

Zehn Jahre Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft

Autor(en): **Feldmann, Horst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **80 (2000)**

Heft 10

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166312>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Horst Feldmann

ZEHN JAHRE TRANSFORMATION VON DER PLAN- ZUR MARKTWIRTSCHAFT

Gut zehn Jahre dauert in Mittel- und Osteuropa sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion nun schon der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft. Nur wenige Länder – vor allem Ungarn, Polen, Tschechien und Estland – haben den Grossteil des Weges zu einer funktionierenden freiheitlichen Marktwirtschaft bereits zurückgelegt, die meisten – wie etwa die Ukraine, Russland und Usbekistan – haben ihn noch vor sich. Der Weg dorthin hat sich als wesentlich länger und steiniger herausgestellt, als anfangs vielfach erwartet worden war. Was haben die Transformationsländer in den vergangenen zehn Jahren geleistet? Wo liegen heute ihre gravierendsten Probleme? Wie sehen ihre weiteren Perspektiven aus?

Privateigentum ist das Herzstück einer freiheitlichen Marktwirtschaft. Daher bildet die Privatisierung der Staatsbetriebe einen der bedeutendsten Bereiche der Transformation. Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen haben nachgewiesen, dass private bzw. privatisierte Unternehmen eine deutlich höhere Effizienz aufweisen als staatliche.

Zur Privatisierung der Staatsbetriebe werden verschiedene Methoden verwendet. Kleinbetriebe werden meist entweder in offenen Auktionen versteigert oder unter Gewährung grosser Konzessionen an die jeweiligen Beschäftigten veräussert. Diese sogenannte «Kleine Privatisierung» wurde in fast allen Ländern bereits während der ersten Jahre der Transformation abgewickelt.

Bei der Privatisierung der Grossbetriebe, die in den meisten Transformationsländern bei weitem noch nicht abgeschlossen ist, stehen drei Methoden im Vordergrund: der Verkauf an Aussenstehende, die Veräusserung an Management und Belegschaft sowie die Coupon-Privatisierung. Werden Staatsbetriebe an aussenstehende «strategische Investoren» verkauft (etwa an westliche Unternehmen), verbessert sich die Effizienz der Betriebe rasch, nicht zuletzt deshalb, weil die neuen Eigentümer meist über das notwendige Know-how und den Zugang zu internationalen Kapitalmärkten verfügen. Allerdings kommt für diese Methode nur ein kleiner Teil der staatlichen Grossbetriebe in Betracht; viele befinden sich wirtschaftlich und technisch in einem solch desolaten Zustand, dass sich keine Kaufinteressenten für sie

finden. Auch ist sie dort, wo sie anwendbar ist, zeitaufwendig: Über verkäufliche Betriebe müssen mit einer Vielzahl potentieller Investoren langwierige Verhandlungen geführt werden.

Schneller abzuwickeln ist hingegen die Übereignung der Betriebe an die jeweiligen Manager und Mitarbeiter zu einem meist nur symbolischen Preis. Jedoch sind diese oftmals nicht in der Lage, das in einer Marktwirtschaft notwendige Know-how und frisches Kapital aufzubringen. Ausserdem wird diese Methode häufig als ungerecht empfunden: Beschäftigte gesünderer Betriebe erhalten wertvollere Anteile als Beschäftigte sanierungsreifer Verlustbetriebe.

Die Vorteile der Coupon-Privatisierung liegen in der schnellen Durchführbarkeit und der grösseren Gerechtigkeit. Alle Bürger erhalten die gleiche Anzahl Coupons, die sie entweder in Aktien einzelner Unternehmen tauschen oder an neugegründete Investmentfonds verkaufen können. Freilich ist bei dieser Methode weder der Zugang zu neuem Kapital noch eine effektive Unternehmensführung gesichert.

Neben der Privatisierung der Staatsbetriebe ist auch der Aufbau einer funktionierenden Rechtsordnung für den Erfolg der Transformation von entscheidender Bedeutung. Die Rechte des einzelnen müssen klar definiert und durchsetzbar sein. Die Gesetze müssen gerecht und transparent sein und auf alle gleich angewendet werden. Zudem müssen sie die Macht des Staates begrenzen. Empirische Studien über Transformations- und Entwicklungsländer haben gezeigt, dass das Wachstum des Pro-Kopf-Ein-

kommens um so höher ist, je besser die jeweilige Rechtsordnung diese Anforderungen erfüllt.

Die Kluft zwischen Theorie und Wirklichkeit

Viele Transformationsländer haben sich neue Verfassungen gegeben, um die Grundrechte ihrer Bürger zu kodifizieren und die Zuständigkeiten der Staatsorgane neu zu regeln. Mit der Umsetzung hapert es jedoch noch. So ist Behördenwillkür in einigen Ländern nach wie vor an der Tagesordnung. Ausserdem gibt es bisweilen ein Kompetenzgerangel zwischen verschiedenen staatlichen Organen (etwa Zentralregierung, Parlament, Regionalregierungen), wodurch die Transformation verzögert wird.

Die meisten Transformationsländer haben bereits zahlreiche für das Funktionieren einer Marktwirtschaft notwendige Gesetze erlassen, etwa in den Bereichen Eigentums-, Vertrags-, Unternehmens-, Wettbewerbs- und Konkursrecht. Viele dieser Gesetze weisen indes gravierende Mängel auf. Im Bereich des Eigentumsrechts etwa unterliegt die Nutzung von Immobilien oft strikten Beschränkungen. Das Unternehmensrecht behindert Neugründungen vielfach durch hohe Mindestkapitalanforderungen und Vorschriften über eine Vielzahl beizubringender Befähigungs-, Sachkunde- und Zuverlässigkeitsnachweise. Oft werden auch gute Gesetze nicht strikt angewendet. Dies gilt insbesondere im Wettbewerbs- und Konkursrecht. Die Regierungen schrecken davor zurück, die Marktmacht der staatlichen Grossbetriebe zu beschränken und sie in Konkurs zu schicken, wenn sie überschuldet sind. Und nicht zuletzt leidet die Rechtsanwendung an einer schlechten materiellen und personellen Ausstattung der Gerichte sowie daran, dass die Richter in der Anwendung der neuen Gesetze noch unerfahren sind.

Die Leistungsfähigkeit einer Marktwirtschaft zeigt sich an der Effizienz der Allokation ihrer Produktionsfaktoren. In sämtlichen Transformationsländern weist die Faktorallokation jedoch noch erhebliche Ineffizienzen auf, vor allem im Unternehmenssektor. Viele Grossunternehmen wurden noch nicht durchgreifend restrukturiert. Häufig erwirtschaften sie chronische Verluste. Die noch aus der Zeit des Sozialismus stammenden Belegschaftsüberhänge wurden nur teilweise abgebaut. Meist fehlt eine langfristige, marktorientierte Unternehmensstrategie. Nur selten werden neue Produkte entwickelt, neue Produktionstechniken eingeführt und moderne Marketingmethoden angewendet. Die Ursache dieser Ineffizienzen liegt häufig in der Form der Privatisierung. In vielen Transformationsländern wurde es den Managern und Arbeitnehmern durch Vorzugskonditionen ermöglicht, die sie beschäftigenden Unterneh-

men mehrheitlich zu übernehmen. Dadurch besitzen die alten «roten Direktoren» in den Leitungsgremien der privatisierten Unternehmen oft nach wie vor eine beherrschende Stellung. Die Arbeitnehmer lassen sie alle wichtigen Entscheidungen selbst treffen, solange ihre Arbeitsplätze weitgehend erhalten bleiben. Externe Anteilseigner werden vielfach mit illegalen Mitteln abgeblockt.

Auch die Coupon-Methode ist für Ineffizienzen mitverantwortlich. Mit dieser Methode wurden die Anteile zu breit gestreut, denn private Kleinaktionäre sind passive Anleger. Eine effektive Unternehmenskontrolle kommt so häufig nicht zustande. Zwar können Investmentfonds die Coupons oder Aktien der Kleinanleger aufkaufen und sodann versuchen, auf eine effizientere Unternehmensführung hinzuwirken. Vielfach ist ihr diesbezüglicher Handlungsspielraum jedoch gesetzlich begrenzt (etwa durch Beteiligungsobergrenzen).

Notleidende Kredite

Auch das Finanzsystem ist an der Faktorallokation beteiligt. Es dient in einer Marktwirtschaft dazu, das Sparkapital in die ertragreichsten Verwendungen zu lenken. In den Transformationsländern funktioniert dies allerdings nur unzulänglich. – Als die Staatsbetriebe zu Beginn der Transformation dem Wettbewerb ausgesetzt wurden, wurde ein Grossteil der Bankkredite notleidend. Viele Banken sind daher dazu übergegangen, sich auf die Finanzierung des Handels und eines Teils des Betriebskapitals zu beschränken. Langfristige Investitionskredite werden nur in geringem Umfang vergeben. Dabei spielt auch eine Rolle, dass aufgrund der Mängel des Rechtssystems fällige Forderungen häufig nicht eingetrieben werden können.

Bei der Reform des Bankensystems konzentriert sich ein Teil der Transformationsländer auf den Eintritt einer relativ grossen Zahl neuer Banken, ein anderer auf die Sanierung der alten. Beim ersten Ansatz wurde die Neugründung inländischer und der Markteintritt ausländischer Banken liberalisiert. Dadurch konnte zwar der Wettbewerb intensiviert werden, es wurden jedoch auch viele Banken mit schlechtem Management und unzureichender Kapitalausstattung gegründet. Später kam es zu Bankenzusammenbrüchen. Dies unterminierte das Vertrauen der Anleger, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Allokation der Ersparnisse.

Mit dem zweiten Ansatz, der Sanierung der alten Staatsbanken, kann das Vertrauen der Anleger eher erhalten bleiben. Die Manager der Staatsbanken werden dabei jedoch zu wenig dem Wettbewerb ausgesetzt. Sie verlassen sich auf die staatliche Hilfe und vergeben unvorsichtig neue Kredite. In der Folge

mussten manche Staatsbanken bereits bis zu fünfmal rekaptalisiert werden.

Angesichts der Mängel des Bankensystems kommt der Entwicklung von Aktien- und Anleihemärkten bei der Lenkung der Ersparnisse in die ertragreichsten Verwendungen eine zentrale Rolle zu. Freilich benötigen Kapitalmärkte gut funktionierende Banken, die die Wertpapieraufträge ihrer Kunden ausführen und ihre Depots verwalten, sowie ein gut funktionierendes Rechtssystem, das die Rechte der Anleger effektiv schützt. Die Defizite, die in beiden Bereichen noch bestehen, tragen erheblich dazu bei, dass die Marktkapitalisierung und die Umsätze auf den zu Beginn der Transformation neu gegründeten Aktien- und Anleihemärkten noch vergleichsweise gering sind.

Extrem hohe Inflationsraten

Während der ersten drei bis fünf Jahre erlebten alle Transformationsländer eine Phase extrem hoher Inflationsraten. In den mitteleuropäischen Ländern erreichten sie in der Spitze vielfach über 200 Prozent, in den östlicheren sogar meist weit über 1000 Prozent. Zwar sind die Inflationsraten inzwischen deutlich gesunken, sie betragen aber selbst in den fortgeschritteneren Ländern im Schnitt noch rund 8 Prozent, in den anderen sogar meist über 20 Prozent.

Inflation führt zu einer Fehlleitung volkswirtschaftlicher Ressourcen, weil die Preissignale bei steigendem Preisniveau nicht richtig gedeutet werden können. Das Wirtschaftswachstum wird beeinträchtigt. Daher ist es nicht verwunderlich, dass diejenigen Transformationsländer, die die höchsten Inflationsraten aufweisen, auch die niedrigsten Wachstumsraten zu verzeichnen haben. Die hohen Inflationsraten zu Beginn des Transformationsprozesses waren massgeblich auf den Geldüberhang zurückzuführen, der sich während der Zeit der Planwirtschaft gebildet hatte. In dieser Zeit, als alle Preise administrativ festgeschrieben waren, hatte die Geldemission die Güterproduktion permanent überstiegen. Als die Preise dann zu Beginn der Transformation freigegeben wurden, war ein Inflationsschub unvermeidlich.

Auch die massiven Währungsabwertungen, welche die meisten Länder zu Beginn ihrer Transformation vornahmen, trugen zu dem Inflationsschub bei, da sich Importwaren erheblich verteuerten. Dieser Effekt und die gleichzeitige Verbilligung der eigenen Exportwaren auf dem Weltmarkt waren durchaus erwünscht; auf diese Weise konnten nämlich die Leistungsbilanzen mittelfristig verbessert werden. Die Tatsache, dass die Inflationsraten selbst Jahre nach diesem anfänglichen Inflationsschub noch nicht auf westliches Niveau gefallen sind, ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Beispielsweise war die

Preisliberalisierung zu Beginn der Transformation in vielen Ländern unvollständig. Preise für Energie, Wohnung, Verkehr und Telekommunikation wurden oftmals erst in letzter Zeit freigegeben oder zumindest administrativ angehoben.

In einigen fortgeschritteneren Transformationsländern heizt ein grosser Zufluss von Auslandskapital die Inflation an. Die Banken kaufen die Devisen der Auslandsinvestoren an, damit diese im Inland investieren können. Dadurch steigt die inländische Geldmenge zu schnell. In den zurückgebliebenen Transformationsländern wird die Inflation vor allem dadurch angeheizt, dass die Zentralbanken zur Finanzierung der Staatshaushalte und der maroden Staatsbetriebe missbraucht werden. Eine reguläre Finanzierung der Staatshaushalte ist noch nicht möglich, weil sich die Steuersysteme immer noch im Aufbau befinden. Die maroden Staatsbetriebe werden durch Zentralbankkredite subventioniert, um aus Gründen des politischen Machterhalts Massenentlassungen hinauszuzögern.

Als die Volkswirtschaften zu Beginn der Transformation dem weltweiten Wettbewerb geöffnet wurden, kam es in allen Transformationsländern zu einem drastischen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion (um rund 20 bis 60 Prozent). Es wurde deutlich, dass die Mehrzahl der Staatsbetriebe nicht wettbewerbsfähig und ein Grossteil des Kapitalstocks obsolet war. Diese Transformationskrise führte zunächst zu einem starken Anstieg der Armut.

In denjenigen Ländern, in denen eine konsequent marktwirtschaftliche Politik betrieben wurde, setzte jedoch nach rund drei Jahren ein schneller und breit fundierter Wachstumsprozess ein. Das Ausmass der Armut ging rasch wieder zurück. Nur diejenigen Länder, die die notwendigen Reformen bis heute hinauszögern, haben nach wie vor in grossem Umfang mit Armut zu kämpfen. In allen Ländern hat die Transformation eine grössere Einkommensungleichheit mit sich gebracht. Die Löhne sind liberalisiert und entwickeln sich je nach Qualifikation der Arbeitskräfte unterschiedlich. Im neu entstandenen Privatsektor können findige Unternehmer in kurzer Zeit ein Vermögen machen. Die Einkommensungleichheit hat deshalb zwar zugenommen, sie liegt zumindest in den fortgeschritteneren Transformationsländern jedoch nicht höher als im Durchschnitt der westlichen OECD-Länder. Ein solches Mass an Einkommensungleichheit ist notwendig, um Effizianzanreize zu setzen: Arbeitnehmer, die bereit sind, sich beruflich zu verändern, werden durch höhere Löhne belohnt, Unternehmer, die Marktlücken entdecken, durch höhere Gewinne.

Am stärksten zugenommen hat die Einkommensungleichheit interessanterweise in den zurückgebliebenen Transformationsländern. Hier bereichert

sich die schmale Schicht der ehemaligen Nomenklatura und neuen «Oligarchen», während die breite Masse der Bevölkerung unter der dort fortdauernden Transformationskrise leidet.

Zur Zeit der Planwirtschaft war die Verwaltung und teilweise auch die Finanzierung von Sozialleistungen, wie etwa Renten und Kindergeld, den Betrieben übertragen. Sozialhilfe war in den meisten Ländern nur rudimentär vorhanden, und eine Arbeitslosenversicherung existierte überhaupt nicht. Inzwischen besitzen alle Transformationsländer ein System der Arbeitslosenunterstützung, und viele haben Sozialhilfesysteme eingerichtet. Dabei musste auf grosszügige Leistungen freilich verzichtet werden, zum einen, um die Steuer- und Abgabenbelastung nicht zu sehr zu erhöhen, zum anderen, um die Anreize der Leistungsempfänger zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung nicht zu stark zu vermindern.

Besondere Probleme bestehen im Bereich der Rentenversicherung. Das Rentenalter liegt in den Transformationsländern im allgemeinen um fünf Jahre niedriger als im Westen. Die Relation von Beitragszahlern zu Rentnern ist entsprechend ungünstig. Fundamentale Reformen sind unvermeidlich. Nicht nur muss das Rentenalter angehoben, darüber hinaus müssen die bestehenden Umlageverfahren um private kapitalgedeckte Verfahren ergänzt werden. Die fortgeschritteneren Transformationsländer haben diese Reformen mittlerweile in Angriff genommen.

Fortschritt versus Lethargie

Eine ganze Volkswirtschaft von einem zentralverwaltungswirtschaftlichen System auf ein freiheitlich-marktwirtschaftliches umzustellen, kommt einer Herkulesaufgabe gleich. Daran gemessen haben alle Transformationsländer in den vergangenen zehn Jah-

ren Bemerkenswertes geleistet. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass die Reformfortschritte unterschiedlich gross sind: Während die fortgeschritteneren Länder inzwischen einen Grossteil der Staatsbetriebe privatisiert, leidlich funktionierende Rechts- und Finanzsysteme aufgebaut, die Inflation gezügelt und soziale Sicherungsnetze geknüpft haben, bestehen in den zurückgebliebenen Transformationsländern in all diesen Bereichen noch gravierende Defizite. Diese Diskrepanz dürfte sich in Zukunft noch verstärken. Die fortgeschritteneren Transformationsländer ernten nunmehr die Früchte ihrer konsequenten Reformen in Form von hohen Investitionen und einem raschen Wirtschaftswachstum. Gleichzeitig ist der bevorstehende Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union ein mächtiger Antrieb, auch noch die letzten Reformdefizite zu beseitigen.

Die zurückgebliebenen Transformationsländer drohen dagegen in Lethargie zu verfallen. In der Bevölkerung hat sich Reformmüdigkeit breitgemacht, weil eine durchgreifende Verbesserung ihrer Lebensumstände bislang ausgeblieben ist. Die ehemalige Nomenklatura und die neuen «Oligarchen» haben sich ihre Pfründe gesichert und wollen den Status quo möglichst aufrechterhalten. Auch darf nicht übersehen werden, dass in den östlicheren Transformationsländern meist kulturelle Werte und Normen fehlen, die eine freiheitliche Marktwirtschaft stützen. Privateigentum, unternehmerische Initiative und grosse Einkommensdiskrepanzen werden dort vielfach missbilligt. Ohne entsprechende kulturelle Werte und Normen kann eine freiheitliche Marktwirtschaft jedoch kaum Wurzeln fassen und florieren. ♦

.....
 HORST FELDMANN ist Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen.

GEDICHTE

LÜBECK

Leere Speicher längs der Trave,
 Wracks und havarierte Träume.
 Sankt Mariens tote Engel
 werfen Schatten, bräuchten Gräber.

In den Strassen modert Würde,
 etwas Backstein, etwas Abriss;
 In Sankt Petri geistern Noten;
 marzipan geformt, mundet das Gestern.

RÜDIGER GÖRNER

WISMAR

«Un süll de Welt in Stücken gahn»

Tae im Teer,
 aber gelblich
 schimmert die Küfergasse.
 Noch kennt man die Mär
 vom bleichen Mädchen,
 das schwanger ertrank;
 noch lockern sich Steine,
 wenn man's erzählt.

RÜDIGER GÖRNER