

# Das Sequenzierungs-Problem der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa

Von Eirik Svindland, Berlin\*

## I. Das Problem

Die Umgestaltung des Wirtschaftssystems in Bulgarien, Polen, CSFR und Ungarn kommt nach Ansicht vieler Beobachter zu langsam voran – in der GUS deuten die Zeichen zur Zeit eher auf eine wirtschaftliche Katastrophe von historischem Ausmaß als auf eine geordnete Systemänderung hin. Warum weichen diese Entwicklungen so entschieden von den Vorstellungen vom relativ problemlosen Transformationsprozeß ab, die wir noch vor zwei Jahren hatten? Der Grund kann sein, daß der Beschlußprozeß so langwierig ist, weil divergierende Interessen austariert werden müssen. Eine andere Möglichkeit ist, daß die beschließenden politischen Akteure falsch gehandelt haben und jetzt auch deshalb zögern, weil die weitere Vorgehensweise umstritten ist. In diesem Aufsatz werden die beiden Erklärungsansätze für relevant gehalten. Das Problem ist folglich: Welche Abfolge von Systemreformen, Änderungen des Staatsbudgets, gesamtwirtschaftlicher Preisstabilisierung, Privatisierung und außenwirtschaftlicher Liberalisierung – das sogenannte Sequenzierungs-Problem – hat die Eigenschaft, daß sie der Logik wirtschaftlicher Zusammenhänge entspricht und Interessenkonflikte entschärft?

Das Sequenzierungs-Problem gilt jetzt auch in der Wirtschaftsforschung als eine wichtige, ungelöste Frage. Es herrscht noch keine Einigkeit darüber, ob das Problem allgemein oder nur speziell – für den Einzelfall – lösbar ist. Pessimisten sind der Ansicht, daß es höchst fraglich ist, ob eine optimale Sequenz sich theoretisch oder empirisch identifizieren läßt<sup>1</sup>. Analysen sind sogar zu dem Ergebnis gekommen, daß es – zumindest gegenwärtig – ein hoffnungsloses Unterfangen ist, eine optimale Sequenz bestimmen zu wollen<sup>2</sup>. Dieser

---

\* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, überarbeitete Fassung, Mai 1991.

<sup>1</sup> Zum Beispiel Schrettl (1990).

<sup>2</sup> Schrettl (1991) kam zu diesem Ergebnis. Er sieht die Existenz von alternativen Vorgehensweisen und bemerkt die Möglichkeit, Fehler zu machen (Fußnote S. 7). Das

Pessimismus hinsichtlich eines typisch ökonomischen Problems wird hier nicht geteilt. Wegen des üblichen wissenschaftlichen Anspruchs, daß die Problemlösung so allgemeingültig wie die Problembeschreibung ist, wird hier auch nicht davon ausgegangen, daß die Lösung des Sequenzierungs-Problems wesentlich von speziellen Umständen abhängt<sup>3</sup>. In einem Aufsatz wie diesem kommen nur die charakteristischen, gemeinsamen Problemelemente zur Sprache.

Die berücksichtigten Problemelemente liegen in fünf komplexen Problembereichen vor, die nacheinander auf der Grundlage von inzwischen vorliegenden empirischen Erfahrungen skizziert werden<sup>4</sup>. Wenn in einem dieser Bereiche Maßnahmen ergriffen werden, wirken diese sich auch in anderen Bereichen aus und lösen dort Handlungszwänge aus. Die Struktur dieser Interdependenzen begründet die Lösung des Sequenzproblems, die am Ende des Papiers dargelegt wird.

Bisher ist das Sequenzierungs-Problem überwiegend als eine Wahl gesehen worden zwischen

- einer „konservativen“ Strategie, die mit dosierten fiskalischen Maßnahmen, wie Kürzungen von Subventionen, eingeleitet und in einem gemächlichen Tempo mit strukturellen Reformen fortgesetzt wird, und
- einer „radikalen“ Strategie, die eine konsequente makroökonomische Stabilisierung, Preisliberalisierung und Privatisierung vor den übrigen möglichst zügig durchgeführten strukturellen Reformen setzt.

Die „radikale“ Strategie genießt zur Zeit den größten Zuspruch<sup>5</sup>. Meine Lösung des Sequenzierungs-Problems weist auf die Existenz eines dritten Weges von der zentralen Planwirtschaft (CPE) zur Marktwirtschaft (ME). Sie enthält positive Antworten auf die Fragen: Kann der Übergang zur Marktwirtschaft schnell erfolgen? Lassen sich einige Kern-Reformen, die den Wechsel der Wirtschaftsordnung bringen, isolieren und schnell durchführen? Es wird empfohlen mit diesen Kern-Reformen zu beginnen und die Umstellungspro-

---

heißt, daß er einerseits zwischen guten und schlechten Sequenzen unterscheiden, aber andererseits keine Empfehlung zur Wahl einer Alternative aussprechen kann.

<sup>3</sup> Calvo und Frenkel (1991) erwähnen die historisch gewachsenen Unterschiede zwischen Ländern und vertreten die Meinung, daß diese Unterschiede so groß sind, daß „the optimal pace and sequence of reform measures depends on circumstances which differ across countries“ (S. 23).

<sup>4</sup> Die Beiträge zu *Reform in Eastern Europe* (1991) beschreiben die vorliegenden Politikprobleme und stellen den Bezug zu Erfahrungen mit Reformen in Entwicklungsländern her. Siehe auch Nunnenkamp und Schmieding (1991).

<sup>5</sup> IWF, IBRD, OECD und EBRD haben in ihrem gemeinsamen Gutachten (1990) zur Ökonomie der UdSSR diese „radikale“ Strategie empfohlen.

bleme anschließend in einer optimalen Abfolge von weiteren Reformen und Stabilisierungsmaßnahmen zu bewältigen. In einer PCPE (previously centrally-planned economy) bildet die makroökonomische Stabilisierung nicht den Anfang einer geordneten Transformation, sondern ihr Ende, das heißt, den Anfang einer neuen ME<sup>6</sup>. Wenn die Stabilisierung in einem frühen Stadium versucht wird, wirkt sie wie ein Verstärker auf die Interessenkonflikte, die den Reformprozeß verzögern. Es ist deshalb wichtig, daß die Akteure nicht die Aufgabe haben, Spielregeln einer geplanten ME einzuführen, sondern schon üben, mit solchen Spielregeln zu leben, wenn die konsequente Stabilisierung erfolgt.

Internationale Dimensionen des Transformationsprozesses – das heißt: die Liberalisierung des Außenhandels, die Einführung von Währungskonvertibilität, externe Hilfen und die Kooperation mit anderen Ländern – bilden das Thema eines weiteren Aufsatzes. Sie werden hier nur am Rande beachtet.

## II. Geschäftsbedingungen

Ehe man mit den vielen marktwirtschaftlich bestimmten, langfristig angelegten Investitionen – und mit den entsprechenden Arbeitsplätzen – rechnen kann, die erwartet wurden, als die Entscheidung zugunsten eines dezentralisierten Wirtschaftssystems mit Privateigentum an Realkapital fiel, müssen die rechtlichen Rahmen für die Geschäfte vorliegen. Die potentiellen Investoren möchten wissen, welche rechtlichen Bestimmungen sie in der Geschäftsführung eines Unternehmens befolgen müssen. Sie wollen unter anderem wissen, wie Eigentumsrechte definiert sind, wie Eigentumsrechte übertragen werden können, was sie im Falle der Anstellung eines Arbeitnehmers beachten müssen, wie Kaufverträge im allgemeinen gestaltet und – eventuell – mit Hilfe eines Gerichts durchgesetzt werden können.

Mit wenigen Gesetzen – wie dem Grundgesetz, dem Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Handelsrecht – können alle diese Fragen im Prinzip geregelt werden. Der Grund dafür ist, daß diese Gesetze individuelle Rechte nur abgrenzen. Sie gewähren „Vertragsfreiheit“ innerhalb der gesetzten Grenzen; alles ist erlaubt, was nicht explizit verboten worden ist.

Die Einschränkungen sind wegen der Vielfalt der möglichen vertraglichen Beziehungen erforderlich. In einigen Teilen des Wirtschaftslebens liegen so spezielle Probleme vor, daß besondere Vorschriften vorteilhaft sind. Angele-

---

<sup>6</sup> Um keine Verwirrung zu stiften, werden Kürzel angewandt, die in der dominierenden englischsprachigen Literatur benutzt werden.



genheiten von Aktiengesellschaften, von Versicherungsunternehmen, von Banken etc. werden deshalb auch in Spezialgesetzen geregelt. Das Kreditwesengesetz und die rechtlichen Vorschriften für die Gestaltung der allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Kreditinstituts sind zwei der Beispiele. Außerdem werden Einschränkungen eingeführt, um die Bürger zu schützen, wenn Spezialwissen erforderlich ist, um den Vertragsinhalt zu überblicken, und wenn Abhängigkeitsverhältnisse auf unzulässige Weise ausgenutzt werden könnten. Deshalb haben die demokratisch regierten Marktwirtschaften auch ein gesondertes Miet- und Wohnrecht, ein Arbeitsrecht, Rechtsvorschriften für Abzahlungsgeschäfte usw. Einige dieser besonderen Gesetzesbestimmungen haben die Eigenart, daß sie die Grundregeln der Marktwirtschaft außer Kraft setzen; zum Beispiel werden Preise staatlich verordnet. Der marktmäßige Handel mit einem Gut kann sogar verboten sein.

Die Gesellschaften, die gegenwärtig als PCPE den Übergang zur ME suchen, werden also auch in der Zukunft als ME für eine Reihe von Bereichen Gesetze der Marktwirtschaft nicht gelten lassen. Das marktwirtschaftliche Prinzip solcher Regelungen, nämlich daß es sich um Ausnahmen von einer Regel handelt, wird noch oft übersehen. Das beruht auf den Gewohnheiten aus der CPE-Zeit; denn im Realsozialismus herrscht eine kollektivistische Rechtsauffassung. Überspitzt formuliert, kann man von einem Recht sprechen, das dem Individuum alles verbietet, was nicht explizit erlaubt worden ist<sup>7</sup>.

Die individualistische Orientierung einer Marktwirtschaft, die sich zum Beispiel auch darin zeigt, daß Kapitalgesellschaften, Gebietskörperschaften etc. als „juristische Personen“ bezeichnet und behandelt werden, stellt den entscheidenden Unterschied zum „Realsozialismus“ der CPE dar<sup>8</sup>.

Da die PCPE sich von der Rechtsauffassung der CPE noch nicht gelöst haben, haben ihre bisherigen Reformbemühungen einen systematischen Fehler, nämlich den, daß die einzelnen Wirtschaftsbereiche nacheinander reformiert werden; zum Beispiel wird Privateigentum in der Landwirtschaft in einem gesonderten Gesetz geregelt. Der einfachere und bessere Weg des Systemwechsels wäre anstatt dessen, die grundlegenden, individualistisch orientierten Gesetze der Marktwirtschaft einzuführen, die zum Beispiel kei-

<sup>7</sup> F. A. von Hayek hat sich besonders ausführlich mit diesem rechtsphilosophischen und -politischen Unterschied der sozio-ökonomischen Systeme befaßt. Siehe hierzu insbesondere sein Spätwerk: *Hayek* (1981).

<sup>8</sup> „Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“ aus: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Artikel 19, 3.



nen Unterschied zwischen Formen von Eigentum kennen und auch nicht zwischen Privateigentum und Staatseigentum unterscheiden, sondern Eigentum und Besitzverhältnis allgemein regeln. Anschließend kann man die – mehr oder weniger vorläufigen – Ausnahmereiche benennen.

Die Probleme der bisherigen Strategie der partiellen Reformen liegen

- in der verlängerten Dauer der Übergangszeit,
- in den Interessenkonflikten, die in der Regel um so deutlicher ersichtlich und artikulierbar sind, je spezieller der Gegenstand des Gesetzes ist.

Da der eingeschlagene Weg den Endzustand der induzierten Entwicklung bestimmt (die sogenannte „Pfadabhängigkeit“) ist die Gefahr einer Selbstblockierung der Transformation groß<sup>9</sup>.

In der Zeit zwischen der Ankündigung und der Einführung der marktwirtschaftlichen Institutionen liegt eine Art Gesetzlosigkeit vor; die alten gesellschaftlichen Institutionen und Regeln haben ihre Bedeutung verloren, neue gibt es noch nicht. In dieser Zeit helfen die Akteure sich selbst, indem sie versuchen, Nutzen aus der Situation zu ziehen. Dabei kommen Handlungsweisen vor, die gegen die erwarteten neuen Regeln verstoßen<sup>10</sup>. Je länger dieses Zwischenstadium anhält, um so stärker zementieren sich diese intermediären Strukturen und bremsen Reformen, die an sich unproblematisch sind. Ein illustratives Beispiel dazu ist die Einführung von Normen für die Bilanzbuchhaltung. Die Bedeutung dieser Normen für die Funktionsweise einer Marktwirtschaft war längst bekannt, als Ungarn die ersten Schritte in Richtung der Marktwirtschaft ging; aber erst zum Jahresende 1990 gab der ungarische Industrieminister ein Datum für die Einführung eines am westeuropäischen Standard orientierten Systems von Buchhaltungsnormen bekannt. Die späte Einführung zum 1. Januar 1992 begründete er unter anderem mit politischen Widerständen<sup>11</sup>. Der Hintergrund ist, daß Banken und andere Unternehmen Probleme aufdecken müssen, die sie noch in ihren Bilanzen verstecken<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Winiecki (1990 a) und Herrmann-Pillath (1991) stellen verschiedene Bremseffekte auf den Transformationsprozeß vor, die ihn zum Stillstand bringen können.

<sup>10</sup> Siehe hierzu zum Beispiel den Bericht in *Wall Street Journal* vom 10. April 1991 über Schiebergeschäfte in Polen. Es wird über Geschäftsführer von Firmen im Staatsbesitz berichtet, die sich auf Kosten ihres Arbeitgebers persönlich bereichern. Sie kaufen zum Beispiel das Filetstück des Betriebes zu einem symbolischen Preis, sie verkaufen Produkte dieses Betriebes für weniger als die Herstellungskosten an die eigene private Handelsgesellschaft, und sie bewilligen sich selbst große Darlehen, für die sie viel weniger Zinsen bezahlen als der Arbeitgeber selbst für diesen Kredit bezahlen muß.

<sup>11</sup> *Handelsblatt* vom 17. 12. 90.

<sup>12</sup> Siehe auch Brainard (1990) S. 6.

Es ist also wichtig, die erforderlichen Gesetze zügig einzuführen. Zwei Kriterien – erstens die Allgemeingültigkeit der Bestimmungen und zweitens die Bedeutung eines Spezialgesetzes für die marktwirtschaftliche Abwicklung von Handel, Produktion und Investitionen – müßten bestimmen, in welcher Reihenfolge die Gesetzesvorhaben verabschiedet werden. Auf diese Weise würde ein Bürgerliches Gesetzbuch, ein Handelsgesetzbuch, ein Gesetz über Kapitalgesellschaften, die Buchhaltungsvorschriften und das Recht der Arbeitsverträge am Anfang der Agenda stehen. Gesetze über Eigentum an Grund und Boden, über die Zulassung von privaten Betrieben etc. sind zu speziell. Der Hinweis, daß diese Gesetze auch konsequent angewendet werden müssen, mag überflüssig wirken. Er erfolgt aus gegebenen Anlässen<sup>13</sup>.

### III. Transitorische Arbeitsmarktkonflikte

Die früheren Teilreformen, die sich mit einer Erweiterung der Autonomie der Betriebe in Fragen ihres Produktions- und Investitionsprogramms begnügten, fruchteten nicht, weil die folgenden Probleme fast unverändert blieben:

- eine funktional unbegründete, hohe Zahl von Beschäftigten in der Produktion,
- übergroße, schwerfällige Verwaltungen,
- schlechte Qualität – insbesondere Mängel der Verarbeitung – von Produkten,
- mehr Verzögerungen bei der Durchführung von beschlossenen Maßnahmen als die Koordinationsprobleme bedingen,
- starker Verfall von natürlichem und produziertem Realkapital.

Solche Probleme haben auch die ME – aber in einer schwächeren Ausprägung. Der Unterschied, der für die Wettbewerbsfähigkeit wichtig ist, läßt sich mit den Arbeitsbedingungen erklären. Im Realsozialismus der CPE genossen die typischen Arbeitnehmer eine praktische Unkündbarkeit, und sie hatten zugleich geringe Aussichten auf Einkommenssteigerungen durch gute Arbeitsleistungen und Pflichterfüllungen<sup>14</sup>. Beide Bedingungen stehen nun in den PCPE zur Änderung an. Viele Arbeitnehmer werden ihren Arbeitsplatz verlieren und auf neue Weise in die Produktion der Volkswirtschaft wieder eingegliedert. Dafür wird ein neues Arbeitsrecht benötigt,

<sup>13</sup> Zum Beispiel hat Polen ein HGB aus dem Jahre 1934, das dem deutschen HGB ähnelt.

<sup>14</sup> Siehe z. B. *Kingston-Mann* (1991).

das den bisherigen „Genossen“ als Arbeitnehmer absichert: Seine Rechte, Pflichten und die Modalitäten im Falle einer Vertragsauflösung müssen geregelt werden. Einige Prinzipien, wie der Verlust des Arbeitsplatzes im Falle einer vorsätzlichen, groben Pflichtverletzung sowie die Übernahme der sozialen Sicherung durch besondere Institutionen, dürften weitgehend akzeptiert sein.

Bevor die entsprechenden Gesetze eingeführt werden können, müssen Meinungsunterschiede bezüglich vieler „Einzelheiten“ ausgeräumt werden, zum Beispiel in der Frage, wo die Fürsorgepflicht eines Arbeitgebers aufhört. Damit ist diese Arbeitsrechtsreform mit weiteren schwierigen Reformvorhaben verknüpft:

- die Abgabe von sozialen Diensten an staatliche Institutionen, so daß die Betriebe nicht mehr für Kindergärten, medizinische Dienste, Freizeitaktivitäten etc. verantwortlich bleiben;
- die Einführung von zufriedenstellenden Sozialversicherungen und Armenhilfen;
- Maßnahmen für eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen;
- die Revision der betrieblichen Mitbestimmung.

In allen PCPE stehen solche Reformen noch auf dem Arbeitsplan der verantwortlichen Politiker.

Die betriebliche Mitbestimmung, die jetzt wieder zur Diskussion steht, wurde am Ende der CPE eingeführt. Damals wurde der Forderung nachgegeben, daß der Wille der jeweiligen Belegschaft weitgehend das Geschick des Betriebes lenken soll. Die aus Jugoslawien dokumentierten Probleme dieser Betriebsorganisation wurden in den nachkommenden PCPE nicht zur Kenntnis genommen. Man wollte wohl einen „dritten“ Weg gehen: zwischen marktwirtschaftlichem Privatkapitalismus und sozialistischer Kommandowirtschaft zum marktwirtschaftlichen Sozialismus. In diesem Sinne erhielten viele Betriebsversammlungen de facto die Kontrolle; sie bestimmen zum Beispiel, wer die Geschäftsführung in ihrem Betrieb innehaben soll.

Es ist weder die Mitbestimmung als solche, noch die Existenz von Firmen im Besitz ihrer Belegschaft, die problematisch ist. Das Problem liegt in der Verbindung mit dem Bedarf an umfassenden Änderungen und Arbeitsplatzwechseln. Die Arbeitnehmer befürchten einen Verlust ihrer Arbeitsplätze und einen starken Abbau der sozialen Elemente ihres Lebensstandards. Sie möchten deshalb ökonomisch notwendige Umstellungen vermeiden. Ihre Betriebe versuchen, ihre Probleme zunächst auf die Gesellschaft abzuwälzen, obwohl diese Strategie wenig erfolgversprechend ist, da alle Problem-



Betriebe sich so verhalten. Ohne Konkurrenten, die sich auf anderer Grundlage nach den Gegebenheiten der Märkte richten (müssen), wird aber die Liquidation bzw. aktive Sanierung und Privatisierung von unrentablen Betrieben zu lange hinausgezögert. In allen PCPE wird diese Erfahrung gemacht<sup>15</sup>.

#### IV. Demonopolisierung und Privatisierung

Die Gangart, das Verfahren und der Umfang der Privatisierungen von bisherigem Volksvermögen gehören ebenso zum Komplex des Übergangs zu marktwirtschaftlich bestimmten Preisen und Investitionen wie die Frage, wie der staatliche Anteil am produzierenden und dienstleistenden Gewerbe neu organisiert werden soll. Hierzu hat keine der PCPE eine Lösung gefunden, die sich als Modell für die anderen anbieten würde. Das Problem der Organisation von Staatsbesitz ist vernachlässigt worden, weil die Privatisierung – als Symbol des Systemwechsels – im Fokus der Politik steht. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, daß es Jahre dauert, eine „geordnete“ Privatisierung aller gewerblichen Betriebe durchzuführen. Deshalb bleiben Unternehmen, die nicht auf der Grundlage von privatem Kapital arbeiten, auf lange Sicht ein wichtiges Merkmal der Wirtschaft. Somit ist es erforderlich, alle Unternehmen, die jetzt im Staatsbesitz sind, gleich auf eine ökonomisch sinnvolle Weise zu organisieren. Das heißt zunächst, die Politik der Regierung von dem aktiven Management der Betriebe zu trennen. Die Organisation der Betriebe als Kapitalgesellschaften bietet sich an. Zunächst können Stiftungen Eigentümer der Aktien sein. Später werden die Aktien einzeln oder paketweise im Rahmen des Privatisierungsprogramms verkauft.

Ein wichtiges „Detail“ dieses Organisationsproblems ist zu verhindern, daß Unternehmen weiterhin Monopolmacht ausüben. Das Ziel dabei ist nicht nur, Kunden zu schützen, sondern auch jene Dezentralisierung von Entscheidungen über Investitionen voll zu erreichen, die den wahren ökonomischen Vorteil der Marktwirtschaft ausmacht. Deshalb müssen die vorhandenen Monopole aus der CPE in mehrere Unternehmen zerlegt werden. So wird zunächst eine ME geschaffen, die man wegen der Eigentumsverhältnisse noch als „sozialistisch“ bezeichnen kann<sup>16</sup>.

Wenn zum Beispiel „technische Probleme“ verhindern, daß ein lokales Monopol zerlegt wird, kann das Monopolproblem mittels einer Marktöffnung umgangen werden; ausländische Produkte (Unternehmen) müssen dann gleich und ungehindert zugelassen werden. Als Schutz eines zu wenig

<sup>15</sup> *Szomburg* (1991) gibt einen Einblick in diese Problematik in Polen.

<sup>16</sup> Das Modell des Marktsozialismus, *Lange* (1936/37), kommt in Erinnerung.

wettbewerbsfähigen inländischen Anbieters, der in keinem Falle liquidiert werden soll, kommen nur Zölle, offen ausgewiesene Subventionen und eine schnelle Sanierung durch Investitionen in Betracht.

Organisatorisch ist es naheliegend, aus diesen neuen Aktiengesellschaften konglomerate Holdinggesellschaften zu bilden, die wiederum die Form selbständiger Stiftungen haben können<sup>17</sup>. Jede Holding würde also mehrere Firmen besitzen, die in verschiedenen Branchen arbeiten. Auch Immobilien sollten zum Vermögen einer Holding gehören. Die Risikostreuung ist der Zweck einer solchen konglomeraten Zusammensetzung der Aktiva. Durch sie werden die Holdinggesellschaften a priori in die Lage versetzt, ihren Auftrag zu erfüllen. Dieser Auftrag würde

- einerseits sein, daß der jeweilige Besitz aktiv saniert und auf eine wirtschaftlich lohnende Weise entwickelt werden soll;
- andererseits sein, daß der erhaltene Besitz ganz oder teilweise – in Übereinstimmung mit dem politisch beschlossenen Privatisierungsprogramm – verkauft werden soll.

Diese dezentralisierte Durchführung des Privatisierungsprogramms würde zwei Vorteile in sich verbinden: die Effizienz und die erhöhte Geschwindigkeit auf Grund des Wettbewerbs zwischen den agierenden Holdinggesellschaften sowie die Entpolitisierung der einzelnen erforderlichen Sanierungsmaßnahmen. Erfahrungen aus der Arbeit der deutschen Treuhandanstalt belegen, daß sowohl ihre größenbedingte Inflexibilität als auch ihre politische Bedeutung zwei Nachteile einer alleine arbeitenden, monolithischen Privatisierungsbehörde sind.

Da die Kreditwürdigkeit eines Unternehmens am Anfang des Transformationsprozesses a priori um so schlechter beurteilt wird, je weniger leicht veräußerliche Aktiva als Sicherheit dienen, sprechen die Finanzierungsprobleme am Anfang für die Bildung großer Holdinggesellschaften, während das Monopolmachtproblem dagegen spricht.

Die optimale Größe einer Holding sinkt auch, wenn die leitenden Angestellten sich weiterhin bürokratisch verhalten, die Belegschaft der Betriebe auf politischem Wege Widerstände gegen marktbedingte Anpassungen errichtet und die Regierung zu detaillierten Einflußnahmen neigt. Ein Größenkriterium könnte sein, daß keine Gesellschaft so groß sein darf, daß politische, gesamtwirtschaftliche Erwägungen ihren Konkurs ausschließen.

---

<sup>17</sup> Die Vorstellung, die hier skizziert wird, wurde im Frühjahr 1990 mit Bezug auf die damalige DDR ausgearbeitet (*Svindland*, 1990). Bezüglich der Zweckmäßigkeit von Holdinggesellschaften haben mehrere Autoren unabhängig voneinander ähnliche Ansichten entwickelt. Eine Literaturübersicht geben *Koop* und *Schmieding* (1991).

Die optimale Zahl der konglomeraten Holdinggesellschaften wächst *ceteris paribus* mit der Größe der betreffenden Volkswirtschaft. Die Größe des Landes hat aber auch einen zweiten Effekt auf die Zahl der optimalen Holdinggesellschaften, da die wirtschaftliche Macht einer bestimmten Gesellschaft mit der Größe des Landes abnimmt. Ein kleines Land müßte daher vergleichsweise kleine Gesellschaften haben und/oder sofort mehr für den internationalen Wettbewerb geöffnet werden, um die unerwünschten Machteffekte zu vermeiden.

Die Demonopolisierung muß administrativ abgesichert werden. Dafür wird ein Kartellgesetz und ein Kartellamt benötigt. Auch in anderen Bereichen ist es erforderlich zu kontrollieren, ob die vereinbarten Spielregeln der Wirtschaft auch eingehalten werden. Deshalb hat jede moderne Marktwirtschaft eine Reihe von Aufsichtsämtern, die besondere Kontrollfunktionen ausüben. Zum Beispiel werden das Kreditwesen, das Versicherungswesen, die Börse, der Wettbewerb in Industrie und Handel und die Vergabe von öffentlichen Aufträgen kontrolliert. Da es eine Weile dauert, ehe derartige Behörden errichtet und voll funktionsfähig sind, bietet es sich an, Institutionen nachzuahmen, die in westlichen Industrieländern arbeiten. Diese Nachahmung lohnt sich auch bei der Bestimmung der Spielregeln für die übrigen Akteure.

Noch liegt in keinem der PCPE ein adäquat gehandhabtes Kartellgesetz vor. Der Grund dafür ist vermutlich, daß die Demonopolisierung, wie der Systemwechsel, vor allem als eine Frage der Änderung von Eigentumsverhältnissen (Privatisierung) gesehen wurde<sup>18</sup>. Hier hebe ich deshalb den organisatorischen Aspekt hervor, ohne die Notwendigkeit der Privatisierung zu leugnen. Ich behaupte also nicht, daß Unternehmen im Staatsbesitz nach der vorgeschlagenen Reorganisation genau wie ihre privaten Pendants in westeuropäischen ME funktionieren werden, sondern daß der Staat auf diesem Wege eine wesentliche Besserung erzielen kann, ohne Hürden gegen die späteren Privatisierungen aufzubauen. Wegen der Vorteile des Privateigentums muß in der PCPE von Anfang an gelten, daß Privatunternehmen auf sicherer, nicht diskriminierender Rechtsgrundlage gebildet werden können, daß der Staat Unternehmen etc. auf Anfrage verkauft, wenn der Preis akzeptabel ist, und schließlich daß die Regierung bemüht ist, ihr Privatisierungsprogramm möglichst zügig durchzuführen.

---

<sup>18</sup> Siehe hierzu den Kommentar von *L. H. Summers* zu *Lipton* und *Sachs* (1990 b). *Summers* kritisiert, daß *Lipton* und *Sachs* die Bedeutung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der kontrollierten Befolgung der Wettbewerbsordnung zu wenig beachtet haben. Er hebt auch hervor, daß der Verzicht auf staatliche Kapitalbeteiligungen keine Voraussetzung für die Einführung von Marktwirtschaft ist.



## V. Staatsbudget und Inflation

In Polen wurde ein spektakuläres makroökonomisches Stabilitätsprogramm erprobt, um die Hyperinflation zu beenden. Auch in Ungarn liegen Erfahrungen mit Stabilitätsbemühungen der Regierung vor. In beiden Ländern waren die Erfolge aber bisher bescheiden:

- Nach einer monatlichen Zunahme des Preisniveaus von rund 600 vH im Dezember 1989 erlebte Polen eine starke Beruhigung des Preisauftriebs. Die monatliche Zunahme ging auf 79 vH im Januar 1990 und auf 3 bis 4 vH in den folgenden Monaten zurück. Nach dem Sommer beschleunigte sie sich allerdings wieder so stark, daß die Jahresrate 250 vH betragen hat<sup>19</sup>. Gegenwärtig läuft die Inflation mit einer Rate von 5 bis 6 vH pro Monat.
- In Ungarn läuft die Inflation nicht ganz so schnell, aber auch dort stieg das Preisniveau um rund 30 v.H. im Laufe des Jahres 1990. Für den Fall, daß einschneidende Maßnahmen dagegen ausbleiben, wird eine Beschleunigung der Inflation erwartet.

Der Mangel an adäquaten institutionellen Reformen – flankierend zum Stabilisierungsprogramm – wird jetzt im nachhinein, bemängelt. Es ist unter anderem notwendig, der öffentlichen Hand eine neue Struktur zu geben, um eine Fortführung dieser Inflation mit einem regelmäßig wiederkehrenden Bedarf an neuen Stabilitätsmaßnahmen, die im wesentlichen nur eine Verschlechterung der Lebensbedingungen vieler Bürger bringen, zu beenden.

Die noch nicht erfolgte Anpassung der Aufgaben und Finanzierung des Staates an die neuen Bedingungen verursacht Budgetprobleme und eine damit zusammenhängende inflationäre Geldschöpfung. Um das strukturelle Budgetdefizit zu bereinigen, müssen zuerst Ersatzlösungen im Sinne des neuen Systems gefunden und eingeführt werden. Zum Beispiel muß das Steuersystem bestimmt und ein Markt für Anleihen organisiert sein, ehe die Geldschöpfung sich mittels einer drastischen Reduktion der Ausgaben stoppen läßt. Es müssen Sozialversicherungen eingeführt werden, ehe sich die entsprechenden Ausgaben aus dem Budget des Staates oder seiner Betriebe streichen lassen; und ehe der Staat aufhört seine Pflichten als Arbeitgeber wahrzunehmen, müßte die Reorganisation der gewerblichen Wirtschaft erfolgen. Ansonsten treten soziale Notfälle in einer solchen Menge auf, daß die Bevölkerung diesen Reformkurs nicht mehr auf demokratische Weise mitmacht.

---

<sup>19</sup> *Handelsblatt* vom 22. 04. 91.

Auch als CPE haben die gegenwärtigen PCPE ein differenziertes System von Steuern gehabt – zu differenziert für den Gebrauch einer ME<sup>20</sup>. Zum Beispiel wurden Löhne wenig, Zinseinkommen hoch und selbständig verdientes Einkommen (wenn es erfaßt wird) sehr hoch besteuert. 85 vH und mehr mußten von den gesamtwirtschaftlich unbedeutenden Einkommen der Selbständigen abgeführt werden. Von den Betrieben wurden „Steuern“ – die man auch als Entnahmen des Eigentümers bezeichnen kann – eingezogen, die sich nach dem Umsatz, dem Betriebsergebnis und der Zahl der Mitarbeiter richten. Weitere Entscheidungen der zentralen Wirtschaftslenkung und Entscheidungen der Betriebsleitung bestimmen, wie viel Steuern die einzelnen Betriebe in diesem System zahlen.

In Hinblick auf den Übergang zur ME muß die PCPE die Finanzierung ihres Staatssektors auf

- indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer,
- eine Lohn- und Einkommensteuer, die sich (im Prinzip) nicht nach der Art, sondern nach der Höhe des besteuerten Einkommens richtet, und
- eine einheitliche Körperschaftsteuer für nicht ausgeschüttete Unternehmensgewinne

umstellen. Noch ist die Tendenz zu starken, unübersichtlichen Differenzierungen unübersehbar; Steuersätze werden als ein Instrument der Strukturpolitik variiert. Dabei besteht außerdem die Tendenz, den ausländischen Investoren so großzügige Privilegien zu geben, daß diese Investoren nicht erwarten dürfen, lange auf dieser Grundlage zu arbeiten.

Die Organisation der Steuererhebungen muß ebenfalls geändert werden. Wegen der Organisation der CPE konnte die Staatsbank auch als Finanzkasse dienen. Wegen ihres Monopols auf Kontoführungen hatte sie nicht mehr zu tun, als die fälligen Beträge umzubuchen. Je mehr die PCPE einer normalen ME ähnlich wird, um so schlechter kann die Staatsbank/Notenbank diese fiskalische Aufgabe erfüllen<sup>21</sup>. Daher muß eine neue Behörde – die Staatskasse mit einem regional verteilten Netz nachgeordneter Finanzämter – errichtet werden. Es ist wichtig, möglichst früh mit dem Ausbau dieser Finanzbehörde zu beginnen. Unter den vielen Angestellten des Staates müssen geeignete Mitarbeiter gefunden, ausgebildet und mit den erforderlichen Hilfsmitteln, wie Computern, ausgerüstet werden. Das nimmt viel Zeit in Anspruch. Solange diese Finanzbehörde nicht eingearbeitet ist, fließen wesentlich weniger Steuereinnahmen als vorgesehen in die Staatskasse.

<sup>20</sup> Siehe *Andersson* (1990), *IMF* (1990) und *Tanzi* (1991).

<sup>21</sup> Der Verlust des Monopols auf Kontoführungen ist nicht die einzige, aber eine hinreichende Bedingung dafür.

Die Entwicklung der Steuergrundlage bildet einen weiteren Grund für die zwar vorübergehenden, aber zunächst großen Finanzierungsprobleme des Staates, denn die ersten Schritte in Richtung Marktwirtschaft waren in allen betreffenden Ländern auch Schritte in eine große Wirtschaftskrise. Die Abkehr von der zentralgeleiteten Kommandowirtschaft führte so in eine Krise der Staatsfinanzen<sup>22</sup>. Möglichst schnelle Besserungen der Arbeitsweise, Aufgaben, Größe und Struktur der Behörden, verkürzt diese Krise auch auf solche Weise, daß die restliche Wirtschaft positiv beeinflußt wird. In dem Zusammenhang ist an eine Lehre zu denken, die wir gegenwärtig wieder in den neuen Bundesländern Deutschlands machen. Nämlich, daß die Effizienz einer ME nicht nur aus der kreativen Produktivität des freien Unternehmertums resultiert, sondern „zur Hälfte“ auch aus der komplexen öffentlichen Infrastruktur wie der Arbeit von Verwaltungen.

Während der Übergangszeit, solange der Staat sein strukturelles Budgetdefizit mittels Geldschöpfung finanzieren muß, wird die Bevölkerung weiterhin, wie in einer CPE, zur Bildung eines Einnahmenüberschusses gezwungen; die Geldersparnisse wachsen. In Verbindung mit staatlichen Preisverordnungen und Versorgungsproblemen – nach den realsozialistischen Verhältnissen – behalten die Bürger Geldeinkommen übrig, das sie sonst für Güterkäufe verwendet hätten. Anstelle der privaten Ausgaben für Güter und Leistungen wächst das Potential des Kaufkraftüberhangs (zurückgestaute Inflation). Im Vergleich dazu wird der Durchschnittsbürger die sofort induzierten Preissteigerungen vorziehen, da er sich dann wenigstens etwas für sein Geld kaufen kann.

Die Aufrechterhaltung von falschen Preisen kann auch aus staatlicher Sicht keine gute Lösung darstellen. Dem Staat entgehen wichtige Informationen, denn im Falle offener Preissteigerungen zeigen die induzierten Änderungen der relativen Preise Knappheitsverhältnisse an, und die Zunahme des Preisniveaus deutet an, wie das Budgetdefizit wirkt. Diese Information wird benötigt, um festzustellen, wie weit und einschneidend die erforderlichen Sparmaßnahmen gehen müssen. Es bietet sich also an, staatliche Preisverordnungen in einem frühen Stadium der Systemtransformation aufzuheben und die Entwicklung der Preise in der Politik zu beachten.

An keinem Punkt des Transformationsprozesses darf die Kontrolle über die Staatsfinanzen verloren gehen, denn das führt zur Hyperinflation, die wir aus Polen kennen. Diese Hyperinflation hat denselben Effekt wie fehlende Preisanpassungen: Die Akteure können nicht auf Preissignale reagieren; das Güterangebot folgt nicht den durch Preissteigerungen dokumentierten Überschußnachfragen<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Bernholz (1990) S. 301 ff. beschreibt diese Problematik ausführlicher.



Auch strategisch gesehen, in Hinblick auf die Gestaltung des Transformationsprozesses, ist es wichtig, staatliche Preisverordnungen früh aufzugeben. Das regt zur Gründung privater Unternehmen an und reduziert den Bedarf an Subventionen, denn Kosten, die nicht durch die Preise gedeckt werden dürfen, bedingen, daß die betroffenen Betriebe Subventionen oder Kredite erhalten müssen. Bei der Wahl der Kreditlösung wird die Entwicklung des Geldvolumens ebenso zu einer endogenen Größe, wie im Falle der mittels Geldschöpfung finanzierten Subventionen; die Refinanzierung der Kreditinstitute findet also nicht nach geldpolitischen Gesichtspunkten statt; der angestrebte Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Allokation von wertstabilen Ersparnissen bleibt blockiert<sup>24</sup>. Preise, die den Knappheitsverhältnissen nicht entsprechen, motivieren außerdem zu Ausweichreaktionen, darunter auch kriminellen Handlungen, die zu den Nachteilen des bisherigen Systems gezählt werden. Die deshalb blühende Schattenwirtschaft soll durch den Übergang zur Marktwirtschaft inkorporiert werden<sup>25</sup>.

## VI. Kreditbeschränkungen

Viele Betriebe einer neuen PCPE gehen stark überschuldet in die Umwandlung zu einer selbständigen Aktiengesellschaft. Willkürliche Entscheidungen der ehemaligen zentralen Wirtschaftslenkung über Verrechnungspreise und Finanzierungen haben dies verursacht. Die weitere, neue Finanzierung des laufenden Geschäfts durch eine Bank ist auf dieser Grundlage oft auch dann in Frage gestellt, wenn das betreffende verschuldete Unternehmen im Prinzip gute Überlebenschancen hat. Spezielle oder generelle Lösungen dieses Altschuldenproblems stehen zur Diskussion. Bisher ist das Stadium der Scheinlösungen oder Übergangsregelungen nur in Einzelfällen verlassen worden. Betriebe erhalten weitere Kredite, obwohl sie die Tilgungen und Zinsen für die alten Kredite nicht zahlen<sup>26</sup>. Man sagt dazu, daß die Betriebe mit einer „weichen Budgetrestriktion“ arbeiten<sup>27</sup>.

Die Entwicklung in Ungarn ist exemplarisch für die gewählte Scheinlösung des Finanzierungsproblems<sup>28</sup>:

---

<sup>23</sup> Ich nehme hier an, daß der Übergang zum Gebrauch einer ausländischen Währung („Dollarisierung“) stark behindert wird.

<sup>24</sup> Diese Problematik kommt unten (Abschnitt 5) wieder zur Sprache. Siehe hierzu zum Beispiel auch *Thieme* (1991).

<sup>25</sup> Siehe *Wingender* (1989) zu den „schwarzen“ Geldmärkten.

<sup>26</sup> *Brainard* (1990) berichtet von diesen durch die Banken verteilten „Zinssubventionen“, daß sie im Jahre 1988 in Polen rund 10 vH des BSP betrugen.

<sup>27</sup> *Kornai* führte diesen Begriff ein. Siehe dazu *Kornai* (1986).

<sup>28</sup> Siehe auch *Valentinyi* (1990).

Die Betriebe wurden in finanziellen Angelegenheiten selbständig. In anderen Angelegenheiten blieben sie aber recht angebunden; vielfach blieben Preisbindungen erhalten, die den Kosten nicht entsprachen, und Sanierungsmaßnahmen, wie die Entlassung überzähliger Arbeitnehmer oder gar die Schließung von Betrieben, wurden unter anderem durch die Regelungen des Arbeitsmarktes und die demokratische Selbstverwaltung der Betriebe verhindert. Somit waren Verluste und ein großer Bedarf an neuem Kapital und Krediten programmiert. Als die expliziten Finanzhilfen über den öffentlichen Haushalt verpönt wurden, ersetzte man sie – ohne wesentliche Änderungen der sonstigen Geschäftsbedingungen – durch zwei Formen von Krediten, die das Schuldenproblem komplexer machten:

Die Regierung duldet(e), daß Unternehmen ihre Schulden nicht zurückzahlen. Da Lieferanten ihre Forderungen weder durch Pfändung noch durch die Öffnung eines Konkursverfahrens eintreiben können, werden sie gezwungen, eigene Gläubiger auf dieselbe Weise zu behandeln. Daraus entstand ein markoökonomisches Problem in der Form eines Geflechts aus Krediten zwischen Betrieben. Jetzt ist eine groß angelegte Erfassung und Saldierung von Kreditketten erforderlich, um festzustellen, welche Betriebe noch solvent sind.

Die Regierung Ungarns organisierte außerdem das Kreditwesen auf eine Weise um, die zunächst sicherstellte, daß die großen Staatsbetriebe weiterhin ihre Gelder erhalten. Die Kreditversorgung der Betriebe wurde von der Zentralbank auf drei neu gegründete, selbständige Geschäftsbanken im Staatsbesitz übertragen – das heißt: Die neuen Banken übernahmen Kunden und ihre Konten, und die Regierung ließ die Finanzierung von weiteren Krediten an unrentabel arbeitende Unternehmen durch die Zentralbank zu, obwohl diese Unternehmen – unter den gegebenen Umständen – nie zurückzahlen werden. Das Wachstum „schlechter“ Kredite wurde außerdem durch einen Konstruktionsfehler der Banken gefördert: Nach dem Verkauf von über 50 vH der Aktien an die Bankkunden haben diese sich selbst mit Krediten bedienen dürfen. Die „schlechten“ Kredite nahmen so zu, daß die Banken Probleme mit ihrem Eigenkapital bekamen<sup>29</sup>.

Wenn die drei großen ungarischen Geschäftsbanken nach EG-Regeln bilanzieren und die dafür erforderlichen Wertberichtigungen vornehmen würden, würden sie ihre eigenen Probleme dokumentieren. Dann wären sofort tiefgreifende Reformen fällig<sup>30</sup>. Eine gleitende Genesung der Banken

---

<sup>29</sup> *State Banking Supervision & Banks in Hungary 1989*, S. 16 ff.

<sup>30</sup> Das ist ein Teil der Begründung für die Verzögerung der Einführung dieser Buchhaltungsnormen.

durch allmähliche Abschreibung der verlorenen Außenstände und Kürzungen des Kreditangebots dürfte ausgeschlossen sein, da dies unter den gegebenen Umständen eine verstärkte Nutzung der Lieferantenkredite bewirkt. Auch in anderen PCPE (Polen, UdSSR, Jugoslawien) hat man diese Erfahrung gemacht. Es hängt damit zusammen, daß die Existenz der großen Unternehmen nicht in Frage gestellt wurde.

Eine allgemeingültige Lehre aus dieser Entwicklung in Ungarn ist, daß die Lösung des Problems der Unternehmensfinanzierungen um so komplexer und schwieriger wird, je länger man den Übergang zu marktwirtschaftlichen Spielregeln hinauszögert. Die Entwicklung in Ungarn demonstriert außerdem, wie die Lösung dieses Problems an Reformen in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft gebunden ist: Die Unternehmen müssen Arbeitsbedingungen haben, die es ihnen ermöglichen, sich umzustellen und rentabel zu arbeiten. Der Staat muß akzeptieren, daß er Sozialpolitik auf andere Weise als durch Preisbindungen und die Erhaltung jedes Arbeitsplatzes betreiben kann. Die Zentralbank muß Banken refinanzieren und administrativ helfen, Bankgeschäfte ordnungsgemäß mit wertstabilem Geld abzuwickeln – nicht gezielt zur Rettung einzelner Firmen oder Kreditinstitute beitragen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank ist eine nützliche, aber nicht notwendige Voraussetzung. Es ist notwendig und hinreichend, daß die Geldpolitik dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet ist. Die Banken wiederum müssen die Regeln einer strengen Bankenaufsicht befolgen. Durch die Konstruktion des Kreditwesengesetzes müssen sie vor der Gefahr einer unkundigen Geschäftsführung und der Selbstbedienung von Anteilseignern geschützt werden.

Der Wechsel zur „harten Budgetrestriktion“ ist also erforderlich. Er ist als Ziel allgemein akzeptiert; denn es hat sich inzwischen herumgesprochen, daß Konkurse möglich sein müssen, damit alle Betriebe zu einem sparsamen Verbrauch von Ressourcen gezwungen werden. Die Produktivität muß erhöht, die Investitionsverzögerungen gekürzt und die extensiven Lagerhaltungen durch andere ressourcensparende Arrangements ersetzt werden. Deshalb steht zur Diskussion, wie der Übergang zur „harten Budgetrestriktion“ gestaltet werden soll. Das Nebenziel, die Zahl derjenigen Konkurse zu minimieren, die von den vorübergehenden Problemen des Reformprozesses verursacht werden, hat bisher die Reform blockiert.

Die Einführung der „harten Budgetrestriktion“ muß mit einer Lösung des Problems der Altschulden beginnen. Damit wird der Ballast der Vergangenheit abgeworfen. Im Prinzip stehen drei Strategien zur Wahl, die sich mischen lassen:



- a) Schulden und Forderungen werden gestrichen.
- b) Der Staat tritt an Stelle der Betriebe als Schuldner ein.
- c) Alle Formen von alten Schulden und Forderungen werden im Zuge von Preissteigerungen real eliminiert.

Die Wahl der Strategie müßte sich nach der Verteilung der Schulden richten. In jedem Falle werden die Lasten letztlich von der Gemeinschaft der Bürger getragen.

Es wurde öfters empfohlen, die überschüssige Liquidität in Verbindung mit Privatisierungen abzuschöpfen<sup>31</sup>. Das Problem dieser Strategie ist die Reihenfolge der Reformen. Sie setzt voraus, daß die Privatisierungen durchgeführt werden, ehe der Kaufkraftüberhang durch die Freigabe der Preise eliminiert wird. So würden aber die Daten fehlen, die für die Bewertung der Betriebe benötigt werden.

In einem frühen Stadium des Transformationsprozesses, wenn ein Organ des Staates, wie die Staatsbank, noch der alleinige Gläubiger der Betriebe ist, bietet es sich an, Guthaben und Verbindlichkeiten einfach zu streichen und die Betriebe mit einer neuen festen Kreditlinie sowie etwas Eigenkapital auszustatten. Bilanzkürzungen und eine finanzielle Entflechtung des Staatssektors wären die wesentlichen Ergebnisse, da die eventuell gestrichenen Geldvermögenspositionen entweder gar nicht oder sehr niedrig verzinst werden. Per Saldo bleibt der Staat dann auf Nettoverbindlichkeiten in der Form von Sparguthaben und Bargeldbeständen der privaten Haushalte sitzen. Wenn auch Teile dieser Verbindlichkeiten mittels eines Erlasses eliminiert werden, kann man von einer Währungsreform sprechen. Der Vorteil einer Währungsreform am Anfang des Transformationsprozesses ist, daß das Problem des Kaufkraftüberhangs ohne große Preissteigerungen gelöst wird.

## VII. Währungsreform und Kreditwesen

Die deutsche Währungsreform im Juni 1948 wird manchmal als Modell für die PCPE aufgefaßt<sup>32</sup>. Diese Währungsreform und die Aufhebung von Preisbindungen waren die Schritte Nummer zwei und drei des Reformprogrammes. Zuerst wurde die neue Notenbank (Bank deutscher Länder) gegründet – im März 1948. Später kamen Schritte der allmählichen Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen dazu.

<sup>31</sup> Zum Beispiel *Calvo und Frenkel* (1990). Auch der Verfasser hat diese Strategie für praktikabel gehalten (*Svindland*, 1990).

<sup>32</sup> Zum Beispiel *Lösch* (1990).

In der damaligen deutschen Situation war diese Vorgehensweise richtig. Hinsichtlich einer Wiederholung in einer PCPE sollte nicht übersehen werden, daß Westdeutschland private Unternehmen aller Art (Banken, Handel, Industrie und Versicherungen) hatte, die im Begriff waren, auf alter Rechtsgrundlage die Folgen des Krieges zu überwinden. Auch die Börsen arbeiteten wieder. In den PCPE müssen diese Akteure und Institutionen nun geschaffen werden, um die Folgen der CPE zu überwinden<sup>33</sup>.

Wenn eine PCPE eine Währungsreform durchführt, oder wenn der Staat das Altschuldenproblem der Betriebe auf andere Weise löst, sollten die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für eine ME schon vorliegen. Die Preisbindungen müssen aufgehoben, und die Betriebe sollten adäquat organisiert sein. Ansonsten markiert die Entschuldung keinen Neuanfang, sondern lediglich eine kurze Unterbrechung der bisherigen Entwicklung; unter politischem Druck müßten die Banken weiterhin schlechte Forderungen akkumulieren und verursachen, daß noch eine Entschuldungsaktion erforderlich wird.

In diesem Zusammenhang sollte man auch nicht übersehen, daß die bisherigen Bankreformen der PCPE nicht das waren, was wir gewöhnlich unter „Einführung eines marktwirtschaftlichen Bankensystems“ verstehen. Eher handelt es sich um eine dezentralisierende Reorganisation der Staatsbank – ein Zwischenstadium auf dem Weg zum marktwirtschaftlichen Kreditwesen.

Wie schon mit Bezug auf Ungarn berichtet wurde, übernahmen die neuen „Geschäftsbanken“ Aufgaben, die davor von Abteilungen der Staatsbank wahrgenommen wurden. Sie verwalten die Finanzen der Betriebe, nehmen Einnahmen entgegen und stellen die benötigten Gelder auf der Grundlage zur Verfügung, daß die Zentrale der Staatsbank (die jetzt Zentralbank ist) für die benötigte Refinanzierung sorgt. *Brainard* spricht deshalb von einer fortgesetzten Funktion des Kreditwesens als Agent der Staatskasse<sup>34</sup>. Diese Funktion kommt auch darin zum Ausdruck, daß jede der neuen Banken ein Monopol hinsichtlich der Betreuung bestimmter Branchen erhielt<sup>35</sup>.

Unter „marktwirtschaftlicher Organisation des Kreditwesens“ verstehen wir eher, daß die Banken nicht im Auftrage des Staates Kredite verteilen, sondern in eigener Verantwortung und im Wettbewerb mit anderen Banken

---

<sup>33</sup> Die ausgeprägte, verbindliche zentrale Planung im Dritten Reich beruhte auf einer Abstimmung mit privaten Wirtschaftsinteressen. Man kann das praktizierte Wirtschaftssystem als ein gesamtwirtschaftliches Kartell bezeichnen.

<sup>34</sup> *Brainard* (1990), S. 13.

<sup>35</sup> In Bulgarien, CSFR, UdSSR und Ungarn. Die Reform in Polen im Jahre 1968 ist die Ausnahme. Dort wurden die neuen Banken nicht mit Branchenmonopolen, sondern mit der Zuständigkeit für Landesteile ausgestattet.

Einlagen nachfragen und Finanzierungen anbieten. Da es lange dauern wird, ehe die neuen, zunächst kleinen Privatbanken die Rolle dieser Konkurrenz übernehmen können, und da die ausländischen Banken diese Rolle anfangs nicht wollen, ist eine zweite Bankenreform erforderlich, die den vollen Wettbewerb zwischen den großen neuen Banken einführt. Diese endgültige Bankenreform ist eines der Elemente des betrachteten Sequenzierungs-Problems.

### VIII. Interdependenzen

Die Reform in einem Bereich der Wirtschaft hat Effekte auf die anderen Bereiche:

- Eine Reorganisation der Betriebe ändert die Art und den Umfang der erforderlichen, gesamtwirtschaftlich organisierten sozialen Dienste. Der Bedarf an einem marktwirtschaftlich organisierten Kreditwesen und die Entwicklung der Staatsschulden ändern sich ebenfalls.
- Neue Gesetze über Arbeitslosenversicherungen, öffentliche Krankenkassen und andere Teile des Angebots an sozialen Diensten haben unmittelbare Folgen für den Umfang des öffentlichen Sektors und für die verfügbaren privaten Einkommen.
- Wenn Behörden im Hinblick auf den neuen Bedarf entwickelt und umstrukturiert werden, erfolgen Entscheidungen über die zukünftigen Staatsausgaben. Ceteris paribus erfolgt eine Änderung des strukturellen Haushaltsdefizits und des Wachstums der Staatsschulden. Ehe die Reformen durchgeführt sind, die eine Kapitalmarktfinanzierung ermöglichen, ist dieses Wachstum der Schulden auch ein Wachstum der Geldmenge – und des Kaufkraftüberhangs oder der Preise. Wenn der Finanzbedarf gewachsen ist, bieten sich kompensierende Änderungen von Steuern und Sozialabgaben an.
- Die Reform im Bereich der Zentralbank legt Grundlagen für die zukünftige Geldpolitik fest. Indirekt beeinflusst sie Entwicklungen im Kreditwesen und unter anderem die Art und den Umfang der finanzierbaren Staatsschulden.
- Die Gesetze, die den rechtlichen Rahmen des Kreditwesens festlegen, erlauben bestimmte Reaktionen der Banken auf die Signale, die den Kreditbedarf der restlichen Wirtschaft anzeigen. Die geldpolitischen Probleme und Schwierigkeiten, die in Verbindung mit dem geplanten Verkauf von Staatsbesitz erwartet werden, gehören deshalb zu der Entscheidungsgrundlage für die Reform des Kreditwesens.



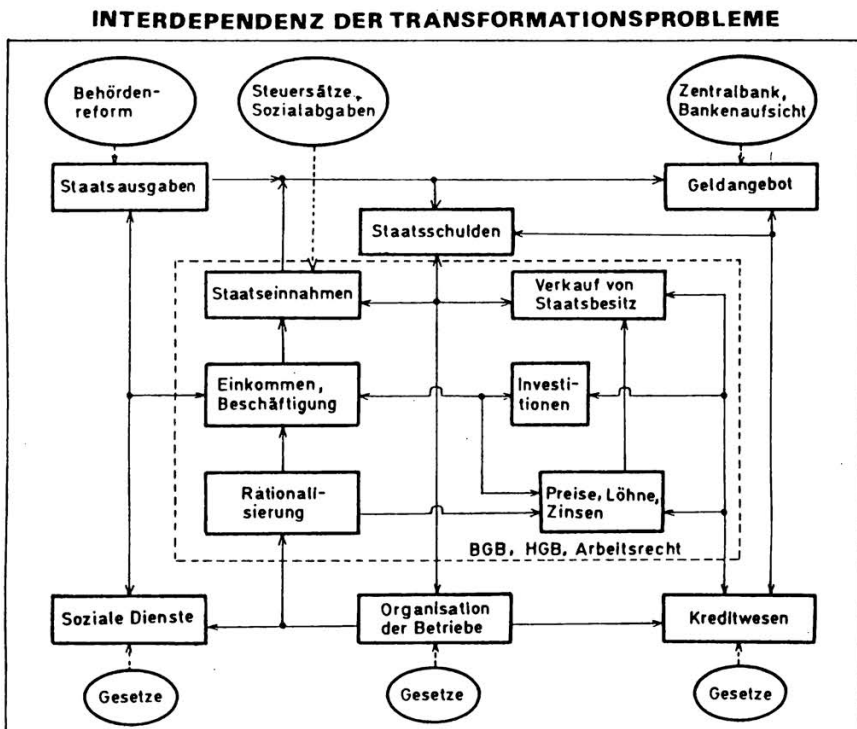
Auf diese Weise liegen Interdependenzen vor, die im Schaubild 1 illustriert werden.

Gesetze, die bestimmen,

- wie das Kreditwesen arbeiten darf,
- welche Steuern und Sozialabgaben die Einkommensbezieher bezahlen müssen,
- wie die Unternehmen organisiert werden können, etc.

sind im Schaubild 1 am Rande eingezeichnet. Sie bilden den gedanklichen Ansatz des Schaubildes.

Schaubild 1



Im gedanklichen Zentrum und in der Mitte des Schaubildes stehen Zusammenhänge zwischen Variablen, die aus dem Marktprozeß resultieren (können). Hier werden Preise, Löhne, Zinsen, Investitionen, Staatseinnahmen, Einkommen, Beschäftigung, Produktivität (Rationalisierung) und der Verkauf von Staatsbesitz explizit genannt. Diese Variablen liegen innerhalb

eines rechtlichen Rahmens aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), dem Handelsgesetzbuch (HGB), dem Arbeitsrecht und anderen Gesetzen, die bestimmen, wie weit die Vertragsfreiheit in der betreffenden Marktwirtschaft reicht. Das heißt, daß die eingezeichneten Anpassungen und Zusammenhänge auf Gesetzen beruhen, die eingeführt werden müssen, ehe die anderen Reformen wie erwartet wirken können.

Angenommen, die Betriebe werden zu selbständigen Einheiten, die Gewinne erwirtschaften müssen, um weiter bestehen zu bleiben. Damit entsteht der Wille zu Änderungen von Preisen, Produktionen und Produkten. Diese Anpassungen werden jedoch durch rechtliche Bestimmungen eingegrenzt, so daß Rationalisierungen, die zu Entlassungen von Arbeitskräften führen, gebremst werden. Solche Bestimmungen dürfen aber keine effektiven Hindernisse sein, denn so würden sie auch Senkungen von (relativen) Preisen und ein Wachstum von Realeinkommen verhindern. Preisanpassungen müssen ebenfalls erlaubt sein, wenn die Betriebe sich durch Gewinne erhalten sollen, denn aus Informationen über Preise, Löhne und Zinsen (für Fremdkapital) ergeben sich die Anlässe für die Investitionen, die mehr Beschäftigung, Einkommen und dämpfende Rückwirkungen auf die Preisentwicklung bringen. Die Attraktivität, die die bestehenden Firmen für Investoren haben, folgt aus denselben Daten. Der Erfolg des geplanten Verkaufs von Staatsbesitz hängt also ebenfalls von der rechtlichen Möglichkeit ab, rentabel zu arbeiten.

## IX. Lösung des Sequenzierungs-Problems

Im Vergleich der berücksichtigten Reformbereiche stellen wir im Schaubild 1 eine Besonderheit der Organisation der Betriebe fest. Sie kann unabhängig von anderen Reformen erfolgen. Wegen dieser Asymmetrie der Abhängigkeiten kann diese Reform instrumental genutzt werden. Es bietet sich an, mit diesem offenen Ende des Netzwerkes anzufangen. Allerdings haben wir soeben festgestellt, daß der Nutzen einer Reorganisation von den gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Geschäftsführung von Unternehmen abhängt. Also müssen zuallererst diese Bedingungen eine marktwirtschaftliche Gestalt erhalten (BGB, HGB etc.). Mit solchen Gesetzen, die sich schnell realisieren lassen, führt man die Marktwirtschaftsordnung ein. Sie stellen die notwendigen Bedingungen für die Transformation dar, und sie sind auch hinreichend, wenn wir unterstellen, daß die Justiz und die Regierung gemeinsam eine konsequente Anwendung durchsetzen: Private Initiativen können dann in der Form von Unternehmen organisiert werden, die – im Rahmen der erlaubten Vertragsfreiheit – Verträge mit In- und Auslän-

dern schließen können, ohne daß Mißtrauen einen systematischen, gesellschaftlichen Hintergrund hat. Dadurch werden zugleich Märkte für die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital konstituiert, und die Rentabilität des jeweiligen Geschäfts kann sich durch die marktmäßig bestimmten Einnahmen und Ausgaben erweisen. Diese benötigten Gesetze stehen folglich am Anfang der im Schaubild 2 skizzierten Reformen-Sequenz.

Schaubild 2

## SEQUENZ DER REFORMEN

REFORMEN	UNMITTELBARE FOLGEN
1. Änderung des Rechtssystems - Grundgesetz, - BGB, HGB, - Arbeitsrecht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Freiheiten und Rechten der Bürger</li> <li>• Rechtswesen muß reformiert werden.</li> <li>• Öffnung für Privatunternehmen.</li> </ul>
2. Gesetze über Kapitalgesellschaften und Wettbewerb, Reorganisation des Staatsbesitzes; Schaffung eines Kartellamts.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktmäßige Bestimmung von Produktion, Beschäftigung, Preisen und Löhnen; marktmäßige Bestandsbewertungen.</li> <li>• Finanzen der Unternehmen werden vom Staatshaushalt getrennt.</li> <li>• Betriebe rationalisieren, Entlassungen.</li> </ul>
3. Sozialgesetzgebung und Sozialversicherungen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidargemeinschaft mit den Bürgern ohne Einkommen.</li> <li>• Defizit der öffentlichen Haushalte wächst.</li> </ul>
4. Behördenreformen, Steuergesetzgebung.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umstrukturierung der öffentlichen Dienste.</li> <li>• Gegebenenfalls Entlassungen.</li> <li>• Wachsende Staatseinnahmen.</li> </ul>
5. Gesetze über - Zentralbank, - Banken, - Bankenaufsicht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voraussetzungen für               <ul style="list-style-type: none"> <li>- eine Stabilisierung des Geldwertes,</li> <li>- Vermittlungen von Ersparnissen werden geschaffen.</li> </ul> </li> </ul>
6. Kreditwesen wird reorganisiert. Sanierung der Altschulden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflationsbremsende Refinanzierung von Banken möglich.</li> <li>• Kommerzielle Finanzierung der Unternehmen</li> <li>• Mehr Marktgerechtigkeit in der Verteilung von Krediten</li> </ul>
7. Gesetze über Versicherungen und Versicherungsaufsicht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Sicherheit für jede Person.</li> <li>• Mehr Bereitschaft und Fähigkeit versicherbare Risiken einzugehen.</li> </ul>
8. Reorganisation des Versicherungswesens; Organisation des Kapitalmarktes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Anleger fragen Forderungen nach.</li> <li>• Defizite der öffentlichen Haushalte können durch Anleihen finanziert werden.</li> <li>• Geldwertstabilisierung möglich.</li> <li>• Unternehmen verkaufen Aktien (Privatisierung)/ Investoren kaufen auch ganze Unternehmen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Unternehmen, mehr Beschäftigung und Wohlstand.</li> </ul>



Die neuen Arbeitsverträge (der konstituierte Arbeitsmarkt) und die Folgen aus den sofort eingeleiteten Umorganisationen und Rationalisierungen machen die soziale Lage der Bevölkerung unerträglich, wenn nicht schnell eine neue Sozialordnung eingeführt wird. Reformen der sozialen Dienste stehen deshalb an dritter Stelle der Sequenz.

Die bisher erwähnten Änderungen im Bereich der öffentlichen Haushalte erzwingen Reformen der restlichen öffentlichen Dienste und des Steuer- und Abgabensystems. Die Notwendigkeit dieses Reformpakets folgt auch aus der Nutzung der neuen Bürgerrechte. Wegen der damit verbundenen Verhaltensänderungen muß man die wirtschaftspolitische Lenkung mit neuen Instrumenten, die Kontrollen mit neuen Behörden bewerkstelligen.

Die Besonderheit der hier vertretenen Sequenz-Lösung ist, daß die Reformen des Geld- und Kreditwesens an später Stelle rangieren. Das widerspricht sowohl der bisherigen Praxis als anscheinend auch einer gängigen Auffassung von der fundamentalen Bedeutung derselben Reformen. In den bisherigen Kreditverhandlungen forderte der Internationale Währungsfonds, daß die Geldwertstabilisierung sofort und der Ausbau des privaten Bankgewerbes anschließend und in Verbindung mit einer vorrangig betriebenen Privatisierung erfolgen soll. Der Unterschied zu der hier vorgestellten Sequenz mag aus dem Mangel an wohlgeordneten Reihenfolgen resultieren. Es besteht die Tendenz, alle wichtigen Maßnahmen an die erste Stelle zu setzen.

Hier wird nicht bestritten, daß der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus auch im Bereich des Kreditwesens wirksam sein muß, um die erwarteten Vorzüge einer Marktwirtschaft zu verwirklichen. Die Behauptung ist vielmehr, daß der Wettbewerb im Kreditwesen nicht vorrangig ist. Er ist keine Voraussetzung für andere Reformen. Die Staatsbank kann zunächst – mit geänderter Geschäftspolitik – weiter arbeiten. Es ist nicht das Monopol der Staatsbank, sondern die Rahmenbedingungen für ihre Arbeit, die eine Geldmengensteuerung gegebenenfalls unmöglich machen<sup>36</sup>. Auf der Grundlage von hinausgeschobenen Reformen im Bereich der öffentlichen Haushalte und im Geschäft mit unrentabel arbeitenden Staatsbetrieben fruchten Bankenreformen wenig. Die anschließende Entwicklung des Kreditwesens erschwert zudem andere Reformvorhaben. Die oben angeführten Erfahrungen deuten auf dieses im Schaubild 1 eingezeichnete Abhängigkeitsverhältnis.

---

<sup>36</sup> Die Ansicht, daß das Monopol der Staatsbank – das einstufige Bankensystem als solches – den Übergang zu einer stabilitätsorientierten Geldmengensteuerung verhindert, vertritt zum Beispiel *Thieme* (1991).

Kreditinstitute, die miteinander im Wettbewerb stehen, sollten erst dann aus der Staatsbank ausgegliedert werden, wenn die Voraussetzungen für eine Stabilisierung des Geldwertes vorliegen, denn wenn alle Kreditverträge, wie üblich, auf der Grundlage des Nominalprinzips geschlossen werden müssen, sollen die Kreditinstitute nicht von der „Geldpolitik“ zu einem Mißerfolg hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlich wichtigen intermediären Funktionen verdammt werden. Erst in Verbindung mit dieser Stabilisierung kommen die Erwartungen auf, die einen reichlichen und hinreichend langfristigen Strom von Ersparnissen via Finanzintermediäre in Investitionsvorhaben lenken. Es ist deshalb richtig, die Wichtigkeit einer Geldwertstabilisierung hervorzuheben, aber zunächst liegt die Dringlichkeit des schnellen Vollzugs von den inhaltlich vorangehenden Reformschritten vor.

Der schnelle Vollzug dieser Reformschritte setzt eine gute Öffentlichkeitsarbeit voraus – wenn er auf demokratischer Grundlage erfolgen soll –, denn die Bürger gewöhnen sich nicht problemlos an die neue Wirtschaftsordnung – es wird für viele Menschen ein langwieriger und schwieriger Prozeß sein, da der Übergang letztlich auch eine Kulturänderung mit sich bringt. So ähnlich lauten jedenfalls die Erfahrungen aus den sogenannten Entwicklungsländern<sup>37</sup> – und auch die Berichte derjenigen westdeutschen Arbeitnehmer, die von ihrem Arbeitgeber in die neuen Bundesländer versetzt wurden.

Das Problem der Öffentlichkeitsarbeit ist also zu verhindern, daß diese Anpassungsschwierigkeiten ein allzu behutsames Vorgehen bei wichtigen Reformen auslösen und die ganze Entwicklung wesentlich verzögern, wenn nicht sogar blockieren. Dafür würde die Bevölkerung einen hohen Preis in Form von Wettbewerbsnachteilen und darauffolgender Minderung des Lebensstandards zahlen. Durch ihre Öffentlichkeitsarbeit muß die betreffende Regierung den Bürgern klar machen, daß sie keine schnelle Besserung der Lage versprechen darf; sie muß ihren Wählern klar machen, daß langwierige und umfassende Änderungen bevorstehen, die diese Bürger im wesentlichen nur selbst – mittels der eigenen Arbeit und mittels eigener Ersparnisse – herbeiführen können; und daß die Bürger sofort die eingeschränkte Vertragsfreiheit einer Marktwirtschaft brauchen, um diese Arbeit leichter leisten zu können. Und die Bürger brauchen eine parlamentarische Vertretung, die sich von Realismus und Sachverstand leiten läßt. Diesbezüglich gibt es nicht nur Anlässe zu Optimismus.

---

<sup>37</sup> Vergl. z.B. Landes (1990).

## Literatur

- Andersson, K., 1990, Taxation and the Cost of Capital in Hungary and Poland: A Comparison With Selected European Countries, IMF Working Paper/90/123, December 1990. – Bernholz, P., 1990, Probleme der Währungs- und Budgetpolitik beim Übergang von der zentralgeplanten zur marktwirtschaftlichen Ordnung, Kredit und Kapital 23, Heft 3, S. 295 - 317. – Brainard, L. J., Strategies for Economic Transformation in Eastern Europe: The Role of Financial Market Reform, Paper presented at the OECD Seminar on „Economic Transformation in Planned Economies“, Paris, Juni 1990. – Calvo, G. A. und J. A. Frenkel, 1991, From Centrally-Planned to Market Economies: The Road from CPE to PCPE, IMF Working Paper/91/17, Februar 1991. – Hayek, F. A. von, 1981, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 1 - 3, Landsberg am Lech. – Herrmann-Pillath, C., 1991, Systemtransformation als ökonomisches Problem, Außenpolitik, 42. Jhrg., Nr. 2, S. 171 - 181. – IMF, IBRD, OECD und EBRD, 1990, The Economy of the USSR, Summary and Recommendations, Washington, 21 Dezember 1991. – Kingston-Mann, E., 1991, Scapegoating the Majority: Perestroika Goes Sour, Challenge, Januar-Februar 1991. – Koop, M. J. und H. Schmieding, 1991, Privatisierung in Mittel- und Osteuropa. Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 165, Februar 1991. – Kornai, J., 1986, The Soft Budget Constraint, Kyklos, Bd. 39, Nr. 1. – Kornai, J., 1990, The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System. The Example of Hungary. New York. – Landes, D. S., 1990, Why Are We So Rich and They So Poor?, American Economic Review, Bd. 80, Nr. 2. – Lange, O., 1936/37, On the Economic Theory of Socialism, Review of Economic Studies, Nr. 4, S. 53 - 71 und 123 - 142. – Lipton, D. und J. Sachs, 1990a, Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1/1990, S. 75 - 147 (einschl. Kommentare und Diskussion). – Lipton, D. und J. Sachs, 1990b, Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2/1990, S. 293 - 341 (einschl. Kommentar und Diskussion). – Lösch, D., 1990, Systemic Change in the Central and Eastern Europe: What can be learnt from the German Experience, Paper presented at the Joint Canada Germany Symposium on „Developments in Eastern Europe, Savings and Investments and Spillovers to North America and the LCDs“, University of Toronto, November 1990. – Nunnenkamp, P. und H. Schmieding, 1991, Zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen: Einige Erfahrungen und Lehren für die Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 166, März 1991. – Reform in Eastern Europe: The Third World Dimension, Chr. Stevens (Hrsg.), London: ODI, 1991. – Schrettl, W., 1990, Transition in Depression – Soviet Monetary Issues, Osteuropa-Institut München, Working Papers, 140, Oktober 1990. – Schrettl, W., 1991, Towards a Policy of Directional Shock: Against Hypercorruption and other Barriers to Transition from a Planned to a Market Economy, Osteuropa-Institut München, Working Papers, 143, März 1991. – State Banking Supervision & Banks in Hungary 1989, Budapest, Finanzministerium. – Sundararajan, V., Financial Sector Reform and Central Banking in Centrally Planned Economies, IMF Working Paper/90/120, Dezember 1990. – Svindland, E., 1990, Möglichkeiten einer breiten Streuung des volkseigenen Vermögens in der DDR im Zusammenhang mit seiner Privatisierung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, mimeo. – Szomburg, J., 1991, The Socio-Political Barriers of Privatization in Poland, Paper prepared for the Project Liberty workshop on „Social and Political Consequences of Decentralization and Pri-



vization“, Gdansk, April 1991. – *Tanzi, V.*, 1991, Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues, IMF Working Paper/91/23, März 1991. – *Thieme, H. J.*, 1991, Reformen des monetären Sektors in sozialistischen Ländern; Ursachen, Transformationsbedingungen und institutionelle Voraussetzungen, Kredit und Kapital, Bd. 24, Heft 1, S. 15 - 35. – *Valentinyi, A.*, 1990, Monetäre Reform in der Planwirtschaft – Das ungarische Experiment, Universität Frankfurt, Geld und Währung: Working Papers Nr. 17, August 1990. – *Wingender, P. A.*, 1989, Westdevisen und Devisenschwarzmärkte in sozialistischen Planwirtschaften, Stuttgart. – *Winiecki, J.*, 1990 a, Obstacles to Economic Reform of Socialism, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Bd. 507, S. 65 - 71. – *Winiecki, J.*, 1990 b, Post-Soviet-Type Economies in Transition: What Have We Learned from the Polish Transition Programme in Its First Year?, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 126, S. 765 - 790.

## Zusammenfassung

### Das Sequenzierungs-Problem der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa

Warum weicht die wirtschaftliche Transformation der ehemals sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas so entschieden von den Vorstellungen vom relativ einfachen Transformationsprozeß ab, die wir noch vor zwei Jahren hatten? Wurden Probleme unterschätzt oder Regierungen falsch beraten? Sechs der besonders wichtigen binnenwirtschaftlichen Problembereiche werden in dem vorliegenden Aufsatz berücksichtigt. Es handelt sich um: (1) Die vorhandenen Gesetze sind grundverschieden von denen der Rechtsordnung einer individualistisch orientierten Marktwirtschaft. (2) Soziale Dienste und Verantwortung müssen von überbemannten, unproduktiven Arbeitsplätzen auf neue Ämter und Versicherungen übertragen werden. (3) Die oft überdimensionierten Betriebe und Handelsorganisationen müssen auf eine ökonomisch sinnvolle Weise so reorganisiert werden, daß Investitionsentscheidungen zukünftig von Unternehmen gefaßt werden, die unabhängig handeln und – soweit es praktisch möglich ist – keine Monopolmacht ausüben. (4) Der öffentliche Sektor erhält neue Aufgaben, muß entsprechend reorganisiert werden und braucht Steuereinnahmen, um die Aufgaben zu bewältigen, ohne die Notenpresse zu betätigen. (5) Die Institutionen des Kreditwesens (Zentralbank, Banken, Kapitalmarkt) müssen unter äußerst ungünstigen Umständen entwickelt werden; neue Unternehmen stellen als Schulden hohe Risiken dar, während alte Betriebe, die in der Vergangenheit (mit „weicher“ Budgetrestriktion) hohe Schulden akkumulieren, unter den Bedingungen einer Depression lernen müssen, mit beschränkten finanziellen Mitteln („harter“ Budgetrestriktion) zu arbeiten. (6) Eine Inflation muß in Verbindung mit dem Abbau des Kaufkraftüberhangs aus der Zeit der Planwirtschaft gestoppt werden. Diese Probleme werden dargelegt. Dabei kommen Interdependenzen der Problemlösungen zum Vorschein, die im Hinblick auf die folgende Frage untersucht werden: Welche Abfolge von Systemreformen und politischen Aktionen hat die Eigenschaft, daß sie der Logik wirtschaftlicher Zusammenhänge entspricht und Interessenkonflikte entschärft? Es bietet sich an, mit einem offenen Ende des Netzwerkes interdependenter Probleme anzufangen. Die Analyse zeigt, daß die Organisation der Betriebe ein solches Ende ist; sie kann unabhängig von anderen Reformen erfolgen. Also müssen zuallererst diese Bedingungen eine marktwirtschaftliche Gestalt erhalten (ein neues Bürgerliches

Gesetzbuch, Handelsgesetzbuch, Arbeitsrecht usw.). Mit solchen Gesetzen, die sich schnell realisieren lassen, führt man die Marktwirtschaftsordnung ein. Die Reorganisation des Staatsbesitzes, die Einführung von Sozialgesetzen und Sozialversicherungen, Behörden- und Steuerreformen, die Einführung von Gesetzen über Banken, die Sanierung von Altschulden (eventuell eine Währungsreform) und die Reorganisation des Bankwesens, die Regulierung und Reorganisation des Versicherungswesens und die Organisation eines Kapitalmarktes müßten danach – in der genannten Reihenfolge – erfolgen. Daß die Reformen im Bereich des Geld- und Kreditwesens an später Stelle rangieren, ist eine Besonderheit der hier vertretenen Sequenz-Lösung. Es wird behauptet, daß der Wettbewerb im Kreditwesen weder vorrangig noch eine Voraussetzung für andere Reformen ist. Erst wenn ein Kapitalmarkt auf der Grundlage einer Geldwertstabilisierung und wohlgelungener Reformen im Bereich des Finanz- und Versicherungswesens konstituiert worden ist, wird die Nachfrage nach Aktien und nach festverzinslichen Wertpapieren (wie Staatsanleihen) die erhoffte Größe bekommen.

## Summary

### The Problem of Sequencing the System Transformation in Central and Eastern Europe

Why is it that economic transformation in the former socialist countries in Central and Eastern Europe deviates so crucially from the perceptions of a relatively simple transformation process which we still had two years ago? Have problems been underestimated, or have governments been wrongly advised? This contribution discusses six of the especially important domestic economic problem areas, namely: (1) The existing laws are fundamentally different from the legal systems that form the basis of individualistically oriented market economy systems. (2) The responsibility for social services and the social system must be shifted from overmanned unproductive jobs to new public authorities and insurance companies. (3) The often overdimensioned industrial and commercial organizations must be restructured in an economically meaningful way so as to allow investment decisions to be reached in future by enterprises that act independently and do – as far as this is possible – not exercise monopoly power. (4) The responsibilities of the public sector must be redefined; it must be reorganized and provided with the revenues it needs for discharging its tasks without printing money. (5) The credit sector institutions (central bank, banks, capital market) must be developed under conditions that are extremely unfavourable; the business start-up debts represent high risks, whilst existing companies, which accumulated large amounts of debts in the past (with “soft” budget restrictions), must learn in a situation of economic depression to make ends meet with limited financial resources (with “tough” budget restrictions). (6) Inflation must be stopped precisely in a period of a purchasing power overhang inherited from the times of central economic planning. A description of these problems shows that interdependencies exist between problem solutions which are studied against the background of the following question: What must the sequencing of the system reform steps and political actions be that it conforms to the logic of economic interconnections and defuses conflicting interests? One obvious approach would be to begin at the open end of a network of interdependent problems. A study of the logic of this approach shows that corporate



forms of organization represent the open end of such a network; forms of organization may be changed independently of other reforms. Consequently, this area must be regulated in a market economy fashion first (new civil code, new commercial code, new labour laws etc.). Such laws which can be realized quickly lay the foundations of the market economy system. New state ownership regulations, enactment of social services and social insurance sector bills, reform of public authorities and the taxation systems, enactment of banking bills, debt regulation (possibility through monetary reform) and reorganization of the banking sector, regulation and reorganization of the insurance sector and creation of a capital market would have to come in that order of priority. The fact that reform of money and credit comes rather late, is a special characteristic of the sequencing suggested in this model. The argument is that competition in the credit sector is of no priority and is no basic condition for reforming other sectors. Only after a capital market has been put in place on the basis of monetary stability and successful reforms in the financing and insurance sectors will the demand for stock and fixed-interest securities (government bonds) acquire the desired dimensions.

## Résumé

### **Le problème séquentiel de la transformation des systèmes en Europe centrale et en Europe de l'Est**

Pourquoi la transformation économique des anciens pays socialistes de l'Europe centrale et de l'Est diverge-t-elle à ce point des idées que l'on avait, il y a deux ans encore, d'un processus de transformation relativement simple? A-t-on sous-estimé certains problèmes ou est-ce que les gouvernements ont-été mal conseillés? Cet article considère six des problèmes économiques nationaux particulièrement importants, à savoir: (1) les lois existantes sont totalement différentes de celles d'un ordre juridique d'une économie de marché individualiste; (2) Les services sociaux et la responsabilité sociale doivent être transférés de postes de travail sur-équipés et improductifs à de nouveaux ressorts et assurances; (3) Les entreprises et organisations commerciales, souvent surdimensionnées, doivent être réorganisées d'un façon économique telle que les décisions d'investissement soient dorénavant prises par des entreprises qui agissent indépendamment et, pour autant que ce soit réalisable d'un point de vue pratique, qui n'exercent pas de pouvoir monopolistique; (4) le secteur public reçoit de nouvelles missions, il doit être réorganisé en fonction de celles-ci et il a besoin de revenus fiscaux pour pouvoir réaliser ces nouvelles tâches, sans activer la presse à billets; (5) Les institutions de crédit (la banque centrale, les banques, le marché des capitaux) doivent se développer dans des conditions extrêmement défavorables; de nouvelles entreprises présentent comme dettes des risques élevés, alors que d'anciennes firmes, qui ont accumulé des dettes importantes dans le passé (avec de «faibles» restrictions budgétaires) doivent apprendre à travailler avec des moyens financiers restreints («sévères» restrictions budgétaires) dans les conditions de dépression; (6) une inflation, liée à une diminution de l'excédent de pouvoir d'achat du temps de l'économie planifiée, doit être bloquée. L'auteur de cet article présente ces problèmes. Les solutions aux problèmes font apparaître des interdépendances, qui sont analysées sous l'aspect suivant: Existe-t-il un ordre chronologique pour les réformes des systèmes et les actions politiques, qui soit capable de répondre à la logique des rapports économi-



ques et d'atténuer les conflits d'intérêts? L'analyse montre qu'il est opportun de commencer par la réorganisation des entreprises, parce qu'elle peut se réaliser indépendamment des autres réformes. Il faut donc adapter ces conditions à l'économie de marché (un nouveau code civil, un nouveau code commercial, une nouvelle législation du travail, etc.). De telles lois, faciles à réaliser, permettent d'introduire l'économie de marché. Ensuite, dans l'ordre indiqué ci-dessous, il faudra introduire les autres réformes, à savoir: la réorganisation de la propriété de l'Etat, l'introduction de lois sociales et de la sécurité sociale, les réformes administratives et fiscales, l'introduction de législations bancaires, l'assainissement de vieilles dettes (éventuellement une réforme monétaire) et la réorganisation du secteur bancaire, la régulation et la réorganisation du système d'assurance et l'organisation d'un marché des capitaux. Les réformes dans le secteur monétaire et bancaire sont placées en dernière position; ceci est une particularité de la solution séquentielle que l'auteur défend ici. Il prétend que la concurrence dans le secteur du crédit n'est pas prioritaire et qu'elle n'est pas non plus une condition préalable aux autres réformes. La demande d'actions et de titres à intérêts fixes (comme les emprunts d'Etat) n'atteindra le volume espéré que lorsqu'un marché des capitaux, sur la base d'une stabilité monétaire et de réformes réussies dans les domaines financiers et des assurances, sera constitué.