

## **Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa**

Ich möchte mit \*sechs Thesen illustrieren, was ich heute, 20 Jahre nach Beginn der Transformationsprozesse, für besonders bemerkenswert halte.

### **1. These**

Der Systemwechsel vom Sozialismus zu Demokratie und Marktwirtschaft war und ist ein **historisch beispielloses Phänomen**. Der tiefgreifende Umbau der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen war von enormen Engagement, großem Optimismus und viel Skepsis – vor allem auf Seiten vieler Beobachter im Westen – begleitet. Immerhin ging es um nicht weniger als um die Installation des Dualismus von politischer Demokratie und privater Marktwirtschaft – zwei regulativen Prinzipien, die keineswegs immer mit einander harmonieren, sondern des öfteren in einem knisternden Spannungsverhältnis zu einander stehen. Dieser Systemwechsel war auch nicht etwa durch vorangegangene Entwicklungsschritte vorbereitet – wie man sie in der Marxistischen Geschichtsphilosophie erwartete. Ganz im Gegenteil: Der Umbruch erfolgte als Antwort der Bevölkerung auf die weitgehende Erschöpfung der materiellen und moralischen Ressourcen des alten Regimes, und insbesondere des gesellschaftlichen Kreativitätspotentials.

Sozialwissenschaftliche Skeptiker prognostizierten ein „Dilemma der Gleichzeitigkeit“, demzufolge das Transformationsprojekt notwendig scheitern müsse. Weil die Bevölkerung alle schmerzhaften Wirtschafts- und Sozialreformen an der Wahlurne stoppen würde, verlören die Reformpolitiker viel zu früh den Mut, die notwendigen, aber ungeliebten Reformen zu Ende zu führen.

Diese Prognose wurde bekanntlich nicht wahr. **Nicht nur das Ziel, sondern auch das Ergebnis bestätigt die historische Einmaligkeit des Transformationsprojekts.**

## 2. These

Tatsächlich gab nicht nur Erfolgsbelege. Die Wirtschaftstransformation wurde von Betriebsstillegungen und Entlassungen im großen Maßstab sowie einer zunehmenden Ungleichverteilung der Einkommen begleitet. Die sozialen Härten, auch manche Unzulänglichkeiten und Perfektionsmängel der Reformpolitik, schienen zu bestätigen, was sich an Zweifeln gegenüber anspruchsvollen gesellschaftlichen Umbauprogrammen im Laufe der Jahrzehnte angesammelt hatte.

Jedes der Transformationsländer hatte einen mit reichlich Steuerungs- und Ressourcenproblemen gespickten Weg zu bewältigen. Umfasste doch allein die Wirtschaftstransformation drei schwierige Aufgaben: (1) die makroökonomische Stabilisierung (konkret: Schuldenbegrenzung und Haushaltssanierung, Währungsabwertung und Inflationsbekämpfung), (2) die Schaffung eines verlässlichen mikroökonomischen Handlungsrahmens (konkret: Rechtssicherheit, Vertragsfreiheit, Freigabe der Preisbildung und klar definierte Eigentumsrechte), und (3) die Restrukturierung der Unternehmen hinsichtlich Eigentümerschaft (qua Privatisierung), Unternehmenssteuerung (Management) und Produktionsprogramm (Wettbewerbsfähigkeit). Die Fülle und Schwere dieser Aufgaben wurde in der frühen Strategiedebatte reflektiert, die sich um den Gegensatz von Schocktherapie und Gradualismus drehte.

In der Rückschau zeigt sich: Zwar wurde in keinem Land das Radikalkonzept verwirklicht, in dem vorgesehen war, alle Reformen in einer möglichst kurzen Zeitspanne durchzuziehen. Und praktisch überall waren die Reformer zu einem mehr oder weniger ausgeprägten Zick-Zack-Kurs genötigt. Vergleicht man aber die erfolgreichen mit den weniger erfolgreichen Ländern, so sind es die letzteren, in denen absichtlich oder notgedrungen mit einem zeitlich ausgedehnten Gradualismus experimentiert wurde. Wo notwendige Reformschritte zunächst unterlassen wurden, ließen sie sich später nur mit erheblich höheren sozialen Kosten nachholen (das gilt vor allem für die GUS-Staaten). Gelang es dagegen, sachlich zusammenhängende Maßnahmen frühzeitig und auf einen Schlag zu realisieren, so verbesserte sich die Wirksamkeit der Reformen und es verringerten sich die Probleme der politischen Koordination. Dadurch blieb auch die Populismusversuchung des Parteien begrenzt sowie die Chance etwaiger *rent seekers*, sich an Regulierungslücken zu bereichern.

**Das heisst: Der Vorteil eines hohen Reformtempos wurde zweifelsfrei bestätigt.**

### 3. These

Keines der Transformationsländer blieb von einer heftigen, mehrjährigen Wirtschaftskrise verschont. Die industrielle Produktion ging abrupt zurück und das Bruttoinlandsprodukt sank um 20 bis 35 Prozent, bevor die Erholung einsetzte. Die Inflationsrate kletterte auf drei- bis fünfstelligen Werte:<sup>1</sup> z.B. in Polen auf 640 % in 1989, aber vier Jahre später in Armenien auf 11.000 %. Gleichzeitig waren die statistisch erfassten Realeinkommen um 30 bis 40 Prozent gesunken. Wenn unter diesen Bedingungen der Reformprozess abgebrochen wurde, kam es zu einer Dauerkrise (wie in Weißrussland, der Ukraine und Russland) mit anhaltend hoher Inflation und umfangreicher Kapitalflucht, was in Russland nur durch einen brutalen Währungsschnitt beendet werden konnte. Die unvollendete Wirtschaftstransformation schlägt sich notwendig in niedrigen und stagnierenden Realeinkommen nieder.

War eine schmerzhafteste Übergangskrise unvermeidlich? Meine Antwort ist ja. Der tiefgreifende Umbau des sozialen und wirtschaftlichen Institutionensystems war nur um den Preis einer klugen Reihenfolge der zentralen Reformschritte möglich. Nur wenn den haushalts- und währungspolitischen Maßnahmen Priorität gegeben wurde, ließ sich die anschließende Umstrukturierung der Wirtschaft zu wettbewerbsfähigen Unternehmen erfolgreich gestalten, in denen das Management mit realen Marktbedingungen statt mit „soft budget constraints“ (staatlichen Lohnsubventionen, billigen Krediten – und folglich hoher Inflation) kalkuliert. Die umstrukturierten Unternehmen haben ihre Produktivität drei- bis fünfmal stärker erhöht als die in Staatseigentum gebliebenen.

**Es bewahrheitete sich abermals die Erfahrung, dass rascher sozialer Wandel nicht ohne soziale Kosten zu haben ist.<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Vgl. Zecchini (1997). Lt. Rostowski (1998: 3) betrug die maximale Inflationsrate in **Polen (1989) 640 %**, in Estland (1992) 954 %, in Litauen (1992) 1.175 % und in Russland (1992) 2.318 %. Spitzenreiter waren die Ukraine mit 10.155 % (1993) und **Armenien mit 10.996 % (1993)**.

<sup>2</sup> Müssen die Gewinner aus sozialem Wandel ihren Gewinn unmittelbar mit den Verlierern teilen (z.B. durch hohe Steuersätze), würde sich ihre Risikobereitschaft und damit ihr Beitrag zum sozialen Wandel empfindlich verringern.

#### 4. These

Wichtige Erfolgsfaktoren waren allgemein-politischer bzw. systemspezifischer Natur:

- > ein **ungewöhnlicher Zielkonsens** innerhalb der neuen politischen Eliten,
- > die **Bereitschaft, externe Hilfen anzunehmen** und auf positive Anreize (wie z.B. die Chance des EU-Beitritts) zu reagieren,<sup>3</sup>
- > die Abwesenheit bzw. **Schwäche organisierter Oppositionskräfte**, insbes. in Gestalt von Verbänden für Partikularinteressen,
- > eine nur **schwache Ausprägung sozialer cleavages** und die Abwesenheit grundsätzlicher programmatischer Differenzen.
- > Die Fähigkeit von Regierungen, im Interesse einer möglichst kurzen „Leidensphase“ **das Richtige zu tun**, auch wenn man mit Unmutsäußerungen konfrontiert war und Abwahl drohte.

Diese (gewiss nicht vollständige Liste) zeigt, dass **die Erfahrungen aus der Transformation der sozialistischen Länder nicht übertragbar sind** auf die konsolidierten Institutionensysteme Westeuropas. Sie mögen zwar in den kommenden Jahrzehnten ebenfalls einem erheblichen, von außen kommenden Anpassungsdruck ausgesetzt sein, wenn sie ihre überlieferte Spitzenposition in der Weltwirtschaft an die neuen Modernitätszentren in Asien abgetreten haben. Aber mit der Wiederholung eines ähnlich imposanten Prozesses der Selbst-Transformation ist angesichts der Stärke der systeminternen Veto-Positionen und der vorherrschenden Skepsis gegenüber institutionellen Reformen nicht zu rechnen.

#### 5. These

Bekanntlich ist die Transformation der DDR ein Sonderfall, der sich einem oberflächlichen Vergleich mit anderen Ländern entzieht.

Ich möchte hier nur auf zwei Besonderheiten hinweisen:

- (1) Obwohl die deutsche Einheit mit umfangreichen Finanztransfers „gesponsert“ wurde, war der Transformationsprozess bekanntlich von viel Unmut und Unzufriedenheit begleitet. Ich führe das vor allem auf eine Besonderheit zurück:

---

<sup>3</sup> Allerdings hatten Finanzhilfen der EU und ausländische Direktinvestitionen nur dann eindeutig positive Effekte, wenn wichtige Wirtschaftsreformen aus eigener Kraft voran gebracht und der größte Teil des Reformpakets schon realisiert worden waren (Beyer 2001b).

Anders als in den Nachbarländern startete die Transformation mit scheinbar erheblichen Gratifikationen infolge der Währungsaufwertung und der 1:1 Umstellung von Löhnen und Renten. Während in den Nachbarländern zunächst die Nachteile der Transformation, bald aber auch zunehmend Vorteile erfahren wurden, machte die ostdeutsche Bevölkerung kurzzeitig die umgekehrte Erfahrung: „goods first, bads later“. Das musste wohl schiefgehen.

Die zweite Besonderheit hängt mit dem exklusiven Charakter des SED-Regimes zusammen. Während sich viele Intellektuelle in Ungarns, Polen und der Tschechoslowakei, ja auch in der Sowjetunion, schon vor *glasnost* und *perestroika*, mit den Realitäten von westlicher Demokratie und kapitalistischer Marktwirtschaft angefreundet hatten, zeigten sich die Intellektuellen der DDR selbst noch im Systemumbruch systemtreu und antikapitalistisch. Als Folge der politischen Bewirtschaftung von Wissen und Kommunikation war das Geistesleben der DDR weitaus stärker von modernen Entwicklungen und Diskussionen abgekoppelt als anderswo. So blieben auch die Reformdiskurse der ostdeutschen Opposition und der (wenigen) staatskritischen Intellektuellen im realpolitischen Abseits – und die Bevölkerung erteilte nicht ihnen, sondern westdeutschen Politikern und Unternehmern den Transformationsauftrag. Das ist – in meinen Augen – die besondere Tragik des materiell so erfolgreichen Transformationsfalls DDR.

## **Die Transformationsländer haben das Gesicht Europas verändert:**

### **(1) durch die enorme Erweiterung der Faktor- und Absatzmärkte:**

Produktionsstandorte mit qualifizierten Arbeitnehmern, aber niedrigerem Lohnniveau, helfen Europa, im Wettbewerb mit den neuen Industrieländern Asiens zu bestehen.

(2) durch **neue Migrationsströme in Ost-West-Richtung**, die an die Stelle der Süd-Nord-Migration getreten sind, und in den Ländern, die sich nicht abgeschottet haben, wie Großbritannien, einen positiven Wachstumsbeitrag gebracht haben, u.a. weil die Ost-West-Migranten über ein relativ hohes Qualifikationsniveau verfügen. Ihre Bereitschaft, zeitweise im Ausland Beschäftigung zu suchen und dann zurück zu kehren, bringt Vorteile für alle Seiten, die Migranten, ihr Heimatland und das Immigrationsland .

(3) durch institutionelle Innovationen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt:

> In Polen, Ungarn und der Slowakei hat man eine verpflichtende dritte Säule der privaten Zusatz-Rentenversicherung geschaffen.

> Sieben Länder haben Steuersysteme mit einem einzigen, einheitlichen Steuersatz (flat tax) eingeführt, der mit dem weitgehenden Wegfall von Subventionen und Steuervergünstigungen zusammengeht.

> Diese institutionellen Innovationen erhöhen die Varianz im Institutionenmuster Europas und lassen Bemühungen um eine Harmonisierung der nationalen Steuerpolitiken auf mittlere Sicht wenig aussichtsreich erscheinen.

(4) Von der gegenwärtigen Finanzkrise sind die neuen EU-Mitgliedsländer – v.a. aufgrund des hohen Anteils ihrer Auslandsschulden – besonders hart getroffen (allein die Tschechische Republik steht relativ günstig da). Für immerhin sechs Länder wird die Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts – wegen der Eventualverbindlichkeiten im Bankensystem – als „mittel“ angegeben (für das EU-Nichtmitglied Ukraine sogar als „hoch“; FAZ 24.02.09). Die Aktienkurse sind auf ein Drittel und weniger ihres Werte in 2007 gefallen (FAZ 03.03.09).

Den ehemaligen Transformationsländern steht der Härte-test auf die Güte ihres neuen Wirtschafts- und Finanzordnung also noch bevor. Sollte ihnen die ersehnte Wirtschaftserholung – z.B. aufgrund der wirtschaftsfreundlichen Steuersysteme –

besser gelingen als den EU-15, so dürfte das auch Einfluss auf die Reformdiskussionen in den westlichen Mitgliedsländern haben.

### **Rankings:**

(1) Die Mehrheit der europäischen Reformländer befindet sich heute im Übergang in die Gruppe der konsolidierten OECD-Mitgliedsländer. Entsprechend dem erreichten Stand von Demokratie und Marktwirtschaft belegen sie im Bertelsmann Transformation Index 2008 die oberen 17 Plätze unter den insgesamt 125 Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern dieser Welt – mit Tschechien als Nr. 1 und Rumänien als Nr. 17 (BTI 2008).

(2) Nach den Sustainable Governance Indicators 2009 der Bertelsmann Stiftung, welche die demokratie- und wirtschaftsbezogene Steuerungskapazität der politischen Systeme von allen 30 OECD-Ländern bewerten, behaupten die Slowakei und Ungarn gute Plätze im Mittelfeld – vor Ländern wie Portugal, Japan, Spanien, Frankreich und Italien (SGI 2009).

(3) Dank der erfolgreichen Transformation der ehemals sozialistischen Länder hat sich die Demokratiebilanz dieser Welt vorteilhaft verändert: Wurden 1983 nur 53 Länder (entsprechend 32 %) von Freedom House als „frei“ im Hinblick auf die Gewährleistung politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte klassifiziert, so waren es im Jahre 2008 bereits 90 Länder (entsprechend 47 %).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Laut Freedom House (<http://www.freedomhouse.org>).