

Die Konvertibilität der Ostblockwährungen als komplexes Entscheidungsproblem der Wirtschaftspolitik*

Von Karl-Ernst Schenk, Münster

Vor über zehn Jahren wurde im westlichen Europa die freie Austauschbarkeit der Währungen verwirklicht. Mindestens ebensolange laufen auch in den Mitgliedsländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) Bemühungen, diesen Schritt im östlichen Europa zu vollziehen¹. Dabei geht es zunächst einmal darum, die Währungen untereinander austauschbar zu machen und zweitens sie in Währungen des Hartwährungsblocks umtauschen zu können.

Von den hier zu behandelnden Gesetzmäßigkeiten und Störungsfaktoren der Politik zur Herbeiführung der freien Währungsaustauschbarkeit sind die systembedingten bisher in der Literatur kaum angesprochen und untersucht worden. Es ist nicht verwunderlich, daß daher in westlichen Beurteilungen des Konvertibilitätsproblems erhebliche Unsicherheiten enthalten sind. Aus diesem Grunde wird den Zusammenhängen zwischen der währungspolitischen Aktivität und dem wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß in beiden rivalisierenden Wirtschaftssystemen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Zusammenhänge sollen in Form von Thesen dargelegt und begründet werden.

* Dieser Aufsatz ist eine erweiterte Fassung des Habilitationsvortrags, der vom Verfasser am 11. 2. 69 vor der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster unter dem Titel: „Die Konvertibilität der Ostblockwährungen als Problem der Wirtschaftspolitik“ gehalten wurde.

¹ Vgl. Mojmir K. *Bednarik*: The Moscow Bank: The International Bank of Economic Cooperation. In: Soviet and Eastern European Foreign Trade, Vol. II (1966), No. 1, S. 4. — Die RGW-Festsitzung aus Anlaß des 20. Jahrestages des RGW am 21.—23. Januar 1969 in Ostberlin wurde von Erklärungen offizieller Vertreter der Regierungen und Parteien der Mitgliedsländer vorbereitet und begleitet, in denen die Frage der Konvertibilität im Mittelpunkt stand. Vgl. Bela *Csikos-Nagy*: Forint Convertibility (ung.). Aus Figyelo vom 12. 2. 69 übersetzt in: Hungarian Press Survey, Radio Free Europe, No. 1998 vom 2. April 1969, S. 1—6. — Radu *Negru*: On the Problem of Bilateralism and Multilateralism in International Economic Links (rum.). Aus: Probleme Economice No. 2 (1969), auszugsweise übersetzt in: Rumanian Press Survey, Radio Free Europe, No. 792 vom 10. 4. 1969, S. 1—5. — Als Überblick über weitere Stellungnahmen wird empfohlen: Hansjakob *Stehle*: Wo die EWG noch Neid erregt. Die Zeit, (14. Februar 1969).

I. Beziehungen zwischen Preisbildung und Verrechnung

Die erste These lautet: Obwohl im Bereich des RGW Anfang 1964 der sogenannte „transferable Rubel“ eigens zur Herbeiführung der freien Austauschbarkeit der Währungen untereinander geschaffen worden ist², konnte der damit zunächst angestrebte Zustand (die multilaterale Verrechenbarkeit) bis heute nicht einmal für die Notenbanken verwirklicht werden.

Zunächst erscheint eine Bemerkung zu dem hier benutzten Begriff am Platze. Unter den verschiedenen Stufen der Konvertibilität, die in der Literatur unterschieden werden, ist die multilaterale Verrechenbarkeit zwischen den Notenbanken als die am weitesten eingeschränkte Form anzusehen. Höhere Formen der Konvertibilität würden außer den Notenbanken weitere Gruppen von Wirtschaftssubjekten umfassen. Gemäß dieser Begriffsverwendung spricht man von Ausländerkonvertibilität und Inländerkonvertibilität, um den Kreis der am freien Währungsaustausch Beteiligten näher zu bezeichnen. Die in der These enthaltene Behauptung ist nun präzise: Eine Notenbank A im RGW-Bereich, die Guthaben bei der Notenbank B besitzt, kann mit dieser Währung nicht Waren jeder beliebigen Art in dem anderen Lande B kaufen. Sie kann dieses Guthaben natürlich erst recht nicht zum Kauf in einem dritten Lande C benutzen. Es bestehen somit erhebliche Beschränkungen nicht nur im multilateralen, sondern sogar im bilateralen Geldverkehr der Notenbanken (Regierungen) untereinander³.

Aus der Sicht des vornehmlich mit westlichen Verhältnissen vertrauten Beobachters handelt es sich um unbegreiflich gravierende Beschränkungen. Zur Klärung der Gründe ist es erforderlich, auf die Handelspraktiken der betreffenden Länder einzugehen, wobei zunächst eine modellhaft vereinfachte Darstellung der Außenhandelsentscheidungen gegeben werden soll, die später stellenweise zu korrigieren sein wird.

² Vgl. das Abkommen vom 22. 10. 1963 zwischen den Regierungs- und Parteichefs der RGW-Länder (in Kraft seit Januar 1964, GBl der DDR, I, 1964, S. 3 ff.). Ferner die Erläuterungen von E. T. Usenko: Sozialistische Internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung. Russ.: Moskau 1965; deutsch: Berlin 1966. S. 314 ff. Zur Durchführung der Operationen dieses Abkommens wurde die Internationale Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Sitz: Moskau) geschaffen.

³ Es braucht somit gar nicht die weitergehende Frage untersucht zu werden, welchen Beschränkungen die anderen Institutionen und die Einwohner dieser Länder beim Währungsaustausch unterliegen. Der Besitz von ausländischen Guthaben ist in diesen Ländern ohnehin von staatlicher Genehmigung abhängig, die nur in eng begrenzten Fällen erteilt wird. An eine Konvertibilität, wie wir sie im Westen verwirklicht finden, etwa in Form der Umtauschbarkeit für Ausländer, ist demnach nicht zu denken. Für den Inländer und den Ausländer ist daher die betreffende Währung kein beliebig verwendbares Zahlungsmittel. Über die ungarischen Devisenrestriktionen informiert Csikos-Nagy: a.a.O., S. 1 f.

Wir haben im RGW ein Handelssystem mit im Prinzip einheitlichen Preisen vor uns. Allerdings sind dies nicht frei ausgehandelte, sondern künstliche Preise. Das RGW-Preissystem wird bekanntlich vom kapitalistischen Weltmarkt übernommen. Kurzfristige Schwankungen der Weltmarktpreise werden eliminiert⁴.

Man könnte nun vermuten, daß dies eine ganz besonders elegante Lösung zur Erleichterung des Handelsablaufes sei — so wird es auch hingestellt. Wie sich zeigen wird, ist diese Lösung aber sehr problematisch. Denn die Waren sind bei den geltenden Preisen nicht konvertibel oder nicht frei in beliebige andere Waren umtauschbar. Unterschiedliche Abweichungen von der Qualität vergleichbarer Erzeugnisse des Weltmarktes sind für diese Wirkung verantwortlich. Dies führt dazu, daß jedes Land versucht, die Lieferung von Waren mit vergleichbarer hoher Qualität⁵ möglichst einzuschränken und die Lieferung von Waren geringerer Qualität auszudehnen. Genauer: Jedes Lieferland versucht, für seine eigenen Waren bei vorgegebenen Preisen möglichst Waren mit einem mindestens gleichen, besser aber noch höheren Qualitätsindex zu beziehen. Verfahren alle Länder so, und dafür gibt es genügend Anzeichen⁶, dann kommen sie zu dem vorher erwähnten System nicht miteinander austauschbarer Warengruppen verschiedener Qualitätsindizes oder Härtegrade, deren Teilbilanzen jeweils ausgeglichen werden⁷. Diese offiziell ungern gesehenen Praktiken⁸ führen dazu, daß Währungsguthaben in anderen Ländern keine allgemeinen, sondern nur sehr begrenzt verwendbare Zahlungsmittel sind. Es liegt im Interesse jeder Regierung, solche Guthaben nur in dem Maße entstehen zu lassen, in dem qualitativ gleichwertige Gegenleistungen des anderen Landes bereits fest zugesagt worden sind⁹. In einem Außenhandelssystem, das einerseits mit fest vorgegebenen Weltmarktpreisen arbeitet, das andererseits aber nicht in der Lage ist, bei einer großen Gruppe von Erzeugnissen Weltmarktqualitäten zu garan-

⁴ Zur näheren Information siehe Karl-Ernst Schenk: Arbeitsteilung im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe. Berlin 1964. S. 73 ff.

⁵ Der Vergleich bezieht sich immer auf Weltmarktqualitäten.

⁶ In einem offiziellen Dokument des RGW heißt es: „In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, daß Zahlungsbilanzausgleich nicht Ausgleich der gegenseitigen Zahlungen für einzelne Gruppen von Gütern und Waren bedeutet“. (Pravda vom 17. Juni 1962 — Übersetzung des Verfassers.) Siehe Schenk: a.a.O., S. 86, Anm. 3.

⁷ Es ist naheliegend, daß die entsprechende Einteilung in Warengruppen verschiedener Härtegrade weitgehend mit der Aufteilung der Warengruppen auf spezialisierte Außenhandelsunternehmen identisch ist. Diese versuchen nach *Negru*, ihre Austauschbilanzen mit jedem Land auszugleichen. (Vgl. *Negru*: a.a.O., S. 3.)

⁸ Vgl. Fußnote 6.

⁹ Die gleiche Voraussetzung muß bei der Aufnahme von Zahlungsbilanzkrediten erfüllt sein, damit diese auch zum Bezug dringend benötigter Waren benutzt werden dürfen. Siehe hierzu Alfred Kruse: Außenwirtschaft. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. 2. Aufl. Berlin 1965. S. 591.

tieren, pflegen Austauschsalen also gar nicht (oder nur durch Ungeschicklichkeit der Außenhandelsorgane) zu entstehen. Solange nicht andere Lösungen für die Preisbildungspraxis im Außenhandel in Sicht sind, ist es Zeitvergeudung, sich über die multilaterale Verrechnung von Austauschsalen Gedanken zu machen. Die Logik des Zusammenhangs zwischen Verrechnungspraxis und Preisbildungspraxis kann auch durch offizielle Gremien nicht außer Kraft gesetzt werden, die wiederholt beschlossen haben, in stärkerem Maße multilateral statt bilateral zu verrechnen¹⁰. Die Ergebnisse sind ein ständiger Grund für Unzufriedenheit mit dem Verrechnungssystem¹¹.

II. Konvertibilität als kollektive Leistung

Die nun auf der Hand liegende Frage ist: Warum werden diese Restriktionen nicht beseitigt? Die Antwort wird in Form einer zweiten These gegeben. Sie besagt, daß Restriktionen nicht aufgehoben und die Währungen nicht austauschbar gemacht werden können ohne internationale Kooperation. Jede Kooperation bedeutet eingeschränkte Entscheidungsautonomie. Freiwillige Kooperation beruht entsprechend auf Selbstbeschränkung der Entscheidungsfreiheit. Eine solche Selbstbeschränkung auf dem Währungssektor ist von den beteiligten Regierungen nur zu erwarten, wenn ihnen daraus Vorteile erwachsen.

Um diese These zu begründen, kann auf die vorhergehenden Ausführungen zurückgegriffen werden. Würde eine Regierung auf die Idee kommen, die erwähnten Bilanzierungsanforderungen von sich aus einseitig aufzuheben, dann wäre das ein Nachteil für das eigene Land und brächte lediglich Vorteile für andere Länder. In dieser Situation wird keines der Länder von sich aus tätig werden. Um die Restriktionen zu überwinden, müssen mehrere Regierungen im Gleichschritt handeln, also kooperativ. Der erste Satz der These ist damit begründet; der zweite steht zur Diskussion.

Es ist leicht einzusehen, daß die Mitarbeit in einem kooperativen Mechanismus zunächst einmal mit Kosten in Form von Einbußen an Entscheidungsfreiheit und Macht für die Regierung verbunden ist¹². Daß dies auch auf dem Gebiete der Währungspolitik gilt, kann man

¹⁰ Neben der Vereinbarung über die Einführung des „transferablen Rubels“ (vgl. Fußnote 2) siehe den Vertrag über das multilaterale Clearing vom Juni 1957. — Alexander *Ushakov*: Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Köln 1967. Dokumententeil, Communiqué der 8. Tagung des RGW, S. 92. — *Usenko*: a.a.O., S. 312.

¹¹ Vgl. Korrespondentenberichte aus Warschau über die Kritik des polnischen Ministerpräsidenten vom 11. 4. 1969 (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 4. 69) und aus Moskau vom 27. 4. 69 über die RGW-Tagung (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 4. 69). — Siehe auch *Negru*: a.a.O., S. 2.

¹² Vgl. Theodor *Pütz*: Art. Außenhandelspolitik II. In: HdSw. Bd. 1. Stuttgart 1956. S. 494.

anhand des polnischen Vorschlages verdeutlichen, der vor einigen Jahren gemacht wurde, um den sogenannten „transferablen Rubel“, die Verrechnungseinheit des RGW, zu einer vollkonvertiblen Währung zu machen¹³. Nach den Vorstellungen der polnischen Vertreter im RGW sollte dies geschehen, indem die nationalen Einzahlungsquoten an die RGW-Bank für die Verrechnungseinheit sowie die periodischen Zahlungen für den Saldenausgleich *in konvertibler Währung oder Gold* zu erfolgen hätten. Danach wäre es für jedes Land kein so großer Nachteil mehr, in eine Gläubigerposition zu geraten. Es erhielte anderweitig verwendbare Zahlungsmittel. Andererseits würde nunmehr durch den Abfluß von konvertiblen Zahlungsmitteln bei den Schuldnerländern ein ständiger Zwang zum Abbau der Schuldnerposition ausgeübt. Das Zahlungssystem würde elastischer.

Wie man sieht, handelt es sich hier um einen ähnlichen Mechanismus, wie er zuvor von der Europäischen Zahlungsunion (EZU) mit Erfolg angewandt worden ist. Die beteiligten Regierungen müßten allerdings bereit sein, sich einem ähnlichen Zwangsmechanismus wie in der EZU zu unterwerfen. Um aussagen zu können, ob dies zu erwarten ist, muß als nächstes die Frage beantwortet werden, welche Vorteile den bereits genannten Kosten gegenüberstehen.

Die Aufgabe von Entscheidungsfreiheit wird durch eine ganze Reihe von wirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen, wenn die internationalen Zahlungs- und Warenströme freier und ungehinderter fließen können. Diese Vorteile sind in der Literatur ausführlich behandelt worden¹⁴. Deshalb soll auf sie nicht im einzelnen eingegangen werden. Viel interessanter ist die Frage, *wem* die Vorteile eines vielseitiger verwendbaren Zahlungsmittels zugute kommen, denn sie enthält den Schlüssel zum Verständnis der Schwierigkeiten im RGW.

Das besondere Hindernis für die Währungs Kooperation im RGW ist kurz gesagt, daß die Vorteile in überwiegendem Maße nicht an die Regierung fließen, sondern genau wie in der übrigen Welt an andere Institutionen und Personen, die in erster Linie am Warenaustausch mit anderen Ländern interessiert sind¹⁵. Mit selbstlosem Verhalten

¹³ Vgl. H. Kotlicki: Generaldirektor im polnischen Finanzministerium. *Tribuna Ludu* vom 27. April 1965; zitiert nach: Erich Klinkmüller: Das „Multilaterale Clearing“ zwischen den RGW-Ländern. *Osteuropa Wirtschaft*, 11. Jg. (1966), S. 225 f. (Anm. 14).

¹⁴ Vgl. Theodor Pütz: Art. *Bilateralismus*. In: *HdSw*. Bd. 2, Stuttgart 1959. S. 270. — Kruse: a.a.O., S. 13 ff.

¹⁵ Die Regierung muß darüber hinaus Nachteile in Kauf nehmen, die sich aus der Aufweichung des Außenhandels- und Zahlungsmonopols ergeben, sobald Wirtschaftsunternehmen und Privatpersonen selbständig über die Grenzen hinweg handeln und zahlen können. Zu den Funktionen des Außenhandelsmonopols in der zentralen Planwirtschaft siehe Kruse: a.a.O., S. 548 ff. und Erik Boettcher: Art. *Außenhandelsmonopole*. In: *HdSw*. Bd. 1. Stuttgart 1956. S. 477—479.

der Regierung im Interesse anderer darf aber wohl ebensowenig gerechnet werden wie mit der Aufhebung von Beschränkungen zum Vorteil anderer Länder. Auf den ersten Blick bestehen also wenig Hoffnungen auf Initiativen der Regierungen zur Kooperation.

Offenbar ist dieses Dilemma aber im westlichen Europa überwunden worden. Auch dort war der Konvertibilitätspolitik die Aufgabe gestellt, zu erreichen, daß die Regierungen Nachteile auf sich nehmen, um anderen Vorteile zu verschaffen.

III. Leistungszwang in wettbewerblich organisierten Entscheidungssystemen

Die nächste These befaßt sich ausführlicher mit der Lösung dieses Problems in demokratischen Staaten. Sie lautet: In marktwirtschaftlich und demokratisch organisierten Systemen ist für die Regierungen ein starker institutioneller Druck wirksam, durch kooperative Entscheidungen die Vorteile der freien Austauschbarkeit für die Staatsbürger nutzbar zu machen und eigene autonome Dispositions- und Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiete der Währung einzuschränken.

Zur Begründung dieser These ist eine Gegenüberstellung des westlichen und des östlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsmechanismus und seiner Wirkungen auf das Währungssystem erforderlich.

Die Frage lautet präziser: Warum unterwerfen sich demokratische Regierungen einem kooperativen Zwang, der ihnen zunächst nur Nachteile und keine unmittelbaren Vorteile bringt? Oder anders formuliert: Warum war in der EZU möglich, was bisher im RGW nicht möglich war?

Zur Beantwortung dieser Frage muß etwas weiter ausgeholt werden. Wie ein Blick in die Dogmengeschichte lehrt, hat Adam *Smith* eine ähnliche Frage für das zunächst ebenfalls paradoxe Tätigwerden des Bäckers und des Brauers im Interesse von Käufern gestellt. Bekanntlich hat er nachzuweisen versucht, daß die Tätigkeit der Bäcker und Brauer im Sinne der Kundenwünsche ganz besonders effizient ist, wenn sie als Anbieter einem starken Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Sie können ihre eigenen Ziele (Gewinn) unter diesen Umständen nur verwirklichen, wenn sie ihre Tätigkeit zur Gewinnerzielung so einrichten, daß dabei die Wünsche der Verbraucher weitestgehend berücksichtigt werden. Sie nehmen sogar den Nachteil in Kauf, der ihnen durch einen ausgebildeten Kundenservice entsteht, um dem Verlust des Kunden vorzubeugen. Diese Auflösung ist später von *Schumpeter* auf ein anderes institutionelles Paradox übertragen worden, auf den Zu-

sammenhang zwischen Regierungstätigkeit und Wählerzielen¹⁶. In diesem Falle wird die Tätigkeit der Regierung, vom Standpunkt der Wähler aus gesehen, erst dann effizient sein, wenn die Regierung befürchten muß, ihr Mandat an andere konkurrierende Parteien zu verlieren. Sie unternimmt dann sogar besondere Anstrengungen, um den Wählern jeden vertretbaren Service zukommen zu lassen. Unter anderem besteht eine Dienstleistung der Regierungen darin, den Wählern die Vorteile eines möglichst allseitig verwendbaren Zahlungsmittels zu verschaffen.

In jedem der beiden genannten Fälle läßt sich feststellen, daß es eine institutionelle Regelung gibt, unter der es auf die speziellen Ziele des tätigwerdenden Anbieters von wirtschaftlichen Gütern oder politischen Dienstleistungen im Grunde nicht mehr ankommt. Man kann vereinfacht sagen, daß sich die Ausführung dieser Anbieteraktivitäten tendenziell nach den Zielen der Verbraucher oder im zweiten Fall nach den Zielen der Wähler richtet.

Damit ist es nun möglich, die Begründung der These zu vervollständigen. In Systemen, von denen wir wissen, daß sie nach den Prinzipien des freien Parteienwettbewerbes funktionieren, werden daher Regierungsparteien aus eigenem Interesse bereit sein, sich dem kooperativen Zwang währungspolitischer Regelungen zu unterwerfen, wenn dies den Wählern nützlich sein sollte¹⁷. Beispielsweise bestand die Belohnung der Regierungsparteien für die Selbstbeschränkung ihrer Entscheidungsautonomie im EZU-System in der Aussicht, für die nächste Legislaturperiode wichtige Ämter im Staat besetzt zu halten. Der Entscheidungsprozeß funktioniert also nach dem Prinzip des mittelbaren Vorteils, auf das Adam *Smith* und *Schumpeter* hingewiesen haben.

IV. Leistungsbereitschaft in monopolisierten Entscheidungssystemen

Die vierte These soll nun die Kooperationsbereitschaft der RGW-Regierungen klären. Sie lautet: In planwirtschaftlich organisierten und von *einer* Partei beherrschten Systemen gibt es keinen annähernd wirksamen Druck auf die Regierungen, um einen solchen kooperativen Währungsmechanismus in Gang zu setzen. Die Formen der Währungskooperation sind deshalb relativ locker und gegen Störungen leichter anfällig.

¹⁶ Vgl. Joseph *Schumpeter*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. Aufl. Bern 1950. Kapitel 22.

¹⁷ Dies dürfte i. d. R. dann der Fall sein, wenn es sich um ein voll entwickeltes Land handelt.

Bekanntlich ist der Parteienwettbewerb in den Mitgliedsländern des RGW ausgeschaltet. Die Parteien brauchen um ihre Positionen nicht zu fürchten. Daher gibt es keinen wettbewerblichen Sanktionsmechanismus, der politische Dienstleistungen erzwingt. Die vorhersehbaren Vorteile des freien Währungsaustausches für die Staatsbürger werden also nicht zwangsläufig in kooperative währungspolitische Entscheidungen der Regierungen umgesetzt¹⁸.

Diesem Umstand ist es zuzuschreiben, daß die Analyse von wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen in diesem System so ungemein erschwert wird. Trotzdem halten wir eine solche Analyse für möglich. Allerdings: Da es keinen Wettbewerbsmechanismus gibt, treten die Motive und Ziele der regierenden Parteien (neben anderen Einflußgrößen) als Störungsfaktoren auf, während sie im demokratisch organisierten System praktisch vernachlässigt werden können. Daraus folgt aber: Die Störungsfaktoren müssen im einzelnen untersucht werden. Damit ist die Frage beantwortet, warum die Hindernisse für die Verwirklichung höherer Formen der Konvertibilität im RGW so zählebig sind und warum die Form des bilateralen Naturaltausches bisher noch nicht überwunden werden konnte: Der Grund ist die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Regierungen. Er ist sozusagen systembedingt. Nun sollen noch weitere Maßnahmen außerhalb des Gebietes der Währungspolitik angeführt werden, ohne die die freie Austauschbarkeit der Währungen nicht hergestellt werden kann.

V. Leistungszwang und Leistungsbereitschaft bei flankierenden Maßnahmen

Die nächste These lautet: Damit die freie Austauschbarkeit von Währungen wirksam werden kann, müssen (autonome oder kooperative) flankierende wirtschaftspolitische Maßnahmen vorausgehen und die währungspolitische Kooperation absichern. Auch bezüglich dieser Maßnahmen stehen die kommunistischen Regierungen nicht unter Handlungszwang.

Ein Grund für den bisherigen Mißerfolg der Währungspolitik im RGW-Bereich liegt vor allen Dingen darin, daß sich die einzelnen Regierungen auch zu solchen Maßnahmen bisher nicht bereit finden konnten. Wie das Beispiel Westeuropas in den fünfziger Jahren zeigt, wurde die kooperative Währungspolitik hier von Maßnahmen ver-

¹⁸ Für die wenig entwickelten Länder sind die Vorteile überdies nicht in jedem Falle gegeben. Es kann im ganzen vorteilhafter sein, Prioritäten für die Verwendung von Devisen festzulegen und ihre Einhaltung zu kontrollieren.

schiedenster Art vorbereitet und begleitet, die vornehmlich das Ziel hatten, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auf dem Weltmarkt herzustellen.

Wir können nun bei diesen Maßnahmen solche auf nationaler und solche auf internationaler Ebene unterscheiden. Zu den letzteren genügt es, ganz kurz Stellung zu nehmen. Es handelt sich nämlich hierbei um Maßnahmen kooperativer Art, die von Seiten der Regierungen wiederum einen Verzicht auf Entscheidungsautonomie erfordern. Es gelten die bereits vorher getroffenen Feststellungen. Als Beispiel wären hier die Maßnahmen der Organization for European Economic Cooperation (OEEC) und des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) zu nennen. Beide internationalen Organisationen haben vor allem durch entsprechende kreditpolitische Hilfen und durch den Abbau von Handelshemmnissen allmählich dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industriezweige gegenüber der amerikanischen Wirtschaft herbeizuführen.

Um die äußere Wettbewerbsfähigkeit der Binnenwirtschaft durch nationale Maßnahmen zu erhöhen, gibt es grundsätzlich mehrere Möglichkeiten. Nach den bisherigen Erfahrungen mit der zentralen Planwirtschaft scheint nur eine Lösung echte Chancen zu haben: Ersatz der überzentralisierten Unternehmenskontrolle durch ein dezentralisiertes Kontrollsystem. Als bisher erfolgreichstes Kontrollsystem überhaupt hat sich der Wirtschaftswettbewerb erwiesen. Wie bereits erwähnt, erlaubt er es, ein Höchstmaß von Vorteilen für den Endverbraucher freizusetzen. Jede Regierung, die mit anderen Parteien um Mandate ringen muß, wird sich genötigt sehen, ihren Wählern diese Vorteile zukommen zu lassen. Sie wird also im eigenen Interesse den Wirtschaftswettbewerb fördern, weil sie sich außerstande sieht, einen Kontrollmechanismus für die Wirtschaft zu konstruieren, der für die Wähler ähnlich günstige Wohlfahrtswirkungen erzeugt. Demgegenüber ist der Wirtschaftswettbewerb im System der Alleinherrschaft einer Partei wiederum kein zwingendes Mittel der Politik. Es fehlt dafür der institutionalisierte Druck auf die Regierung. Hier gelten wieder die gleichen Argumente wie bei der Währungs Kooperation als Mittel der Politik. In diesem Zusammenhang ist es bedeutsam, daß der Einfluß der herrschenden Partei auf die Wirtschaft im gleichen Maße zurückgeht, wie Wirtschaftswettbewerb eingeführt wird und die Ziele der Verbraucher zwangsläufig stärkeres Gewicht erhalten.

Damit ist gezeigt worden, daß für die Politik der Konvertibilität und für die vorbereitenden und flankierenden Maßnahmen der gleiche Störungsfaktor wirksam ist; fehlender Wettbewerbsdruck im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß oder übersteigter Macht-

anspruch einer Partei (der den politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb bisher erfolgreich verhindert). Dieses Konstruktionsprinzip des politischen Systems setzt sich auch im wirtschaftlichen System fort: Fehlender Wirtschaftswettbewerb führt zu mangelnder Kooperationsbereitschaft der Unternehmen. Hier wie dort, auf politischer wie auf wirtschaftlicher Ebene, ist nicht nur der Grund (fehlender Wettbewerbsdruck) der gleiche, sondern auch das Ergebnis: Die Wirtschaft kommunistisch beherrschter Länder weist einen geringeren Integrationsgrad auf als vergleichbare Wettbewerbswirtschaften. Beweise dafür sind die außerordentlich geringe Außenhandelsverflechtung, der geringere binnenwirtschaftliche Spezialisierungsgrad, der mangelhafte Service und die mindere Erzeugnisqualität in diesen Ländern.

Man kann nach Darlegung dieser Zusammenhänge ein Theorem über das Ausmaß der Kooperation bei politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen aufstellen, das etwa wie folgt zu formulieren wäre: Der Integrationsgrad von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen in einem System selbständiger Akteure, der Grad ihrer gegenseitigen Abstimmung, ist um so größer, je stärker die Position der Akteure im Entscheidungssystem durch politischen und ökonomischen Wettbewerb gefährdet ist. Die Kooperation wird dann — wie gezeigt worden ist — für die Akteure zu einem wichtigen Mittel, um im jeweiligen wettbewerblich organisierten Entscheidungssystem ihre gefährdete Stellung zu sichern.

VI. Systemunabhängige Störfaktoren der Konvertibilitätspolitik

Nachdem die Frage beantwortet ist: Warum funktionierte die währungspolitische Kooperation in der EZU aber nicht im RGW, kann man sich nun einzelnen Störfaktoren zuwenden, die nicht unmittelbar mit dem System im Zusammenhang stehen. Die sechste These ist: Die mangelnde Austauschbarkeit der Währungen im Innern des RGW-Raumes und die mangelnde Austauschbarkeit gegenüber dem Hartwährungsgebiet ist 1. auf den ungleichen Entwicklungsstand der beteiligten Länder, 2. auf die ungleiche geographische Verteilung wichtiger Ressourcen und 3. auf das Desinteresse der Sowjetunion an einer echten äußeren Konvertibilität zurückzuführen.

Zunächst sollen in aller Kürze die Wirkungen des ungleichen Entwicklungsstands der beteiligten Länder erörtert werden. Man wird als erstes die Wirkung des Qualitäts-bargaining auf die Position entwickelter und unterentwickelter Länder untersuchen müssen, um hier weitere Aussagen machen zu können. Wirkt dieser Aushandlungsprozeß als ein Schutz für die weniger entwickelten Länder, oder verstärkt er die Konkurrenz mit den hoch entwickelten Ländern?

Bei einer Antwort muß berücksichtigt werden, daß es unter den rohstoffliefernden Ländern anscheinend der Sowjetunion gelungen ist, für die ständigen Rohstofflieferungen Sonderpreise auszuhandeln¹⁹. Diese Preise liegen erheblich über den vergleichbaren Weltmarktpreisen²⁰. Die UdSSR kann für diese Lieferungen auf das übliche Qualitätsbargaining verzichten, so wie in einer Runde von Durstigen derjenige ruhig die Flasche kreisen lassen kann, der vor Eröffnung der Runde schon heimlich einen kräftigen Schluck zu sich genommen hat. Der Gegenwert dieser Rohstofflieferungen kann dann auch von der Sowjetunion ohne Einbußen multilateral verrechnet werden. Die gestiegene Inanspruchnahme des multilateralen Verrechnungssystems in letzter Zeit ist hiermit zu erklären, nämlich als Auswirkung einer eigenen „sozialistischen“ Preisbasis auf bestimmten Teilmärkten.

Der Übergang zu freier Preisbildung auf einem Teilmarkt, der natürlich von der Sowjetunion beinahe monopolistisch beherrscht wird, hat also die innere Konvertibilität im RGW-Raum gefördert. Die Frage ist, ob andere Teilmärkte auf diesem Wege zu frei ausgehandelten (festen oder flexiblen) Preisen folgen werden. Die vorwiegend Nahrungsmittel und Rohstoffe exportierenden Länder auf niedrigerem Entwicklungsstand wären hierzu sicherlich bereit, vorausgesetzt, daß ihnen eine ähnlich günstige Preishöhe garantiert werden würde wie der Sowjetunion für ihre Rohstofflieferungen. Die industrialisierten Länder wehren sich hiergegen und verweisen auf die für sie günstigeren Preisverhältnisse auf dem Weltmarkt. Die Industrieländer wissen, daß der Übergang zu einer eigenen Preisbasis für sie zweischneidig ist, weil sie bei der Festsetzung der Preishöhe überstimmt werden könnten. Aus naheliegenden Motiven würde sich vor allem die Sowjetunion für möglichst hohe Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise einsetzen. Vermutlich ist dies der Grund dafür, daß das Problem einer eigenen Preisbasis bisher zwar verschiedentlich aufgeworfen²¹, aber noch nicht ernstlich in Angriff genommen worden ist. So bleibt das Qualitätsbargaining als bisher einziger Ausweg aus dieser unüber-

¹⁹ Anzeichen dafür gibt es bei Gunther *Kohlmeier* (Der demokratische Weltmarkt. Berlin 1955. S. 267). Dort heißt es: „Allerdings zeigt sich seit einiger Zeit immer deutlicher die Tendenz, die Preise der UdSSR als Ausgangsbasis zu wählen.“ Im gleichen Sinne äußerte sich Gertrud *Gräbig*: Internationale Arbeitsteilung und Außenhandel im sozialistischen Weltsystem. Berlin 1960. S. 91.

²⁰ Vgl. M. Z. *Krajan*: Safe Markets (tschech.). Auszugsw. übersetzt aus Echo (30. 6. 68) in: Czechoslovak Press Survey, Radio Free Europe, No. 2108 vom 5. 8. 1969, S. 4—6.

²¹ Die ökonomische Kommission des RGW wurde nach *Rousgik* beauftragt, die Möglichkeiten für die Schaffung einer eigenen Preisbasis auf dem „sozialistischen Weltmarkt“ zu prüfen. (Vgl. L. *Rousgik*: Die Ermittlung des ökonomischen Nutzeffektes der sozialistischen internationalen Arbeitsteilung. Der Außenhandel, Nr. 15 [1960], S. 24.)

windbar erscheinenden Frontstellung unter den kleineren Satellitenländern der UdSSR.

Der Interessengegensatz zwischen entwickelten und wenig entwickelten Ländern ist also nicht nur eine Erscheinung des freien kapitalistischen Weltmarktes. Er findet sich in veränderter Form und Intensität auch im sozialistischen System wieder und erschwert die Lösung des Problems der Währungsaustauschbarkeit. Mit diesen Bemerkungen ist ein Problem angesprochen worden, zu dem sicherlich noch sehr viel mehr zu sagen wäre²².

Damit kann von den erwähnten Gründen für die mangelhafte Austauschbarkeit der Währungen der nächste erörtert werden, die ungleiche geographische Verteilung wichtiger Ressourcen. Sie erweist sich als hinderlich für den gemeinsamen Übergang zur freien Austauschbarkeit der RGW-Währungen gegenüber dem Weltmarkt.

Man kann das Gewicht dieses Grundes am Beispiel des Goldes demonstrieren, das ja von allen natürlichen Ressourcen den höchsten Austauschbarkeitsgrad besitzt, weil es als universales Zahlungsmittel gilt. Wäre all das Gold, das allein in der UdSSR gefunden wird, gleichmäßiger auf alle RGW-Länder verteilt, dann würde der kooperative Währungsmechanismus etwa nach der Art des erwähnten polnischen Vorschlages sehr viel von seinem Zwangscharakter verlieren. Die Goldvorräte würden es den beteiligten Ländern nämlich ermöglichen, in den Partnerländern einzukaufen, ohne unter dem ständigen Zwang zum Ausgleich der Handelsbilanz zu stehen. Der im Vorschlag enthaltene Zwangsmechanismus würde unter diesen Umständen weniger spürbar sein. Außerdem ist festzuhalten, daß die größere Wettbewerbsfähigkeit sozusagen weitgehend schon eine natürliche Eigenschaft dieser Länder wäre, die nicht erst durch flankierende Maßnahmen der Wirtschaftspolitik herbeigeführt werden müßte. Leider entspricht die hier unterstellte Verteilung des Goldes auf die RGW-Länder nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Deshalb würde kein Weg an den scharfen Wirkungen des Zwangsmechanismus vorbeiführen, wenn es den Regierungen mit dem Ziel der äußeren Konvertibilität wirklich ernst wäre.

Nun gibt es eine Reihe von Rohstoffen, die auf dem Weltmarkt in Gold oder harte Währung konvertiert werden können wie Erdöl, Erdgas, Eisenerz usw. Auch sie sind ähnlich ungleichmäßig zugunsten der UdSSR verteilt, wenn auch im einzelnen nicht so kraß. Damit ist also

²² Insbesondere wäre für weniger entwickelte Länder die eingangs aufgestellte These zu relativieren, daß die Währungskonvertibilität in jedem Falle mit Vorteilen für die Staatsbürger verbunden ist. Eine staatliche Kontrolle des Währungsaustauschs kann für die Einwohner solcher Länder tatsächlich beträchtliche Vorteile in anderer Hinsicht mit sich bringen, so daß abgewogen werden muß.

klar, daß die Ressourcenverteilung als ein wichtiger Grund anzusehen ist, der die Herbeiführung der freien Austauschbarkeit erschwert, weil er von einigen Regierungen größere Opfer an Entscheidungsautonomie erfordern würde als von anderen.

Somit kann der letzte der erschwerenden Gründe erörtert werden. Es wurde zunächst einfach unterstellt, daß äußere Konvertibilität das Ziel aller beteiligten Regierungen sei. Was nach unserer Beweisführung fehlt, ist ja nur der institutionelle Zwang, dieses Ziel zu verwirklichen. Für die Sowjetunion ist die unterstellte Motivation aber durchaus in Zweifel zu ziehen, und zwar aus folgenden Gründen:

Erstens ist die äußere Austauschbarkeit für die Sowjetunion durch die Verfügbarkeit der genannten Ressourcen ein mittelbar bereits weitgehend verwirklichtes Ziel. Sich dafür energisch einzusetzen, besteht also für die UdSSR im Gegensatz zu den anderen Ländern kein besonders dringender Anlaß. Zweitens wäre dieser Einsatz auch politisch unklug. Es würde dadurch nur erreicht, daß die kleineren RGW-Länder mit harten Devisen größere Freiheit in der Wahl ihrer Handelspartner erhielten. Damit würde der Vorherrschaftsanspruch der UdSSR gefährdet.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Mit der Wirkungsanalyse der einzelnen Störfaktoren für die Politik zur Herbeiführung der freien Währungsconvertibilität im RGW ist der wichtigste Teil der hier gestellten Aufgabe abgeschlossen worden. Sie hat gezeigt, daß die Politik zur Herbeiführung der freien Währungsaustauschbarkeit

- (1) nur mittelbar den Regierungen selbst, in erster Linie aber den Bürgern und Wirtschaftsunternehmen der Länder dienen würde,
- (2) für Regierungen zur Sicherung ihrer Position in einem System ohne Wettbewerb der Parteien um Regierungsämter eine verzichtbare Serviceleistung gegenüber den Wählern ist.

Falls diese Politik von den Regierungen ernstlich angestrebt wird,

- (3) kann sie durch einzelne Regierungen „im Alleingang“ nicht erreicht werden, sondern nur kooperativ („im Gleichschritt“),
- (4) muß sie durch flankierende nationale und kooperative wirtschaftspolitische Maßnahmen vorbereitet und begleitet werden, die die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sichern. Die Kontrolle der Wirtschaftsunternehmen durch den Wettbewerb im Interesse möglichst hoher Wohlfahrtswirkungen der Wirtschaftsaktivitäten für die Bürger des Landes ist jedoch wiederum für die Regierung

im System ohne Parteienwettbewerb eine verzichtbare Serviceleistung gegenüber den Bürgern.

Die Politik zur Herbeiführung der freien Währungsaustauschbarkeit im Innern des RGW und nach außen wird nicht nur durch die erwähnten systembedingten Faktoren in ihrer Entfaltung behindert, sondern außerdem

- (5) durch den ungleichen Entwicklungsstand der Mitgliedsländer, der zu Interessengegensätzen in der Frage der Preisfestsetzung führt und eine (mehr als partielle) Lösung dieses Problems bisher verhindert hat. (Die Lösung des Preisproblems ist ihrerseits Voraussetzung für die Entstehung und multilaterale Verrechnung von Handelsbilanzsalden größeren Umfanges im RGW),
- (6) durch die ungleiche geographische Verteilung des Goldes und anderer konvertibler Ressourcen auf die Mitgliedsländer und
- (7) durch wirtschaftlich und politisch motiviertes Desinteresse der Sowjetunion an einer echten Konvertibilität gegenüber den Weltwährungen.

Der zweite Teil der hier gestellten Aufgabe soll darin bestehen, kurz zu den sich abzeichnenden Lösungsmöglichkeiten für das Problem der freien Währungsaustauschbarkeit Stellung zu nehmen.

Es wurde gezeigt, daß die multilaterale Verrechnung zwischen den RGW-Ländern durch den Übergang zu einer eigenen Preisbasis gefördert werden kann. Dieser Übergang ist ein politisches Problem, dessen Lösbarkeit schwer vorhersagbar ist. Nach den bisherigen Erfahrungen wird man sehr skeptisch sein müssen.

Natürlich würde sich eine eigene Preisbasis nicht nur durch Vereinbarungen der beteiligten Regierungen, sondern auch durch freien Preiswettbewerb der Unternehmen auf dem nationalen und internationalen Markt herausbilden können. Eine solche Preisbasis beinhaltet also ziemlich weitgehende Systemänderungen — praktisch die Abkehr vom Prinzip der zentralen Planung. Für die nächste Zukunft ist mit dieser Lösung²³, die als einzige die systembedingten Störungsursachen an der Wurzel fassen würde, nicht zu rechnen²⁴.

²³ In diesem Zusammenhang ist der Bericht über das Konzept eines „elastischen Preissystems“ interessant, das nach Sandor *Ausch* und Ferenc *Bartha* (Theoretische Preisprobleme im Handel zwischen den RGW-Ländern [ungarisch]. *Közgazdasági Szemle*, Budapest, März 1967, S. 283—300, hier S. 283) im RGW in den Vordergrund gerückt ist. Es sieht freie Preisvereinbarungen zwischen den Außenhandelsfirmen vor, bei einigen Erzeugnissen limitierte, bei anderen nach wie vor feste Preise. [Vgl. Julius *Nagy*: Der Widerspruch zwischen den neuen Methoden der Wirtschaftslenkung und der alten Form der zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen in Osteuropa. Dargestellt am Beispiel Ungarns. *Osteuropa Wirtschaft*. 13. Jg. (1968), S. 226].

²⁴ Mit der Abkehr vom Prinzip der zentralen Planung wäre auch die Aufgabe des staatlichen Außenhandels- und Zahlungsmonopols verbunden.

Erst recht scheiden solche Lösungen als unwahrscheinlich aus, die das Entscheidungsmonopol der kommunistischen Parteien berühren und die Regierungen in der Konvertibilitätspolitik (im RGW und nach außen) durch Parteienwettbewerb unter Zugzwang setzen.

Alle Lösungsmöglichkeiten beinhalten politische Entscheidungen und sind deshalb schwer zu beurteilen. Hier sollte daher auch nur in erster Linie gezeigt werden, welche politischen Implikationen mit einzelnen Lösungen verknüpft sind und wie weit sie reichen. Vor allem kam es auf die Klärung der Tatsache an, daß die Herbeiführung der Währungsaustauschbarkeit im RGW keine Entscheidung ist, die von den Mitgliedern von heute auf morgen beschlossen werden kann, sondern ein komplizierter Prozeß, in dem eine Vielzahl von Akteuren aktiv mitwirken muß und in dem aktive Mitwirkung ausreichendes Interesse am Ergebnis voraussetzt.

Summary

Convertibility of East Bloc Currencies as a Complex Decision Problem of Economic Policy

The article deals with the laws and interferences of convertibility policies in COMECON countries, especially with the system immanent interferences which have received little attention till now.

First, the author explains why not even a multilateral clearing system among central banks has been realized. COMECON countries exchange on the basis of world market prices; they do not allow deficits or surpluses in their overall or special balances of different groups of merchandise. So there is no substantial need for clearing operations.

Then, the author shows why the existing restrictions on international trade and international payments could only be abolished by cooperative action. But the advantages would be mainly on the side of firms and citizens interested in international exchange of goods and services, disadvantages (restrictions of decision power) on the side of governments. This makes governments unwilling to render this service to their citizens, and under a monopolistic decision making system they may well continue to avoid any measures which would improve international competitiveness of firms and consequently the convertibility of currencies.

Other (system independent) factors of interference with political decision making are the different stages of development of the COMECON countries (which make some countries aim for a price basis independent from world market levels, similar to the Soviet Union), the unequal distribution of important resources among different member countries and the political motivation of the Soviet Union, which results in a general uninterestedness in the convertibility problem.

Finally, the author discusses briefly some possibilities to solve this difficult decision problem.