ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hölscher, Jens; Zweynert, Joachim; Wagener, Hans-Jürgen; Jacobs, Jörg; Hishow, Ognian H.

Article — Published Version

Ehemalige Ostblockstaaten: Transformation gelungen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hölscher, Jens; Zweynert, Joachim; Wagener, Hans-Jürgen; Jacobs, Jörg; Hishow, Ognian H. (2009) : Ehemalige Ostblockstaaten: Transformation gelungen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 5, pp. 287-305, https://doi.org/10.1007/s10273-009-0927-6

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/65540

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-009-0927-6

Ehemalige Ostblockstaaten: Transformation gelungen?

Knapp 20 Jahre nach dem Systemwechsel und fünf Jahre nach dem Beitritt der ersten acht mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union werden die ehemaligen Ostblockstaaten in ihrem wirtschaftlichen Aufschwung durch die globale Finanzkrise aufgehalten. Wie haben sich die Transformationsländer in den letzten 20 Jahren entwickelt? Wie stabil sind ihre politischen und ökonomischen Systeme?

Jens Hölscher*

20 Jahre Wirtschaftstransformation – Fortschritte und Fehlschläge

Eine Bestandsaufnahme von 20 Jahren Wirtschaftstransformation im ehemaligen Ostblock inmitten der Weltwirtschaftskrise stellt eine besondere Herausforderung dar, weil Effekte der globalen Krise von den Wirkungen des Transformationsprozesses eo ipso unterschieden werden müssen. Andererseits wird die Aufgabe dadurch vereinfacht, dass in der Krise strukturelle Stärken und Schwächen in den Transformationsländern klarer zutage treten. Die Stimmung in der Region ist insgesamt schlecht, und die anfangs euphorischen Erwartungen in der Bevölkerung im Hinblick auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage sind bitter enttäuscht worden. Jedoch gibt es Unterschiede. Im Rückblick lassen sich Unterschiede in den Ergebnissen der Transformation auf die Umsetzung wirtschaftspolitischer Konzepte in den jeweiligen Ländern zurückführen.

Konzepte der Wirtschaftstransformation

Das zunächst vorherrschende Konzept zur Transformation von Planwirtschaften zu Marktwirtschaften war simpel. Der nach dem Sitz der meisten seiner Protagonisten benannte „Washington Consensus“ bezeichnete als die Ecksteine erfolgreicher Transformation:

- Privatisierung,
- Liberalisierung,
- Stabilisierung.

Vor allem sollte alles schnell gehen: „The need to accelerate privatization is the paramount economic policy issue facing Eastern Europe.“[1] Dieses Konzept ist als sogenannte „Schocktherapie“ in die Geschichte der Transformation eingegangen. Die Erwartung bestand darin, dass erfolgreiche Transformation dem Verlauf einer stilisierten J-Kurve folgen würde. Nach einer anfänglichen Transformationsrezession, von Dahrendorf (1990) auch „Tal der Tränen“[2] genannt, sollte eine schwungvolle Aufwärtsentwicklung der Pro-Kopf-Einkommen einsetzen. In der Realität findet sich allerdings keine J-Kurve der Tansformation und das Tal der Tränen dauert in einigen Transformationsländern noch an.

Im Schaubild 1 (S. 289) wird das Einkommen in der Stunde Null (1989) mit 100 indexiert und im Verlauf der ersten zehn Jahre zeigt sich ein Anstieg des Bruttosozialprodukts in Polen als der am schnellsten wachsenden Transformationswirtschaft von 30%, was jedoch weit hinter den Erwartungen zurücklag. In Russland hat sich das Pro-Kopf-Einkommen nahezu halbiert. Dies ging dort mit einer rasant steigenden Ungleichheit der Einkommen einher.[3]

* Der Beitrag basiert auf Keynote Vorträgen am EU Institute of Japan, Hitotsubashi University, Tokyo und am Institute of Economic Research, Kyoto University (KIER) im Februar 2009.

[1] J. Sachs: What is to be done?, in: Economist vom 13. Januar 1990, S. 19-24.

[2] Im Gegensatz zum Washington Consensus sprach Dahrendorf jedoch von einem Tal der Tränen, das länger dauern würde als eine gewöhnliche Legislaturperiode. Wiederabgedruckt in: Ralf Dahrendorf: Der Wiederbeginn der Geschichte: vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak, Reden und Aufsätze, München 2004.

[3] Vgl. J. Hölscher: Income Distribution and Convergence in the Transition Process – A Cross Country Comparison, in: Comparative Economic Studies, Vol. 48, Nr. 2, 2006, S. 302-325.

Bei diesen Resultaten stieg die Unzufriedenheit mit dem „Washington Consensus“-Konzept.[4] Es gab jedoch schon zu Beginn der Transformation Alternativkonzepte, die einen evolutorisch-institutionellen Ansatz vertraten. Hier steht die Bildung von Institutionen im Transformationsprozess im Vordergrund, welche naturgemäß Zeit in Anspruch nimmt. Auch wird die Herausbildung eines funktionierenden Geld- und Finanzsystems als zentral für das Gelingen der Transformation angesehen.[5] In der Realität der Transformation sind Mischformen beider Konzepte umgesetzt worden.

Dies lässt sich gut an Beispielen der Privatisierung illustrieren. Die ostdeutsche Variante weicht von anderen Privatisierungen insofern ab, als sie schon aus Kostengründen nirgendwo sonst in Osteuropa infrage kam. Das Modell der deutschen Treuhandanstalt folgt der Idee, dass man zunächst umstrukturieren müsse, bevor privatisiert werde. In Tschechien war man der Auffassung, dass man dem Volk nicht verkaufen konnte, was ihm im Sozialismus ohnehin gehörte. Also wurden Anteilsscheine am Produktivvermögen („vouchers“) ausgegeben, die allerdings schnell von einem sogenannten Harvard Investment Fund gegen hohe Renditeversprechen aufgekauft wurden. Nachdem dessen Manager das Tafelsilber veräußert hatte, setzte er sich ab. Gegen den tschechischen Finanzmanager Viktor Kozeny liegt heute auf den Bahamas ein Auslieferungsantrag der USA vor, weil er Beamte in Aserbaidschan im Zuge der dortigen Privatisierung bestochen haben soll. In Russland wurde u.a. auf Anraten von Jeffrey Sachs insbesondere die Massenprivatisierung schnell durchgeführt – mit dem Resultat der noch immer vorherrschenden Oligarchenstruktur. Slowenien und auch Polen verfolgten einen längerfristig gesteuerten Weg der Privatisierung, der Management- und Arbeitnehmerbeteiligung, aber auch die Suche nach ausländischen strategischen Investoren vorsah. Diese Investoren konnten nicht immer gefunden werden. So steht das Gelände der legendären Schiffswerft in Danzig heute für den Bau eines Ferienparks zum Verkauf.

Die Autoren
des Zeitgesprächs:

Dr. Jens Hölscher, 47, Reader, lehrt an der Business School der University of Brighton und ist President of the European Association for Comparative Economic Studies.

PD Dr. Joachim Zweynert, 38, ist wissenschaftlicher Leiter der Thüringer Zweigniederlassung des HWWI und Geschäftsführer des Wilhelm-Röpke-Instituts in Erfurt. Er lehrt daneben am Department Wirtschaftswissenschaften der Universität Hamburg.

Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Wagener, 67, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), ehemaliger Direktor des Frankfurter Instituts für Transformationsstudien; Dr. Jörg Jacobs, 42, ist wissenschaftlicher Rat an der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation und Lehrbeauftragter an der Viadrina.

Dr. Ognian N. Hishow, 57, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Bruttosozialprodukt pro Kopf 2007

Land	BSP (1989=100)
Tschechien	130
Ungarn	134
Polen	158
Rumänien	113
Russland	93

Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report, London 2008.

Soziale Konsequenzen

Die sozialen Konsequenzen der Wirtschaftstransformation sind dramatisch und zeigen einmal mehr, wie einflussreich ökonomische Ideen sein können – dieses Mal im negativen Sinn. Der zur Zeit am heftigsten diskutierte Beitrag zur Tranformationsforschung ist in der weltführenden Medizinzeitschrift The Lancet veröffentlicht worden.[6] Die Autoren untersuchen den Zusammenhang zwischen der Massenprivatisierung und der post-kommunistischen Sterblichkeitskrise und kommen zu einem schockierenden Ergebnis. Ausgehend von der Feststellung von UNICEF, die der Transformation 3 Mio. vorzeitige Todesfälle zuschreibt und Schätzungen der Weltbank, der zufolge lediglich knapp die Hälfte der Transformationsländer das Niveau der Lebenserwartung aus der Zeit vor der Transformation wiedererlangt hat, stellen die Autoren die Frage, ob diese Tragödie unvermeidlich

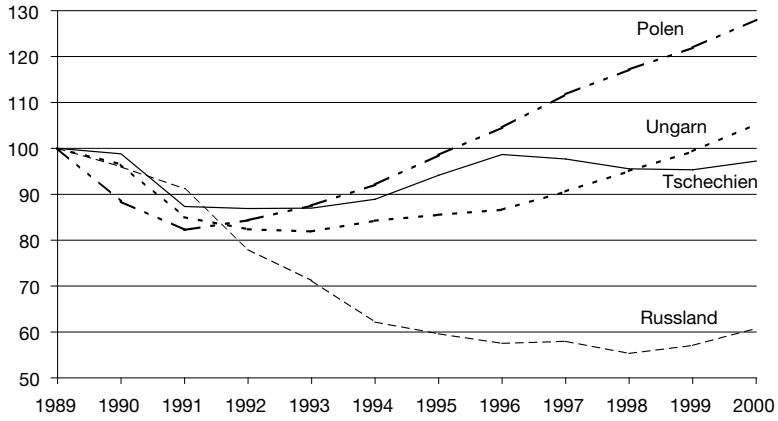
[4] J. Stiglitz: Challenging the Washington Consensus, in: The Brown Journal of World Affairs, Vol. IX, Nr. 2, 2002; D. Rodrik: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform, in: Journal of Economic Literature, Vol. XLI, 2006, S. 973-987.

[5] Für eine detaillierte Analyse vgl. H. Gabrisch, J. Hölscher: The Successes and Failures of Economic Transition – The European Experience, London/New York 2006.

[6] D. Stuckler, L. King, M. McKee: Mass privatisation and the post-communist mortality crisis: a cross-national analysis, in: The Lancet, Vol. 373, Nr. 9661, 2009, S. 399-407.

Schaubild 1
Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen in den ersten zehn Jahren der Transformation

(Index 1989=100)



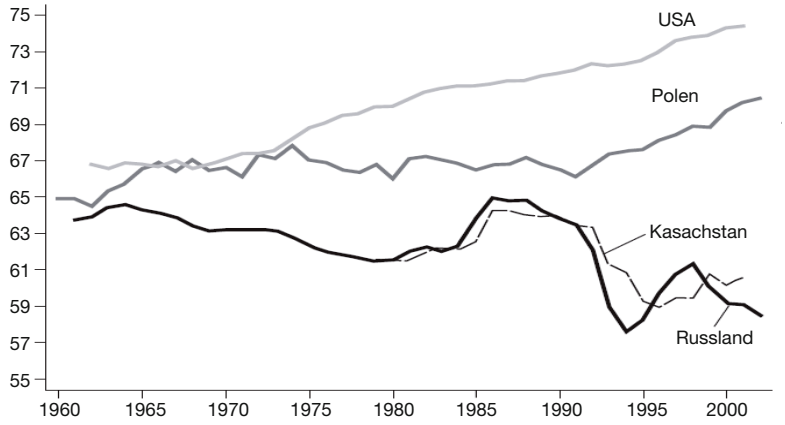
Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report, London 2001.

gewesen sei. Ihre Antwort lautet: Vermutlich nicht.

Die Analyse arbeitet einen Kausalitätszusammenhang heraus, der vereinfacht lautet: Schnelle Massenprivatisierung führt zu hoher Massenarbeitslosigkeit und erhöhtem Stress. Dieser Stress führt in Abwesenheit von sozialen Netzwerken zu einer ungesunden Lebensführung, insbesondere zu exzessivem Alkoholkonsum, der sich letztendlich in früherem Tod niederschlägt.

Das Schaubild 2 zeigt, dass die Lebenserwartung bei Männern in Russland und Kasachstan, die als Repräsentanten einer schnellen Massenprivatisierung vorgestellt werden, Anfang der 90er Jahre von 64 auf 58 Jahre fällt. In Polen hingegen, das einen kontinuierlich gesteuerten Weg der Privatisierung repräsentiert, steigt die Lebenserwartung beständig an. Nun ist eine Korrelation noch kein Ursachenbeweis und die Diskussion um die Studie in der Zeitschrift Economist und auch Jeffrey Sachs' Leserbrief dazu in der Financial Times drehte sich dann auch in erster Linie um methodisch-ökonometrische Aspekte. Dies ändert jedoch nichts an dem Resultat, dass die Transformation in Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion mit drastisch sinkender Lebenserwartung einherging. Ob dies nun am Washington Consensus oder wie Sachs in seinem Leserbrief[7] wenig überzeugend anführt, an einer „fatty, high-red-meat diet" liegt, sei dahingestellt.

Schaubild 2
Trends der Lebenserwartung bei Männern zum Zeitpunkt der Geburt, 1958-2002



Quelle: D. Stuckler, L. King, M. McKee: Mass privatisation and the post-communist mortality crisis: a cross-national analysis, Präsentation auf dem 23. Managing Economic Transition (MET) Seminar in Brighton am 8.5.2009.

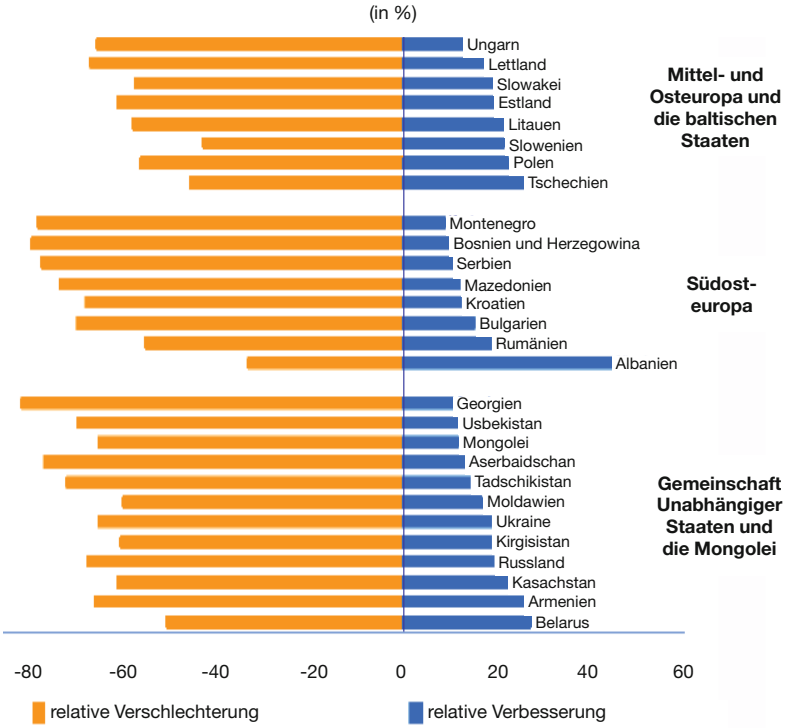
Die neue Nostalgie

20 Jahre nach Beginn der Transformation herrscht in vielen Transformationsländern eine neue Nostalgie, derzufolge die Lage im Kommunismus besser gewesen sei. In der politischen Sphäre macht sich das daran bemerkbar, dass zum Beispiel Stalin in den Geschichtsbüchern positiver bewertet wird und auch vereinzelt wieder Denkmäler für den einstigen Tyrannen aufgestellt werden. Wirtschaftlich schlägt sich diese Nostalgie darin nieder, dass die meisten Haushalte ihren Wohlstand als deutlich niedriger einschätzen als vor Beginn der Transformation.

Von der Ausnahme Albaniens abgesehen, wird das Haushaltseinkommen in allen Transformationsländern mehrheitlich als verschlechtert angesehen. Dies kann mit der gestiegenen Ungleichheit vor allem in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammenhängen, trifft aber auch für die neuen Mitglieder der Europäischen Union in Osteuropa zu, wo sich die Gini-Koeffizienten auf

[7] ‚Shock therapy' had no adverse effect on life expectancy in eastern Europe, in: The Financial Times vom 19. Januar 2009.

Schaubild 3
Einschätzung der relativen Wohlstandsposition privater Haushalte

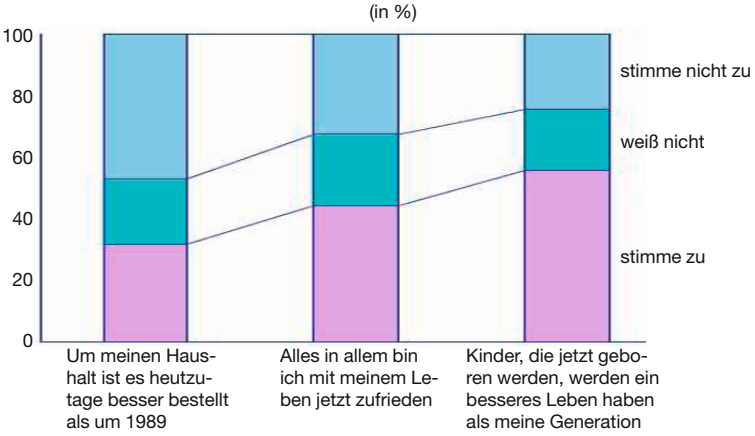


Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report, London 2007.

skandinavischem Niveau eingependelt haben. Von der Statistik wird dies nicht unterstützt. Die Tabelle zeigt vielmehr, dass sich die Pro-Kopf-Einkommen in den Neuen EU-Mitgliedsländern real verbessert haben, wenn auch in bescheidenem Maß.

So wird das aber von der Bevölkerung offensichtlich nicht empfunden. Eine groß angelegte Überblicksstudie der EBRD und der Weltbank zeigt, dass die Mehrheit der Bevölkerung mit den Lebensumständen insgesamt nicht zufrieden ist. Schaubild 4 zeigt, dass die Befragten lediglich im Hinblick auf die Zukunft optimistisch sind. Fast die Hälfte der Befragten antwortete, dass sie glauben, ihre Kinder werden einmal ein besseres Leben haben als ihre eigene Generation. Ein Drittel schätzt die Lage ihres Haushalts als schlechter ein als vor 20 Jahren.

Schaubild 4
Zufriedenheit in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft



Anmerkung: Die Umfrage bezieht sich auf die Länder in Schaubild 3.

Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report, London 2007.

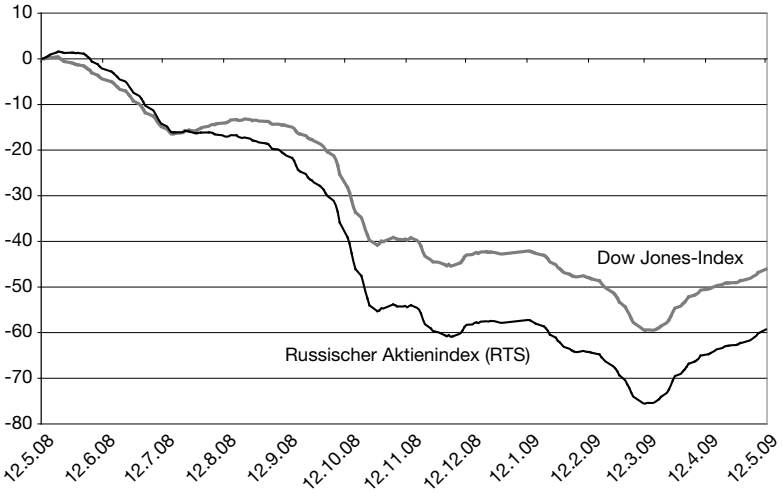
Osteuropa unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise

Die derzeitige Weltwirtschaftskrise trägt natürlich nicht zur Verbesserung der Stimmungslage in Osteuropa bei. Kurzfristig lässt sich der Einfluss der globalen Krise wie folgt zusammenfassen:

- Drastischer Rückgang der Wachstumsraten, in einigen Ländern Rezession und wirtschaftlicher Kollaps;
- Fortschritt der Transformation verlangsamt sich allgemein, Revision in Bereichen wie Finanzen und Handel ist möglich;
- fiskalische Schwierigkeiten: dringend nötige Investitionen in das Erziehungswesen sind bedroht;
- steigende Staatsintervention scheint unvermeidlich, dies birgt das Risiko sektorspezifischer Industriepolitik.

Teilweise sind die Umstände dramatisch. Ungarns Staatsverschuldung beträgt 97% des Bruttosozialprodukts und nur der Beistand des Internationalen Währungsfonds gemeinsam mit der Europäischen Union konnte im November 2008 einen Staatsbankrott verhindern. Die üblichen Auflagen des IWF für die Fiskalpolitik führten sogar zu unpopulären Maßnahmen wie Rentenkürzungen. Auf der

Schaubild 5
Russischer Aktienindex (RTS) und Wall Street (Dow Jones)
(12.5.2008 = 0, Veränderungsraten in %)



Quelle: Reuters.

„Happiness-Skala“ der EBRD (vgl. Schaubild 4) rangiert Ungarn denn auch am unteren Ende, lediglich 20 bis 30% der Befragten geben an, mit ihrem Leben insgesamt zufrieden zu sein. Weitere Staaten wie Lettland, Weißrussland und die Ukraine mussten ebenfalls den IWF um Hilfe ersuchen. In der Ukraine ist die Industrieproduktion um mehr als 30% gesunken.

Die kurzfristigen Auswirkungen der Krise schlagen sich in einem drastischen Rückgang der Kapitalströme von West nach Ost nieder. Der Markt für Staatspapiere ist weitgehend ausgetrocknet und auch die ausländischen Banken ziehen sich tendenziell zurück, da sie sich auf Probleme in der Zentrale konzentrieren. Auf den Korridoren der Banken wird Osteuropa schon als das neue „sub prime mortgage“ Gebiet bezeichnet. Damit entsteht enormer privater Refinanzierungsbedarf. Das Vertrauen innerhalb des Finanzsektors ist geschwunden, was die Krise noch weiter verstärkt. Es zeigt sich also, dass die Transformationsländer ähnlich betroffen sind wie der Rest der Welt, jedoch in einem stärkeren Ausmaß.

Am besten lässt sich dies mit einem Blick auf die Börse veranschaulichen. Vergleicht man den RTS mit dem Dow Jones-Index, so wird deutlich, dass die Entwicklung durchaus nicht parallel, sondern auf niedrigerem Niveau mit sich vergrößerndem Abstand verläuft. Seit Juli 2008 liegt der RTS deutlich unter dem Dow Jones-Index, was besagt, dass die globale Krise in Russland stärker zuschlägt als in den USA. Daran konnten auch ungewöhnliche Maßnahmen der Börse Moskau wie die zeitweilige Suspendierung des Handels nichts ändern.

Für die rohstoffreichen Transformationsländer kommt im Zuge der globalen Krise erschwerend hinzu, dass der Weltmarktpreis für Energie, Edelmetalle und andere Rohstoffe die Entwicklung in diesen Ländern nicht mehr unterstützt. Außerdem haben alle Transformationsländer unter dem Rückgang der Exportnachfrage aus dem Westen zu leiden.

Gravierender als diese kurzfristigen Krisenerscheinungen sind die langfristigen Herausforderungen, denen sich die Transformationsländer stellen müssen:[8]

- Rückstand der Produktivität: die Arbeitsproduktivität je nach Land liegt im Vergleich zu den USA bei 10 bis 40%.
- Rückstand des Erziehungssystems: die Ausgaben pro Student wie auch die Partizipation am höheren Bildungswesen liegen signifikant unter westlichen Werten.
- Rückstand des Wettbewerbs: das regulatorische Umfeld für Wettbewerb liegt unterhalb westlicher Standards, auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten.[9]

Diesen Herausforderungen werden nicht alle Transformationsländer ohne massive Hilfe aus dem Westen gewachsen sein.

Fazit

Das „Tal der Tränen“ ist für viele Transformationswirtschaften zu einem einzigen Jammertal geworden. Damit ist die Transformation per se noch nicht gescheitert, sie dauert vielleicht einfach länger als erwartet. Dass Vaclav Klaus 1996 die Transformation für beendet erklärt hat, wird heute kaum noch ernst genommen. Und doch gibt es Optimisten: So beschwört Marcin Piatkowski ein kommendes „goldenes Zeitalter“ für ein neues Europa.[10] Und in der Tat haben einige osteuropäische Länder im Hinblick auf Wirtschaftswachstum

[8] Vgl. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report, London 2008.

[9] Vgl. J. Hölscher, J. Stephan: Competition and anti trust policy in the enlarged European Union – A level playing field?, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 49, Nr. 4 (im Erscheinen).

[10] M. Piatkowski: The Coming Golden Age of New Europe?, Kozminski University TIGER Research Center, Warschau 2009, Conference „The Great Transformation 1989-2029“, proceedings forthcoming.

respektable Erfolge vorzuweisen, vor allem Slowenien, die Slowakei und auch Polen. Dort wird lieber von „Konvergenz der Lebensverhältnisse“ als von Transformation gesprochen. Wie die derzeitige globale Wirtschaftskrise lehrt, kann jedoch alles noch ganz anders kommen. Eine Bestandsaufnahme der ersten 20 Jahre Wirtschaftstransformation fällt jedenfalls ernüchternd aus.

Joachim Zweynert

Die Probleme sind teilweise hausgemacht – zur Politischen Ökonomie der Krise in Ostmitteleuropa

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie: 20 Jahre, nachdem die Menschen in Ostmitteleuropa[1] den Kommunismus losgeworden sind und seitdem – unter Inkaufnahme erheblicher sozialer Kosten – alles dafür getan haben, sich möglichst rasch in die Weltwirtschaft zu integrieren, werden sie heute besonders hart von einer Krise getroffen, mit deren Entstehen sie auf den ersten Blick nicht das Geringste zu tun haben.

Die ostmitteleuropäischen Banken hatten sich kaum an jenen Transaktionen beteiligt, die das internationale Finanzsystem seit dem Sommer 2007 ins Wanken gebracht haben. Maßgeblich für ihre Schwierigkeiten sind zwei Übertragungsmechanismen, die auf verhängnisvolle Art und Weise zusammenwirken. Bedingt durch die in allen Ländern Ostmitteleuropas noch immer dünne Kapitaldecke, wird der Bankenmarkt durch westeuropäische, vor allem österreichische Institute dominiert.[2] Auch viele der einheimischen Banken sind weniger auf Spareinlagen Privater als auf ausländischen Kredit gegründet. Angesichts noch immer hoher Zinsen auf dem heimischen Kreditmarkt nahmen viele Privatpersonen Kredite direkt in Fremdwährung (zumeist in Euro) bei ausländischen Banken auf.[3] Die Kreditklemme übertrug sich sehr rasch auf Ostmitteleuropa, als die westeuropäischen Banken ihren Tochtergesellschaften bzw. ihren Schuldnerbanken den Geldhahn zudrehten.

Das ist der eine Transmissionsmechanismus. Der andere ist realwirtschaftlicher Natur. Die ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften produzieren vornehmlich für die westeuropäischen Märkte, wobei der Automobilzulieferindustrie besondere Bedeutung zukommt. Der Nachfrageeinbruch in Westeuropa hat, im Zusammenspiel mit dem damit verbundenen Rückgang an ausländischen Direktinvestitionen, zu einer teils dramatischen Abwertung der ostmitteleuropäischen Währungen geführt. Seit dem Sommer 2008 hat etwa die Tschechische Krone mehr als 20%, der ungarische Forint rund 30% und der polnische Zloty sogar fast 50% an Wert gegenüber dem Euro verloren. Das aber heißt nichts anderes, als dass sich die Verpflichtung eines polnischen Schuldners, der im Sommer 2008 einen Kredit in Euro aufgenommen hat, innerhalb dieses Zeitraums beinahe verdoppelt hat.

Es besteht also kein Zweifel, dass es sich größtenteils um eine importierte Krise handelt, und für manchen dortigen Politiker scheint sich daraus so etwas wie eine Verpflichtung der EU-15 abzuleiten, den neuen Mitgliedsländern finanziell unter die Arme zu greifen. Doch auch wenn es sich größtenteils um eine importierte makroökonomische Krise handelt, sind die Probleme zum anderen Teil erstens hausgemacht und zweitens struktureller Natur. Neben dem „großen“ Jubiläum „20 Jahre Fall der Berliner Mauer“ sollte man ein „kleines“ Jubiläum nicht vergessen: Im Mai ist es fünf Jahre her, dass acht ostmitteleuropäische Länder der EU beigetreten sind. Wer es polemisch mag, könnte sagen: Seit dem 1. Mai 2004 hatten die Politiker in diesen Staaten erstmals nach rund 60 Jahren überhaupt wieder Gelegenheit, hausgemachte Probleme zu produzieren – und diese Gelegenheit haben sie reichlich genutzt. Nach Ansicht vieler Beobachter könnte

[1] Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf jene acht ostmitteleuropäischen Länder, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind. Es handelt sich um Estland, die Tschechische Republik, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien und Ungarn.

[2] Laut Europäischer Kommission haben die österreichischen Banken 2005 rund 55% ihrer im Ausland erzielten Profite (1,4 von 2,5 Mrd. Euro) in Ostmitteleuropa gemacht. Vgl. http://ec.europa.eu/enlargement/5th_enlargement/securing_jobs_and_opening_markets_de.htm, download: 30.4.2009.

[3] Dies wurde durch die Koppelung vieler ostmitteleuropäischer Währungen an den Euro, die eine Vorstufe zur Währungsunion darstellt, erheblich begünstigt. Diese Konstellation ist zwar nicht ursächlich für die Übertragung der Krise, hat sie aber zweifellos beschleunigt.

sich gerade die zunehmende politische Instabilität in der Region als das entscheidende Hindernis für eine rasche Bewältigung der Krise erweisen.

Jüngere Geschichte Ostmitteleuropas

Um diese Instabilität zu begreifen, muss man einen Blick in die jüngere Geschichte Ostmitteleuropas werfen.[4] Spricht man mit dortigen Intellektuellen über die Vergangenheit ihres jeweiligen Landes, so hört man zumeist ungefähr die folgende Geschichte: In der Zwischenkriegszeit habe man – das gilt tatsächlich für alle Länder, die der EU vor fünf Jahren beigetreten sind – bereits eine demokratische Verfassung und eine mehr oder minder dynamische Marktwirtschaft gehabt und sich in struktureller Hinsicht kaum vom westlichen Europa unterschieden. Die „Fremdherrschaft" der UdSSR habe dieser Entwicklung dann ein jähes Ende bereitet und die Region um Jahrzehnte zurückgeworfen. So verständlich ein solches Geschichtsbild auch ist – die Wirklichkeit sieht etwas anders aus: Die jungen Demokratien Ostmitteleuropas der Zwischenkriegszeit waren extrem instabile Gebilde. Mit Ausnahme der Tschechischen Republik waren die demokratischen Verfassungen am Vorabend des Zweiten Weltkrieges bereits völlig oder weitgehend außer Kraft gesetzt, und es dominierten autokratische Regierungsformen. Auch damit war man in Europa nicht allein. Aber es stimmt eben auch nicht, dass die sogenannte „Diktatur des Proletariats" an die Stelle funktionierender Demokratien trat.

Die Überwindung des Kommunismus nach 1989 mündete keineswegs in volle politische Souveränität. Die Angst vor der Sowjetunion bzw. vor Russland und der Wunsch, schnellstmöglich „nach Europa zurückzukehren" waren so ausgeprägt, dass die Regierungen bereit waren bzw. durch die Wähler beauftragt wurden, ihren Handlungsspielraum erheblich einzuschränken und – gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik – den Vorgaben aus Brüssel zu folgen. Für die zügige Implementierung marktlicher Reformen war das von entscheidendem Vorteil. Denn weil Privatisierung und Liberalisierung zunächst hohe soziale Kosten erzeugen, bevor eine spürbare Verbesserung der Lebensverhältnisse eintritt – der sogenannte J-Kurven-Effekt – und weil Wähler wie Politiker einen eingeschränkten Planungshorizont haben, ist es in einer Demokratie sehr unwahrscheinlich, dass wirtschaftliche Reformen solchen Ausmaßes konsequent durchgehalten werden.[5]

Tatsächlich kamen Mitte der 1990er Jahre – für viele überraschend, aber aus Sicht der ökonomischen Theorie der Politik ganz folgerichtig – in beinahe allen Transformationsländern im Zuge einer „Transformationsrezession"[6] die reformierten kommunistischen Parteien zwischenzeitlich wieder an die Macht. Aber der Druck aus Brüssel war so stark, dass die postsozialistischen Regierungen praktisch immer ihre populistischen Wahlversprechen brechen und die marktlichen Reformen – wenn auch manchmal mit gedrosseltem Tempo – fortführen mussten. Und man darf davon ausgehen, dass das nicht einmal dem Wählerwillen widersprach: Denn es war klar, dass die auf der Präferenzskala der Bevölkerung ganz oben stehende EU-Mitgliedschaft ohne eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft nun einmal nicht zu haben war. Mit anderen Worten: Solange die Mitgliedschaft nicht erreicht war, stellten die sehnlich erwünschte politische Integration und die ungeliebten liberalen Reformen eine Art Kuppelprodukt dar: Die Bevölkerungen waren bereit, den Preis (in Form von sozialen Kosten) für die Mitgliedschaft zu zahlen, und die Regierungen konnten sich bei besonders unpopulären Reformmaßnahmen auf die Sachzwänge aus Brüssel berufen.

Forderung nach Transformationsdividende

Genau diese Gemengelage hat sich seit dem Beitritt gründlich verändert: Nach mehr als einer Dekade erheblicher Reformanstrengungen fordern die Wähler nun eine Transformationsdividende in Form sozialer Wohltaten, während die Regierungen strukturelle Reformen nur noch in weit geringerem Maße unter Hinweis auf Vorgaben aus Brüssel rechtfertigen können. So hilfreich der EU-Außendruck auch war, um Reformen durchzusetzen, so wenig hat er dazu beigetragen, die dadurch entstehenden gesellschaftlichen Spannungen zu lösen. Sie wurden vielmehr unterdrückt, bis das große Ziel, die „Rückkehr nach Europa", erreicht war – nur um sich dann umso heftiger Bahn zu brechen.

Zwei Dinge kamen erschwerend hinzu:

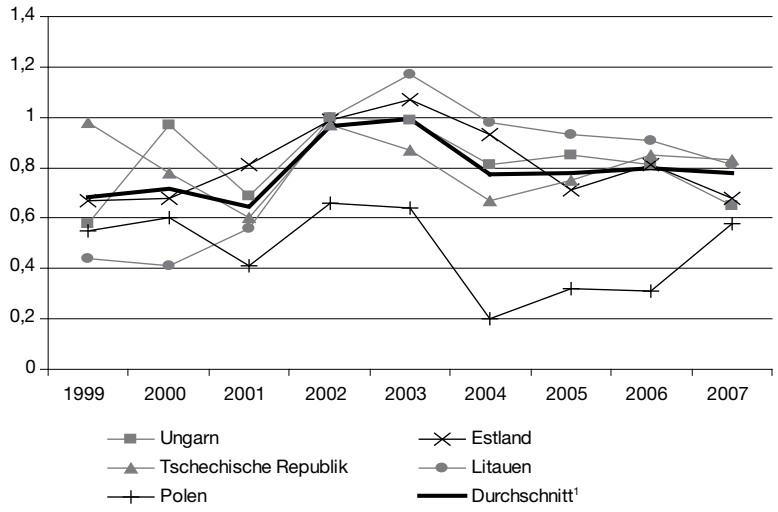
- Erstens hat gerade der Integrationsprozess mit seinen externen

[4] Vgl. dazu etwa R. J. Crampton: Eastern Europe in the Twentieth Century – and After, 2. Aufl., London 1997.

[5] Der kurzfristige Konflikt zwischen Demokratisierung und marktlichen Reformen ist ein zentrales Thema der ökonomischen Transformationsforschung, vgl. dazu etwa: G. Schwarz: Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie – eine Hassliebe? Überlegungen zur Interdependenz der Ordnungen beim Übergang von der Kommando- zur Wettbewerbswirtschaft, in: ORDO, Bd. 43, 1992, S. 65-90; J. Fidrmuc, Democracy in transition economies: Grease or sand in the wheels of growth?, in: Cahiers BEI, Bd. 6, Nr. 2, 2001, S. 24-40.

[6] J. Kornai: Transformational recession: The main causes, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 19, Nr. 1, 1994, S. 39-63.

Politische Stabilität in ausgewählten ostmitteleuropäischen Beitrittsländern vor und nach dem EU-Beitritt



[1] Durchschnitt aller ostmitteleuropäischen EU-Beitrittsländer (die hier ausgewählten zuzüglich Slowenien, Slowakei und Lettland). Positive Werte zeigen ein hohes Maß an politischer Stabilität an. Zur Konstruktion des Index siehe Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi: Governance Matters VII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007, Policy Research Working Paper 4654, The World Bank, Washington 2008.

Quellen: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp; eigene Darstellung.

Zwängen nicht unbedingt dazu beigetragen, dass sich in den Beitrittsländern eine politische Kultur der konstruktiven Konfliktlösung etablieren konnte.

- Zweitens ist die politische Souveränität, die man in den Beitrittsländern de facto erst seit dem 1. Mai 2004 besitzt, ideologisch hochgradig aufgeladen: Lange genug, so empfinden es viele Menschen in Ostmitteleuropa, wurde die nationale Politik nicht in der eigenen Hauptstadt bestimmt (sondern in Moskau und später in Brüssel), und für weitere Vorgaben aus Brüssel ist man daher in den letzten Jahren nicht sonderlich empfänglich gewesen.[7]

Die Folgen von alledem beschreibt die rumänische Politologin Alina Munigiu-Pippidi wie folgt: „The day after accession the influence of the EU vanished like a short-term anaesthetic. Political parties needed to behave during accession in order to reach this highly popular objective, but once freed from these constraints, they returned to their usual ways. Now we see Central and Eastern Europe as it really is – a region that has come far but still has a way to go."[8]

Verlangsamter Reformverlauf

Die Zahlen des 2008 erschienenen World Bank Reports „Governance Matters"[9] zeigen, dass die politische Stabilität seit dem Beitritt schlagartig nachgelassen hat (vgl. Abbildung). Seit 2003, genau dem Jahr, in dem die Beitrittsverträge unterzeichnet wurden, die dann ein Jahr später in Kraft traten, ist die Region zunehmend durch unklare Mehrheitsverhältnisse, instabile Koalitionen und häufige Regierungswechsel geprägt. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat als Katalysator die politische Instabilität lediglich verstärkt.

Wie bereits erwähnt: Nach mehr als einer Dekade einschneidender Reformen stand nun Einkommensumverteilung ganz oben auf der Prioritätenliste der Bevölkerungen. Die gesunkene Fähigkeit und Bereitschaft der Regierungen, diesen Bestrebungen zu widerstehen, führte ab 2003 zu steigenden Budgetdefiziten in Polen, der Tschechischen Republik und insbesondere in Ungarn – allerdings hatte sich die Lage 2007 wieder deutlich entspannt.[10] Aber auch und gerade im Hinblick auf die Fortführung der strukturellen Reformen macht es sich deutlich bemerkbar, dass unpopuläre Maßnahmen nun nicht mehr mit Hinweis auf den Beitrittsprozess gerechtfertigt werden konnten. Die European Bank of Reconstruction and Development (EBRD), deren jährlich erhobener Transitionsindikator ganz auf institutionelle Reformen abstellt, spricht in ihrem Transition Report 2008 diplomatisch von einer „relative absence of transition indicator upgrades"[11] in den ostmitteleuropäischen Ländern seit dem Beitritt. Deutlicher wurde die World Bank in ihrem EU8+2 Regular Economic Report vom Mai 2007: „Reform momentum in the region has generally waned owing to post-accession reform fatigue, unstable situations, and weak administrative capacities. Although small steps are taken every now and then to improve the business environment, more complex public administration, legal, and labor

[7] Auch die geringe Beteiligung an den Europawahlen von 2004 deutet auf eine nachlassende Begeisterung für die EU hin, vgl. dazu http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/index.html, download: 30.4.2009.

[8] A. Munigiu-Pippidi: EU-accession is not the „end of history", in: Journal of Democracy, Bd. 18, Nr. 4, 2007, S. 8-16, S. 16.

[9] http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

[10] Vgl. dazu EBRD Transition Report 2008 „Growth in Transition".

[11] EBRD: Transition Report 2008, S. 3.

market reforms are proving illusive and renewed momentum is needed to sustain the process of rapid real convergence."[12]

Sicherlich kann man hinsichtlich des verlangsamten Reformverlaufs geltend machen, dass die Beitrittsländer den größten Teil des Weges bereits zurückgelegt hätten, so dass die größten Reformschritte eben schon erledigt seien. Das ist einerseits richtig, andererseits sind es aber gerade jene Verbesserungen im Bereich der Wettbewerbspolitik, der Corporate Governance und – entscheidend – der Finanzmärkte, die dazu beitragen könnten, die ostmitteleuropäischen Länder krisenfester zu machen.

Ungarns populistische Wirtschaftspolitik

Dafür, dass gerade jene Länder von der Krise besonders hart getroffen worden sind, die ihre wirtschaftspolitischen Hausaufgaben nicht erledigt haben,[13] ist Ungarn das beste Beispiel. Anders als alle anderen Beitrittsländer hat es das Land, das als ein Musterbeispiel für einen gradualistischen Übergang zur Marktwirtschaft gilt, bis heute versäumt, seine Sozialsysteme grundlegend zu erneuern. Noch immer ist dort das aus der Sowjetunion importierte Modell in Kraft, das so kostspielig wie ineffizient ist. Es war durchaus nichts Ungewöhnliches, dass in Ungarn 2002 eine sozialistische Partei an die Macht kam, die ihren Wahlsieg vor allem populistischen Versprechungen zu verdanken hatte. Neu war lediglich der dem nachlassenden Außendruck geschuldete Umstand, dass die Sozialisten ihre Wahlversprechen auch tatsächlich hielten: Die Gehälter aller Staatsbediensteten wurden kurzerhand verdoppelt, und neben einem 13. Monatsgehalt wurde auch gleich noch eine 13. Monatsrente eingeführt.

Die Folge: Hatte das durchschnittliche Haushaltsdefizit in den Jahren 1997 bis 2001 5,35% des BIP betragen – was nun wahrlich kein glänzendes Ergebnis ist –, lag der entsprechende Wert für den Zeitraum von 2002 bis 2007 bei 7,92%, wobei man 2006 mit 9,2% das höchste Budgetdefizit aller EU-Staaten aufwies.[14] So war es nicht nur der weltweiten Finanzkrise, sondern auch einem tiefgreifenden Misstrauen der Anleger in die Fähigkeit der ungarischen Regierung, das ausufernde Defizit zu bekämpfen geschuldet, dass der Staat im Oktober 2008 seine Staatsanleihen nicht mehr los wurde.[15]

Fehlende Stabilitätskultur

Allerdings stellt Ungarn in Sachen populistischer Wirtschaftspolitik einen Extremfall dar. In jedem Land haben externe und interne Ursachen auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichen Gewichtungen zusammengewirkt, und es wäre zu kurz gedacht, nur die Politiker für die hausgemachten Probleme verantwortlich zu machen. Was in vielen, wenn nicht in allen ostmitteleuropäischen Ländern bisher noch zu fehlen scheint, ist eine politische Stabilitätskultur. Das hat zum einen mit der Phase der sowjetischen Fremdherrschaft und zum anderen mit den übersteigerten Erwartungen der Bevölkerung nach deren Ende zu tun. Seit dem EU-Beitritt klaffen der Anspruch, die eigenen Geschicke selbst in die Hand zu nehmen, und die Fähigkeit, die dazu nötigen Kompromisse zu finden, weit auseinander.

Dabei spielt die Reformmüdigkeit der Bevölkerung, der die EBRD einen Schwerpunkt ihres Transition Reports 2007 gewidmet hat, eine mindestens ebenso große Rolle wie die Unfähigkeit der politischen Eliten, Konflikte konstruktiv auszutragen. So wurde es – bei allen Unterschieden im Detail – den bisher im Zuge der Krise geschassten bzw. zum Rücktritt gezwungenen Premiers[16] zum Verhängnis, dass sie eine Rückkehr zu Konsolidierung und Strukturreformen angekündigt hatten. In Lettland führte eine solche Ankündigung zu Demonstrationen, wie man sie zuletzt im Kampf für die Unabhängigkeit von der Sowjetunion gesehen hatte. Solche Reaktionen zeigen deutlich, dass die Marktreformen aus Sicht der Bevölkerung mit dem EU-Beitritt ihren Zweck mehr als erfüllt haben. Es spricht deshalb vieles dafür, dass in der gesamten Region Reformen ohne ausreichenden Außendruck derzeit kaum durchführbar sind.

Zunehmender Außendruck

So bitter diese Pille für die Menschen in Ostmitteleuropa auch ist: Gerade der Umstand, dass mehrere Länder jetzt Finanzhilfen beim Internationalen Währungsfonds beantragen mussten[17] (die EU hat sich an diesen Hilfen beteiligt), wird die politische Konditionierung wirtschaftspolitischen Handelns nun wieder entscheidend erhöhen. Denn der IWF hat seine Kredite auch im Falle Ostmittel- und Osteuropas an klare Konditionen geknüpft. Für reformwillige Politi-

[12] World Bank: EU8+2 Regular Economic Report, Mai 2007, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_2_RER_May_2007_Main_Report_Full.pdf, S. 2, download: 30.4.2009.

[13] Diesem Thema wird die EBRD ihren Transition Report 2009 widmen, der im November dieses Jahres erscheinen wird.

[14] Zu diesen Zahlen vgl. den EBRD Transition Report 2008.

[15] Damit handelt es sich um eine ähnliche Situation wie in Russland im August 1998.

[16] Es sind dies Ferenc Gurcsány in Ungarn, Ivars Godmanis in Lettland und Mirek Topolánek in der Tschechischen Republik.

[17] Dass weitere Länder folgen werden, ist so gut wie sicher.

ker in der Region öffnen sich damit neue Möglichkeiten, unliebsame, aber dringend erforderliche Reformen mit Hinweis auf externe Sachzwänge zu rechtfertigen. Die Krise bietet deshalb eine Chance, die „post-accession fatigue“ zu überwinden und endlich die noch ausstehenden „third stage“-Reformen in Angriff zu nehmen.

Soweit die positive Botschaft. Dem steht entgegen: So hilfreich der jetzt zunehmende Außendruck sein könnte, um Reformen wieder in Gang zu bringen, so wenig wahrscheinlich ist es, dass er zu einer Lösung des grundsätzlichen Dilemmas beitragen wird. Mehr noch: Die ständige Rechtfertigung wirtschaftlicher Reformen mit Verweis auf die EU hat bereits zu einem beträchtlichen Imageverlust der Brüsseler Institutionen geführt, der sich nun noch verstärken könnte. Mittel- bis langfristig werden die Beitrittsländer selbst eine (wirtschafts-)politische Kultur der konstruktiven Konfliktlösung entwickeln müssen. Möglicherweise wird dieser Prozess noch Zeit beanspruchen, und die Regierungen der EU-15 sind sicher gut beraten, ein Höchstmaß an Geduld aufzubringen. Gleichwohl sollten sie sehr deutlich machen, dass die EU und andere „westliche“ Institutionen nicht für ewig die Rolle des einerseits ungeliebten, andererseits aber dringend benötigten „externen Diktators“ spielen können.

Hans-Jürgen Wagener, Jörg Jacobs

Die politische Basis der wirtschaftlichen Transformation

Als 1989-1990 das kommunistische System in Mittel- und Osteuropa zusammenbrach, war nicht nur eine Wirtschaftsordnung gescheitert, sondern auch eine politische und soziale Ordnung. Ob wir das alte Regime als totalitär oder autoritär beschreiben, tut hier wenig zur Sache. Es beruhte auf der Diktatur einer Partei, der kommunistischen, bzw. der Diktatur der Führungselite dieser Partei, des Politbüros. Die Diktatur erfasste die gesamte Gesellschaft und ließ über die Aufhebung fast aller privaten Eigentumsrechte und das Verbot fast aller privaten Assoziationen keinen Raum für individuelle und private gesellschaftliche Tätigkeiten, seien sie politisch, wirtschaftlich oder kulturell. Mit der „Wende“ fand ein Systemwechsel statt, wie man ihn sich radikaler nicht vorstellen kann. Die Bürger der betroffenen Staaten erwarteten eine völlige Umstrukturierung des gesellschaftlichen Gebäudes, wobei „der Westen“ als Wunschbild und Vorbild diente, ohne dass eine genaue Vorstellung davon bestand, was „der Westen“ beinhaltet und wie er zu dem geworden ist, was er ist.

Claus Offe[1] hat an den politischen Schlagworten Michail Gorbačevs die drei zentralen Herausforderungen festgemacht:

- *Das gemeinsame europäische Haus*: die Neufestlegung der Staatlichkeit und damit der Grenzen und die neue Verortung der renationalisierten Staaten im europäischen Kontext.
- *Glasnost (Transparenz)*: die verfassungsmäßige Garantie der Bürger- und Menschenrechte und die Einrichtung einer demokratischen Grundordnung, die nicht auf Monopol und Akklamation beruht, sondern Partizipation und Freiheit gewährt.
- *Perestroika (Umbau)*: die Transformation einer sozialistischen Planwirtschaft in eine mehr oder minder liberale Marktwirtschaft.

Er hätte das vierte Schlagwort Gorbačevs hinzufügen können:

- *Uskorenie (Beschleunigung)*: die Wiederaufnahme oder Stimulierung des Wirtschaftswachstums, um das zu erreichen, was die sozialistischen Führer immer versprochen hatten – das westliche Wohlfahrtsniveau einzuholen (ans Überholen wollen wir gar nicht denken).

Die Schwierigkeit, wenn nicht Unmöglichkeit, diese Aufgabe zu lösen, beruht in der theoretisch begründbaren Feststellung, dass die beiden Ziele, Freiheit und Wohlstand, nur dann zu erreichen sind, wenn alle vier Herausforderungen gleichzeitig gemeistert werden.

In diesem Zeitgespräch wird nun versucht, rund 20 Jahre Transformationspolitik anhand der Reaktionen auf die Wirtschaftskrise zu testen, die seit 2008 die gesamte Welt erfasst hat: Ist es gelungen, ein neues System so zu etablieren, dass es sich auch unter widrigen Umständen als stabil erweist? Im Folgenden wollen wir dazu etwas näher auf den politischen Sektor

[1] Claus Offe: Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in Central and Eastern Europe, in: Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.): The Political Economy of Transformation, Heidelberg 1993, S. 25-43.

Tabelle 1
Ablehnung der herrschenden politischen Ordnung

Land	Demokratische Prinzipien	Nichtdemokratische Alternativen	Vertrauen in Regierung	Responsivität	Partizipation	Gesamtindex
Albanien	0,34	0,78	1,70	2,50	2,67	1,5
Bulgarien	1,24	2,10	2,99	3,30	2,88	2,4
Estland	0,80	1,24	0,86	3,00	1,80	1,5
Ostdeutschland	0,44	0,91	2,39	2,98	2,36	1,6
Polen	0,72	1,22	2,79	3,15	2,96	1,9
Rumänien	0,64	1,72	2,54	3,36	2,56	1,9
Russland	1,52	2,42	2,06	3,26	1,80	2,1
Slowakei	0,74	1,16	2,66	3,32	2,47	1,9
Slowenien	0,68	1,12	2,56	2,92	2,68	2,0
Tschechien	0,66	0,72	3,12	3,26	1,66	1,9
Ungarn	0,82	1,16	2,65	2,79	2,47	1,9

Anmerkung: Den numerischen Werten liegt eine Skala von 0 bis 4,0 zugrunde, wobei der Wert 0 vollständige Akzeptanz und Kooperation angibt und der Wert 4,0 uneingeschränkte Ablehnung.

Quelle: Jörg Jacobs: Tücken der Demokratie – Alltagserfahrungen und Wertorientierungen als Determinanten von Antisystemeinstellungen in ausgewählten post-kommunistischen Transformationsländern, Wiesbaden 2004.

eingehen. Zwei Fragen beschäftigen uns dabei vor allem:

- Wie steht die Bevölkerung zum neuen politischen System?
- Wie ist die Qualität des neuen politischen Systems: Wie gut wird regiert?

Die Ausgangshypothese lautet: Stabilität und Anpassungsfähigkeit in einer Krisensituation sind nur in einem System guter Regierung zu erwarten und gute Regierung setzt einen gesellschaftlichen Konsens voraus.

Kulturelle Determinanten der Transformation

Die Implosion des Sowjetimperiums hat den alternativen Pfad in die Moderne als Sackgasse erwiesen. Man kann historisch die sozialistischen Ein-Parteien-Regime als moderne Staaten verstehen, die sich durch industrielles Wirtschaften sowie eine sozialistische Demokratie auszeichneten. In Konkurrenz zu Marktwirtschaft und liberaler Demokratie hatten sich die herrschenden Parteien durch Akklamationsverfahren auch einen demokratischen Mantel gegeben. Das abrupte Ende dieser sozialistischen Alternative zur westlichen Moderne hat manche Beobachter dazu verleitet, sich auf Hegels Idee vom Ende der Geschichte[2] zurückzubesinnen. Sie verstanden darunter, dass die philosophischen Grundlagen und strukturellen Elemente von Marktwirtschaft und liberaler Demokratie sich im weltweiten Systemwettbewerb nicht nur als überlegen, sondern sogar als alternativlos erwiesen haben. Diesen theoretischen Überlegungen der historischen Finalität stand die empirisch-kulturalistische Forschung skeptisch gegenüber. Vorstellungen über ein Aufeinanderprallen verschiedener Kulturen[3] waren auch als Warnung vor westlicher Überheblichkeit zu verstehen.

Die Dimension der politischen Kultur besitzt für die langfristige Etablierung von Demokratie und Markt die gleiche Bedeutung wie die Ausgestaltung der Institutionen selbst. Oder zugespitzt formuliert: Die Ausgestaltung neuer Institutionen ist nicht nur das Ergebnis sich bietender Möglichkeiten und rationaler Überlegungen, sondern wird maßgeblich durch bestehende soziokulturelle Vorstellungen einer Gesellschaft bestimmt. Das gilt auch für die Transformation in Mittel- und Osteuropa. In diesem hektisch erfolgten Umgestaltungsprozess spielten besonders für die Länder, die sich frühzeitig um den Beitritt in die Europäische Union bewarben, institutionelle Transplantationsoperationen einen große Rolle. Denn die Kopenhagener Beitrittsbedingungen legten einen relativ engen institutionellen Rahmen fest, der auch als Transformationsanker gesehen werden kann. Damit werden die eigenen soziokulturellen Vorstellungen der Beitrittsländer jedoch nicht außer Kraft gesetzt. Sie tauchen sofort wieder auf bei der täglichen Arbeit mit und innerhalb der neuen Institutionen. Deren Funktionsweise hängt wesentlich vom kulturellen Kontext ab, in den sie gestellt werden.

Unterstützung der herrschenden politischen Ordnung

Die empirische Politikforschung ist weit davon entfernt, in eine schwarz-weiß Kategorisierung der politischen Kultur zu verfallen. Vielmehr werden in Anlehnung an die theoretischen Ausführungen von David Easton[4] unterschiedliche Dimensionen der Unterstützung des vorherrschenden politischen Systems analysiert. Tabelle 1 gibt diese und die mittlere Unterstützung für die transformierte politische Ordnung in elf Transformationsländern wieder. Man kann aus der Tabelle ablesen, dass die

[2] Francis Fukuyama: The End of History?, in: The National Interest, Sommer 1989, S. 3-18.

[3] Samuel P. Huntington: Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, 2. Aufl., München/Wien 1998.

[4] David Easton: A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: British Journal of Political Science, 5 (1975), S. 453-457.

demokratische Entwicklung in keinem der Länder auf Sand gebaut ist, aber vielfach doch auf eine gewisse Reserviertheit, wenn nicht gar auf einen moderaten Widerstand gegen die neue Ordnung stößt.

Die Indikatoren, mit denen die verschiedenen Dimensionen politischer Einstellungen gemessen werden, zeigen, dass es im neuen System durchaus Reformbedarf gibt, aber ein Umsturz des Systems kaum Unterstützung finden würde. Eine Bewertung der bestehenden politischen Kultur ist mit diesen empirischen Ergebnissen nicht einfach, da das Besondere einer demokratischen Ordnung ja gerade darin besteht, dass Kritik nicht nur geübt werden kann, sondern als Korrektiv politischen Handelns geradezu erwünscht ist. Die Akzeptanz demokratischer Prinzipien ist in den Transformationsländern breit verankert, und nichtdemokratische Alternativen (Militärregierung, Rückkehr zum Einparteienregime, Diktatur) finden in fast allen Ländern nur sehr geringe Unterstützung. Ausnahmen sind hier Russland und Bulgarien, wo man noch am ehesten Präferenzen für nicht-demokratische politische Ordnungen antrifft. Während in Bulgarien ausbleibende Erfolge verschiedener Regierungen und die Instabilität des Parteiensystems eine kurzfristige Unzufriedenheit ausgelöst haben mögen, sprechen eine Reihe von Indikatoren für eine geringe demokratische Reife Russlands. Viele Leute halten dort die Demokratie nicht für die beste Idee und befürworten einen autoritären Führungsstil und eine egalitäre Verteilung.

Abgesehen von der demokratischen Grundeinstellung steht es aber um die neue Ordnung noch nicht zum Besten. Mit Ausnahme Estlands ist das Vertrauen in die eigene Regierung schwach. Große Teile der Bevölkerung bewerten die Responsivität der politischen Ordnung, d.h. ihr Eingehen auf den Volkswillen, skeptisch und halten den eigenen Einfluss auf das Handeln der Regierung für gering. Ebenso herrschen Zweifel hinsichtlich der eigenen Kompetenz in politischen Fragen, und die Einsatzbereitschaft im öffentlichen Raum ist gering. Partizipation, das Wesen der Demokratie, ist noch ein Fremdwort. In der Hinsicht ist Ostdeutschland ein normales Transformationsland. Aus den Ergebnissen kann man insgesamt schließen, dass sich eine staatsbürgerliche politische Kultur, die für die Stabilität politischer Ordnungen förderlich ist, noch nicht umfassend etabliert hat.

Die Ineffizienz politischer Institutionen und Akteure und möglicherweise unrealistische Erwartungen der Bürger führen zu ihrer Zurückhaltung gegenüber der liberalen politischen Ordnung. Eine grundsätzliche Abkehr davon ist aber gegenwärtig nicht zu erkennen. Diese Einschätzung wird nicht zuletzt durch die Regierungswechsel in der Tschechischen Republik, Polen und Ungarn, oder auch die Gestaltung der Wahlen in Bulgarien gestützt. Dies bedeutet nicht, dass der langfristige Fortbestand der Demokratie ein Selbstläufer wäre. Abgesehen von den Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise sind zum Beispiel rechtsextremistische Strömungen in Ungarn oder der Anspruch der großrumänischen Partei, Teile von Moldawien wieder mit dem rumänischen Staatsgebiet zu vereinen, nur zwei potentielle politische Krisen, die sich destabilisierend auf die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa auswirken können.

Wie gut ist die Regierung?

Unter guter Regierung kann man eine politisch-soziale Infrastruktur verstehen, die die Transaktionskosten niedrig hält und den Wirtschaftssubjekten bei unverzerrten Preisen erlaubt, sich den größten Teil der sozialen Erträge ihrer Aktivitäten als private Einkommen anzueignen. Dementsprechend bedeutet schlechte Regierung, dass erhebliche Teile der Erträge von Leuten abgezweigt werden, die nichts mit ihrer Produktion zu tun gehabt haben. Über diesen engen wirtschaftlichen Bereich hinaus kümmert sich gute Regierung auch um Gesundheit und Bildung und den sozialen Frieden in der Gesellschaft. Regierung – im politischen und nicht im staatsrechtlichen Sinn – wird allgemein als Governance bezeichnet und umfasst: „the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of the citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“[5]

Zahlreiche Faktoren bilden zusammen das Konglomerat, das am Ende Governance ausmacht. Die drei Weltbank-Autoren Kaufmann, Kraay und Zoido-Labatón, die seit zehn Jahren Daten für diese Faktoren sammeln und analysieren, haben sie in sechs Clustern zusammengefasst:

- Partizipation und Verantwortung,
- Politische Stabilität,

[5] Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobatón: Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196, The World Bank, Washington 1999, S. 1.

Tabelle 2
Governance und Wirtschaftsleistung

	Governance		BIP 1989=100	BIP pro Kopf USA=100		Governance		BIP 1989=100	BIP pro Kopf USA=100
	1996	2007	2007	2005		1996	2007	2007	2005
EU-Beitrittsländer der ersten Osterweiterungsrunde					*EU-Beitrittsländer der zweiten Osterweiterungsrunde*				
Tschechien	0,86	0,80	139	48,7	Bulgarien	- 0,29	0,24	107	22,4
Ungarn	0,73	0,80	135	40,8	Rumänien	- 0,13	0,12	120	22,5
Polen	0,66	0,48	169	32,6					
Slowakei	0,43	0,72	154	38,1	*Nachfolgestaaten der Sowjetunion*				
Slowenien	0,95	0,95	151	55,2	Armenien	- 0,59	- 0,31	143	9,4
Estland	0,66	1,06	150	40,0	Aserbaidschan	- 0,94	- 0,81	160	11,2
Lettland	0,19	0,68	124	31,7	Georgien	- 0,80	- 0,27	60	20,5
Litauen	0,31	0,72	116	33,8	Belarus	- 1,09	- 1,07	146	8,4
					Moldau	- 0,14	- 0,59	51	5,7
Altmitglieder der EU					Russland	- 0,67	- 0,75	102	28,5
Dänemark	1,67	1,84		80,7	Ukraine	- 0,52	- 0,41	68	13,4
Deutschland	1,58	1,52		73,2					
Frankreich	1,23	1,15		71,1					
Italien	0,75	0,60		66,6					

Anmerkung: Die Indizes der Weltbank werden als Normalverteilung mit dem Mittelwert 0 und einer Standardabweichung von 1 konstruiert, so dass die numerischen Werte praktisch zwischen – 2,5 und + 2,5 liegen, wobei positive Werte gute Regierung anzeigen.

Quellen: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi: Governance Matters VII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007, Policy Research Working Paper 4654, The World Bank, Washington 2008; EBRD; International Comparison Program, The World Bank, Washington; eigene Berechnungen.

- Effektivität der Regierung,
- Qualität der Regulierungen,
- Rechtsstaatlichkeit,
- Korruptionskontrolle.

Für sozialistische Planwirtschaften war nun nicht grundsätzlich schlechte Regierungsqualität kennzeichnend. Natürlich sind in einer autoritären Diktatur Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Verantwortung schwach ausgeprägt. Aber auch ein sozialistischer Staat kann mehr oder weniger politisch stabil sein; Korruption jedoch war dort keine unbekannte Vokabel. Ein guter Planer zeichnete sich durch Effektivität und realistische Pläne (Regulierungen) aus. Urteilt man vom Ende her, dann brachten Bürger wie Herrschende nicht allzu viel Respekt für ihre Ordnung auf.

Die für sozialistische Planwirtschaften typischen konkreten Formen guter Regierung sind allerdings nicht unmittelbar auf die neue Wettbewerbsordnung übertragbar. Folglich haben die Transformationsländer einen Anpassungsbedarf oder ein Lernproblem: Sie müssen die für demokratische Wettbewerbsgesellschaften typischen Eigenschaften guter Regierung entwickeln. Oben haben wir bereits gesehen, dass die Bürger in Mittel- und Osteuropa diesem Prozess nicht ohne eine gewisse Skepsis begegnen. Jetzt wollen wir mit Hilfe der Weltbankdaten (für deren Generierung auf die angegebenen Quellen verwiesen sei) untersuchen, wie die Regierungsqualität der Transformationsländer eingeschätzt wird.[6]

Governance und Wirtschaftsleistung

Für Tabelle 2 wird die allgemeine Regierungsqualität als ungewogenes Mittel aus den Indizes für die sechs angegebenen Governance-Cluster berechnet. Die Tabelle bietet ein deutliches Bild. In den europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ohne EU-Perspektive ist die Regierungsqualität gering und sie hat sich von 1996 bis 2007 nicht wesentlich verbessert. In den ostmitteleuropäischen Ländern, die im Jahr 2004 die erste Runde der Osterweiterung der EU ausmachten, ist die Regierungsqualität eindeutig positiv und sie hat sich, mit der auffälligen Ausnahme Polens, im letzten Jahrzehnt zum Teil auch erheblich verbessert. Im Vergleich zu den etablierten Ordnungen der Altmitglieder der EU ist noch ein signifikanter Abstand festzustellen. Allerdings hat man in Ostmitteleuropa bereits das Niveau Italiens erreicht, dessen Governance notorisch schwach ist. Zwischen den beiden Gruppen der Transformationsländer treffen wir die beiden südosteuropäischen Länder der zweiten Osterweiterungsrunde an. Bulgarien und Rumänien wurden, so scheint es, bei der Osterweiterung zu recht zurückgestellt. Die Unterschiede in der Governance

[6] Vgl. Hans-Jürgen Wagener: Good Governance, Welfare, and Transformation, in: The European Journal of Comparative Economics, 1 (2004), S. 127-143.

spiegeln sich auch im Erfolg der Transformation des Wirtschaftssystems wider, der von der European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) gemessen wird. Liberalisierung von Handel und Preisen, Privatisierung und Ausbau eines funktionsfähigen Finanzsektors sind in gut regierten Ländern weiter vorangekommen als in schwach regierten.

Zur Erklärung dieser Unterschiede in der Regierungsqualität zwischen den Transformationsländern sind mehrere Faktoren heranzuziehen.

- Zum einen spielt die Geschichte eine Rolle: Gab es vor der kommunistischen Periode Erfahrungen mit Eigenstaatlichkeit, demokratischer Ordnung und Rechtsstaatlichkeit?
- Zweitens waren trotz ähnlicher politisch-sozialer Ordnungen Einstellung und Verhalten der Herrschenden und der Bürger in den einzelnen Ländern unterschiedlich: Was ein Ceaucescu für seine Familie tun konnte, war für einen Honecker undenkbar.
- Als drittes sind die ordnungspolitischen Präferenzen in den Transformationsländern unterschiedlich: Wir sahen bereits, dass in Russland eine Demokratie westlichen Musters nicht unbedingt das allgemein akzeptierte Ideal ist.
- Und schließlich spielte, wie erwähnt, die EU-Perspektive eine wesentliche Rolle für die Ausgestaltung der politischen und administrativen Ordnung.

Dass der Weg nach Westen noch nicht ganz ausgeschritten ist, mag zum einen eine Zeitfrage sein. Zum anderen ist jedoch nicht auszuschließen, dass einige Transformationsländer aufgrund unterschiedlicher Traditionen und Präferenzen über einen italienischen Standard nicht hinauskommen.

Tabelle 2 legt eine Beziehung zwischen guter Regierung und wirtschaftlichem Erfolg nahe. Die Transformationsländer in Ostmitteleuropa haben die anfängliche Transformationskrise alle überwunden und ihr Ausgangsniveau deutlich überschritten. Das war schließlich die Erwartung, die an das neue System gestellt wurde. Es steht deshalb zu vermuten, dass trotz aller Reserviertheit gegenüber der neuen Ordnung der von der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise verursachte tiefe Einbruch das politische System nicht ernstlich gefährden kann. Selbst für Länder wie Bulgarien und Rumänien, aber auch Litauen und Lettland, wo der Wohlstand sich über die letzten 20 Jahre nicht wesentlich erhöht hat, dürfte diese Vermutung zutreffen, nicht zuletzt aufgrund der Einbindung in die EU. In den GUS-Staaten ist die Situation sehr unterschiedlich. Einige sind in den beiden abgelaufenen Jahrzehnten aus den verschiedensten Ursachen stark gewachsen. Vor allem die beiden großen, Russland und die Ukraine, haben ein tiefes Tal durchgemacht bzw. befinden sich noch darin.

Natürlich fällt auf, dass kein Land der linken Tabellenhälfte ein Produktivitätsniveau unter 30% der USA aufweist, während alle Länder der rechten Tabellenhälfte unter dieser Schwelle bleiben. Gute Regierung bringt Wohlfahrt, und Wohlfahrt bringt Stabilität – das war auch die Ausgangshypothese. Hier ist allerdings Vorsicht geboten. Es kann durchaus der Fall sein, dass Wohlfahrt und gute Regierung endogen miteinander verbunden sind. Wie dem auch sei, der Stabilitätsvermutung tut das keinen Abbruch.

Schlussfolgerungen

Musste man vor 20 Jahren das Problem, die vier Transformationsaufgaben gleichzeitig zu erfüllen, als praktisch als unlösbar betrachten, so zeigt sich heute, dass einige Länder vor allem in Ostmitteleuropa die Sache mit Bravour gemeistert haben. Möglich war das vor allem aufgrund von Traditionen und kulturellen Einstellungen, die schon vor der sozialistischen Periode geformt waren und die auch während dieser Periode nicht ganz verloren gingen. Die kultur-geographische Nähe zu Westeuropa und zur ursprünglich westeuropäisch geprägten EU spielten dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Es wäre aber sicher voreilig zu behaupten, die Gesellschaften in Ostmitteleuropa seien bereits gefestigte demokratische Rechtsstaaten. Nicht der zeitliche Abstand zur kommunistischen Diktatur ist hier entscheidend – schließlich war die Bundesrepublik 1965 nicht weiter von der Nazi-Diktatur entfernt und wusste doch die politische Krise von 1968 zu bestehen. Für ein wirklich stabiles System sind Vertrauen und Partizipation zu schwach entwickelt. So kommt es zu häufigen Regierungs- und Richtungswechseln. Parteien tauchen auf und verschwinden. Personen spielen in der Politik eine wichtige Rolle. Die Wahlbeteiligung ist notorisch gering. Das Phänomen der Minderheitsregierung ist stark verbreitet. Unter den einzelnen Governance-Indikatoren weist die Korruptionsbeherrschung die geringsten Werte auf. Doch erst die Zeit wird zeigen, ob wir hier noch eine Übergangsphase vor uns haben oder ob sich im Osten eine andere, eine eigene demokratische Kultur herausbildet.

Ognian N. Hishow

EU-Osterweiterung und Wirtschaftskrise: Operation gelungen, Patient tot?

Nach dem Zerfall des ehemaligen Ostblocks vertiefte sich bedingt durch die Transformationskrise der frühen 1990er Jahre das bereits existierende Produktivitäts- und Einkommensgefälle zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) einerseits, und der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG), andererseits. Um dieses Gefälle rasch zu überwinden, war ein anhaltend hohes Wachstum erforderlich. Eine Mitgliedschaft in der EG/EU versprach, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Fachleute, insbesondere Ökonomen und Wirtschaftspolitiker in Warschau, Budapest, Prag, Lubljana u.a.m. wiesen auf die Vorteile großer integrierter Märkte für die Steigerung der Produktion, der Produktivität und des Einkommens in den jungen Marktwirtschaften hin. Sie hielten den Anschluss an eine historisch bewährte Wirtschaftsgemeinschaft für alternativlos.

Auch in der MOEL-Öffentlichkeit vermittelte die Perspektive der Integration die Gewissheit, mit externen Schocks besser fertig werden zu können. Als Länder mit aufholender Entwicklung empfanden sie es als vorteilhaft, ihre nationalen Politiken in das gemeinsame Regelwerk der Partner zu integrieren, insbesondere sich die institutionellen Rahmenbedingungen – z.B. für Direktinvestitionen – der Gemeinschaft zunutze zu machen. Die daraus resultierenden kleineren Risikoaufschläge für Kapital versprachen, sie attraktiver für Direktinvestitionen im Vergleich zu Ländern außerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft zu machen.

Das Vertrauen in die politisch und ökonomisch stimulierende Wirkung der Zugehörigkeit zur größten Wirtschaftsgemeinschaft der Welt war folglich sehr wichtig. Es hat auch die interne Diskussion „für und wider die Erweiterung“ in manchem zukünftigen Beitrittsland (z.B. der Slowakei) positiv entschieden und die Bereitschaft gestärkt, etwas dafür zu tun: Um in den Genuss der Mitgliedschaft zu kommen, mussten die Anwärter einseitige Öffnungsmaßnahmen durchführen, denn in der Regel waren ihre Volkswirtschaften weniger liberalisiert als die der Altmitglieder.[1] Die Öffnung ist wohlstandsfördernd, denn kleine offene Volkswirtschaften sind in der Regel wohlhabender als kleine geschlossene Ökonomien.

Schließlich aber nicht zuletzt wollten sich zahlreiche kleine MOEL der Union anschließen, um größere Sicherheit gegenüber diskriminierenden Maßnahmen oder gegenüber dem politischen Druck Dritter zu erlangen.

Langer Aufholprozess

Das anfängliche gravierende West-Ost-Wirtschaftsgefälle macht – wenn die Marktkräfte voll entfaltet werden – ein erfolgreiches Angleichen der Einkommensniveaus prinzipiell möglich. Da durch den Beitritt die Hindernisse für die Kapitalmobilität beseitigt werden, fließen aus dem kapitalreichen Großraum „West“ Investitionen ins kapitalarme Gebiet „Ost“ und sorgen für eine Verstärkung der Kapitalausstattung pro Arbeiter und damit für ein positives Produktivitätswachstum. Damit verbunden ist eine West-Ost-Angleichung der Faktor- und Güterpreise, einschließlich der Löhne, die sich auch ohne Arbeitsmobilität allmählich angleichen.

Die Entwicklung in Osteuropa verläuft seit der Wende nach diesem Muster. Für das aufholende Wachstum war aber nicht die Öffnung per se entscheidend, sondern die Überwindung struktureller Verwerfungen aus der Zeit der Planwirtschaft. Dabei spielten für das Wachstum in den Beitrittsländern der Außenhandel und die Direktinvestitionen aus der EU bzw. dem Rest der Welt eine immer größere Rolle. Gleichzeitig sorgte das deutliche Einkommensgefälle zwischen den MOEL und Westeuropa bzw. der EU-15 für lange Aufholzeiten, da voraussichtlich nicht alle „Neuen“ in absehbarer Zeit den Anschluss an den Unionsdurchschnitt schaffen werden. Zwar findet ein Aufholprozess im Ostteil des Kontinents bereits statt. Er hat unmittelbar nach der politischen Wende im Sowjetblock begonnen und hat sich nach der Aufnahme in die Strukturen der EU fortgesetzt, ohne sich aber spürbar zu beschleunigen. Je nach Ausgangs-

[1] Für die EU-Erweiterungsrunde 1973 traf das nur teilweise zu. Nur Irlands Wirtschaftspolitik war protektionistisch, nicht aber jene Großbritanniens und Dänemarks. 1995 traten mit Österreich, Finnland und Schweden drei offene Volkswirtschaften bei.

Tabelle 1
Mittel- und osteuropäische Länder – voraussichtliche Konvergenzzeiträume[1] zum Durchschnitt der EU-15

Platz	Land	BIP/Einwohner US-$ zu Kaufkraftstandards	Konvergenzzeit Jahre
47	Slowenien	18 000	13,2
53	Tschechien	15 300	18,7
59	Ungarn	13 300	23,4
61	Slowakei	12 200	26,4
67	Estland	10 900	30,2
76	Polen	9 500	34,8
6	Litauen	8 400	39,0
87	Lettland	8 300	39,4
96	Rumänien	7 400	43,3
101	Bulgarien	7 000	47,2

[1] Bei konstantem BIP-Jahreswachstum von 5% (MOEL) und 2% (EU-15).

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Weltbank-Länderlisten.

niveau und Wachstumsraten der Länder kann der Aufholprozess noch einige – in Tschechien und Ungarn, und viele – in Litauen oder Bulgarien – Jahrzehnte dauern (vgl. Tabelle 1). Daraus resultiert die Gefahr, dass sich eine in eine reiche und eine arme Hälfte gespaltene Europäische Union als labil und krisenanfällig erweisen und international an Gewicht verlieren könnte.

Die ökonomische Performance der MOEL als Gruppe bietet ein widersprüchliches Bild: Zwischen 1990 und 2005 war die Einkommensdifferenz zwischen der Tschechischen Republik gemessen am BIP je Einwohner zu Kaufkraftstandards und dem Durchschnitt der EU-15 weitgehend unverändert geblieben, da das tschechische Wachstum verhalten war. Erst danach beschleunigte es sich etwas. Dagegen liegt ein Aufholprozess in der Slowakei, Polen, und Rumänien vor, und er ist noch deutlicher in Estland und Lettland, wenn auch von einem niedrigen Stand aus.

Seit den 1990er Jahren ist es einigen Beitrittsländern gelungen, ihren Kapitalstock schneller als andere auszubauen, Wachstum und Beschäftigung aufrecht zu erhalten und den technologischen Umbau der Wirtschaft voranzutreiben. Während die Integration bei allen neuen Mitgliedsländern Handels- und technologische Barrieren beseitigt, hängt die Sparneigung, und damit die Investitionsquote, von nationalen Besonderheiten ab. Die Integration eliminiert allerdings etwaige Marktzugangshemmnisse für Kapital, und so konnten auch Nationen mit geringen Sparquoten eine hohe Investitionsquote erreichen. Ausnahmslos alle neuen Mitgliedern haben in den letzten 15 Jahren Fremdkapital angezogen und ihre Investitionsquoten aufgestockt. Die kleinen baltischen Republiken mit ihren begrenzten Sparressourcen haben massiv davon profitiert: Kapitalimporte haben Mitte der 2000er Jahre die Investitionsquoten um das Doppelte größer werden lassen als die nationalen Sparquoten. In den vergleichsweise großen Volkswirtschaften Polens, Tschechiens und Ungarns erreichten die Kapitalimporte noch kurz vor der globalen Krise zwischen 2,5 und 8,0% des BIP.[2] Die Hauptkreditgeber und Investoren kommen in der Regel aus den langsam wachsenden Altmitgliederstaaten, aber auch aus Russland, Korea, den USA, u.a.

[2] EU Commission, DG EcoFin, Reihe European Economy, Statistical Annex of European Economy, Brüssel, verschiedene. Jahrgänge.

Die Qualität des Wachstums lässt zu wünschen übrig

Die Beitrittsökonomien wachsen schneller als der Durchschnitt der EU-15, weil der effektive Kapitalstock je Beschäftigten hier relativ gering ist. Mit einem Kapitalstock/BIP-Verhältnis zwischen 2,5 und 3 ist er nur halb so groß wie im westlichen Teil der Union.[3] Da die Volkswirtschaften mit relativ wenig Kapital arbeiten, ist das Grenzprodukt des Kapitals, und damit die BIP-Wachstumsrate höher. Die hohe Grenzproduktivität des Kapitals führte jedoch dazu, dass zahlreiche MOE-Ökonomien auf ein kapitalbasiertes Wachstum umgeschwenkt sind. Investitionsquoten von 30% und mehr in der Slowakei, Bulgarien, Estland u.a. erinnern an die Verhältnisse in den „asiatischen Tigerstaaten".

In manchen MOEL ist das kapitalbasierte Wachstumsmodell mit scheinbaren Widersprüchen verbunden. Zum einen war das Wachstum in den letzten eineinhalb Jahrzehnten in fast allen Beitrittsländern von einer abnehmenden Kapitalproduktivität begleitet. Mit -11,3% und -8,2% p.a. war ihr Rückgang in Lettland und Litauen Mitte der 2000er Jahre ausgesprochen stark. Slowenien und Polen folgen mit -5,5%

[3] Bei einer durchschnittlichen Wirtschaftsleistung pro Einwohner im Osten von ca. 0,5 jener der West-EU und einem Kapitalstock/BIP-Verhältnis im Westen von ebenfalls zwischen 2,5 und 3 folgt, dass die Kapitalausstattung je Einwohner bzw. je Beschäftigten rund 0,5 der westlichen beträgt. Quellen: Zu den MOEL P. Doyle, L. Kujis, G. Jiang: Real Convergence to EU Income Levels: Central Europe from 1990 to the long term, in: IMF Working paper, 01/146, Figure 1; Zu der EU-15: EU Commission, DG EcoFin, European Economy, Nr. 6/2005, Tab. 78 ff.

Tabelle 2
Kapitalgrenzprodukte, Abschreibungsraten und die Erfüllung der Goldenen Regel des Kapitals, Durchschnittswerte 1993-2005
(ohne technischen Fortschritt und Bevölkerungswachstum)

	Tschechien	Ungarn	Polen	Slowakei	Slowenien	Estland	Lettland	Litauen
Abschreibungsrate je BIP-Einheit δ (Y)	0,15	0,14	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14
K/Y	3,0	2,5	2,5	3,0	2,5	2,5	2,5	2,5
Abschreibungsrate des Kapitalstocks δ (K)	0,05	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06
α	0,33	0,33	0,33	0,35	0,30	0,32	0,35	0,36
Marginale Produktivität des Kapitals (MPK)	0,11	0,13	0,13	0,12	0,12	0,13	0,14	0,14
BIP-Wachstum (g)	0,027	0,041	0,039	0,042	0,038	0,052	0,044	0,029
Goldene Regel: MPK-δ-g=0	0,032 (nicht erfüllt)	0,034 (nicht erfüllt)	0,030 (nicht erfüllt)	0,024 (nicht erfüllt)	0,026 (nicht erfüllt)	0,029 (nicht erfüllt)	0,039 (nicht erfüllt)	0,059 (nicht erfüllt)

Quelle: Eigene Berechnungen anhand IMF und EU-Kommission – Statistik.

und -3,7% p.a. Nur die relativ reife Transformationsökonomie Ungarns meldet eine zunehmende Kapitalproduktivität. Negative Wachstumsraten der Kapitalproduktivität bedeuten, dass der Kapitalstock schneller wächst als das jeweilige BIP; umgekehrt steigt bei einer positiven Kapitalproduktivität das BIP schneller als das eingesetzte Kapital. Zum anderen ziehen insbesondere die baltischen Republiken, Ungarn und Tschechien viel Auslandskapital an. Mit diesem Kapital konnten sie ihre Investitionsquoten beträchtlich steigern.

Warum sind aber Volkswirtschaften mit einer fallenden Kapitalproduktivität attraktiv für heimische und ausländische Investoren? Die sinkende Kapitalproduktivität ist betriebswirtschaftlich kein Problem, wenn gleichzeitig die Zinssätze für Investitionskredite zurückgehen. Genau das war im postsowjetischen und Post-Comecon–Raum der Fall: Die (Nominal-)Zinsen sind im Laufe der 1990er Jahre stark gefallen und haben sich im Zuge der EU-Annäherung und Aufnahme der Mitgliedschaft weiter an das niedrige westeuropäische Zinsniveau angeglichen.

Die goldene Regel

Ferner sind Kapitalstock, Investitionsquoten und Konsumniveau in den Beitrittsvolkswirtschaften noch weit entfernt vom volkswirtschaftlichen Optimum. Im Optimum ist bei einer gegebenen Investitionsquote die Konsumquote maximiert, d.h. der Kapitalstock erfüllt die „Goldene Regel der Kapitalakkumulation“. Entsprechend dieser Regel ist das Grenzprodukt des Kapitals abzüglich der Abschreibungssätze in etwa gleich dem nominalen Wirtschaftswachstum.

Eine überschlägige Überprüfung der goldenen Regel nach Beitrittsländern macht deutlich, dass die optimale Kapitalmenge in diesen Ländern nicht erreicht wurde. Einige Beitrittsökonomien – die Slowakei und Slowenien – liegen näher am Punkt der Goldenen Regel, andere – z.B. Litauen – sind recht weit davon entfernt. Die Slowakische Republik und Slowenien weisen eine geringere Grenzproduktivität des Kapitalstocks als die meisten anderen MOE-Mitglieder auf. Ohne die statistischen Unsicherheiten aus dem Auge zu verlieren, könnte das ein Hinweis darauf sein, dass diese beiden Volkswirtschaften näher an den Steady State gerückt sind als die meisten anderen. Nur die Tschechische Republik hat unter den neuen Mitgliedern ein geringeres Kapitalgrenzprodukt. Allerdings ist dieses Land entfernter von der goldenen Regel. Litauen dagegen hat eine höhere Grenzproduktivität, erfüllt jedoch die Goldene Regel am schlechtesten (vgl. Tabelle 2).

Die „goldene Kapitalakkumulation“ ist vorwiegend eine Funktion der Wachstumsrate der Volkswirtschaft. Während die nationalen Kapitalgrenzprodukte der Länder und ihre sonstigen Funktionsparameter – Abschreibungsraten, Niveau der Kapitalproduktivität und Einkommensanteile der Kapitaleigentümer in etwa ähnlich sind, weichen die Wachstumsraten der Volkswirtschaft voneinander ab. Folglich operieren die einzelnen Volkswirtschaften unterschiedlich effizient: Einige sind näher als andere am optimalen Kapitalstock.

Allerdings ist das physische Kapital nicht der einzige Inputfaktor. Es ist sogar theoretisch möglich, dass Volkswirtschaften auch ohne Zufuhr von physischem Ka-

pital wachsen. Es genügt, dass die Wirtschaft innovativ ist; dann ist ihr Wachstumstempo vom Verbreitungstempo des technologischen Fortschritts abhängig. Spiegelbildlich dazu kann es Situationen geben, bei denen die Wirtschaft ohne einen Beitrag der Technologie wächst – nur aufgrund der Zufuhr sonstiger Inputs. Die Beitrittsländer bieten Beispiele für die unterschiedlichsten Varianten. In Tschechien war der Beitrag des technologischen Fortschritts – die totale Faktorproduktivität – zum Wachstum relativ verhalten. In Estland und der Slowakei war er bis noch kurz vor der Krise größer, während er in Lettland und Litauen, sowie in den beiden südosteuropäischen Neumitgliedern praktisch keine Rolle gespielt hat. Da in diesen Ländern auch die Beschäftigung zwischen 1993 und 2004 abgenommen hat (erst danach begann eine Trendumkehr), war das Wirtschaftswachstum kapitalbasiert. Im Gegensatz dazu war es in Ungarn und Slowenien ausgeglichen, weil es unter Zufuhr aller Faktoren – physisches Kapital, Arbeit und Technologie – stattgefunden hat.

Für ein EU-weites Krisenmanagement

Die derzeitige Wirtschaftskrise in den MOEL ist u.a. das Ergebnis ihrer Fortschritte bei der Um- und Neugestaltung ihrer Finanzsysteme, die inzwischen gut funktionieren und wie ein Transmissionsmechanismus externe Schocks rasch übertragen. Damit ist die Überwindung der Krise nur möglich, wenn ein EU-weites Krisenmanagement stattfindet, das die Ursachen und nicht allein die Wirkung anspricht.

Im Verlauf der Krisendebatte wurde immer wieder die mangelnde Regulierung als ein Hauptschuldiger ausgemacht. Vorschläge der Larosière-Gruppe zur Regulierung beziehen sich dabei insbesondere auf das Europäische System der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervisors, ESFS) zur Überwachung von Banken-, Versicherungs- und Wertpapiergeschäften, sowie auf den Europäischen Rat für Systemisches Risiko (European Systemic Risk Council, ESRC) zur Identifizierung und zum Umgang mit systemischen Gefahren durch abgestimmte Aktionen aller Mitgliedsländer.

Eine EU-weite Regulierung würde die bisherigen oft zersplitterten und diskretionären Reaktionen auf die Probleme – z.B. die feuerwehrartige Bereitstellung von Geld an Banken, die zum Teil für schlechtes Wirtschaften belohnt werden – vermeiden helfen. Solches Stückwerk ist gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv, da es zu einer falschem Kreditallokation kommt. „Gute“ Akteure werden bestraft, da diese nicht der Hilfe bedürfen und keine Subventionen erhalten. Und der Anpassungsprozess im Finanzsektor wird verlängert.

Die neuen Mitgliedstaaten würden bei einem EU-weiten Krisenmanagement ihre Schwachpunkte besser in den Griff bekommen. Bisher hatte sich als Problem erwiesen, dass Kreditnehmer einen Direktzugang zu Kreditgebern im Ausland hatten, und dass sich die Banken wegen des geringen Einlagen-Kredit-Verhältnisses in fremder Währung refinanzieren und die Anleihen auf dem Heimatmarkt in heimischer Währung weitergaben. Standardinstrumente wie eine höhere Risikogewichtung für Fremdwährungskredite hatten keine Wirkung auf das Kreditverhalten gezeigt.[4] Ferner würden landestypische Regulierungsunterschiede und -lücken eliminiert und geschlossen und dem „Regulierungsnationalismus“ (national bias) auf Kosten der neuen Mitgliedsländer vorgebeugt werden.

Allerdings wird es nicht ausreichen, allein die Regulierung zu straffen. Denn es kann zu einer zu starken Regulierung kommen, verbunden mit der Gefahr, dass jede Risikobereitschaft unterdrückt wird.[5] Bei der Regulierung kommt es letztlich auf eine gute Mischung an. Eine Regulierungsverschärfung für Derivate kann beispielsweise sinnvoll sein, nicht jedoch für Exportkredite. Die Besonderheit des Bankensektors der Beitrittsländer als eine große „Filiale“ des westeuropäischen Bankensektors erfordert eine abgestimmte grenzüberschreitende Überwachung und Zusammenarbeit der Finanzbehörden, die es bislang – zumindest in institutionalisierter Form – kaum gab. Alternativ bzw. ergänzend muss es in der EU Institutionen geben, die die Umsetzung der neuen Regeln überwachen. Sie sollten Bestandteil eines künftigen EU-weiten (und globalen) Frühwarnsystems sein, um die makroökonomischen und privaten Kosten von Krisen zu reduzieren. Bisher dienten in der Regel Länderratings diesem Zweck. Die gegenwärtige Krise hat gezeigt, dass diese versagt haben.

---

[4] Foreign Currency Borrowing More Risky for Eastern Europe, in: IMF Survey Magazine: Countries & Regions, Oktober, 2008, unter: www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/CAR102808A.htm.

[5] „Wir brauchen Regeln, die Biss haben“. WTO-Generaldirektor Pascal Lamy warnt vor Gefahren für den Freihandel und fordert eine neue Finanzordnung, in: Handelsblatt, 11.11.2008, S. 6.

Tabelle 3
Anteile der Sozialversicherungsbeiträge am Arbeitnehmereinkommen in der erweiterten EU
(in %)

Deutschland	39,1
EU-15	27,5
Polen	37,3
Tschechien	40,2
Ungarn	33,2
MOEL	34,7

Quelle: UN ECE: Economic Survey of Europe, 2004.

Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte

Unbedingt müssen die vielfach bemängelten Makroungleichgewichte in der gesamten Welt – aber auch innerhalb der EU – angegangen werden. Hier ist die EU angehalten, an Lösungen zu arbeiten, ohne zu übersehen, dass die MOEL Nettokapitalimporteure in großem Umfang bleiben werden – nur die Tschechische Republik wies mit rund -2% des BIP Mitte 2000 ein im Vergleich zu den anderen MOEL kleines Leistungsbilanzdefizit auf. Nachgedacht werden muss z.B. über die Struktur der Kapitalimporte zur Deckung des Kapitalbedarfs der MOEL. Sie begann sich in den letzten Jahren zu verschlechtern, mit einem abnehmenden Anteil der ausländischen Direktinvestitionen und einem zunehmenden Anteil der problematischeren Portfolioinvestitionen. Die Beispiele Ungarn und Lettland zeigen, wie schnell eine Krisensituation aufgrund unzureichender Finanzierung in vormals hoch gelobten Volkswirtschaften entstehen kann.

Zum Abbau der Leistungsbilanzdefizite der neuen Mitglieder könnte die Dienstleistungsrichtlinie der EU beitragen, die bisher umfangreichere Dienstleistungsexporte nach Westeuropa verhindert. Aber gerade im Bereich der arbeitsintensiven Dienstleistungen haben die MOEL komparative Wettbewerbsvorteile, die sie arbeitsteilig nicht voll umsetzten können. Darüber hinaus kann hinsichtlich der Prozedur des Wechselkursmechanismus II über die Erweiterung der Maastricht-Stabilitätskriterien um ein Kriterium „Obergrenze des Leistungsbilanzdefizits“ nachgedacht werden. Hohe Leistungsbilanzdefizite sind destabilisierender als andere Faktoren im Maastrichter Kriterienkatalog. Zum Beispiel ist das Kriterium zur Höhe des langfristigen Zinssatzes wenig hilfreich angesichts der immer noch geringen öffentlichen Verschuldung der Neumitglieder und ihrer schmalen Märkte für Schuldverschreibungen der Regierung.

Angesichts der sich verschlechternden sozialen Lage in den Beitrittsländern suchen Ökonomen und Politiker nach Lösungen, wenigstes die schlimmsten Krisenauswirkungen abzumildern. Nur weisen praktisch alle neuen Mitgliedsländer und insbesondere die Länder mit Wechselkursbindung Überschussnachfrage auf, die ins Gleichgewicht zurückgeführt werden muss. Stimulierungspakete dienen dagegen der Aufrechterhaltung der Gesamtnachfrage und wirken kontraproduktiv in Hinblick auf einen Abbau der Überschussnachfrage. Allerdings können Konjunkturmaßnahmen den Anpassungsprozess strecken und dadurch erträglich machen. Zugleich ist die Erholung der Konjunktur in den Altmitgliedern, die die Hauptexportmärkte der neuen Mitgliedstaaten sind, und von denen also das (exportbasierte) Wachstum der Osteuropäer abhängt, viel wichtiger. Folglich würden selbst mutige Konjunkturmaßnahmen im Ostteil der Union wenig nützen, wenn die westeuropäische Wirtschaft stagniert, da die „Neuen“ zu sehr von deren Gesundung abhängen. Daher kommt es nicht auf die ausgegebenen Beträge an, sondern auf die Mischung aus Zusatzausgaben für soziale Programme, fiskalischen Erleichterungen und Garantiezusagen (für Investitionen, Bankeinlagen) u.a.m, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und den sozialen Zusammenhalt wieder herzustellen ohne die Maastricht-Kriterien massiv zu verletzen.

Aber es gilt nach wie vor, dass die konjunkturelle Erholung in der EU-15 den neuen Mitgliedsländern am meisten helfen würde. Gerade in der Krise sind die Spielräume für steigende Ausgaben eng, obwohl die sozialen Standards der neuen Mitgliedsländer relativ zu ihrer Wirtschaftsleistung nicht gering sind. Die Bewertung eines Staates als „sozial“ ist zwar nicht problemfrei und sie ist kriterienabhängig. Ein diesbezüglicher Hinweis unter vielen sind die Sozialversicherungskosten. Ein Vergleich der Strukturen der Steuereinnahmen nach Ländern in den 2000er Jahre verdeutlicht, dass die MOEL mit den Altmitgliedern mithalten: So ist Deutschland innerhalb der EU-15 hinsichtlich des Anteils der Sozialabgaben am Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer mit 39,1% führend. In den MOE-Ländern sind ähnliche Anteile allerdings ebenfalls typisch (vgl. Tabelle 3). Nur ist im Durchschnitt der Beitrittsländer das Pro-Kopf-Einkommen nur halb so groß, während die Erwerbsquote geringer ist und die Alterstruktur der Bevölkerung zu einer ungünstigeren Rentenformel führt. Folglich ist mehr Umverteilung die zweitbeste Lösung; eine schnelle Rückkehr zum Wachstum ist daher dringend erforderlich.