

Dienstleistungen im mittel- und osteuropäischen Transformationsprozeß

Die Fachkommission „Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ im J. G. Herder-Forschungsrat führte vom 28.–30. November 1997 in Eschwege ihre Jahrestagung durch, die dem oben genannten Thema gewidmet war. Da die Kommission das Thema in Zukunft vertiefen möchte, wurde auf der ersten Tagung auch den Generalia der westlichen Dienstleistungsgesellschaft ein wenig Zeit gewidmet.

In einem „Vorspann“ trugen A. Uschakow (Hof, früher Univ. Köln), K. Ziemer (Univ. Trier), E. Buchhofer (Univ. Marburg) und H.-E. Gramatzki (FU Berlin), Organisator der Tagung, ihre Vorstellungen über die Dienstleistungsgesellschaft aus der Sicht der wissenschaftlichen Diszi-

plinen vor, zum Teil schon mit Hinweisen auf die neuere Entwicklung in den Transformationsländern.

Für den Juristen A. Uschakow befindet sich der „Rechtsanwalt“ heute in einem starken und stärker werdenden Spannungsverhältnis zwischen seiner Rolle als „staatlich kontrollierter Interessenvertreter“ und seiner Aufgabe, „aus der Sicht des Mandanten Träger einer Dienstleistung“ zu sein. Die Verrechtlichung des Alltags, der leichtere Zugang zum Gericht (staatliche Kostenübernahmen) und Rechtsschutzversicherungen haben in Deutschland beinahe eine „amerikanische Streitkultur hervorgebracht“. Umfangreich entstehendes neues und spezielles Recht erfordert spezialisierte Kenntnisse. Eine wichtige Rolle

spielt auch die Komplizierung und Verzögerung der Rechtsfindung. An die Stelle der Streitführung vor Gericht sei häufig deshalb schon eine „prozeßvorbeugende Beratung durch den Rechtsanwalt“ getreten. Es ist ein Beratungsmarkt entstanden, allerdings mit starker Konkurrenz für den juristischen Berater. Uschakow glaubt, daß der Jurist hier wegen seiner Standespflichten in einer schwächeren Wettbewerbssituation sei. Auch der Rechtsanwalt sei von der Globalisierung erfaßt worden, von Zwang zu ständiger Fortbildung, zum Einholen von Informationen zu Marketing und ständiger Rationalisierung seines Büros.

K. Ziemer untersuchte das Thema Dienstleistungen aus politikwissenschaftlicher Sicht. Das Dienstleistungsdefizit der „realsozialistischen Staaten“, in denen der offiziell ausgewiesene tertiäre Sektor ca. 35–40% des Bruttoinlandsprodukts ausmachte, lag vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Unterentwickelt waren Mittler- und Maklertätigkeiten, Reparatur- und Serviceleistungen i.e.S., Finanzdienstleistungen, Transport und Telekommunikation. Für wirtschaftliches Funktionieren und Produktivitätssteigerung sei die Marktöffnung für Auslandsunternehmen durch die Transformationsländer zentral. In den meisten Staaten gäbe es aber Furcht vor ausländischem Kapital oder auch „Furcht vor Verlust der gerade wieder gewonnenen Souveränität“.

Ziemer listete eine Fülle von Fragen auf, so z.B. bezüglich sozialer Dienste und der Rolle nichtstaatlicher Organisationen, bezüglich der Aufteilung der Dienstleistungen auf nationale, regionale und lokale Ebenen, oder auch der Versorgung ländlicher Gebiete. Im Bereich Arbeit und Umwelt gäbe es bislang kaum politikrelevante Diskussionen. Ziemer schloß seinen Beitrag damit, daß er eine besondere Rolle des Dienstleistungssektors nicht nur für die Gesamtwirtschaft, sondern auch „für die Entwicklung der Zivilgesellschaft“ sehe.

E. Buchhofer skizzierte die Entwicklung der anthropogeographischen Forschung, in deren Zentrum traditionell die Urproduktion stand, d.h. Landwirtschaft, Bergbau und einige sich daran anlegende industrielle Bereiche. Das 20. Jahrhundert mit seiner immer stärkeren Expansion der Dienstleistungen, die ja an Städte gebunden seien, habe einen Wandel in der Stadtforschung gebracht, weg von Analysen über Lage, Grundrisse und Aufrisse hin zu funktionalen Aspekten der Städte. Städte würden als Knotenpunkte von Funktionen gesehen. „Funktionen“ bedeutet hier „Vielfalt von Dienstleistungen“. Die Stadtgeographie werde in vielen Teilen eine „Geographie des tertiären Sektors“. Im Hinblick auf die neuesten technisch-ökonomischen Entwicklungen betonte Buchhofer, daß der Raum den Geographen in gewissem Sinne „abhanden gekommen“ sei. Eine „Geographie der Telekommunikation“ sei erst in Ansätzen vorhanden. Generell schaffe der tertiäre Sektor aber immer neue Felder der Forschung.

H. E. Gramatzki betonte im Hinblick auf die wirtschaftswissenschaftlichen Aspekte, daß die Betriebswirtschafts-

lehre lange Zeit eine „Produktionslehre“ war. Die letzten 15 Jahre hätten aber eine Reihe von Monographien hervorgebracht, von denen heute einige bereits Standardwerke seien. Bei den Volkswirten stand – ebenso wie bei den Soziologen – lange Zeit die Drei-Sektoren-Theorie in Vordergrund, im Sinne historischer Sequenzen. Heute stehe die Interaktion zwischen Produktion und Dienstleistung, d.h. die wechselseitige Produktivitätsbeeinflussung im Vordergrund. Der Dienstleistungsbereich, der sehr unterschiedliche Produktivitätszuwächse in den einzelnen Branchen habe, sei von zentralem arbeitsmarktpolitischen Interesse, wobei sich als Extreme Überoptimismus und Überpessimismus bezüglich der Schaffung neuer Arbeitsplätze gegenüberstünden. Die Politik habe in verschiedenen Politikbereichen zu einer Unterbewertung der Dienstleistungen mit beigetragen. Die Situation in den kommunistischen Ländern sei – sehr cursorisch – wie folgt zu kennzeichnen: Investitionsdefizite im Dienstleistungsbereich, Horten von Arbeitskräften in der Industrie, „produktivistische“ Ideologie, stark defizitäre Privat- und Kleinwirtschaft, Verkäufermärkte u.a.m. In den Transformationsländern hätten sich Dienstleistungsschübe vor allem durch schnelle „kleine Privatisierung“, gute Verdienstmöglichkeiten und auch durch ein großes Anwachsen der Schattenwirtschaft ergeben. Statistisch sei der Dienstleistungsanteil am jeweiligen BIP vor allem auch durch eine gewaltige Deindustrialisierung gestiegen.

Im ersten Hauptteil der Tagung ging es um Analysen, die weitgehend unter der Begrifflichkeit „verzögerter“ oder „nachholender“ Tertiarisierung zusammengefaßt wurden. Es ging um Verzögerungen in westlichen Marktwirtschaften und in Planökonomien sowie um den Aufholprozeß in einigen westlichen Ländern und in östlichen Transformationsökonomien.

S. Paraskewopoulos (Univ. Leipzig) untersuchte die verzögerte Entwicklung der Dienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland, J. Kosta (Bad Homburg, ehemals Univ. Frankfurt) behandelte die Entwicklung der Dienstleistungen in der Tschechoslowakei (Tschechien, Slowakei) sowohl in der Planungs- als auch in der Transformationsökonomie. U. Ludwig (IWH in Halle) analysierte den Nachholprozeß in den neuen Bundesländern und W. Wilczynski (Wirtschafts-Univ. Posen) skizzierte die Entwicklung Polens „auf dem Wege zur Dienstleistungsökonomie“.

S. Paraskewopoulos fand zunächst die These eines Dienstleistungsdefizits der Bundesrepublik statistisch bestätigt. Dies gelte z.B. aber auch für Japan, Italien und Österreich, bezogen jeweils auf die Beschäftigung. Ein Vergleich der Bundesrepublik mit den Durchschnittsgrößen der G7-Staaten gibt Aufschluß: 1970 hatten die G7-Staaten 54,9% der gesamten Bruttowertschöpfung (50,1% der Beschäftigten) im Dienstleistungssektor. Die entsprechenden Zahlen der Bundesrepublik waren 44,9% (42,0%). 1993 betragen die G7-Zahlen 66,9% (64,8%), die der BRD 66,6% (57,7%) und die Werte der USA wa-

ren 77,9% (73,2%). Die BRD hat also aufgeholt, weniger allerdings in der Beschäftigung. Die Lücke zu den USA bleibt aber enorm groß. Als restriktive Faktoren für die Expansion des Dienstleistungssektors in der BRD werden neben Mentalitätsfaktoren („Dienstleister“ = „mindere Arbeit“) noch ungünstige administrative, steuerliche, finanzielle und sogar wissenschaftliche Rahmenbedingungen genannt. Und auch die Forschungs- und Entwicklungspolitik Deutschlands bedürfe einer Neuorientierung zugunsten der Dienstleistungen. Die „Dienstleistungslücke“ hat ihre Ursache aber auch in der Dienstleistungsstatistik, d.h. darin, daß etwa der große Block von Dienstleistungen innerhalb der Industrie nicht dem Dienstleistungssektor zugeschrieben wird. Dienstleistungsanteil und Größe des tertiären Sektors sind also nur bedingt gleichzusetzen. Generell verstärkt sich das Ausgliedern (*outsourcing*) von Dienstleistungen aber auch in der BRD, weil es Kostenvorteile bringt.

Einleitend zum Thema „Polen auf dem Wege zur Dienstleistungsökonomie“ führte W. Wilczynski noch einmal zurück zur polnischen Planökonomie: „Das Klima für Dienstleistungen blieb bis zum Ende des Sozialismus ungünstig. Die materielle Produktion sei immer etwas Besseres als Dienstleistungen“. Heute nun sei der Dienstleistungssektor „vom Stiefkind zum bevorzugten Familienmitglied“ geworden. Allerdings habe die Regierungspolitik bislang kaum nennenswertes Interesse für eine spezifische Dienstleistungspolitik gezeigt.

Die Struktur des polnischen Bruttoinlandsprodukts entwickle sich konsequenter in Richtung auf Dienstleistungen als dies z.B. in Tschechien und der Slowakei der Fall sei. Eine gewisse Rolle spiele sicherlich, daß in Polen die Privatwirtschaft nie ganz verschwand und daß es in Polen zu frühen Neugründungen im Bereich der Privatwirtschaft gekommen sei, zum Teil schon vor der „Wende“, wo eine erhebliche Steigerung der wirtschaftlichen Freiheit durch Polonia-Firmen (Auslandspolen) und *joint ventures* stattgefunden habe. Positive Effekte erwartet Wilczynski zum einen von der Neugestaltung der Raumordnung, d.h. von der (Wieder-)Einführung der Kreise (*powiaty*) und von der steuerlichen Seite. In der Regel werde schon eine Rechnung mit Mehrwertsteuer verlangt, was eine Legalisierung von Schattenwirtschaft im Dienstleistungsbereich bewirke.

Der zweite Hauptteil der Tagung befaßte sich mit Finanzdienstleistungen in den Transformationsökonomien, denen von den Referenten einhellig ein hoher Rang im Rahmen der Dienstleistungen insgesamt gegeben wurde und die auch als zentral für den gesamten Transformationsprozeß angesehen wurden. So wie Geldpolitik eine zentrale Rolle im Rahmen der Wirtschaftspolitik der Transformationsländer erhalten hat, so sind Bankensysteme und Kapitalmärkte zentral für Umstrukturierungen und neues Wachstum der Wirtschaft. H. E. Gramatzki (FU Berlin) untersuchte – vergleichend und generalisierend – die Entwicklung der Bankensysteme in Mittel- und Ost-

europa. W. Wilczynski (Wirtschafts-Univ. Posen) und L. Csaba (Wirtschafts-Univ. Budapest) führten Länderanalysen im Bereich der Finanzdienstleistungen über Polen und Ungarn durch.

Einleitend betonte Gramatzki noch einmal die zentrale Rolle der Neugestaltung der Finanzsysteme für realwirtschaftliche Verbesserungen, ihre Bedeutung als Korrelat zu erfolgreicher Makropolitik. Die Entwicklung der Finanz- und Bankensysteme sei in Ostmitteleuropa um einiges weiter gediehen als z.B. in den GUS-Staaten. In Übereinstimmung mit M. Aoki, dem Experten für *corporate governance*, glaubt Gramatzki, daß die Banken im Hinblick auf eine aktive *corporate governance* im Prinzip in den Transformationsländern zur Zeit eine größere Rolle spielen können als die Kapitalmärkte, die viel langsamer wachsen als Bankensysteme. Die Konfrontation „hier Universalbanken – dort Märkte und Spezialbanken“ ist sicherlich in Anbetracht der Realität, d.h. auch „genetisch“ bedingter institutioneller Länderspezifika, überzogen. Die Hauptelemente institutionellen Wandels waren der Übergang zu zweistufigen Bankensystemen, die Neugestaltung der Notenbankpolitik nach westlichem Muster (mit zum Teil erstaunlich schnell gewonnener relativer Unabhängigkeit der Notenbanken), die Herauslösung von Geschäftsbanken aus den alten Staatsbanken, die Schaffung von Bankenaufsicht und von Systemen der Einlagensicherung. Der Katalog von Problemen bei der Umgestaltung der Bankensysteme ist umfangreich. Privatbanken als neues Element der Bankensysteme wurden sehr schnell geschaffen, infolge anfänglich hoher Liberalität bei der Lizenzvergabe. Viele blieben jedoch unterkapitalisiert, hatten auch zu leiden unter Wettbewerbsvorsprüngen von staatlichen Banken.

Die Transformationsländer hatten und haben das Großproblem notleidender Kredite, welche zum Teil Erbe der Planökonomie sind, es gibt aber auch neue *bad debts*, die in allen Banksektoren entstanden: bei staatlichen Banken, Privatbanken, vor allem aber auch bei von Unternehmen gegründeten Banken. Bei weitem nicht überall sind die Prozesse der Bankenkonsolidierung abgeschlossen. Am erfolgreichsten war Ungarn, der bislang beliebteste Bankplatz des Auslands. Die Frage der notleidenden Kredite, das Problem Einlagensicherung, die Kreditbesicherung, die Bankaufsicht u.a.m. bleiben Probleme aus politischen Gründen wie auch aus Gründen nur langsam wachsenden Erfahrungswissens.

Nach W. Wilczynski hat die Planökonomie mit ihrer Ablehnung von Märkten und der Unterordnung des Geldes unter die „Mengenwirtschaft“ zu einer „Primitivität der Finanzwirtschaft und somit auch der Finanzdienstleistungen“ geführt. Inzwischen habe Polen eine erfolgreiche Entwicklung der Geldwirtschaft hinter sich, mit einem hohen Konvertibilitätsgrad des Zloty. Die Nationalbank betreibe eine entschlossene Geldmengenzpolitik und durch Gesetz von 1997 sei der Staat nicht mehr berechtigt, sich Kredite bei der Nationalbank zu besorgen. Im Hinblick

auf die Geschäftsbanken sei die gute Qualität der Bankaufsicht zu erwähnen, die in Polen bei der Nationalbank liegt. Die schnelle, wenn auch noch nicht hinreichende Entwicklung des Finanzsektors zeige sich im Anstieg des Beschäftigtenanteils. Die Entwicklung des Kapitalmarkts sei bislang eher bescheiden. Der Wert des Aktienkapitals aller an der Warschauer Wertpapierbörse notierten Gesellschaften betrug Ende 1997 11,5% des polnischen Sozialprodukts. Ein einflußreicher Kapitalmarkt beginnt nach internationaler Bewertung aber erst bei ca. 20%. Man erhofft sich durch die Etablierung von Rentenfonds eine wesentliche Stärkung des Kapitalmarkts. Der polnische Anleger ist bislang eher an Investmentfonds als an Aktien interessiert. Wilczynski betonte die hohe Qualität der polnischen Tages- und Fachpresse in der Finanzberichterstattung. Schnell sei die Modernisierung der banktechnischen Bereiche vorangegangen. Leasing spiele bei der Finanzierung schon eine beachtliche Rolle. Der Wettbewerb um den Kunden wirke sich positiv auf die qualitative Entwicklung der Finanzdienstleistungen aus.

L. Csaba zeichnete ein im Prinzip sehr positives Bild der Entwicklung der Finanzmärkte und Banken in Ungarn. Obwohl die ungarische Wirtschaftspolitik in der jüngsten Vergangenheit keineswegs übermäßig erfolgreich war, kam es zu einem sehr großen Zufluß ausländischer Direktinvestitionen. Zwei Drittel der Exporte hängen mit Direktinvestitionen zusammen. Csaba sieht hier eine sehr günstige Entwicklung, auch im Hinblick auf die zukünftige Mitgliedschaft Ungarns in der EU. Enorm positiv sei die starke Rolle des Auslands im ungarischen Bankwesen zu bewerten. Csaba sieht – sich auf das ungarische Finanzministerium beziehend – Teile des ungarischen Bankensystems schon „in ausländischer Hand“. Das ungarische Finanzsystem konnte einige Negative anderer Transformationsländer vermeiden, so z.B. die *cross ownership* zwischen großen Staatsbanken und Staatsunternehmen („keine Zwangsehe zwischen schlechten Banken und schlechten Unternehmen“) und die Massenprivatisierung. Das Bankensystem sei mit staatlicher Hilfe konsolidiert und dadurch eben für das Ausland attraktiv geworden. *Moral-hazard*-Befürchtungen, d.h. immer neue *bail outs* durch den Staat wurden nicht Realität. Der Staat habe heute keine Hebel mehr, „Allokationsentscheidungen der Banken zu beeinflussen“. Die Entwicklung des Börsenwesens sei in Relation zum Bankwesen nicht nachrangig. Das neue ungarische Finanzsystem unterscheide sich grundlegend vom „deutsch-tschechischen Muster“. Im übrigen bestätigte Csaba noch einmal andere Finanzexperten darin, daß die theoretische Option „Banken – vs. Börsen-Zentrierung“ auch in der ungarischen Realität keine primäre Rolle gespielt habe. Generell sei die Transformationsentwicklung weniger durch *system design* als durch Pragmatismus, durch *trial and error* gekennzeichnet.

H. Standl (Univ. Bamberg) sieht in der aktuellen postkommunistischen Großstadtforschung und Einzelhandelsforschung noch erhebliche Defizite. Es fehlt an länderübergreifenden Vergleichen. Auch sind keine Bemühungen zu erkennen, „den äußerst dynamischen Transformationsprozeß in Form von Entwicklungs- sowie aktuellen Stadtstrukturmodellen kontrastierend nachzuzeichnen“. Für Standl sind die sich neu entwickelnden Standortmuster im Einzelhandel und die Veränderungen der Strukturen der Stadtzentren abhängig von: den veränderten Eigentumsverhältnissen (Privatisierungen und Neugründungen), den damit verbundenen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Einzelhandels und der Transformation des Immobilien- und Bodenmarkts. Die Entwicklungen in den einzelnen großstädtischen Zentren in Mittel- und Osteuropa seien sehr unterschiedlich. In den baltischen Hauptstädten sei es auf jeden Fall zu einer Revitalisierung der Stadtzentren gekommen, bei einer Vielzahl unterschiedlicher Entwicklungsdeterminanten. „Eine Suburbanisierung des Einzelhandels und die Errichtung großflächiger Verbrauchermärkte auf der ‘Grünen Wiese’ sind noch nicht zu beobachten“.

H. Brezinski (TU Freiberg) stellte für die Jahre 1989 bis 1994 einen allgemeinen Anstieg der Schattenwirtschaft fest. Für Polen kann schon ein leichtes Sinken angenommen werden. Generell habe die Liberalisierung der Wirtschaft aber neue Formen der Schattenwirtschaft hervorgebracht und alte auch intensiviert. Straßenverkäufer spielen – wie in Entwicklungsländern – eine große Rolle. Auf den neuen Finanzmärkten gibt es eine starke Kapitalflucht. Die Schwarzarbeit ist erheblich gestiegen. Viele Arbeitslose sind in ihr tätig. Für Ungarn wird z.B. angenommen, daß ungefähr ein Drittel der Arbeitslosen voll in die Schattenwirtschaft integriert ist. Brezinski nannte mehrere Ursachen für die Entwicklung der Schattenwirtschaft: Armut, fehlendes Angebot, der Anstieg der Einkommensdisparitäten, das *keeping up with the Jones*, das Ausweichen von Unternehmen bei der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, niedrigere Löhne u.a.m. Es bestehe noch dezidiert Illoyalität gegenüber dem Staat: „Wer den Staat nicht bestiehlt, bestiehlt seine Familie“. Aus der Vergangenheit überkommene Netze spielen eine Rolle für die Schattenwirtschaft. Demokratisierung würde das Zerschlagen alter Netzwerke voraussetzen. Wenn das Erziehungssystem keine demokratische Kultur vermittele, könne sich keine Loyalität gegenüber dem Staat entwickeln. Wie ist der Einfluß der Schattenwirtschaft auf den Transformationsprozeß? Kurzfristig sei sie ein Stabilisator, langfristig für das Funktionieren von Gütermärkten und Finanzmärkten schädlich.

Dr. Hans-Erich Gramatzki ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Schwerpunkt Wirtschaft am Osteuropa-Institut der FU Berlin.