
Slowakei: Reformen und Armut

Ivan Mikloš

Die Slowakei verzeichnet ein Rekordwirtschaftswachstum (10,4% im vergangenen Jahr) und wird in wenigen Monaten als zweites (und für einige Jahre wahrscheinlich letztes) postkommunistisches Land nach Slowenien den Euro einführen. Es ist zweifellos eine Erfolgsgeschichte, aber was steckt dahinter, wie ist dieser Erfolg in der Bevölkerung verteilt und wie stehen die Aussichten für die Zukunft?

Die Ausgangslage war schwierig. Das Land entstand 1993 aus einem Drittel des am wenigsten entwickelten Teiles der Tschechoslowakei. Rezession und Arbeitslosigkeit waren in der Transformationszeit hier deutlich höher als im tschechischen Teil, und die Mehrheit der erfahrenen Verwaltungsbeamten verblieb ebenfalls im tschechischen Teil der früheren Föderation. Die ersten sechs Jahre der Existenz der Slowakei sind eng mit der Regierung von Vladimír Mečiar verknüpft, der das Land in internationale Isolation und an den Rand des wirtschaftlichen Zusammenbruchs führte. 1998 wurde die Slowakei, im Unterschied zu den anderen Ländern der Višegrad-Vier, von Aufnahmegesprächen in die EU und die NATO ausgeschlossen und nicht als Mitglied der OECD akzeptiert. Die Wirtschaft verzeichnete recht hohe Wachstumsraten. Dieses Wachstum war jedoch nicht nachhaltig. Die größten staatseigenen Banken standen am Rand des Bankrotts, die Wirtschaft war überhitzt, die Steuerexpansion wurde durch eine monetäre Restriktion neutralisiert, man verzeichnete eine zu starke ökonomische Insolvenz, es mangelte an einer Restrukturierung der Unternehmen, es herrschte Überbeschäftigung, es fehlte an ausländischen Investoren, und die ohne Wettbewerb zu symbolischen Preisen und zugunsten der Regierung nahestehender Leute durchgeführten Privatisierungen ließen die Korruption ansteigen.

Stabilisierung und EU-Beitritt

1998, inmitten dieser Situation, wechselte die Regierung; die erste Regierung Dzurinda, eine Rechts-Links-Koalition proeuropäischer Parteien auf breiter Basis, deren oberste Priorität es war, die Integrationsdefizite zu beseitigen und die Wirtschaft

wieder aufzurichten, betrat die Bühne. Es gelang der Slowakei, im Jahr 2000 der OECD beizutreten und Beitrittsgespräche mit EU und NATO aufzunehmen. Die Wirtschaft stabilisierte sich, Banken und Staatsmonopole (Versorgungsunternehmen) wurden restrukturiert und privatisiert, ein makroökonomisches Gleichgewicht wurde erreicht, und der Zustrom ausländischer Investoren nahm zu. Nach den Wahlen von 2002 wurde die zweite Regierung Dzurinda gebildet, eine homogenere Mitte-Rechts-Koalition aus liberalen und konservativen Parteien. Oberste Priorität war es, den EU-Beitritt abzuschließen und tiefgreifende strukturelle Reformen durchzuführen, die zu einem hohen und nachhaltigen Wirtschaftswachstum führen sollten, eine Voraussetzung für die Erhöhung der Löhne, des Lebensstandards und der Lebensqualität.

Erfolgreiche Reformen

Von 2002 bis 2006 führte die zweite Regierung Dzurinda folgende Reformen durch:

1. eine Reform der öffentlichen Finanzen, Einführung strenger budgetärer Restriktionen und einer transparenten Politik, einschließlich des Systems der Staatsfinanzen;
2. eine Steuerreform auf Grundlage einer 19%igen pauschalen Einkommens- und Körperschaftssteuer, einer Mehrwertsteuer von ausnahmslos 19%, der Abschaffung der Dividendensteuer, der Schenkungssteuer, der Erbschaftssteuer und der Grunderwerbsteuer sowie einer signifikanten Vereinfachung dank der Abschaffung der meisten Abschreibungsposten, Ausnahmen und Sondertarife;
3. eine Pensionsreform auf Grundlage der Einführung einer zweiten Spar-Säule auf freiwilliger Basis für alle im Arbeitsprozeß stehenden Beschäftigten und verpflichtend für alle jene, die nach Beginn der Reform in den Arbeitsprozeß eintraten;
4. eine Reform des Arbeitsmarktes durch die Erhöhung der Flexibilitätsrate des Marktes vor allem durch die Abschaffung von Kündigungshindernissen und eine flexiblere Anstellung von Arbeitnehmern;
5. eine Sozialreform, die einerseits darauf beruhte, daß Bonuszahlungen verstärkt von einer aktiven Teilnahme des Empfängers abhängig gemacht wurden (Umschulungskurse, gemeinnützige Arbeit etc.), und andererseits auf der Einführung neuer direkter Zuschüsse, vor allem für kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen;
6. eine Gesundheitsreform, die darauf abzielte, die übermäßige Nachfrage durch die Umsetzung symbolischer Zahlungen zu senken, das übermäßige Angebot (überzählige Spitäler und Spitalsbetten, die über dem OECD-Durchschnitt lagen) zu verringern und Verschwendung im System einzudämmen und strikte budgetäre Grenzen einzuführen;
7. eine Reform der öffentlichen Verwaltung und die Einführung einer steuerlichen Dezentralisierung, wodurch die Kompetenzen der lokalen und regionalen Selbstverwaltungen gestärkt und ihnen eine stabile und vorhersagbare Einnahmenquelle geboten wurde, die aus beinahe den gesamten (93,5%) Einnahmen der Einkommensteuer besteht, die nach transparenten und fairen Kriterien auf die Selbstverwaltungen aufgeteilt wird.

Die einzige nicht oder nur teilweise realisierte Reform war jene der höheren Bildung, einschließlich der Einführung teilweiser Zahlungen für höhere Bildung. Alle anderen Reformen wurden in derselben Form umgesetzt, wie sie in der Erklärung des Regierungsprogramms festgelegt worden waren. Die Reformgesetzgebung wurde im wesentlichen im Laufe des Jahres 2003 verabschiedet, womit die Mehrzahl der Reformen mit 1. Januar 2004 in Kraft trat.

Die Wiederherstellungsmaßnahmen der ersten, vor allem aber die tiefgreifenden Strukturreformen der zweiten Regierung Dzurinda trugen Früchte, die Wirtschaft wurde wiederhergestellt und startete durch. Bester Beweis dafür ist der Anstieg des Wirtschaftswachstums von 4,1% im Jahr 2002 auf 8,3% in 2006 und sogar 10,4 % in 2007. Die Arbeitslosigkeit ging von 18,5% in 2002 auf 13,3% in 2006 und 11,0% in 2007 zurück. Die durchschnittliche jährliche Beschäftigungswachstumsrate stieg von 0,2% in 2002 auf 3,8% in 2006 (2,1% in 2007).

Die Dynamik der Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds und des Vertrauens der Investoren läßt sich am besten durch unser S&P-Rating veranschaulichen. 2000 wurde die Slowakei mit BB+ eingestuft – vier Punkte unter der Tschechischen Republik und Ungarn (A-) und drei Punkte unter Polen (BBB+). Danach trugen die Reformen zu einem stark ansteigenden Wachstum bei, während andere V4-Partnerländer stagnierten. 2005 gelang es dem Land, die anderen zu überholen und das höchste *Rating* (A) zu erreichen. Ein Aufstieg um fünf Punkte in fünf Jahren. Heute, 2008, wird die Slowakei immer noch mit der höchsten Stufe A bewertet, während sich die Tschechische Republik noch immer auf derselben *Rating*-Stufe hält wie 2000, Polen lediglich um eine Stufe aufgestiegen und Ungarn um eine Stufe zurückgefallen ist.

Der gemeinsame Faktor hinter all diesen Änderungen und Reformen, die während der beiden Regierungsperioden Dzurinda stattgefunden haben, war die Überzeugung, daß es neben einer Verbesserung des wirtschaftspolitischen Umfelds und funktionierenden Regelungen (strukturellen Reformen) wichtig ist, den Spielraum für freie Entscheidungen und Initiativen der Menschen zu erweitern und den Einfluß des Staates zurückzunehmen. Da der Slowakei die größte Verminderung der Umverteilungsrate und der Steuerbelastung in ganz Europa gelungen ist, war dies eindeutig ein Erfolg. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP ging von 45,3% in 1998 auf 37,2% in 2006 zurück, die Steuerbelastung, gemessen am Anteil der Steuern und Abgaben am BIP (Steuerquote II), sank von 35,7% in 1998 auf 29,5% in 2006.

Regierungswechsel ohne totale Reform-Rücknahme

2006 kam es zu einem neuerlichen Regierungswechsel in der Slowakei. Parteien, die an der zweiten Regierung Dzurinda beteiligt gewesen waren, fanden sich in der Opposition wieder und es kam zu einer Regierungsbildung unter Róbert Fico, dessen SMER-Partei die Vormachtstellung in der Koalitionsregierung innehat (elf von 16 Sitzen). Zwei weitere kleinere Parteien regieren mit, darunter die Partei von Mečiar. Fico und seine Partei haben ihr Wahlprogramm auf einer rigorosen Kritik an den Reformen aufgebaut; sie lehnten diese ab und versprachen deren Rücknahme. Die oberste Maxime von Fico und seiner Partei vor den Wahlen war ein starker Wohlfahrtsstaat und damit einhergehend eine Rücknahme der Reformen. Diese Drohung schien angesichts des Wahlsieges von Ficos Partei Wirklichkeit zu werden, umso mehr, als das Hauptprogramm seiner Partner in einer Regierungsbeteiligung bestand.

Wie sieht die Sache nun aus? Immer noch ist vom Wohlfahrtsstaat die Rede (wenn auch nur in Worten), an eine Rücknahme der Reformen macht man sich aber nicht. In der Mehrheit blieben diese weitgehend unangetastet (Steuer- und Sozialreform, Reform der öffentlichen Finanzen sowie der öffentlichen Verwaltung, steuerliche Dezentralisierung).

Die Gesundheitsreform erlebte die größte Abänderung, Zahlungen wurden eingestellt, budgetäre Beschränkungen abgeschwächt, private Krankenversicherungsgesellschaften angegriffen sowie private und nicht-staatliche Einrichtungen des Gesundheitswesens benachteiligt. Die Pensionsreform leidet unter Versuchen der Regierung, die zweite Säule zu schwächen, indem Leute abgeworben und Angriffe auf die Manager von Pensionsgesellschaften lanciert werden. Die Regierung versuchte auch, die Flexibilität am Arbeitsmarkt einzuschränken, wenn auch mit nur teilweisem Erfolg.

Auch das Schicksal der Steuerreform ist interessant. Sie war eines der Hauptziele von Róbert Fico vor der Wahl; er versprach, alles rückgängig zu machen und zum Zustand vor der Reform zurückzukehren. Wie es wirklich aussieht, ist mehr als interessant. Es kam lediglich zu drei kleineren Änderungen – ab einer Höhe von dreimal dem Durchschnittsgehalt sinkt die nicht zu versteuernde Einkommensteuerbemessungsgrundlage und beträgt schließlich beim Sechsfachen des Durchschnittsgehalts null. Außerdem wurde ein niedrigerer Mehrwertsteuersatz bei Büchern und Medikamenten eingeführt. Es ist verblüffend, daß die Gesamtsumme dieser Maßnahmen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen negativ ist. Das heißt, daß all diese Änderungen die Gesamtsteuerbelastung nicht erhöht, sondern im Gegenteil verringert haben. Diesem Trend entspricht die anhaltende Verringerung der Umverteilungsrate. Lag der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP im Wahljahr 2006 bei 37,2%, so betrug er im ersten Jahr der Regierung Fico 2007 nur 35,70%. Eine überraschende Tatsache für eine Regierung, die von sich behauptet, einen starken Wohlfahrtsstaat aufbauen zu wollen.

Dennoch war dies kein Zufall oder eine kurzfristige Schwankung. Im 2010-Konvergenz-Programm erwartet die Regierung Fico einen weiteren Rückgang des (für europäische Verhältnisse) bereits sehr niedrigen Umverteilungsniveaus. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP soll 2010 nur mehr 32,6% betragen. Starke Sozialstaaten überschreiten in der Regel die 50%-Marke bei diesem Indikator. Der starke Sozialstaat ist offensichtlich also nur eine politische Ankündigung, nicht die Realität. Offensichtlich ist Fico kein um einen starken Sozialstaat bemühter Sozialist, sondern ein Populist. Ihn interessiert die Macht, und daher ist er nicht gewillt, etwas zu tun, das nicht populär ist. Ein Beispiel für eine solch unpopuläre Maßnahme wäre eine Steuererhöhung, oder genauer gesagt jede Erhöhung, die mehr Ressourcen für den Staatshaushalt bringen würde.

Ein weiterer interessanter Gesichtspunkt ist der Einfluß der Reformen auf die Armut in der Slowakei. Eine extreme Meinung vertritt der größte Kritiker der Reformen, der gegenwärtige Ministerpräsident Fico, der behauptet, die Reformen seien sehr rechtslastig, nur für die Reichen bestimmt und verantwortlich für eine Verschärfung der Armut in der Slowakei. Eine moderatere Position, die vielleicht am weitesten verbreitet ist, lautet, daß die Reformen zwar die Wirtschaft wieder angekurbelt, dafür aber die Einkommensunterschiede zwischen den Bürgern vertieft hätten und die Armut dadurch leicht angestiegen sei. Dies stimmt jedoch nicht, im Gegenteil, die Reformen haben sowohl die Armut als auch die Einkommensunterschiede verringert.

Armutsrisiko im Sinken

Die Armutsrisikoquote wird von *Eurostat* als jener Anteil der Bürger an der Bevölkerung gemessen, deren Einkommen unter 60% des Mittelwerts des nationalen Einkommens liegt. Dieser Indikator lag 2004 bei 13,3% und 2006 bei 10,7%. Die Mehrzahl der Reformen wurde 2004 eingeleitet, woraus folgt, daß in den ersten beiden Reformjahren das Armutsrisiko in der Slowakei gesunken ist. Der durchschnittliche Indikator des Armutsrisikos für das Europa der 27 (Länder) liegt bei 16.

Die Reformen haben das Armutsrisiko vor allem dadurch verringert, daß sie die Arbeitslosigkeit senkten und die Beschäftigung erhöhten. In den Jahren 2004 bis 2007 ging die Arbeitslosigkeit von 18,1% auf 11,1% zurück und die Beschäftigung stieg in drei Jahren um 8%.

Wie sind nun die Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung der Slowakei? Sie hängen davon ab, wie wir das gegenwärtig hohe Rekordwirtschaftswachstum dafür zu nutzen verstehen, Bedingungen für einen langfristigen Anstieg der Konkurrenzfähigkeit zu schaffen. Sonst werden wir unsere Chance vergeben. Ich bin überzeugt, daß die Slowakei immer noch eine Chance hat, einen langfristigen Anstieg der Konkurrenzfähigkeit zu erreichen, unter folgenden drei Bedingungen:

1. daß die Reformen nicht zurückgenommen werden,
2. daß die Reformen (Veränderungen) in jenen Bereichen umgesetzt werden, die das größte Hindernis für einen Anstieg der Konkurrenzfähigkeit darstellen (insbesondere unzureichende Strafverfolgung und ineffiziente öffentliche Verwaltung),
3. daß wirtschaftliche Nutzung des Wissens, Bildung, Wissenschaft, Forschung und Vernetzung durch Informationstechnologie vorangetrieben werden.

Die ersten beiden Jahre der Regierung Róbert Fico geben wenig Anlaß zu Optimismus. Während positiv zu vermerken ist, daß sich das Niveau wirtschaftlicher Freiheit erhöht (die Umverteilungsrate sinkt) und die Reformen nur in begrenztem Maße zurückgenommen werden, verschlechtert sich das wirtschaftspolitische Umfeld, und die obengenannten Voraussetzungen für die Sicherstellung eines langfristigen Anstiegs der Konkurrenzfähigkeit und des Wirtschaftswachstums werden nicht erfüllt.