ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article

Das große europäische Sandkastenspiel

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (2005) : Das große europäische Sandkastenspiel, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 31, Iss. 1, pp. 3-10

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332685

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

Editorial

Das große europäische Sandkastenspiel

Man wähnt sich im Sandkasten phantasiebegabter Ökonominnen und Ökonomen: Man stelle sich kleine offene Volkswirtschaften vor, die jeweils einem großen homogenen Ausland gegenüberstehen. Neben vielen anderen sind folgende Lehrbuchbeispiele denkbar:

- Land EST hat fixe Wechselkurse zur Ankerwährung des Auslands. Die Inflationsrate in EST liegt aber deutlich über jener des Auslandes. Das Ausland versucht politisch auf EST einzuwirken, die Spielräume seiner Fiskalpolitik zu begrenzen. Welche Auswirkungen hat ein Nachfrageschock im Ausland auf EST? Wie kann gegengesteuert werden?
- Land SK hat flexible Wechselkurse. Sein Exportanteil beträgt 67% des BIP. Diskutieren Sie die Mundell-Fleming-Aussage, dass die Fiskalpolitik keine Wirkung hätte, auch vor dem Hintergrund, dass SK erfolgreich seine Einkommensteuern senkte. SK wertet real um 20% auf, verliert aber dennoch nicht an Wettbewerbsfähigkeit. Welche Faktoren können hierfür bestimmend sein?
- Jede beliebige der kleinen offenen Volkswirtschaften EST, LET, HU, SK hat ein geringeres Niveau, aber höhere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität als das Ausland. Es gibt große Divergenzen zwischen den geschützten und den exponierten Sektoren. Erklären Sie die Notwendigkeit höherer Inflation (Balassa-Samuelson-Effekt) zur gleichmäßigeren Verteilung des Wohlstands. Welche Wirkung hätte hier eine vom Ausland geforderte moderatere Preisentwicklung?

Tatsache ist jedoch, dass es sich hierbei nicht um Modelle, sondern um reale Volkswirtschaften handelt. Europa erlebt seit Anfang der 1990er ein Echtzeit-Experiment im Maßstab 1:1 – nicht nur in Fragen der Demokratieentwicklung, sondern auch und vor allem in der Entwicklung von Marktwirtschaften.

Es ist jetzt ein Jahr her, dass zehn neue Länder der Europäischen Union beigetreten sind, acht dieser neuen Mitglieder sind so genannte Transformationsstaaten – vor nunmehr 15 Jahren sind aus planwirtschaftlich organisierten Ländern westlich-kapitalistische geworden. In ungeheurer Geschwindigkeit finden hier Entwicklungen statt, die nicht nur für die Länder selbst, son-

dern auch für die gesamte Europäische Union (und nicht zuletzt auch für Österreich) von größter Bedeutung sind.

Der Transformationsprozess

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus kam es zunächst in allen mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zu einem dramatischen Wirtschaftseinbruch. Erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erreichten die Länder wieder das Wohlstandsniveau von 1989. Die gewählten Rezepte des Reformprozesses waren durchaus vielfältig, sehr oft aber von neoliberalen Beratern begleitet. Es lässt sich dabei kein klar erkennbarer Zusammenhang zwischen den getroffenen ordnungspolitischen und institutionellen Entscheidungen und dem wirtschaftlichen Erfolg erkennen.

Auf der Strecke blieb allerdings in allen Staaten der Arbeitsmarkt. Arbeitsbedingungen und -beziehungen verschlechterten sich dramatisch, die Gewerkschaften verloren deutlich an Einfluss. Die Erwerbsbeteiligung ging sehr stark zurück, vor allem diejenige der Frauen. Diese zogen sich aus dem offiziellen Arbeitsmarkt zurück bzw. wurden hinausgedrängt. Während im Kommunismus Frauen durchaus gleichberechtigt am Arbeitsmarkt partizipierten (wenn auch auf bestimmte Sektoren konzentriert), gibt es heute in den MOEL klare Unterschiede in der Position von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt – die Lohnunterschiede betragen im Durchschnitt 25%, sowohl sektorell als auch in Bezug auf die berufliche Position sind Frauen benachteiligt. Da das Wirtschaftswachstum sehr stark von rasant steigender Arbeitsproduktivität getragen ist, ist das dritte große Problem am Arbeitsmarkt die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit. Insbesondere Polen und die baltischen Staaten erleben bis heute enorm hohe Arbeitslosigkeit.

Trotz der guten Wirtschaftsentwicklung sind also die sozialen Bedingungen sehr schlecht. Es wurden im Zuge des Transformationsprozesses keine ausreichenden sozialen Sicherungssysteme aufgebaut. Einerseits fehlte es an Mitteln, andererseits ist hier der Einfluss neoliberaler BeraterInnen am deutlichsten zu sehen. Die existierenden Sicherungssysteme sind sehr häufig nach dem „liberalen" Sozialmodell konzipiert: Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen, Betonung der Mindestsicherung, wenig Umverteilung und Arbeitswilligkeit als unbedingte Voraussetzung. Auch die öffentlichen Dienstleistungen (Daseinsvorsorge) wurden sehr rasch liberalisiert und privatisiert. So ist

es nicht verwunderlich, dass die Armut dramatisch zugenommen hat, der Gesundheitszustand sich verschlechtert und die Lebenserwartung sinkt.

Zu beachten ist dabei, dass die einzelnen MOEL sehr unterschiedlich sind. Es gibt große Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und der sozialen Kohäsion bereits auf nationaler Ebene, noch mehr aber auf regionaler Ebene. Etwas verallgemeinernd kann man sagen, dass jene Länder, die einen besonders hohen wirtschaftlichen Rückstand hatten, das größte Wirtschaftswachstum aufwiesen, allerdings auch gepaart mit den problematischsten sozialen Konsequenzen. Dies betrifft Polen, die Slowakei und auch in gewissem Maß die baltischen Staaten. Tschechien, Ungarn und vor allem Slowenien hingegen starteten bereits relativ gut, hier verlief der Transformationsprozess auch wesentlich moderater.

Der EU-Beitritt

Der 1. Mai 2004 war das Beitrittsdatum; hier änderte sich allerdings nicht sehr viel. Die meisten Änderungen waren bereits im Vorfeld, im Zuge der Übernahme des *acquis communitaire* geschehen. Dieser Beitrittsprozess führte einerseits zu einer gewissen Einbremsung des Liberalisierungsprozesses, da es wieder zu einer Anzahl von Reregulierungen kam, andererseits wurden nun die vornehmlich US-amerikanischen Berater von den Binnenmarkt-Anhängern in der Europäischen Union abgelöst.

Zum Beitrittsdatum selbst fielen einige Schutzbestimmungen weg. Vielfach laufen aber auch noch Übergangsbestimmungen (z. B. am Arbeitsmarkt, im Steuerrecht oder im Umweltschutz), sodass der Beitritt tatsächlich ein eher gradueller Prozess ist.

Den jährlichen Strukturberichten der EU ist in den letzten beiden Jahren zu entnehmen, dass die Auflagen für die neuen Mitgliedstaaten (NMS) bereits sehr ähnlich klingen wie jene für die alten EU-15: Trotz weitgehender Liberalisierung insbesondere der Netzindustrien werden hier noch weitere Schritte verlangt, es wird ein unternehmensfreundlicheres Klima gefordert, insbesondere für die KMU (wobei im Bereich der Rechtssicherheit und vereinfachten Administration tatsächlich noch Verbesserungsbedarf gegeben ist), die Bildungssysteme müssten reformiert werden, F&E gestärkt. Und natürlich wird eine höhere Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes verlangt: Verbesserung der regionalen und beruflichen Mobilität, Anpassung

der Berufsausbildungen, Maßnahmen gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit.

Der nächste Schritt des Beitrittsprozesses könnte nun nach dem Wunsch etlicher der NMS-Regierungen die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion sein. Selbst angebotsorientierte Ökonomen wie Hans-Werner Sinn warnen hier vor einem ‚Kaltstart': Wie gezeigt wurde, ist der Transformationsprozess noch keineswegs abgeschlossen, insbesondere in Bezug auf die sozial-ökonomischen Belange. Der Wachstumsprozess, der ja auch für die EU-15 als Motor von größter Bedeutung ist, würde aber abgewürgt werden, wollte man die strengen Konvergenzkriterien anlegen. Zum einen haben mit Ausnahme der baltischen Staaten die NMS noch mit gutem Grund flexible bzw. *managed floating* Wechselkursregimes, mit deren Hilfe sie Anpassungsprobleme ausgleichen. Fällt der Wechselkurs als „Druckventil" weg, trifft die Anpassungslast ungebremst den Arbeitsmarkt. Zum anderen ist, wie ja auch schon im eingangs erwähnten Lehrbuchbeispiel ausgeführt, bei höheren Wachstumsraten auch höhere Inflation notwendig, um die Wohlstandssteigerungen auch auf die nicht-exponierten Sektoren und vor allem auch auf die Lohneinkommen zu verteilen (Balassa-Samuelson-Effekt). Hier künstliche Preisstabilität einzuführen, würde einem kontraktiven geldpolitischen Impuls gleichkommen und damit den Wachstumsmotor abwürgen und die Verteilungsprobleme noch deutlich verschärfen. Auch ein einheitliches Nominalzinsniveau würde den unterschiedlichen Gegebenheiten in den EU-15 (wo niedrige Zinsen notwendig sind) und den neuen Mitgliedstaaten (wo zu niedrige Zinsen zu einer Konjunkturüberhitzung führen können) nicht gerecht werden.

Speziell die Fiskalindikatoren zeigen, wie unsinnig die einseitige Konzentration auf das Defizitkriterium ist. Einzig und allein Ungarn hat eine Staatsverschuldung nahe der 60%-Marke, alle anderen neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas liegen deutlich unter 50% – Estland hat überhaupt nur einen Schuldenstand von 5,3% des BIP. Auch die Steuerquoten liegen deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts. Zwar eröffnen die Vorschläge der Kommission zum Stabilitäts- und Wachstumspakt hier einige Interpretationsspielräume, was ein ausgeglichener Haushalt sein soll bzw. wie der Anpassungspfad zu erfolgen hat, wenn der Schuldenstand niedrig ist. Es ist aber nicht zu erwarten, dass die neuen Mitgliedstaaten – trotz ihres hohen Wachstumspotenzials und ihrer niedrigen Schulden-

stände – vollkommen von der 3%-Defizitgrenze befreit werden. Dies brächte die Slowakei, Polen und insbesondere Ungarn sowie Tschechien in Bedrängnis, da diese Länder ihre öffentlichen Ausgaben drastisch zusammenschneiden müssten. Investitionen mit längerfristiger Bedeutung (in Infrastruktur, Umwelt, Forschung und Entwicklung sowie in die Etablierung tragfähiger Sozialsysteme) wären damit nur eingeschränkt möglich, was die zukünftige Leistungsfähigkeit und den Aufholprozess massiv behindern würde.

Sind die Menschen zu unflexibel?

Bei allen Reformüberlegungen, wie der Transformationsprozess optimal gestaltet werden kann, darf man jedenfalls nicht auf die Menschen in den NMS vergessen. Glaubt man den Strukturberichten, weisen die Verhaltensweisen der Bevölkerung eine gewisse Verzögerung gegenüber dem Entwicklungsstand ihrer Wirtschaften auf: Sie können sich nicht so rasch an die neuen Gegebenheiten und Herausforderungen anpassen. Dies zeigt sich auch bei den diversen Euro-Barometer-Befragungen: Gerade einmal die Hälfte der Menschen ist überzeugt, dass der EU-Beitritt von Nutzen war. Die Zukunft wird von den meisten so eingeschätzt, dass sie sich für ihre Wirtschaften und die nationalen Arbeitsmärkte deutliche Verbesserungen erwarten, für ihre eigene Situation und Arbeitsplatzsicherheit aber deutlich pessimistischer sind.

Wieso nehmen die Menschen die Segnungen der Marktwirtschaft nicht freudiger entgegen? Warum entwickeln sie nicht die von ihnen verlangte Eigeninitiative, werden mobiler, regional wie beruflich, wie dies die Generaldirektion Binnenmarkt von ihnen verlangt?

Die Begründung könnte folgendermaßen lauten: Bis vor 15 Jahren stellten die MOEL die Qualitätsprodukte (wenn auch nicht die *High-Tech*-Produkte) des RGW her. Es herrschte scheinbar Vollbeschäftigung, und über Armut im westlichen Sinn wurde nicht gesprochen. Die Bevölkerung war gut ausgebildet, die Frauenbeschäftigung hoch, die sozialen Absicherung war eng mit der (künstlich erzeugten Voll-) Beschäftigung verwoben.

Natürlich erhoffte man sich vom Kapitalismus mehr Wohlstand, mehr und bessere Produkte, mehr Leistungsorientierung statt unbrauchbarer Fünfjahrespläne und Gratifikationen in Abhängigkeit von der Partei(zuge)hörigkeit. Was man aber nicht erwartete, war die große Arbeitslosigkeit und dann die Aufgabe,

für das wohlhabende Europa die Niedriglohnarbeit zu machen. Bestenfalls, im Fall von Produktionszusammenschlüssen, kann man heute die verlängerte Werkbank der EU-15 sein.

Die Transformation hat in allen Ländern zu einer tief greifenden Veränderung der Exportstruktur und der Wettbewerbsfähigkeit geführt. Tschechien, Ungarn, die Slowakei und Slowenien konnten ihren Anteil an intra-industriellem Handel (im Gegensatz zu inter-industriellem Austausch, der der traditionellen Arbeitsteilung nach komparativen Vorteilen folgt) auf über 50% ausweiten. Allerdings entfällt mit Ausnahme Sloweniens der allergrößte Teil dieses intra-industriellen Handels auf vertikalen Handel (Produktion von arbeitsintensiven, preissensiblen Produkten im Niedriglohnbereich). Vielfach fehlt es an moderner Infrastruktur und an Kapital, um in neue Ausrüstungen und Produktorganisation zu investieren. Um mit den EU-15 auf gleichem Niveau „mitspielen" zu können, müssten die forschungs- und ausbildungsintensiven Sektoren viel stärker ausgebaut werden, damit die Einkommen steigen können. Die oft zu rasche und radikale Liberalisierung hat Sach- und Humankapital dramatisch entwertet. Die frühe Orientierung auf die EU hat die regionale Polarisierung in den MOEL noch verstärkt.

Das ist nicht gut für das Selbstbewusstsein. Und die Geschichte zeigt leider zu deutlich, dass ein allzu mangelndes Selbstbewusstsein bzw. ein Minderwertigkeitskomplex eines Landes gegenüber einem anderen auf Dauer zu politischen Instabilitäten führt. Das entspricht aber nicht dem europäischen Gedanken – das ursprüngliche Friedensmodell Europa baut auf gleichwertigen Partnern auf. Auch bei der Süderweiterung, die gerne als vergleichbares Beispiel herangezogen wird, handelte es sich zwar um Länder mit einem großen wirtschaftlichen Rückstand, die Gesellschaften und sozialen Strukturen waren aber wesentlich stabiler als in den Ländern Mittel- und Osteuropas.

Es ist sehr schnell gesagt, dass es mehr Kooperation zwischen der „alten" EU und den neuen Mitgliedstaaten geben muss. Zu gern wird dies dahingehend interpretiert, dass die neuen Mitglieder das europäische Wohlfahrtsmodell mit ihren Liberalisierungs- und Dumping-Politiken nicht untergraben dürfen. Aber welche Optionen lässt man ihnen eigentlich? Entweder sie versuchen, ihre noch nicht wirklich effizienten Wirtschaftsstrukturen und ihre Sozialmodelle zu erhalten, dann wird ihnen vorgeworfen, sie würden auf Kosten der EU-15 ihre sklerotischen Strukturen erhalten. Oder sie versuchen sich auf ih-

re Füße zu stellen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, dann wird ihnen eben vorgeworfen, sie hebeln das europäische Sozialmodell aus und wären unsolidarisch mit westeuropäischen ArbeitnehmerInnen.

Europa muss sich hier etwas überlegen. Es hat die Neuen aufgenommen und hat auch seine Vorteile davon. Der Aufholprozess als Wachstumsmotor ist aus wirtschaftlichen wie aus politischen Gründen zu unterstützen. Es können auf Dauer nur alle gewinnen, wenn dies innerhalb eines solidarischen europäischen Wohlfahrtsmodells geschieht. Die Solidarität ist dabei aber in beide Richtungen zu interpretieren. Man kann nicht von der Peripherie erwarten, dass sie sich solidarisch und kooperativ mit der Mitte erweist, wenn nichts oder zu wenig zurückkommt.

Die Erweiterung könnte und müsste dazu genützt werden, um die europäische Wirtschaftspolitik auf neue Pfeiler zu stellen. Der Stabilitätspakt und die Politik der Europäischen Zentralbank könnten im Zuge des Beitrittsprozesses modifiziert werden (womit auch ein Gesichtsverlust für alle Beteiligten vermieden würde). Wenn sich die EU insgesamt zu einer expansiveren Politik aufraffen könnte, die das Wachstum in den EU-15 Staaten anspringen ließe, dann würde auch der Spielraum der neuen Mitgliedstaaten steigen. Ihre Wachstumsraten könnten dann noch deutlich höher werden als heute und damit der Aufholprozess beschleunigt werden.

Dafür müssten aber vor allem die Bestrebungen der Binnenmarkt-Priester eingebremst werden, hier über die Hintertür in Europa ein neoliberales Modell einzuführen. Strategische Betriebe in staatlicher Hand, vertrauenswürdige Sozialsysteme, die für Ausgleich und Sicherheit sorgen, Arbeitsbedingungen, die auch Freude an der Arbeit zulassen, dadurch zeichnet sich das europäische Sozialmodell aus. Und dieses Erfolgsmodell gilt es auch in den neuen Mitgliedstaaten zu implementieren. Das bedeutet, die Länder brauchen mehr makroökonomischen Spielraum und dürfen nicht zu früh gezwungen werden, die Konvergenzkriterien zu starr einzuhalten.

Die Erwerbsbeteiligung muss deutlich gehoben werden, die Arbeitslosigkeit darf nicht durch eine weitere Verschärfung der ohnehin sehr restriktiven passiven Leistungen bekämpft werden, erforderlich sind vielfältige aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Es wird auch zu diskutieren sein, wie weit sich die Länder in der Industriepolitik noch Wettbewerbsvorteile herausnehmen dürfen. Mit Vorsicht sind neoliberale Steuersen-

kungsprogramme zu betrachten: Sie widersprechen dem europäischen Solidarmodell und räumen gleichzeitig die Staatskassen der NMS noch weiter aus.

Die Sozialpartner sind in einigen neuen Mitgliedstaaten nur sehr schwach und vor allem nicht einheitlich organisiert. Ihnen fehlen die Mittel, um eine ausreichende Repräsentanz zu erreichen. Hier sind die europäischen Gewerkschaften gefragt – sie müssen durch Know-How-Transfer die neuen Mitgliedstaaten darin unterstützen, stabile und betriebsübergreifende gewerkschaftliche Organisationen zu schaffen, die als verlässliche Sozialpartner agieren können und über ausreichende Verhandlungsmacht verfügen.

Insofern ist der Transformationsprozess tatsächlich noch nicht abgeschlossen und die Sandkastenspiele können weitergehen. Allerdings sollten es anders als bisher kooperative Spiele sein...