

JAN STANKOVSKY

Das neue Osteuropa und Österreich

47

JAN STANKOVSKY

Das neue Osteuropa und Österreich

Vortrag anlässlich des XXI. Außenpolitischen
Gesprächs "Österreichs Platz im neuen Europa"
am 23. November 1990 in Hernstein

WIFO-Vorträge, 1990, (47)

JAN STANKOVSKY

Das neue Osteuropa und Österreich

1. Das neue Osteuropa: Bestandsaufnahme und Aussichten

1.1 Die entwickelten Länder Ost-Mitteleuropas (CSFR, Ungarn, Polen) haben sich nach dem politischen Umbruch (1989) für Demokratie sowie für ein auf Marktwirtschaft und Privateigentum aufgebautes Wirtschaftssystem entschlossen. Ein "Dritter Weg" wird nicht angestrebt. Der künftige Kurs in Süd-europa (Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien) sowie in der UdSSR ist noch ungeklärt, auch diese Länder streben radikale Reformen an.

1.2 Voraussetzung des Neubeginnes in Osteuropa war das "neue Denken" sowie das Ende der Breschnew-Doktrin in der Sowjetunion. Dazu hat maßgeblich die Einsicht der sowjetischen Führung beigetragen, daß die Stellung der Sowjetunion als militärische Großmacht durch die zunehmende wirtschaftliche Rückständigkeit gefährdet ist. Auch den Zusammenbruch in Osteuropa hat letztlich nicht ein Freiheitskampf verursacht, sondern die *unzureichende Leistungsfähigkeit der Planwirtschaft*. Die Bevölkerung im Osten erwartet sich eine baldige Verbesserung der Wirtschaftslage, was für die politische Führung dieser Länder eine schwere, in dieser Form nicht einlösbare Hypothek bedeutet.

1.3 Die Änderungen des politischen Systems sind in Ost-Mitteleuropa überraschend schnell und gut gelungen, die Transformation der Wirtschaft ist wesentlich komplizierter. Nach 40 Jahren Planwirtschaft sind Qualifikationen verloren gegangen, die für eine leistungsfähige Marktwirtschaft notwendig sind. Die Erwartungen und Verhaltensweisen der Betriebe und der Konsumenten wurden durch das alte System geprägt. Gegenwärtig steht in Osteuropa die Beseitigung *makroökonomischer Verzerrungen* (Inflation; Budgetdefizite, verursacht durch Subventionen für Konsumenten und Unternehmen; künstliche Wechselkurse usw.) im Vordergrund. In dieser Hinsicht hat es auch bemerkenswerte Erfolge (Polen) gegeben. Die besonders schwierige Aufgabe der *Strukturenreformen* steht aber größtenteils erst bevor. Fundamentale Änderungen sind in folgenden Bereichen erforderlich:

- Die Produktion muß von überdimensionierter Schwer- und Rüstungsindustrie auf moderne Zweige umgestellt werden; vor allem in der Informationstechnologie, bei Dienstleistungen ist der Rückstand enorm.
- Die Monopolstellung der Großbetriebe, die jeden Wettbewerb (auch heute noch) zu verhindern versuchen, muß beseitigt werden.

- Der Außenhandel muß unter erheblichen Kosten von Ost nach West reorientiert werden.
- Die Privatisierung der Staatsbetriebe geht nur sehr langsam vor sich, zum Teil fehlen noch überzeugende Lösungen.
- Zu den besonders schwerwiegenden Erbschaften des alten Systems zählen die hohe Auslandsverschuldung sowie die enorme Umweltbelastung.
- Zu großen Schwierigkeiten könnte eine Energiekrise führen, ausgelöst durch eine Verschärfung der Situation im Mittleren Osten oder durch einen Zusammenbruch der bisherigen Energieversorgung aus der Sowjetunion.

1.4 Trotz der angeführten Probleme haben die drei Länder *Ost-Mitteleuropas* gute Chancen für einen wirtschaftlichen Erfolg. Diese optimistische Beurteilung stützt sich auf die gute (technische) Ausbildung: Das "human capital" ist der wichtigste Produktionsfaktor in der modernen Gesellschaft. Eine wesentliche westliche Hilfe (vgl. hierzu weiter unten) ist aber unerlässlich. Auf jeden Fall ist in Ost-Mitteleuropa zunächst mit einer zumindest dreijährigen Anpassungsperiode mit Stagnation bzw. Schrumpfung zu rechnen, nach deren Bewältigung erst ein rascher Aufholprozeß möglich ist. Die Gefahr eines Mißlingens der Reformen ist aber keineswegs auszuschließen, vor allem im Falle einer Kombination ungünstiger internationaler Rahmenbedingungen und ernster innenpolitischer Schwierigkeiten.

1.5 Die Situation der *Sowjetunion* ist im Prinzip aussichtslos. Die Kommunistische Partei ist dort das einzige Bindeglied des Gesamtstaates, sie ist aber gleichzeitig das Hindernis für radikale Reformen. Im Augenblick ist noch nicht übersehbar, ob es möglich sein wird, aus dieser Situation die staatspolitischen Konsequenzen zu ziehen. Der Westen kann nur versuchen, durch Hilfslieferungen zur Verringerung der Gefahr eines Bürgerkrieges beizutragen.

1.6 Die Vereinigung *Deutschlands* hat in der BRD einen starken Konjunkturimpuls ausgelöst, der auch Österreich im hohen Maße zugute kommt. Mittel- bis langfristig sind aus der Vereinigung für Österreich sowohl *negative* Effekte (Verdrängung österreichischer Lieferungen vom Markt in Westdeutschland und in der EG durch Betriebe aus Ostdeutschland) als auch *positive* Effekte (Verdrängung Ostdeutschlands in Osteuropa durch österreichische Lieferungen; substantielle Ausweitungen der Exporte nach Ostdeutschland) zu erwarten. Aus heutiger Sicht ist die Annahme gerechtfertigt, daß die Sanierung Ostdeutschlands ohne ernste Probleme für die Wirtschaft Gesamtdeutschlands gelingen wird. Nicht ganz auszuschließen ist allerdings auch die Gefahr, daß sich dieser Prozeß schwieriger als erwartet erweisen könnte. Durch wirtschaftliche und politische Probleme in Deutschland wäre Österreich im hohen Maß betroffen, auch der Prozeß der europäischen Integration wäre belastet.

2. Osteuropa und die EG: Konturen einer neuen Architektur für Europa

2.1 Die Entwicklung in Osteuropa muß stets im Zusammenhang mit jener in der EG gesehen werden. Der Erfolg der westeuropäischen Integration hat zum Zusammenbruch der "alten Ordnung" im Osten beigetragen. Der neue Aufbruch in Westeuropa seit Mitte der achtziger Jahre bedeutet auch einen Versuch, eine Antwort auf die "pazifische Herausforderung" zu finden. Eine erfolgreiche Umformung in Osteuropa könnte die Chancen des europäischen Kontinents, im globalen Wettbewerb zu bestehen, wesentlich verbessern; ein Mißerfolg würde hingegen eine ernste Belastung darstellen¹⁾.

2.2 Der Umbruch in Osteuropa hat die Bemühungen der EG um eine Vertiefung und Weiterführung der Integration verstärkt. Die künftigen Integrationskonturen sind aber noch nicht klar erkennbar.

2.3 Österreichs Beziehungen zu Osteuropa und zur EG stehen in einem starken Wechselverhältnis. Die Entwicklung im Osten hat die Richtigkeit der österreichischen Integrationspolitik (Antrag auf EG-Mitgliedschaft) bestätigt. Die Chancen Österreichs auf eine Aufnahme in die Gemeinschaft sind größer geworden, durch die Ausweitung der Integration sind allerdings auch einige neue Probleme entstanden.

2.4 Alle Länder Ost-Mitteleuropas streben enge Beziehungen zur Gemeinschaft, mittelfristig einen EG-Beitritt an. Ob dies auch möglich sein wird, hängt zum einen von den Reformfolgen der betroffenen Länder ab²⁾, zum anderen aber vom künftigen Integrationskurs der Gemeinschaft. Maßgebliche Teile der EG haben deutlich die Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, den postkommunistischen Ländern sehr weit entgegenzukommen. Der Entwurf der "zweiten Generation der Assoziationsverträge" mit Osteuropa zeigt eine Konzessionsbereitschaft der EG an, die zum Teil über jene gegenüber der EFTA hinausgeht³⁾. Die Länder Ost-Mitteleuropas sind zu einer Mitwirkung an allen Dimensionen der politi-

¹⁾ Der Situation in Europa ist in mancher Hinsicht jener in Nordamerika ähnlich. Die Entwicklung in Mexiko (zum Teil auch in Mittel- und Südamerika) wird einen erheblichen Einfluß auf die künftige Stellung des amerikanischen Kontinents haben. Jüngsten Berichten zu Folge ist das Reformprogramm in Mexiko außergewöhnlich erfolgreich. Geht man von der Annahme einer Entwicklung in Richtung einer tripolaren Welt aus, so wird deutlich, daß ein Reformersfolg in Osteuropa vor allem im Interesse von Westeuropa ist.

²⁾ Entscheidend wird die Änderung des Wirtschaftssystems sein, die wirtschaftliche Gesundung ist nicht so wichtig: Die EG hat gezeigt, daß sie auch weniger entwickelte Länder mit Erfolg integrieren kann.

³⁾ Nach Auffassung von Prof. Hrbek, einem der einflußreichsten deutschen EG-Spezialisten, zeigt der Entwurf der Assoziierungsabkommen mit Osteuropa den "Willen der EG, in die Ausweitung und Vertiefung der Beziehungen zu mittel- und osteuropäischen Staaten politisch und wirtschaftlich zu investieren und diese Staaten soweit wie möglich an den EG-Integrationsprozeß anzukoppeln." Und weiter: "Die Bedeutung dieses Schritts kann man nur ermessen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß das Angebot umfassender Beziehungen knapp unterhalb der Grenze der Vollmitgliedschaft Staaten wie Norwegen, Schweden, Österreich und der Schweiz nicht gemacht wurde. Anders gesagt: Für diese Staaten stellt sich die EG-Initiative so dar, daß sie selbst in ihrem Bestreben intensiver Beziehungen zur EG von dem mittel- und osteuropäischen Staaten überholt werden. Das Angebot der EG läßt ausdrücklich offen, ob ein

schen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EG bereit und bedeuten diesbezüglich für die EG ein geringeres integrationspolitisches Problem als die EFTA-Staaten.

2.5 Alle Überlegungen zu einer engeren wirtschaftlichen und/oder politischen Zusammenarbeit zwischen Österreich und Osteuropa außerhalb der EG gehen schon deshalb an der Realität vorbei, da sie von den osteuropäischen Ländern gar nicht erwünscht sind. Eine "mitteleuropäische" Wirtschaftsgruppe wäre überdies zu einem Satellitendasein gegenüber der EG verurteilt. Dies schließt keinesweg eine (vorübergehende) Einbeziehung der Oststaaten in die EFTA bzw. eine regionale Zusammenarbeit (Pentagonale, Alpen-Adria usw.) aus.

3. Auswirkungen des Umbruchs in Osteuropa auf Österreich⁴⁾

3.1 Österreichs starke Marktposition in Osteuropa war zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, daß österreichische Firmen besser als die Konkurrenz die Schwächen des alten Systems zu nützen wußten. Diese Vorteile werden allmählich verlorengehen. Österreich wird daher seine Sonderstellung im Osten auf eine neue Grundlage stellen müßen.

3.2 Unmittelbare Wachstumsimpulse in Österreich sind kurzfristig nur über den Umweg über die BRD zu erwarten. Wachstumseffekte sind erst mittelfristig (bei Reformernfolg) möglich. Durch den Umbruch im Osten direkt betroffen sind der österreichische Fremdenverkehr, der Verkehrsbereich sowie die Bauwirtschaft. Positive Auswirkungen sind auf die österreichischen Grenzgebiete zu erwarten. Der Wachstumsimpuls könnte dort etwa 1% des Netto-Inlandproduktes erreichen.

3.3 Österreich rückt durch den Umbruch in Osteuropa aus einer Randlage zur Mitte des europäischen Wirtschaftsraumes. Die Standortqualität Österreichs wird dadurch maßgeblich verbessert, vor allem die Lage Österreichs als Produktionsstandort, als Handelszentrum, als regionales Finanzzentrum sowie als Zentrum für kommerzielle Dienstleistungen.

3.4 Österreich hat die Chance, den bestehenden Rückstand in der aktiven Internationalisierung⁵⁾ durch Direktinvestitionen (Joint Ventures) im Osten auszugleichen. Österreichs Unternehmen haben die Mög-

Assoziierungsverhältnis zur Vollmitgliedschaft weiter entwickelt werden kann. Mittel- und langfristig scheint sich die Gemeinschaft also auf eine nochmalige Erweiterung einzustellen" (Wirtschaftsdienst, 1990, (5)).

⁴⁾ Vgl. hierzu u. a. "Beitrag des WIFO zum Wirtschaftsbericht der Bundesregierung", Butschek, F., "Geopolitische Situation und Wirtschaftsentwicklung. Erste Überlegungen zu Österreichs Position im gewandelten Europa", WIFO-Monatsberichte, 1990, 63(3), Puwein, W., "Wachstumspotentiale des Ostverkehrs", WIFO-Monatsberichte, 1990, 63(4), Smeral, E., "Osteuropa als Reisemarkt und Konkurrent", WIFO-Monatsberichte, 1990, 63(5), Stankovsky, J., "Österreichs Osthandel im Umbruch", WIFO-Monatsberichte, 1990, 63(6), Stankovsky, J., "Chancen des Grenzlandes im Osthandel", in Österreichische Gesellschaft für Land- und Forstwirtschaft: "Zukunft im Grenzland", Wien, 1990.

lichkeit zu Direktinvestitionen in Osteuropa bisher gut genutzt, sie stehen in Ungarn und in der CSFR an erster, in Polen an dritter Stelle als Joint-Venture-Partner. Diese Entwicklung ist ein Hinweis darauf, daß Österreich imstande sein könnte, seine Sonderstellung in Osteuropa auch unter den neuen Bedingungen aufrecht zu erhalten.

3.5 Erhebliche Probleme ergeben sich durch den Umbruch im Osten im Verkehrsbereich, und zwar sowohl durch Intensivierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen als auch durch den Transitverkehr.

4. Handlungsbedarf in Österreich

4.1 Österreich sollte versuchen, ein komplexes "Osteuropa-Konzept" auszuarbeiten und dessen Durchführung auch administrativ zu koordinieren⁵⁾. Beachtliche Ansätze in dieser Richtung sind vorhanden (Ost-West-Garantiefonds, Ausbildungshilfen usw.). Die Versuche, die innerösterreichische Energiediskussion in den Osten zu übertragen, haben sich hingegen als kontraproduktiv erwiesen.

Ein Handlungsbedarf ergibt sich in folgenden Teilbereichen:

4.2 *Handelspolitik*: Autonome Importliberalisierung (Beseitigung der Vidierung, Liberalisierung im Agrarbereich⁷⁾), Erleichterung der Zusammenarbeit in den Grenzregionen, Unterstützung Osteuropas bei der Aufnahme in internationale Organisationen sowie bei der Einbeziehung in das westeuropäische Freihandelssystem.

4.3 *Finanzierungshilfen*: In Frage kommt vor allem eine Mitwirkung bei international abgestimmten Projekten. In absehbarer Zeit wird wahrscheinlich eine Aktion für eine Schuldenreduktion für Polen aktuell. Bilateral sollten Maßnahmen im Bereich der Finanzierung von Joint Ventures, von Umweltschutz- und Energieeinrichtungen sowie zum Ausbau von Verkehrsverbindungen im Vordergrund stehen. Österreich wird sich die Frage stellen müssen, ob es den jungen Demokratien in Osteuropa jene Finanzhilfe verweigern kann, die es den alten Regierungen bereitwillig gewährt hat⁸⁾.

⁵⁾ Besitz bzw. Beteiligung Österreichs an Unternehmen im Ausland.

⁶⁾ In Schweden wurde z. B. auf der Ebene eines Staatssekretariats eine Koordinationsstelle für Hilfsprogramme für Osteuropa eingerichtet.

⁷⁾ Die ursprünglich oft kritisierte Entscheidung Österreichs, Ungarn (und später auch Polen) die Allgemeinen Zollpräferenzen zu gewähren, hat sich als richtig erwiesen, da sie von der EG nachvollzogen worden ist.

⁸⁾ Der Anteil Österreichs an den Krediten westlicher Industriestaaten (BIZ) insgesamt beträgt 1,2%, an den Krediten an Osteuropa 14%.

4.4 *Technische Hilfe:* Unterstützung der Ausbildung und Schulung, Hilfe beim Ausbau von Technologie- und Unternehmenszentren in Osteuropa, Zulassung östlicher Unternehmen in österreichische Technologieparks usw.

4.5 Erleichterung der Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt, insbesondere für Jugendliche und Fachkräfte aus den Nachbarländern.

4.6 Information und Beratung, u. a. im Bereich des Wirtschaftsrechts und für die Bauwirtschaft.

4.7 Ausbau leistungsfähiger Transportverbindungen.

5. Zusammenfassung

Der Aufbruch in Osteuropa bringt Österreich vor allem Chancen, er ist aber auch mit Risiken verbunden. Österreich sollte auf beide Alternativen vorbereitet sein. Zum Erfolg der Transformationsprozesses in Osteuropa kann Österreich maßgeblich beitragen.