,1 Mrd. Euro) und umfassen damit rund 0,5% des tschechischen BIPs von ca. 240 Mrd. USD im Jahre 2018.

Ebenfalls beträchtliche finanzielle Risiken resultieren für die Kandidatenländer aus der Mitgliedschaft in der „Gemeinsamen Europäischen Einlagenversicherung“ (European Deposit Insurance System – EDIS)“, die als dritte Säule der EBU bis 2024 errichtet sein

soll. Geplant ist, dass die nationalen Einlagesicherungssysteme von einer Ex-post-Finanzierung auf eine kapitalgedeckte Ex-ante-Finanzierung umgestellt werden und dass die Banken Beiträge in nationale Einlagesicherungsfonds einzahlen, die eine Garantiesumme in Höhe von 0,8% der geschützten Einlagen der Mitgliedsinstitute umfassen soll.

Tabelle 2: Geschätzte Kosten der EBU-Mitgliedschaft für die Tschechische Republik

Institution	Finanzkategorie	Betrag	
Einheitlicher Bankenabwicklungsfonds (SRF)	Einzahlungen tschechischen Geschäftsbanken in Grundkapital	bis zu 27,8 Mrd. CZK	1.100 Mio. EUR
Einheitliche Bankenaufsicht (SSM)	Jahresgebühren gezahlt von tschechischen Geschäftsbanken an die EZB	0,139 Mrd. CZK	5,4 Mio. EUR
Summe:		bis zu 28 Mrd. CZK	1.100 Mio. EUR

Quelle: Ministry of Finance of the Czech Republic / Czech National Bank (2018), Appendix B.

Derzeit ist beabsichtigt, die nationalen Einlagesicherungssysteme schrittweise in einen gemeinsamen europäischen Einlagesicherungsfonds zu überführen, wobei zunächst ein Rückversicherungssystem geplant ist. Im Falle des Zusammenbruchs einer Bank bleiben die nationalen Sicherungstöpfe weiter in der Pflicht, die sich allerdings auf dem Kreditwege gegenseitig Liquidität zur Verfügung stellen können („reinsurance scheme“). Bereits während dieser ersten Phase sollen Beiträge in den EDIS Absicherungsfonds einfließen, der erst einspringt, wenn die nationalen Sicherungssysteme ausgeschöpft sind. In der zweiten Phase werden Einleger aus nationalen und europäischen Einlagesicherungssystemen gemeinsam entschädigt („coinsurance scheme“), wobei die Zahlungen aus dem europäischen Topf von Jahr zu Jahr ansteigen. In der dritten Phase ist dann das europäische Sicherungssystem EDIS alleine zuständig („full insurance“; European Commission, 2015).

Die Einlagesicherungssysteme in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn sind alle ex-ante finanziert, mit einer Deckungsquote von derzeit 1,6% in Polen bzw. 1,3% in der Tschechischen Republik. Nur in Ungarn sind sie recht niedrig. Die weit über den Werten in den meisten anderen EU-Mitgliedsländern liegt. Solange die meisten Mitgliedsländer der EU die Soll-Quote von 0,8% noch nicht erreicht haben, sind die Anreize niedrig für Länder mit hohen Deckungsquoten, ihre Einlagenfonds in den gemeinsamen Europäischen Fonds einzubringen (Vollmer, 2018). Dem entgegen steht auch nicht die Regelung, dass kein Land eine Zahlung aus dem gemeinsamen Sicherungsfonds erhält, das seine nationalen Sicherungssysteme nicht planmäßig aufgefüllt hat. Diese Regelung ist kaum glaubwürdig, weil im Entschädigungsfall ohne finanzielle Hilfe durch EDIS der Bank Run einsetzen wird.

2.3. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

Der ESM mit Sitz in Luxemburg ist der Krisenreaktionsmechanismus der Eurozone und ist befugt, den Mitgliedsstaaten finanzielle Hilfen gegen Auflagen zur Verfügung zu stellen. Er verfügt über verschiedene Instrumente, wie die direkte Kreditvergabe an Regierungen und den Ankauf von Staatsanleihen auf Primär- und Sekundärmärkte. Darüber hinaus kann der ESM finanzielle Mittel zur Rekapitalisation von Geschäftsbanken bereitstellen. Ausgestattet ist der ESM mit einem Kapitalbestand von 704 Mrd. Euro, von denen aber nur 80,5 Mrd. Euro sofort einbezahlt und die restlichen Mittel erst bei Bedarf nachgeschossen werden müssen. Jedes Mitgliedsland der Eurozone ist zur Einzahlung verpflichtet, wobei die Höhe der Kapitalsubskription sich nach dem Kapitalschlüssel eines Landes bei der Europäischen Zentralbank richtet.

Tabelle 3 präsentiert für alle neun EU-Mitgliedsländer außerhalb der Eurozone (einschließlich Großbritannien) den Kapitalschlüssel am EZB-Kapital. Sie hätten zusammen einen Anteil von ca. 30% am Grundkapital der EZB. Aus dem Kapitalschlüssel lassen sich die hypothetischen Beträge ermitteln, die die Länder am ESM-Kapital zu zeichnen und einzuzahlen hätten, wenn sie der Eurozone beitreten würden. Sie belaufen sich im Falle Polens auf ca. 4,2 Mrd. Euro Soforteinzahlung bzw. 36,7 Mrd. Euro Subskription. Wesentlich geringer sind die Beträge für die Tschechische Republik (1,3 Mrd. Euro Soforteinzahlung bzw. 9,1 Mrd. Euro Subskription) bzw. für Ungarn (1,1 Mrd. Euro Soforteinzahlung bzw. 7,5 Mrd. Euro Subskription).

Tabelle 3: Beiträge der EU-Mitgliedsländer außerhalb der Eurozone zum ESM-Kapital (geschätzt)

Land	EZB Kapitalschlüssel in % (Stand 01.01.2019)	Hypothetische ESM Kapital-Einzahlung (in Mrd. Euro)	
		Hypothetische Zeichnung	Hypothetische Soforteinzahlung
Bulgarien	0,8511	5,991	0,685
Dänemark	1,4986	10,550	1,206
Kroatien	0,5673	3,994	0,457
Polen	5,2068	36,656	4,191
Rumänien	2,4470	17,226	1,970
Schweden	2,5222	17,756	2,030
Tschechische Republik	1,6172	9,110	1,302
Ungarn	1,3348	7,519	1,075
Vereinigtes Königreich	14,3374	100,935	11,542
Summe aller EU- Länder außerhalb der Eurozone	30,3824	213.892	24,458

Quelle: EZB; eigene Berechnungen.

Diesen konkreten Kosten entgegen stehen der potenzielle Nutzen aus der Inanspruchnahme von Krediten durch den ESM im Falle einer Staatsschulden- oder Bankenkrise. Für die drei Beitrittsländer sind auch hier die Vorteile nicht sehr gewichtig. Erstens ist die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte in Polen, Tschechien und in Ungarn vergleichsweise gering, sodass die Gefahr einer Staatsschuldenkrise niedrig ist. Zweitens weist der Bankensektor in allen drei Ländern – wie dargestellt – einen eher moderaten Anteil an notleidenden Krediten auf, so dass eine Inanspruchnahme des ESM zur Bankenrettung in den Kandidatenländern nicht sehr wahrscheinlich ist.

2.4. Europäischer Fiskalpakt

Der Europäische Fiskalpakt verschärft für die Mitgliedsländer der Europäischen Union die bestehenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP). Der Pakt schreibt vor, dass der allgemeine Staatshaushalt auszugleichen ist oder einen Überschuss aufweisen muss. Erlaubt ist ein strukturelles Defizit von maximal 0,5% des BIP; Länder mit einer Staatsschuldenquote deutlich unter 60% des BIP dürfen ein strukturelles Defizit von maximal 1% des BIP aufweisen. Die neue Regelung muss in der nationalen Verfassung (oder auf gleichwertigem Niveau) verankert werden. Mitgliedstaaten, die die Regeln verletzen, müssen der EU-Kommission sowie dem Europäischen Rat Bericht erstatten, und erklären, durch welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen sie beabsichtigen, ihr übermäßiges Defizit dauerhaft zu senken.

Die meisten Kandidatenländer – mit Ausnahme Kroatiens – haben den Fiskalpakt inzwischen unterschrieben, trotz erheblicher Bedenken, ob der Pakt tatsächlich disziplinierend auf die bisherigen Mitgliedsländer der EWU einwirkt.⁶ Der Umgang einiger größerer EU-Mitgliedsländer mit den stabilitätspolitischen Vorgaben durch die EU-Kommission bietet tatsächlich Anlass, an der Bindungskraft des Fiskalpakts zu zweifeln. “It can be judged that the process of building credibility of the reformed fiscal rules in the short and medium-term will most likely be hampered by structural problems and the high level of public and private debt in some countries” (Narodowy Bank Polski, 2015, S. 37).

Hiervon abgesehen, ist der Fiskalpakt für die Kandidatenländer noch ohne Bedeutung, weil sie durch die Konvergenzkriterien ohnehin zu fiskalpolitischer Zurückhaltung angehalten sind. Solange sie nicht dem ESM beigetreten sind, sind die Beitrittsländer zu keinen Zahlungen verpflichtet.

⁶ Polen, Ungarn und inzwischen auch die Tschechische Republik sind zwar Signatarstaaten des Fiskalpakts. Allerdings sind sie gebunden “only by those provisions of Titles III and IV of this Treaty by which they declare, on depositing their instrument of ratification or at a later date, that they intend to be bound...”.

2.5. Zwischenresümee

Tabelle 4 fasst die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse eines Beitritts zur Europäischen Währungsunion aus Sicht der Kandidatenländer zusammen. Insgesamt erscheinen die Anreize, der Europäischen Währungsunion beizutreten, als eher gering. Dabei ist aus Sicht der Kandidatenländer weniger die Einführung der Gemeinschaftswährung problematisch; vielmehr fallen als die mit dem ESM und der EBU verbundenen Risiken nachteilig ins Gewicht, während der Fiskalpakt für die Kandidatenländer weitgehend folgenlos ist. Damit stellt sich die Frage, welche Konsequenzen der Nichtbeitritt der Kandidatenländer zur Währungsunion oder zur Bankenunion für die Mitgliedsländer des Euroraums („Ins“) hat.

Tabelle 4: Zusammenfassende Nutzen-Kosten-Analyse eines Beitritts zur EWU

Kriterium	Gemeinschaftswährung	Europäische Bankenunion (EBU)	Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)	Fiskalpakt
Nettonutzen aus Sicht der Kandidatenländer	positiv	Negativ	Negativ	unbedeutend

Quelle: Eigene Darstellung.

3. Konsequenzen eines Nicht-Beitritts für die Euro-Mitgliedsländer

Insgesamt dürfte das Interesse der aktuellen Mitgliedsländer der EWU („Ins“) an einem Beitritt der Kandidatenländer derzeit eher gering sein. Aus Sicht der „Ins“ bedeutet die Ausweitung der Eurozone zunächst eine verbesserte Eigenkapitalbasis der Europäischen Zentralbank, denn die Mitgliedsländer der EU außerhalb der Währungsunion müssen bislang nur 3,75% ihres gezeichneten Eigenkapitals einzahlen; bei einem Beitritt erhöhte sich der Einzahlungsbetrag auf 100%, sodass das Eigenkapital der EZB um insgesamt 3,2 Mrd. Euro (mit dem Vereinigten Königreich) bzw. um 1,6 Mrd. Euro (mit dem UK) ansteigen würde (Europäische Zentralbank, 2018).

Dem entgegen steht allerdings auch eine verringerte politische Einflussmöglichkeit der aktuellen Mitgliedsländer auf geldpolitische und aufsichtsrechtliche Entscheidungen des Eurosystems. Dies ist darin begründet, dass der EZB-Rat seit dem Beitritt Litauens als dem 19. Mitgliedsland der Währungsunion bei seinen Entscheidungen ein Rotationsystem verwendet, wobei die Präsidenten der Nationalen Zentralbanken zunächst in zwei Gruppen eingestuft wurden, deren Mitglieder unterschiedlich häufig stimmberechtig

rechtigt sind. Zur ersten Gruppe gehören die NZB-Präsidenten der fünf größten Volkswirtschaften, die zusammen über vier Stimmen verfügen; alle übrigen Länder gehören der zweiten Gruppe an und verfügen zusammen über elf Stimmen (Vollmer, 2012).

Sollten mehr als 21 NZB-Präsidenten dem EZB-Rat angehören, werden die NZB-Präsidenten in drei Gruppen eingeteilt, wobei die erste Gruppe fünf Länder mit zusammen vier Stimmen umfasst. In der zweiten Gruppe ist die Hälfte der NZB-Präsidenten vertreten, die zusammen über acht Stimmen verfügen sollen; die übrigen NZB-Präsidenten sind in der dritten Gruppe und verfügen über insgesamt drei Stimmen. Tabelle 5 zeigt die Gruppeneinteilung in beiden Fällen und in Klammern die resultierende Häufigkeit, mit der NZB-Präsidenten stimmberechtigt sind. Sollten nicht nur Bulgarien und Rumänien, sondern auch Polen, Ungarn und die Tschechische Republik der Eurozone beitreten, stiege die Anzahl der Mitgliedsländer auf 24, sodass die Häufigkeit einiger Altmitglieder, mit der sie abstimmungsberechtigt an Sitzungen des EZB-Rats teilnehmen, von derzeit ca. knapp 80% auf unter 70% absinken würde.

Tabelle 5: Stimmrechtshäufigkeit im Rotationsverfahren des EZB-Rats

Zahl der Mitgliedsländer	Direktoren: Stimmen \ Mitglieder (Häufigkeit des Stimmrechts)	NZB-Präsidenten: Stimmen \ Mitglieder (Häufigkeit des Stimmrechts)		
		Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
19	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	11 \ 14 (79%)	/
20	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	11 \ 15 (73%)	/
21	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	11 \ 16 (69%)	/
22	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	8 \ 11 (73%)	3 \ 6 (50%)
23	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	8 \ 12 (67%)	3 \ 6 (50%)
24	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	8 \ 12 (67%)	3 \ 7 (43%)
25	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	8 \ 13 (62%)	3 \ 7 (43%)
26	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	8 \ 13 (62%)	3 \ 8 (38%)
27	6 \ 6 (100%)	4 \ 5 (80%)	8 \ 14 (57%)	3 \ 8 (38%)

Quelle: Europäische Zentralbank (2019).

4. Wege zur Steigerung der Attraktivität von EWU und EBU für die Kandidatenländer

Obwohl der Maastrichter Vertrag für alle EU-Mitgliedsländer – mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs – die Teilnahme an der EWU de jure zwingend vorsieht, existiert de facto kein Instrument, um ein Land zur Teilnahme am WKM II und zum Beitritt in die Währungs- und Bankenunion zu verpflichten. Damit stellt sich die Frage, welche Maßnahmen oder ordnungspolitischen Reformen denkbar sind, um die Attraktivität von EWU und EBU für die „Ins“ zu erhöhen und eine Mitgliedschaft für die Kandidatenländer anreizkompatibel zu machen.

Die EU-Kommission plant die Schaffung einer „Konvergenzfazilität“ für die Periode nach 2020, die Nicht-Euro-Ländern den Beitritt in die Eurozone erleichtern soll. Das Instrument soll Teil des EU-Budgets sein, wobei allerdings die Details derzeit noch nicht bekannt sind (Council of the EU, 2019). Ob diese Fazilität mehr als Mitnahmeeffekte generiert und einzelnen Länder tatsächlich zum Beitritt in die Währungsunion anregt, ist fraglich, weil weniger die Teilnahme an der Gemeinschaftswährung als die Teilnahme am EMS und an der Bankenunion und die daraus resultierenden Kosten ein Hindernis für einzelnen Länder darstellen.

Eine alternative Option besteht darin, die Mitgliedschaft in der Währungsunion von der in der Bankenunion zeitlich zu trennen. Bislang sehen die Regeln für die Kandidatenländer nur die Möglichkeit vor, bereits vor Eintritt in die Währungsunion sich den Regeln der Bankenunion zu unterwerfen (Vollmer, 2016). Bislang nicht vorgesehen ist jedoch, dass ein Land erst nach Eintritt in die Währungsunion Mitglied der Bankenunion wird. Solch ein Moratorium hätte den Vorteil, dass die Kandidatenländer zunächst die Währungsumstellung vollziehen könnten und erst allmählich das Regelwerk von Bankenunion, Stabilitätsmechanismus und Fiskalunion umsetzen müssten.

Von aktuellem Interesse ist die Frage, ob sich der Nutzen-Kosten-Kalkül für die Euro-Beitrittsländer durch einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU („Brexit“) ändern könnte (Tokarski und Funk, 2019). Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) werden viele Entscheidungen nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit getroffen, wobei 55% der Mitgliedsstaaten, die 65% der Bevölkerung vertreten, einem Gesetzentwurf zustimmen müssen. Mit dem Brexit tritt eine bevölkerungsreiche Volkswirtschaft außerhalb der Eurozone aus der EU aus, wodurch sich das politische Gewicht der verbleibenden Nicht-Euro-Staaten innerhalb der EU vermindert.

Vor dem Brexit umfassten die Nicht-Euro-Länder 32,1% der EU-Mitgliedsstaaten und vertraten 33,4% der EU-Bevölkerung; nach dem Brexit sinkt ihr Anteil auf 29,6%

der Mitgliedsstaaten und 23,5% der EU-Bevölkerung, sodass es schwieriger für die Nicht-Euro-Länder wird, einen Gesetzentwurf zu blockieren. Gemäß AEU-Vertrag kann nur eine Koalition von mindestens vier EU-Mitgliedsstaaten, die zusammen mindestens 35% der EU-Bevölkerung repräsentieren, eine Gesetzesinitiative blockieren. Dies erhöht den Anreiz für die Nicht-EWU-Mitgliedsstaaten, aus politischen Gründen der Währungsunion beizutreten.

Allerdings fällt mit dem Vereinigten Königreich auch ein wichtiger potenzieller Zahler definitiv aus dem Kreis der EU-Mitgliedsländer aus, sodass der Beitrag der übrigen acht Kandidatenländer zu den direkten Kosten der Zusatzinstitutionen zunimmt. Wie Tabelle 3 zeigt, entfielen auf das Vereinigte Königreich etwa 14% der Kosten des ESM, die nach dem Brexit auf die übrigen Mitgliedsstaaten der EWU und nach einem Beitritt auch auf die Kandidatenländer zu verteilen sind. Wenngleich bislang schon die Wahrscheinlichkeit gering war, dass Großbritannien sich jemals an den Kosten von ESM und Europäischer Bankenunion beteiligt, wird dies nach dem Brexit unmöglich, was die Neigung der Kandidatenländer, sich ihrerseits zu beteiligen, weiter ein wenig senken wird.

5. Resümee

Aus Sicht der hier präsentierten Ergebnisse ist es für Polen, Tschechien und Ungarn derzeit unwahrscheinlich, dass diese Länder in absehbarer Zeit der Europäischen Währungsunion und der Europäischen Bankenunion beitreten. Alle drei Länder genießen noch die Vorzüge einer „Ehe ohne Trauschein“, denn die Inflationsraten sind bereits vor Eintritt in die EWU nachhaltig gesunken. Dazu war der Glaubwürdigkeitsimport für die Notenbanken durch den Status der Länder als Beitrittskandidaten sicherlich hilfreich. Weil sich die Wirtschaftsstruktur in den Kandidatenländern denen der anderen EU-Mitgliedsstaaten angepasst, ist die Gefahr asymmetrischer Schocks gesunken und eine Wechselkursfixierung oder die Aufgabe einer eigenständigen Geldpolitik sind aus Sicht der Theorie optimaler Währungsräume vorteilhaft.

Allerdings wurden infolge von Subprime- und Staatsschuldenkrise zusätzliche Institutionen geschaffen, wie den ESM, der Fiskalpakt oder die Bankenunion, die aus Sicht der Kandidatenländer den Beitritt zur Währungsunion unattraktiv machen und abschreckend wirken. Weil die öffentlichen Finanzen stabil und die Bankensysteme wenig gefährdet sind, haben diese Zusatzinstitutionen einer eher geringen Nutzen für die Beitrittsländer; abschreckend wirken aber die eher hohen finanziellen Lasten, die weniger durch den laufenden Betrieb als durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme durch andere Länder entstehen können.

Literatur

- Bąk, H., Maciejewski, S. (2015): "Endogeneity and Specialization in the European Monetary Union", *International Journal of Management and Economics*, No. 46, S. 7–40.
- Council of the EU (2019): *Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, Pressemitteilung 466/19 vom 14.06.2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/pdf>.
- European Commission (2013): *Introduction of the Euro in the More Recently Acceded Member States* file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/fl_377_en.pdf.
- European Commission (2015): *Fact sheet. A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – Frequently Asked Questions*, Strasbourg, 24. November.
- European Council (2018): *Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2018/07/12/statement-on-bulgaria-s-path-towards-erm-ii-participation/>
- Europäische Zentralbank (2009): „Rotation der Stimmrechte im EZB-Rat“, *Monatsbericht der Europäischen Zentralbank*, 11. Jg., Juli, S. 101–110.
- Deskarić, M., Kotarac, M., Kunavac D. (2019): The Third Round of the Euro Area Enlargement: Are the Candidates Ready?, *Working Papers W-57, Croatian National Bank*, available at: <https://www.hnb.hr/documents/20182/2838610/w-057.pdf/dda18653-5417-11cb-c8d7-a29c564ed5b7>
- Europäische Zentralbank (2018): EZB legt neuen Kapitalschlüssel fest, *Pressemitteilung vom 3. Dezember 2018*, Frankfurt/Main, available at: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/769264/a25eaa49d7fe249a5172fb8dcc7be057/mL/2018-12-03-kapitalschluessel-download.pdf>.
- European Banking Authority (2019): Risk Dashboard – Data, London, <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/risk-dashboard>
- Hobolt, S.M., Wratil, C. (2015): "Public Opinion and the Crisis: The Dynamics of Support for the Euro", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22:2, S. 238–256.
- Hüttl, P., Schoenmaker D. (2016): "Should the 'Outs' Join the European Banking Union?", *Bruegel Policy Contribution*, Brussels.
- Kawecka-Wyrzykowska, E. (2017): "Is Intra-Industry Trade Specialization a Precondition to Business Cycle Synchronization When Joining the Euro Area? The Case of Poland", *International Journal of Management and Economics*, Vol. 53, Issue 4, 2017, S. 50–60.
- Koetter, M., Krause, T., Tönzer, L. (2019): "Delay Determinants of European Banking Union Implementation", *European Journal of Political Economy*, Vol. 58 (C), S. 1–20.
- Ministry of Finance of the Czech Republic (2015): *Impact Study of the Participation or Non-Participation of the Czech Republic in the Banking Union*, Prague.
- Ministry of Finance of the Czech Republic/Czech National Bank (2018): *Assessment of the Fulfilment of the Maastricht Convergence Criteria and the Degree of Economic Alignment of the Czech Republic with the Euro Area*, Prague.
- Näther, M., Vollmer, U. (2019): "National versus Supranational Bank Regulation: Gains and Losses of Joining a Banking Union", *Economic Systems*, Vol. 43, S. 1–18.

- Narodowy Bank Polski (2015): *The economic challenges of Poland's Integration with the Euro Area*, Warschau, <http://www.nbp.pl/en/publikacje/inne/The-economic-challenges-of-Poland's-integration-with-the-euro-area.pdf>
- Office of the Government of the Czech Republic (o.J.): Executive Summary of the Discussion Paper of the Office of the Government of the Czech Republic *Experience of the EU Member States with the Functioning of the Banking Union*, Prague <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Executive-Summary---Experience-with-the-Functioning-of-the-Banking-Union.pdf>
- Roth, F., Jonung, L., Nowak-Lehmann, F. (2016): "Crisis and Public Support for the Euro, 1990–2014", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 4, S. 944–960.
- Roth, F., Baake, E., Jonung, L., Nowak-Lehmann, F. (2019): "Revisiting Public Support for the Euro, 1999–2017: Accounting for the Crisis and the Recovery", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, S. 1–12
- Tokarski, P., Funk, S. (2019): "Non-Euro Countries in the EU after Brexit Between Fear of Losing of Political Influence and Euro Accession", *SWP Comment No. 3*, Berlin
- Tomsik, V. (2017): "Economic Alignment and Euro Adoption in the Czech Republic: What Is New?" available at: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/public/galleries/media_service/conferences/speeches/download/tomsik_20171103_ebf.pdf
- Ulbrich, E. (2019): „Public Acceptance of the Euro in Austria Over Time“, *Österreichische Nationalbank, Statistiken – Daten und Analysen*, 2, S. 81–92.
- Vollmer, U. (2012): „Brauchen wir eine Revision der Entscheidungsregeln im EZB-Rat?“, *Wirtschaftliche Freiheit*, 25. Oktober 2012, available at: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=10448>.
- Vollmer, U. (2016): "The Asymmetric Implementation of the European Banking Union (EBU): Consequences for Financial Stability", *International Journal of Management and Economics*, Vol. 50, April–June, S. 7–26.
- Vollmer, U. (2018): Die gemeinsame Einlagenversicherung EDIS – Katalysator oder Hemmschuh für die weitere Vertiefung der Europäischen Union?, in: Bielig, A. (Hg.) (2018): *Deutsch-Polnische Wirtschaftsbeziehungen zwischen Integration und Brexit*, Warszawa, 2018, S. 199–217.

Ryszard Barczyk
Horst Brezinski*

TENDENZEN DER GELDPOLITISCHEN ENTWICKLUNGEN IN DEUTSCHLAND UND POLEN – AUF DEM WEG ZUR INTEGRATION ODER DESINTEGRATION?

Część 3 / Teil 3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ

SEKTORPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN

* Uniwersytet Ekonomiczny
w Poznaniu,
Al. Niepodległości 10, 61-975
Poznan, email: ryszard.
barczyk@ue.poznan.pl;
horst@brezinski.de.

Abstract

From the late 1990s onwards, Poland designed a monetary system and policy which followed closely the German model. This seemed to prevail after the start of the European Monetary Union (EMU), because when becoming a member of the European Union Poland signed to join one day the EMU. However, the monetary policy of the EMU changed dramatically after 2010. As a result, the monetary policies pursued in Germany and Poland became more and more divergent. This contribution analyses the consequences and impacts of these divergent policies on the German and Polish economy. It tries to answer the question whether disintegration is unavoidable or whether there are chances for an accession of Poland to the Eurozone.

1. Einleitende Bemerkungen

In den neunziger Jahren wurde im Verlaufe des Transformationsprozesses in Polen, maßgeblich beeinflusst durch die Vorstellungen von Leszek Balcerowicz, die Geldordnung und -politik Polens in ihrer Ausgestaltung eng an das deutsche Vorbild angelehnt. Diese Strategie schien auch Bestand zu haben nach der Errichtung der Eurozone, zu deren Beitritt in der Zukunft Polen sich verpflichtete mit dem Eintritt in die Europäische Union im Jahre 2004. Ausgelöst durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 und die ab 2010 sichtbar werdende Eurokrise hat sich die Geldpolitik der Eurozone dramatisch verändert. Polen als Nichtmitglied der Eurozone überstand die negativen Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise wesentlich besser als alle Staaten der Eurozone, da es in der Geldpolitik autonom war und mit Hilfe eines flexiblen Wechselkurses eine substantielle Abwertung vornehmen konnte (Barczyk und Brezinski, 2019). Das polnische Interesse an einem Beitritt zur Eurozone nahm ab und ist seit der Regierungsübernahme durch die PiS Partei kein Thema mehr. Daraus ergibt sich aber die Frage, welche Folgen die unterschiedliche geldpolitische Entwicklung in Deutschland als Mitglied der Eurozone und in Polen hatte und möglicherweise auch in Zukunft haben wird. Werden zukünftig desintegrative Tendenzen zunehmen oder bestehen doch Chancen für eine Integration auf monetärem Gebiet? Der Beitrag versucht hierauf eine Antwort zu geben, indem zunächst kurz ein Überblick über die geldpolitischen Entwicklungen in Deutschland als Mitglied der Eurozone gegeben wird und die sich daraus verursachten Folgen aufgezeigt werden. Anschließend wird die Entstehung der polnischen Geldordnung und Geldpolitik aufgezeigt sowie die Veränderungen und Folgewirkungen durch die Regierungsübernahme durch die PiS Partei skizziert, um eine abschließende Wertung vorzunehmen.

2. Die geldpolitische Entwicklung in Deutschland unter den Bedingungen des Euroraums

Die Geldpolitik und ihre Ausrichtung lässt sich in zwei Zeitabschnitte unterteilen. Zum einen die erste Phase bis 2007, dem Ausbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise, und die Phase danach mit der Erweiterung des Instrumentariums der Europäischen Zentralbank (EZB), um den Euro zu stabilisieren.

2.1. Die geldpolitische Entwicklung im Euroraum bis 2007

Mit dem Beginn der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) im Jahre 1999 verlor die Deutsche Bundesbank ihre Autonomie auf geldpolitischem Gebiet. Aber die wichtigsten Grundsätze der Politik der Deutschen Bundesbank wurden übernommen und damit beibehalten. Dies betrifft die Unabhängigkeit der EZB, die in Artikel 130 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als auch in Artikel 123 AEUV festgehalten ist. Artikel 123 AEUV beinhaltet ein Verbot bezüglich der Gewährung von Überziehungs- oder anderen Kreditfazilitäten für Organe oder Einrichtungen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften bzw. sonstige öffentlich-rechtliche Einrichtungen oder Unternehmen der Mitgliedstaaten. Ebenso sind Grundsätze der Rechenschaftspflicht und der Transparenz festgehalten, sowie ein klares Abstimmungsverfahren im EZB-Rat festgelegt (Paternoster et al., 2019).

Abbildung 1: Die bis 2011 verfügbaren geldpolitischen Instrumente

Geldpolitische Geschäfte	Transaktionsart		Laufzeit	Rhythmus
	Liquiditätsbereitstellung	Liquiditätsabschöpfung		
Offenmarktgeschäfte				
Hauptrefinanzierungsgeschäfte	befristete Transaktionen	—	eine Woche	wöchentlich
Längerfristige Refinanzierungsgeschäfte	befristete Transaktionen	—	drei Monate	monatlich
Fernsteuerungsoperationen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ befristete Transaktionen ▪ Devisenswaps 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ befristete Transaktionen ▪ Hereinnahme von Termineinlagen ▪ Devisenswaps 	nicht standardisiert	unregelmäßig
Strukturelle Operationen	befristete Transaktionen	Emission von EZB-Schuldverschreibungen	standardisiert / nicht standardisiert	regelmäßig und unregelmäßig
	endgültige Käufe	endgültige Verkäufe		unregelmäßig
Ständige Fazilitäten				
Spitzenrefinanzierungsfazilität	befristete Transaktionen		über Nacht	Inanspruchnahme auf Initiative der Geschäftspartner
Einlagefazilität	—	Einlagen	über Nacht	Inanspruchnahme auf Initiative der Geschäftspartner
Mindestreserve				
Mindestreservesatz	—	verzinsliche Einlagen	ein Monat	monatlich

Die Europäische Zentralbank setzt in der Geldpolitik den Kurs der Deutschen Bundesbank fort, indem sie als prioritäres Ziel die Preisniveaustabilität setzt. In ihrer Strategie verfolgt die EZB dieses Ziel über Zwischenziele wie die Entwicklung des BIP, der Wechselkurse und der Geldmenge (Bösch, 2017). Dabei basiert die Strategie auf zwei einander sich ergänzenden Säulen: einer realwirtschaftlichen Säule, die eine Analyse der nicht-monetären Ursachen der Inflation beinhaltet und einer monetären Säule, die auf die monetären Inflationsursachen abstellt (Deutsche Bundesbank, 2019c). Die Analyse dieser beiden Säulen bildet den Ansatz für den Einsatz der geldpolitischen Instrumente. Ausgehend von der Definition der Preisstabilität, die als eine Inflationsrate gemessen als jährlicher Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HIVP) im Euro-Raum von knapp unter 2% auf mittlere Sicht definiert wird, wird die Geldpolitik durch die Festlegung von Zinssätzen gestaltet. Es sind dies die Zinssätze, zu denen Geschäftsbanken Geld von der EZB erhalten können, bzw. zu denen sie Einlagen bei der EZB halten können. Wie Abbildung 1 zeigt, beeinflusst die Geldpolitik der EZB nur indirekt die Zinssätze in den Mitgliedsländern des Euro-Raumes über ein System von geldpolitischen Instrumenten, das traditionell von allen Zentralbanken weltweit genutzt wird. Die EZB hat vorrangig die Geldpolitik über Offenmarktgeschäfte realisiert (Mishkin et al., 2013).

2.2. Die Veränderungen der Geldpolitik im Euroraum seit 2007

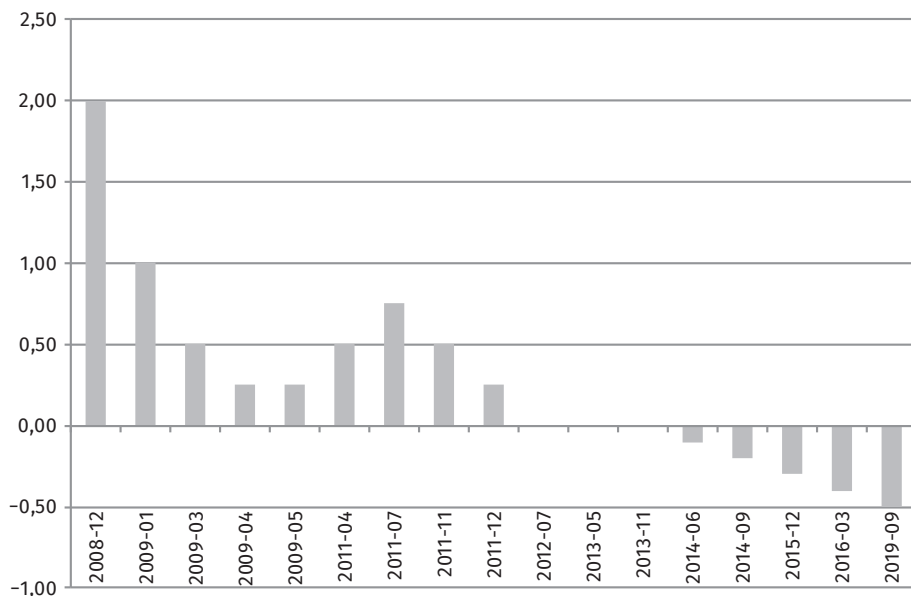
Bis zum Ausbruch der internationalen Banken-, Finanz- und Staatsschuldenkrise in den Jahren 2007–2010 schien die Geldpolitik der EZB zu funktionieren und Preisniveaustabilität zu gewährleisten als auch den Euro als stabile Währung in der internationalen Währungsordnung zu platzieren, wenn man den Aussagen des damaligen Präsidenten der EZB, Trichet, folgt (Mody, 2018). Zunächst wollte man durch „geldpolitische Sondermaßnahmen“, den von der Krise schwer betroffenen Mitgliedsländern Zeit verschaffen, um notwendige Reformen und strukturelle Anpassungen durchzuführen. Diese Sondermaßnahmen nahmen mit der Zeit aber an Konstanz zu, so dass man von einer Erweiterung der geldpolitischen Instrumente sprechen kann. Diese neuen Maßnahmen führten zur Herausbildung der folgenden Instrumente:

A. Vollzuteilungen von Liquidität

Da ausgelöst durch die Finanzkrise von 2007 und den Untergang von Lehman Brothers der Interbankenmarkt zur kurzfristigen Refinanzierung einzelner Banken nicht mehr funktionierte und vollkommen ausgetrocknet war auf Grund des fehlenden Vertrauens zwischen den Banken, beschloss der EZB-Rat, zu einem festgelegten Zinssatz

jeden von den Banken gewünschten Betrag an Zentralbankgeld zur Verfügung zu stellen, sofern sie ausreichend Sicherheiten stellen konnten, die den Anforderungen des Eurosystems genügten (Deutsche Bundesbank, 2019c). Die Banken sollte damit vor Liquiditätsproblemen bewahrt werden. In der Folgezeit senkte die EZB aber den Einlagenzinssatz schrittweise auf gegenwärtig $-0,5\%$, um die Geschäftsbanken zu einer stärkeren Vergabe von Krediten zu bewegen, um somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erhöhen.

Abbildung 2: Einlagenzinssatz der EZB – Dezember 2009 bis September 2019



Quelle: Europäische Zentralbank (2019b).

B. Forward Guidance

Das Instrument der Forward Guidance, das im Juli 2013 eingeführt wurde, soll dazu beitragen die Unsicherheiten über den künftigen geldpolitischen Kurs der EZB zu reduzieren, indem die EZB eine Orientierung über die zukünftige Ausrichtung der Geldpolitik gegenüber allen geldpolitischen Akteuren bekannt gibt. Auf diese Art und Weise versucht man die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu steuern. Es bedeutet zwar die Ankündigung einer langfristigen Ausrichtung der Geldpolitik, aber es wird nicht als unbedingte Zusage angesehen.

C. Ankaufprogramme

Seit 2009 begann die EZB das Wachstum der Volkswirtschaften, das in allen Staaten der EU 2009 negativ war bis auf Polen, zu stützen und eine Deflation zu verhindern, da die Inflationsrate in der Eurozone in den meisten Jahren unter dem Zielwert lag. Dies geschah mit Hilfe von Aufkaufprogrammen. So wurde im Mai 2010 vom EZB-Rat das Securities Markets Programme (SMP) beschlossen, durch das Anleihen bestimmter Euro-Staaten, die von der Krise besonders stark betroffen waren, aufgekauft wurden. Im Rahmen dieses bis September 2012 dauernden Programmes wurden Wertpapiere im Umfang von 219 Mrd. Euro angekauft.

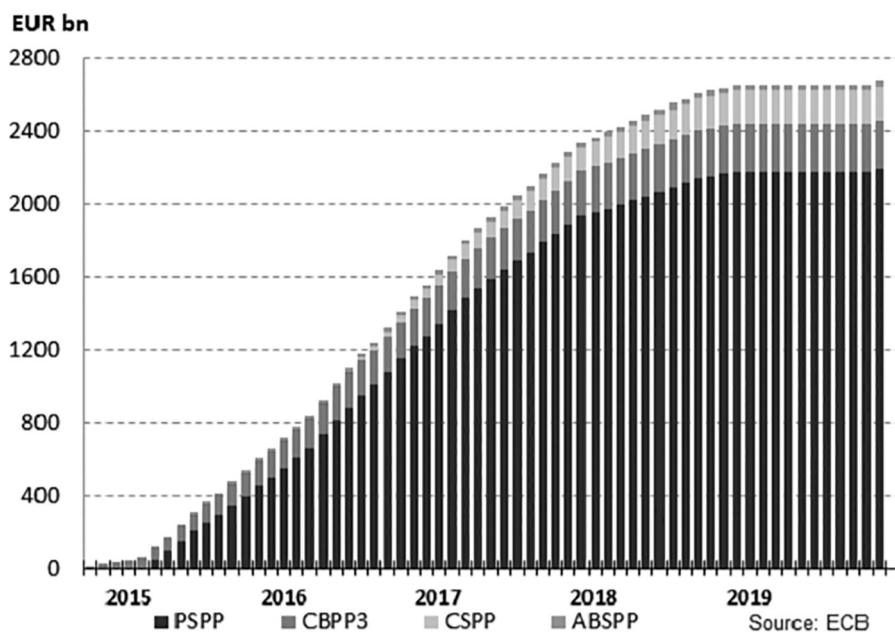
Auf Grund der sich verschärfenden Staatsschuldenkrise kündigte der damalige EZB Präsident Mario Draghi im Juli 2012 das Programm der Outright Monetary Transactions (OMT) an: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.“ (Mody, 2018, S. 310). Die im September 2012 festgelegten Bestimmungen für das OMT sahen vor, dass für Ankäufe von Staatsanleihen der betreffende Staat ein Programm mit wirtschaftspolitischen Auflagen des Europäischen Stabilitätsmechanismus akzeptierte. Aus gerade diesem Grund hat das Eurosystem keine Anleihen gekauft.

D. Quantitative Lockerung (Quantitative Easing)

Durch die quantitative Lockerung soll Einfluss auf die langfristigen Zinssätze genommen werden. Im Rahmen dieses zunächst Public Sector Purchase Programme (PSPP) genannten Programmes, das ab März 2015 an lief, erwarben die EZB bzw. die nationalen Mitgliedsbanken des Euroraumes Anleihen von Eurostaaten auf dem Sekundärmarkt von überwiegend staatlichen Emittenten des Eurosystems mit Ausnahme von Griechenland. Erst nach einer Karenzzeit können die Anleihen von Eurostaaten gekauft werden, um den Eindruck einer direkten Staatsfinanzierung zu vermeiden, und das Ankaufvolumen darf auch nur ein Drittel der Emission und der gesamten Anleihen eines Landes ausmachen (Deutsche Bundesbank, 2019c). Die nationalen Zentralbanken können nur bis zur Höhe ihres Anteils am eingezahlten Grundkapitals bei der EZB Anleihen anteilig kaufen, d.h. im Falle der Deutschen Bundesbank 26,4%. Ab März 2016 wurde die emittenten- bzw. emissionsbezogene Ankaufobergrenze für den Erwerb auf 50% erhöht. Betrug das ursprüngliche monatliche Ankaufsvolumen 60 Mrd. Euro, so wurde es auf 80 Mrd. Euro erhöht. Zusätzlich wurde ab Juni 2016 ein Corporate Sector Purchase Programme (CSPP) eingeführt, das den Ankauf von auf Euro lautende Investment-Grade-Anleihen von im Euro-Währungsraum niedergelassenen Unternehmen außer Banken ermöglichte. Bei etwaigen Verlusten bei der Veräußerung der Papiere oder eines Ausfalls haften die nationalen Zentralbanken bzw. die EZB gemäß den in ihrem Bestand

befindlichen Papieren. Zu Beginn des Jahres 2019 wurde das Programm der Quantitativen Lockerung eingestellt. Angesichts der sich verschlechternden weltwirtschaftlichen Lage wurde es ab dem 1. November 2019 mit einem maximalen monatlichen Aufkaufvolumen von 20 Mrd. Euro wieder weitergeführt. Das Ausmaß dieses Programms verdeutlicht die Abbildung 3. Ende November 2019 betrug das Volumen der angekauften Wertpapiere 2673 Mrd. Euro.

Abbildung 3: Kumulierter Bestand an aufgekauften Wertpapieren durch das Eurosystem im Zuge der Quantitativen Lockerung (QE) 2015 bis Ende November 2019 (EZB 2019a)



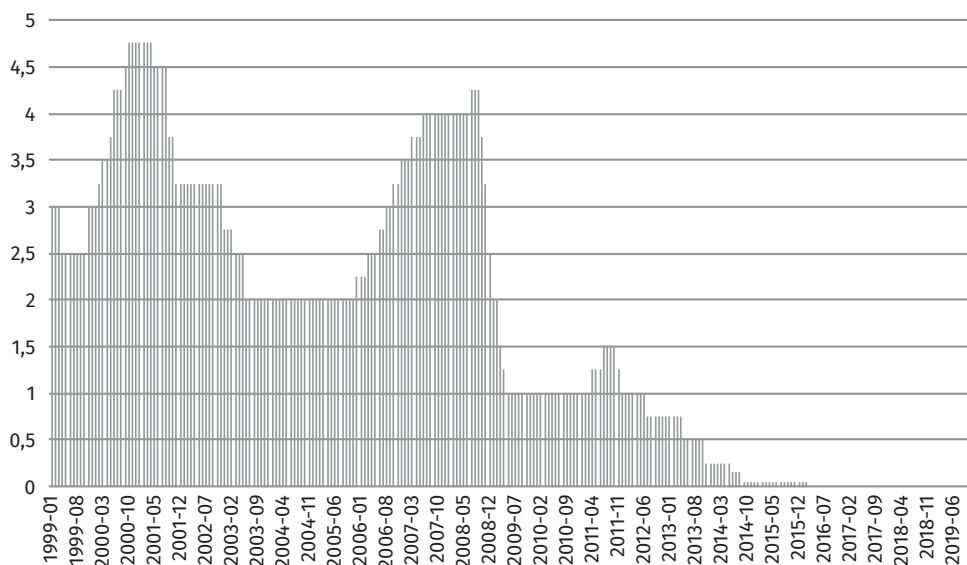
Quelle: Europäische Zentralbank (2019a)¹.

Die Politik der quantitativen Lockerung wurde durch eine permanente Senkung des Hauptrefinanzierungszinssatzes der EZB begleitet, um offiziell das Wachstum in der Eurozone durch niedrige Zinsen zu ermöglichen und ein Abgleiten in eine Deflation zu vermeiden. Abbildung 4 verdeutlicht dies für den Zeitraum seit der Einführung des Euro im Jahre 1999. Der EZB bzw. der Deutschen Bundesbank ist auch klar, dass die Geldpolitik nicht allein das primäre Ziel der Geldpolitik Preisniveaustabilität allein und autonom

¹ PSPP (Public Sector Purchase Programme), CBPP3 (Covered Bond Purchase Programme 3), CSPP (Corporate Sector Purchase Programme), ABSPP (Asset Backed Securities Purchase Programme).

durchsetzen kann, sondern dazu bedarf es auch einer nachhaltig stabilitätsorientierten und innovationsorientierten Finanzpolitik der einzelnen Mitgliedsländer der Eurozone sowie einer geeigneten Lohnpolitik (Deutsche Bundesbank, 2019c). Bereiche für eine Ausgabenpolitik gäbe es gegenwärtig genug, wenn man an die Klimapolitik bzw. die Digitalisierung der Wirtschaft denkt. Angesichts dieser tiefgreifenden Veränderung in der Geldpolitik ist es notwendig die eingetretenen als auch die zukünftig möglichen Folgewirkungen zu betrachten.

Abbildung 4: Entwicklung des Hauptrefinanzierungssatzes der EZB – Januar 1999 bis Oktober 2019



Quelle: Deutsche Bundesbank (2019b).

3. Die Auswirkungen der Geldpolitik der EZB in Deutschland in kurz- und langfristiger Sicht

Die gegenwärtige Geldpolitik hat mit den auf kurz- und zumindest auf mittlere Sicht erzeugten niedrigen oder sogar Negativzinsen eine Auswirkung auf die Wirtschaft und Gesellschaft. Prinzipiell profitieren Nettoschuldner von Niedrigzinsen und Gläubiger verlieren. Jedoch ist die Unterscheidung in Gewinner und Verlierer nicht so eindeutig, da auch die kurzfristigen Gewinner von negativen Folgen betroffen sein können (Michels, 2019). Generell ist festzuhalten, dass sowohl unerwünschte Alloka-

tions- als auch Distributionseffekte auftreten können, die die Stabilität der Wirtschaft und Gesellschaft gefährden.

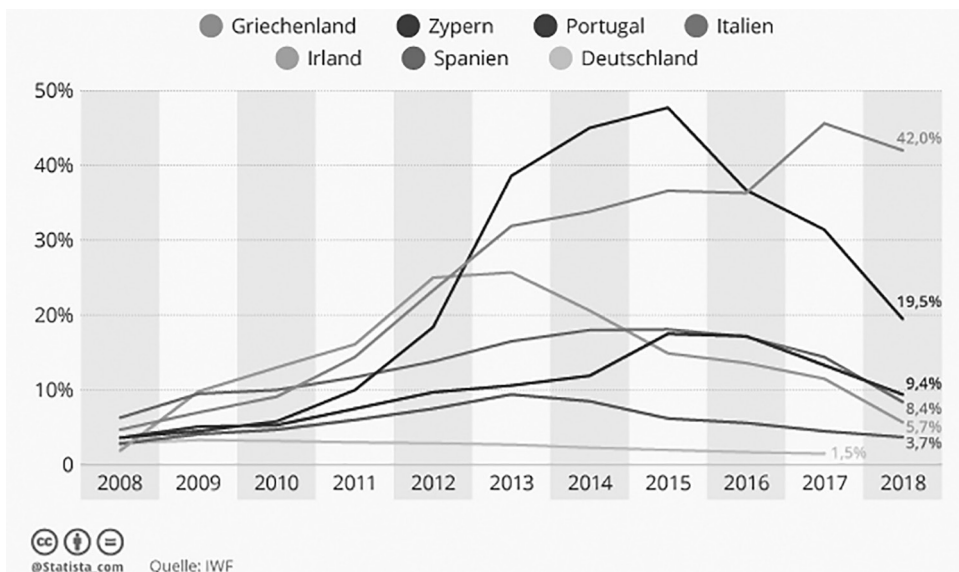
Die Allokation der Ressourcen wird negativ beeinflusst, da die Investoren angesichts dauerhaft niedriger Zinsen und einer immensen Überschussliquidität in Aktien, Immobilien und risikoreichere Schuldtitel investieren werden. Damit kommt es zu einer Verzerrung bei der Allokation der Ressourcen und Blasen entstehen auf den Finanzmärkten als auch auf dem Immobilienmarkt. Es profitieren zwar nicht-finanzielle Unternehmen, die aufgrund ihrer Größe und der guten Bonität einen leichten und direkten Zugang zum Kapitalmarkt haben und sich dort Kapital zu günstigen Konditionen beschaffen können. Investitionen mit höherem Risiko können getätigt werden. Aber auch schwache Unternehmen, die normalerweise nicht mehr wettbewerbsfähig wären, werden am Leben gehalten. Eine sogenannte „Zombiefizierung“ tritt ein (Michels, 2019). Wenig rentable Investitionen werden durchgeführt, so dass letztlich die Wachstumskräfte nachlassen (Schnabl, 2019). Auch die Bauwirtschaft profitiert von dem Immobilienboom und ebenso die Exportindustrie, wenn aufgrund der niedrigen Zinsen in der Eurozone eine Kapitalflucht einsetzt und der Euro abgewertet wird (Brezinski, 2019). Ein wieder ansteigender Zinssatz wird diese Verzerrungen der Allokation deutlich sichtbar machen und eine Krise verursachen in den oben genannten Bereichen. Alle voran genannten Argumente machen deutlich, dass die kurzfristigen Gewinner von heute, die Verlierer von morgen sein können mit erheblichen negativen Auswirkungen für die Volkswirtschaft.

Ebenso profitieren zwar gegenwärtig nettoverschuldete Haushalte, die Immobilien erworben haben und dafür niedrige Hypothekenzinsen zahlen, langfristig aber bei einer Erhöhung der Zinsen mit kaum tragbaren Belastungen rechnen müssen. Die Sparer haben gemäß den Berechnungen der DZ Bank seit 2008 358 Mrd. Euro verloren auf Grund der sinkenden Zinsen.

Auch die öffentlichen Haushalte gehören angesichts niedriger Zinsen zu den Gewinnern, denn seit 2008 hat der deutsche Finanzminister gemäß den schon erwähnten Berechnungen der DZ Bank 348 Mrd. Euro an Zinszahlungen gespart und war damit in der Lage in den letzten Jahren ein ausgeglichenes Budget vorzulegen. Für die hoch verschuldeten Staaten in der Eurozone hat dies dazu geführt, dass die aufgebauten „Schuldentürme“ finanziert werden konnten. Jedoch sind die Anreize für die Durchführung von notwendigen Strukturreformen insbesondere im Finanzsektor gesunken. Es gibt zwar in den meisten Staaten einen Rückgang der notleidenden Kredite wie die Abbildung 5 zeigt. Aber es ist noch keine Normalisierung eingetreten.

Sowohl in Griechenland, Zypern, Portugal und Italien ist der Anteil an notleidenden Krediten noch zu hoch. Eine Reform im Bankensektor hat noch nicht in vollem Umfang stattgefunden wie auch die Daten der Tabelle 1 verdeutlichen. Einzig in Irland und Spanien ist eine Normalisierung eingetreten.

Abbildung 5: Anteil notleidender Kredite an allen Krediten in ausgewählten Ländern Europas



Quelle: <https://de.statista.com/infografik/19042/anteil-notleidender-kredite-in-euro-laendern/>

Tabelle 1: Anteil notleidender Kredite am gesamten Kreditvolumen im Europäischen Wirtschaftsraum im Verlauf von 2018 bis 2019

Land	Anteil der notleidenden Kredite in % der gesamten Kredite		Anteil der notleidenden Kredite des privaten Sektors in % der gesamten Kredite an den privaten Sektor	
	2018 Q-1	2019-Q1	2018 Q-1	2019 Q-2
Deutschland	1,7	1,2	2,9	2,1
Irland	9,8	4,7	13,7	7,3
Griechenland	45,4	41,6	49,2	45,6
Spanien	4,4	3,6	-	4,6
Italien	11,0	8,5	14,6	11,1
Zypern	30,8	20,9	49,3	34,8
Polen	7,4	6,3	7,9	6,8
Portugal	12,7	8,9	13,8	9,9
Schweden	1,3	0,9	1,5	1,2
Großbritannien	1,4	1,2	2,3	2,0
Europäische Union	3,7	3,0	-	-

Quelle: Grasmann et al. (2019), S. 4.

Von der negativen Zinsentwicklung sind in der Eurozone auch die kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme betroffen. Die Pensionskassen und Lebensversicherungen haben gemäß den gesetzlichen Vorschriften in überwiegendem Maße in festverzinsliche Wertpapiere investiert, so dass sie zukünftig geringere Erträge abwerfen und damit auch nur geringere Auszahlungen im Alter generieren können.

Insgesamt verdeutlichen die bisherigen Ausführungen, dass erhebliche unerwünschte Verteilungseffekte auftreten. Der Staat als wesentlicher Schuldner wird begünstigt und profitiert ebenso durch die Verhinderung einer Rezession als auch durch weiterhin noch erfolgreiches Wachstum von steigenden Steuereinnahmen dank höherer Konsumausgaben und der Progression der Steuertarife, während die Haushalte als Hauptgläubiger reale Einkommensverluste erleiden durch die niedrigeren Zinseinnahmen. Negativ wirkt sich weiter für die privaten Haushalte aus, dass die Immobilienpreise steigen und damit in der Folge auch die Mieten. Durch die Abwertung der Währung profitieren die exportorientierten Unternehmen, bei denen es sich eher um größere Unternehmen handelt. Da diese meist in Ballungszentren angesiedelt sind, verstärken sich die regionalen Disparitäten. Dank höherer Einnahmen des Staates werden tendenziell mehr Stellen im öffentlichen Verwaltungssektor sowie im Bereich Forschung und Hochschulen geschaffen. Das Beispiel Berlins, einer durch die Wende von 1990 eher deindustrialisierten Stadt, weist seit 2009 einen Zuwachs von mehr als 400.000 Erwerbstätigen auf (Schnabl, 2019). Des Weiteren ergeben sich Leistungsbilanzüberschüsse bedingt durch eine tendenzielle Abwertung des Euro und eine relativ schwache Binnennachfrage. Dementsprechend erfolgt eine Gegenfinanzierung durch Nettokapitalexporte. Nur bei einer Rückzahlung der Finanzierungskredite für das Ausland kann es zukünftig zu einer Konsumsteigerung kommen. Die Target2-Forderungen der Deutschen Bundesbank, die im Rahmen des privatwirtschaftlichen grenzüberschreitenden Verkehrs entstanden sind, beliefen sich zum 30.11.2019 auf 870 Mrd. Euro. Diese Forderungen werden im Falle eines Crash als wertlos angesehen (Sinn, 2012) und könnten Verluste auf das Nettoauslandsvermögen den deutschen Bürgern je nach Definition in einer Höhe von bis zu 30.000 Euro bescheren (Murai und Schnabl 2019). Die Verteilungseffekte, die sich personell speziell bei der mittleren Einkommensschicht feststellen lassen, aber auch regional in der Qualität der Infrastruktur sichtbar werden, werden nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche negative Effekte hervorgerufen (Schnabl, 2019).

Besonders schwerwiegende negative Folgen ergeben sich aber für den Finanzsektor. Die Zinsmargen zwischen Einlagen- und Kreditzinssätzen gewährleisten auf längere Sicht keinen kostendeckenden Betrieb der Geschäftsbanken. Zehnjährige Hypothekenzinsen belaufen sich mittlerweile auf weniger als ein Prozent und stellen selbst bei Negativzinsen von Einlagen keine auskömmliche Zinsmarge dar. So erhoben Ende September 2019 58% der meldepflichtigen Finanzinstitute in Deutschland auf Sicht-

einlagen der Unternehmen Negativzinsen. Das umfasste 79% des gesamten Sichteinlagevolumens. Bei privaten Sparern erhoben 23% der Kreditinstitute Negativzinsen und dies erstreckte sich auf 25% des Gesamtvolumens der Einlagen (Deutsche Bundesbank, 2019d). Der Politikmix von Niedrigzinsen und quantitativer Lockerung hat auch dazu geführt, dass die Zinsstrukturkurve sehr flach verläuft und damit ein auf Fristentransformation angelegtes Geschäftsmodell der Banken zerstört worden ist. Hinzu kommt, dass die Banken angesichts einer schwächelnden Konjunktur und steigenden Unsicherheiten in stärkerem Maße Risikovorsorge treffen müssen für zu erwartende Kreditausfälle beim Platzen z.B. der Immobilienblase. Zusätzlich ist auch die stärker werdende Finanzmarktregulierung zu berücksichtigen, die mit weiteren Kosten für die Banken behaftet ist. Die Folgen dieser Geldpolitik äußern sich bei Banken mit traditionellem Geschäftsmodell wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken darin, dass die Anzahl der Geschäftsstellen reduziert wird, Fusionen erfolgen und Arbeitsplätze noch stärker abgebaut werden als die ohnehin sich beschleunigende Digitalisierung mit sich brächte. Die Tabellen 2 und 3 verdeutlichen dies. Die Eigenkapitalrentabilität ist in allen Bankgruppen drastisch gesunken.

Tabelle 2: Eigenkapitalrentabilität einzelner Bankengruppen in %*

Bankengruppe	2014	2015	2016	2017	2018**
Alle Bankengruppen	5,72 (3,98)	5,82 (3,97)	5,97 (4,27)	5,63 (4,08)	3,74 (2,40)
Kreditbanken	4,80 (3,51)	3,54 (2,18)	4,51 (3,20)	3,95 (2,79)	2,07 (1,54)
darunter Großbanken	4,33 (3,16)	3,01 (1,81)	3,45 (2,50)	2,88 (2,30)	1,14 (1,24)
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	5,22 (3,89)	4,22 (2,71)	6,30 (4,45)	5,31 (3,33)	3,30 (1,90)
Landesbanken	-0,63 (-1,50)	3,27 (1,89)	-1,01 (-1,95)	1,85 (0,98)	-2,45 (-3,89)
Sparkassen	9,94 (6,72)	9,68 (6,54)	10,42 (7,42)	9,44 (6,72)	7,25 (4,82)
Kreditgenossenschaften	12,22 (8,59)	10,74 (7,36)	11,54 (8,39)	10,11 (7,05)	8,20 (5,51)
Realkreditinstitute	-1,03 (-1,67)	4,94 (4,29)	5,54 (4,20)	5,49 (3,56)	2,09 (0,88)
Bausparkassen	8,43 (5,61)	4,49 (3,66)	8,87 (7,28)	9,18 (7,74)	2,21 (1,02)

* Jahresüberschuss vor Steuern (in Klammern: nach Steuern) in % des durchschnittlichen bilanziellen Eigenkapitals (einschließlich Fonds für allgemeine Bankrisiken, jedoch ohne Genussrechtskapital).

** Prognose.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 84.

Eine letzte Bemerkung zu den Folgen der Geldpolitik der EZB/Deutschen Bundesbank betrifft den Aspekt der Unabhängigkeit der Zentralbank. Wenn man sich das Ausmaß der Geldpolitik der EZB speziell hinsichtlich der quantitativen Lockerungen anschaut, so wird man den Verdacht nicht los, dass die EZB seit 2012 schrittweise ihre Autonomie verloren hat. Die Proportionen der Ausweitung der PSPP und CSPP haben

mittlerweile ein Volumen erreicht, das zehnmal größer ist als die intergouvernementalen, fiskalischen Kredite an die 2010–2012 hochverschuldeten Mitgliedsländer Griechenland, Irland, Portugal, Zypern, Spanien und Italien. Der Eindruck entsteht, dass die EZB Staaten, Banken und Firmen rettet, ohne es offen zuzugeben (Sinn, 2016).

Tabelle 3: Aufwand/Ertrag-Relation nach Bankengruppen

Bankengruppe	Allgemeine Verwaltungsaufwendungen in Relation...		
	2016	2017	2018
	..zum Rohertrag ¹		
Alle Bankengruppen	73,3	76,2	75,5
Kreditbanken	79,9	86,1	82,0
Großbanken	85,2	95,3	88,9
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	71,6	74,2	70,7
Zweigstellen ausländischer Banken	74,9	71,9	70,5
Landesbanken	73,1	83,0	86,2
Sparkassen	67,8	67,5	69,9
Kreditgenossenschaften	68,2	67,1	67,4
Realkreditinstitute	61,6	68,4	59,0
Bausparkassen	89,9	87,8	89,2
	..zu den operativen Erträgen ²		
Alle Bankengruppen	69,3	71,9	73,1
Kreditbanken	74,3	79,4	79,3
Großbanken	81,4	88,7	87,9
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	64,2	67,8	66,1
Zweigstellen ausländischer Banken	56,0	53,3	54,9
Landesbanken	63,6	72,5	76,5
Sparkassen	67,8	67,1	68,2
Kreditgenossenschaften	66,6	65,7	66,2
Realkreditinstitute	61,0	70,2	59,8
Bausparkassen	66,2	66,3	88,6

¹ Summe aus Zins- und Provisionsüberschuss. ² Rohertrag zuzüglich Nettoergebnis des Handelsbestandes sowie Saldo der sonstigen betrieblichen Erträge und Aufwendungen.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 88.

Die Fortsetzung der quantitativen Lockerung nach dem 1. November 2019 mit maximal 20 Mrd. Euro monatlich führt nicht zu einem Abbau dieser Bedenken und auch die unlängst erfolgten Überlegungen der EZB Präsidentin Christine Lagarde, zukünftig unter Umständen Anleihen auf Basis von Umweltkriterien (Environmental,

Social, Governance) aufzukaufen und damit ökologische Aspekte zu berücksichtigen, deutet darauf hin, dass die EZB ihr angestammtes Betätigungsfeld verlässt. Das eigentliche Feld der Geldpolitik gerät in den Hintergrund. Bundesbankpräsident Jens Weidmann hat dieser „grünen Geldpolitik“ (Green QE) eine klare Absage erteilt, da dies nicht die Aufgabe einer Notenbankpolitik sei und es der Marktneutralität widerspreche (www.faz.net, 2019). Die EZB sieht sich gegenwärtig der Gefahr ausgesetzt die Notenbankautonomie zu verspielen, die von der Deutschen Bundesbank noch vehement verteidigt wird. Vor dem Hintergrund dieser geldpolitischen Entwicklungen in Deutschland und der Eurozone sind nun die Entstehung und die aktuelle Geldpolitik in Polen zu betrachten.

4. Die polnischen Anpassungsprozesse an die Anforderungen der Europäischen Union bezüglich der Geldpolitik

Die Anfänge der Geldpolitik in Polen sind mit einem schwierigen wirtschaftlichen Wandel verbunden, da sie bei einer hohen Inflationsrate, einem Nachfragedefizit, der Abschwächung der Produktionsdynamik und geringem Vertrauen in die polnische Währung durchgeführt werden mussten. Die Änderungen des Bankensystems betrafen sowohl den institutionellen Charakter als auch die Form der Geldpolitik, ihre Ziele, Maßnahmen und Strategien (Przybylska-Kapuścińska, 2007, S. 104–112). In der während der Phase des Wandels geführten Geldpolitik lassen sich drei Phasen unterscheiden (Bałtowski, Miszewski, 2006, S. 266).

Zu Beginn des Wandels bestand die Hauptstrategie der Geldpolitik in der „Stärkung der polnischen Währung“, und die grundlegende Maßnahme war die administrativ bestimmte Verteilung von Krediten, obwohl in diesem Fall Elemente der strategischen Kontrolle der Geldmenge deutlich zu erkennen sind. In den Jahren 1990–1997 war die in Polen erfolgte Geldpolitik eklektisch, da man hauptsächlich versuchte, die Geldmenge und den Wechselkurs gleichzeitig zu kontrollieren; so haben sich deren Effekte bei der Eindämmung der Inflation als positiv erwiesen (Kokoszyczyński, 2004, S. 237). Im April 1997 wurde in Polen die neue Verfassung verabschiedet, die die Zentralbank und den Rat für Geldpolitik (RPP) ins Leben gerufen hat und diese mit den neuen Kompetenzen hinsichtlich der Geldpolitik ausgestattet hat (Verfassung, 2007, Gesetz über die Polnische Nationalbank, 1997). Mit dem Inkrafttreten der Verfassung und des Gesetzes über die Polnische Nationalbank (NBP) am 29.08.1997 begann die zweite Phase der sog. reifen Geldpolitik.

4.1. Die Entstehung der polnischen Geldpolitik seit den 90er Jahren

Die wichtigste Regelung in der Verfassung der Republik Polen war die Gewährleistung der vollen Unabhängigkeit der Zentralbank und die Übertragung des ausschließlichen Rechts zur Ausgabe von Geld sowie zur Gestaltung und Führung der Geldpolitik. Das im August jenen Jahres verabschiedete Gesetz über die Polnische Nationalbank hat das folgende Ziel der Zentralbank genau bestimmt „... das Hauptziel der Polnischen Nationalbank ist es, das stabile Preisniveau zu halten und gleichzeitig die Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen, soweit dies das Hauptziel der Polnischen Nationalbank nicht einschränkt“ (Artikel 3 Absatz 3). Diese Bestimmung geht mit dem in der EZSB-Satzung formulierten Ziel einher. Das Gesetz ergänzte auch die Kompetenzen zur Festlegung von Zinssätzen, Mindestreservesätzen und Grundsätzen für die Offenmarktgeschäfte. So waren diese Kompetenzen eine wesentliche Änderung bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Geldpolitik, da sie zuvor nur dem Präsidenten der NBP vorbehalten waren, für welchen der Vorstand eine beratende Rolle spielte. Nachdem alle RPP-Mitglieder bestellt wurden, wurde von diesen im September 1997 beschlossen, dass die bisherige Geldpolitik fortgesetzt wird und ihr Endziel die Festlegung der tolerierbaren Inflationsrate ist. Dieses Ziel wurde als direktes Inflationsziel benannt, zum mittelbaren Ziel wurde die Geldmenge und zum operativen Ziel die kurzfristigen Zinssätze bestimmt (Kokoszczynski, 2004, S. 238). Auf weiteren Sitzungen ist der Rat zum Schluss gekommen, dass das direkte Inflationsziel zum Hauptgrundsatz bei der Führung der Geldpolitik in Polen wird und ihre Hauptaufgabe darin bestehen wird, die Inflationsrate von 4% p.a. bis 2003 zu erreichen. Dabei wurden als grundlegende Zinssätze der Zentralbank der Spitzenrefinanzierungssatz und der Rediskontsatz bestimmt. Angenommen wurde auch, dass im Rahmen der Offenmarktgeschäfte hauptsächlich Wertpapiere mit einer Laufdauer von 28 Tagen ausgegeben werden.

Am 1. Mai 2004 ist Polen aufgrund der beim Gipfeltreffen im Juni 1993 in Kopenhagen getroffenen Entscheidung des Europäischen Rates der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beigetreten, jedoch als Mitgliedstaat mit einer Ausnahmeregelung, d.h. die NBP wurde zum Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken, allerdings ohne Recht auf Teilnahme an der Entscheidungsfindung und Gestaltung der gemeinsamen Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet. Eine der Mitgliedschaftsbedingungen war die Verpflichtung, künftig dem Euroraum beizutreten.

4.2. Gesetzliche Anpassungen der NBP an die Anforderungen des ESZB

Die gesetzliche Anpassung der Zentralbank an die Standards des ESZB begann mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung der Republik Polen und der Verabschiedung des Gesetzes über die Polnische Nationalbank. Die endgültige Anpassung des Rechtsstatus der NBP an die EU-Anforderungen ist auf den Konvergenzbericht der EZB aus dem Jahr 2004 zurückzuführen, Dort wurden einige Bemerkungen über die Zentralbank formuliert. Unter anderem wurde festgehalten, dass die NBP nicht die volle institutionelle, persönliche und finanzielle Unabhängigkeit besitze. Diese Feststellung sollte daher bei der Novellierung des Gesetzes über die NBP zugrunde gelegt werden.

Weitere Hinweise an die Zentralbank betrafen die Gestaltung und Führung der Geldpolitik und des Ausgabegeschäfts, die Verwaltung der Währungsreserven und die angewandten geldpolitischen Instrumente (Sobol, 2008, S. 200). Wie man vermuten kann, betrafen besonders wichtige Probleme und erforderliche Modifizierungen die geldpolitischen Instrumente. Im ESZB steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, die in drei Gruppen eingeteilt werden können: Offenmarktgeschäfte (befristet und endgültig: Ausgabe von Schuldverschreibungen, Währungsswaps und Termineinlagen mit fester Laufzeit), ständige Fazilitäten und das Mindestreservesystem.

Bei den Offenmarktgeschäften bestehen zwischen ESZB und NBP weiterhin aufgrund der Marktlage bestimmte Unterschiede, da im Euroraum struktureller Liquiditätsbedarf herrscht, während die NBP nur bei einem Liquiditätsüberhang agiert. Das führt dazu, dass die Zentralbank in Polen hauptsächlich liquiditätsabsorbierende Geschäfte durchführen muss und die Feinsteuerungsoperationen sowie strukturelle Operationen weniger von Bedeutung sind.

Die grundlegende Funktion der ständigen Fazilitäten besteht darin, dass die Zentralbank am Ende des Tages die laufende Liquidität des Banksystems zu stärken oder zu absorbieren hat, als auch die Schwankungen der marktüblichen Tages-Zinssätze des Interbankmarktes EONIA einzuschränken hat. Diese Verzinsung spiegelt am Ende des Tages das Mindestniveau für Einlagen und Höchstniveau für Kredite wider. Mittels ständiger Fazilitäten bestimmt das ESZB die kurzfristige Schwankungsbandbreite für die marktübliche Zinssätze. In dieser Gruppe stimmen die Grundsätze für die Anwendung der Instrumente durch das ESZB und die NBP generell überein.

Ein weiteres Instrument des ESZB ist das Mindestreservesystem. Gemäß den Regelungen werden die Reserven bei der Zentralbank desjenigen Landes eingeführt und gehalten, in dem das jeweilige Institut Sitz hat. Ziel dieses System ist es, einen strukturellen Liquiditätsbedarf auf dem Markt zu schaffen oder zu vertiefen, was entsprechend dem ESZB die Rolle der Zentralbanken stärken soll. Hinsichtlich dieses Instrumentes ist in Polen die NBP autonom, was die Verzinsung und die Berechnung der Mindestreserve angeht.

Die grundlegende Voraussetzung für die volle Anpassung der von der NBP angewandten Instrumente ist daher die Einschränkung der Liquidität auf dem polnischen Geldmarkt, d.h. eine qualitative Änderung im geldpolitischen Umfeld; insbesondere hat eine vollständige Harmonisierung der von der NBP angewandten Maßnahmen mit den Anforderungen des ESZB spätestens bis zum Euroraum-Beitritt Polens zu erfolgen. Inwieweit die monetären Konvergenzkriterien bisher erfüllt sind, wird im folgenden Abschnitt ausgeführt.

4.3. Der Stand der Erfüllung der monetären Konvergenzkriterien

Eine der Hauptaufgaben für Polen vor einem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion ist die Erfüllung der monetären Konvergenzkriterien, d.h. der sog. Maastricht-Kriterien. Als Konvergenzkriterien gelten (Deutsche Bundesbank, 2014, S. 135ff.):

- ein stabiles Preisniveau, welches voraussetzt, dass die inländische Inflationsrate um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate liegt, die aufgrund des harmonisierten Verbraucherpreisindex in drei Mitgliedstaaten mit der niedrigsten Inflation ermittelt wurde;
- gesunde Finanzlage der öffentlichen Hand, welche dadurch charakterisiert ist, dass das jährliche Haushaltsdefizit nicht mehr als 3% und der öffentliche Schuldenstand nicht mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts (in Marktpreisen) betragen dürfen;
- Dauerhaftigkeit der erreichten Konvergenz, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt, welches nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen darf;
- Einhaltung der Bandbreiten von $\pm 15\%$ für Wechselkursschwankungen im Rahmen des Wechselkursmechanismus (WKM II) seit mindestens zwei Jahren.

Neben diesen quantitativen Kriterien wurde im Maastricht-Vertrag auch ein qualitatives Kriterium vorgeschrieben, nämlich die volle, funktionale Unabhängigkeit der Zentralbank. Diese Bedingung wird so verstanden, dass die nationalen Zentralbanken, die ihre Aufgaben und Pflichten erfüllen, keine Anweisungen von den gemeinschaftlichen Organen, Regierungen der Mitgliedstaaten und sonstigen Einrichtungen entgegennehmen werden. Gleichzeitig werden die Organe der Gemeinschaft keinen Einfluss auf die EZB oder nationale Zentralbanken ausüben. Bezüglich dieses Kriteriums kommt die Europäische Zentralbank in ihrem im Jahre 2018 veröffentlichten Konvergenzbericht zu dem Schluss, dass **„das polnische Recht nicht alle Anforderungen an die Unabhängigkeit der Zentralbank, die Geheimhaltung, das Verbot der monetären Finanzierung und die rechtliche Integration der Zentralbank in das Eurosystem erfüllt. Als EU-Mitgliedstaat, für den eine Ausnahmeregelung gilt, muss Polen alle nach Artikel 131 AEUV erforderlichen Anpassungen vornehmen.“** (Konvergenzbericht der EZB, 2018).

Im Gegensatz dazu sind nahezu alle anderen Konvergenzkriterien nahezu erfüllt. Dies betrifft die Preisniveaustabilität. Trotz der sehr hohen Inflation in Polen zu Beginn der Transformation, die 1990 über 600% betrug, erfüllte Polen seit 2002 diese Voraussetzung dank seiner Inflationsbekämpfungspolitik. In den weiteren Jahren überschritt der für Polen geschätzte HVPI zwar temporär erneut den Referenzwert (Sobol, 2008, S. 205–206), jedoch hat man in den letzten Jahren dieses Kriterium erfüllt.

Hinsichtlich des Kriteriums „Finanzlage der öffentlichen Hand“ wurde dessen Erfüllung in der gemeinsamen Stellungnahme der polnischen Regierung und des Rates für Geldpolitik (RPP) vom 07.02.2005 beschlossen. In Polen traten besonders erhebliche steuerliche Probleme bei dem Wirtschaftsabschwung in den Jahren 2008–2013 auf, daher hat der Rat der EU am 07.07.2009 das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet (Wernik, 2014, S. 150–256). Da sich die Finanzlage der öffentlichen Hand in Polen in den Folgejahren verbessert hat, wurde dieses Verfahren 2015 eingestellt (Owsiak, 2007, S. 1066).

Im Einklang mit dem Maastricht-Vertrag gilt das Kriterium der langfristigen Zinssätze als erfüllt, wenn der nominale durchschnittliche Jahreszinssatz für die langfristigen Staatsanleihen (Laufdauer zehn Jahre) ein Jahr vor der Beurteilung nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Zinssatz der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegt. Wie sich aus den empirischen Analysen ergibt, wies der langfristige Zinssatz in Polen seit dem Jahr 2000 eine rückläufige Tendenz auf und somit wurde dieses Konvergenzkriterium bereits 2003 erfüllt. Leider war auch diese Voraussetzung in den Folgejahren aufgrund des Inflationsdrucks und der Unsicherheit hinsichtlich der Steuerpolitik nicht mehr erfüllt (Sobol, 2008, S. 206–207), aber man hat in den letzten Jahren auch dieses Kriterium fast erfüllt. Im Jahr 2018 lag der Zinssatz nur um 0,1% über dem Referenzwert.

Gemäß dem Kriterium des Wechselkurses gilt dieser als stabil, wenn seine Schwankungen sich in der Bandbreite $\pm 15\%$ gegenüber dem Euro bewegen, vorausgesetzt dass keine Abwertung in dem Zeitraum von mindestens 2 Jahren erfolgt. Zusätzlich dürfen in dieser Zeit keine erheblichen Spannungen auf dem Währungsmarkt auftreten. Seit dem 12.04.2000 gilt in Polen der freie Wechselkurs. Polen nimmt bis jetzt nicht an dem Wechselkursmechanismus (WKM II) teil, so dass dieses Kriterium offiziell nicht erfüllt ist. Allerdings erfüllt Polen schon seit längerer Zeit dieses Kriterium.

4.4. Auswirkungen der bisherigen und zukünftigen Geldpolitik Polens

Das Hauptproblem und gleichzeitig die grundlegende Gegebenheit für weitere Prozesse der Wirtschafts- und Währungsintegration Polens mit der EU ist die aktuelle politische Lage in Polen. Während die Regierungsparteien früher die Mitgliedschaft

Polens in der EU unterstützten, so gab es doch geringe Anstrengungen hinsichtlich der Einführung des Euro.² Die jetzige Regierungspartei ist bezüglich der Vertiefung der Integrationsprozesse und insbesondere hinsichtlich der Euro-Einführung sehr zurückhaltend. Trotz der formellen Entscheidung über die Einführung des Euro, welche in dem Beitrittsvertrag fixiert wurde, greift die Regierungspartei PiS Stimmungen innerhalb der polnischen Gesellschaft auf, in der die Euroeinführung keine ausreichende Zustimmung findet. So ergab eine Umfrage des Eurobarometers, dass nur etwa 35% der Bevölkerung den Eintritt in die Eurozone begrüßen, weil man negative wirtschaftliche Konsequenzen der Euro-Einführung in Polen befürchtet (rascher Anstieg von Preisen auf dem Binnenmarkt, Rückgang der verfügbaren Realeinkommen der Einwohner und damit eine Wirtschaftskrise (Tokarski, 2019, S. 6). Unter diesen Umständen muss z.B. die entscheidende Frage beantwortet werden: Möchte Polen Vollmitglied der EU sein und gemeinsame Entscheidungen treffen, die die Integration beispielsweise im Bereich der Steuern beschleunigen und vertiefen, oder möchte es sich von den grundlegenden Integrationsprozessen fernhalten. Eine gewisse Vorstellung über die Antwort auf diese Frage haben die Ergebnisse der diesjährigen Parlamentswahlen gezeigt.

Die volle Anpassung der funktionalen, institutionellen, persönlichen und finanziellen Unabhängigkeit der Zentralbank wird nicht erfolgen. Mit der Ernennung des langjährigen Mitarbeiters von Jaroslaw Kaczynski, Adam Glapinski, ist ein engagierter Gegner der Einführung des Euro in Polen berufen worden, der auch die Einflussnahme der PiS Partei sichern soll (Tokarski, 2019, S. 7). Man befürchtet, dass ein Beitritt zur Eurozone nicht nur eine verstärkte Kontrolle der polnischen Finanzpolitik durch die EU mit sich bringen würde, sondern auch den Einfluss der Regierungspartei auf das sogenannte Programm des Bankennationalismus begrenzen würde (Tokarski, 2019, S. 6). Es soll sich also die polnische Geldpolitik, die heute bezüglich des Einsatzes der traditionellen geldpolitischen Instrumente sich nicht so sehr von der ursprünglichen EZB-Politik unterscheidet, nicht verändern. Man möchte unbedingt das Projekt einer stärkeren staatlichen Einflussnahme auf den Banken- und Versicherungssektor realisieren.³ Darüber hinaus würde eine Einführung des Euro aber auch Kosten nach sich ziehen, denn Polen müsste mehr als 4 Mrd. Euro zum Eigenkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus beisteuern.

Schon seit dem Beginn der Regierungsübernahme durch PiS hat es deutliche Umverteilungstendenzen in Polen gegeben, indem im April 2016 die Einführung eines großzügigen Kindergelds von 500 PLN (ca. 116 Euro) ab dem zweiten Kind realisiert wurde.

² Der Beitrag von Uwe Vollmer in diesem Band verdeutlicht, warum ein Beitritt bisher nicht erfolgte.

³ Mit dem Staat verbundene Unternehmen haben ausländische Banken übernommen und den Anteil ausländischer Banken von 72% im Jahre 2009 auf 46% im Jahr 2018 zurückgedrängt. Ebenso ist eine von der PiS-Regierung eine Übernahme von ausländischen Versicherungsgesellschaften geplant (Tokarski 2019, S. 6).

Ausweitungen der Sozialtransfers wurden im Vorfeld der Regionalwahlen 2018, der Europawahlen Mai 2019, der Parlamentswahlen im Oktober 2019 sowie der Präsidentschaftswahlen 2020 angekündigt, wie z. B. die 13. Monatsrente, die etwa 10 Mrd. PLN (ca. 2,3 Mrd. Euro) jährlich erfordern wird und die Befreiung der Einkommenssteuer für Personen unter 26 Jahren. All diese Wahlgeschenke werden ca. 2,5% des BIP kosten. Die beabsichtigte Erhöhung des Mindestlohns von gegenwärtig 2200 PLN (ca. 523 Euro) auf 4000 PLN (ca. 930 Euro) im Jahre 2023 bedeutet eine Abkehr vom Niedriglohnmodell und dürfte zur Inflationsbeschleunigung bzw. zu sinkender internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen. Damit verläuft die Verteilungspolitik konträr zu Deutschland und bringt Schwierigkeiten für die Geldpolitik mit sich, denn es ist ein Anstieg der Inflation zu befürchten, da der Arbeitsmarkt tendenziell durch einen Arbeitskräftemangel charakterisiert wird und darüber hinaus, eine Verlagerung der Investitionen ins Ausland zu befürchten ist angesichts der Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Unter diesen Voraussetzungen wird sich die Geldpolitik unter der Kontrolle der Regierung immer weiter von der in der Eurozone verfolgten Geldpolitik entfernen und es dürfte sich die bisher noch niedrige Verschuldung Polens stark erhöhen.

Das Bankensystem, das durch die Strategie des Bankennationalismus charakterisiert wird, weist im Gegensatz zu dem deutschen Bankensystem gegenwärtig noch erhebliche Nettozinseinnahmesteigerungen auf. So stiegen im ersten Halbjahr 2019 verglichen mit dem ersten Halbjahr 2018 die Nettozinseinnahmen um 8% und die Gewinne vor Steuern immerhin noch um 2,5% (GUS 2019, S. 63). Die Erfüllung der Konvergenzkriterien durch Polen, die gegenwärtig hinsichtlich der monetären quantitativen Ziele nahezu erreicht ist, dürfte vor dem Hintergrund der beabsichtigten Politik die Voraussetzungen für einen Beitritt zur Eurozone verunmöglichen, was aber den verantwortlichen Politikern recht sein dürfte. Der polnische Zloty wird durch eine stärkere Volatilität geprägt werden und sich eher von den Vorgaben des WKM II entfernen.

5. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die geldpolitische Entwicklung in Deutschland und in Polen sich in unterschiedliche Richtungen entwickelt. Zwar sinkt auch der Autonomiegrad der EZB bzw. der Bundesbank ebenso wie in Polen. Die Ausgangssituation im Eurosystem mit einer strukturellen Staatsverschuldungskrise ist jedoch eine andere als in Polen. Ein Beitritt Polens zum Eurosystem bedeutet auch eine Übernahme von Regeln, Haftung und Reduzierung nationaler Entscheidungsspielräume. Dazu ist die gegenwärtige polnische Regierung nicht bereit. Im Eurosystem wird versucht der Geldpolitik tendenziell auch die Lösung von nicht nur monetären

Problemen zu übertragen. Die bisher erfolgten Sondermaßnahmen seit 2007 haben eher negative wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme in Deutschland bzw. der EU hervorgebracht. Auch in Polen, das sich geldpolitisch von den Einflüssen des Euro-Raum abzuschotten versucht, erkennt man auf Grund des geringen Autonomiegrades der NBP negative Entwicklungen, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Wirtschaft bedrohen und die NBP in die Rolle eines Finanziers der polnischen Staatsausgabenprogramme drängen. Gegenwärtig laufen also die geldpolitischen Entwicklungen in Polen und Deutschland fundamental auseinander, wobei herausgestellt werden muss, dass Deutschland bzw. die EU nicht als mehr Vorbild für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik wie in der Vergangenheit dienen können. Die geldpolitische Entwicklung in Polen läuft auf eine Desintegration hinaus, da die NBP ihre Unabhängigkeit momentan verloren hat. Ein Beitritt zur Europäischen Währungsunion ist in eine weite Ferne gerückt.

Literatur

- Bałtowski, M., Miszewski M. (2006): *Transformacja gospodarcza w Polsce [Wirtschaftliche Transformation in Polen]*, WN PWN, Warszawa.
- Barczyk, R., Brezinski, H. (2019): Makroökonomische Stabilisierungspolitik in Polen und Deutschland seit der Transformations- und Wiedervereinigungsphase, in: J. Wandel, K. Kaminska (Hrsg.): *Wirtschaftspolitik Deutschlands und Polens im Europäischen Kontext*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, S. 23–43.
- Brezinski, H. (2019): The Euro – A German Perspective, in: *Scientific Annals of Economics and Business*, 66 (SI2), S. 183–194. DOI: 10.2478/saeb-2019-0034.
- Böschen, I. (2017): *Makroökonomik und Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Deutsche Bundesbank (2019a): Monatsbericht September 2019, Frankfurt/M. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/807246/668f742eca72b07f5ae83116605a88f5/mL/2019-09-monatsbericht-data.pdf> (Zugriff: 2019–11-09).
- Deutsche Bundesbank (2019b): Zinssatz der EZB für Hauptrefinanzierungsgeschäfte / Stand am Monatsende, https://www.bundesbank.de/statistic-rmi/StatisticDownload?tsId=BBK01.SU0202&its_csvFormat=de&its_fileFormat=csv&mode=its (Zugriff: 2019–11-27).
- Deutsche Bundesbank (2019c): *Geld und Geldpolitik*, Frankfurt/M.
- Deutsche Bundesbank (2019d): Monatsbericht November 2019, Frankfurt/M.
- Europäische Kommission (2018a): Konvergenzkriterien für den Eurobeitritt. Aktueller Stand für Nicht-Euro-Mitgliedstaaten, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_de.pdf (Zugriff: 2019–11-09).
- Europäische Zentralbank (2011): Die Geldpolitik der EZB, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011de.pdf?0651d17c4b69dd55f5d21d93aa600694> (Zugriff: 2020–01-14).
- Europäische Zentralbank (2018b): Konvergenzbericht, Frankfurt/Main, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.de.pdf> (Zugriff: 2019–11-09).

- Europäische Zentralbank (2019a): APP cumulative net purchases, by programme, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html> (Zugriff: 2019–12-08).
- Europäische Zentralbank (2019b): Key ECB interest rates, https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html (Zugriff: 2019–11-09).
- Grasmann, P., Aspegren, M. and Willems, N. (2019): Tackling non-performing loans in Europe, *SUERF Policy Note* No 107, <http://www.suerf.org/policynotes/8283/tackling-non-performing-loans-in-europe> (Zugriff: 2019–11-09).
- GUS (2019): Analizy statystyczne Nr.8, Warszawa.
- Jarchow, H.-J. (1995): *Theorie und Politik des Geldes II. Geldpolitik*, Vandenhoeck, Göttingen, Zürich.
- Kokoszcyński, R. (2004): *Współczesna polityka pieniężna w Polsce [Moderne Geldpolitik in Polen]*, PWE, Warszawa.
- Mishkin, F.S., Matthews, K., Giuliodori, M. (2013): *The Economics of Money Banking & Financial Markets – European Edition*, Pearson, Harlow.
- Michels, J. (2019): Zuviel des (ursprünglich) Guten, in: *ifo Schnelldienst* 20(72), München, S.3–5.
- Mody, A. (2018): *Euro Tragedy*, Oxford University Press, Oxford.
- Murai, T., Schnabl, G. (2018): “Stupid German Money” Verschenktes Geld, *Neue Zürcher Zeitung*, 7. November, Zürich.
- Owsiak, S. (2017): *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie [Öffentliche Finanzen. Moderner Ansatz]*, PWN, Warszawa.
- Paternoster, D., Verbeke, D., Rakic, D. (2019): Europäische Geldpolitik, www.europart.europa.eu/factsheets/de (Zugriff: 2019–12-02)
- Przybylska-Kapuścińska, W. (2007): *Polityka pieniężna nowych państw członkowskich. Od transformacji przez inflację do integracji [Geldpolitik in den neuen Mitgliedstaaten. Von der Transformation über die Inflation bis zur Integration]*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Schnabl, G. (2019): Die anhaltend lockere Geldpolitik hat gesellschaftlich unerwünschte Verteilungseffekte, in: *ifo Schnelldienst* 20(72), München, S. 6–8.
- Sinn, H.-W. (2012): *Die Target-falle – Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, Hanser, München.
- Sinn, H.-W. (2016): *Der schwarze Juni*, Herder, Freiburg 2016.
- Sobol, M. (2008): *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego. W drodze do euro [Geldpolitik der Polnischen Nationalbank. Auf dem Weg zum Euro]*, CeDeWu, Warszawa.
- Tokarski, P. (2018): Deutschland, Frankreich und Italien im Euroraum. Ursprünge, Merkmale und Folgen der begrenzten Konvergenz, SWP-Studie 25, Dezember 2018, Berlin, <https://www.swp-berlin.org/wissenschaftler-detail/pawel-tokarski/>
- Tokarski, P. (2019): Die klientelistische Wirtschaftspolitik Polens unter Jaroslaw Kaczynski, SWP-Aktuell, Nr. 54, Oktober, Berlin.
- Ustawa o NBP z dnia 29.08.1997 [*Gesetz über die Polnische Nationalbank vom 29.08.1997*] (GBl. 1997, Nr. 140, Pos. 939).
- Verfassung der Republik Polen vom 02.04.1997 (GBl. Nr. 78, Pos. 483; GBl. Nr. 28, Pos. 315).
- Vollmer, U. (2020): „Eile mit Weile“ – Ursachen und Konsequenzen der Beitrittsmüdigkeit von EU-Mitgliedsstaaten zur Europäischen Währungsunion und Bankenunion, Beitrag in diesem Band.
- Wernik, A. (2014): *Finanse publiczne [Öffentliche Finanzen]*, PWE, Warszawa.
- www.faz.net/aktuell/finanzen/jens-weidmann-will-das-klima-nicht-mit-geldpolitik-schuetzen-16457489.html. (Zugriff: 2019–12-09)



Eugeniusz Gostomski*
Tomasz Nowosielski**

RESTRUKTURYZACJA PRZEMYSŁU STOCZNIOWEGO W NIEMCZECH – LEKCJE DLA POLSKI

Część 3 / Teil 3

WYZWANIA POLITYKI SEKTOROWEJ

SEKTORPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN

* Uniwersytet Gdański, Katedra
Biznesu Międzynarodowego,
Wydział Ekonomiczny,
81-824 Sopot,
ul. Armii Krajowej 119/12,
egostomski@wp.pl

** Uniwersytet Gdański,
Katedra Transportu i Handlu
Morskiego, Wydział
Ekonomiczny, 81-824 Sopot,
ul. Armii Krajowej 119/12,
tomasz.nowosielski@ug.edu.pl

Abstract

The shipbuilding industry occupies a crucial place in the German and Polish economy, because it enables the production of ships, which are high quality export goods and provides jobs in the respective regions. Shipbuilding production depends on the global economic situation and can therefore be volatile, which causes fluctuations in ship orders and affects the financial condition of shipyards. As a result of market competition from East Asian shipyards and the increase in production costs by domestic producers, the supply of vessels in Germany and Poland has been reduced. The situation forced the closure of unprofitable yards and the reorganisation of the remaining ones, which resulted in a reduction of the workforce. As a response the existing yards are rigorously managing costs and diversifying their production by offering specialised vessels, parts of vessels, various types of steel structures as well as motor and sailing yachts.

1. Wstęp

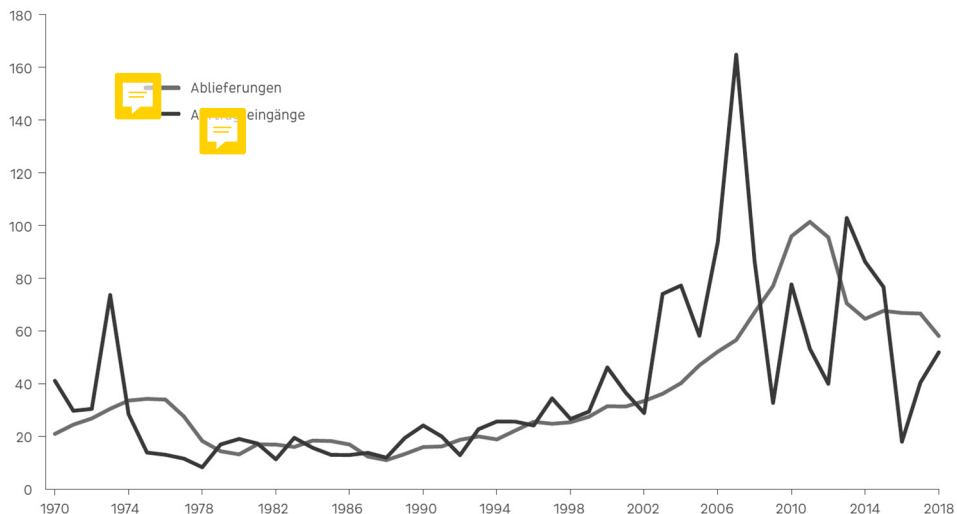
Przemysł stoczniowy, nazywany też przemysłem okrętowym, to gałąź przemysłu zajmująca się budową i remontem morskich statków handlowych, okrętów wojennych, statków używanych w żegludze śródlądowej i różnego rodzaju jednostek pomocniczych, a w szerokim rozumieniu obejmuje też przedsiębiorstwa wytwarzające wyposażenie okrętowe. Ze względu na duże znaczenie dla obrotów handlowych z zagranicą, transportu towarów, infrastruktury regionalnej i bezpieczeństwa narodowego (za sprawą budowy jednostek do celów wojskowych), przemysł stoczniowy w wielu krajach zaliczany jest do strategicznych gałęzi gospodarki narodowej. Z powodu silnego uzależnienia od popytu na światowe przewozy towarów drogą morską i proeksportowego charakteru produkcji okrętowej jest on bardziej niż inne rodzaje przemysłu uzależniony od koniunktury w gospodarce światowej.

W branży okrętowej zachodzą duże zmiany, zarówno w strukturze produkcji, jak i w rozmieszczeniu przemysłu stoczniowego na świecie. Zmniejszył się udział krajów rozwiniętych, w tym także Niemiec, w globalnym tonażu budowanych statków, zmalała także rola Polski w produkcji statków do przewozu ładunków masowych i drobnicowych oraz niemal całkowicie wygasła u nas produkcja statków rybackich. Jednocześnie, pojawiły się nowe potęgi w przemyśle stoczniowym – obok Japonii, Chiny, Korea Południowa, Filipiny. Na świecie wzrosła produkcja kontenerowców, gazowców, promów pasażerskich, dużych wycieczkowców oraz statków do przewozu samochodów oraz wyrobów chemicznych, kosztem tradycyjnych masowców, drobnicowców i tankowców. Celem opracowania jest analiza zmian strukturalnych w przemyśle okrętowym w Niemczech i Polsce oraz przedstawienie wniosków dla polskich stocznii wynikających z restrukturyzacji niemieckiego przemysłu stoczniowego. Dostępna literatura fachowa i baza danych statystycznych na temat przemysłu stoczniowego jest bardzo uboga, co utrudnia dokonanie głębszej analizy sytuacji ekonomicznej też branżyw badanych krajach.

2. Główne tendencje w rozwoju przemysłu stoczniowego na świecie

Po II wojnie światowej, w związku z olbrzymim zapotrzebowaniem krajów rozwiniętych na energię, które w znacznym stopniu pokrywane było importowaną z krajów zamorskich ropą naftową, wzrosło zapotrzebowanie na statki. Wolumen światowej produkcji statków handlowych w latach 1955–1975 wzrósł z 7 mln BRT/GT do 34,2 mln BRT/GT, tzn. prawie siedmiokrotnie (zob. rys.1).

Wykres 1: Światowy rozwój przemysłu okrętowego w latach 1970–2018 (w mln GT)



Źródło: VSM Jahresbericht 2019, Hamburg (2019), s. 12.

Kryzys naftowy w połowie lat 70. i wywołana nim recesja w gospodarce światowej pociągnęły za sobą spadek przewozów drogą morską i w konsekwencji redukcję produkcji statków. Do zmniejszenia przewozów ropy naftowej przyczynił się też wzrost wydobycia ropy z zasobów krajowych i oszczędnie jej użycie w państwach wysokoprzemysłowych. Potrzeba było 20 lat na to, aby wolumen oddawanych do eksploatacji statków przekroczył poziom z 1975 roku. Rekordowy poziom produkcji stoczniowa osiągnęła w 2011 roku (101,5 mln BRT), ale już w następnych latach wykazywała tendencję spadkową. Ostatnie kilka lat nie są pomyślne dla światowego przemysłu okrętowego. Na rynku frachtowym utrzymuje się nadwyżka mocy przewozowych, co ma ujemny wpływ na nowe zamówienia i produkcję statków na świecie. Drastycznie zaostrzyła się konkurencja na rynku okrętowym i nastąpiły duże przesunięcia na liście czołowych producentów statków na świecie. Najbardziej zauważalny jest spadek znaczenia Wielkiej Brytanii, której udział w światowej produkcji statków zmniejszył się z 23% w 1956 roku do 0,8% w 1990 roku. Zmniejszył się też udział innych krajów rozwiniętych, a wzrosł nowych potęg azjatyckich: Chin, Korei, Filipin, Wietnamu i Tajwanu oraz w Ameryce Południowej – Brazylii, które cechują się niskim poziomem płac.

W 2009 r. ponad 90% całego nowo zbudowanego tonażu pochodziło ze stoczni w trzech krajach azjatyckich: w Korei Południowej (37,3%), Chinach (28,6%) i Japonii (24,6%). Korea Pd. wyspecjalizowała się w produkcji kontenerowców i tankowców, Chiny w budowie statków do transportu suchych ładunków masowych, a Japonia w pro-

dukcji masowców. Ponad 57% oddanego do eksploatacji tonażu kontenerowców i 73% tonażu gazowców zbudowała Korea Pd., Chiny miały największy udział w zbudowanych na świecie drobnicowcach (64%), a Japonia w budowie samochodowców (63%) (Review of Maritime Transport 2010).

Tabela 1: Wielkość i struktura produkcji okrętowej na świecie w 2011, 2015 i 2018 r. (w tys. GT)

2011							
Wyszczególnienie:	Chiny	Korea Pd.	Japonia	Filipiny	Reszta świata	Ogółem	Udział w %
Tankowce	7 613	11 370	4 764	0	617	24 365	23,9
Masowce	26 719	11 678	11 656	1 658	1 290	53 001	52,0
Kontenerowce i pasażerskie	4 291	11 794	2 921	3	2 418	21 427	21,0
Pozostałe	986	1 008	26	0	1 032	3 052	3,0
RAZEM	39 609	35 850	19 367	1 661	5 357	101 845	100,0
Udział procentowy	38,9%	35,2%	19,0%	1,6%	5,3%	100%	
2015							
Wyszczególnienie:	Chiny	Korea Pd.	Japonia	Filipiny	Reszta świata	Ogółem	Udział w %
Tankowce	2 872	4 781	892	0	425	8 970	14,0
Masowce	13 310	1 588	10 767	869	226	26 760	41,7
Drobnicowce	697	329	200	0	388	1 614	2,5
Kontenerowce	4 982	9 331	188	995	639	16 135	25,2
Gazowce	119	3 426	667	0	14	4 226	6,6
Chemikaliowce	150	185	193	0	116	644	1,0
Offshore	860	1 488	48	0	996	3 392	5,3
Promy i statki pasażerskie	103	6	28	0	790	927	1,4
Inne	47	838	392	0	193	1 470	2,3
Razem	23 140	21 972	13 375	1 864	3 787	64 137	100,0
Udział procentowy	36,1%	34,3%	20,9%	2,9%	5,9%	100	
2018							
Wyszczególnienie:	Chiny	Korea Pd.	Japonia	Filipiny	Reszta świata	Ogółem	Udział w %
Tankowce	4 505	6 046	2 614	288	865	14 524	25,0
Masowce	9 274	352	5 134	654	91	15 505	26,7
Drobnicowce	416	74	159	0	234	883	1,5
Kontenerowce	6 630	2 632	3 020	992	341	13 615	23,5
Gazowce	762	4 709	1 754	52	26	7 303	12,6
Chemikaliowce	466	274	648	0	64	1 452	2,5

2018							
Wyszczególnienie:	Chiny	Korea Pd.	Japonia	Filipiny	Reszta świata	Ogółem	Udział w %
Offshore	774	472	19	0	453	1 718	3,0
Promy i statki pasażerskie	162	51	72	2	1 574	1 861	3,2
Inne	270	24	816	0	76	1 186	2,1
Razem	23 259	14 634	14 236	1 988	3 724	57 841	100,0
Udział procentowy	40,2%	25,3%	24,6%	3,4%	6,4%	100	

Źródło: Review of Maritime Transport (2012), UNCTAD (2012), s.49; Review of Maritime Transport (2016); UNCTAD (2016), s. 46; Review of Maritime Transport (2019); UNCTAD (2019), s. 32.

Ostatnie kilka lat nie są pomyślne dla światowego przemysłu okrętowego. Na rynku frachtowym utrzymuje się nadwyżka mocy przewozowych, co ma ujemny wpływ na nowe zamówienia i produkcję statków na świecie. Jest to spowodowane dużą produkcją i wielkimi zakupami statków w poprzednich latach z jednej strony oraz osłabienia dynamiki światowego handlu morskiego z drugiej strony. W latach 2011–2018 liczony w GT tonaż budowanych statków zmniejszył się aż o 43%. Najbardziej zmniejszyła się produkcja masowców – spadek z 53 mln GT do 15,5 mln GT (o 71%), tankowców (o 41%), a tonaż oddanych do eksploatacji drobnicowców tylko w latach 2015–2018 zmniejszył się o 46%. Natomiast produkcja gazowców, chemikaliowców, promów pasażerskich i wycieczkowców istotnie się zwiększyła (zob. tabela 1).

W tabeli 2 przedstawiono największych producentów statków na świecie i ich udział w globalnej produkcji okrętowej w 2018 r. W 2018 roku na świecie było 330 aktywnych stocznii (spadek aż o 65% w stosunku do 2009 roku). W ostatnich dwóch latach aż 127 stoczniom nie udało się pozyskać ani jednego zamówienia na budowę statku. Tak duży spadek liczby stocznii wynika nie tylko z zamykania nierentownych stocznii, braku nowych zamówień na statki, ale też spowodowany jest postępującą koncentracją produkcji, czyli fuzjami i przejęciami w sektorze okrętowym. W latach 2009–2018 światowy portfel zamówień na nowe statki zmniejszył się o 62%. W samym 2018 roku zbudowano 2401 statków o łącznej pojemności 58,1 mln GT, ale stocznie pozyskały zamówienia tylko na 1401 statków o pojemności 51,8 GT. Niemal połowie stocznii na świecie kończą się zamówienia na budowę statków i jeżeli nie pozyskają one nowych zamówień, to będą musiały zaprzestać produkcji nowego taboru pływającego. Z brakiem nowych zamówień na statki i niską efektywnością produkcji szczególnie borykają się stocznie chińskie i koreańskie. Aby poprawić swoją sytuację finansową, zabiegają one o subwencje państwowe, ograniczają zatrudnienie i łączą się w większe jednostki produkcyjne¹.

¹ *Marinekommando. Jahresbericht 2019*, Hamburg 2019, s. 138.

Tabela 2: Najwięksi producenci statków w 2018 roku

Lp.	Kraj	Tys. GT	Udział w %
1	Chiny	22 840	39,3
2	Japonia	14 526	24,6
3	Korea Południowa	14 320	24,6
4	Filipiny	1 996	3,4
5	Wietnam	482	0,8
6	Włochy	477	0,8
7	Niemcy	463	0,8
8	Brazylia	394	0,7
9	Francja	361	0,6
10	Tajwan	333	0,6
22	Polska	57	0,1
	Świat	58 100	100,0

Źródło: VSM Jahresbericht (2019).

2. Zmiany strukturalne w niemieckim przemyśle stoczniowym

Niemiecki przemysł stoczniowy zaczął się intensywnie rozwijać w II połowie XIX wieku wraz z opanowaniem techniki spawania i rozpoczęciem budowy statków ze stali o napędzie parowym z zastosowaniem śruby okrętowej. Wtedy powstały duże stocznie, w których budowano już statki metodami przemysłowymi. Gwałtowna rozbudowa stoczni nastąpiła w okresie pierwszej i drugiej wojny światowej w związku z olbrzymimi zamówieniami ze strony marynarki wojennej. Po kapitulacji Niemiec, zgodnie z ustaleniami na konferencji w Poczdamie, alianci zabronili stoczniom niemieckim budować nowe statki. Pod pewnymi warunkami dopuszczalne były jedynie remonty taboru pływającego. Zakaz ten pozostawał w mocy przez ponad 10 lat, ale po wybuchu wojny koreańskiej obostrzenia te zostały znacznie złagodzone. Dwie następne dekady cechowały się dynamicznym rozwojem przemysłu stoczniowego w RFN, która stała się jednym z największych producentów statków na świecie. Przemysł stoczniowy odgrywał też dużą rolę w NRD. Powstały tam w miastach nadbałtyckich: Wismar, Rostock-Warnemünde i Stralsund duże stocznie, które w latach 1950–1989 wyprodukowały ponad 5 tys. różnych typów statków morskich i jednostek pływających dla żeglugi śródlądowej. Ponad 90% całej produkcji wyeksportowano do 45 krajów, z czego do ZSRR aż 3500 (Pennig et al. 2012).

W połowie lat 70 w przemyśle stoczniowym na świecie zaczął się głęboki kryzys w związku z problemami energetycznymi i recesją w globalnej gospodarce. Wobec nadprodukcji mocy przewozowych w transporcie morskim gwałtownie spadły zamówienia na nowe statki, ponadto na rynku pojawili nowi konkurenci: Japonia i Korea Południowa. Dzięki niższym niż w Europie i USA kosztom robocizny i olbrzymiemu wsparciu finansowemu swoich rządów, kraje te (później dołączyły do nich Chiny) zdominowały budowę statków na świecie. Do końca lat 80. XX wieku udział Japonii w globalnej produkcji okrętowej (liczonej w GT) wzrósł do 40,4%, a Korei Południowej do 23,4%². Natomiast w Niemczech, tak jak w innych krajach europejskich, przemysł stoczniowy zaczął tracić na znaczeniu. Jego udział w globalnej produkcji stoczniowej zmniejszył się z 3,2% w 1989 roku do 0,8% w 2018 roku. Nie był on w stanie konkurować na globalnym rynku okrętowym w zakresie seryjnej produkcji tankowców, masowców czy kontenerowców z krajami azjatyckimi o niskich kosztach pracy. Niemcy musiały więc gruntownie zrestrukturyzować swój przemysł stoczniowy i znaleźć dla siebie atrakcyjną niszę rynkową.

Proces restrukturyzacji przemysłu stoczniowego był długi i bolesny. Było to związane z zamykaniem części stoczni, łączeniem się w większe jednostki produkcyjne, gruntowną zmianą struktury produkcji i znaczną redukcją zatrudnienia w stoczniach. W 1997 roku zamknięto jedną z największych stoczni w Europie – Vulkan w Bremie, w której pracowało ponad 20 tys. osób. W 2009 działalność zakończyła stocznia w Bremerhaven. Wiele stoczni szukało ratunku w fuzjach i przejęciach. Procesy te pociągały za sobą redukcję zatrudnienia. O ile w 1990 roku w niemieckim przemyśle stoczniowym pracowało 59,3 tys. osób, to w 2000 roku zatrudnienie spadło do 20,7 tys., w 2010 roku w stoczniach pracowało 22,0 tys., a w 2018–19,5 tys. pracowników (Schiffbauumfrage, 2009; Ludwig et al. 2009; VSM Jahresbericht 2019).

Specjalizacją stoczni niemieckich stała się budowa drogich statków wycieczkowych (cruiserów), promów oraz luksusowych jachtów. Do bardzo zaawansowanych technologicznie statków należą wycieczkowce napędzane płynnym gazem. Jeden z takich statków już został oddany do użytku, a sześć kolejnych jest w budowie. W powyższych dziedzinach niemieccy producenci mają przewagę konkurencyjną nad azjatyckimi producentami, ale stopniowo ulega ona zmniejszeniu. W Niemczech buduje się też kontenerowce, masowce, holowniki, specjalne statki dla organów administracji, gazowce i inne specjalistyczne jednostki pływające. Niemieckie stocznie mają silną pozycję na światowym rynku jednostek pływających dla marynarki wojennej: łodzi podwodnych, fregat, korwet, trałowców i łodzi patrolowych. Produkcja ta stanowi 25% całej produkcji niemieckiego przemysłu okrętowego, z czego 70% sprzedaje się na rynkach zagranicznych, a 30% stanowi realizacja zamówień rządu federalnego.

² Obliczenia własne na podstawie danych OECD.

Po zjednoczeniu Niemiec gruntownej restrukturyzacji poddany został przemysł stoczniowy w nowych landach. Restrukturyzacja od samego początku oparta była na prywatyzacji, głównie z udziałem podmiotów z Niemiec Zachodnich. Nie wszystkie podjęte projekty prywatyzacyjne zakończyły się sukcesem, np. stocznia Bremer Vulkan, która przejęła MTV-Werft w Wismarze i Volkswerft w Stralsundzie, popadła w olbrzymie długi i ogłosiła upadłość.

Rząd niemiecki na mocy art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE)³ mógł udzielać przez pięć lat pomocy stoczniom w nowych landach, gdzie była ona niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec i z takiej pomocy część stoczni w dużym stopniu skorzystała. Stocznie na terenie b. NRD wielokrotnie zmieniały właściciela i nazwę. Po nieudanym przejściu stoczni w Wismarze, Rostocku i Stralsundzie przez Bremer Vulkan, znalazły się w obcych rękach koncernów skandynawskich (duński Maersk, norweski Kvaerner). W 2008 roku kupił je rosyjski oligarcha Witalij Juzufow, który zagwarantował utrzymanie ich mocy produkcyjnych. Gdy portfel zamówień tych stoczni zaczął się kurczyć, w związku z ograniczeniem zamówień rządu niemieckiego na produkcję wojskową i spadkiem zamówień dla floty rosyjskiej, wobec groźby bankructwa zostały one w 2016 roku sprzedane malezyjskiej spółce Genting, notowanej na giełdzie w Hongkongu. Wcześniej spółka ta przejęła 100% udziałów w stoczni Lloyd Werft w Bremerhaven. Nowy inwestor strategiczny w czterech stoczniach w Niemczech specjalizuje się w turystyce morskiej. Posiada on 18 dużych statków wycieczkowych i jest trzecim największym armatorem floty wycieczkowców na świecie. Jest też właścicielem marki Star Cruises. W związku z dużym zainteresowaniem rejsami wycieczkowymi na świecie, szczególnie w Chinach, należy oczekiwać, że nowy właściciel będzie zlecał stoczniom niemieckim budowę nowych i przebudowę posiadanych cruiserów.

Przemysł stoczniowy produkujący statki na potrzeby cywilne jest bardzo wrażliwy na zmiany koniunktury na rynkach światowych. Kryzys gospodarczy oznacza zmniejszenie aktywności gospodarczej przedsiębiorstw i tym samym redukcję przewozu towarów także drogą morską. Spada więc poziom wykorzystania możliwości przewozowych statków i pojawia się nadpodaż taboru pływającego. W tej sytuacji armatorzy nie tylko nie zamawiają w stoczniach nowych statków, ale starają się też wycofać już złożone zamówienia. Jednocześnie banki mając problemy z pozyskaniem kapitału na rynku finansowym, zaostrzają politykę kredytową, co boleśnie odczuwają też stocznie.

³ Art. 107 (2c) TFUE stwierdza „Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest (...) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem”.

Taka sytuacja wystąpiła w niemieckich stoczniach. Brak wystarczających środków finansowych po wybuchu w 2008 roku globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego utrudnił im budowę zamówionych już statków i doprowadził do utraty płynności finansowej wielu stocznii. Niekorzystnie na sytuację ekonomiczną przemysłu stoczniowego wpłynął też spadek cen. W mniejszym stopniu kryzys dotknął stocznie remontowe i wydziały produkcji wojskowej, realizujące zamówienia rządu niemieckiego.

Pierwsze objawy kryzysu w przemyśle stoczniowym Niemiec wystąpiły pod koniec 2008 roku, a jego eskalacja miała miejsce w 2009 roku, gdy drastycznie spadły zamówienia na nowe statki i anulowano część już złożonych zamówień. Sześć stocznii, m.in. stocznia WADAN w Rostoku i Wismarze oraz SSW Shipyard w Bremerhaven ogłosiło upadłość. Aby nie dopuścić do upadłości kolejnych stocznii i poprawić płynność zakładów dysponujących zamówieniami na statki, rząd federalny podjął decyzję o uruchomieniu przez bank państwowy KfW Bankengruppe specjalnej linii kredytowej i zwiększył limit gwarancji rządowych do sumy 300 mln euro na zaliczki dla stocznii wpłacane przez zagranicznych armatorów. Dzięki tym działaniom udało się uratować stocznie w Stralsundzie i Wolgast.

Pod wpływem globalnego kryzysu restrukturyzacja niemieckiego przemysłu stoczniowego uległa przyspieszeniu, czego wyrazem były liczne fuzje i przejęcia, pogłębianie się specjalizacji w zakresie budowy, przebudowy i remontów dużych wycieczkowców oraz budowy dużych jachtów i nowoczesnych jednostek pływających dla marynarki wojennej. Stocznie podjęły też produkcję wielkogabarytowych elementów do elektrowni wiatrowych oraz specjalistycznych jednostek pływających do stawiania na morzu i remontu tego rodzaju elektrowni. W 2012 roku dział produkcji cywilnej jednej z najstarszych i największych stocznii niemieckich Blohm+Voss w Hamburgu, specjalizujący się w produkcji luksusowych jachtów, remontach i modernizacji statków oraz budowie maszyn został sprzedany przez koncern maszynowy ThyssenKrupp brytyjskiemu funduszowi inwestycyjnemu Star Capital Partners.

Zaś w 2016 roku stocznia Blohm +Voss w Hamburgu została przejęta przez bremieńską firmę rodzinną Lürssen, która już posiadała stocznie w Bremie, Rendsburgu, Wilhelmshaven i Wolgast. W efekcie po wielu latach fragmentacji branży stoczniowej i sprzedaży stocznii podmiotom zagranicznym powstała silna grupa zatrudniająca około 3 tys. pracowników. Grupa Lürssen specjalizuje się w budowie dużych jachtów (zbudowała największy jacht na świecie „Azzan” o długości 180m, rozwijający prędkość 30 węzłów) oraz budowie i remontach okrętów wojennych. W 2018 roku uczestniczyła wraz z ThyssenKrupp w przetargu na budowę wielofunkcyjnego okrętu dla niemieckiej marynarki wojennej, ale zlecenie ostatecznie otrzymała holenderska stocznia Damen.

Według danych VSM z siedzibą w Hamburgu pod koniec 2018 roku w Niemczech istniało 40 stocznii budujących i remontujących jednostki pływające dla gospodarki cywil-

nej i marynarki wojennej, które zatrudniały 16,9 tys. osób. Największą grupą stoczniową jest Meyer Werft Gruppe (Papenburg), w której pracowało prawie 4 tys. osób. Specjalizuje się ona w budowie największych na świecie luksusowych wycieczkowców, promów, gazowców i statków badawczych. Dużymi grupami stocznioowymi są także: ThyssenKrupp Marine System – TKMS (Hamburg), Lürssen Gruppe Bremen, Genting Group (Wismar) i German Navel Yards (Kiel). Portfel zamówień (głównie pochodzących z zagranicy) obejmował 58 statków (bez okrętów wojennych) o wartości 20 mld euro.

Niemieckie stocznie dysponują największymi kompetencjami w zakresie budowy, przebudowy i remontu dużych wycieczkowców/cruiserów, budowy promów, gazowców i statków badawczych. Są też światowym liderem w zakresie wielu technologii stosowanych w światowym okrętownictwie. W 2018 roku niemieckie stocznie przekazały armatorom 12 statków oceanicznych o wartości 2,5 mld euro i pojemności 463 tys. GT, co zapewniło im drugie miejsce w Europie (tuż za Włochami) i siódme na świecie (VSM Jahresbericht, 2019).

Rząd niemiecki zgodnie z prawem unijnym, które zezwala poszczególnym państwom na udzielanie pomocy stoczniom w formie dotacji na rozwój innowacyjnych produktów i nowatorskich technologii, wspiera innowacyjne projekty w przemyśle stoczniowym. Dofinansowanie nie może przekraczać 20% kosztów kwalifikacyjnych prac badawczo – rozwojowych związanych z poszukiwaniem innowacyjnych produktów lub wprowadzaniem nowoczesnych technologii produkcji. Ponadto rząd i kraje związkowe w określonych sytuacjach udzielają stoczniom gwarancji zwrotu zaliczek armatorskich i gwarantują spłatę kredytów bankowych, np. wsparcie uzyskał realizowany przez Nordseewerke Emden projekt przejścia od produkcji statków do produkcji elementów do elektrowni wiatrowych (Ludwig, 2014).

Statki będą zawsze potrzebne, zatem zawsze niezbędny będzie przemysł stoczniowy. Jednakże przez wiele najbliższych lat na świecie utrzymywać się będzie nadwyżka mocy produkcyjnych w zakresie budowy statków, szczególnie kontenerowców, tankowców i masowców, co będzie prowadzić do zaostrzenia konkurencji na globalnym rynku tego rodzaju statków. Silnymi konkurentami dla niemieckich stocznii będą producenci azjatyccy, którzy zapewne wejdą także na rynki niszowe (budowa wycieczkowców i innych statków specjalistycznych). Natomiast pozytywne impulsy dla rozwoju przemysłu okrętowego w Niemczech wynikają z wysokich wymogów ekologicznych i standardów związanych z ochroną klimatu, np. dotyczących ograniczenia dopuszczalnej zawartości siarki w paliwie okrętowym. Niemcy są ważnym źródłem innowacji w przemyśle stoczniowym, które w pierwszej kolejności wykorzystywane są w krajowych stoczniach, dając im przewagę nad mniej zaawansowanymi konkurentami azjatyckimi.

3. Restrukturyzacja polskiego przemysłu okrętowego

Polski przemysł okrętowy nie ma tak długiej historii jak niemiecki, gdyż dopiero po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 roku, rozpoczęto budowę przemysłu stoczniowego. Pierwszy statek pełnomorski po odzyskaniu niepodległości miał być zwodowany we wrześniu 1939 roku, ale z powodu wybuchu wojny do tego nie doszło. W okresie dominacji w Polsce gospodarki centralnie sterowanej przemysł stoczniowy jako ważne źródło dewiz był dla rządzących „oczkiem w głowie”. Szybko odbudowano ze zniszczeń wojennych, a następnie dzięki nowym inwestycjom poszerzono potencjał produkcyjny stoczni w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie. Stocznie i zakłady kooperacyjne stały się największym źródłem zatrudnienia w Polsce północnej (Dajczak, 2008). Produkowano na dużą skalę masowce, drobnicowce i statki rybackie. Większość statków eksportowano do ZSRR i pozostałych państw Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej w oparciu o plany wieloletnie. Ceny statków kierowanych na te rynki były ustalane administracyjnie i rozliczane w niewymienialnym rublu transferowym.

Transformacja systemowa w Polsce, zapoczątkowana w 1989 roku, nie wpłynęła pozytywnie na przemysł stoczniowy. Polskie stocznie, podobnie jak niemieckie, zostały poddane silnej konkurencji, często nieuczciwej, ze strony stoczni z Dalekiego Wschodu, której nie były w stanie stawić czoła. Po utracie zamówień z krajów socjalistycznych i subsydiów państwowych zostały dotknięte poważnym kryzysem związanym ze spadkiem produkcji. Stocznie bowiem pozostały ze statkami w budowie i już zbudowanymi, których armatorzy zostali zlikwidowani lub nie mieli pieniędzy na ich wykup. W związku z dużym zadłużeniem stoczni, niepomyślnymi perspektywami rozwoju i bardzo wysokim oprocentowaniem kredytów pojawiły się trudności z finansowaniem ich dalszego funkcjonowania. Mimo trudnej sytuacji ekonomicznej trzy największe stocznie w okresie PRL-u: Stocznia Gdańsk, Stocznia Gdynia i Stocznia Szczecin do 2008 roku budowały statki, ale było to możliwe w dużym stopniu dzięki subwencjom rządowym. Jednakże w 2008 roku Komisja Europejska nakazała Stoczni Gdynia i Stoczni Szczecin zwrócić otrzymaną pomoc publiczną, co przyspieszyło ich likwidację. Ich majątek przejęły stocznie prywatne i stocznie państwowe (Crist, Nauta).

Najszybciej kryzys przezwyciężyła Gdańska Stocznia Remontowa. W 2001 roku została sprywatyzowana przez polską grupę menedżerską i pracowników stoczni z większościowym udziałem dyrektora Piotra Soyki. Przeszła gruntowną restrukturyzację, stając się bardzo nowoczesną stocznia. W 2009 roku z powodu dużych strat na opcjach walutowych była o krok od bankructwa, ale szybko udało się jej pokonać trudności finansowe. Dzisiaj wraz z wieloma kooperantami tworzy silną grupę „Remontowa”, która nie tylko remontuje statki, ale też buduje nowe specjalistyczne jednostki pływające: promy

pasażerskie, gazowce, statki hydrograficzne, jednostki do obsługi platform wiertniczych i inne, uzyskując dobre wyniki finansowe. Sprzedaż całej grupy szacowana jest rocznie w miliardach złotych, a zatrudnienie przekracza 8 tys. osób.

Stocznia Gdańska, słynna kolebka Solidarności, w 1990 roku została przekształcona w spółkę akcyjną, w której 61% udziału miał Skarb Państwa, a 39% jej pracownicy. W 1996 roku, z powodu narastającego zadłużenia i niewypłacalności wobec kontrahentów, ogłoszono jej upadłość, ale nie zaprzestała produkcji. Od 2008 roku jej większościowym akcjonariuszem był ukraiński oligarcha Siergiej Taruta, a niecałe 20% akcji należą do kontrolowanej przez rząd Agencji Rozwoju Przemysłu. Stocznia została znacznie zmodernizowana i dzięki wsparciu głównego inwestora przetrwała globalny kryzys finansowy i kryzys w branży okrętowej (Polski przemysł okrętowy, 2018).

W lipcu 2018 r. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. odkupiła 81,05% akcji Stoczni Gdańsk S.A. oraz 50% udziałów GSG Towers Sp. z o.o. od firmy Gdańsk Shipyard Group Sp. z o.o., kontrolowanej przez Serhija Tarutę. Tym samym od 19 lipca 2018 r. stuprocentowym właścicielem Stoczni Gdańsk i GSG Towers są spółki z grupy ARP (<https://www.arp.pl/>).

Po 1990 roku znacznemu pogorszeniu uległa kondycja finansowa Stoczni Gdynia SA, najnowocześniejszej polskiej stoczni. Wpłynęły na to następujące czynniki: niekorzystne relacje kursowe dolara do złotego, obniżenie cen statków na rynku światowym, podjęcie się budowy skomplikowanych technologicznie prototypów statków, brak możliwości uzyskania kredytów bankowych, niekorzystne warunki uzyskania gwarancji rządowych i inne. Kłopoty finansowe stoczni, które pogłębiały się z roku na rok, uniemożliwiły jej prywatyzację. Konieczność zwrotu otrzymanej od 2004 roku pomocy publicznej przyspieszyło jej upadłość, co nastąpiło w 2009 roku (Graban, 2009).

Podobny był los Stoczni Szczecin. W 1991 roku została ona przekształcona w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a rok później rozpoczęła sądowe postępowanie układowe z wierzycielami. W kolejnych latach na bazie jej majątku powstawały nowe spółki. Na przykład w 2002 roku utworzono spółkę Stocznia Szczecińska Nowa, która jednak w 2009 roku została zlikwidowana przez całkowitą sprzedaż majątku i zwolnienie wszystkich pracowników.

W Polsce równoległe z udaną i nieudaną restrukturyzacją starych stoczni powstawały nowe stocznie prywatne. Do największych prywatnych stoczni należy Crist SA, która została utworzona przez dwóch polskich inżynierów: Ireneusza Ćwirko i Krzysztofa Kulczyckiego. W 2010 roku spółka nabyła nieruchomości od Stoczni Gdynia: suchy dok, największą w Polsce suwnicę i tereny do prefabrykacji kadłubów. W 2013 roku przez podwyższenie kapitału do Crist SA weszła państwowa Agencja Rozwoju Przemysłu, mająca w niej dzisiaj 35% udziałów. Obecnie stocznia ta należy do czołowych producentów urządzeń hydrotechnicznych oraz obiektów pływających dla największych światowych odbiorców. Buduje ona promy i specjalistyczne statki, np. do transportu ryb

oraz konstrukcje do obsługi farm wiatrowych, platform wiertniczych i innych instalacji przemysłu morskiego. W stoczni Crist SA pracuje około 1500 osób.

Oprócz holdingu „Remontowa” i stoczni Crist do stosunkowo dużych podmiotów w polskim przemyśle stoczniowym należą też: Morska Stocznia Remontowa „Gryfia” mająca zakłady w Szczecinie i Świnoujściu oraz Stocznia Remontowa Nauta, która remontuje statki, buduje kadłuby i różne jednostki pływające w Gdyni i Gdańsku. Według danych statystycznych na koniec 2016 roku w Polsce liczba wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i remontem statków oraz łodzi wynosiła 6702. Pracowało w nich 32,6 osób, które wygenerowały przychody ze sprzedaży w wysokości 10,7 mld zł. Zyski całego sektora stoczniowego wynosiły 317 mln zł, część przedsiębiorstw odnotowała straty – łącznie na kwotę 81 mln zł (Polski sektor stoczniowy, 2018)

W Polsce po 1990 roku produkcja przemysłu stoczniowego pod względem ilościowym znacznie się skurczyła. O ile w 1990 roku oddano do użytku 35 statków o łącznej pojemności 140 tys. GT, to w 2017 roku tylko 12 statków o pojemności 70 tys. GT. Natomiast pozytywnym zjawiskiem jest wzrost sprzedaży branży stoczniowej z 6,4 mld zł w 2010 roku do 10,5 mld zł w 2017 roku (zob. tabela 3)

Tabela 3: Polski przemysł okrętowy w latach 2010–2017

Rok	Liczba zbudowanych statków	Pojemność (tys. GT)	Zatrudnienie (tys. osób)	Przychody ze sprzedaży i remontu statków (mld zł)
2010	24	39	28,3	6,4
2011	14	72	29,6	7,8
2012	15	85	30,7	8,3
2013	12	35	31,5	8,9
2014	8	26	32,3	9,5
2015	7	19	29,9	10,3
2016	12	39	32,6	10,5
2017	12	17	34,7	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Redukcja produkcji statków związana jest ze zmianami własnościowymi i strukturalnymi, wpływającymi na specjalizację części stoczni w wyspecjalizowanych jednostkach pływających, kadłubach i innych elementach statków oraz luksusowych jachtach motorowych. Cały czas zwiększa się także jakość produkowanych statków i polskie stocznie znane są z produkcji wysoce wyspecjalizowanych jednostek np. statków do obsługi platform wiertniczych lub dostosowanych do pływania w warunkach arktycznych.

Jakość jest obecnie warunkiem kluczowym w produkcji nowoczesnych jednostek morskich, co wymownie wypowiedział prezes jednej z polskich dużych stoczni: „czasy, kiedy polskie stocznie budowały tanio i dużo – minęły bezpowrotnie; teraz budujemy dużo – chociaż jest to mniej niż kiedyś – ale jakość tego produktu jest zupełnie inna” (Adamski, 2006).

4. Porównanie zmian strukturalnych w polskim i niemieckim przemyśle stoczniowym

W ostatnich trzech dekadach przemysł stoczniowy zarówno w Niemczech, jak i w Polsce ulegał silnym przeobrażeniom ilościowym i jakościowym. Funkcjonowanie stoczni w obu krajach było utrudnione z powodu utrzymujących się w światowym transporcie morskim nadwyżek zdolności przewozowych nad potrzebami, co spowodowało ograniczenie popytu na nowe statki. Możliwości sprzedaży statków przez polskie i niemieckie stocznie pogarszała agresywna polityka sprzedaży statków ze strony stoczni z Dalekiego Wschodu, które dzięki subwencjom rządowym mogły oferować je po niższych cenach w porównaniu z cenami stoczni europejskich. Słabsza konkurencja ze strony krajów azjatyckich istniała w segmencie remontu i przebudowy statków, co z powodzeniem wykorzystywały polskie i niemieckie stocznie remontowe. Stocznie w obu krajach wchodziły też na rynki niszowe obejmujące m.in. budowę statków badawczych i taboru do stawiania na morzu oraz serwisowania elektrowni wiatrowych. Niemieckie stocznie z dużym powodzeniem podjęły budowę i przebudowę wielkich, luksusowych statków wycieczkowych oraz dużych promów pasażerskich. Polskie stocznie ze względu na znacznie mniejszy potencjał produkcyjny mogły jedynie budować małe promy.

Polski przemysł stoczniowy, w przeciwieństwie do niemieckiego przemysłu okrętowego, ciągle jeszcze w znacznym stopniu jest w rękach państwa, tzn. jego prywatyzacja nie została doprowadzona, jak w nowych landach niemieckich, do pomyślnego końca. Inna jest też rola kapitału zagranicznego w polskich i niemieckich stoczniach. Zainteresowanie kapitału zagranicznego w polskim przemyśle stoczniowym jest znacznie mniejsze niż w niemieckim.

W naszym przemyśle stoczniowym jest zbyt wiele małych i przez to za słabych stoczni, by mogły one konkurować na globalnym rynku z silnymi stoczniami zagranicznymi. Natomiast w Niemczech postępuje już proces przewyższania fragmentacji w sektorze stoczniowym przez konsolidację, czego wyrazem są fuzje i przejęcia stoczni.

Polskie stocznie są w znacznie gorszej sytuacji niż stocznie niemieckie w zakresie finansowania i uzyskiwania gwarancji kredytowych ze strony państwa. Polska nie dysponuje tak silnym bankiem rozwojowym jak Niemcy mające silną Grupę KfW, ponieważ

polski Bank Rozwoju jest jedynie namiastką dużego banku rozwojowego. Polskim stoczniom jest też znacznie trudniej niż niemieckim uzyskać kredyt w banku komercyjnym. Ze względu na skromne środki finansowe, jakie rząd RP może przeznaczyć na subwencjonowanie innowacji, co jest dozwolone w prawie unijnym, polskie stocznie nie mogą też liczyć na tak duże wsparcie projektów inwestycyjnych, jak jest to możliwe w Niemczech.

Wspólną cechą polskiego i niemieckiego przemysłu stoczniowego jest wychodzenie z poza produkcją stricte stoczniową, przede wszystkim podejmowanie produkcji elementów do elektrowni wiatrowych.

5. Wnioski dla polskiego przemysłu stoczniowego z restrukturyzacji niemieckiego przemysłu okrętowego

- Przykład niemieckiego przemysłu okrętowego pokazuje, że prywatne stocznie budujące statki dla marynarki handlowej lepiej sobie radzą na współczesnym rynku produkcji okrętowej niż stocznie kontrolowane przez kapitał państwowy, a zatem należy w dalszej perspektywie sprywatyzować polskie stocznie pozostające jeszcze w rękach państwa.
- Potrzebne są działania promocyjne w celu przyciągnięcia do polskich stocznii więcej kapitału zagranicznego, jak to ma miejsce w przypadku stocznii niemieckich.
- Współczesny przemysł stoczniowy, jak dowodzą sukcesy niemieckiego przemysłu okrętowego, potrzebuje silnego zaplecza badawczo-rozwojowego. Silne centra badawczo-rozwojowe dla tego przemysłu, przy wydatnym wsparciu środków unijnych i pieniędzy z budżetu państwa należałoby stworzyć także w Polsce.
- Potrzebna jest na wzór niemiecki silniejsza specjalizacja polskiego przemysłu stoczniowego w produkcji specjalistycznego taboru pływającego, którego budowa wymaga wysoko wykwalifikowanej kadry i wykorzystania rozwiązań innowacyjnych, zapewniających przewagę nad stoczniami azjatyckimi bazującymi na niskich płacach.
- W Polsce potrzebny jest silny bank rozwojowy podobny do niemieckiej Grupy KfW, zdolny do finansowania budowy i zakupu statków.
- Sukcesy niemieckich stocznii w produkcji pozaokrętowej, jak np. podejmowanie budowy elementów do elektrowni wiatrowych, powinny jeszcze bardziej zachęcać polskie stocznie do wychodzenia poza produkcję stricte stoczniową.
- W polskim przemyśle stoczniowym potrzebne jest wzmocnienie współpracy z przedsiębiorstwami zagranicznymi budującymi wyposażenie okrętowe, jak ma to miejsce w stoczniach niemieckich, które w dużym stopniu współpracują z innymi podmiotami w ramach podziału łańcucha wartości.

Wykaz źródeł

- Adamski, D. (2006): *Czas na dobrą zmianę w przemyśle stoczniowym*, Komunikat Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- Graban, M. (2009): „Czy gospodarka morska ma jeszcze znaczenie?: przeobrażenia struktury gospodarczej Gdyni”, Zeszyty Gdyni, nr 4.
http://www.iaw.uni-bremen.de/downloads/Schiffbauumfrage_2009_Praesentation.pdf.
- Dajczak, K. (2008): „Przemysł stoczniowy w Polsce i na świecie”, Prace Komisji Geografii i Przemysłu, Nr 10.
- Ludwig, T. (2014): *Die Schiffbauindustrie in Norddeutschland, Branchenstudie im Rahmen des Projektes „Struktureller Wandel und nachhaltige Modernisierung – Perspektiven der Industriepolitik in Norddeutschland“*, Agentur für Struktur und Personalentwicklung GmbH.
- Ludwig T., Tholen J., Kühn M. (2009): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau, Ergebnisse der 18. Betriebsrätebefragung im September 2009, Bremen 2009.
- Marinekommando Jahresbericht 2019, Hamburg 2019.
- Pennig L., Uhlenbrock K., Hebold W. (2012): Infoblatt Werften in der DDR, https://www.klett.de/sixcms/detail.php?template=terrasse_artikel_layout_pdf&art_id=1044359
- Polski przemysł okrętowy: od rudowęglowców po jachty (2018), Rzeczpospolita, 12.11. Schiffbauumfrage 2009(2009):Universität Bremen/JAW – IG Metall Bezirk Küste, Bremen.
- Polski sektor stoczniowy, stan obecny, perspektywy, zagrożenia (2018): Instytut Wschodni, Warszawa.
- Review of Maritime Transport 2012, UNCTAD, Geneva 2012.
- Review of Maritime Transport 2016, UNCTAD, Geneva 2016.
- Review of Maritime Transport 2019, UNCTAD, Geneva 2019.
- VSM Jahresbericht 2018/2019(2019), Verband für Schiffbau und Meerestechnik, https://www.vsm.de/sites/default/files/dokumente/fd4a264f7e6ee2a819373cb50828bc03/vsm_jahresbericht_2019_web.pdf

