

10 Jahre Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa – Ergebnisse und Aufgaben

Parlamentarische Demokratie und Interessenpolitik

Im politischen System scheint der Systemwandel relativ weit fortgeschritten zu sein. Parlamentarische Demokratie beinhaltet jedenfalls die Möglichkeit eines friedlichen Machtwechsels zwischen konkurrierenden Parteien. Daß ihr politisches System in diesem Sinne funktioniert, haben unsere Nachbarländer sogar unerwartet häufig praktisch unter Beweis gestellt (Polen auch hinsichtlich der Staatspräsidenten). Es zeigt sich hier eine – hoffentlich nicht verfrühte – Parallele zu den westlichen Demokratien. In diesen lösen sich die traditionell politischen Lager bzw. Milieus langsam auf, die Stimmenanteile bei Wahlen schwanken unvergleichlich mehr als früher, und bei häufig enttäuschten Wählererwartungen ist das Votum oft mehr eines gegen die Regierenden als eines für die zur Regierung gelangende Opposition, so daß es kurzfristig zu beachtlichen Pendelschwüngen kommt (Bsp. Frankreich, jüngst Deutschland). Dies dürfte auch die realistischere Interpretation der häufigen Machtwechsel in den Transformationsländern sein. Die Frage ist allerdings, ob dies den noch wenig gefestigten Strukturen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterbaus auf Dauer gut bekommt, sodaß insgesamt eine nachhaltige Konsolidierung erreicht werden kann. Für die derzeitigen EU-Beitrittskandidaten stehen die Chancen dafür nicht schlecht. Ernsthafte Zweifel und Besorgnisse sind aber angebracht, je weiter man nach Osten blickt.

In der Interessenpolitik ist bis heute überall der Staat der zentralen Gegenspieler der Gewerkschaften, was angesichts des Umstandes, daß ein privater Unternehmenssektor nach 1989 von Null aufgebaut werden mußte, wohl kaum anders sein kann. Allerdings hat dies eine ungesunde Politisierung der Einkommenspolitik zur Folge, die in einer Marktwirtschaft unabhängig von staatlichen Eingriffen zwischen Kollektivvertragspartnern, auf betrieblicher und individueller Basis geregelt werden. Dadurch wird andererseits die staatliche Politikebene von den einkommenspolitischen Interessengegensätzen und Konflikten entlastet und von einer Quelle der Instabilität befreit. In dieser Hinsicht ist der Transformationsprozeß bei weitem noch nicht abgeschlossen. Die Festigung der Verbändestrukturen – vor allem auf der Unternehmerseite – wird noch Zeit brauchen, ebenso die Entwicklung der verschiedenen Ebenen der Einkommenspolitik und ihrer Koordination. Beides ist längerfristig von entscheidender Bedeutung für ein inflationsfreies Wachstum, von dem die Transformationsländer noch weit entfernt sind.

Ökonomische Transformation: Defizite und Erfolge

In wirtschaftlicher Hinsicht ist nach zehn Jahren Transformation die Erkenntnis, daß der Weg zu echter Marktwirtschaft und Prosperität länger dauert als anfänglich von den mei-

sten Ökonomen und Politikern angenommen wurde. In den Ländern mit der relativ günstigsten Entwicklung liegt nur in Polen das BIP über dem Niveau von 1989 (um ca. 15%), in Ungarn, in der Tschechischen Republik, in der Slowakei und in Slowenien noch immer unter oder gerade auf dem Niveau von 1989, gar nicht zu reden von den anderen osteuropäischen Ländern. Man muß einräumen, daß die Zahlen für 1989 und 1998 nicht ohne weiteres vergleichbar sind, da qualitative Verbesserungen durch die Marktorientierung nicht ausreichend berücksichtigt sind, aber die ersten Phase der Transformation war jedenfalls viel härter als erwartet.

Die quantitative Stagnation in den ersten 10 Jahren ist vor allem eine Folge des Umstandes, daß der alte, überkommene Produktionsapparat nur zu einem geringen Teil für marktwirtschaftliche Strukturen tauglich war und daher die Transformation sich in hohem Maß als Neuaufbau, d. h. durch Etablierung neuer privater Unternehmungen bei gleichzeitiger Stilllegung eines beträchtlichen Teils der alten Produktionseinheiten, die eben nicht in echte Unternehmungen im marktwirtschaftlichen Sinn umstrukturierbar waren. Daß dieser Austauschprozeß noch längere Zeit nicht an seinem Ende angelangt sein dürfte, wird am nur langsamen Vorankommen der Privatisierung deutlich. Nach einer Schätzung des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche* ist nur in Ungarn mehr als die Hälfte des Unternehmenskapitals in privater Hand, und dies dadurch, daß Ungarn als einziges Land Transformations- und genügend Auslandsinvestitionen zu attrahieren in der Lage war. Überall sonst ist der direkte oder indirekte Staatsbesitz die dominierende Eigentumsform, die sich teilweise hinter vom Staat bzw. von staatlichen Banken kontrollierten „Fonds“ verbirgt. In Tschechien, das sich seines hohen privaten Anteils nicht genug rühmen konnte, ist gerade im letzten Jahr die Scheinhaftigkeit eines großen Teils der Privatisierung offenkundig geworden. Auch wenn dieser staatlich kontrollierte Sektor einen schmerzhaften Schrumpfungsprozeß bereits durchgemacht hat, dürften noch erhebliche Strukturbereinigungen bevorstehen. Dies schreckt wiederum viele ausländische Investoren als Käufer ab, da sie die politischen und sozialen Risiken von Schließungen und Entlassungen nicht auf sich nehmen wollen.

Trotz dieser ungelösten Probleme ist das Gesamtausmaß der in den letzten 10 Jahren erfolgten Umstrukturierungen beachtlich und muß als Erfolg gewertet werden. An erster Stelle zu nennen ist die Reorientierung des Außenhandels nach westlichen Märkten, was ohne eine völlige geänderte Warenstruktur der Exporte und Importe nicht möglich gewesen wäre. Weiters ist die Neubildung und Entwicklung eines klein- und mittelbetrieblichen Sektors von privaten Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmungen bereits sehr weit fortgeschritten. Die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen haben sich den Erfordernissen einer Marktwirtschaft angepaßt, auch wenn dieser Prozeß naturgemäß nur langsam vor sich gehen kann. Diese und andere Strukturveränderungen haben wichtige Grundlagen dafür geschaffen, daß sich ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum entwickeln kann, welches die unabdingbare Voraussetzung dafür ist, daß die quantitativ im Vergleich zu 1989 unverändert hohe Kluft im BIP pro Kopf (Wohnstandsniveau) merklich

* Gábor Hunya, Recent Developments of FDI and Privatization, in Monthly Report des WIIW Nr. 5/1998

reduziert werden kann. Ein BIP-Wachstum von 4 bis 5% im mittelfristigen Durchschnitt wäre dazu jedenfalls notwendig. Daß es etliche Jahrzehnte dauern wird, um diesen Abstand zu Österreich wenigstens zu halbieren, zeigen einfache Simulationsrechnungen. Eine solche optimistische Sichtweise bezieht sich nur auf die EU-Beitrittskandidatenländer (und die Slowakei, die hoffentlich bald dazu gehören wird) – weiter östlich in die Lage weit weniger hoffnungsvoll.

Monetäre Stabilisierung

Wie der jüngste Rückschlag in Tschechien und in der Slowakei und auch die jüngste Rücknahme der Prognosen für Polen zeigen, kann nicht ohne weiteres mit einem kontinuierlich hohen Wirtschaftswachstum gerechnet werden. Die in den Ländern selbst vorhandenen Gefahren für das Wachstum dürften in Zukunft vor allem vom monetären Bereich ausgehen. Auch nach 10 Jahren ist es nicht gelungen, die Inflation auf ein unproblematisches Ausmaß zu reduzieren, das nach den Erfahrungen der westlichen Länder in der Zeit des raschen Wirtschaftswachstum in der 50er und 60er Jahren in mittelfristigen Durchschnitt etwa bei 3% liegen dürfte. Die eher zu optimistischen Prognosen geben die Inflation für Ungarn, Polen, Slowakei und Slowenien für 1999 mit 10% an, für Tschechien mit 5%. Solange die Inflation nicht unter Kontrolle gebracht werden kann, wird eine Stabilisierung der Geld- und Finanzmärkte nicht gelingen, Zinssätze unberechenbar und Bankfinanzierung von Unternehmungen für beide Seiten mit hohem Risiko behaftet bleiben. Auch bergen unzureichend konsolidierte Bilanzen von Banken und einzelnen traditionell-staatlichen Großunternehmungen immer noch erhebliche Risiken für die Staatsfinanzen in sich.

Die Integration der Transformationsländer in der europäische Wirtschaft macht sie naturgemäß auch anfälliger für Fluktuationen der internationalen Konjunktur, bzw. der internationalen Güter- und Finanzmärkte.

Die wichtigste wirtschaftspolitische „Hausaufgabe“ der Transformationsländer dürfte in nächster Zeit die monetäre Stabilisierung sein, wobei die Kunst darin bestehen wird, diese ohne brutale Restriktion zu erreichen, damit der Wachstumsprozeß nicht abgewürgt wird. Auf diese Weise wäre das stärkste Risiko für eine nachhaltige, kontinuierliche Aufwärtsentwicklung beseitigt. Ein solches Wachstum erfordert eine entsprechend hohe Investitionsquote, die aus der heimischen Ersparnisbildung nicht finanzierbar sein wird. Daher werden sich die Länder bemühen müssen, für ausländische Direktinvestitionen attraktiv zu sein bzw. zu bleiben.

Ein hohes Volumen an ausländischen Direktinvestitionen ist das beste Mittel, um den Ersatz von alten, nicht wettbewerbsfähigen Produktionsbereichen durch moderne Neugründungen weiter voranschreiten zu lassen.

EU-Reife und EU-Beitritt

Ein ernstes Problem im Hinblick auf den angestrebten EU-Beitritt ist die Preisstruktur, welche durch die extreme Niedrigbewertung der MOEL-Währungen entstanden ist. Die Werte für das BIP pro Kopf zu Wechselkursen erreichen im günstigsten Fall (Slowenien) nur etwa 65% der Werte zu Kaufkraftparitäten, für Tschechien nicht einmal 40%. Auch wenn die Beitrittskandidatenländer nicht sofort der Währungsunion beitreten, so würde ein EU-Beitritt überall einen gewaltigen Preisschub auslösen. Die ohnehin niedrigen Nominallöhne müßten folgen, mit der Folge eines Wegbrechens größerer Teile der auf den Heimmarkt orientierten Industrien. Wenn diese Konsequenz vermieden werden soll, ist eine beträchtliche Anpassung der Preisstrukturen vor einem EU-Beitritt notwendig. Die EU-Mittel, welche den MOEL schon vor einem Beitritt zufließen werden, sollten umfassender als in der Vergangenheit der Förderung des Strukturwandels zum Ziel haben. Auch der Abbau des Energie- und Umwelt-„Dumpings“ muß beschleunigt werden. Eine Umsetzung der EU-Umweltstandards in der MOEL würde kurzfristig allerdings zu finanziell völlig untragbaren Belastungen führen. Angesichts solcher hohen Anpassungserfordernisse sollten sich die Beitrittskandidaten überlegen, ob sie innerhalb weniger Jahre wirklich in den EU-Binnenmarkt mit seinen für sie ungewohnt rauhen Wettbewerbsklima eintreten wollen.

Andererseits ist es für einen nachhaltigen wirtschaftlichen Aufholprozeß der MOEL wichtig, daß über die EU-Beitrittsperspektiven möglichst wenig Unsicherheit besteht. Dazu müssen sich die MOEL über die von ihnen gewünschten Derogationen vom Aquis ebenso klar werden wie darüber, daß aus der Sicht v. a. der unmittelbar angrenzenden EU-Länder Übergangsregelungen für die Arbeitskräftefreizügigkeit und für die Dienstleistungsfreiheit erforderlich sind.

Alles in allem scheint die EU-Reife für die jetzigen Beitrittskandidaten (plus Slowakei) nicht eine Frage des Ob, sondern nur eine Frage des Wann zu sein. Die Schwierigkeiten eines Beitritts werden zwar meist erheblich unterschätzt, aber ein Beitritt ist jedenfalls in absehbarer Zeit realisierbar. Für die weiter östlich gelegenen Länder liegt die EU-Reife in weiter Ferne, und die verschiedenen Transformationsstrategien haben dort alle mehr oder weniger versagt. Es wird großer Anstrengungen von allen Seiten bedürfen, um im 21. Jahrhundert ein „Lateinamerika vor unserer Haustür“ zu verhindern.

Günther Chaloupek