

Editorial

Marktwirtschaft in Osteuropa zwischen Proklamation und Realität

Etwas mehr als ein Jahr ist es her, daß in den ehemaligen Ostblockländern – mit Ausnahme der Sowjetunion – nach den politischen Umwälzungen der Übergang zur Marktwirtschaft programmatisch angekündigt wurde. Daß dieser Transformationsprozeß im Unterschied zum politischen Umbruch nicht in kurzer Zeit zu bewältigen ist, sondern viele Jahre, ja Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird, war auch damals schon klar. Obwohl sich also kaum jemand in Ost und West rasche Erfolge und einen reibungslosen Übergang zur Marktwirtschaft erwartet hat, wird das bisher auf diesem Weg Erreichte als unbefriedigend, ja enttäuschend angesehen. Die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr eins nach 1989 in unseren Nachbarstaaten – und erst recht in den weiter östlich liegenden Ländern – hat das Licht am Ende des Tunnels weiter in die Ferne gerückt, und die Risiken, die sich aus den wirtschaftlichen Krisenerscheinungen für die noch jungen parlamentarisch-demokratischen Strukturen ergeben, erscheinen heute um einiges größer als unmittelbar nach der Euphorie über die friedliche Umwälzung.

Es scheint, daß vor allem aus zwei Gründen die Schwierigkeiten, mit dem Transformationsprozeß konkret zu beginnen, unterschätzt worden sind:

1. An sich besteht darüber, daß ein System der privaten Marktwirtschaft einen höheren Lebensstandard gewährleistet als eine staatliche Kommandowirtschaft, ein überwältigender politischer Konsens. Bei aller allgemeinen Anerkennung sind jedoch die Vorteile relativ diffus und liegen in der Zukunft, während die Nachteile der Anfangsphase des Übergangs konkret einzelne betreffen, und dies sofort und mit Sicherheit.
2. Die ungeheuren Schwierigkeiten, mit welchen konkreten Maßnahmen die Transformation begonnen werden soll, reflektieren den hochgradig interdependenten Charakter des marktwirtschaftlichen Systems. Ohne im Wettbewerb gebildete Marktpreise für Konsumgüter kann es keine zuverlässige Bewertung für die Unternehmungen geben, welche die Konsumgüter produzieren, ohne solche Bewertung keine Privatisierung der Unternehmungen; ohne Privatisierung wiederum keine kompetitiven Märkte, welche die Voraussetzungen zur Bildung von Marktpreisen darstellen.

Das Problem besteht nicht darin, daß der bestehende allgemeine Ungleichgewichtszustand nicht – auch nicht theoretisch – uno actu in einen allgemeinen Gleichgewichtszustand verwandelt werden kann; sondern darin, daß jeder Anfangsschritt der Transformation nur einen Teil der Bedingungen realisieren kann, die ein Gleichgewicht schrittweise herbeiführen sollen. Aber gerade darin liegt die Gefahr, daß man sich noch weiter vom angestrebten neuen Gleichgewicht entfernt statt sich ihm anzunähern.

Eine gleichzeitige Liberalisierung von Preisen und Löhnen kann bei dem gegebenen hohen Grad der außenwirtschaftlichen Abschottung und bei kurzfristig nicht veränderbarem Monopolgrad leicht zu einem Kampf aller gegen alle auf den Güter- und Arbeitsmärkten führen. Andererseits ist die einseitige Preisliberalisierung bei Einfrierung oder zentral gesteuerter Anpassung der Löhne deshalb nicht zielführend, weil Änderungen in den relativen Löhnen notwendig sind, um jene Reallokation der Arbeitskräfte zu bewirken, welche durch die neuen Preisrelationen notwendig wird. Solche Beispiele für die Schwierigkeiten und unvermeidliche Fehlerhaftigkeit der einleitenden Schritte des Transformationsprozesses ließen sich noch zahlreiche anführen.

Aus der Komplexität der Aufgabenstellung resultiert ein hohes politisches Risiko des Scheiterns der neuen Regierungen, des Verlustes der neu errungenen Macht an rivalisierende Gruppierungen. Dies führt zur Selbstblockierung der Reformen und zur Verlängerung des sich tendenziell mehr oder weniger rasch verschlechternden Status quo, obwohl diesen niemand beibehalten möchte. In einer solchen Konstellation ist es verlockend, statt des *realen* einen *verbalen* Ausweg aus dem Dilemma zu suchen. Daher kommt das lautstarke Hantieren mit großen Sprüchen und plakativen Formeln, mit welcher die Marktwirtschaft „ohne Attribute“ wenigstens proklamiert, wenn schon nicht realisiert wird, das Ankündigen des „big bang“ und des großen Schocks, mit dem analog zur deutschen Währungsreform 1948 quasi über Nacht die Marktwirtschaft eingeführt werden soll.

Eine mögliche Folge dieses Herangehens an die Probleme liegt in der einseitigen Orientierung der wirtschaftspolitischen Debatte an monetären Aspekten. So wichtig die Fragen der Geldpolitik, der Wechselkurspolitik, der Konvertibilität usw. auch sind, so gefährlich wäre es, alle Kräfte in die Herstellung eines „monetären Gleichgewichts“ – was immer das bei den fortbestehenden realen Ungleichgewichten sein mag – zu investieren, die Preise zu liberalisieren, ein Handelsrecht und Wirtschaftsgesetze zu erlassen und davon den Beginn des großen Expansionsprozesses zu erwarten. Es hat den Anschein, daß manche IWF-Berater der osteuropäischen Länder

eine solche Vorstellung vom Transformationsprozeß haben. Aus einer solchen Sicht heraus kommt das Ausbleiben des „supply-response“ z. B. in Polen überraschend. Dabei wird aber unterstellt, daß die Produktionseinheiten auf Preissignale so reagieren wie westliche Unternehmungen. Genau diese Unterstellung ist jedoch unzulässig: die Produktionseinheiten in den ehemaligen Ostblockländern sind „Betriebe“ im produktionstechnischen Sinn, nicht aber „Unternehmungen“ mit marktwirtschaftlicher Orientierung. Ebenso wichtig wie die monetäre Stabilisierung ist die umfassende Reorganisation des Produktionsapparates: die Zergliederung der Kombinate und Großbetriebe in operable Einheiten, ihre Umwandlung in Kapitalgesellschaften, die Einführung eines Rechnungswesens und die Erstellung von Bilanzen, die Heranbildung von Managementkader und natürlich auch die Privatisierung der Unternehmungen. Für eine Privatisierung werden jedoch am Anfang nur sehr wenige Unternehmen/Betriebe geeignet sein, da ihrer Bewertung eine Beurteilung ihrer Bewährung im Wettbewerb zugrunde gelegt werden muß und eine solche derzeit nur in relativ wenigen Fällen möglich ist. Dies erklärt auch – zusammen mit den rechtlichen und politischen Unsicherheiten – die bisherige Zurückhaltung westlicher Firmen mit Direktinvestitionen in Osteuropa. Bei allen Schwierigkeiten der Aufgabenstellung sind bei der organisatorischen Neuordnung des Produktionsbereichs bis jetzt weniger Fortschritte erreicht worden, als möglich gewesen wäre. Dies gilt vor allem für die sogenannte „kleine Privatisierung“, für die Umwandlung in Kapitalgesellschaften und für die vielfach übertriebenen Bedenken gegenüber dem Auslandskapital, um nur einige Beispiele zu nennen. Dafür wurden wahrscheinlich unnötig viele Energien in die vehemente Diskussion über die sogenannte „Volksprivatisierung“ investiert, deren Beitrag zur Transformation in ökonomischer Hinsicht nur sehr begrenzt sein kann. Gerade für die organisatorische Neugestaltung des Produktionsbereiches sind westliche – auch österreichische – Erfahrung durchaus anwendbar.

Das eigentliche, nur langfristig zu lösende Problem stellt jedoch die Heranführung von Arbeitsproduktivität, Produktionstechnologie und Produktqualität an westliche Standards dar. Daß in jeder Hinsicht die Kluft auch im Westen generell beträchtlich unterschätzt wurde, zeigt sich drastisch am Beispiel der Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands seit der Wiedervereinigung. Kaum eine industrielle Produktion hat sich seit der Währungsunion als der westlichen Konkurrenz gewachsen erwiesen, mit dem Ergebnis, daß die Industrieproduktion in Ostdeutschland innerhalb ganz kurzer Zeit auf weniger als die Hälfte zurückgegangen ist und noch weiter sinken wird. Selbst wenn keines der Investitionshemmnisse exi-

stierte, könnten in diesem Zeitraum schon rein technisch gesehen niemals neue produktive Kapazitäten im gleichen oder auch nur im halben Ausmaß der außer Verwendung gesetzten geschaffen werden. Die Folge ist ein drastisches Anschwellen der Arbeitslosigkeit, die bei günstigem Ausgang dieses Experiments mittel- und längerfristig wieder allmählich aufgesogen wird, wenn der Investitions- und Expansionsprozeß in den neuen Bundesländern voll einsetzt.

Daß in den anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks der Schrumpfungprozeß weniger drastisch ist, wird durch den Wechselkursvorhang bewirkt, der die lokale Produktion vor der westlichen Konkurrenz abschirmt. Am Beispiel der Tschechoslowakei sieht dies so aus, daß zu Kaufkraftparitäten 1 US-\$ 6 bis 7 Kcs entspricht, der tatsächliche Wechselkurs jedoch 28 Kcs beträgt. Importe werden dadurch in extremer Weise verteuert, Exporte ebenso stark begünstigt. Das inländische Produktionsniveau bleibt dadurch in der Tschechoslowakei im Vergleich zu Ostdeutschland hoch, der Strukturwandel geht aber langsamer vor sich. Die beiden Varianten sind insofern keine realen Alternativen, da das DDR-Experiment überhaupt nur mit dem Rückhalt im gesamtdeutschen Staatsverband möglich ist und für andere Länder dieser Weg gar nicht gangbar wäre. Sie zeigen jedoch die Bandbreite einer Trade-off-Beziehung: In der ersten Phase der Transformation gilt, daß die kurzfristigen Output- und Einkommensverluste umso größer sind, je rascher die Strukturanpassung vorangetrieben wird und nicht konkurrenzfähige Produktionen eliminiert werden. „Je mehr Arbeitslosigkeit, desto besser“ ist jedoch deshalb in der Situation der osteuropäischen Länder auch rein ökonomisch keine rationale Maxime, da es durchaus im Sinne eines mehrjährigen Kalküls sein kann, unhaltbare Produktionszweige noch eine zeitlang weiterzuführen und sie nach und nach zu liquidieren, in dem Maße, in dem in den neu entstehenden Unternehmungen ein Ausgleich dafür geschaffen wird. Die Gefahr einer solchen Konservierung unhaltbarer Bereiche ist allerdings, daß eine ungewollte Versteinerung eintritt und langfristig das Ziel der Transformation verfehlt oder erst viel später erreicht wird. Jedenfalls ist nur eine mittel- und längerfristige Maximierung von Output und Einkommen sowohl sozial als auch ökonomisch rational. Diese Aufgabe gleicht einer schwierigen Gratwanderung, bei der das Risiko eines Absturzes in beiden Richtungen gegeben ist.

Wie ist eine Bewältigung dieser so unendlich schwierig, bisweilen hoffnungslos erscheinenden Übergangsprobleme vorstellbar? Man sollte dabei nicht übersehen, daß – abgesehen von der Sowjetunion – in allen Ländern ein überwältigender Konsens über das Ziel, nämlich die Einführung der Marktwirtschaft, besteht. Der entscheidende Beitrag der Politik zur

Bewältigung der Schwierigkeiten besteht darin, daß dieser Konsens nicht für machtpolitische Rivalitäten aufs Spiel gesetzt, sondern im Gegenteil durch den Aufbau entsprechender Strukturen gefestigt und so auch tragfähig gemacht wird als Grundlage für die Entscheidungen über konkrete Einzelschritte und -maßnahmen. Für den engeren Bereich der Wirtschaftspolitik in den osteuropäischen Ländern bedeutet dies, daß man mit den großen Sprüchen vorsichtiger sein sollte, den Fragen des „realen“ Sektors im Verhältnis zum monetären Bereich mehr Augenmerk zugewendet werden muß, und daß die Entscheidungsprozesse beschleunigt werden. Schließlich – und nicht zuletzt – sind auch die westlichen Nachbarn aufgerufen, den Transformationsprozeß stärker mit Taten, sprich mit mehr konkreten Hilfestellungen (vor allem bei Ausbildung, Infrastruktur und im finanziellen Bereich), zu unterstützen. Dies liegt auch in deren eigenem Interesse, da eine wirtschaftliche Dauerkrise in Osteuropa sowohl wirtschaftliche als auch politische Folgen hätte, die auf den Westen zurückfallen würden. Im Westen wird man aber auch gut daran tun, ein hohes Maß an Geduld aufzubringen, wenn Ratsschlüsse und Hilfsmaßnahmen keine raschen Wirkungen haben – sonst werden uns weitere Enttäuschungen nicht erspart bleiben.