
Verteilungsprobleme in der Transformation Osteuropas

Rezension von: Hans G. Nutzinger
(Hrsg.), Verteilungsprobleme im Transformationsprozess, Duncker & Humblot,
Berlin 2002, 238 Seiten, € 58.

Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen der Referate sowie die schriftliche Ausarbeitung einiger Korreferate und Kommentare zum Rahmenthema des Ausschusses für Wirtschaftssysteme im Verein für Socialpolitik, die auf seiner Jahrestagung 2000 in Potsdam gehalten wurden. Bewusst war der Begriff „Verteilungsprobleme“ von den Ausschussmitgliedern so weit gefasst worden, dass er auch die Verteilung politischer Entscheidungskompetenz – im Beitrag von Eli M. Salzberger und Stefan Voigt – und die Verteilung von Entscheidungsmacht im Unternehmen im Hinblick auf die Massenprivatisierungen – im Beitrag von Jürgen G. Backhaus und Frank H. Stephen – umfasst. Jürgen G. Backhaus kommentiert Salzbergers und Voigts Analyse der Verteilung politischer Entscheidungskompetenz auf der Basis von Joseph A. Schumpeters „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“.

Salzberger und Voigt begründen in ihrer Analyse die Länderauswahl damit, dass vier der untersuchten Länder als konsolidierte Demokratien gelten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen), während vier andere als Transformationsländer bezeichnet werden (Bulgarien, Rumänien, Russland und die Slowakei).

Diese Einteilung wird – zumindest partiell – auch von ihrer Analyse reflektiert. Gegenstand ihrer Untersuchung war die allgemeine Frage, ob es möglich ist, die Varianz in der Struktur von Behörden bzw. Agenturen und den Grad ihrer Unabhängigkeit über die analysierten Länder zu erklären, indem die Autoren die konstitutionellen Kompetenzen und Restriktionen der Organe analysieren, die über die Kompetenz verfügen, Kompetenzen zu delegieren. Zu erklären ist also die Gründung einer unabhängigen Behörde und der Transfer von Kompetenz an diese Behörde. Ihre allgemeine Hypothese lautet, dass sowohl die gewählte Delegationsart als auch der Delegationsumfang mit den zugrunde liegenden Verfassungsstrukturen erklärt werden können.

Die Tschechische Republik und Estland haben danach das höchste Maß sowohl an inländischer als auch an internationaler Delegation: die Slowakei kann auch zu dieser Gruppe gezählt werden. Russland und Rumänien haben jeweils den niedrigsten Delegationsumfang. Die vorläufigen Forschungsergebnisse der beiden Autoren zeigen, dass Ungarn und Polen sich in einer mittleren Gruppe befinden, während Bulgarien ein hohes Maß an internationaler Delegation mit einem hohen Maß an geldpolitischer Delegation mit einem geringen Maß an das Verfassungsgericht kombiniert.

Jürgen G. Backhaus führt in seinem Kommentar zum Referat von Voigt und Salzberger aus, dass auch die Frage des Wirtschaftsstils im Transformationsprozess offen ist. Es ist zudem keineswegs eine ausgemachte Sache, dass, wenn man in Wirtschaftsstufen denkt, von einer gege-

benen Stufe auf eine höhere Stufe übergegangen werden kann. Es ist durchaus möglich und belegbar, dass ein Rückfall in vorgelagerte Wirtschaftsstufen stattfindet und statt Fortschritt Rückschritt eintritt.

Im Beitrag von Backhaus und Stephen „Verantwortliches Management und Massenprivatisierung“ befassen sich die Autoren mit Fragen des verantwortlichen Managements, die aus diesem Prozess hervorgehen, und untersuchen die Natur des Prozesses als solchen. Das Problem des verantwortlichen Managements besteht grundsätzlich darin, dass sichergestellt werden muss, dass die Unternehmen im Interesse ihrer Inhaber und nicht ihrer Manager handeln. Dies schließt auch ein, dass versucht wird, mit der Trennung von Eigentum und Kontrolle im Sinne der Verwaltung umzugehen. Diese Frage wurde in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur seit dem Werk von Adolf Bearle und Garder Means aus den 1930er Jahren diskutiert.

Die Untersuchung von Backhaus und Stephen befasst sich mit fünf Transformationswirtschaftssystemen in Zentral- und Osteuropa – Bulgarien, Tschechische Republik, Polen, Rumänien und Slowakei –, insbesondere mit Fragen des verantwortlichen Managements, die aus den so genannten Massenprivatisierungsprogrammen hervorgehen. Allerdings ist es auch möglich, so die Autoren weiter, dass sie ihre eigenen Verwaltungsprobleme schaffen. Die Frage des verantwortlichen Managements muss jedoch im Zusammenhang mit dem Wandel der wirtschaftlichen und politischen Systeme gesehen werden. In Transformationsländern verbleiben wichtige politische und bürokratische

Kräfte, die ein Interesse daran haben, wirtschaftliche und politische Renten im Verlauf des Wandlungsprozesses abzuschöpfen.

Im zweiten Teil ihres Beitrages wird das Problem des verantwortlichen Managements im Allgemeinen und speziell im Hinblick auf die Massenprivatisierung in der Terminologie der Neuen Institutionenökonomik dargestellt und mit der Vorgehensweise Shleifers und Vishnys (1997) in Zusammenhang gesetzt.

Der dritte Teil vertieft solche Probleme, die sich auf die Errichtung rechtlicher Institutionen beziehen. Die Errichtung rechtlicher Institutionen bildet den Kern des Wandels, wie er sich in Ost- und Zentraleuropa vollzogen hat. Eine solche Vertiefung ist erforderlich, um einen Rahmen für eine Analyse des Gelingens oder Mislingens, für den Wandel der Unternehmensstruktur und des Eigentumserwerbs mittels Massenprivatisierung bis hin zur Marktwirtschaft zu entwickeln. Die Erörterungen in den Kapiteln 2 und 3 liefern die Kriterien, die im letzten Abschnitt verwendet werden, um einen Marktverträglichkeitsindex zu berechnen, in dem wiederum die Fragen des verantwortlichen Managements die Hauptrolle spielen.

Ein weiterer zentraler gesellschaftspolitischer Aspekt wird in dem Beitrag von Thomas Apolte thematisiert und vor allem in theoretischer Hinsicht gründlich analysiert, nämlich das Problem der Alterssicherung und der intergenerationellen Umverteilung in kleinen offenen Transformationswirtschaften.

Nach Apolte sind grundsätzlich nach Mobilität der Produktionsfaktoren und Größe der betreffenden Länder acht unterschiedliche Fälle von

Alterssicherungsmodellen möglich, wovon zwei Fälle in der Realität allerdings wohl nicht anzutreffen sind, nämlich jene mit geringer Kapitalmobilität, aber hoher Haushaltsmobilität. Ganz allgemein ist die Ländergröße insofern von Bedeutung, als dass Wanderungen von und zu kleinen Ländern keine Auswirkungen auf die internationalen Faktorpreise haben, während die internationalen Faktorpreise durch Wanderungen von und zu großen Ländern verändert werden.

Kleine Länder, so Apolte, sind darauf angewiesen, sich als internationale (Faktor-)Preisnehmer zu verhalten. Relevant ist dies in erster Linie für die Kapitalrendite. Isoliert betrachtet wird ein kleines Land daher mit einem Kapitaldeckungsverfahren auch bei einer ungünstigen demografischen Entwicklung arbeiten können, weil die Kapitalnachfrage auch bei längerfristig schrumpfender Bevölkerung nicht sinken wird. Dies setzt allerdings hohe Kapitalmobilität voraus. Ein quasi-privates Umlagesystem wird dagegen nur bei geringer Haushaltsmobilität ohne Friktionen funktionieren können. Denn bei kleinen Ländern mit hoher Mobilität der Haushalte könnten gerade junge und gut verdienende Menschen durch relativ hohe Sozialabgaben einem starken Abwanderungsanreiz unterliegen. Große Länder können Einfluss auf internationale Faktorpreise ausüben, wenn von ihnen Faktorwanderungen ausgehen. Sofern es dabei um den Faktor Kapital geht, bezieht sich die Größe eines Landes allerdings nicht auf die Fläche oder die Bevölkerung, sondern auf die Kapitalströme, und diese dürften in Bezug auf die MOEL im internationalen Vergleich auch auf längere Sicht noch wenig bedeutend sein.

Etwas anders liegen die Dinge, so Apolte, wenn es um die Haushaltsmobilität geht. Denn hier gehört etwa Polen eher zu den mittelgroßen Ländern Europas. Aus diesem Grund sind auch die rentenpolitischen Optionen in Polen möglicherweise andere als etwa in Estland. Auch dürfte die Größe dieses Landes die internationale Mobilität der dortigen Haushalte im Vergleich zu den sehr kleinen Staaten eher absenken. Im Falle eines kapitalgedeckten Systems gilt daher zunächst auch für ein Land wie Polen im Prinzip Ähnliches wie für die kleineren Länder. Allerdings wäre für ein solches Land durchaus zu überlegen, ob nicht Elemente eines quasi-privaten Umlagesystems eingeführt werden sollten, und zwar als Ergänzung zu einem kapitalfundierte System. Denn die zu befürchtende Abwanderung ist in einem solchen Land wohl nicht sehr gravierend.

Feldmann untersucht in seinem Aufsatz, ob die neuen, demokratischen Staaten den Verlierern der Transformation – denjenigen, die durch die Transformation arbeitslos wurden – mit ihren arbeitsmarktpolitischen Programmen auch wirklich geholfen haben. Dabei geht es nicht darum, ob der Staat den betroffenen Menschen während der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit möglichst hohe Lohnersatzleistungen gezahlt hat. Entscheidend für Feldmann ist, ob die Arbeitsmarktpolitik dazu beigetragen hat, die Arbeitslosen wieder möglichst rasch in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, damit sie sich ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft verdienen konnten.

Die Analyse von Feldmann ist für Polen, Ungarn und Tschechien zu folgenden fast völlig übereinstimmenden Ergebnissen gelangt:

1.) Der Arbeitsvermittlung kam eine große Bedeutung zu. Tatsächlich war diese jedoch nicht in allen Ländern hinreichend leistungsfähig. In Polen schränkte etwa eine schlechte personelle und materielle Ausstattung ihre Effektivität erheblich ein. In Tschechien war die Arbeitsvermittlung dagegen sehr effektiv – und zwar nicht nur auf Grund einer besseren personellen und materiellen Ausstattung der Arbeitsämter, sondern auch auf Grund der Pflicht der Unternehmen, sämtliche offenen Stellen zu melden.

2.) Die beruflichen Bildungsmaßnahmen haben den Teilnehmern immer dann genutzt, wenn sie – wie im Falle der individuellen Bildungsmaßnahmen in Ungarn und Tschechien – auf ihre Vorkenntnisse und Interessen und den Bedarf der Unternehmen zugeschnitten waren.

3.) Bei der Vergabe von Lohnsubventionen wurden die Problemgruppen nicht besonders berücksichtigt. Dies war für sie jedoch nicht unbedingt von Nachteil, denn die langfristigen Beschäftigungschancen, so Feldmann, der durch Lohnsubventionen Geförderten verbesserten sich nicht etwa, sondern verschlechterten sich.

4.) Öffentliche Beschäftigungsprogramme zielten besonders auf die

Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Probleme der Einkommensverteilung im Transformationsprozess werden abschließend in zwei Beiträgen genauer fokussiert: Horst Brezinski analysiert theoretisch und empirisch den Zusammenhang zwischen Transformation und Einkommensverteilung, ergänzt durch einen Kommentar von Jürgen G. Backhaus.

Am Beispiel der tschechischen Republik untersucht schließlich Jens Hölscher die Frage der Einkommensdynamik und der Stabilität im Transformationsprozess, gefolgt von einem ausführlichen Kommentar von Thomas Eger, der für eine stärkere Differenzierung – jenseits der klassischen Gegenüberstellung von „Privatsektor“ und „Staatssektor“ – plädiert.

Alles in allem ist dies wiederum eine gelungene Publikation von Hans G. Nutzinger, die hoffentlich in Österreich – wegen der geografischen und historischen Nähe zu den ehemaligen Ostblockstaaten – auf großes Interesse stoßen wird, da Publikationen über Verteilungsprobleme im Transformationsprozess hierzulande eher rar sind.

Josef Schmee