

Internationale Konferenz

**Ordnungspolitische Ansätze im Vergleich  
Soziale Marktwirtschaft in Mittel- und Südosteuropa**

Danzig, 18. April 2008

Veranstalter:

Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen

Forschungsinstitut für Marktwirtschaft in Danzig

Stadt Danzig

**Ordnungspolitische Entwicklungen und Lösungsansätze in den  
mittel- und südosteuropäischen Transformationsländern**

Joachim Starbatty

Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft  
Soziale Marktwirtschaft

## I. Der Transformationsprozess

1. Der Systemtheoretiker Janos Kornai hat den **Unterschied zwischen sozialistischer Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft** durch den Gegensatz von „soft budget constraints“ und „hard budget constraints“ gekennzeichnet.
2. Der Transformationsprozess selbst kann als ein **Wechsel von Politikersouveränität (policy sovereignty) zu Konsumentensouveränität (consumer sovereignty) aufgefasst werden**. Dieser Wechsel vollzieht sich hauptsächlich auf folgenden Feldern: Wettbewerb und freie Preise, Privateigentum, verlässliches Geld.
3. Die Richtung des Transformationsprozesses wird maßgeblich durch den Beitritt zur Europäischen Union determiniert; Stichwort **„Acquis communautaire“**. Um die Vergleichbarkeit zu sichern, werden daher nur Länder herangezogen, die der EU beigetreten sind: Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Litauen, Lettland, Estland.

## II. Entwicklungen und Lösungsansätze

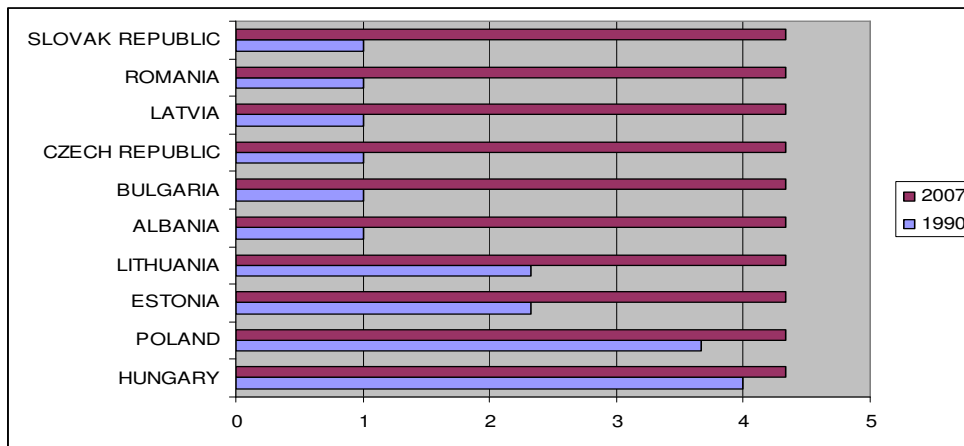
### 1. Wettbewerb und freie Preise

Die Preisliberalisierung ist weitgehend abgeschlossen. Damit kann generell unterstellt werden, dass das Prinzip „hard budget constraints“ gilt. Es muss aber genauer geprüft werden, ob Subventionen an notleidende Betriebe gewährt werden und wie das Insolvenzrecht geregelt ist und umgesetzt wird.

Bezüglich des Prinzips „offene Märkte“ gilt die Einbindung in den Acquis communautaire. Damit sind die Transformationsstaaten mindestens so offen wie die restliche EU.

Grafik 1: Index zum Stand der Preisliberalisierung (EBRD 2008)

(1 = Keine Preisliberalisierung, 4+ = Vollst. Preisliberalisierung)



## 2. Schutz des Privateigentums

Die Erhebung im Zuge des Bertelsmann Transformationsindex 2006 zeigt das hohe Niveau des Schutzes von Privateigentum. Alle Staaten weisen bei einem Höchstwert von 10 Werte von > 9 auf und rangieren somit auf höchstem Niveau gleichauf mit fortgeschrittenen Marktwirtschaften. Die Privatisierung der Staatsunternehmen ist weit vorangeschritten, bedarf aber noch weiterer Reformbemühungen. Diese Entwicklung ist auch Konsequenz des EU-Beitritts.

Es ist erstaunlich, dass in den Transformationsstaaten Rumänien und Albanien die Entwicklung bei Haftung und Insolvenzgesetzgebung weiter fortgeschritten ist. Besonders in Lettland und Litauen sind die Insolvenzgesetze stark unterentwickelt und bieten den Gläubigern nur unzureichenden Schutz.

Tabelle 1: Haftung und Absicherung von Transaktionsgeschäften

	Quality of Secured insolvency transactions law	
Albania	high	advanced
Armenia	medium	malfunctioning
Belarus	medium	malfunctioning
Bulgaria	medium	advanced
Croatia	high	inefficient
Czech Republic	medium	inefficient
Estonia	medium	inefficient
Georgia	low	some defects
Hungary	medium	advanced
Latvia	low	advanced
Lithuania	low	advanced
Poland	medium	inefficient
Romania	high	advanced
Russia	medium	malfunctioning
Slovak Republic	medium	advanced
Slovenia	low	inefficient
Tajikistan	low	inefficient
Ukraine	low	some defects

- *Quality of insolvency law*  
Level of compliance of insolvency laws with international standards, such as the World Bank's Principles and guidelines for effective insolvency and creditor rights systems, the UNCITRAL working group on legislative guidelines for insolvency law, and others. Options: very high; high; medium; low; very low.  
Source: EBRD Legal Sector Assessment 2004.
- Level of reform assessed in relation to the EBRD Model law on secured transactions and the EBRD ten core principles of secured transactions laws. Options: advanced; modern/some defects; inefficient; malfunctioning.  
Source: EBRD Regional Survey of Secured Transactions 2005. (vgl. *Grundprinzipien eines Modellgesetzes über Sicherungsgeschäfte* der EBRD)

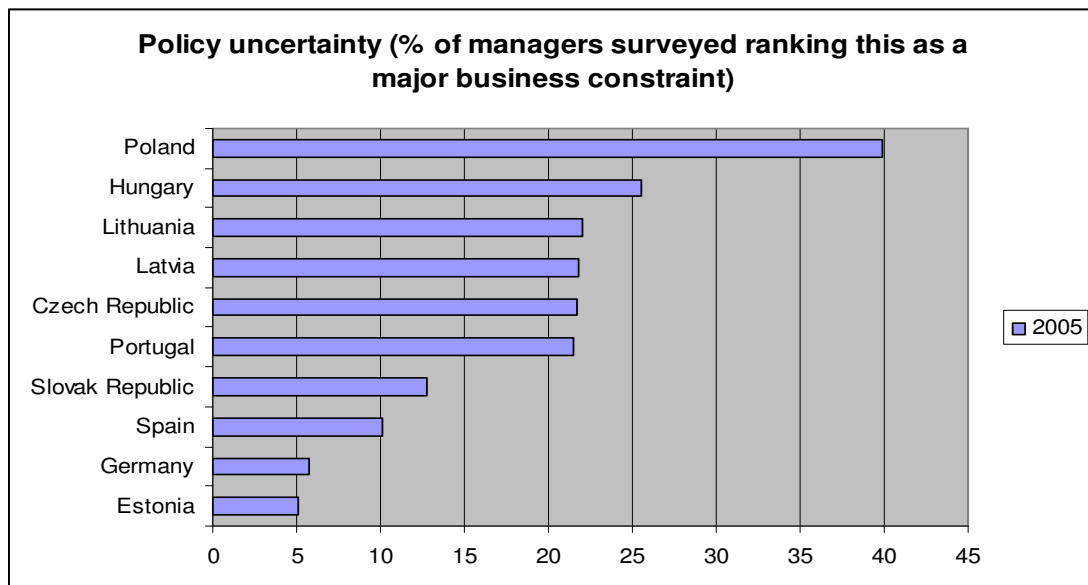
Während Estland, Tschechien und Polen bei der Absicherung von Darlehen noch mit ineffizienten Strukturen aufwarten, ist es den restlichen Beitrittsstaaten gelungen ihre Gesetzgebung entsprechend den Bedürfnissen fortgeschrittener Marktwirtschaften anzupassen. Doch zeigt sich beim Gläubigerschutz noch ein erheblicher Reformbedarf. Um die Situation der Gläubiger zu verbessern und damit auch das Kapitalangebot für zusätzliche Investitionen zu erhöhen, müssen die Gesetzgebungen weiter den internationalen Vorgaben angepasst werden.

Die mit dem Schutz des Eigentums im Zusammenhang stehende Rechtssicherheit kann ein Aussenstehender nicht verlässlich überblicken. Sie spielt eine große Rolle, da sie die Voraussetzung für die Reduktion von Informations- und Transaktionskosten ist und für ausländische Investitionstätigkeit auf Dauer unverzichtbar ist.

### 3. Konstanz der Wirtschaftspolitik

Die Erhebungen des Weltwirtschaftsforums und der Weltbank bezüglich des Einflusses politischer Instabilität als Unsicherheitsfaktor für Unternehmen zeigen, dass sich speziell Polen und Ungarn immer noch in einer Phase des Misstrauens der Unternehmenserschaft gegenüber der Zuverlässigkeit der Politik befinden.

Grafik 2: Politische Instabilität als Unsicherheitsfaktor (WDI 2008)



Dies gilt eingeschränkt auch für Tschechien und Litauen. Lediglich in der Slowakei, Lettland und Estland wurde längerfristiges Vertrauen in die Wirtschaftspolitik aufgebaut, und die Ergebnisse entsprechen in etwa dem entwickelter Marktwirtschaften.

An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass die Ergebnisse der Erhebungen nicht unabhängig von kurzfristigen Gegebenheiten in den Ländern vor Ort sind. So werden die Ergebnisse bei unsicherem Wahlausgang schlechter ausfallen. Generell gilt aber, dass ein latentes Misstrauen in die Kontinuität der Wirtschaftspolitik in einzelnen Transformationsstaaten immer noch eine bedeutsame Unzulänglichkeit des Wirtschaftssystems darstellt.

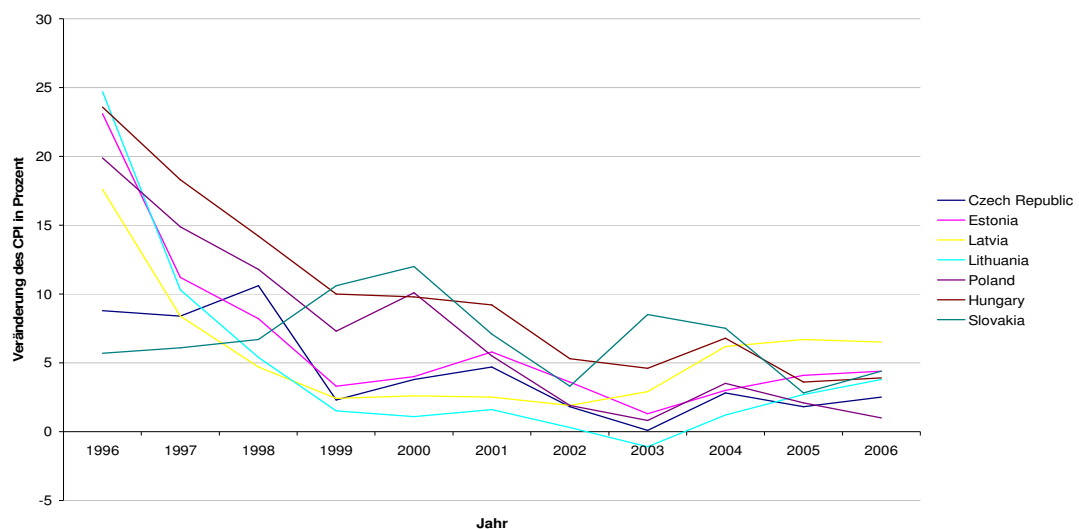
Die Integration eines Landes in ein regionales Bündnis ist nicht nur durch rein ökonomische Vorteilen motiviert. Die so manifestierte wirtschaftspolitische Orientierung lässt sich dann nicht mehr durch kurzfristige Politikwechsel rückgängig machen. Unter diesem Gesichtspunkt hat der EU-Beitritt sicherlich einen bedeutsamen Beitrag zur Planungssicherheit der Unternehmen geleistet.

#### 4. Preisstabilität

Im Maastricht-Vertrag ist vorgesehen, dass die nationalen Notenbankverfassungen Autonomie und Preisstabilität als vorrangiges Ziel übernehmen. Das ist geschehen.

Die Transformationsstaaten haben die Inflationsrate im Laufe der neunziger Jahre stark gesenkt. Die Inflationsraten lagen im Jahre 2006 zwischen 1 und 6,5 Prozent. Es ist den meisten Beitrittsländern gelungen, das Preiskriterium des Maastricht-Vertrags – Durchschnittswert der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten im Euro-Club plus einen Zuschlag von 1,5 %-Punkten – zu erfüllen.

Grafik 3: Entwicklung der Inflationsraten 1996 – 2006 (EZB 2008)



Aktuelle Zahlen zeigen aber, dass die Preissteigerungsraten jüngst teilweise wieder über dem zulässigen Konvergenzwert liegen. Die höhere Inflationsrate ist auch Konsequenz gestiegener Rohstoffpreise (insb. Erdöl) und gestiegener Nahrungsmittelprei-

se.

Tabelle 2: Jüngste Entwicklung der Inflation (EZB 2008)

Land	2007 Q2	2007 Q3	2007 Q4	2008 Jan
Czech Republic	Re- 2.6	2.7	4.9	7.9
Estonia	5.8	6.7	9.2	11.3
Latvia	8.5	10.4	13.7	15.6
Lithuania	5	5.9	7.9	10
Poland	2.3	2.4	3.7	4.4
Hungary	8.5	7.3	7.1	7.4
Slovak Republic	Re- 1.7	1.4	2.4	3.2

## 5. Wechselkurspolitik

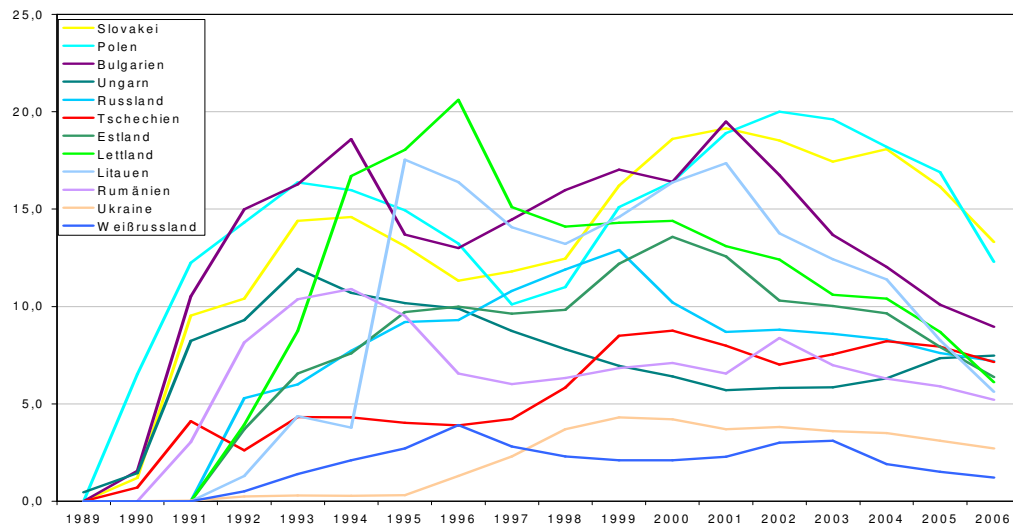
Die höheren Inflationsraten in den baltischen Staaten sind auch Konsequenz des Regimes fester Wechselkurse und der hohen Kapitalzuflüsse. Damit haben diese Staaten eine autonome Geldpolitik aus der Hand gegeben.

Die anderen Transformationsstaaten bevorzugen ein „managed floating“ innerhalb festgeschriebener Bandbreiten um den Euro. Insgesamt sind jedoch auch diese Regime relativ fix, da die Bandbreiten relativ eng definiert sind. Daher laufen auch diese Transformationsstaaten Gefahr, bei Bindung an den Euro und der damit verbundenen Aufwertung gegenüber dem Dollar an internationaler Konkurrenzfähigkeit einzubüßen.

## 6. Arbeitsmarkt und Einkommen

Bei der Betrachtung der Arbeitsmarktentwicklung muss man konstatieren, dass sich die Arbeitslosenquoten insbesondere in Polen (12,3%) und Ungarn (7,5%) auf einem sehr hohen Niveau befinden.

Grafik 4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1989-2006 (EBRD 2008)



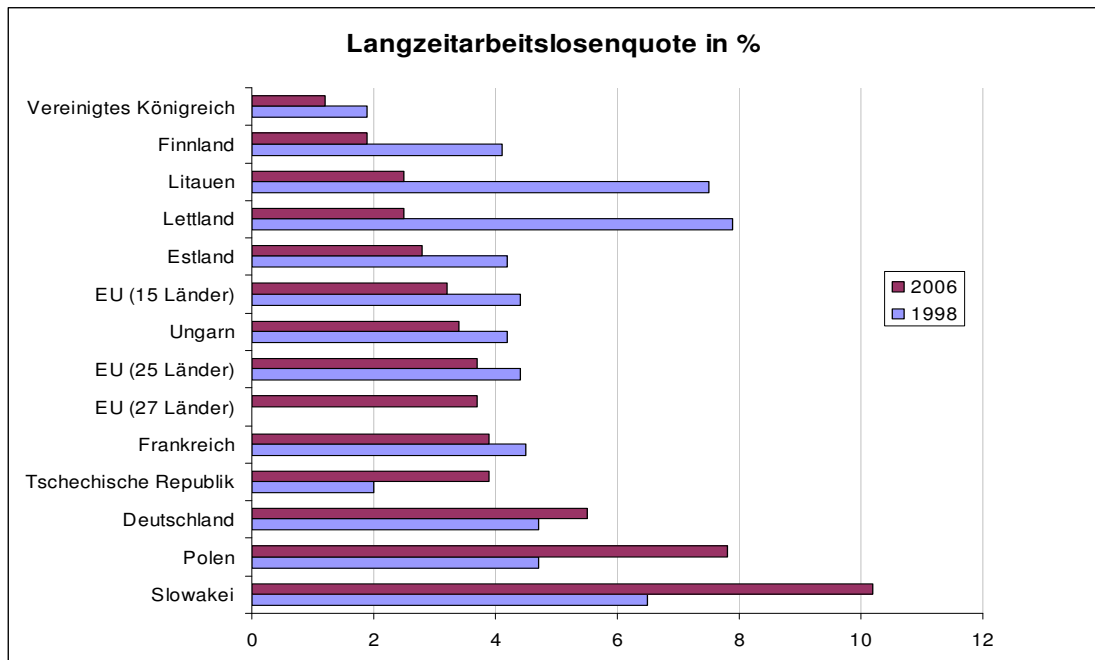
Umgekehrt ist es den baltischen Staaten gelungen, die Arbeitslosigkeit auf nahe 5 % zu bringen und sich somit der Vorstellung von Vollbeschäftigung nach marktwirtschaftlichen Kriterien anzunähern.

In den meisten Ländern kam es während des Transformationsprozesses zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote. Nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme offenbarte sich die „versteckte Arbeitslosigkeit“ im Zuge der wirtschaftlichen Reform der Staatsbetriebe. Der Übergang zu „hard budget-constraints“ führte zu entsprechenden Entlassungen der Belegschaften. Die „Anpassungs-Arbeitslosigkeit“ konnte in vielen Staaten bis heute nicht restlos abgebaut werden.

Die Bedeutsamkeit des Problems der Arbeitslosigkeit verdeutlicht sich bei Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit. Während die baltischen Staaten und Ungarn Erfolge bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen haben, verschlechterten sich die Bedingungen in Tschechien, Polen und der Slowakei gravierend.



Grafik 6: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit:

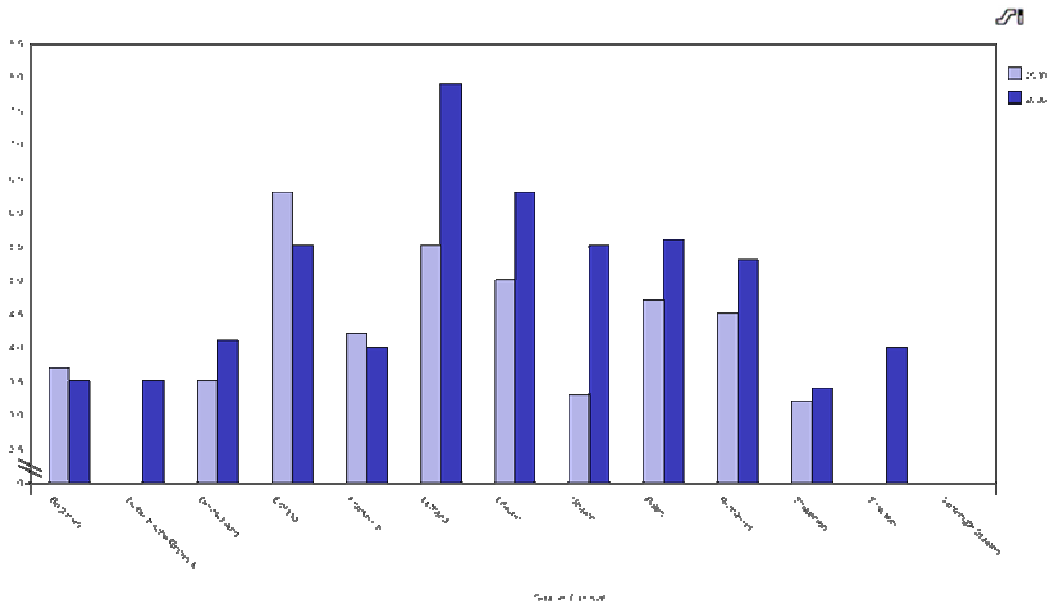


Eine liberalisierte Arbeitsmarktpolitik hat in den baltischen Staaten zu mehr Flexibilität und Mobilität auf den Arbeitsmärkten geführt. Zusammen mit einer niedrigen Besteuerung ist es den baltischen Staaten gelungen, eine dynamischere Entwicklung auf den Arbeitsmärkten anzukurbeln, zum Preis einer ungleichen Einkommensverteilung.

Dieser Trade-off zeigt sich auch bei der Betrachtung der relativen Armutsentwicklung. Hier schneiden die baltischen Staaten vorwiegend schlecht ab, während besonders Tschechien, aber auch die Slowakei mit geringen relativen Armutsraten aufwarten kann. Der Mindestlohn liegt in Tschechien um 60 Prozent höher als in Lettland oder Litauen.

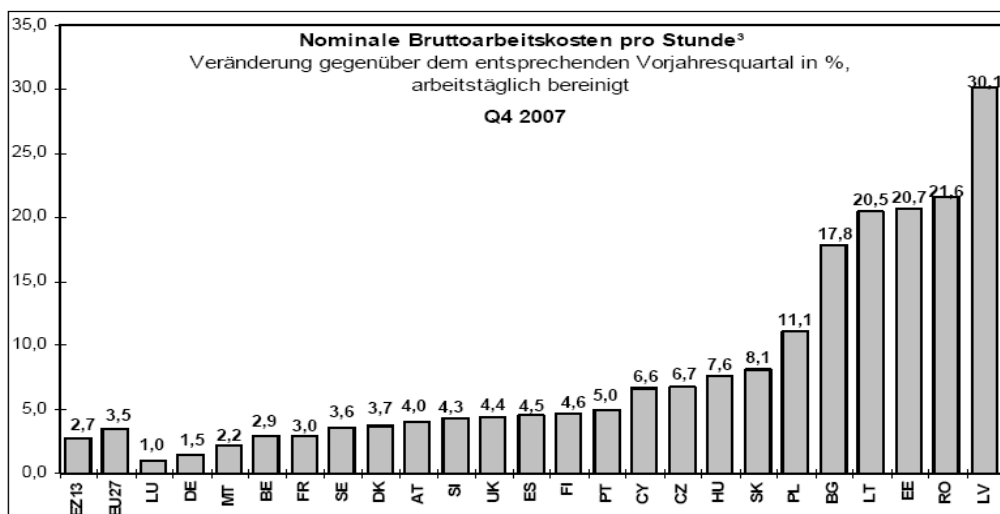
Grafik 7: Einkommensverteilung (Eurostat 2008)

(Verhältnis oberes Einkommensquintil zu unterem Einkommensquintil)



Eine interessante Entwicklung ergibt sich bei den Arbeitskosten (Löhne & Sozialabgaben). Hier hat gerade in den baltischen Staaten eine starke Zunahme stattgefunden. Allein im letzten Jahr haben die Arbeitskosten und somit auch die Leistungen für die Beschäftigten um bis zu dreißig Prozent zugenommen. Bei geringer Arbeitslosigkeit geht in aller Regel eine Ausweitung der Beschäftigung mit entsprechenden Lohnanreizen einher. Die immensen Lohnzuwächse lassen auch einen Rückgang der Armut zu erwarten.

Grafik 8: Entwicklung der Arbeitskosten 2006 – 2007 (Eurostat2008)



Insgesamt zeichnen sich bei der Arbeitsmarktpolitik bedeutende Unterschiede innerhalb der Transformationsstaaten ab. Allerdings handelt es sich bei diesem Vergleich natürlich auch um zwei Kategorien von Staaten, Flächenstaaten und Kleinstaaten, mit entsprechend unterschiedlichen Voraussetzungen. Beide Gruppen sehen sich jedoch gravierenden sozialen Herausforderungen ausgesetzt.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine Rückführung der Einkommensungerechtigkeit können gleichermaßen als *Benchmark* für die erfolgreiche ökonomische Transformation zum Nutzen aller Wirtschaftssubjekte herangezogen werden.