

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 218**

**zugleich Beiheft 1**

**Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Jahrestagung 1991**

**Die wirtschaftliche Neuordnung Europas  
– Erfahrungen und Perspektiven –**

**Herausgegeben von**

**Erhard Kantzenbach**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 218**

# **SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 218**

---

**Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
in Lugano  
vom 2. - 4. Oktober 1991**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
in Lugano 1991**

**Die wirtschaftliche Neuordnung Europas  
– Erfahrungen und Perspektiven –**

**Herausgegeben von**

**Erhard Kantzenbach**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Die wirtschaftliche Neuordnung Europas : Erfahrungen und Perspektiven ; in Lugano 1991 / hrsg. von Erhard Kantzenbach. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992**

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 218) (Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : Beiheft ; 1) (Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; 1991)

ISBN 3-428-07468-8

NE: Kantzenbach, Erhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . . ; Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften / Beiheft; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Jahrestagung des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 21

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07468-8

## Vorwort

Der vorliegende Band berichtet über die Jahrestagung 1991 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik), die vom 2. bis 4. Oktober in Lugano/Schweiz stattfand.

Auf dieser Tagung wurde entsprechend der vorausgegangenen Beschlüsse des Vorstandes erstmals eine organisatorische Trennung zwischen der sog. „Kerntagung“ und der sog. „offenen Tagung“ vorgenommen.

Die *Kerntagung* besteht ausschließlich aus Plenumsreferaten und -diskussionen, die unter einem bestimmten Generalthema stehen. Die einzelnen Referenten bzw. Teilnehmer an Podiumsdiskussionen werden dazu von einer Vorbereitungskommission eingeladen. Die Beiträge werden in einem Tagungsband abgedruckt, der als Sonderheft der Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften erscheint und allen Mitglieder zugeht.

Die Referate der *offenen Tagung* unterliegen dagegen keiner Themenbeschränkung. Sie werden von einer anderen Vorbereitungskommission öffentlich ausgeschrieben, ausgewählt und zu Arbeitskreisen zusammengefaßt. Die Veröffentlichung dieser Referate bleibt den einzelnen Autoren überlassen. Der Tagungsband enthält lediglich eine Zusammenstellung der Titel und Autoren.

Das Generalthema der Kerntagung 1991 lautet „Die wirtschaftliche Neuordnung Europas – Erfahrungen und Perspektiven –“. Es wurde im Januar 1990 beschlossen, zu einem Zeitpunkt also, als sich der wirtschaftliche Zusammenbruch der DDR abzeichnete, mit einer schnellen Wiedervereinigung aber kaum jemand rechnete. Es war beabsichtigt, die fortschreitende Integration Westeuropas zum Binnenmarkt 1992 in den Mittelpunkt der Tagung zu stellen.

Während der Vorbereitungszeit überschlugen sich die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der DDR, in Mittel- und Osteuropa und in der Sowjetunion. Dementsprechend rückten auch diese Fragen bei der Tagungsvorbereitung immer mehr in den Mittelpunkt des Interesses.

Den beiden Mitgliedern der Vorbereitungskommission Manfred Streit und Hans-Jürgen Wagener danke ich für die gute Zusammenarbeit bei der Aufstellung des Programms und der Einladung der Referenten. Beide Aufgaben waren infolge der politischen Entwicklungen in Europa nicht ganz einfach und erforderten viel Flexibilität und Kooperationsbereitschaft. Zu danken habe ich dem Vorsitzenden des Vereins, Heinz König, sowie den Mitarbeitern der Geschäftsstelle für vielfältige Unterstützung. Die Redaktion dieses Bandes übernahmen Ina Brümann und Otto G. Mayer vom HWWA-Institut, denen ich ebenfalls herzlich danke.

Hamburg, März 1992

*Erhard Kantzenbach*



# Inhalt

<b>I. Referate zum Tagungsthema</b>	<b>9</b>
Einführung in die 1. Plenumssitzung	
Von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> .....	11
Die Entwicklung der Wirtschaftssysteme in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg	
Von <i>Gernot Gutmann</i> .....	15
Die Wirtschaftskrise und die Gesellschaft in Ungarn während der post-kommunistischen Transformation	
Von <i>Márton Tardos</i> .....	37
Einführung in die 2. Plenumssitzung	
Einleitung zum Vortrag von Prof. Siebert	
Von <i>Manfred E. Streit</i> .....	53
Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft	
Von <i>Horst Siebert</i> .....	55
Einleitung zum Vortrag von Prof. Widenmann	
Von <i>Manfred E. Streit</i> .....	79
Probleme der sozio-politischen Steuerungskapazität	
Von <i>Rudolf Widenmann</i> .....	81
<b>II. Podiumsdiskussion zum Tagungsthema</b>	<b>93</b>
Einführung in die Podiumsdiskussion	
Von <i>Erhard Kantzenbach</i> .....	95
Stellungnahmen von:	
<i>François Bilger</i> .....	97
<i>Oleg T. Bogomolov</i> .....	103
<i>Lutz Hoffmann</i> .....	111
<i>Göran Ohlin</i> .....	115
<b>III. Liste der Referate der offenen Tagung</b>	<b>119</b>



## I. Referate zum Tagungsthema

### 1. Plenumssitzung, 2. 10. 1991, 13.30 - 16.30 Uhr

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Hans-Jürgen Wagener*, Groningen

- Prof. Dr. *Gernot Gutmann*, Köln:  
„Die Entwicklung der Wirtschaftssysteme in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg“
- Prof. Dr. *Márton Tardos*, Budapest:  
„Die Wirtschaftskrise und die Gesellschaft in Ungarn während der post-kommunistischen Transformation“

### 2. Plenumssitzung, 3. 10. 1991, 13.00 - 16.00 Uhr

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Manfred E. Streit*, Freiburg

- Prof. Dr. *Horst Siebert*, Kiel:  
„Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft“
- Prof. Dr. Drs.h.c. *Rudolf Wildenmann*, Mannheim:  
„Probleme der sozio-politischen Steuerungskapazität Europas“



## **Einführung in die 1. Plenumssitzung**

Von *Hans-Jürgen Wagener*, Groningen

Das Gesicht Europas hat sich in den letzten zwei Jahren tiefgreifend verändert. Standen die ersten Vorüberlegungen zu dieser Tagung noch ganz im Zeichen von „Europa 1992“, so zeigte sich doch bald, daß dieser sicher nicht unbedeutende Schritt zur europäischen Integration überschattet oder überstrahlt wird von der sanften Revolution in Mittel- und Osteuropa. Mit der unerwarteten Aufgabe der imperialen Ansprüche der Sowjetunion in der von ihr seit dem 2. Weltkrieg beherrschten und ihr auch zugestandenen Einflußsphäre ist die politische und die wirtschaftliche Nachkriegsordnung auf unserem Kontinent zusammengebrochen. Von 1945 bis 1990 war Europa einer der zentralen Schauplätze des Kalten Krieges und des Wettbewerbs der Systeme. Hier standen sich die zwei Supermächte militärisch direkt gegenüber. Beiderseits des eisernen Vorhangs entwickelten sich unter ihrem direkten oder indirekten Einfluß die beiden Wirtschaftsordnungen, die die ökonomische Entwicklung der Nachkriegsperiode bestimmten (vergl. Wagener, 1981).

Durch den politischen Zusammenbruch des Sowjetimperiums ist auch der Wettbewerb der Systeme endgültig entschieden. Vor allem in den 80er Jahren hat sich die sozialistische Planwirtschaft in ihren Kernländern (Sowjetunion, DDR) als reformunfähig erwiesen, und selbst dem Neuen Ökonomischen Mechanismus Ungarns, der seit 1968 eine informations- und motivationseffizientere Variante der sozialistischen Wirtschaftsordnung einzuführen versuchte, war mangels Wettbewerb der erhoffte Erfolg nicht beschieden. Aus der politischen Bevormundung durch die Sowjetunion entlassen, haben alle Länder Mittel- und Osteuropas mehr oder minder spontan für die Übernahme marktwirtschaftlicher Wettbewerbsordnungen votiert. Damit ergab sich das Problem der Transformation.

Der ordnungspolitische Übergang von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft, gekennzeichnet vor allem durch die Entstaatlichung der Wirtschaft, die Einführung einer Privatrechtsordnung, privaten Eigentums, Monetarisierung und Liberalisierung des Binnen- und des Außenhandels, geht einher mit einschneidenden strukturellen Veränderungen. Nicht nur das interne Preisgefüge, auch der unverzerrte Einfluß des Weltmarktes wirken sich auf die Nachfragestruktur aus. Der Effekt der Transformation auf Beschäftigung und Kapitalnutzung, auf die interne Struktur der Betriebe, die Industrie- und Handelsstruktur ist nur in groben Zügen vorherzusehen. Er muß aber gewaltig sein und ist

ohne historisches Vorbild. Zu erwarten ist allerdings, daß Transformation und Strukturwandel, bevor sie die erhoffte Wohlfahrtssteigerung hervorbringen, eine tiefgreifende Transformationskrise verursachen, die die jungen Demokratien nicht nur in ihrer Wirtschaftsentwicklung erschüttern wird.

Die Blockautarkie und die Bindung des Außenhandels im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe hat einer individuellen und nationalen Gestaltungsfreiheit der außenwirtschaftlichen Beziehungen Platz gemacht. Der RGW wurde 1991 formell aufgehoben. An seine Stelle ist noch keine neue institutionalisierte Ordnung getreten, die im Rahmen der neuen Gegebenheiten die vormals engen Wirtschaftsbeziehungen innerhalb Osteuropas aufrechterhalten und unterstützen könnte. Aus politischen und nach dem Zusammenbruch der Sowjetwirtschaft auch aus wirtschaftlichen Gründen richten die Länder Mittel- und Osteuropas ihre gesamten außenwirtschaftlichen Anstrengungen auf den Westen, d.h. vor allem auf die Europäische Gemeinschaft. Hinzu kommt die Erwartung, daß der Westen, und hier vor allem wieder die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, den Wiederaufbau und die Neugestaltung der transformierten Wirtschaften im Osten durch einen Transfer von Know-how, von Technologie und von Kapital tatkräftig unterstützen.

Diese Situation und diese Erwartung trifft Westeuropa eigentlich auf dem falschen Fuße an. Denn die Staaten der Gemeinschaft sind gerade im Begriff, mit der Operation „Europa 1992“ ihre Integration zu vertiefen, was seine Rückwirkungen auf die Ressourcenallokation und damit auf das Entscheidungspotential des Managements hat. Andererseits hat der Wegfall des Ost-West-Konfliktes die globale Situation, die bereits gegeben war, noch deutlicher zutage treten lassen, nämlich den Wettbewerb der Wirtschaftsräume, des amerikanischen, des ostasiatischen und des europäischen. Eine Erweiterung des europäischen Marktes nach Osten muß das Gewicht des letzteren vergrößern und kann somit auch die für das Wachstum erforderlichen Skalenerträge erhöhen.

Eine neue Ordnung Europas, wirtschaftlich und politisch, werden wir – hoffentlich – am Ende dieses Jahrzehnts haben. Vorläufig ist die wirtschaftliche Neuordnung Europas eine Aufgabe und ein Prozeß, dessen Ergebnis sich nur vage am Horizont abzeichnet. Die Metapher der europäischen Zwiebel ist in diesem Zusammenhang vielleicht hilfreich: Um den harten Kern der EMU-Länder legen sich in Schalen verschiedene Ländergruppen, die sich hinsichtlich der Koordination ihrer Wirtschaftspolitik und der Möglichkeiten der Liberalisierung unterscheiden. Daß Osteuropa zum Beispiel nicht kurzfristig in eine Währungsunion aufgenommen werden kann, machen die Probleme in Ostdeutschland deutlich. Andererseits sind die Länder Mittel- und Osteuropas darauf angewiesen, daß sie Zugang zu den westlichen Märkten erhalten. Hier haben wir es mit einem häufig auftretenden Dilemma zu tun: Die volle Integration setzt eine erfolgreiche Transformation voraus, und eine erfolgreiche Trans-

formation setzt eine sehr weitgehende Integration voraus. Die Architekten Europas, die Wirtschaftspolitiker, haben zu tun.

Die ersten beiden Beiträge zu diesem Band führen nun im einzelnen in die Problematik unseres Kernthemas ein. Herr Gutmann schildert mit der Entwicklung der Wirtschaftssysteme in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg den systemgeschichtlichen Hintergrund, vor dem sich die wirtschaftliche Neuordnung Europas abspielt. Herr Tardos analysiert die Wirtschaftskrise und die Gesellschaft in Ungarn während der post-kommunistischen Transformation.

*H.-J. Wagener (1981), „Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen“, in: O. Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 116: 391 - 413.*



# **Die Entwicklung der Wirtschaftssysteme in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg**

*Von Gernot Gutmann, Köln*

## **I.**

1. Der Wettstreit zwischen den politischen und wirtschaftlichen Systemen in Ost- und Westeuropa geht zu Ende. Demokratie und Marktwirtschaft haben sich – bei allen Problemen, mit denen auch sie behaftet sind – als stabiler und den zentralverwaltungswirtschaftlichen Systemen mit ihren politischen Diktaturen überlegen erwiesen. Es ist sicher nützlich, sich rückblickend die Frage zu stellen, wie diese Entwicklung seit Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute verlaufen ist. Wenn aber nun die Kollegen, die mit der wissenschaftlichen Vorbereitung dieses Teils unserer Tagung betraut waren, ein Referat hierzu nicht einem Wirtschaftshistoriker, sondern einem der traditionellen Ordnungstheorie verhafteten „Normalvolkswirt“ überantwortet haben, dann kann man davon ausgehen, daß dabei die Intention bestand, nicht die Vielfalt der historischen Fakten auf der Grundlage neuer Quellenstudien im einzelnen präsentieren, sondern vielmehr die bereits bekannten Tatsachen aus einem bestimmten Blickwinkel heraus interpretieren und Revue passieren zu lassen. Freilich hat der Referent dann von vornherein mit zwei Problemen zu kämpfen:

Das *erste* besteht darin, daß er aus der Fülle des historisch Vorfindbaren auswählen muß, und das geschieht notgedrungen immer willkürlich. Wirtschaftssysteme und die ihnen zugrunde liegenden Wirtschaftsordnungen sind ja einem permanenten Wandel unterworfen, und sie unterscheiden sich selbst dort in mannigfalter Weise voneinander, wo es sich um einen gemeinsamen Grundtyp handelt. Es gibt aber eben viele europäische Länder mit einem jeweils eigenen Wirtschaftssystem. Daher kann man im Rahmen eines Referats schwerlich die Entwicklung der Wirtschaftssysteme in *allen* diesen Staaten behandeln und man kann auch für ausgewählte Länder den Geschehnisablauf nicht im einzelnen beschreiben, sondern nur in einigen als wichtig erachteten Linien skizzieren – und dies nur punktuell und damit unzureichend.

Das *zweite* Problem ist darin zu sehen, daß es *die* Ordnungstheorie nicht gibt. Ihre traditionelle Variante, die nicht zuletzt mit dem Namen von *Walter Eucken* (1952) verbunden ist, wird gelegentlich harscher methodologischer Kritik ausgesetzt. So hat Kleinewefers kürzlich erklärt, daß es zwar eine große Zahl ordnungspolitischer Ratschläge gäbe, aber nur einige wenige spezielle ord-

nungstheoretische Hypothesen, deren Operationalität und empirische Bewährung zudem in Zweifel gezogen werden könnten, jedoch keine allgemeine Theorie (Kleinewefers, 1988, S. 15 ff.). Es sei dahingestellt, ob sich dieses Urteil auch auf die systemtheoretischen Ansätze von *Egon Neuberger* und *William Duffy* (1976) oder von *David Conn* (1977; 1984), auf die bürokratietheoretischen Arbeiten von *Gordon Tullock* (1965), *Anthony Downs* (1967) und *William Niskanen* (1971) sowie auf die neuere ökonomische Institutionentheorie mit ihren Teilstücken erstrecken läßt, also auf die Theorie der Property-Rights, die Transaktionskostenökonomik und die ökonomische Theorie des Rechts und der Verfassung. Jedenfalls klingt bei solcher Kritik stark das Wissenschaftsprogramm des kritischen Rationalismus mit dem ihm eigenen Falsifikationsprinzip durch, dem sich viele Wirtschaftswissenschaftler – ich eingeschlossen – während der vergangenen Jahrzehnte stark verpflichtet fühlten – zumindest *verbal*, wie Hartwig wohl zu Recht anmerkt (Hartwig, 1987, S. 16). Meine Unsicherheit in Fragen der Wissenschaftstheorie ist jedoch inzwischen durch den Fortgang der Diskussion um das Falsifikationsprinzip und den Hypothesentest, über Thomas Kuhns Theorie des Paradigmenwechsels (Kuhn, 1976), Feyerabends Prinzip der permanenten Kritik durch Konstruktion alternativer Theorien gemäß der Devise „Anything goes“ (Feyerabend, 1975) und Imre Lakatos' Vorstellung von der Unwiderlegbarkeit des „harten Kerns“ einer Theorie (Lakatos, 1974) bis hin zum Strukturalismus von *Sneed* (1972) und *Stegmüller* (1985) nicht etwa vermindert, sondern so verstärkt worden, daß ich gerne das Risiko eingehe, die althergebrachte Ordnungstheorie wieder – oder noch immer – als eine brauchbare Sache anzusehen und die Dinge vorwiegend von da aus zu betrachten.

Ich gehe also – um es kurz zu sagen – von der These aus, daß sich Wirtschaftsordnungen – verstanden als eine Gesamtheit von Handlungs-, Verfügungs- oder Planungsrechten – in bestimmten Formen des Wirtschaftens, insbesondere in den Formen der Planung und Lenkung des Wirtschaftsgeschehens und in den Formen des Eigentums, manifestieren und daß sie zusammen mit den jeweils vorherrschenden Verfahren der Information über Knappheitsverhältnisse, der Wirtschaftsrechnung und der laufenden politischen Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens durch den Staat das auch durch rechtliche Regelungen und durch kulturelle Traditionen geprägte Entscheiden und Handeln der Menschen und damit das Wirtschaftssystem in charakteristischer Weise mit bestimmen (Schüller, 1991, S. 64).

2. Lassen Sie mich aber gleich einem möglichen Mißverständnis entgegentreten, das durch den Gebrauch des Wortes „Planung“ entstehen kann. Neben jenen Dispositionen, die innerhalb von Güter produzierenden Betrieben oder Unternehmungen getroffen werden, gibt es auch in Marktwirtschaften außerbetrieblich unvermeidlich immer *verwaltungsrechtliche* und häufig *staatsrechtliche* Wirtschaftspläne. Verwaltungsrechtliche Pläne kennt man als Bebauungs-

pläne, als Pläne von Siedlungsvorhaben oder als Pläne bei der Anlage von Verkehrs wegen. Auch gibt es sie als verwaltungsinterne Vorplanung von öffentlichen Aktivitäten. Solche verwaltungsrechtlichen Pläne haben normativ-verbindlichen Charakter. Man will mit ihnen einen bestimmten Endzustand herbeiführen, nämlich eine abgewogene Raumordnung, eine vorbestimmte zonenartige Bebauung oder die Herstellung bestimmter Verkehrswege, und sie weisen häufig privaten Entscheidungsträgern ganz bestimmte Rechte zu (Scheuner, 1965, S. 73). Neben solchen verwaltungsrechtlichen kann es auch Pläne der staatsrechtlichen Ebene geben. Man denke an Bildungspläne, Verteidigungspläne, an den grünen Plan zur Förderung der Landwirtschaft und anderes. Man hat es bei diesen Plänen mit solchen zu tun, die einen größeren regionalen, funktionellen oder nationalen Bereich gestalten wollen. Sie berühren meist individuelle Verhältnisse nicht unmittelbar. Sie sind gewissermaßen Instrument einer politischen Strategie, aber man will durch sie keine Herrschaft über die wirtschaftlichen Abläufe im einzelnen erreichen. Für Marktwirtschaften lassen sich mit Scheuner die beiden folgenden Typen von Plänen der staatsrechtlichen Ebene unterscheiden (Scheuner, 1965, S. 83):

- (1) Der *indikative* oder informative Plan begnügt sich mit einer Darstellung gewonnener Daten und fügt gewisse erwünschte Folgerungen an, wobei die Erwartung besteht, daß solche Darlegungen allein bereits geeignet sind, das Verhalten von Wirtschaftssubjekten in einem gewissen Maße zu beeinflussen.
- (2) Der *influzierende* Plan will nicht nur informieren, sondern er enthält auch Instrumente, mit deren Hilfe der Staat bestimmte Ziele erreichen möchte. Die französische Planification stellte in bestimmten ihrer Stadien den Typus eines influenzierenden Planes dar.

Von diesen beiden Typen von Plänen zu unterscheiden ist der *imperative* oder normative Plan, in welchem durch politische Instanzen verbindliche Ziele des Wirtschaftens relativ detailliert festgesetzt sowie Anweisungen gegeben und spezifische Eingriffe in das betriebliche Geschehen zur Erreichung dieser Ziele vorgenommen werden, so wie man das aus den Zentralverwaltungswirtschaften des sowjetischen Typs in den vergangenen Jahrzehnten kennt. Zwischen indikativer und imperativer Planung verläuft aus meiner Sicht die grundsätzliche Trennlinie zwischen marktwirtschaftlichen und zentralverwaltungswirtschaftlichen Wirtschaftssystemen und damit die bisherige Systemgrenze zwischen West- und Osteuropa, soweit man diese Abgrenzung anhand des Merkmals der Planung vornehmen will.

## II.

1. „Wirtschaftssysteme“ – so legt Wolfram Fischer (1987, S. 11) dar – „... können das Ergebnis einer historischen Entwicklung sein, in der sich Normen und Institutionen, die zu unterschiedlichen Zeiten entstanden sind, übereinander

2 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 218

schichten“, wie das in den meisten westlichen Industriestaaten der Fall ist. Sie können aber auch durch bewußte Entscheidung von Machthabern geschaffen werden, die dabei festen Überzeugungen folgen. Dies trifft für die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in hohem Maße auf die Wirtschaftssysteme in Ost- und Südosteuropa zu.

In den Ländern Westeuropas kam es zur Einführung, Fortführung oder Wiederbelebung grundsätzlich marktwirtschaftlicher Systeme, wenngleich sich hier in den verschiedenen Ländern nicht unwe sentliche Verschiedenheiten zeigten. So war die marktwirtschaftliche Ordnung, wie sie sich ab 1948 im Gebiet des westlichen Deutschlands entwickelte, zweifellos in erheblichem Grade unterscheidbar vom später sogenannten „Schwedischen Modell“ oder von jener Ordnung, die zur Zeit der beginnenden „Planification“ in Frankreich bestand. In Osteuropa hingegen wurden Zentralverwaltungswirtschaften etabliert.

2. In *Westdeutschland* erfolgte bekanntlich die ordnungspolitische Grundlegung eines marktwirtschaftlichen Systems im Sommer des Jahres 1948. Die von den westlichen Besatzungsmächten eingeleitete Währungsreform und das fast zeitgleich von der damaligen Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets erlassene „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ bildeten die Grundlage für die Entstehung eines Wirtschaftssystems mit prinzipiell dezentralisierter Planung der Prozesse und Markt koordination. Einige Elemente der deutschen Wirtschaftsordnung vor 1945 hatten aber auch nach dem Krieg weiterhin Bestand. Hierzu gehörte insbesondere das Privateigentum an den Produktionsmitteln und die grundsätzliche Gewerbefreiheit. Die Wirtschaftspolitik der fünfziger Jahre war primär geprägt vom ordnungspolitischen Aufbau des marktwirtschaftlichen Systems und vom Ausbau des überkommenen Systems der sozialen Sicherung, was sich in einer Reihe von grundlegenden Gesetzen niederschlug. Im Laufe der fünfziger Jahre wurde außerdem die weitgehende Freigabe des Außenwirtschaftsverkehrs erreicht, die 1958 nach Jahren der Devisenzwangswirtschaft in die Herstellung der vollen Konvertibilität der DM mündete, sowie die Integration in eine Reihe internationaler Organisationen (*Fischer*, 1987, S. 15). Das marktwirtschaftliche System der Bundesrepublik wurde also zum Weltmarkt hin geöffnet.

3. Das *französische* Wirtschaftssystem war demgegenüber nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem gekennzeichnet durch den Aufbau eines nahe an imperative Planung heranreichenden Systems influenzierender staatlicher Planung unter Jean Monnet, was zum Teil schon in den dreißiger Jahren gefordert worden war (*Armengaud et al.*, 1987, S. 358). Es entsprach dies wohl in seiner Grundkonzeption der französischen Tradition des Etatismus und des Zentralismus. Zu den Instrumenten der Planrealisierung zählten vor allem die Subventions- und die Preispolitik.

Ein weiteres konstituierendes Element des französischen Wirtschaftssystems war und ist das Eigentum an den Produktionsmitteln, das sich zu einem erheblichen Teil in staatlicher Hand befindet. Neben ökonomischen wurden auch politische und soziale Gründe zur Rechtfertigung einer großen Welle von Nationalisierungen nach dem Zweiten Weltkrieg angeführt. Durch diese Nationalisierung von Unternehmungen, aber auch infolge der direkten Beeinflussung eines großen Bereichs der Wirtschaft mittels des staatlichen Bankensystems wurde die private Unternehmerschaft in ihrer Entscheidungsautonomie erheblich beeinträchtigt, so daß das Prinzip des Privateigentums neben anderen eine Wettbewerbsordnung konstituierenden Prinzipien auch durch die Einschränkung der Verfügungsrechte vermittels staatlicher Reglementierungen und Eingriffe partiell ausgehöhlt wurde.

4. Im Gegensatz zur interventionistischen Tradition Frankreichs ist *Großbritannien* lange Zeit Symbol des wirtschaftlichen Liberalismus schlechthin gewesen. Bis zu Beginn der Ära Thatcher war allerdings die ordnungspolitische Entwicklung Großbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg keineswegs einem liberalen Leitbild verpflichtet. Nicht zuletzt aufgrund eines dominierenden Einflusses der Lehren von Keynes und Beveridge rückte das Vollbeschäftigungsziel in den Vordergrund aller wirtschaftspolitischer Bemühungen. Dies führte dazu, daß selbst die Konservativen lange einen Mittelweg zwischen marktwirtschaftlicher Ordnung und dirigistischer Lenkung als „notwendig“ Korrektiv unerwünschter Ergebnisse des Marktmechanismus propagierten (Sauer, 1983, S. 319 und 566). Es wurde über Jahrzehnte hinweg eine das Wirtschaftssystem mitbestimmende „Kontinuität des Interventionismus“ etabliert und erhalten.

Unmittelbar nach dem Krieg war die Wirtschaftspolitik der neu gewählten Labour-Regierung zunächst auf die Nationalisierung zentraler Teile der Wirtschaft, auf die Beibehaltung einer Reihe von Bewirtschaftungsmaßnahmen und Kontrollen – wie Höchstpreisfixierungen, Lizenzierungzwang für Investitionen, Importrestriktionen, Kreditlimitierungen und Konsumgüterrationierung – sowie auf eine indirekte Steuerung des Wirtschaftsprozesses durch Subventionierung von Grundbedarfsgütern ausgerichtet (Sauer, 1983, S. 329 ff.). Ähnlich wie in Frankreich wurden viele Großunternehmen und sogar ganze Wirtschaftszweige, allen voran der Steinkohlebergbau, die Eisen- und Stahlindustrie, die Bereiche Energie, Transport und Verkehr in den Nachkriegsjahren sozialisiert (Frankel, 1965, S. 657 und Armengaud et al., 1987, S. 372). Im Unterschied zu Frankreich wurden staatliche Interventionen darüber hinaus jedoch mit Instrumenten der Geld- und vor allem der Finanzpolitik vorgenommen.

5. Zusammenfassend läßt sich sagen: Es entwickelten sich in den Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Westeuropa – das sollte mit den drei skizzierten Beispielen in Erinnerung gerufen werden – ordnungspolitisch außerordentlich unterschiedlich ausgestaltete und wirtschaftspolitisch sehr ver-

schiedenartig gesteuerte marktwirtschaftliche Systeme, die sich gelegentlich sogar – wie bestimmte Zeitabschnitte der französischen Planification – nur sehr schwer von einer Zentralverwaltungswirtschaft abgrenzen lassen. Eine weitgehende ordnungspolitische *Differenzierung* war also wichtiges Charakteristikum dieser ersten Phase der Entwicklung im Westen gewesen.

6. Wie sah das dagegen im Osten Europas aus? Dort kam es überall zum Aufbau jener Art eines Wirtschaftssystems, das später als „Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs“ bezeichnet wurde. Dieses war gekennzeichnet durch vollzugsverbindliche zentrale und bürokratische Volkswirtschaftsplanaung auf der Basis der sogenannten Bilanzierungsmethode. Dies bedeutet, daß sich die Wirtschaftsrechnung in einem hierarchischen System güterwirtschaftlicher und geldwirtschaftlicher Planbilanzen vollzog, das mit der Zeit um die sogenannte wirtschaftliche Rechnungsführung als Hilfsverfahren der Koordination ergänzt wurde und das darauf ausgerichtet war, von der jeweiligen Staats- und Parteiführung vorgegebene Ziele zu verwirklichen. Die Ergebnisrechnung der dominierend staatseigenen Betriebe beruhte auf der Soll-Ist-Logik des Prinzips der Prämienbewilligung gemäß dem Grad der Planerfüllung.

Die Implementierung dieses Wirtschaftssystems in der ehemaligen DDR, in Polen, in der Tschechoslowakei, in Ungarn und in den südosteuropäischen Ländern läßt sich in den beiden 1961 und 1962 als Nr. 23/I und 23/II unter dem Titel „Die Wirtschaftssysteme der Staaten Osteuropas und der Volksrepublik China“ in den Schriften des Vereins für Socialpolitik erschienenen Bänden, die von Jahn und von Bissing herausgegeben wurden, sehr eindrucksvoll nachlesen, und diese Systemimplementierung geschah im wesentlichen immer nach dem gleichen Muster. Sowohl in der DDR als auch in Polen, in der Tschechoslowakei, in Ungarn und in Jugoslawien – um nur diese Länder als Beispiele herauszugreifen – kam es sehr schnell nach Kriegsende zu einer weitgehenden Transformation der Eigentumsordnung im Wege der Enteignung von landwirtschaftlichem Großgrundbesitz und durch Enteignung von gewerblichem Betriebsvermögen sowie durch genossenschaftliche Kollektivierung in der Landwirtschaft und im Handwerk. Allerdings hat sich das Privateigentum in der Landwirtschaft Polens auf die Dauer in starkem Maße erhalten können.

Ferner kam es zum Aufbau eines Systems hierarchisch gegliederter staatlicher Organe der Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses, an dessen Spitze die jeweilige politische Führung als oberste Entscheidungsinstanz fungierte, und zu staatlicher Festsetzung von Preisen für Produkte und für Produktionsfaktoren. In allen diesen Fällen diente das in der Sowjetunion realisierte Wirtschaftssystem gewissermaßen als Blaupause. Bis zur Mitte der fünfziger Jahre war die Einführung des zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems in den Ländern Ost- und Südosteuropas im wesentlichen erfolgt.

7. Im Gegensatz zu Westeuropa, wo sich nach dem Ende des Krieges in einer ersten Entwicklungsphase marktwirtschaftliche Wirtschaftssysteme mit ganz

verschiedenartiger ordnungspolitischer Ausgestaltung entfalteten, sich also ein Prozeß der ordnungspolitischen Differenzierung im Grundtyp einer Marktwirtschaft abspielte, bildeten sich in Osteuropa zunächst einander sehr ähnliche, dem sowjetischen Vorbild nachgebildete Wirtschaftssysteme zentralverwaltungswirtschaftlicher Art heraus. Die Entwicklung war hier nicht durch Differenzierung, sondern durch weitgehende *Homogenität* gekennzeichnet. Dies änderte sich freilich während einer zweiten Entwicklungsphase, und zwar im Westen wie im Osten.

### III.

1. Während die Wirtschaftspolitik in der *Bundesrepublik* in den fünfziger Jahren in erster Linie durch ordnungspolitische Entscheidungen und Maßnahmen gekennzeichnet war, kam es – dies sei stichwortartig in Erinnerung gerufen – mit den Mitte der sechziger Jahre einsetzenden Wachstumsproblemen und vor dem Hintergrund von Bestrebungen in der EWG, das französische System der Planification auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu übertragen, zu einer mehr prozeßpolitischen Orientierung der Wirtschaftspolitik. Diese Veränderung wurde dann insbesondere vermittels des von Karl Schiller maßgeblich beeinflußten Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 und mit der Globalsteuerung vollzogen. Das Gesetz wurde allerdings de facto bereits Anfang der siebziger Jahre zumindest partiell wieder auf Eis gelegt (*Schiller*, 1986, S. 29). Anstelle einer Rückkehr zu ordnungspolitischer Gestaltung bildete sich jedoch in den siebziger Jahren eine mehr wohlfahrtsstaatlich orientierte Politik heraus, die durch einen erheblichen Anstieg der Staats-, insbesondere der Transferausgaben, der Haushaltsdefizite sowie der Regulierungsdichte gekennzeichnet war (*Grüner*, 1986, S. 53f.). Mit dem Regierungswechsel 1981/82 kam es dann – der allgemeinen Tendenz in den westlichen Industrieländern der achtziger Jahre folgend – auch in der wirtschaftspolitischen Praxis der Bundesrepublik, wenn auch zaghaft, erneut zu einer Wende. Zwar kann man kaum von einer „Renaissance der Ordnungspolitik“ und einer eindeutigen Hinwendung zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik sprechen, aber eine gewisse Tendenz hierzu war erkennbar und kennzeichnete das vergangene Jahrzehnt. Jedoch steht zu erwarten, daß die wirtschaftlichen Herausforderungen, die sich im Zuge der deutschen Einigung stellen, eine verstärkt interventionistische Politik mit steigendem Staatseinfluß bewirken werden.

Die Entwicklung des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems in Westdeutschland war also während dieser Phase nicht geradlinig, und sie ist für die Zukunft schwer abzuschätzen. Doch in jedem Fall spielte die prozeßpolitische Steuerung des Wirtschaftsablaufs eine wesentlich größere Rolle als in den ersten Jahren nach 1948 (*Kloten*, 1989 I).

2. Im Laufe der Zeit hatte sich auch die Charakteristik der *französischen* Planification in ihrer Bedeutung verändert. Mit dem Jahre 1958 trat der dritte

Plan in Kraft, der eigentlich bis 1961 gelten sollte, jedoch an eklatanten binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten scheiterte. Das galt letztlich auch für den vierten Plan von 1962 - 1965. Ursache hierfür war insbesondere die außenwirtschaftliche Öffnung Frankreichs im Zuge der EWG-Gründung. Allmählich setzte sich die Erkenntnis durch, daß wegen der außenwirtschaftlichen Einflüsse eine Planbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes kaum mehr sinnvoll möglich war. Mit dem achten Plan, den man unter der Regierung Barres ausarbeitete, wurde dann mit dem erstmaligen Verzicht auf mittelfristige Prognosen und quantitative Zielvorgaben auch eine gewisse ordnungspolitische Neuorientierung hinsichtlich des Verhältnisses von Staat und Privaten begründet. Die Anpassungsfähigkeit der französischen Wirtschaft an die weltwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen sollte durch Ausschaltung der staatlichen Vormundschaft und Reduzierung staatlicher Subventionierung der privaten Unternehmen verbessert werden (*Lerch*, 1983, S. 324). Nach einem kurzen Versuch zur Wiederbelebung früherer Formen der Planification unter Mitterrand wurden dann im neunten Plan von 1984 - 1988 die Ziele nicht mehr in quantifizierte Vorgaben umgesetzt. Der jetzt gültige zehnte Plan schließlich hat für die Wirtschaft Frankreichs nur noch indikative Bedeutung.

Auch in der Eigentumsfrage kam es seit 1982/83 allmählich zu einem Prozeß des Umdenkens. Reprivatisierungen durch Emission von Aktien folgten ab 1986 unter der Regierung Chiracs, wenngleich bis heute etliche Bereiche, wie auch der Bankensektor, mehrheitlich in Staatsbesitz verblieben. Jedoch bekennen sich die französischen Sozialisten heute mehr und mehr zur privatwirtschaftlichen Organisation der Wirtschaft.

Insgesamt lässt sich für diese zweite Phase feststellen, daß die Planification grundsätzlich gekennzeichnet war durch ein hohes Maß an „ordnungspolitischer Unbestimmtheit“. Dies manifestiert sich in einem Wandel ihres ordnungspolitischen Gehalts von einer zu Beginn nahezu imperativen, zentralverwaltungswirtschaftlichen Charakteristik hin zu einer vor allem durch die Integration in die internationale Arbeitsteilung verursachten stärker marktwirtschaftlichen Orientierung, wenngleich ein relativ hohes Maß an staatlichem Eingriffspotential noch immer bestehen bleibt.

3. Infolge einer sowohl von den Konservativen wie auch von Labour betriebenen Wirtschaftspolitik, die durch ein anhaltendes „muddling-through“ anstelle einer wirklich konsequenten ordnungspolitischen Konzeption gekennzeichnete war, entwickelte sich *Großbritannien* seit den sechziger Jahren zum „kranken Mann Europas“. Die oft so bezeichnete „britische Krankheit“, deren wichtigste Symptome neben geringen Produktivitätsfortschritten eine chronische Inflation, hohe Arbeitslosigkeit sowie die konfliktreichen Arbeits- und Sozialbeziehungen waren, erfuhr in den siebziger Jahren sogar eine solche dramatische Entwicklung, daß im Jahre 1976 ein IWF-Stabilisierungsprogramm implementiert werden mußte. Infolge der mit staatlichem Demand-

Management betriebenen Vollbeschäftigungspolitik wurden Anpassungsnotwendigkeiten der britischen Wirtschaft jahrelang verdeckt. Ein fundamentaler, an den Ursachen der krisenhaften Entwicklung orientierter Kurswechsel fand lange Zeit nicht statt (*Fröhlich/Schnabel*, 1990, S. 26f.).

Zu einer signifikanten Neuausrichtung des britischen Wirtschaftssystems kam es letztlich erst mit der erneuten Regierungsübernahme der Konservativen unter Führung von Margaret Thatcher im Jahre 1979. Sie übernahm die Regierung mit dem Versprechen, einen grundlegenden ordnungspolitischen Wandel zu marktwirtschaftlichen Prinzipien zu vollziehen. Die Reformen am Wirtschaftssystem begannen mit der Abschaffung der früheren korporativistischen Einkommenspolitik, der Preis-, Lohn- und Kapitalverkehrskontrollen sowie der Privatisierung staatlichen Immobilienbesitzes unmittelbar nach ihrem Amtsantritt noch im gleichen Jahr. In den folgenden Jahren wurden auch weitere Punkte ihres Programms Schritt für Schritt realisiert (*Fröhlich/Schnabel*, 1990, S. 57).

4. Ohne die weiterhin bestehenden Unterschiede in der ordnungspolitischen Ausgestaltung der Wirtschaftssysteme und in der wirtschaftspolitischen Steuerung in den drei betrachteten Ländern herunterspielen zu wollen, läßt sich doch *cum grano salis* feststellen, daß sich die Wirtschaftssysteme westeuropäischer Länder in dieser zweiten Entwicklungsphase einander etwas angenähert haben. Der Grad an Differenziertheit ist nicht mehr so groß, wie er in der ersten Nachkriegszeit gewesen war. Die westdeutsche Marktwirtschaft wurde interventionistischer, die englische und die französische wurden liberaler als früher. Sicherlich spielte dabei auch die Tatsache eine wichtige Rolle, daß die betrachteten Länder im Rahmen der EG einer für diese gemeinsamen Rechtsordnung unterliegen.

Eine ganz andere Tendenz zeigte sich in einer zweiten Phase der Entwicklung der Wirtschaftssysteme in den ost- und südosteuropäischen Staaten. Es kam dort durch eine Welle von Reformen – die man mit Ausnahme Jugoslawiens als Reformen im bestehenden Grundsystem interpretieren kann – zu einer zeitweise starken Differenzierung. Anhand der wichtigsten dieser Reformexperimente sei das exemplarisch ein wenig verdeutlicht.

5. Nachdem auch in *Jugoslawien* nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst eine Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs entstanden war, begannen nach dem Bruch Titos mit Stalin und dem bekannten Kominform-Beschluß von 1948 gegen die jugoslawische KP schon im Jahre 1950 mit einem Gesetz über die betriebliche Arbeiterselbstverwaltung erste Schritte auf dem Weg zum Aufbau eines ganz andersartigen Wirtschaftssystems, der sich über das sogenannte „Neue Ökonomische System“ ab 1952 mit seiner allmählichen Verminderung von zentralen Planauflagen und der Etablierung regionaler Investitionsfonds zum Zwecke einer plankonformen Investitionspolitik dann ab 1965 bis zur Etablierung des Selbstverwaltungssozialismus erstreckte. Dieses Wirtschaftssystem war – unbeschadet von mancherlei Abweichung in der Praxis

vom Konzept – grundsätzlich gekennzeichnet durch weitgehende betriebliche Entscheidungsautonomie, Arbeiterselbstverwaltung bei „gesellschaftlichem“ Eigentum, Koordination von Unternehmensentscheidungen durch Absprachen und durch die Märkte, Entlohnung nach dem Einkommensprinzip und wirtschaftspolitische Steuerung auf der Makroebene mittels indirekter, das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflussender Instrumente (*Dobias*, 1986, S. 256f.; *Gutmann*, 1991 II, S. 221ff.). Die oft so bezeichnete „Sozialistische Marktwirtschaft“ Jugoslawiens stellte ein Wirtschaftssystem dar, das sich von der Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs radikal fortentwickelt hatte.

6. Aber auch in anderen osteuropäischen Ländern gab es im Rahmen des zentralverwaltungswirtschaftlichen Grundtyps zeitweilig erhebliche Veränderungen, die letztlich darauf zurückzuführen waren, daß solche Ordnungen bestimmte Verhaltensweisen hervorriefen, die dann zu Abläufen des Wirtschafts und zu Ergebnissen führten, welche den Absichten der politischen Entscheidungsträger zuwiderliefen. Es gab – so betrachtet – die bekannten Deformationen vor allem in der volkswirtschaftlichen Informations- und in der Motivationsstruktur (*Gutmann*, 1991 II, S. 17ff.).

Die Entscheidungsstruktur war in Zentralverwaltungswirtschaften hierarchisch und zentralistisch angelegt. Zwischen den Planungs- und Lenkungsorganen auf den verschiedenen Hierarchieebenen gab es einen ständigen Fluß von auf- und absteigenden Informationen mittels sogenannter Kennziffern für Produktion, Beschaffung, Investitionen, Material- und Energieverbrauch, Beschäftigung von Arbeitskräften und für finanzielle Größen. Dieser Informationsfluß vollzog sich vorwiegend innerhalb von verwaltungsmäßigen Kommunikationswegen zwischen den verschiedenen Teilplanträgern auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen. Aber diese hierarchische und zentralisierte Entscheidungsstruktur enthielt eine grundsätzliche und nicht vermeidbare Schwäche informationeller Art. Seit den vierziger Jahren ist durch von Hayek bekannt (*Hayek*, 1952, S. 103 - 121), daß die Fülle des *Wissens*, die man benötigt, um den volkswirtschaftlichen Gesamtprozeß sinnvoll planen zu können, auf die Gesamtheit der am Wirtschaftsprozeß beteiligten Subjekte aufgeteilt, in den Köpfen der einzelnen also verstreut vorhanden ist und sich allenfalls teilweise zentralisieren läßt, wobei dann noch bei der Aggregation systematische Informationsverzerrungen auftreten. Die Wissensbasis zentraler Planträger ist daher unvermeidbar immer zu schmal. Das gilt selbst dann, wenn diese Planungsorgane von Meldungen und Nachrichten der verschiedensten Art geradezu überflutet werden. Viele konkrete produktionstechnische und organisatorische Gegebenheiten in den Betrieben waren daher den Planungsgremien nicht oder nicht zureichend bekannt. Sie kannten – um es theoretisch zu formulieren – die tatsächliche volkswirtschaftliche Transformationskurve nicht. Sie wußten daher letztlich nicht zuverlässig, ob die den operativen

Einheiten abverlangten Leistungen von diesen wirklich erbracht werden konnten oder nicht. Unter- oder Überschätzungen betrieblicher Leistungsmöglichkeiten waren die Regel. Andererseits bestanden große Probleme, Informationen hinsichtlich komplexer Ziele der politischen Führungsgremien und gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge über die verschiedenen Hierarchieebenen hinweg so zu disaggregieren, daß die Betriebe hinreichend genaues Wissen über diese Umstände erhielten. Die Planungsinstanzen waren deshalb bei der Bewältigung ihrer Aufgabe auf die Mitwirkung der Betriebe selbst angewiesen. Das zwang jedoch dazu, den Kombinaten und den Betrieben begrenzte Entscheidungsfreiräume zu geben und zu versuchen, die Beschäftigten dazu zu motivieren, diese ihre Entscheidungsräume dann so auszufüllen, daß dabei das ihnen verfügbare, aber nicht zentralisierbare Wissen doch noch so genutzt wird, daß die gesetzten politischen Ziele des Wirtschaftens möglichst weitgehend erreicht werden.

Das ist freilich in keiner Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs wirklich gelungen (*Gutmann*, 1987). Es gab in den Betrieben – aber auch auf den jeweils untergeordneten Instanzen der Planungs- und Leitungsgremien – Widerstand, jenes Wissen, das man selbst besaß, an die in der Hierarchie höher angesiedelten Instanzen abzugeben. Dies hätte ja die Gefahr mit sich gebracht, daß die obersten Organe der Wirtschaftsleitung dieses ihr Wissen dann dazu benutzen würden, solche Planauflagen vorzugeben, die es dann erschwert oder unmöglich gemacht hätten, eigene Ziele zu verfolgen, die mit denen der Entscheidungsinstanzen konfliktierten. Das System von Benefizien und Sanktionen, vor allem die Gewährung oder der Entzug von Prämien, konnte aber unter diesen Ordnungsbedingungen nicht konsequent so aufgebaut werden, daß in der richtigen Weise wirklich erbrachte Leistungen belohnt und aus eigenem Verschulden nicht erbrachte Leistungen bestraft wurden. Auf diese Wissenslücken der Entscheidungsgremien reagierten die Betriebe mit der bekannten Politik der „weichen Pläne“. Durch Falschinformationen während der Phase der Ausarbeitung der betrieblichen Planprojekte versuchten sie mit beträchtlichem Erfolg, die Planungsinstanzen über ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit und über ihre Leistungserfordernisse zu täuschen. Konsequenzen dieses betrieblichen Verhaltens waren dann eben eine vergleichsweise geringe Arbeitsproduktivität, mangelnde Rentabilität der Produktion und relativ schlechte Versorgung des Gemeinwesens mit Gütern der verschiedensten Art.

Besonders negativ wirkte sich diese Deformation in der Informations- und in der Motivationsstruktur für den zeitlichen Aufbau des Kapitalstocks, für Innovationen und für die damit verbundene Evolutorik der Wirtschaft aus. Zum einen fehlte es nämlich den zentralen Instanzen vielfach an Wissen darüber, wo und in welchem Umfang sinnvollerweise Investitionen und technologische Neuerungen anzusetzen waren. Auch war das Interesse der Betriebe am Aufbau einer effizienten Kapitalwirtschaft sowie an Innovationen im Sinne von neuen Produkten oder neuen Herstellungsverfahren nur sehr gering. „Bei Privateigen-

tum an den Produktionsmitteln“, so führt Helmstädter aus, „ruht dieses Kapitalinteresse in den Händen der individuellen Eigentümer. Wo sich aber der Ort des Kapitalinteresses bei Gemeineigentum an den Produktionsmitteln befindet, darüber darf gerätselt werden“ (*Helmstädter*, 1991, S. 240f.).

7. Schon relativ früh, nämlich nach 1956, kam es in *Polen* im Rahmen einer damals relativ liberal gehaltenen Politik gegenüber den Medien und gegenüber der Wissenschaft zwischen den Wirtschaftswissenschaftlern angesichts der Erkenntnis solcher Funktionsprobleme von Zentralverwaltungswirtschaften zu einer intensiven Reformdiskussion, an der sich auch die meisten der bekannten Ökonomen wie Oskar Lange, Michael Kalecki und Włodzimierz Brus beteiligten, was jedoch in der Praxis keine wirklich durchgreifenden Reformen erbrachte. Mit einem Artikel in der *Prawda* vom 9. September 1962 des Charkower Ökonomen Liberman zum Thema „Plan, Gewinn, Prämie“ wurde dann auch in der Sowjetunion eine solche Reformdiskussion ausgelöst, die freilich erst 1965 kleinere Veränderungen im Wirtschaftssystem bewirkte (*Gutmann*, 1977).

8. In der *DDR* jedoch kam es – nachdem Behrens und Benary bereits 1957 zaghafte Neuerungen vorzuschlagen gewagt hatten, diese Vorschläge aber dann widerrufen mußten – erst ab 1963 zu jenem Reformexperiment, das als „Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ – üblicherweise als NÖS abgekürzt – bekannt wurde. Das NÖS zielte in erster Linie darauf ab, die Effizienz des Wirtschaftssystems dadurch zu erhöhen, daß man die administrative Befehlswirtschaft ablösen und durch ein „in sich geschlossenes System ökonomischer Hebel“ der wirtschaftlichen Rechnungsführung und der materiellen Interessiertheit ersetzen wollte. Zu diesem Zweck wurde vor allem die bisherige Wirtschaftsadministration verändert, die Planungsmethodik reformiert, das Preissystem erneuert – ohne freilich die Art der Preisbildung selbst zu reformieren – und das wirtschaftspolitische Instrumentarium umgestaltet. Die Anwendung „ökonomischer Hebel“ bedeutete nämlich eine Ausweitung *indirekter*, das Verhalten beeinflussender Steuerung des Wirtschaftsgeschehens zu Lasten *direkter* Lenkung mittels expliziter Bindungsregeln.

Der erweiterte Dispositionsspielraum für die Betriebe hatte freilich bald zur Folge, daß die von ihnen getroffenen Entscheidungen, besonders in strukturpolitischer Hinsicht, häufig nicht mit den von der Staats- und Parteiführung gesetzten Zielen übereinstimmten (*Thalheim*, 1987, S. 22). Mit der Umbenennung des NÖS in „Ökonomisches System des Sozialismus“ im Jahre 1968 deutete sich dann bereits eine ordnungspolitische Kurskorrektur an. Die Dezentralisierungsmaßnahmen wurden allmählich rückgängig gemacht. Im Jahre 1970 schließlich erfolgte mit einem Beschuß zur erneuten Zentralisierung der Wirtschaftsplanung die endgültige Aufgabe des Reformexperiments und die Rückkehr zu den alten bürokratischen Verfahren der Preissetzung sowie die

erneute Ausweitung expliziter zu Lasten impliziter Bindungsregeln für das wirtschaftliche Verhalten.

9. Die Diskussion um eine grundlegende Veränderung des Wirtschaftssystems begann in der *Tschechoslowakei* mit einer herben Kritik von R. Selucky am sogenannten „Plankult“. Das Zentralkomitee beauftragte dann 1964 Ota Sik und eine Gruppe von Ökonomen damit, ein Reformkonzept auszuarbeiten, durch welches jedoch die Rolle der Partei in der Wirtschaft nicht in Frage gestellt werden durfte. Dieses Konzept war dann die Grundlage für ein offizielles Reformprogramm, durch welches ein marktsozialistisches Wirtschaftssystem, ähnlich dem in Jugoslawien, angestrebt werden sollte (Wessely, 1968, S. 168ff.; Hensel, 1968; Brus, 1987, S. 354ff.; Dobias, 1986, S. 183ff.; Gumpel, 1983, S. 179; Sik, 1987, S. 99f.). Die Implementierung des offiziellen Reformprogramms ließ allerdings noch bis zum 1. Januar 1967 auf sich warten und begann nur zögerlich mit einer Preisreform, bei der zahlreiche Großhandelspreise neu festgesetzt wurden, sowie mit einer Umwandlung der bis dato verbindlichen Plankennziffern in sogenannte „Empfehlungen“ und einer allmählichen Vergrößerung unternehmerischer Entscheidungskompetenzen (Dobias, 1986, S. 186).

Es ist hinreichend bekannt, daß dieses Reformexperiment nur kurz währe und wegen seiner auf Demokratisierung gerichteten politischen Implikationen durch militärische Intervention sein Ende fand. Ab Mitte 1969 begann dann die Wiederherstellung des alten zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems mit der schrittweisen Revidierung der ab 1967 eingeführten Reformmaßnahmen. Bereits Anfang 1970 war das alte System weitgehend rekonstruiert.

10. Mit einer erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation entstand auch in *Ungarn* Reformdruck. Eine schon früher geführte Diskussion fand nun in die höchsten Parteigremien Eingang und brachte im Mai 1966 die Veröffentlichung eines Reformprogramms durch das Zentralkomitee der USAP mit sich, das schließlich ab dem 1. Januar 1968 als „Neuer Ökonomischer Mechanismus“ (NÖM) implementiert wurde (Schmidt-Papp, 1968, S. 197ff.). Das NÖM-Konzept, das erheblich weiterging als das in der DDR bereits weitgehend abgelaufene NÖS, zielt vor allem auf eine Reform des Lenkungs- und Anreizsystems ab (Brus, 1987, S. 302ff.; Brus/Laski, 1990, S. 93; Dobias, 1986, S. 235f.; Gumpel, 1983, S. 193f.; Tardos, 1984, S. 327ff.). Eine wirkliche Marktwirtschaft konnte freilich nicht entstehen, weil die Märkte im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung und infolge unzureichend wirkender Incentives nicht richtig funktionieren konnten (Schenk, 1991).

Wenngleich sich über die Jahre hinweg Fortschritte und Rückschritte im Reformprozeß ablösten, so hatte doch zu Beginn der achtziger Jahre das Wirtschaftssystem des Neuen Ökonomischen Mechanismus in Ungarn als einziger jener Reformversuche im RGW, die über nur geringfügige Modifikationen

der Zentralverwaltungswirtschaft hinausgingen, überleben können (*Brus/Laski*, 1990, S. 90).

#### IV.

1. Das wohl spektakulärste Reformereignis der zurückliegenden Jahre ist der zunächst mit „Uskorenje“ (Beschleunigung) beginnende und alsbald in „Perestroika“ (Umgestaltung) in Verbindung mit „Glasnost“ einmündende Prozeß der Umgestaltung im sowjetischen Wirtschaftssystem, den Gorbatschow eingeleitet hat. Spektakulär weniger wegen des Reforminhalts, der meist nicht eindeutig erkennbar ist, als vielmehr wegen der Tatsache, daß dieses Ereignis im früheren Kernland zentralverwaltungswirtschaftlicher Systeme stattfand und stattfindet. Zweifellos ist hierin das auslösende Moment für eine dritte Phase der Entwicklung der Wirtschaftssysteme in den Ländern Osteuropas zu sehen, die durch eine Transformation hin zu marktwirtschaftlichen Systemen gekennzeichnet ist und die hier nur in äußerster Kürze angedeutet werden soll.

2. In *Polen* hat man mit Beginn des Jahres 1990 unter Finanzminister Balcerowicz ein radikales Transformationsprogramm gestartet, um die Zentralverwaltungswirtschaft in ein marktwirtschaftliches System umzuformen, welches im einzelnen darauf abzielt, das Haushaltsdefizit abzubauen, Preiskontrollen weitgehend aufzuheben, unrentable Betriebe zu schließen und die Gründung neuer Betriebe zu fördern, die Eigentumsstruktur zu verändern, die Inflation einzudämmen, die Unabhängigkeit der Zentralbank in der Geldpolitik zu sichern, einen funktionierenden Kapitalmarkt aufzubauen und eine zunächst begrenzte Konvertibilität des Zloty herbeizuführen (*Bernecker*, 1991; *Storf*, 1991, S. 50 ff.).

3. Schon im Dezember 1989 kündigte Ministerpräsident Marian Calfa in seiner Regierungserklärung den Übergang zur Marktwirtschaft in der *Tschechoslowakei* an. In einem „Szenario der Wirtschaftsreform“, das von der Bundesversammlung im September 1990 nach vorausgegangenen Diskussionen der Spitzenpolitiker über einzelne Aspekte der Umgestaltung angenommen wurde, wobei sich insbesondere Finanzminister Vaclav Klaus stark engagierte, wurde eine ab dem 1. Januar 1991 begonnene Reformpolitik eingeleitet, die sich vor allem auf eine weitgehende Freigabe der Preise, die schrittweise Einführung der Konvertibilität der Krone, die Liberalisierung des Außenhandels, umfassende Privatisierung, Durchführung einer Steuerreform, Schaffung eines Netzes sozialer Sicherheit und Förderung ausländischer Direktinvestitionen richtet (*Beyreuther/Klett*, 1991; *Storf*, 1991 S. 56 ff.).

4. Im September 1990 stellte die Regierung Antall die Grundlinien eines auf drei Jahre angelegten wirtschaftlichen Reformprogramms in *Ungarn* vor, welches vorsieht, daß der Staatsanteil am Unternehmensvermögen bis Ende 1993 von bisher zwischen 80-90 v. H. auf unter 50 v. H. reduziert werden soll.

Weiterhin ist eine Senkung der Subventionen, die weitere Liberalisierung des Außenhandels, die Herstellung der vollen Konvertibilität der Währung für Unternehmungen und eine rasche Integration in die Weltwirtschaft vorgesehen. Seit Beginn dieses Jahres wurde das bisherige staatliche Außenhandelsmonopol aufgehoben (*Klett*, 1991).

5. In der *Sowjetunion* selbst war die Richtung des Veränderungsprozesses im Wirtschaftssystem freilich bislang anhand der Abfolge einer ganzen Reihe von gesetzlichen Regelungen und der Diskussion um rivalisierende Reformpläne nur sehr unscharf zu erkennen, ganz abgesehen davon, daß sich die Realität oft recht beträchtlich von dem unterscheidet, was gesetzlich vorgeschrieben ist. Dekrete und Verordnungen betreffend Joint Ventures mit Ausländern seit Januar 1987, Beschlüsse des Ministerrats über eine größere Selbständigkeit der Betriebe im Außenhandel vom April 1989, ein Gesetz über die individuelle Arbeitstätigkeit vom Mai 1987, ein Gesetz über das Staatsunternehmen vom Januar 1988, das Genossenschaftsgesetz vom Januar 1988, das Streikgesetz vom Oktober 1989, das Pachtgesetz und das Unternehmensgesetz vom Januar 1990, das Bodengesetz vom März 1990, das Einkommensteuergesetz und das Eigentumsgesetz vom Juli 1990, die Umstellung des sowjetischen Außenhandels mit den übrigen Staaten des RGW auf harte Währung und Weltmarktpreise sowie das Jelzin- bzw. Schatalin-Programm, Ryshkow-Programm, Gorbatschow-Programm und Jawlinskij-Programm sind nur einige Stichworte aus der verwirrenden Fülle des Vorfindbaren, die es derzeit (Juli 1991) nur erlauben festzustellen, daß zwar der Reformzug fährt, jedoch niemand genau weiß, mit welcher Geschwindigkeit und wohin.

6. Ebenso verwirrend sind derzeit die Verhältnisse in *Jugoslawien*, wo u.a. Kroatien den Übergang zur Marktwirtschaft anstrebt und sogar eine Treuhandsellschaft als Institution zur Durchführung von Privatisierungen geschaffen hat, jedoch Serbien eine Marktwirtschaft strikt ablehnt (*Klett / Wetzenstein / Ollenschläger*, 1991).

7. Sieht man von der Sowjetunion und von Jugoslawien einmal ab, dann ist erkennbar, daß sich die Wirtschaftssysteme in den übrigen der genannten Länder Osteuropas eindeutig auf dem Weg zur Marktwirtschaft befinden, von den Veränderungen in den heutigen Bundesländern der ehemaligen DDR – die ich hier ganz bewußt nicht angesprochen habe – ganz zu schweigen. Das widerspricht offensichtlich den Vorstellungen, die seit Beginn der fünfziger Jahre von einer Reihe von Wissenschaftlern hinsichtlich einer Konvergenz der östlichen und der westlichen Wirtschaftssysteme vorgetragen wurden (*Windhoff*, 1971). Einige Vertreter der konstruktivistischen Konvergenzhypothese erörterten damals den Gedanken eines „optimalen“ Mischsystems, das aufgrund eines konvergierenden Entwicklungsvorgangs die „positiven“ Elemente aus Marktwirtschaften und aus Zentralverwaltungswirtschaften in sich vereinigen solle (*Buckingham*, 1958; *Sorokin*, 1960; *Tinbergen*, 1960/61). In Wirklichkeit

haben wir es jedoch in den genannten Ländern mit einer Transformation der bisherigen Zentralverwaltungswirtschaft in ein marktwirtschaftliches System zu tun. Freilich sind die Abfolge der Schritte und das angestrebte Transformationstempo durchaus unterschiedlich. Das liegt sicherlich nicht zuletzt auch daran, daß es in unserer Wissenschaft eine in sich konsistente und allseits brauchbare Theorie über den Ablauf solcher Umwandlungsprozesse weder in ordnungstheoretischer noch in prozeßtheoretischer Hinsicht gibt (*Kloten*, 1989 II; *Watrin*, 1990; *Gutmann*, 1991 I) – zumindest kann man sich darüber streiten. Aber allein die Tatsache, daß mehrere Stiftungen und Wissenschaftsorganisationen neuerdings Projekte zur Erforschung des Wandels von Wirtschaftssystemen fördern und in einer ganzen Reihe von Dissertationen und Habilitationen Teilespekte dieser Thematik analysiert werden, bestätigt zumindest, daß der derzeitige Erkenntnisstand zu diesen Fragen in unserem Fach als unbefriedigend empfunden wird.

## Literatur

- Abalkin*, Leonid, The Strategy of Economic Development in the USSR, Moskau 1986.
- Aganbegian*, Abel, Economic Challenge of Perestroika, Bloomington (Indiana) 1988.
- Apolte*, Thomas / *Martin Kessler*, Regulierung und Deregulierung als wirtschaftspolitische Aufgabe in alternativen Wirtschaftssystemen, in: Thomas Apolte / Martin Kessler (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, Heidelberg 1990, S. 3 - 24.
- Armendgaud*, A. / *S. Pollard* / *G.L. de Brabander*, Großbritannien, Irland, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg 1914 - 1980/83, in: W. Fischer et al. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 6, Stuttgart 1987, S. 294 - 415.
- Aron*, Raymond, Die Entwicklung der Industriegesellschaft und der sozialen Stratifikation, Berlin 1957.
- Bernecker*, Klaus, Polen, in: Osteuropa im Aufbruch, hrsg. v. d. Deutschen Bank / Volkswirtschaftliche Abteilung, Frankfurt a. M. 1991, S. 24 - 28.
- Beyreuther*, Ursula / *Bernd Klett*, Tschechoslowakei, in: Osteuropa im Aufbruch, hrsg. v. d. Deutschen Bank / Volkswirtschaftliche Abteilung, Frankfurt a. M. 1991, S. 45 - 49.
- Birke*, Ernst / *Rudolf Neumann* (Hrsg.), Die Sowjetisierung Ost-Mitteleuropas, Frankfurt a. M. / Berlin 1959.
- Boettcher*, Erik, Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr, Tübingen 1959, S. 23 - 34.
- Brus*, Włodzimierz, Geschichte der Wirtschaftspolitik in Osteuropa, Köln 1987.
- Brus*, Włodzimierz / *Kazimierz Laski*, Von Marx zum Markt. Der Sozialismus auf der Suche nach einem neuen Wirtschaftssystem, Marburg 1990.
- Bryson*, Phillip J., Soviet Economic and Social Reform (Perestroika and Glasnost): Claim and Reality, in: Dieter Cassel (Hrsg.), Wirtschaftssysteme im Umbruch, München 1990, S. 123 - 152.

- Buckingham*, Walter S., *Theoretical Economic Systems*, New York 1958.
- Cassel*, Dieter (Hrsg.), *Wirtschaftssysteme im Umbruch*, München 1990.
- Conn*, David, Toward a Theory of Optimal Economic Systems, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 1 (1977), S. 325 - 350.
- The Evaluation of Centrally Planned Economic Systems: Methodological Precepts, in: Andrew Zimbalist (Hrsg.), *Comparative Economic Systems: An Assessment of Knowledge. Theory and Method*, Boston u.a. 1984, S. 15 - 46.
- Csaba*, László, Impacts of Soviet Policies on Hungary: An Evolving „Reform Tandem“?, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *Wirtschaftssysteme im Umbruch*, München 1990, S. 222 - 238.
- Dobias*, Peter, *Die Wirtschaftssysteme Osteuropas*, Darmstadt 1986.
- Downs*, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967.
- Emminger*, Otmar, Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik, in: *Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik*, hrsg. v. d. Ludwig-Erhard-Stiftung Bonn, Stuttgart/New York 1986, S. 33 - 48.
- Eucken*, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1952.
- Feyerabend*, P., *Against Method. Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge*, London 1975.
- Fischer*, Wolfram, Das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland – Entstehung und Entwicklung, in: *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland* 1987, hrsg. v. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1987, S. 11 - 17.
- Frankel*, Henryk, Großbritannien, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaft*, 4. Bd., Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1965, S. 643 - 662.
- Fröhlich*, Hans-Peter / *Claus Schnabel*, *Das Thatcher-Jahrzehnt. Eine wirtschaftspolitische Bilanz*, Köln 1990.
- Galbraith*, John Kenneth, *Die moderne Industriegesellschaft*, München und Zürich 1968.
- Gradalski*, Feliks, Die Deregulierung der sozialistischen Wirtschaft Polens, in: Thomas Apolte / Martin Kessler (Hrsg.), *Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich*, Heidelberg 1990, S. 25 - 37.
- Gregory*, Paul R. / *Robert C. Stuart*, *Comparative Economic Systems*, Third Edition, Boston 1989.
- Grüner*, Martin, Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik, in: *Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik*, hrsg. v. d. Ludwig-Erhard-Stiftung Bonn, Stuttgart/New York 1986, S. 49 - 64.
- Gumpel*, Werner, *Sozialistische Wirtschaftssysteme*, München 1983.
- Gutmann*, Gernot, Funktionsprobleme der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft, in: *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 28, Stuttgart/New York 1977, S. 78 - 107.
- Ökonomische Hebel in Zentralverwaltungswirtschaften – Ersatz für Marktpreisbildung?, in: Manfred Borchert / Ulrich Fehl / Peter Oberender (Hrsg.), *Markt und*

- Wettbewerb. Festschrift für Ernst Heuß zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart 1987, S. 569 - 580.
- Gutmann*, Gernot I, Zur theoretischen Grundlegung von Transformationen, in: Gesamtdeutsche Eröffnungsbilanz, Teil I, hrsg. v. d. Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, FS-Analysen 2-1991, Berlin 1991, S. 29 - 49.
- Gutmann*, Gernot II, Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, 4. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1991.
- Haffner*, Friedrich, Sowjetunion: Wirtschaftspolitik im sowjetischen Sozialismus, in: Dieter Cassel (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München 1984, S. 263 - 280.
- Hartwig*, Karl-Hans, Konzeptionen des Systemvergleichs: Gegenstand, Methoden und wissenschaftstheoretische Standards, in: Alfred Schüller (Hrsg.), Theoriebildung und empirische Forschung im Systemvergleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 167, Berlin 1987, S. 11 - 35.
- Hayek*, Friedrich August von, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: Friedrich August von Hayek, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlangen-Zürich 1952, S. 103 - 121.
- Helmstädtter*, Ernst, Eigentum und Kapitalwirtschaft in der Ordnungspolitik, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 42, Stuttgart/New York 1991, S. 235 - 251.
- Hensel*, K. Paul, Die sozialistische Marktwirtschaft in der Tschechoslowakei, Stuttgart 1968.
- Höhmänn*, Hans-Hermann, Die sowjetische Wirtschaftsreform vom Herbst 1965 – Ausmaß und Bedeutung der institutionellen Veränderungen, in: K. C. Thalheim/H.-H. Höhmänn (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Osteuropa, Köln 1968, S. 41 - 67.
- Jahn*, Georg / *Wilhelm Moritz Frhr. v. Bissing* (Hrsg.), Die Wirtschaftssysteme der Staaten Osteuropas und der Volksrepublik China, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 23/I, Berlin 1961.
- Die Wirtschaftssysteme der Staaten Osteuropas und der Volksrepublik China, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 23/II, Berlin 1962.
- Kantzenbach*, Erhard, Ökonomische Probleme der deutschen Vereinigung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jahr, Tübingen 1990, S. 307 - 328.
- Kleinewefers*, Henner, Grundzüge einer verallgemeinerten Wirtschaftsordnungstheorie, hrsg. v. Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 117, Tübingen 1988.
- Kleps*, Karlheinz, Zur Konkurrenz wirtschaftspolitischer Konzeptionen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Doppelband XV/XVI, Düsseldorf und München 1965, S. 275 - 332.
- Klett*, Bernd, Ungarn, in: Osteuropa im Aufbruch, hrsg. v. d. Deutschen Bank / Volkswirtschaftliche Abteilung, Frankfurt a.M. 1991, S. 50 - 54.

- Klett, Bernd/Holger Wetzenstein-Ollenschläger*, Jugoslawien, in: Osteuropa im Aufbruch, hrsg. v. d. Deutschen Bank/Volkswirtschaftliche Abteilung, Frankfurt a.M. 1991, S. 29 - 39.
- Kloten*, Norbert I, 40 Jahre „Soziale Marktwirtschaft“, in: Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 50 vom 22. Juni 1989, S. 10 - 16.
- Kloten*, Norbert II, Zur Transformation von Wirtschaftsordnungen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 40, Stuttgart/New York 1989, S. 99 - 127.
- Kornai*, János, Comments on the Present State and the Prospects of the Hungarian Economic Reform, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 7 (1983), S. 225 - 252.
- The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality, in: Journal of Economic Literature, Vol. 24 (1986), S. 1687 - 1737.
- Kuhn*, Thomas S., Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1976.
- Lakatos*, Imre, Falsifikation und die Methodologie wissenschaftlicher Forschungsprogramme, in: I. Lakatos / A. Musgrave, Kritik und Erkenntnisfortschritt, Braunschweig 1974, S. 89 - 190.
- Leipold*, Helmut, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich. Grundzüge einer Theorie der Wirtschaftssysteme, 5., bearb. Aufl., Stuttgart 1988.
- Leptin*, Gerd, Das „Neue ökonomische System“ Mitteldeutschlands, in: K. C. Thalheim/H.-H. Höhmann (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Osteuropa, Köln 1968, S. 100 - 130.
- Lerch*, Wolfgang, Das „Experiment Barre“, Köln 1983.
- Machowski*, Heinrich, Wirtschaftsreformen in Polen, in: K. C. Thalheim / H.-H. Höhmann (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Osteuropa, Köln 1968, S. 131 - 161.
- Melzer*, Manfred, DDR: Wirtschaftspolitik der administrativen Reformen, in: Dieter Cassel (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München 1984, S. 281 - 299.
- Neuberger*, Egon / *William J. Duffy*, Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach, Boston u.a. 1976.
- Niskanen*, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago/New York 1971.
- Nove*, Alec, Radical Reform, Problems and Prospects, in: Soviet Studies, Vol. 39 (1987), S. 452 - 467.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Economic Surveys: France, verschiedene Jahrgänge.
- Peterhoff*, Reinhard, Polen: Wirtschaftspolitik im Zwiespalt zwischen Plan und Markt, in: Dieter Cassel (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München 1984, S. 301 - 317.

- Rostow, Walt W., The Process of Economic Growth, Oxford 1953.*
- The Take-Off into Self-Sustained Growth, in: *The Economic Journal*, Vol. 66 (1956), S. 25 - 48.
  - Stadien des wirtschaftlichen Wachstums und Probleme einer friedlichen Koexistenz, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 117 (1961), S. 1 - 18.
  - Stadien des wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1967.
- Sauer, Gerhard, Zur Krise der britischen Wirtschaftsordnung, Köln 1983.*
- Schenk, Karl-Ernst, The Economic Policy Framework in Transition – Resistance to and Strategy for Change, Forschungsbericht Nr. 49 des Instituts für Außenhandel und Überseewirtschaft der Universität Hamburg, Hamburg 1991.*
- Scheuner, Ulrich, Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung I, Baden-Baden 1965, S. 67 - 89.*
- Schiller, Karl, Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik, in: Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik, hrsg. v. d. Ludwig-Erhard-Stiftung Bonn, Stuttgart/New York 1986, S. 21 - 31.*
- Schlecht, Otto, Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen 1990.*
- Schmidt-Papp, Ernst, Die ökonomische Reformbewegung in Ungarn und der „Neue Wirtschaftsmechanismus“, in: K. C. Thalheim/H.-H. Höhmann (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Osteuropa, Köln 1968, S. 188 - 210.*
- Schüller, Alfred, Von der Staatswirtschaft zur Marktwirtschaft, in: Ludolf von Wartenberg et al., Umbruch im Osten, Schriftenreihe der Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e. V., Bonn 1991, S.64 - 88.*
- Šik, Ota, Wirtschaftssysteme. Vergleiche – Theorie – Kritik, Berlin u.a. 1987.*
- Sneed, J. D., The Logical Structure of Mathematical Physics, Dordrecht 1972.*
- Sorokin, Pitirim, Soziologische und kulturelle Annäherungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, in: *Zeitschrift für Politik*, N.F., Bd. 7 (1960), S. 341 - 370.*
- Stegmüller, Wolfgang, Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie, Bd. II, Studienausgabe Teil D, 2. Aufl., Berlin u.a. 1985.*
- Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie, Bd. II, Studienausgabe Teil E, 2. Aufl., Berlin u.a. 1985.
- Storf, Otto, Osteuropa im Aufbruch. Die wirtschaftliche Situation nach dem Beginn der Reformen, in: Ludolf von Wartenberg et al., Umbruch im Osten, Schriftenreihe der Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e. V., Bonn 1991, S. 46 - 63.*
- Tardos, Márton, Ungarn: Wirtschaftspolitik auf dem Weg zur sozialistischen Marktwirtschaft, in: Dieter Cassel (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München 1984, S. 319 - 332.*

*Thalheim, Karl C., Entstehung und Entwicklung des Wirtschaftssystems der DDR nach dem II. Weltkrieg, in: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, hrsg. v. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1987, S. 17 - 25.*

— Die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland. Tatsachen und Zahlen, 3., überarb. u. erg. Aufl., Opladen 1988.

— Grundfragen der heutigen Wirtschaftsreformen in sozialistischen Ländern und die Sonderstellung der DDR, in: Glasnost und Perestrojka auch in der DDR?, hrsg. v. d. Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, Berlin 1988, S. 16 - 45.

*Tholl, Gerhard, Die französische Planification – ein Vorbild?, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Doppelband XV/XVI, Düsseldorf und München 1965, S. 197 - 274.*

*Tinbergen, Jan, Do Communist and Free Economies Show a Converging Pattern?, in: Soviet Studies, Vol. 12 (1960/61), S. 331 - 341; deutsche Übersetzung: Kommt es zu einer Annäherung zwischen den kommunistischen und den freiheitlichen Wirtschaftsordnungen?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 8. Jahr, Tübingen 1963, S. 11 - 20.*

*Tullock, Gordon, The Politics of Bureaucracy, Washington D.C. 1965.*

*Walters, Alan, Britain's Economic Renaissance. Margaret Thatcher's Reforms 1979 - 1984, New York/Oxford 1986.*

*Watrin, Christian, Der schwierige Weg von der sozialistischen Planwirtschaft zur marktwirtschaftlichen Ordnung, in: J.-Matthias Graf von der Schulenburg/Hans-Werner Sinn (Hrsg.), Theorie der Wirtschaftspolitik. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Möller, Tübingen 1990, S. 26 - 46.*

*Wessely, Kurt, Wirtschaftsreformen in der Tschechoslowakei, in: K. C. Thalheim/H.-H. Höhmann (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Osteuropa, Köln 1968, S. 162 - 187.*

*Windhoff, Bernd, Darstellung und Kritik der Konvergenztheorie. Gibt es eine Annäherung der sozialistischen und kapitalistischen Wirtschaftssysteme? Bern/Frankfurt 1971.*



# **Die Wirtschaftskrise und die Gesellschaft in Ungarn während der post-kommunistischen Transformation**

Von *Márton Tardos*, Budapest\*

Nach dem politischen Umbruch von 1989 - 90 hat die Periode des post-kommunistischen wirtschaftlichen Systemwechsels in Ungarn begonnen. Sowohl das breite Publikum als auch die gut informierte fachkundige öffentliche Meinung erwarteten die Änderungen mit Optimismus, obwohl die Mehrheit der Bevölkerung die von einigen Politikern geäußerte Vermutung, daß nach dem Machtwechsel der Aufschwung unmittelbar folgen werde, mit einer gewissen Skepsis aufgenommen hatte. Ich werde mich mit zwei Themen beschäftigen: erstens, warum sich Enttäuschung breitmachte, und zweitens, wo die Schwierigkeiten in der radikalen Transformation der Eigentumsverhältnisse liegen.

## **I. Die Vertiefung der Wirtschaftskrise**

Die Schwierigkeiten des Übergangs wurden von den heute regierenden Politikern als gering, von den heutigen Oppositionellen als groß bezeichnet. Die grundlegenden Faktoren wiesen zwar während der Geburtswehen der neuen Marktordnung auf Störungen und schmerzhafte Prozesse hin, doch sah das Gros der Bevölkerung das als eine kurzfristige, leicht überwindbare Prüfung an.

Diese allgemein vorherrschende Meinung wurde durch die seit dem Frühjahr 1990 im Rahmen einer parlamentarischen Ordnung ablaufenden Ereignisse nicht bestätigt. Nicht nur ist das Niveau der wirtschaftlichen Tätigkeit weiter gefallen; nicht nur wurde das Wachstum der Zahl der Arbeitslosen zu einem wichtigen Problem: wir werden mit noch viel erschütternderen Erscheinungen konfrontiert. Es ist eine gesellschaftliche Schicht entstanden und im Wachsen begriffen, die zu Recht fürchtet, daß sie in Zukunft sogar jene Lebensbedingungen verlieren könnte, die sie in ihrem sehr bescheidenen, sogar als elend zu bezeichnenden Leben früher erreicht hat. Es ist besorgniserregend, daß eine vielversprechende Entwicklung unmittelbar oder aufgrund des Hörensagens bei kaum einem oder zwei Unternehmen zu verzeichnen ist. Ferner zeugen auch die statistischen Angaben davon, daß die Volkswirtschaft nachhaltig gestört ist. Gegenwärtig beträgt das Volumen der Industrieproduktion 75 % jener des Jahres

---

\* Der im Tagungsprogramm ausgedruckte Titel lautete ursprünglich „Der Prozeß der Systemtransformation in Osteuropa und sein Einfluß auf die europäische Integration.“

1987, während die Zahl der in der Industrie Beschäftigten nur um 15 % zurückgegangen ist. Dies bedeutet, daß nicht allein der fortschreitende wirtschaftliche Rückgang ein ungünstiges Zukunftsbild abgibt; die gerade erwähnten Zahlen geben zudem Anlaß zu der Besorgnis, daß der kräftige Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit von einer „Arbeitslosigkeit innerhalb der Pforten“ begleitet wird. Auch die bisher unumstrittenen Nutznießer des ökonomischen Systemwechsels, die sogenannten Kleinunternehmer – deren Einkommen in der letzten Periode in nicht geringem Maße, im letzten Jahr sogar bedeutend, gewachsen ist – sehen anscheinend aufgrund der gegebenen Bedingungen keine klare Perspektive vor sich. Deshalb konzentrieren sie sich auf Alltagsfreuden, auf ein angenehmes Leben und aufs Geldausgeben.

Auch die Nachrichten über den wichtigsten Bereich des begonnenen wirtschaftlichen Systemwechsels, über die Privatisierung, versprechen nicht viel Gutes oder sind zumindest nicht eindeutig. Allgemein bekannt ist die gute Nachricht, daß die früheren Mammut-Unternehmen ihren Platz den sich wie Pilze mehrenden kleinen und mittelgroßen Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung überlassen. An die Stelle der früher kaum zweitausend Unternehmen sind mehrere zehntausend Unternehmen in Form von Kapitalgesellschaften getreten. Diese sind zwar größtenteils noch immer in staatlichem Besitz oder gehören den Großgenossenschaften, aber Ausländer und auch Inländer haben an ihnen teilweise Eigentumsrechte erworben. Es gibt jedoch nicht wenige ausgesprochen schlechte Nachrichten. Einerseits erfüllte die partielle Privatisierung nicht die Kriterien eines richtigen Eigentumswechsels, andererseits ändern die neuen Privateigentümer, die Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, in vielen Fällen nicht die Struktur der Produktion; sie betrachten es auch nicht als ihr primäres Ziel, Verlust-Produktionen umzustellen. In vielen Fällen sind sie nur bestrebt, über die in ihrer Hand sich befindlichen Grundstücke, Gebäude und Anlagen das Verfügungsrrecht zu erwerben, um diese später verwerten zu können. Es kommt auch nicht selten vor, daß diese Kapitalgüter schon unmittelbar dem Luxuskonsum der glücklichen Tüchtigen dienen. So kommt es nicht selten vor, daß die Umwandlung der staatlichen Unternehmen in private Gesellschaften nicht der wirtschaftlichen Umgestaltung oder Umstrukturierung dient und die Bevölkerung somit die Veränderungen mehr als einen Prozeß zur Rettung der alten führenden Schicht empfindet.

Die durch die gegensätzlichen Phänomene entstandenen Störungen verursachen gesellschaftliche Spannungen, deren Wellen noch höher gepeitscht werden, wenn der Bürger Tag für Tag im Fernsehen hört, in der Zeitung liest – oft im Rahmen einer niveauvollen Argumentation –, daß das Unvorbereitetsein der neuen Regierung und des Parlaments, der Mangel an Kooperationsbereitschaft zwischen den Parteien der einzige Grund für die unerwarteten Schwierigkeiten seien, oder daß wir Opfer einer Verschwörung seien, vorbereitet durch

böse Kräfte, den amerikanischen und den sowjetischen Geheimdienst, die Freimaurer und die Bolschewiken beziehungsweise deren ungarische Verbündete.

Die Konsequenz der oben geschilderten Lage ist jene Apathie, welche die regierenden Parteien schwer und auch die Opposition nicht wenig berührt und die sich außer in der Flut von Klagen auch in der äußerst niedrigen Teilnahme etwa an den Nachwahlen manifestiert.

### Vermutungen

Ein Teil der früheren, einen reibungslosen Übergang in Aussicht stellenden Versprechungen, hat nicht jeder sachlichen Grundlage entbehrt und entbehrte ihrer auch heute nicht. Betrachten wir drei der allgemein akzeptierten Ansichten.

- Die sogenannte Planwirtschaft hat den Staatsbürgern die Einkommen entzogen und zentralisierte diese kräftig, so daß auf den ersten Blick jene Annahme als begründet erscheint, daß nach dem Sturz des Kommunismus die Reduzierung der staatlichen Ausgaben und der schwerindustriellen Investitionen in sich die Möglichkeit zu einer Umgruppierung der Einkommen birgt, die das Lebensniveau nicht nur vorübergehend, sondern auf Dauer heben wird.
- Auch jene Annahme erscheint nicht unbegründet, daß die ausgebildeten und fleißigen, zu kreativer Arbeit fähigen ungarischen Arbeitskräfte von der Planwirtschaft – ja, sogar von der nach den Reformen weniger starren sogenannten sozialistischen Marktwirtschaft – in ihrer Entfaltung stark behindert wurden, so daß bei Wegfall dieser Hindernisse sich ihre Leistung sprunghaft erhöht.
- Schließlich ist es auch nicht unbegründet anzunehmen, daß die westliche Bankenwelt – welche das von der sowjetischen Diktatur geringfügig abweichende Kádársche ungarische System damit belohnte, daß sie ihm beträchtliche Kredite gewährte, ohne deren Verwendung zu kontrollieren – auch jetzt, nach dem grundlegenden politischen Systemwechsel, nicht kleinlich sein werde. Es ist anzunehmen, daß sie das mit dem Kommunismus radikal brechende ungarische System damit belohnen wird, daß sie es von den Lasten des Schuldendienstes der früher verschwenderisch in Anspruch genommenen Kredite zeitweilig befreit und mit weiterer bedeutender Hilfe zur Entwicklung der Marktwirtschaft beiträgt. Das kann um so mehr angenommen werden, weil die unüberlegte Kreditgewährung teilweise die Schuld der Kreditgeber war und ein Schuldenerlaß nicht nur den Interessen Mittel- und Osteuropas dient, sondern auch die politische Stabilität und damit die Sicherheit des Westens stärken würde, während gleichzeitig die Sicherheit der kreditgewährenden Banken bezüglich der ausstehenden Schulden wächst.

## Die Realitäten

In der Wirklichkeit jedoch haben sich diese positiven Erwartungen nach den Erfahrungen der vergangenen Monate nicht als real erwiesen. Es gab und gibt zu Beginn der neunziger Jahre keine Möglichkeit zur konsumsteigernden Umgruppierung der Einkommen.

Das Kádár-System hatte nämlich, ebenso wie die übrigen osteuropäischen Systeme und nach dem Tod Stalins sogar die Sowjetunion, von 1953 an begonnen, die Überinvestitionspolitik sukzessive zu mildern. Die sich mildern-de Diktatur war bestrebt, die das Militärpotential fördernden Schwerindustrie-Entwicklungen und die militärischen Ausgaben mit der Steigerung des Konsums in Einklang zu bringen. In der Periode des Tauwetters in der Diktatur wurde im Interesse der Aufrechterhaltung der Stabilität in den durch die Sowjetunion dominierten Regionen die unmittelbare Steigerung des Volkswohls in den Vordergrund gestellt. Die je nach Land abweichende Entwicklung eines steigenden Konsums kann nicht nur in den mehr oder weniger statistisch meßbaren Daten von Angebot und zahlungsfähiger Nachfrage der Bevölkerung beobachtet werden, sondern auch in der Erweiterung der Warenauswahl. In bezug auf diese Änderungen müssen wir uns jedoch darüber im klaren sein, daß diese nirgends den für die sozialistische Wirtschaft und sogar für die marktorientierte sozialistische Wirtschaft charakteristischen Warenmangel oder, anders formuliert, die Herrschaft der Verkäufer über die Käufer auf den Märkten beseitigt haben. Der Umstand, daß in den Staaten des Warschauer Paktes das Konsum-Ziel in den Vordergrund gestellt wurde, hat jedoch eine Situation eigener Art geschaffen. Das Wettrüsten und das Bestreben, den Konsumansprüchen Genüge zu tun bzw. der Anspruch, besonders ab den siebziger Jahren, mit den westlichen Ländern im Rüstungstempo Schritt zu halten, haben die ohnehin schwache osteuropäische Wirtschaft zerrüttet. Die übernommenen Aufgaben und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft gerieten in scharfen Widerspruch zueinander. Die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen haben sich überall verschärft. Dies geschah nicht nur deshalb, weil in der kommunistischen Diktatur angesichts der Produktionsverhältnisse des sogenannten realen Sozialismus die Produktion nicht imstande war, sich an die sich verändernden Ansprüche anzupassen, sondern auch deshalb, weil die Industrie sogar in quantitativer Hinsicht nicht in der Lage war, den Ansprüchen der Militärstruktur und den Zivilansprüchen gleichzeitig zu entsprechen. Der Staat konnte den Forderungen der militärischen und der industriellen Lobby sowie den immer kräftiger artikulierten Ansprüchen der Bevölkerung nur in jener Weise mit Müh und Not Genüge tun, daß er, abweichend von den früheren starren Regeln, Kredite im Ausland aufnahm, wobei er die Vorbereitungen zur Erfüllung der Rückzahlungspflicht vernachlässigte. Ferner tätigte er in den Branchen und Bereichen, die in den politischen Diskussionen schwächer vertreten waren – in erster Linie die infrastrukturellen Dienstleistungen –, keine den sich verändernden und steigen-

den Bedürfnissen entsprechenden Investitionen; auch wurden die bereits bestehenden Kapazitäten nicht erneuert. So kam es in den letzten Jahren in der ost- und mitteleuropäischen Region statt zu der für den Sozialismus charakteristischen kräftigen Kapitalakkumulation zu einem Aufzehrhen des nationalen Kapitals. Dazu trug auch der Umstand bei, daß sich während des Tauwetters der kommunistischen Diktatur die die Einkommen umverteilende Rolle des staatlichen Budgets gewandelt hat. Ein gutes Beispiel dafür ist der Fall der Sozialversicherung. In früheren Zeiten haben die von den Unternehmen und von den Werktätigen kassierten Beiträge die Kosten der Pensionen und der Krankenversicherung nicht nur gedeckt, sondern deckten auch die Finanzierung anderer staatlicher Ziele. Diese zuvor beträchtlichen Ersparnisse wurden allmählich absorbiert, und heute können die vom Budget getrennten Einnahmen der Sozialversicherung nicht einmal mehr die wegen der Inflation ohnedies abnehmenden Pensionen und die Kosten der sich verschlechternden Krankenversorgung decken.

Unter derartigen Umständen kann die durch das sozialistische Institutionensystem gelähmte Wirtschaft das gegenüber dem Wachstum des westlichen Lebensstandards zurückbleibende osteuropäische und innerhalb dessen das relativ hohe ungarische Lebensniveau nicht finanzieren. Im Augenblick des Systemwechsels haben wir es mit einer solchen spezifischen Lage zu tun, in der die Möglichkeiten des Kapitalverzehrs noch nicht gänzlich erschöpft sind. Allerdings hat sich der Spielraum einer solchen Verschwendug im Vergleich zur Kádár-Ära bedeutend vermindert. So ist der neue, legitime, demokratische Machtapparat vor die aus den letzten Jahren des Partei-Staates bekannte Situation gestellt, zwischen den Alternativen des Weiterbummelns und einer radikalen wirtschaftlichen Strukturänderung zu wählen.

Die zweite Vermutung, die von einer raschen Effizienzsteigerung aufgrund der Befreiung vom Plansoll oder Reformkommunismus ausgeht, hat sich bis jetzt auch nicht bestätigt, und heute wissen wir schon, daß diese auch in der nahen Zukunft unmittelbar nicht eintreten wird. Das ist nicht in erster Linie eine Konsequenz der Tatsache, daß in Ungarn die seit 1968 andauernden Reformprozesse die leicht zu mobilisierenden Ressourcen schon in Anspruch genommen haben. Viel wichtiger ist die Tatsache, daß die Marktwirtschaft nur dann bedeutende Erfolge aufweisen kann, wenn ihre Institutionen, darunter in erster Linie das Privateigentum, entsprechend ausgebaut sind. Die Arbeitskräfte mögen noch so ausgebildet und fleißig sein, sie können nur dann eine hohe Grenzproduktivität erreichen, wenn die Gesamtheit der Ressourcen nach den Erfordernissen eines effizienten Arbeitseinsatzes organisiert ist. Diesem Zusammenhang entspricht jene bekannte Erscheinung, daß des öfteren ein zwar in Ungarn ineffizienter Ingenieur oder Arbeiter fähig ist, in einem westlichen Unternehmen Überdurchschnittliches zu leisten. Die sukzessive Auflösung der staatlichen Eigentumsstruktur mit ihrer niedrigen Effizienz schafft jedoch noch

nicht eine neue effiziente Wirtschaftsstruktur. Eine gut funktionierende Marktwirtschaft ist nur durch eine Privatisierung zu verwirklichen.

Die post-kommunistische Privatisierung ist jedoch, wenn nicht nur einige Prozente des Geschäftskapitals von Staats- in Privateigentum übergeben werden müssen, wie das in England und in Spanien der Fall war, sondern sozusagen das ganze Geschäftskapital, nicht nur einmalig, sondern auch eine Aufgabe, die zweifellos größere gesellschaftliche Spannungen auslöst. Würden wir nämlich darauf warten, bis aus- und inländische Individuen die ungarischen Staatsbetriebe oder deren Teile kaufen wollen, so müßten wir nicht nur mit einigen Jahren oder Jahrzehnten, sondern mit mehreren Jahrzehnten rechnen. Dies bedeutet: Wenn wir nicht rasch privatisieren können, können wir den weiteren Einbruch der Wirtschaft, bald deren Zusammenbruch, nur vermeiden, wenn wir imstande sind, das wirksame Funktionieren des noch lange im staatlichen Eigentum verbleibenden Kapitals zu sichern. Inwieweit dies möglich ist, ist fraglich.

Wenn wir den Privatisierungsprozeß beschleunigen, d. h. im Wege der Entschädigung alte Eigentümer wieder zu Vermögen kommen lassen, wenn wir mit Begünstigungen oder sogar kostenlos Staatsbürger, Manager und Angestellte der staatlichen Unternehmen oder durch Staatsbürger kontrollierte Institutionen wie neuorganisierte Pensions- und Krankenkassen, Selbstverwaltungen, nicht profitorientierte Institutionen (Universitäten, Schulen, Spitäler usw.) zu Kapital kommen lassen, so müssen wir von der Vermutung ausgehen, daß die solcherart künstlich kreierten Eigentümerschichten und -institutionen binnen kurzer Zeit echtes Eigentümerverhalten auf den Märkten zeigen werden – was aber ebenfalls leicht in Zweifel gezogen werden kann.

Dabei muß man bei einer breiten und raschen Privatisierung damit rechnen, daß sie unvermeidlich eine Quelle großer gesellschaftlicher Spannungen sein wird. Der größte Teil der Bevölkerung will nämlich nicht als risikofreudiger Anleger leben, den Abenteuern der wilden Marktgesetze ausgeliefert, sondern als fleißiger, abgesicherter Bürger, der sich und seine Familie aus einem Gehalt unterhält. Doch kann die Privatisierung die Voraussetzungen dazu unmittelbar nicht schaffen. Andererseits ist auch eine noch so gut durchgeföhrte Privatisierung eine staatliche bürokratische Intervention, die schneller eine Polarisation von Reich und Arm herbeiführt, als dies im Laufe traditioneller Kapitalmarktoperationen der Fall wäre. Die mit der Privatisierung verknüpften gesellschaftlichen Sorgen und Spannungen können wahrscheinlich nicht einmal mit jenen aus der früheren ungarischen Geschichte bekannten Problemen verglichen werden, als Fürst Géza und der Heilige Stefan, in Kenntnis des nahenden Zusammenbruchs der nomadischen gesellschaftlichen Stammesordnung, mit der Ansiedlung der Ungarn im Gebiet der Donau und der Theiß begannen. Wir wissen, daß auch dieser im Grunde genommen erfolgreiche Prozeß von einem lang andauernden Stammeskrieg bedroht wurde. Schon aufgrund der Analogie

ist es nicht unbegründet anzunehmen, daß die jetzt im Lauf der Privatisierung auftauchenden gesellschaftlichen Spannungen auch uns viele Sorgen bereiten werden. So wäre es naiv, damit zu rechnen, daß die Ruhe, die Mobilisierung der Produktivkräfte und die entsprechende Dotation des fleißigen ungarischen Staatsbürgers von einem Tag auf den anderen zu erreichen sind, da doch der Eigentumswechsel durch politische Kämpfe, Ungerechtigkeiten, Korruption und teilweise Erfolglosigkeit begleitet sein wird.

In Zusammenhang mit den Vermutungen bezüglich der westlichen Hilfe zwingen uns die Realitäten, zur Kenntnis zu nehmen, daß die Welt die von der kommunistischen Diktatur befreiten Länder und Völker nur beschränkt unterstützen wird. Es gibt viele Spannungsquellen in der Weltwirtschaft. Die Spaltung in einen entwickelten Norden und einen unterentwickelten Süden, ferner die Probleme der südlichen Krisen- und Hungerzonen beschäftigen die Weltöffentlichkeit seit mehreren Jahrzehnten, ohne daß die führenden Politiker imstande wären, eine Lösung der Probleme mit entscheidenden Beschlüssen zu fördern. Der Westen wird Ost- und Mitteleuropa aller Wahrscheinlichkeit nach keine solche Hilfe anbieten, die es ermöglichen würde, der Krise des Post-Kommunismus schmerzlos zu entgehen. Die Ereignisse der letzten Monate lassen sogar nicht ausschließen, daß die westliche Hilfe nicht einmal dazu reichen wird, die Bevölkerungen der mittel- und osteuropäischen Länder zu bewegen, sich an die Seite der mit guten Strategien zur radikalen Lösung der gesellschaftlichen Dilemmata antretenden Regierungen zu stellen.

### Was folgt aus alledem?

Aus obigem ist ersichtlich, daß die Völker Mittel- und Osteuropas, darunter Ungarn, mit großen Schicksalsprüfungen konfrontiert werden. Aus der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Krise, die uns der Kommunismus hinterlassen hat, gibt es keinen einfachen Ausweg, mit dem die vielen begeisterten, zur Freiheit und Demokratie sich bekennenden Menschen in der Zeit der politischen Veränderungen gerechnet haben. Es gibt keine wirtschaftliche Strategie, deren Verwirklichung dazu führen könnte, daß wir in den unmittelbar nachfolgenden Jahren besser leben könnten als in der letzten Phase der kommunistischen Diktatur. Es ist nicht von einem kurzen Übergang, von der Verminderung des Konsums für ein Jahr die Rede, wo schon in der Phase der Verschlechterung Anzeichen des Aufschwungs sichtbar wären. Das Jahr 1992 wird nicht das Jahr des Aufschwungs sein, unabhängig davon, was die politischen Programme darüber aussagen.

Die Gesellschaft steht allein vor der Alternative, ob wir unsere politische und wirtschaftliche Strategie den kurzfristigen Interessen unterordnen – das heißt, daß das Maß der Verschlechterung der Lebensbedingungen in den nächsten 2 - 3 Jahren geringer sein soll und wir uns auf das nicht jeder Grundlage entbehrende

Argument berufen, die Gesellschaft könne mehr Opfer nicht ertragen – oder ob wir den Umwandlungsprozeß beschleunigen, indem wir größere Opfer auf uns nehmen und gegen die Zerstörung des Nationalvermögens und den weiteren gesellschaftlichen Verfall antreten.

- Im Rahmen dessen üben wir einen Zwang aus, daß die Staatsfirmen und die umgestalteten, aber größtenteils noch in staatlichem Besitz befindlichen Unternehmen ihre Mittel so verwenden, daß sie einen beträchtlichen Teil ihrer Einkommen in Erneuerungen und Investitionen, ferner in die Anpassung an die neuen Nachfragebedingungen stecken. Durch die gesetzliche Kontrolle der Verwendung des staatlichen Eigentums erreichen wir auch, daß die Unternehmen ihre aus der Verwertung der Kapitalelemente stammenden Einnahmen gleichfalls für Investitionen verwenden.
- Die Privatisierung beschleunigen wir in der Weise, daß sie mit der raschen strukturellen Umgestaltung des Wirtschaftens parallel geht und den Prozeß hemmt, wodurch das staatliche Vermögen sich in Einkommen der Bevölkerung umwandelt.

Die mit Hilfe der obigen Methoden für die Entwicklung frei werdenden Summen werden es ermöglichen, daß die wirtschaftlichen Einheiten mit neuen Produkten und Produktgruppen sowohl auf den ausländischen als auch auf den inländischen Märkten erscheinen, wo sie dadurch den immer größeren Import verdrängen können und den noch vielerorts bestehenden Warenmangel endgültig beseitigen.

Wir verwirklichen eine Staatshaushaltsreform, durch die die staatlichen Ausgaben und innerhalb derer die Sozialausgaben in einem Maße verringert werden, daß diese auch aus Steuereinnahmen – welche die Wirtschaft weniger als jetzt belasten sollen – gedeckt werden können.

Die Verwirklichung all dieser als selbstverständlich zu betrachtenden Erfordernisse ist jedoch keine einfache Aufgabe. Diese Strategie wird schwere Probleme aufwerfen, da sie doch unmöglich macht, daß die staatlichen oder größtenteils staatlichen Unternehmen unter den Gesichtspunkten der Kapitalrentabilität arbeiten; daß die Leiter der verlustbringenden und das nationale Kapital verschwendenden Unternehmen immer höhere Gehälter für sich und ihre leitenden Mitarbeiter zahlen; daß sie einen Teil ihrer Kosten aus Einnahmen decken, die aus dem Kapitalverzehr stammen, und daß sie ihren Angestellten beträchtliche Summen zahlen.

Das Gute an dieser beschleunigten und in vieler Hinsicht schmerzlichen Umgestaltung ist nicht nur, daß sie langfristig erfolgreich sein kann, sondern auch, daß sich die Menschen in den Betrieben, Unternehmen und öffentlichen Institutionen, die diesem Umstrukturierungzwang unterliegen, immer stärker der Voraussetzungen für eine günstigere Wende in ihren Lebensbedingungen bewußt werden.

Demgegenüber ist die den Kádárschen Traditionen folgende Wirtschaftspolitik, die die gesellschaftlichen Erschütterungen mit allen Mitteln mäßigen und die Probleme hinausschieben möchte, mit schweren negativen Konsequenzen verbunden.

- Als Folge verschlechtert sich einerseits die objektive Lage des Landes, wenn auch nicht von einem Tag auf den anderen, so doch allmählich. Und die Erwartung des Eintretens der dramatischen Ereignisse stürzt die Bürger in immer rascherem Tempo in die Apathie.
- Andererseits verlieren wir als Folge der wegen der Perspektivlosigkeit auftretenden politischen Unsicherheit die heute mit Sympathie aufgenommene Bereitschaft zu unternehmerischen Aktivitäten, die im Keime in fast allen Schichten der Gesellschaft zu beobachten ist und im Gegensatz zu den heimischen Erfahrungen des 19. Jahrhunderts steht.
- Schließlich werden durch die sich ständig verschlechternde Lage und durch den Mangel an klaren Perspektiven die aus dem 19. Jahrhundert und aus der Periode zwischen den beiden Weltkriegen bekannten, als Stammes-Gegensätze zu betrachtenden Konfrontationen und die rassenfeindlichen, konfessionelle Lösungen nutzenden irreführenden Anschauungen wiedererweckt und verstärkt.

Die immer häufiger auftretenden, die Menschen- und Staatsbürgerrechte verletzenden Äußerungen, welche die Gegensätze zwischen den Nationen verschärfen, und der Umstand, daß die Regierungsparteien sich von diesen nicht distanzieren, können schon jetzt nicht mehr als einfache ideologische Erscheinungen betrachtet werden; sie sind ein Begleitsymptom der erfolglosen Bekämpfung der Wirtschaftskrise und der damit verbundenen zunehmenden Hoffnungslosigkeit. Diese Erscheinungen stellen eine Offenbarung derer dar, beziehungsweise werden durch jene angeregt und unterstützt, die im Besitz der Machtpositionen verständnislos den nationalen Schicksalsfragen gegenüberstehen.

Die Diskussionen und Zusammenstöße im Zusammenhang mit der Umwandlung kann man nicht im wohl bekannten Dreiersystem des Interessenausgleichs behandeln. In dieser Hinsicht geht es nämlich nicht um den Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital, in dem der Staat die Rolle als Organ der Harmonisierung von Interessen wahrnimmt. Die politischen Kräfte in der Regierungskoalition und in der Regierung, die vor den Konflikten aus der Umgestaltung zurück-schrecken, die ihre eigene Sicherheit suchenden Unternehmensleiter, die Unternehmer, die größtenteils durch Spekulation, durch Erlangung der im staatlichen Besitz befindlichen Grundstücke und Vermögensgegenstände ein Vermögen erwerben möchten, ferner die Gewerkschaftsführer, die aus Populäritätsgründen eher den vorübergehend notwendigen Belastungen entgegentreten als langfristige Lösungen zu suchen, können leicht mit den konstruktiven,

die Perspektiven des nationalen Aufstiegs und die Entfaltung suchenden Staatsbürgern in Konflikt geraten.

Die Ankündigung eines auch vor schmerzlichen Operationen nicht zurückschreckenden Programms des nationalen Aufstiegs und die Mobilisierung zu dessen Verwirklichung ist heute zweifellos schwerer, als sie vor fast zwei Jahren, zur Zeit des politischen Systemwechsels gewesen wäre. Der Großteil der Unternehmer, der Kleineigentümer, der Ingenieure und der Arbeiter und Bauern könnten aber angesichts der erkannten Gefahren aller Wahrscheinlichkeit nach auch heute im Interesse einer entsprechend ausgestalteten Umwandlungspolitik mobilisiert werden, wenn sich diese mit den Erfordernissen der gesellschaftlichen Solidarität und mit dem organisierten Schutz vor der Möglichkeit der absoluten Verarmung paart.

## II. Die Eigenarten der Privatisierung in Ostmitteleuropa

Es gibt kein fertiges Rezept für die Lösung jener in der Menschheitsentwicklung bislang beispiellosen Aufgabe, die der schnelle Aufbau von marktwirtschaftlichen Institutionen bedeutet, wodurch der schweren Krise der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften ein Ende bereitet würde. Was die Erkenntnisse der Gesellschaftswissenschaften und die Details angeht, liefert die Analyse der ähnlichen deutschen, japanischen, spanischen, englischen oder lateinamerikanischen Beispiele unter diesem Gesichtspunkt nützliche Erkenntnisse, aber zur Lösung dieses quantitativ wie auch qualitativ einzigartigen Problemfelds keine eindeutige Grundlage. Keines der als Beispiel dienenden Länder mußte sich mit dem Problem der Dominanz des staatlichen Eigentums auseinandersetzen, und auch für die fast unüberbrückbare Kluft zwischen den Erwartungen der Staatsbürger und den wegen der sich stufenweise entfaltenden Krise eingeengten wirtschaftlichen Möglichkeiten gab es noch keinen Präzedenzfall.

Trotz der mehr oder weniger akzeptierten obigen Analyse der Ausgangslage wurde Mittel- und Osteuropa von „Wunderdoktoren“ überschwemmt. Die in der Region lebenden und die von der Größe der Aufgabe hierher gelockten Experten führen in zahlreichen Fragen heftige Diskussionen miteinander.

Im Fragenkomplex der Privatisierung im weiten Sinne gibt es auch dann noch zahllose ungelöste Probleme, wenn wir von der gestern noch von vielen diskutierten Frage absehen bzw. sie für eindeutig als gelöst erklären, ob es nämlich nicht ausreichte, aus dem Erbe des Sozialismus bloß die direkte Planlenkung abzuschaffen und aufgrund der von vielen für positiv gehaltenen Erfahrungen mancher österreichischen, französischen und italienischen staatlichen Unternehmen die Mehrheit der verstaatlichten Unternehmen nach gewissen Umstrukturierungen in unveränderter Eigentumsform aufrechtzuerhalten. Ich glaube, diesen Vorschlag können wir deswegen endgültig von der Tagesordnung strei-

chen, weil wir kein einziges erfolgreiches Land kennen, in dessen Wirtschaft staatliche Unternehmen dominieren.

Wir haben aber immer noch drei offene Fragen, auf die wir entsprechende Antworten suchen: Wie und in welchem Tempo sollen die staatlichen Unternehmen umgestaltet werden? Mit wessen Nachfrage kann man im Laufe der Umgestaltung rechnen, bzw. soll die Privatisierungsnachfrage angeregt werden und wenn ja: wie ist das durchzuführen? Drittens, wer wird die Unternehmen in nationalem Eigentum verkaufen, und in welchem Maße will er vor Beginn der Privatisierung das staatliche Kapital aufbessern?

Wie wir sehen, widersprechen sich die wohldurchdachten und auf realen Grundlagen beruhenden Argumente in diesen Fragen. Man muß also die Antwort im Bewußtsein dessen finden, daß es keine unumstrittene „optimale“ Lösung gibt. Die erarbeitete Lösung kann in den Ländern der Region, in der oft mit naiven Erwartungen erfüllten Atmosphäre, nur dann Erfolge zeitigen, wenn die Verantwortlichen eine charismatische Umgestaltungspolitik entschlossen zu vertreten imstande sind.

### **Soll die Privatisierung tatsächlich schnell durchgeführt werden?**

Eine Argumentationsrichtung vertritt die Ansicht, das Tempo dürfe nicht künstlich beschleunigt werden, weil es zur Reduzierung der staatlichen Einnahmen führe und das Eigentum in Hände gelangen könne, die der Aufgabe im Einklang mit den Marktanforderungen nicht gerecht zu werden vermögen.

Das heißt, daß die neuen Eigentümer nach der Umgestaltung nicht aufgrund sorgfältiger Erwägung der Risiken handeln, sondern das erlangte Vermögen verbrauchen, wobei sie den von den kommunistischen Regierungen begonnenen und auch heute noch andauernden Prozeß des Verzehrs des nationalen Kapitals ohne Bruch fortsetzen.

Die Gegner dieser Richtung argumentieren demgegenüber damit, man solle sich nicht darauf verlassen, daß der demokratische Staat durchführen könne, was der sozialistische Staat nicht konnte; er werde nicht imstande sein, die in seiner Hand konzentrierten staatlichen Unternehmen während der langen Übergangsperiode des Eigentümerwechsels erfolgreich zu betreiben. So verursache die Verlängerung des Privatisierungsprozesses auch dann Schäden, wenn wir nicht damit rechnen, daß auch das Marktverhalten der neuen „Privateigentümer“ weit vom Optimalen entfernt sein werde – solange der staatlich geregelte Wettbewerb der Privateigentümer in der Wirtschaft nicht dominiere; solange also die Unfähigkeit der über das Ganze der Wirtschaft herrschenden Staatswirtschaft der wachsenden Privatsphäre große, risikenfreie Möglichkeiten biete und solange unter den Unternehmern die Moral der kommunistischen Zweiten Wirtschaft weiterlebt, d.h. alles als Tugend zählt, was die staatlichen Unter-

nehmen schädigt, so z.B. Käufe von staatlichen Unternehmen ohne Gegenleistung oder weit unter dem Preis. Und schließlich, solange die Unterlassung der Steuerpflicht ohne Konsequenzen bleibt.

### **Wer soll der neue Eigentümer sein?**

Manche halten nur das für richtig, wenn bezüglich der Privatisierung alles so vor sich geht wie vor Jahrhunderten zu Beginn des Kapitalismus. Das heißt, nur derjenige kann Eigentümer werden, der bei der Investition sein eigenes oder das von seinen Eltern stammende ersparte Kapital riskiert. Nach dieser Meinung führt jede andere Lösung zur Verschwendug des Kapitals. Das mit dieser Ansicht konkurrierende Argument besagt demgegenüber, daß sich auch die auf Familiensparnisse bauenden Investitionen nicht immer als günstig erwiesen haben, denn aus der Wirtschaftsgeschichte sind die konservativen Gebundenheiten jener Traditionen wohlbekannt, die den technischen Wandel, die Anpassung an die Nachfrageverschiebungen bremsten. Es bedeutet eine besondere Gefahr, wenn diese negativen Erscheinungen – wie bereits darauf hingewiesen – mit den einzigartigen, das Einkommen verschleiernden und konsumorientierten mittelosteuropäischen Automatismen der Zweiten Wirtschaft des sozialistischen Systems zusammentreffen. Gegen die nur auf Familiensparnisse bauende Privatisierungsstrategie pflegt man noch zwei weitere politische Argumente vorzubringen: Es dürfe den der alten Macht nahegestandenen Staatsbürgern nicht ermöglicht werden, sich „hinüberzurennen“, und es dürfe dem ausländischen Kapital nicht dadurch ein Vorteil gewährt werden, daß es – mangels entsprechender inländischer Nachfrage – das gesamte nationale Kapital aufkauft.

Diese politischen Argumente sind beachtenswert, weil sie die Ansicht wichtiger gesellschaftlicher Gruppen widerspiegeln. Dennoch bin ich der Meinung, daß sie unannehbar sind. Die wahre Aufgabe ist die möglichst intensive Mobilisierung in- und ausländischen Kapitals für die Privatisierung. Im Interesse einer Milderung der durch die Mobilisierung der Familiensparnisse hervorgerufenen, durch in- und ausländische Kräfte geweckten realen gesellschaftlichen Spannungen muß danach gestrebt werden, daß die zuständigen staatlichen Organisationen die Handhabung der Probleme im Zusammenhang mit den oben erwähnten politischen Argumenten nicht vergessen. Das heißt, sie müssen einerseits dafür sorgen, daß das eindeutig und nachweisbar durch Verletzung der Gesetze und durch Mißbrauch der Amtsgewalt erworbene Privateigentum gerichtlich in Frage gestellt wird, andererseits, daß im Laufe der Privatisierung durch entsprechende Techniken der Vermögensbewertung der Verdacht eines „Ausverkaufs“ beschränkt wird.

Da aber zur Durchführung der schnellen Privatisierung in- und ausländisches freies Kapital nicht ausreichend zur Verfügung steht, muß die Politik, falls sie

die erforderliche Zurückdrängung des Staates für eine wichtige Aufgabe hält, eindeutig klären, was sie unternimmt, um einerseits den Staatsbürgern, andererseits den die Interessen der Staatsbürger vertretenden und unter deren Kontrolle stehenden Institutionen das nationale Vermögen ohne Entgelt bzw. unter günstigeren Bedingungen als gewöhnlich zu übergeben. Gegen diese Lösung wird im allgemeinen das Argument vorgebracht, daß kostenlos überlassenes Vermögen nicht zu vernünftigem Wirtschaften zwingt. Dieses Argument kann man damit zurückweisen, daß es eine „Schande“ wäre, den Staatsbürgern zu unterstellen, sie würden alles verschwenden, was sie nicht gegen volles Entgelt oder kostenlos erlangt haben. Letztlich steht hinter diesem Argument die Vorstellung, daß die Verschwendug des Vermögens unter den unentwickelten Marktverhältnissen seitens der neuen Eigentümer mehr zu fürchten sei als die Funktionsunfähigkeit des Staates als Eigentümer.

Für den kostenlosen oder günstig durchgeföhrten Kapitaltransfer sprechen auch positive Argumente. Einerseits kommt die Bevölkerung im Laufe der postkommunistischen Umgestaltung um viele vom kommunistischen System versprochene und zum Teil auch realisierte Dienstleistungen bzw. kann diese nur in geringerem Maße genießen. Als Gegenleistung für den Verlust der Sicherheit des Arbeitsplatzes und der kostenlosen – als staatsbürgerliches Recht betrachteten – Gesundheitsversorgung, der kostenlosen Schulausbildung, der billigen kulturellen Dienstleistungen und für die Abwertung der Pensionsbezüge ist es angebracht, Beteiligungen an dem zu privatisierenden nationalen Vermögen anzubieten.

Andererseits kann die Unterstützung bzw. die Abtrennung der in der kommunistischen Periode ihres Vermögens beraubten, aus dem zentralen Budget aufrechtgehaltenen Institutionen, wie Sozialversicherung, Gesundheitswesen, kulturelle, pädagogische Institutionen, vom Budget so gelöst werden, daß diese an dem nationalen Vermögen ohne Entgelt beteiligt werden, wobei das Gleichgewicht des Budgets nicht nur nicht gefährdet, sondern der gesellschaftliche Druck auf das Budget reduziert wird.

Drittens spricht auch für die günstige Kapitalüberlassung, daß man dadurch die zum Investieren noch nicht fähigen oder nicht bereiten Teile der Bevölkerung, darüber hinaus die Leiter und Mitarbeiter der zu privatisierenden Unternehmen, die man gewöhnlich als Lohnabhängige bezeichnet, für die Sache der Privatisierung gewinnt. Damit könnten nämlich die gesellschaftlichen und politischen Spannungen abgebaut werden, die die Privatisierung des formal gemeinsamen staatlichen Eigentums hervorruft.

Schließlich spricht für die günstige Kapitalübergabe auch, daß durch diese Privatisierungsgeste Investitionsfonds mobilisiert werden können, die in den heutigen modernen westlichen Wirtschaftssystemen erfolgreich eine große Rolle spielen. Man darf dabei natürlich nicht vergessen, daß das erfolgreiche Funktionieren der auf diese Art und Weise entstandenen Institutionen in der

postkommunistischen Gesellschaft nicht frei von Übergangsstörungen sein kann.

### **Wer soll wie privatisieren?**

Die negativen gesellschaftlichen Erfahrungen der spontanen Privatisierung führten die Privatisierung in Ungarn – und innerhalb dieser die Überführung der teilprivatisierten, ehemaligen staatlichen Unternehmen in privatrechtliche Gesellschaftsformen – in eine spezielle Sackgasse. Einerseits schuf und stärkte sie das die Privatisierung kontrollierende und deren Durchführung organisierende staatliche Organ, die Staatliche Vermögensagentur. Andererseits wurde deren Größe beschränkt, weil übermäßige staatliche Einmischung und die staatliche Bürokratie gefürchtet wurden. Wenn die Vermögensagentur klein ist, dann ist sie entweder schwach oder sie verlangsamt die Privatisierung. Ist sie groß und stark, dann bringt sie eine übergroße Machtkonzentration mit sich. Ähnliche Dilemmata sind auch anderswo aufgetreten. Hierbei denke ich an die Treuhandanstalt in Ostdeutschland.

Dieser Falle kann man nur entkommen, wenn die Privatisierung selbst privatisiert wird. Das bedeutet, daß sich die Vermögensagentur neben der Ausarbeitung und der Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Privatisierungsverfahren nur mit einzelnen, den wichtigsten Privatisierungsfällen unmittelbar befaßt. Mit der Durchführung der anderen beauftragt sie miteinander konkurrierende Investitionsbanken und Finanzinstitutionen.

Beim Abschluß der Privatisierungsverträge kontrolliert die Vermögensagentur den von den privatisierenden Firmen erstellten Plan, der die Verfahren, die Bedingungen und den Mindestpreis enthält. Bei Erstellung des Programms müssen drei gleichermaßen wichtige Faktoren berücksichtigt werden:

- der von den neuen Eigentümern gezahlte Preis;
- die von den neuen Eigentümern zu schaffende, wahrscheinliche Bruttowertschöpfung und das Beschäftigungs niveau;
- die wahrscheinliche weitere Entwicklungspolitik der neuen Eigentümer und die Einschätzung, wie sie ihren Gewinn reinvestieren.

Die hohe Zahl jener Beratungsfirmen und Auditoren, die im Laufe der von der staatlichen Vermögensagentur unmittelbar beziehungsweise durch die Investitionsinstitutionen mittelbar durchgeföhrten Privatisierungen einbezogen wurden, erhöht zwar die Kosten der Umgestaltung, aber sie entlastet gleichzeitig den Staat, reduziert die Korruptionsvorwürfe und ermöglicht es, diesen Prozeß im gesellschaftlich erträglichen Rahmen zu halten.

Aus all den beschriebenen Widersprüchen folgt, daß die Bestimmung des erwünschten Tempos der Privatisierung, die Auswahl der neuen Eigentümer, darunter die Möglichkeit, Kapital nur gegen geringe oder gar ohne Gegenlei-

stung zu übergeben, sowie die praktischen Fragen der organisatorischen Durchführung der Privatisierung voneinander untrennbare Prozesse sind. Zur Handhabung der Aufgabe – so habe ich den Eindruck – kann man auf rein logischer Basis keine eindeutige und widerspruchsfreie Strategie entwickeln. Wenn aber in der stagnierenden ost- und mitteleuropäischen Region eine tiefe Wirtschaftskrise vermieden werden soll, dann bleibt der rationalen Politik nichts anderes übrig, als zwischen Scylla und Charybdis pragmatisch nach Lösungen zu suchen, wobei auch das gratis oder günstig der Bevölkerung beziehungsweise den von der Bevölkerung kontrollierten Institutionen zur Verfügung zu stellende Kapital eine Rolle zugewiesen werden muß.



## **Einführung in die 2. Plenumssitzung**

### **Einleitung zum Vortrag von Prof. Siebert**

Von *Manfred E. Streit*, Freiburg

Es scheint mir zunächst zweckmäßig, den Stand der Erörterung unseres Tagungsthemas zu rekapitulieren. Am gestrigen Tag standen die Erfahrungen mit der wirtschaftlichen Neuordnung Europas im Vordergrund. Herr Kollege Gutmann analysierte die Entwicklung der konkurrierenden Systemtypen nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa. Bei den Marktwirtschaften charakterisierte er die unterschiedlichen Ausgangspositionen mit den Namen Erhard, Monnet und im Hinblick auf den konstruktivistischen Interventionsoptimismus mit Keynes und Beveridge. Als instabilen Konvergenzpunkt der unterschiedlichen Entwicklungen vermutete er die wohlfahrtsstaatliche, institutionelle Sklerose. Beleg für die Reversibilität dieser Konvergenz war die Politik, die mit dem Namen Thatcher verbunden ist. Der Niedergang der Zentralverwaltungswirtschaften ließ sich auf die Geburtsfehler dieses Systemtyps zurückführen, die schon Mises erkannte: (1) Die mangelnde Anreizkompatibilität der Eigentumsordnung, (2) der fehlende Ersatz für die informative Komplexitätsreduktion durch ein wettbewerbsgesteuertes Preissystem, welches von einer funktionsfähigen Geldordnung mitgetragen wird, und (3) die Defizite an intertemporaler Wirtschaftlichkeitsprüfung durch das Fehlen eines Äquivalents zum Kapitalmarkt.

Der unumgängliche Systemwechsel ist auch an politische Voraussetzungen gebunden. Herr Kollege Tardos berichtete gerade hierzu als direkt betroffener Zeitzeuge, als Ökonom und als Politiker. Dabei wurde das Spannungsfeld zwischen ökonomisch Nötigem und politisch Möglichen besonders deutlich. Im Ergebnis blieb eine gewisse Ratlosigkeit, was zu tun sei und wie es zu tun sei. Hier, an dem verfügbaren Steuerungswissen für eine Systemtransformation, setzte auch die Diskussion an.

Der optimistische Beitrag zu dieser Diskussion von Herrn Kollegen Krelle lieferte im Grunde bereits die Überleitung zum ersten Referat des heutigen Tages. Herr Krelle versuchte, das Transformationsproblem anhand eines einfachen, statischen Allokationsmodells für eine kleine, offene Volkswirtschaft zu verdeutlichen. Der geschlossene, bekannte Güterraum diente als Approximation für eine innovationsarme, geschlossene Zentralverwaltungswirtschaft. Für eine sich öffnende und transformierende Volkswirtschaft lautete dann das

reduzierte Transformationsproblem: Gesucht ist die bestmögliche Trajektorie zum Punkt statisch effizienter internationaler Arbeitsteilung auf der Produktionsmöglichkeitenkurve. Allerdings: Wenn die präferenzrelevanten Güter, die Faktorausstattung, die Produktionsfunktion nebst gebundenem technischem Wissen für eine Punktwirtschaft gegeben sind, werden die eigentlich schwierigen allokationstheoretischen Wissens- und Steuerungsprobleme einer Transformation in eine offene, nicht notwendig kleine Marktwirtschaft ausgeklammert. Ihnen widmet sich Herr Kollege Siebert nun insofern, als er Strukturwandel einschließlich neuer Güter, Faktorbestandsänderungen durch Migration, Technologietransfer und Rückkopplungen der Transformation in Osteuropa mit den Marktwirtschaften Westeuropas und darüber hinaus analysiert. In dem von Herrn Kollegen Krelle genutzten konventionellen Diagramm beginnt Herr Siebert nunmehr bei dem, was nach Aufhebung der Reduktionen des Transformationsproblems noch bleibt: bei zwei Achsen, für die selbst die konkreten Bezeichnungen erst zu finden sind.

# Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft

Von *Horst Siebert*, Kiel

## I. Der Umbruch in Osteuropa

1. Die wirtschaftliche Landschaft in Europa ändert sich. In Westeuropa haben das Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshof von 1979, das Ursprungsländerprinzip und der damit einsetzende institutionelle Wettbewerb zwischen den nationalen Regulierungen für eine neue innere Dynamik gesorgt; in Osteuropa hat der Zusammenbruch der Zentralplanung – nicht unbeeinflußt von dem direkten Vergleich mit Westeuropa – zu einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung geführt. Mit der Transformation der sozialistischen Systeme in Marktwirtschaften stellt sich die Frage, wie Osteuropa – bisher im Rahmen des Comecon stark auf sich selbst fixiert – in Europa und die Weltwirtschaft integriert werden kann. Dabei sind zu diskutieren: die Verlagerung der Handelsströme, die Wanderung der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie der Technologietransfer und die institutionellen Bedingungen und handelspolitischen Aspekte der Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft.

2. Das relative Gewicht Osteuropas in der Weltwirtschaft sei kurz skizziert. Mit einer Bevölkerung von rund 120 Mio machen die osteuropäischen Länder Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien 2,3 v. H. der Weltbevölkerung (rund 37 v. H. der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft) aus; die UdSSR (ohne die baltischen Staaten) hat mit 281 Mio einen Anteil von 5,5 v. H. an der Weltbevölkerung (89 v. H. der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft). Die wirtschaftlichen Daten sind weitgehend verzerrt. Die Exporte Osteuropas erreichten 1990 einen Anteil von 2,0 v. H an den Weltexporten, die UdSSR 3,1 v. H. (UN Monthly Bulletin of Statistics, Juni 1991). Die Schätzungen von *Summers* und *Heston* (1988), des *CIA* (1990) und von *Plan Econ* (1991) über das Brutto-sozialprodukt pro Kopf basieren auf Umrechnungen mit Kaufkraftparitäten<sup>1</sup>.

---

\* Für kritische Hinweise danke ich Bernhard Heitger, Bert Hofman und Rolf J. Langhammer.

<sup>1</sup> Die Schätzungen der CIA basieren auf den umfangreichen internationalen Einkommens- und Preisvergleichen von Summers und Heston (1988) im Namen des „International Comparison Project“ der Vereinten Nationen. Plan Econ nimmt Abschläge von 25 v. H. (kleinere osteuropäische Länder) und 37 v. H. (UdSSR) auf das von der CIA ermittelte Pro-Kopf-Einkommen vor. Dies soll die (zu den offiziellen Preisen) mangelnde

Sie überschätzen das Einkommensniveau in Osteuropa (Tabelle 1 im Anhang). Die Daten der Weltbank sind eher als realistisch zu betrachten (Tabelle 1 im Anhang)<sup>2</sup>. Nach diesen Daten erreichen Länder wie Ungarn (2590 US-\$, 1989) und Jugoslawien (2920 US-\$, 1989) ein Pro-Kopf-Einkommen halb so hoch wie Griechenland (5350 US-\$); das Einkommensniveau Polens (1790 US-\$) entspricht etwa 40 v. H. des portugiesischen Niveaus (4250 US-\$).

3. Legt man die (sicherlich verzerrten) Daten von *Summers* und *Heston* (1988) zugrunde, so war das wirtschaftliche Wachstum in den Planwirtschaften im Zeitraum 1950 - 1988 niedriger als in den westlichen Marktwirtschaften. Relativ zu einer Schätzfunktion für den Wachstumstrend in den OECD-Ländern für die Zeit von 1950 - 1988, bei der ein Zusammenhang zwischen erzielter Wachstumsrate und relativem Entwicklungsniveau unterstellt wird, weist die Schätzfunktion für die Wachstumsrate der Planwirtschaften niedrigere Raten auf (*Heitger* 1990): Mit zunehmendem Einkommensniveau hat sich die Schere zwischen dem Wachstumstrend von West und Ost immer stärker geöffnet, und zwar trotz einer wesentlich höheren Investitionsquote in Osteuropa. Die Planwirtschaften erreichen nach diesen Daten zu Beginn der neunziger Jahre lediglich ein Einkommensniveau, das in etwa dem OECD-Durchschnitt der fünfziger Jahre entspricht. Nach den Daten der Weltbank für Jugoslawien, Polen, Ungarn und die UdSSR ist diese Aussage viel zu optimistisch. In den achtziger Jahren sinkt die Wachstumsrate auch nach den Daten von Summers und Heston markant ab – wir verzeichnen nahezu eine Stagnation (Schaubild 1).

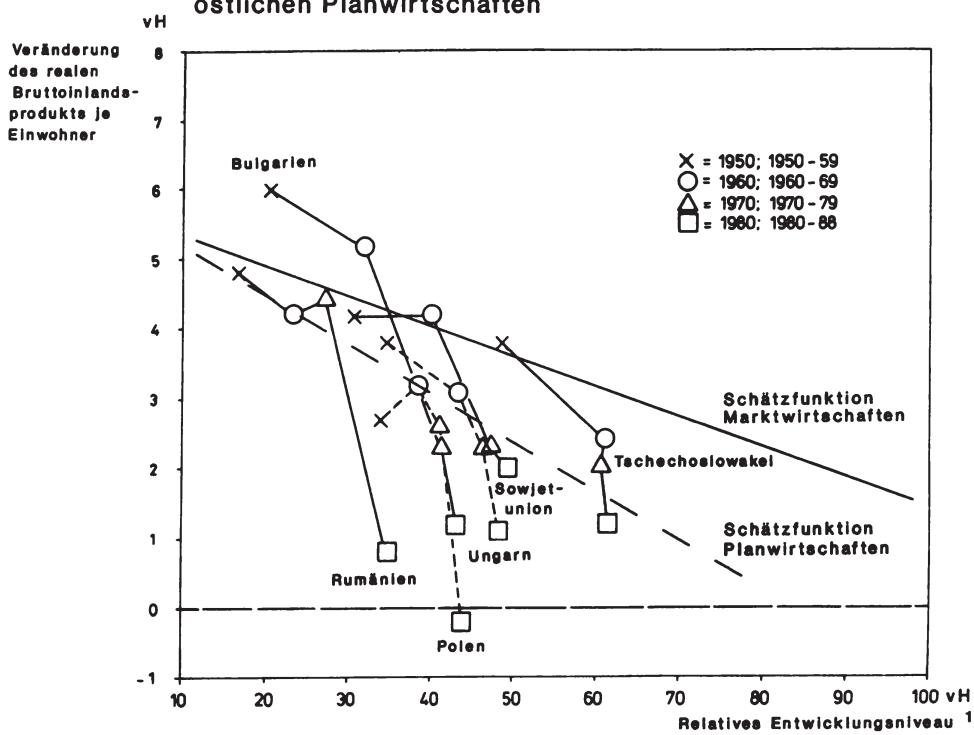
4. Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft hängt entscheidend vom Stand der Transformation der sozialistischen Planwirtschaften ab. Dabei sind drei große Reformbereiche zu unterscheiden: die Schaffung einer institutionellen Infrastruktur, die Etablierung der monetären Stabilität und die reale Anpassung der gesamten Volkswirtschaft an die geänderten Bedingungen, insbesondere in den Unternehmen. Die Erfahrungen in den neuen Bundesländern, aber auch in Polen, Ungarn und der UdSSR, zeigen, daß die Transformation mit immensen Verwerfungen, vor allem einem starken Einbruch der Produktion und einem tiefen Tal einer J-Kurve des Outputs (*Siebert* 1991c) verbunden ist.<sup>3</sup> Auch die Entwicklung der Beschäftigung ist durch einen tiefen Einschnitt gekennzeichnet. Die Transformation Osteuropas wird viel Zeit beanspruchen, die im Gegensatz zu den neuen Bundesländern eher in Dekaden als in Jahren zu veranschlagen ist.

Verfügbarkeit vieler Güter, Qualitätsunterschiede zwischen Ost und West sowie Unterschiede im Gebrauchswert vieler Güter (aufgrund mangelnder Ersatzteilversorgung und Reparaturdienstleistungen) widerspiegeln. Vergleich *Plan Econ* (1989).

<sup>2</sup> Aber auch die Weltbankdaten sind verzerrt; den Umrechnungen liegen laufende Wechselkurse zugrunde. Diese dürften aufgrund der Systemtransformation und der damit einhergehenden Reallokation von Gütern und Dienstleistungen systematisch verzerrt sein.

<sup>3</sup> Die J-Kurve wird nicht für die Reformen in China bestätigt.

### Wirtschaftswachstum und relatives Entwicklungsniveau in östlichen Planwirtschaften



1 Gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner; Vereinigte Staaten = 100.

Schaubild 1

5. In Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn ist der Transformationsprozeß mit einer Liberalisierung des Preissystems, der Schaffung institutioneller Voraussetzungen und ersten Schritten der Privatisierung auf den Weg gebracht. In allen drei Staaten hinken allerdings die Privatisierungsprogramme hinter den Ankündigungen her. Weitgehend ungeklärt ist die Finanzierung des Staatshaushalts (Steuersystem) und der Übergang von einer „soft budget constraint“ zu einer „hard budget constraint“ für die Staatsunternehmen.

Die Situation einzelner Länder Osteuropas ergibt ein differenziertes Bild. In Polen sind die Regale mittlerweile voll; es gibt eine Menge kleiner und neuer Firmen; die im Ansatz gelungene makroökonomische Stabilisierung ist inzwischen allerdings durch eine stärkere Inflationsvolatilität gekennzeichnet. Die Privatisierung der Staatsunternehmen und die Umstrukturierung der Industrie

stehen noch aus. Hier aber liegt der soziale Sprengstoff, und dieser Aspekt beeinflußt das Verhalten der mächtigen Betriebsräte.

In der Tschechoslowakei wurde zunächst die institutionelle Infrastruktur geschaffen und die kleine Privatisierung betrieben. Aber auch hier steht der Umbau der Wirtschaft mit der Hypothek Schwerindustrie noch bevor. Der Handel mit den OECD-Ländern ist noch nicht entwickelt. Die politisch unlöste Frage der föderativen Struktur kann sich negativ auf die Reformen auswirken.

In Ungarn ist die Reform wohl – nach 22 Jahren kleinerer Schritte – am weitesten fortgeschritten. Es gibt Direktinvestitionen, und der Westhandel entwickelt sich dynamisch. Aber auch hier ist die Privatisierung noch nicht weit gediehen, die Finanzierung des Staatshaushalts durch ein neues Steuersystem ist noch zu lösen.

Insgesamt besteht der Eindruck, daß der Transformationsprozeß in diesen Ländern in dem Sinn irreversibel ist, daß das alte Planungssystem nicht mehr wiederkommt. Unklar ist jedoch, ob das Pendel von der Marktwirtschaft und auch von der Demokratie nach wirtschaftlichen Enttäuschungen in eine populistische Richtung zurückschwingt.

Offen ist dagegen der Transformationsprozeß in der GUS, der früheren Sowjetunion. Einmal ist die wirtschaftspolitische Konzeption für die Transformation nicht eindeutig. So ist derzeit nicht abzusehen, inwieweit die im Januar 1992 vorgenommene Freigabe der Preise politisch akzeptiert werden wird. Die Strategie der Privatisierung, also die Schaffung neuer Eigentumsverhältnisse, sei es in der Landwirtschaft oder sei es in den Distributionssystemen oder im produzierenden Bereich der großen Staatsunternehmen, ist ungeklärt. Auch die Fragen der Handelsliberalisierung und der makroökonomischen Stabilisierung sind offen. Zum anderen sind die politischen Bedingungen, das Verhältnis zwischen den mittlerweile souveränen Staaten der GUS, weitgehend ungeklärt. Dies schließt auch Grenzfragen und Auseinandersetzungen über die Nutzungen und den Transport natürlicher Ressourcen ein.

6. Die Transformation der Planwirtschaften erfordert eine konsequente Außenorientierung der osteuropäischen Länder. Wie die Erfahrung Lateinamerikas im Vergleich zu den ostasiatischen Ländern am pazifischen Rand zeigt, hat eine Außenhandelspolitik, die auf eine Abschließung nach außen durch Importsubstitution und durch Schutz der Industrien in den Kinderschuhen abzielt, auf mittlere und lange Frist einen Fehlschlag zur Folge, weil sie systematisch Exporte gegenüber der Binnenproduktion benachteiligt. Dagegen belegt die Erfahrung der ostasiatischen Länder hinreichend, daß ein neutrales Anreizsystem sowohl die Entwicklung des Binnen- als auch des Exportsektors fördert. Die Comecon-Philosophie der geplanten und staatlich koordinierten Spezialisierung von oben muß also durch einen dezentralisierten Austausch von unten

abgelöst werden, Preise müssen an den Knappheitsverhältnissen, an den Weltmarktpreisen, ausgerichtet werden, damit den dezentralen Einheiten „richtige“ Opportunitätskosten signalisiert werden. Eine wichtige Voraussetzung einer Orientierung an den Weltmarktpreisen ist die Konvertibilität der Währungen. Letzten Endes ist es das Ziel einer Außenorientierung, durch Gewinne aus Außenhandel die Wohlfahrt des einzelnen Landes zu mehren.

7. Die Außenorientierung Osteuropas bezieht sich aber nicht nur auf den Gütertausch (Abschnitt II), sondern auch auf die Mobilität der Produktionsfaktoren. Osteuropa braucht dringend Kapital; andererseits stellt sich die Frage, ob es im Rahmen des Transformationsprozesses zu einer verstärkten Auswanderung kommt (Abschnitt III). Schließlich ist das handelspolitische Problem zu lösen, wie die osteuropäischen Länder in die Europäische Gemeinschaft und in die Weltwirtschaft zu integrieren sind.

## II. Handelsströme und Strukturverschiebungen

8. Die internationale Arbeitsteilung im Rahmen des Comecon ist zusammengebrochen. Der Transferrubel, der diesem realwirtschaftlichen Austausch zugrunde lag, wird durch den Handel in konvertiblen Währungen abgelöst. Welche Anpassungsprozesse ergeben sich, wenn Osteuropa an der weltweiten Arbeitsteilung teilnimmt? Zu beschreiben sind die Veränderungen in den Handelsströmen, die Rückwirkungen auf die Sektorstruktur und auf die wirtschaftliche Entwicklung.

9. Eine erste Frage ist, ob das *Handelsvolumen* der osteuropäischen Länder insgesamt zunehmen wird. Wäre das Comecon eine Wirtschaftsintegration gewesen, die diesen Namen verdient hätte, so könnte man die Analyse mit den Gegenbegriffen zu den handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekten durchführen: den handelsabbauenden Effekten im Innern der östlichen Wirtschaftsintegration würden dann handelsschaffende Wirkungen durch die Öffnung nach außen entgegenstehen. Wichtiger bei der Transformation einer von oben geplanten Integration wird jedoch der Abbau verzerrter Handelsströme sein. Dabei sollte sich langfristig insgesamt ein größeres Handelsvolumen ergeben (so auch Collins und Rodrik 1991). Überlagert wird dieser Effekt jedoch von der vorübergehenden Abnahme des Volkseinkommens bei der Transformation der Planwirtschaft. Außerdem werden bisherige Exportgüter nicht mehr wettbewerbsfähig sein. Dies begrenzt auf Grund der Zahlungsbilanzrestriktion den Zugang der osteuropäischen Länder zur Technologie und damit das Exportpotential der Zukunft, es sei denn, es werden Kredite gewährt.

10. Auch bei der Frage nach der zukünftigen *Handelsstruktur* bewegt man sich weitgehend im spekulativen Bereich. Die derzeit zu beobachtende *Produktstruktur* ist aus vielfältigen Gründen verzerrt (Tabelle 2 im Anhang). Ein möglicher Einstieg ist die Bestimmung komparativer Kostenvorteile. Dabei

sind die Ausstattungsvorteile der osteuropäischen Länder zu definieren. Idealerweise würde man ein *Leamer'sches* (1987) Ausstattungsdreieck mit der Verfügbarkeit der wichtigsten Produktionsfaktoren und der jetzigen und der zukünftigen Produktionsstruktur, die von der verfügbaren Technologie bestimmt wird, beschreiben.

Wesentliche Ausstattungsfaktoren Osteuropas sind Land und im Fall der UdSSR energetische Rohstoffe. Es besteht ein Potential zu einer verstärkten Produktion landwirtschaftlicher Produkte und, in der UdSSR, von Energie. Die UdSSR bestritt 1990 18,8 v. H. der Weltölproduktion und 38,1 v. H. der Welt Erdgasproduktion (*Foders/Heitger/Laaser/Schrader* 1991, Schaubilder 12, 13). Diese Spezialisierung würde ein Handelsmuster vor dem ersten Weltkrieg aufgreifen, in dem russisches Getreide mit amerikanischem Getreide auf den Weltmärkten konkurrierte und die UdSSR knapp 50 v. H. des Weltdöls produzierte (Centre for Economic Policy Research 1990, S. 2).

Osteuropa ist im Vergleich zu Westeuropa reichlich mit Arbeit ausgestattet. Es wird argumentiert, daß an Hand von möglichen Indikatoren wie Beschäftigungsart nach Sektoren, Schulausbildung, Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt und Anteil der Beschäftigten in Forschung und Entwicklung an den Gesamtbeschäftigten dieser Ausstattungsvorteil nicht als allgemeine Arbeitsreichlichkeit zu interpretieren ist, sondern als Ausstattungsvorteil für einfachere humankapitalintensive Güter (*Hamilton et al.* 1990), ähnlich wie bei Schwellenländern mit mittlerem Einkommen (Centre for Economic Policy Research 1990, p. 3). Zu einem vergleichbaren Resultat kommt *Klodt* (1991) in bezug auf mobile Schumpeter-Industrien, bei denen – wie etwa bei der Computerproduktion und bei Haushaltsgeräten – Forschung und Entwicklung von der Produktion getrennt werden können, während bei den immobilen Schumpeter-Industrien – wie etwa beim Flugzeugbau – Forschung und Entwicklung mit der Produktion interagieren müssen. Auch die Tatsache, daß die Tschechoslowakei – 1938 die viertgrößte Industrienation Europas – ein technologischer Pionier beispielsweise im Automobilbau war, könnte in die gleiche Richtung deuten.<sup>4</sup>

Mit Sachkapital und Umwelt ist Osteuropa schwach ausgestattet. Der bestehende Kapitalstock ist veraltet, und die Umweltschäden der Vergangenheit müssen korrigiert werden; sie erzwingen einen schonenderen Umgang mit der Umwelt in der Zukunft.

11. Es ist verfehlt, zukünftigen Handel alleine aus komparativen Ausstattungsvorteilen im Sinne eines erweiterten Heckscher-Ohlin-Ansatzes zu erklären, bei dem die relative Reichlichkeit der Faktorausstattung und die relative Faktorintensität der Produktionen die entscheidenden Erklärungsfaktoren sind. Denn mehr als die Hälfte des Handels zwischen den westlichen Industrie-

---

<sup>4</sup> Komparative Standortvorteile der Vergangenheit sind keine Garantie für die Standortgunst der Zukunft. Argentinien war auch einmal eine bedeutende Industrienation.

nationen ist intra-industrieller Handel mit ähnlichen Produkten, begründet in steigenden skalaren Erträgen und Produktdifferenzierung. Insbesondere die Verfügbarkeit von Humankapital für Schumpeter-Industrien kann ein wichtiger Faktor für intra-industriellen Handel sein.

12. Der zu erwartenden Struktur des Handels kann man sich spekulativ auf Grundlage der Erfahrungen in der Zwischenkriegszeit nähern. *Collins* und *Rodrik* (1991) verwenden als Ausgangsbasis Exporte und Importe osteuropäischer Länder mit 26 westlichen Partnern im Jahr 1928, vergleichen diese mit Exporten und Importen des Jahres 1989 und „benutzen“ die 1989er Handelsstruktur für eine Vergleichsgruppe (Deutschland, Finnland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien) als Referenzsystem. Mit Hilfe der so ermittelten Parameter werden die erwarteten Handelsströme der osteuropäischen Länder geschätzt. Bei der *Regionalstruktur* des Handels ergeben sich in dieser Rechnung starke Verlagerungen: Die künftigen Exporte der einzelnen osteuropäischen Länder werden überwiegend (40 - 62 v. H.) in die Europäische Gemeinschaft, Japan und die USA gehen (von derzeit 8 - 39 v. H.). Die stärkste Zunahme der Exporte aus Osteuropa und der Importe nach Osteuropa wird Deutschland verzeichnen.

13. Ein anderes Referenzsystem sind die asiatischen Schwellenländer Hongkong, Malaysia, Singapur und Südkorea (*Heitger* et al. 1991), die früher vorwiegend auf arbeitsintensive und jetzt zunehmend auf leicht imitierbare forschungsintensive Güter spezialisiert sind. Dagegen fällt auf, daß die ost-europäischen Länder – auch diejenigen ohne eigene Rohstoffbasis – bisher auf rohstoffintensive Produkte ausgerichtet sind (Tabelle 2 im Anhang). Da der Handel zwischen den Ländern der GUS und den kleineren RGW-Ländern nunmehr zu Weltmarktpreisen und in harter Währung stattfindet, stellt diese Spezialisierung eine Fehlausrichtung dar, die korrigiert werden muß. Unter günstigen Bedingungen kann man erwarten, daß sich die Produktstruktur des Handels der osteuropäischen Länder in Richtung der ostasiatischen Schwellenländer entwickeln wird.

14. Faßt man zusammen, so ist mit folgender Exportstruktur Osteuropas zu rechnen:

- rohstoffintensive Güter, insbesondere energetische und metallische Rohstoffe im Fall der GUS,
- landwirtschaftliche Produkte und
- relativ arbeitsintensive, vorwiegend humankapitalintensive Güter im mittleren Bereich, die technische Fähigkeiten bei der Herstellung erfordern und bei denen Produktion und Forschung voneinander getrennt werden können.

15. Mit der Veränderung der Produkt- und Regionalstruktur des Handels wird sich auch die *Sektorstruktur* anpassen. Die Länder Osteuropas müssen einen immensen Strukturwandel bewältigen, der die sektoralen Anpassungen der westeuropäischen Länder an weltwirtschaftliche Impulse nach 1945 oder die

Veränderungen in einigen Schwellenländern zeitlich komprimiert. Erklärt man in einer Querschnittsanalyse für 87 westliche Marktwirtschaften (Industrie- und Entwicklungsländer) die Anteile der Beschäftigten der Land- und Forstwirtschaft, der Industrie und des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 1965 und 1985 mit den jeweiligen (realen) Pro-Kopf-Einkommen, so erhält man ein „Normalmuster“ der sektoralen Struktur (*Heitger et al. 1991*). Aus einem Vergleich mit den ehemaligen Planwirtschaften folgt, daß in allen osteuropäischen Ländern insbesondere die Industrie – gemessen an der Beschäftigung –, aber auch die Landwirtschaft schrumpfen und der Dienstleistungsbereich expandieren müssen.

16. Die Neuorientierung der Handelsströme fördert wirtschaftliches Wachstum; andererseits bestimmt wirtschaftliches Wachstum das Handelsvolumen. Um über diese Effekte spekulieren zu können, braucht man ein Referenzszenario für die möglichen Wachstumsprozesse in Osteuropa.

Einer „Aufhol-“ Hypothese zufolge könnten die osteuropäischen Länder nach einer erfolgreichen Systemtransformation in einer langfristigen Integration zum Niveau der westlichen Industrienationen aufschließen. Allerdings bleibt der wohl eher in Jahrzehnten zu messende Zeitbedarf offen. Nach einer mittelfristigen, realistischeren „Aufhol-“ Hypothese würden einige osteuropäische Länder wie Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn in den nächsten zehn Jahren ihr Entwicklungsniveau verbessern und etwa eine Verdoppelung ihres Einkommens pro Kopf erreichen. Aus dem Einkommenswachstum ergeben sich dann Implikationen für die Güterbewegungen. Überlagert werden diese Zusammenhänge vom Produktionseinbruch, der für den Transformationsprozeß typisch ist.

17. In mancher Beziehung liefert Ostdeutschland ein Vergleichszenario für Osteuropa, so bei der grundsätzlichen Analyse des Zusammenbruchs infolge eines wirtschaftlichen Schocks (*Long und Siebert 1991*), bei der Notwendigkeit des Neuaufbaus des obsoleten Kapitalstocks und der Anpassung der Handels- und Sektorstruktur (*Siebert 1991c*). Diese Ähnlichkeit in der Grundtendenz der Anpassungskrise wird von anderen Faktoren variiert. Die osteuropäischen Länder können den Schock durch Abwertung ihrer Währung und durch eine zurückhaltende Lohnpolitik abfedern; andererseits starten sie mit einer hohen Auslandsverschuldung in die Marktwirtschaft, können nicht den gleichen Kapitaltransfer erwarten wie Ostdeutschland, müssen eine harte Währung erst etablieren und die institutionelle Infrastruktur neu schaffen (*Siebert/Nunnenkamp/Schmieding 1991*).

18. Die geänderten Handelsströme werden sich auf lange Frist auf Westeuropa und die Weltwirtschaft auswirken. Während der Export rohstoffintensiver osteuropäischer Produkte auf offene Märkte in Westeuropa fließen wird, tangiert das zusätzliche Angebot landwirtschaftlicher, arbeits- und humankapitalintensiver Produkte die Position westeuropäischer Produzenten. Für die USA

kann – derzeit wohl eher eine theoretische Möglichkeit – in der Ukraine ein Konkurrent bei Agrarprodukten erwachsen. Vor allem dürfte die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft unter Druck geraten. Der Export humankapitalintensiver Güter würde die mobilen Schumpeter-Industrien der westeuropäischen Länder treffen – übrigens in einigen Sektoren auch Deutschland, aber auch die mediterranen Länder –, die die Standortvorteile nach Osteuropa wandern sehen. Von diesen potentiellen Exporten humankapitalintensiver Güter Osteuropas, aber auch bei arbeitsintensiven Produkten, würden auch die Schwellenländer direkt betroffen.

19. Die hier diskutierten Verlagerungseffekte ergeben sich in einem Erklärungsparadigma des Heckscher-Ohlin-Typs, in dem Regionen der Welt auf Grund ihrer unterschiedlichen Ausstattungsvorteile um Anteile am Kuchen des Weltmarktes konkurrieren. Obwohl gesamtwirtschaftlich Gewinne aus Handel auftreten und die internationale Arbeitsteilung ein Positivsummenspiel ist, sieht es im Heckscher-Ohlin Kontext für den einzelnen Sektor so aus, daß der eine Marktanteile gewinnt, die der andere verliert.

Folgt man jedoch der These des intra-industriellen Handels, so finden diese Verlagerungen zwar grundsätzlich innerhalb eines Sektors statt, gleichzeitig kann aber im gleichen Sektor an anderer Stelle eine Expansion stattfinden. Damit muß die Verlagerung nicht die dominierende Kategorie sein. Vielmehr kann sich der intra-industrielle Austausch durch eine Zunahme der nationalen Einkommen und die damit verbundene stärkere Nachfrage „hochschaukeln“. Intra-industrieller Handel ist die Hefe der Weltwirtschaft, die den Kuchen – das Produktionsergebnis – größer werden läßt. Nach der These des intra-industriellen Handels ist also die Verlagerung nicht unbedingt für Helpman-Krugman-Güter zu erwarten, die durch steigende Skalenerträge der Produktion und Produktpräferenzen der Nachfrager gekennzeichnet sind. Hierzu kommt, sozusagen als Zutaten zur Hefe, daß sinkende Transaktionskosten zu einer Globalisierung führen und die nationalen Fertigungsstufen abnehmen lassen. Von daher kann sich die Relation handelbarer zu nicht-handelbaren Gütern verringern. Neue Produktionsverfahren (Modul-Typ, Just-in-Time) wirken in die gleiche Richtung.

20. Die Konvertibilität der Währungen ist eine wichtige Voraussetzung für eine dezentral organisierte internationale Arbeitsteilung. Ohne Inländerkonvertibilität werden die richtigen Knappheiten nicht ausgewiesen, das heißt, die Opportunitätskosten sind falsch signalisiert, und es stellen sich Verzerrungen in der Produktion ein. Die Einschränkung der Konvertibilität kann also ähnlich wie eine Abschottung wirken. Dabei ist die Inländerkonvertibilität gleichzeitig ein Test auf die Glaubwürdigkeit des Reformprogramms. Inländerkonvertibilität bedeutet, daß die Regierung bereit ist, sich dem Markttest des Vertrauens zu stellen. Wenn bei Inländerkonvertibilität die Inländer bereit sind, die eigene Währung zu halten, so zeigt dies, daß Vertrauen in den Reformprozeß vorhan-

den ist. Fliehen die Inländer bei Inländerkonvertibilität aus der heimischen Währung, so glauben die Wirtschaftssubjekte dem Reformprogramm nicht. Es muß darauf hingewiesen werden, daß das Vertrauen in die eigene Währung nicht nur aus der Perspektive der internationalen Arbeitsteilung beurteilt werden kann; vielmehr stehen hier die monetären Stabilisierungsbemühungen im Innern, aber auch das gesamte Reformprogramm auf dem Prüfstand.

Ein Vergleich zur Inländerkonvertibilität wesentlich engeres Konzept ist die Ausländerkonvertibilität, die es Ausländern gestattet, osteuropäische Währungen, etwa beim Transfer von Gewinnen, umzutauschen. Ausländerkonvertibilität bezieht sich vorwiegend auf den internationalen Kapitalverkehr und nicht auf die Handelsbilanz. Ausländerkonvertibilität ist eine wichtige Voraussetzung für die Attraktion von privatem Kapital.

### **III. Wanderung der Produktionsfaktoren**

#### **a) Kapitalmobilität**

21. Derzeit sind die privaten Kapitalströme nach Osteuropa nicht bedeutend. Für 1990 liegen die veröffentlichten Bankkredite und Anleihen bei 3 Mrd. US-\$. Die Direktinvestitionen für Polen und Ungarn werden für 1991 auf 1,5 Mrd. US-\$ und für Osteuropa insgesamt auf 2 Mrd. US-\$ geschätzt. Es werden nicht-private Transfers von 15,8 Mrd. US-\$ für 1991 genannt, davon 5,9 Mrd. US-\$ vom Internationalen Währungsfond, 1,9 Mrd. US-\$ von der Weltbank und 7,9 Mrd. US-\$ von den G-24 Ländern (*Collins und Rodrik 1991, 84*).

22. Ähnlich wie in Ostdeutschland ist der Kapitalstock Osteuropas weitgehend obsolet, da er auf verzerrte Preise ausgerichtet war. Der Kapitalstock der osteuropäischen Länder muß also völlig neu aufgebaut werden. Das Ausmaß der zu erwartenden Kapitalbildung zu beschreiben, ist ähnlich spekulativ wie die Reflexion über zukünftige Handelsstrukturen. Als mögliche Ansätze kommen in Betracht, den Kapitalstock nach Abschluß eines vollständigen Aufholprozesses zu bestimmen oder in einem mittleren Szenario diejenige Kapitalbildung abzugreifen, die mit einer vorgegebenen Wachstumsrate einhergehen muß. Schließlich kann man auf historische Analogien zurückgreifen.

23. Bei einem vollständigen Aufholprozeß wird gefragt, wie groß nach Ablauf dieses Prozesses – sozusagen im steady state – die Kapitalintensität, also die Kapitalausstattung pro Arbeitnehmer ist. Die einfachste Prämisse ist, die gleiche Kapitalintensität wie im Westen zu unterstellen (so *Siebert 1990* für die deutsche Vereinigung). Für Osteuropa sollte die relative Reichlichkeit von Arbeit aber eine niedrigere Lohn-Zins-Relation und damit eine niedrigere

Kapitalintensität bedingen. Aus dem Vergleich des anzustrebenden und des vorhandenen Kapitalstocks folgt dann die erforderliche Kapitalbildung.

24. Ein anderer Ansatz gibt eine Wachstumsrate in den nächsten zehn Jahren vor. So gehen *Begg et al.* (1990, S. 39) davon aus, daß sich das Einkommen der fünf osteuropäischen Länder in zehn Jahren verdoppelt. Bei einem Kapitalkoeffizienten ( $K/Q$ ) von 2,5 läßt sich dann die erforderliche Kapitalbildung bestimmen, und zwar mit 103 - 226 Mrd. US-\$ pro Jahr. *Collins* und *Rodrik* (1991, Tabelle 3.1) berechnen mit einer ähnlichen Vorgehensweise (vorgegebene Wachstumsrate 7 v. H.) einen jährlichen Kapitalbedarf von 344 Mrd. US-\$ für die osteuropäischen Länder (einschließlich Ostdeutschland) und 571 Mrd. US-\$ für die UdSSR.

Diese sog. „back-of-the envelope calculations“ beruhen auf heroischen Prämissen – sog. „ballpark estimates“ einzelner Größen, etwa über die sich langfristig einstellende Kapitalintensität oder über den Kapitalkoeffizienten. Zu berücksichtigen ist ferner, was von dem bestehenden Kapitalstock noch verwendet werden kann und welche Rolle heimische Ersparnisse bei der Kapitalbildung spielen können.

25. Ein weiterer Ansatz sucht Anhaltspunkte in historischen Analogien von Kapitaltransfers. In diesem Fall wird nicht nur die potentielle Nachfrage nach Kapital, sondern auch die Verfügbarkeit von Finanzmitteln einbezogen. So machte die Marshall-Plan Hilfe von 12,4 Mrd. US-\$ an 16 westeuropäische Länder (April 1948 bis Dezember 1951) etwa 2 v. H. des Bruttonsozialprodukts der Empfängerländer aus; wendet man diese Relation auf die revidierten *Plan-Econ*-Daten (1991) für das Bruttoinlandsprodukt der osteuropäischen Länder – in jeweiligen Wechselkursen – an, so ergibt sich für die sechs osteuropäischen Länder ein Transfer von rund 11,5 Mrd. US-\$ und für die frühere UdSSR von 29,3 Mrd. US-\$ pro Jahr.<sup>5</sup> Legt man die Weltbankdaten (World Development Report 1991) für Bulgarien, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien zugrunde (Bruttoinlandsprodukt 235,15 Mrd. US-\$), so ergäbe sich für diese fünf Länder – für Rumänien liegen keine Weltbankdaten zum Bruttoinlandsprodukt vor – ein Transfer von 4,7 Mrd. US-\$ pro Jahr. Die Marshall-Plan Hilfe betrug im Schnitt 1 v. H. des Bruttonsozialprodukts der Geberländer (2,4 im Jahr 1949). Für die OECD-Länder wäre dies, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt von 1989, ein Betrag von 143 Mrd. US-\$ pro Jahr.

26. Die Höhe der tatsächlichen Kapitalströme, insbesondere der privaten Kapitalströme, wird entscheidend vom Stand der Reformen, insbesondere von der Glaubwürdigkeit der Reformen und ihrer Unumkehrbarkeit abhängen. Wird damit gerechnet, daß die Reformen insgesamt zurückgedreht werden können, so bleibt Auslandskapital fern, oder es werden immense Risikozuschläge ver-

---

<sup>5</sup> Collins und Rodrik gehen von Plan-Econ-Daten für 1988 aus und nennen 14 Mrd. US-\$ für die sechs osteuropäischen Länder und 34 Mrd. US-\$ für die Sowjetunion.

langt. Aber auch die Unsicherheit über Eigentumsverhältnisse, über die Art der innerbetrieblichen Entscheidungsprozesse (Betriebsräte in Polen) oder über den Rücktransfer der Gewinne und der investierten Mittel lässt die Kapitalströme versiegen. Auch die öffentlichen Transfers sollten an die Reformen gebunden sein.

27. Grundsätzlich könnte Kapital auch als Portfoliokapital nach Osteuropa fließen. Dies würde aber einen voll funktionsfähigen Finanzsektor (Banken, Börsen) voraussetzen. Da diese Bedingung derzeit nicht gegeben ist, spricht viel für die Form der Direktinvestitionen. Kapitaltransfers müßten aber auch aus anderen Gründen in dieser Form erfolgen. Die sehr kapitalintensive Erschließung natürlicher Rohstoffe wird im wesentlichen nur durch Projektfinanzierungen mit starker Beteiligung westlicher Unternehmen zu finanzieren sein. Der Aufbau arbeitsintensiver Produktionen, die sich am Weltmarkt durchsetzen können, verlangt die Beteiligung multinationaler Unternehmen, und zwar aus Gründen des Vertriebs wie auch des Managements. Besonders aber die Entwicklung humankapitalintensiver Aktivitäten erfordert wegen des notwendigen Technologietransfers westliche Unternehmen. Lediglich bei der Ausnutzung komparativer Vorteile im Argarbereich zieht das Argument der Direktinvestitionen nicht. Hier kann die Finanzierung von Investitionen aus heimischen Ersparnissen erfolgen.

28. Im Sinn eines intertemporalen Ansatzes der Zahlungsbilanz ist ein Leistungsbilanzdefizit, das mit Kapitalimport einhergeht, ein normales Phänomen. Es kennzeichnet eine erste Stufe der Entwicklung, in der sich die osteuropäischen Länder verschulden, um ihren Kapitalstock aufzubauen. In einer zweiten Stufe würde die Schuld getilgt. Insoweit die Direktinvestition die vorherrschende Form des Kapitaltransfers ist, ist das Leistungsbilanzdefizit durch den Import von Kapitalgütern bedingt (Begg et al. 1990, S. 41). Ein Handelsbilanzdefizit für Konsumgüter würde wohl schwerlich vom Westen finanziert. Staatliche Transfers beinhalten einen ähnlichen Zusammenhang zwischen Kapitaltransfer und dem Import von Kapitalgütern allerdings nicht.

29. Die Investitionen in Osteuropa können Einfluß auf die Realzinsen und die Preise der Kapitalgüter haben. Zunächst einmal bedeutet eine höhere Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals einen höheren Realzins. Die Faktorpreisgrenze verschiebt sich nach außen.

Um die Auswirkungen abzuschätzen, wird unterstellt, daß die OECD-Länder insgesamt keine größeren Leistungsbilanzdefizite haben werden; die Investitionen in Osteuropa müssen also durch Ersparnisse in der OECD gespeist werden. Hier sind zwei unterschiedliche Fälle möglich. Wenn die OECD-Ersparnisse nicht auf Zinsen reagieren, bleibt im Gleichgewicht die Gesamtinvestitionsnachfrage – unter Einschluß der zusätzlichen Investitionsnachfrage Osteuropas – konstant. Ein höherer Zins muß dann diejenigen Projekte etwa in Westeuropa zurückdrängen, die sich bei diesem Zins nicht tragen. Es findet eine Verlagerung

der Investitionen nach Osteuropa statt. Gibt man die Annahme auf, daß die Leistungsbilanz der OECD-Länder ausgeglichen ist, so kann auch eine Verlagerung der Investitionen aus den Schwellenländern erfolgen. Da in diesem Szenario die Gesamtinvestitionen in der Welt nicht steigen, entsteht kein Druck auf die Preise der Investitionsgüter (Begg et al. 1990).

Sind die OECD-Ersparnisse dagegen zinselastisch, so nehmen Ersparnisse und Investitionen insgesamt zu. Die Nachfrage nach Kapitalgütern wird größer, und ihr Preis steigt. Damit scheiden einige Investitionsprojekte in Westeuropa infolge höherer Preise der Investitionsgüter aus; gleichzeitig entsteht aber ein Anreiz, verstärkt Investitionsgüter zu produzieren. In diesem Fall können die Vorteile asymmetrisch auf die Länder Westeuropas verteilt sein. So können die bremsenden Effekte der höheren Zinsen und der höheren Investitionsgüterpreise alle Länder treffen, die Angebotsstimulierung infolge der höheren Investitionsgüterpreise könnte jedoch vorwiegend den Investitionsgüterherstellern, besonders Deutschland, zugute kommen (Begg et al. 1990).

### b) Wanderung der Arbeitskräfte

30. Neben den Güterbewegungen und dem Kapitaltransfer ist die Wanderung der Menschen der dritte Wirkungskanal, durch den sich die Transformation der Zentralplanwirtschaften auf Westeuropa auswirken kann. Die immensen Einkommensunterschiede sind ein Anreiz zur Wanderung. So beträgt der Unterschied im Einkommen pro Kopf zwischen Polen (1790 US-\$<sup>6</sup>) und Westdeutschland (20440 US-\$) etwa 1:11. Der europäische Kontinent wird von einer Wohlstandsgrenze durchzogen, die westlich und östlich der Oder und entlang der Donau verläuft. Durch eine Wanderung nach Westen können die Arbeitnehmer Osteuropas leicht ihr Einkommen vervielfachen (Burda und Wyplosz 1990). Die Verwerfungen bei der Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften begünstigen die Entscheidung zur Wanderung, und die gemeinsame europäische kulturelle Tradition wie aber auch vorhandene technische Fähigkeiten erleichtern die Wanderungen, jedenfalls im Vergleich zu anderen weltweiten Wanderungsbewegungen.

31. Wenn die Einkommensunterschiede weiter bestehen, so lassen sich größere Wanderungsbewegungen nicht ausschließen. Analog zu den Güterbewegungen und den Kapitaltransfers müßte man im Prinzip spekulativ das Wanderungspotential abgreifen. Eine solche Rechnung erscheint hier aber nicht möglich.

32. Wer wandert, erwartet, daß sich seine Situation verbessert; seine Entscheidung entspricht der individuellen Rationalität. Wanderungen haben nicht nur für den einzelnen, sondern auch für die betroffenen Volkswirtschaften kurz-

---

<sup>6</sup> Weltbankbericht (1991).

und langfristige Wirkungen. Im Senderland können kurzfristig die Arbeitslosigkeit verringert und das Einkommen pro Kopf gesteigert werden. Da die eher dynamischen Menschen wandern, verliert das Land aber besonders qualifizierte Arbeitskräfte und potentielle Unternehmer. Im Empfängerland nehmen kurzfristig die privaten Kosten der Agglomeration zu, etwa in Form höherer Wohnungsmieten und höherer Immobilienpreise; auch die sozialen Kosten steigen, etwa weil die öffentliche Infrastruktur überlastet wird. In einem statischen Kontext sinken kurzfristig die Löhne, oder der Lohnanstieg wird in einer wachsenden Wirtschaft gebremst. Dagegen stellt das größere Angebot an Arbeit langfristig eine Stimulierung des Wachstums dar; außerdem gewinnt das Einwanderungsland Vielfalt.

33. Je nachdem, wie die Auswirkungen auf die Empfängerländer beurteilt werden, bestimmt sich politisch die Aufnahmefähigkeit der Empfängerländer. In der Zeit von 1986 - 88 hatte Westeuropa etwa 400 000 Einwanderer pro Jahr. Für Deutschland lagen die Zuwanderungszahlen aus Osteuropa für 1989 und 1990 ebenfalls bei 400 000 pro Jahr<sup>7</sup>. In den USA lag die Einwanderung bei 5,3 pro Tausend (1891 - 1990) und 10,4 pro Tausend (1901 - 1910), allerdings in einem wirtschaftlich noch nicht erschlossenen Kontinent. *Blackhurst* (1991) weist darauf hin, daß bei einer Aufnahme von 5,3 pro Tausend Westeuropa 1,9 Millionen Einwanderer pro Jahr aufnehmen könne (*Blackhurst* 1991). Allerdings muß bei einer solchen Zahl mit regionalen Konzentrationen gerechnet werden.

#### **IV. Osteuropa im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Weltwirtschaft**

##### **a) Osteuropa im weltweiten Schönheitswettbewerb**

34. Die osteuropäischen Länder müssen sich in die Weltwirtschaft integrieren. Sie stehen damit in einem Standortwettbewerb mit Lateinamerika und mit den ostasiatischen Ländern. Dieser Standortwettbewerb wird entscheidend von den Ausstattungsbedingungen der Länder bestimmt, aber diese Ausstattungsbedingungen sind gestaltbar (*acquired comparative advantage*). Der Standortwettbewerb ist die Konkurrenz der immobilen Ausstattungsfaktoren um die mobilen Faktoren. Dabei lautet die Frage, inwieweit es einem Land gelingt, durch die Gestaltung seiner institutionellen Bedingungen, durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Infrastruktur und Umweltqualität unter gegebenen immobilen Ausstattungsbedingungen mobile Faktoren wie Kapital, technisches Wissen und Management zu attrahieren. Dieser Schönheitswettbewerb in den institu-

---

<sup>7</sup> 1988: 202 600 Aussiedler und 56 100 Asylbewerber; 1989: 377 100 Aussiedler und 52 600 Asylbewerber; 1990: 397 000 Aussiedler und 74 900 Asylbewerber.

tionellen Regeln zwischen Osteuropa, Lateinamerika und Asien wird die Frage entscheiden, in welcher Region der Welt sich in der Zukunft Produzenten niederlassen und welche Region Kapital attrahieren kann.

35. Die Armutsgrenze zwischen West- und Osteuropa und das daraus resultierende Risiko einer massiven Bevölkerungswanderung stellen eine besondere Herausforderung für die neunziger Jahre dar. Mir scheint die Wanderung der Menschen keine Alternative zu einer Entwicklungsstrategie für Osteuropa zu sein. Vielmehr gilt es, massive Bevölkerungsbewegungen zu vermeiden.

Vieles spricht dafür, die Einkommensunterschiede nicht dadurch auszugleichen, daß Arbeit wandert, und den Lohn in Osteuropa nicht dadurch zu steigern, daß das Arbeitsangebot dort infolge der Abwanderung geringer wird. Der bessere Weg ist, wenn Kapital nach Osteuropa fließt, damit auf diese Weise die Arbeit produktiver wird und deshalb langfristig die Löhne in Osteuropa zunehmen. Wenn Kapital wandert, können die Menschen bleiben.

Neben der Wanderung von Faktoren kann Güterhandel Einkommensunterschiede wie Lohndifferenzen – wenn auch nicht vollständig – nivellieren. Wenn Osteuropa sich auf arbeitsintensive und humankapitalintensive Güter spezialisiert und diese Güter exportiert, wird dort Arbeit verstärkt nachgefragt, und der Lohn steigt. Damit wird der Anreiz abzuwandern verringert. Der osteuropäische Export von arbeits- und humankapitalintensiven Gütern wirkt also auf das Lohngefälle wie die Abwanderung von Arbeit.

Gütertausch ermöglicht die Ausschöpfung komparativer Kostenvorteile und attrahiert damit Kapital. Auf diese Weise verbessert sich die Produktivität, und der Lohn kann steigen. Damit besteht eine Interdependenz zwischen den drei hauptsächlichen Formen des internationalen Austauschs: Kapitaltransfer kann die Arbeitswanderung ersetzen. Gütertausch kann Arbeitswanderungen verringern. Gütertausch kann Kapital attrahieren. Und Gütertausch und Kapitaltransfer zusammen reduzieren den Anreiz zum Wandern.

36. Die Wechselbeziehung zwischen den Interaktionsformen hat direkte Konsequenzen für die Länder Osteuropas: Gelingt es ihnen durch glaubwürdige Reformen, ihre Standortvorteile zur Geltung zu bringen, so realisieren sie Gewinne aus Außenhandel und können – da die Grenzleistungsfähigkeit der Investitionen durch die Reformen positiv beeinflußt wird – Kapital attrahieren. Kapitalimport macht Güterexport in der nächsten Stufe möglich. Gleichzeitig nimmt bei erfolgreichen Reformen der Anreiz auszuwandern ab.

Gelingen die Reformen jedoch nicht, so entwickelt sich auch die Standortgunst nicht, Kapital bleibt aus, und die Anreize für die Menschen abzuwandern verstärken sich. Aus der Sicht der osteuropäischen Länder sind also Reformen instrumental, um alle drei Problembereiche zu entschärfen.

### b) Die Öffnung der Europäischen Gemeinschaft nach Osteuropa

37. Wie die drei Formen des internationalen Austauschs wirken können, hängt aber entscheidend auch von den Reaktionen der Länder im Westen, insbesondere von der Europäischen Gemeinschaft, ab. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Europäische Gemeinschaft ein komplexes hierarchisches System der Zollpräferenzen geschaffen hat – eine „Pyramide der Privilegien“ (*Sapir* 1989), mit drei Ebenen: Auf der obersten Ebene gibt es einen zollfreien Zugang bei industriellen Gütern für die EFTA, 12 Mittelmeerländer und die 69 AKP-Staaten. Auf der mittleren Ebene befinden sich die anderen Entwicklungsländer, die Nutznießer des „allgemeinen Präferenzsystem“ sind. Auf der unteren Ebene der Hierarchie finden sich ein Dutzend Länder, die den vollen Außenzoll zu zahlen haben, darunter Australien, Kanada, Neuseeland, Japan, Südafrika, Taiwan und die USA. Wie *Sapir* (1989) schreibt: „Like in the Indian caste system, below these three layers lies the outcast: Eastern Europe...“

Nachdem die osteuropäischen Länder über eine lange Zeit hinweg am unteren Ende der Präferenzgewährung der EG-Handelspolitik gestanden hatten, begann die Gemeinschaft 1989 mit einem schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen. So können Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn durch die Assoziierungsabkommen vom 16. Dezember 1991, den sog. Europa-Verträgen, den größten Teil ihrer Produkte frei von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen in die Gemeinschaft exportieren (Langhammer 1992). 1991 wurde der Marktzugang auch für die restlichen kleineren osteuropäischen Staaten erweitert. Allerdings ist die Zollfreiheit für Produkte eingeschränkt, die als „sensibel“ betrachtet werden. Landwirtschaftliche Produkte sind am meisten von diesen Beschränkungen betroffen, während die Mehrzahl der industriellen Importe zollfrei ist.

38. Die Independenz der Austauschbeziehungen führt zu folgenden Aussagen:

- Werden Wettbewerbsvorteile und damit die potentiellen Exporte Osteuropas durch Protektionismus Westeuropas eingedämmt, so werden die Entwicklungschancen Osteuropas beeinträchtigt. Die Attraktivität der Region für Kapitalimporte wird negativ tangiert.
- Protektionismus vergrößert den Anreiz für Wanderungen. Wenn Wanderungen infolge der gesellschaftlichen Kosten der Empfängerländer unerwünscht sind, ist Protektionismus mit volkswirtschaftlichen Kosten für das Empfängerland verbunden. Dies gilt auch für die Europäische Gemeinschaft.
- Betrachtet man die Gefälle bei den komparativen Kosten, beim Lohn und der Kapitalrendite als ein interdependentes System, so führt eine Abschottung beim Gütergefälle zu einem stärkeren Strom beim Faktor Arbeit; gleichzeitig kommt durch eine Abschottung ein Gegenstrom beim Faktor Kapital nicht zustande.

39. Der Zusammenhang zwischen Protektionismus und Armutswanderung ändert die Ausgangsbedingungen der deutschen und damit der europäischen Agrarpolitik grundlegend. Während die europäische Landwirtschaft bisher ihre Überschüsse auf den Weltmärkten zu heruntersubventionierten Dumping-Preisen los wurde, ohne daß die direkten Folgen für Europa sichtbar wurden, gilt dies in Zukunft nicht mehr: Der brasilianische Farmer, dessen Exportchancen durch die europäische Agrarpolitik beschnitten werden, wird nicht nach Europa auswandern. Bei der ländlichen Bevölkerung Osteuropas kann dies anders sein. Die Agrarpolitik bekommt dann die Früchte ihrer Bemühungen in Form von Zuwanderungen direkt auf den Tisch. Die Opportunitätskosten der Agrarpolitik dürften besonders in Deutschland sichtbar werden.

40. Die Europäische Gemeinschaft darf sich im Außenhandel gegenüber Osteuropa nicht abschotten, insbesondere nicht in den Bereichen, in denen Osteuropa komparative Vorteile besitzt. Diese Bereiche sind vor allem landwirtschaftliche Produkte, arbeitsintensive Güter wie Textilien, aber auch relativ humankapitalintensive Produkte der mittleren Bereiche wie Haushaltsgeräte und übrige Güter der Leichtindustrie.

41. Die Europäische Gemeinschaft muß sich gegenüber Osteuropa öffnen. Dabei bietet sich ähnlich wie für Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn auch für die baltischen Staaten und die anderen kleineren osteuropäischen Länder eine engere Anbindung an die Europäische Gemeinschaft an. Eine solche Form der Anbindung ist etwa eine Assoziation im Sinne einer Freihandelszone. Dies würde einen gemeinsamen Markt für den gewerblichen Bereich schaffen. Der Agrarsektor darf nicht ausgeschlossen bleiben. Denn solange der Agrarbereich nicht einbezogen wird, werden die Anreize zur Bevölkerungswanderung nicht abgebaut. Eine Assoziation muß aber auch die Dienstleistungen und den Kapitalverkehr einbeziehen. Eine volle Mitgliedschaft kommt wohl auf absehbare Zeit nicht in Frage, weil bei freiem Kapital- und Güterverkehr die noch bestehenden Einkommensunterschiede Anreize zu politisch unerwünschten Bevölkerungswanderungen geben dürften.

42. Für eine freie Wirtschaftszone St. Petersburg und für Rußland, für Weißrußland und die Ukraine müssen geeignete Formen einer loseren wirtschaftlichen Integration gefunden werden, die zwischen einer Freihandelszone und dem Allgemeinen System der Zollpräferenzen liegt. Aber auch in diesem Fall dürfen landwirtschaftliche Produkte nicht ausgeschlossen sein.

43. Im monetären Bereich braucht man flexible Wechselkurse, um den unterschiedlichen Entwicklungen in Ost- und Westeuropa Rechnung tragen zu können. Dies gilt insbesondere für den Wechselkurs zwischen west- und osteuropäischen Währungen, aber auch zwischen den osteuropäischen Währungen selbst, da sich die Länder unterschiedlich entwickeln können. Eine osteuropäische Zahlungsunion als multinationales Verrechnungssystem stellt wohl keinen

bedeutenden Lösungsbeitrag dar<sup>8</sup>. Die Forderung nach flexiblen Wechselkursen ist aus gesamteuropäischer Sicht aus der Pufferfunktion des flexiblen Wechselkurses begründet. Aber auch zwischen den osteuropäischen Ländern wird man flexible Wechselkurse als Schockabsorber brauchen. Dies steht nicht im Widerspruch zu der Notwendigkeit für die einzelnen Länder, ihre Währungen konvertibel zu machen, um auf diese Weise die Knaptheitsverhältnisse des Weltmarktes zum Ausdruck bringen zu können. Auch ist nicht ausgeschlossen, daß ein einzelnes Land die Politik eines konstanten Wechselkurses verfolgt und seine Währung an eine westliche Währung oder einen westlichen Währungskorb anbindet. Dies setzt allerdings eine strikte Stabilisierungspolitik voraus.

44. Die Europäische Gemeinschaft darf die Vertiefung und die Erweiterung, die politische Union und die wirtschaftliche Integration Osteuropas, nicht als einen Gegensatz begreifen. Wirtschaftlich erlaubt das Konzept des institutionellen Wettbewerbs der nationalen Regelungen eine Vielfalt institutioneller Bedingungen und damit auch eine institutionelle Offenheit der Europäischen Gemeinschaft. Insbesondere darf die vertiefte Integration nicht als Argument dafür herangezogen werden, daß eine Erweiterung derzeit nicht möglich ist. Einen solchen Tenor stellt man häufig in Frankreich fest.

45. Den künftigen europäischen Wirtschaftsraum kann man sich als ein System von Ringen vorstellen: Die EG als ein wirtschaftlich und möglicherweise auch politisch homogener Block, erweitert um den einen oder anderen EFTA-Staat wie Österreich und die skandinavischen Länder, dazu eine engere Anbindung der baltischen Staaten, von Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn und eine lose Form der Integration mit Rußland und anderen Regionen der früheren UdSSR. Eine Mitgliedschaft Osteuropas in internationalen Organisationen sollte mit dieser Einbettung in die internationale Arbeitsteilung einhergehen.

### **c) Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft: Öffnung nach Osten, Abschottung zur Welt?**

46. Für die internationale Gemeinschaft bedeuten die Reformprozesse in Osteuropa eine historische Chance, und im Sinne Bismarcks kommt es darauf an, den Mantel der vorbeigehenden Geschichte zu erfassen. Alles spricht dafür, die Öffnung beim Handel unkonditioniert zu vollziehen, nicht zuletzt um eine diskretionäre Verhandlungsführung durch Brüssel, die gegenüber westeuropäischem politischen Druck nicht immun wäre, zu vermeiden. Neben der Öffnung der europäischen Gemeinschaft nach Osteuropa im Bereich des Handels und der Dienstleistungen sind Transfers erforderlich. Transfers sollten konditioniert

---

<sup>8</sup> Für die frühere Sowjetunion ist eine Zahlungsunion zusammen mit einer Freihandelszone unter den Republiken dagegen als eine mögliche Klammer interessant.

und grundsätzlich an die Reformschritte geknüpft sein. Dies erleichtert auch den Zustrom von privatem Kapital. Transfers ohne erfolgreiche Reformen würden die wirtschaftspolitischen Probleme nicht lösen. Zeichnet sich bei den Reformen Erfolg ab, und zwar glaubwürdig, so können Transfers den Übergangsprozeß erleichtern.

Die Konditionierung der Wirtschaftshilfe an das Stadium der Reformen bedeutet, daß Ländern wie Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn öffentliche Transfers zufließen können. Für die GUS folgt aus der Konditionierung, daß Wirtschaftshilfe erst dann sinnvoll ist, wenn die Reformen glaubwürdig begonnen werden. Wirtschaftshilfe an die GUS kann auch verbindlich für den Fall in Aussicht gestellt werden, daß Reformen begonnen werden. Die politische Rationalität mag hier zu einem anderen Urteil kommen, wenn die Opportunitätskosten nicht geleisteter Hilfe, etwa politische Instabilität, veranschlagt werden. Unabhängig von allgemeiner Wirtschaftshilfe sind spezifische Transfers und Hilfe zur Linderung menschlicher Not zu beurteilen. Zu denken ist etwa an einen Managementtransfer für die Umgestaltung des Wirtschaftssystems, technische Hilfe bei Atomkraftwerken, Joint Ventures bei der Öl- oder Erdgasversorgung – oder Direktinvestitionen bei geeigneten Abbauverträgen wie Teilung der Produktionsmengen – und Unterstützung im Agrarbereich.

47. Transfers können nicht allein von einem Land geleistet werden; hier ist eine internationale Lastenteilung – ein burden sharing – erforderlich. Transfers sollten nicht bilateral, sondern multilateral, etwa von der Weltbank gegeben werden. Hier liegt auch die Möglichkeit, die Transfers durch Auflagen an die Reformschritte zu binden.

48. Durch Osteuropa kann sich das Gravitationsfeld der Weltwirtschaft bei erfolgreichen Reformen stärker nach Europa verlagern. In Osteuropa können neue Produktionen entstehen, und die Region kann Kapital aus den anderen Teilen der Welt attrahieren. Institutionelle Reformen beeinflussen die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft, um eine erfolgreiche Umgestaltung verschiebt die Faktorpreisgrenze nach außen, ist also eine „new frontier“ im Sinne Alvin Hansens und eine Innovationschance im Sinne Schumpeters. Osteuropa wird auch die Entwicklungsländer wachrütteln. Osteuropa kann sich damit – bei sehr optimistischer Sicht – als ein positiver Angebotsschock für die neunziger Jahre erweisen. Allerdings dürfen für eine solche Entwicklung die Bedingungen nicht vergessen werden, nämlich Glaubwürdigkeit und auch Erfolg der Reformen.

49. Nicht unwichtig ist auch, daß sich durch die Reformprozesse in Osteuropa das ökonomische Erklärungsparadigma für die Weltwirtschaft und die wirtschaftspolitische Orientierung verändert haben: In der Welt wird die Marktwirtschaft, natürlich von westlichen Intellektuellen weiterhin auf Verbesserungsmöglichkeiten abgeklopft und auch kritisch betrachtet, positiv eingeschätzt, und Planungssysteme sind allgemein auf dem Rückzug. Dieses

geänderte Erklärungsparadigma sollte auch Konsequenzen für die Handelspolitik haben.

50. Die hier betonten langfristigen positiven Angebotseffekte aus der Liberalisierung in Osteuropa würden allerdings zunichte gemacht, wenn Westeuropa sich nach außen abschottet und sich in die Sackgasse von Industriepolitiken begibt. Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen. Wir sehen, daß junge Industrien – Wachstumsindustrien – staatliche Subventionen fordern; wir sehen, wie starke Kräfte die bisherige nationale Mengenbeschränkung nach Artikel 115 gegen Drittländerimporte zu einem gesamteuropäischen Außenschutz transformieren wollen. Die Gefahr hat zugenommen, daß die GAP – die gemeinsame Agrarpolitik – in den neunziger Jahren als GAP II eine neue Bedeutung erhält, als gemeinsame europäische Automobilpolitik mit einer Schutzphase für die europäische Automobilindustrie. Man kann sicher sein, daß nach einer Schutzfrist von einigen Jahren die europäische Automobilindustrie nicht wettbewerbsfähig sein wird, im Gegenteil.

Der europäische Wirtschaftsraum muß nicht nur innen durch einen Standortwettbewerb und einen Wettbewerb der Institutionen offen sein, er muß auch nach außen offen sein. Es wäre eine Ironie des Schicksals, wenn – nachdem die osteuropäischen Länder aus bitterer fünfzig- oder achtzigjähriger Erfahrung die Vorteile der Marktwirtschaft, die Vorzüge des offenen Marktes und des Wettbewerbs, entdeckt haben – sich Westeuropa wirtschaftlich nach außen abschottet und damit die Chancen zur Wohlstandsmehrung langfristig zuschüttet.

## Literatur

- Begg, D. et al. (1990), The East, the Deutschmark and EMU. Kapitel 2 in: Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration, Annual Report, The Impact of Eastern Europe, London.
- Blackhurst, R. (1992), Implications of the Changes in Eastern Europe for the World Economy, in H. Siebert (Hrsg.) „The Transformation of Socialist Economies“, Tübingen.
- Blanchard, O. et al. (1991), Reform in Eastern Europe, MIT Press, Cambridge, Mass..
- Böhnlein, B./B. Heitger (1991), Die neue Handelspolitik der EG gegenüber Osteuropa. „Die Weltwirtschaft“, H. 2, Tübingen.
- Bolz, K./F. Fodder/B. Heitger/C.F. Laaser/A. Perkin/A. Polkowski/S. Reymann / K. Schrader (1991), Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort – Länderstudie Sowjetunion. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, und Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Burda, M./C. Wyplosz (1992), Labor Mobility and German Integration: Some Vignettes, in H. Siebert (Hrsg.), „The Transformation of Socialist Economies“, Tübingen.
- Centre for Economic Policy Research, (1990), Monitoring European Integration, Annual Report, The Impact of Eastern Europe, London.

- Collins, S. M./D. Rodrik* (1991), Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Csaba, L.* (1991), Eastern Europe in the World Economy, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Foders, F./B. Heitger / C.-F. Laaser / K. Schrader* (1991), Die Sowjetunion als Unternehmensstandort. Kiel.
- Hamilton, C. et al.* (1990), Trade Patterns and Trade Policies. Kapitel 1 in: Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration, Annual Report, The Impact of Eastern Europe, London.
- Heitger, B.* (1990), Wirtschaftliches Wachstum in Ost und West im internationalen Vergleich. „Die Weltwirtschaft“, H. 1, 1990, S. 173 - 192.
- Heitger, B./K. Schrader / E. Bode* (1991), Die osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort. Kiel (in Vorbereitung).
- IWF, OECD und Weltbank (1991), A Study of the Soviet Economy, Paris.
- Kenen, P. B.* (1991), Transitional Arrangements for Trade and Payments among the CMEA Countries. IMF Staff Papers, Vol. 38, No. 2 (June), S. 235 - 267.
- Klodt, H.* (1991), Comparative Advantage and Prospective Structural Adjustment in Eastern Europe, Kiel Working Paper No. 477, Kiel.
- Langhammer, R. J.* (1992), Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: Wegweisend oder abweisend?, Kiel Discussion Paper No. 182, Kiel.
- Leamer, E.* (1987), Paths of Development in the Three-Factor n-Good General Equilibrium Model, Journal of Political Economy 95, S. 961 - 999.
- Plan Econ Report, laufende Jahrgänge, verschiedene Länder, Washington D. C.
- Sapir, A.* (1989), Does 1992 come before or after 1990? In: Jones, R. and A. O. Krueger (eds.), The Political Economy of International Trade, Basil Blackwell, Oxford.
- Siebert, H.* (1990), The Economic Integration of Germany: An Update, Kiel Discussion Paper No. 168a, Kiel.
- (1991a), German Unification: The Economics of Transition, Economic Policy, forthcoming.
- (1991b), The Economic Integration of Germany: Real Economic Adjustment, European Economic Review, 35, S. 591 - 602.
- (1991c), The New Economic Landscape of Europe. Basil Blackwell, Oxford.
- Siebert, H./P. Nunnenkamp / H. Schmieding* (1991), The Transformation of a Socialist Economy – Lessons of German Unification –, Kiel Working Paper No. 469, Kiel.
- Summers, R./A. Heston* (1988), A new set of international comparisons of real product and price levels, estimates for 130 countries 1950 - 1985. The Review of Income and Wealth 34, S. 1 - 25.
- Weltbank (1990), World Development Report, Washington D. C.
- Weltbank (1991), World Development Report, Washington D. C.
- Williamson, J.* (1991), The Economic Opening of Eastern Europe. Washington, D. C.

Anhang:

76

Horst Siebert

Tabelle 1: Ökonomische Daten

	Bevölkerung (Mill.)	Bruttoinlandsprodukt (Mrd. US-\$) CIA <sup>a)</sup>	Bruttoinlandsprodukt per Kopf (US-\$) PlanEcon <sup>a)</sup>	Bruttoinlandsprodukt per Kopf (US-\$) Summers, Heston <sup>a)</sup> (1985)	PlanEcon <sup>a)</sup> (1989)	PlanEcon <sup>b)</sup> (1990)	World Bank <sup>c)</sup> (1990)	Mrd. US-\$ v.H. der BSP (Mrd. US-\$) Güterexporte <sup>d)</sup> (1990)	Mrd. US-\$ v.H. der BSP (Mrd. US-\$) Verschuldung (Mrd. US-\$) verschuldet je Einwohner (US-\$)
Balt. Staaten	8,0	n. v.	n. v.	n. v.	5920 <sup>e)</sup>	3000 <sup>e)</sup>	n. v.	n. v.	n. v.
Bulgarien	8,9	51,2	48,1	5113	5690	5430	2220	2320	34,1
Polen	38,2	172,4	149,4	4913	4560	3910	2340	1790	6,8
Rumänien	23,2	79,8	68,6	4273	3440	2950	1820	n. v.	12,6
CSFR	15,7	123,2	124,3	7424	7900	7940	2680	3450	13,3
UdSSR <sup>f)</sup>	281,7	2663,7	1465,9	6266	9230	5060	2560	n. v.	2,3
Ungarn	10,6	64,6	62,6	5765	6090	5920	2940	2590	99
Jugoslawien	23,9	129,5	123,1	5063	5460	5140	6210	2920	11,1

a) Auf der Basis von Kaufkraftparitäten.

b) Auf der Basis des durchschnittlichen kommerziellen Wechselkurses.

c) World Development Report 1991.

d) Collins und Rodrik (1991).

e) Eigene Schätzung auf der Basis von Plan Econ (1991).

f) Daten – außer Bevölkerung – umfassen auch die balistischen Staaten.

Quelle: Central Intelligence Agency, Ifd.Jgg.; The Economist Intelligence Unit, Yugoslavia, Country Report, No. 2, London 1991. Collins and Rodrik (1991), PlanEcon Report, Ifd.Jgg. – Robert Summers/Alan Heston (1988), A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices: Estimates for 130 Countries, 1950 - 1985.

Tabelle 2

**Exporte der osteuropäischen Länder und der asiatischen Schwellenländer  
in OECD-Länder nach Gütergruppen, 1970, 1980 und 1988**  
(in v. H. der Gesamtexporte)

Land	Rohstoff-intensive Güter	Arbeits-intensive Güter	Kapital-intensive Güter	Leicht imitierbare forschungs-intensive Güter	Schwerimitierbare forschungsintensive Güter
<b>Bulgarien</b>					
1970	51,8	12,3	23,5	5,4	6,3
1980	50,4	13,2	19,3	7,7	8,7
1988	38,7	18,2	20,3	12,2	8,4
<b>Polen</b>					
1970	65,2	12,2	11,8	4,4	5,6
1980	49,0	16,9	19,3	4,4	9,8
1988	43,0	23,1	16,6	6,9	9,7
<b>Rumänien</b>					
1970	59,1	16,9	13,8	5,0	4,5
1980	50,7	29,3	9,7	3,3	6,6
1988	36,6	37,1	17,3	4,1	4,7
<b>Tschechoslowakei</b>					
1970	30,5	26,4	21,2	5,6	15,1
1980	35,7	27,9	15,7	8,2	11,3
1988	30,3	30,1	17,0	11,3	10,5
<b>Ungarn</b>					
1970	53,0	20,1	14,6	5,4	5,8
1980	38,2	27,6	14,0	9,5	9,6
1988	37,8	26,8	13,4	11,4	9,8
<b>UdSSR</b>					
1970	71,2	6,2	15,9	2,2	3,4
1980	81,9	5,2	5,5	4,9	1,9
1988	73,2	5,9	12,9	5,3	2,2
<b>Osteuropäische Länder insgesamt<sup>a)</sup></b>					
1970	58,7	13,3	15,7	4,3	7,0
1980	65,4	13,1	9,7	5,6	5,6
1988	55,0	16,6	14,6	7,2	5,9
<b>Asiatische Schwellenländer insgesamt<sup>b)</sup></b>					
1970	30,5	50,1	6,8	5,0	5,5
1980	22,7	46,0	5,3	10,4	14,3
1988	11,0	43,2	6,4	20,0	18,0

a) Einschließlich ehemalige DDR. – b) Hongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan.

Quelle: Heitger, B./K. Schrader und E. Bode (1991) Die osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort. Kiel 1991 (in Vorbereitung).



## **Einleitung zum Vortrag von Prof. Wildenmann**

Von *Manfred E. Streit*, Freiburg

Herr Kollege Siebert hat, wie ich meine, mit Hilfe theoriegestützter Spekulation gezeigt, daß die Ökonomik angesichts des Transformationsproblems keineswegs die Sprache verloren hat. Dennoch bleiben Aspekte der gestrigen Diskussion weiterhin relevant. Herr Kollege Gutmann hatte die extreme Komplexität des Problems verdeutlicht. Er wies für die Analyse auch auf ordnungs-theoretische Wegzeichen hin, nicht zuletzt auf Euckens Interdependenz der gesellschaftlichen Teilordnungen. In der Sprache von Franz Böhm gehört dazu vor allem die Interdependenz zwischen Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Wird die Interdependenz aufgegriffen, muß die Ökonomik wieder verstärkt den Dialog mit den Nachbardisziplinen suchen. Auf dem Wege ihrer Professionalisierung trennte sie sich mit Marshall und einem um die Soziologie abgemagerten Pareto von ihren gesellschaftswissenschaftlichen Weggefährten. Die beobachtbare Wiederbelebung der Ordnungs- und generell der Institutionentheorie auch und gerade im Zusammenhang mit dem Transformationsproblem zeigt, daß die damit in Kauf genommenen erkenntnistheoretischen Einbußen zunehmend gesehen werden.

Herr Kollege Wildenmann hat den interdisziplinären Dialog eloquent bereits in einem Referat auf der Jahrestagung in Graz angemahnt. Heute möchte er ihn als Politikwissenschaftler und Volkswirt seinerseits noch einmal anstoßen: Er geht der Interdependenz von Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung für die Europäische Gemeinschaft nach und fragt nach deren Staatlichkeit sowie danach, welche Anforderungen an sie zu stellen sind, wenn die Gemeinschaft einen positiven Beitrag zur Neuordnung Europas leisten will und sich nicht in eine protektionsbewehrte Festung zurückziehen möchte.



# **Probleme der sozio-politischen Steuerungskapazität Europas**

Von *Rudolf Wildenmann*, Mannheim

## **I.**

In der Organisation der Macht führt eine Bestandsaufnahme der Institutionen der EG zu dem Schluß, daß ihre Strukturen eher dem Deutschen Reich von 1871 gleichen als einem parlamentarischen Verfassungsstaat mit legitimen Entscheidungskompetenzen und Problemlösungskapazität. Das Parlament ist zwar gewählt, hat aber wenig zu sagen und übt eher eine Alibi-Funktion aus. Die ausführende Gewalt ist gespalten, aber von diesem Parlament unabhängig. Es gibt eine Kommission und eine Vielzahl von ihr zugeordneten Ausschüssen, die vieles – zumindest de facto entscheiden können; europäisch ist die Kommission vor allem in der Hinsicht, daß ihre Kommissare von den Regierungen der europäischen Länder ernannt werden. Die eigentliche Macht, seinen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen, um Max Weber zu zitieren, liegt beim Europäischen Rat, beim Ministerrat und seinen Gliederungen. Ferner gibt es eine administrative Verflechtung mit den nationalen Verwaltungen. All das verleiht realiter der EG ein besonderes Profil: Sie ist in vieler Hinsicht zwar effektiv, aber nicht notwendigerweise legitim.

Das beruht zwar alles auf Verträgen und Abkommen der Regierungen, so dem EWG-Vertrag oder der Einheitlichen Europäischen Akte, um das wichtigste hervorzuheben, aber man hat sich lange nicht einigen können, ob das Gebilde ein Zwischenschritt zu einem demokratischen Europa, ein Zweckverband europäischer Regierungen oder was sonst immer sei, während die dort betriebene und sich ausdehnende Politik dem Anschein nach in erster Linie einen großen Subventionsapparat unter Beimengung eines demokratischen Vokabulars geschaffen hat, um es mit Clausewitz ironisch zu sagen. Jedenfalls besteht ein großes Legitimierungsdefizit. Wir wissen, wie wichtig legitime Institutionen sind.

Die Revolution in Osteuropa kam nicht von oben, und ohne wirkliche Volks-souveränität läßt sich heute Europa nicht denken, ohne Gefahr zu laufen, daß das ganze Gebäude gar nicht zustande kommt. Wenn es aber als Ergebnis von Regierungentscheidungen zustande kommen sollte, mit der Erblast eines verfeinerten Oktroi behaftet, dann kann es wenig Dauerhaftigkeit gewinnen. Am ehesten entspricht noch der Europäische Gerichtshof rechtsstaatlichen Über-

legungen. Und dieses Gericht hat sich in seiner Rechtssprechung zu einem wahren Fürsprecher der Gemeinschaft gemacht (*Weiler*, 1987).

Von einer Sozialen Marktwirtschaft kann man im europäischen Kontext nur bedingt sprechen. Die EG als solche hat – weltwirtschaftlich – gesehen alles andere als ein marktwirtschaftliches Gesicht (*Streit / Voigt*, 1991). Die Schwierigkeiten innerhalb des GATT sind bekannt; intern strotzt die EG noch immer von Regulierungen; bislang waren De-Regulierungsbeschlüsse wenig wirksam. Entscheidende Mängel liegen im Konzeptionellen begründet.

## II.

Die Ausarbeitung einer Verfassung für Europa und die Entwicklung von Verfahrensweisen zur Entscheidungsfindung hinkten hinter der angestrebten Wirtschaftsordnung her. Dagegen steigt das Niveau der bloßen Subventionserwartungen in Ost-Deutschland oder Ost-Europa und in Rußland, nachdem das sowjetische Imperium in Auflösung begriffen ist. Beides hat systematische Gründe.

Die Annahme, wenn nur eine Marktwirtschaftsordnung eingerichtet werde, so fände sich alles andere von selbst, ist ein ziemlich fataler Irrtum. Eine Verfassung soll beides hervorrufen, eine Problemlösungskapazität und die Legitimierung solcher Entscheidungen.

Bei aller Schwäche, die er in der Handhabe der Macht dem Vernehmen nach hatte, hat Ludwig Erhard *diesen* Irrtum, die politischen hinter den wirtschaftlichen Problemen zu verdrängen, nicht begangen. Schon in seiner Denkschrift aus dem Jahre 1944, wie auch später, betont er, daß die Marktwirtschaftsordnung zu ihrer Absicherung einer geeigneten Staatsverfassung bedürfe (*Erhard*, 1943/44). Dem blieb er bis zu seinem Rücktritt treu, während sich bei seinen unmittelbaren Nachfolgern hinter den von ihnen benutzten Sprachhülsen vieles andere und oft Gegenteiliges verbarg. Er vertraute einer von einer adäquaten Verfassung gestützten Marktwirtschaft als einer säkularen Entwicklung, mehr als Adenauer oder viele der Politiker seiner Zeit.

Auch *Alexander Rüstow* (1950; 1950 - 1957) bezeichnete es bekanntlich schon als die „Erbsünde des Liberalismus“, daß man im 19. Jahrhundert den Wirtschaftsliberalismus der damaligen Zeit – von ihm als Paläo-Liberalismus bezeichnet – auf autokratische Herrschaftsstrukturen oktroyiert hatte. Marktwirtschaft und die Art der Herrschaftsordnung stehen in einem heiklen Wechselseiterhältnis zueinander. Und der wirtschaftliche Ordnungsgedanke bedingt keinesfalls den politischen von selbst. Böhm-Bawerk oder Joseph Schumpeter haben das schon deutlich gesehen.

Jetzt, da die Regierungschefs der zwölf EG-Länder beschlossen haben, daß am 1.1.1993 der europäische Gemeinsame Markt realisiert sein soll und die

Grundlagen für eine Politische Union gelegt werden sollen, ist die verfassungs-politische Frage noch immer offen. Es wurde und wird zwar vieles als Modell feil geboten: ein Zollverein, eine Art Städtebund wie die Hanse, ein supranationales Konzept, ein föderalisiertes Westminster Modell, schließlich ein Staatenbund und anderes mehr, wenn man die gegenwärtigen Diskussionen oder die einschlägige Literatur der letzten 40 Jahre verfolgt. Aber die wesentliche Frage nach legitimen, effektiven und demokratischen Entscheidungsstrukturen in Europa bleibt bislang offen. Eine wirkliche Stärkung legitimer Gemeinschaftskompetenzen ist auch in der Europäischen Einheitlichen Akte ebenso wenig erfolgt wie eine Differenzierung.

Am konkretesten ist eher noch die Sorge, ab diesem Januar 1993 werde die europäische Bürokratie in Brüssel – oder anderswo – schon das Ihrige tun, wie bisher. Welche Gefahren aber mit einem Dirigismus der Kommission, der sozusagen bis in die Dörfer durchgreifen würde, angesichts der wirtschaftlichen Probleme und der Demokratiebewegungen in Europa heraufbeschworen werden, ist offensichtlich, von den prinzipiellen Fehlleistungen solchen Handelns ganz abgesehen. Von einem Abbau der Regulierung kann, wie Untersuchungen zeigen (*Streit / Voigt, 1991*), keine Rede sein. Dirigismus pflegt sich auch dann eher einzunisten, wenn die Verfassung dem politischen Handeln keine Fesseln anlegt. Der Untergang des historischen Materialismus, dessen Ende wir erlebt haben, rechtfertigt keinen Quietismus in der alten Frage von Macht und ökonomischem Gesetz. Eine neue gesamtkulturelle Leitung wird gefordert.

Viele Verfassungsvorschläge zielen auf eine Art europäischen, einheitlichen Nationalstaat. Man könnte zwar nicht sagen, die Bemühungen um eine europäische Einigung seit den 40/50er Jahren seien ohne Erfolg gewesen: Der aggressive Nationalismus wurde im Westen zunehmend abgebaut, die Regierungen der zwölf kooperieren mehr oder weniger miteinander und, wie man sieht, haben manche Staaten in Ost- und Südosteuropa diese Entwicklungsphase, den aggressiven Nationalismus zu überwinden, erst noch vor sich. Die Hoffnungen, ein im Sinne eines Nationalstaats geeintes Europa zu verwirklichen, sind deshalb, auf die bisherigen Länder der EG bezogen, nicht unbegründet und plausibel.

Dennoch ist der Ort politischer Identifikation, der emotionalen Einbindung, der Verantwortlichkeitsbezüge, der Zurechenbarkeit von Politik und der Partizipation der Bevölkerung, auch der gesellschaftlichen Konflikte, nach wie vor die bisherige Nation und keinesfalls die EG. Nation ist vielfach ein in sich vielgestaltiges, multikulturelles, aber funktionierendes „System“, keine romantische Vorstellung im Sinne des 19. Jahrhunderts. Wirtschaftliches und freiheitliches Verlangen, beides, sind das politische Thema unserer Tage, und Freiheit meint die Freiheit der Nation und die Freiheit in ihr. Das hat die Kräfte der friedlichen Revolution beflügelt.

6\*

Die Sprache, hauptsächliches Verständigungsmittel, ist – in langer Aufzählung der über 20 Sprachen in Europa ohne Dialekte – nach wie vor Englisch, Französisch, Italienisch, Ladinisch, Spanisch, Niederländisch, Flämisch, Dänisch, Schwedisch, Norwegisch, Finnisch, Polnisch, Tschechisch, Serbisch, Kroatisch, Griechisch, Bulgarisch, Rumänisch, Litauisch, Lettisch, Estnisch, Ungarisch, Russisch oder Deutsch, wenngleich Englisch zur *lingua franca*, insbesondere der Wissenschaft, geworden und Französisch, mit autoritativer Nachhilfe, die Diplomatensprache geblieben ist.

Wie wir wissen, übertrifft Sprache im Selbstverständnis der Völker selbst die gemeinsame Geschichte oder – trotz aller finanziellen oder fernsehlichen Nachhilfen – den Sport. Quintessenz: „Es gibt (noch) keine europäische Nation“ (*Lepsius*, 1991).

Auch gibt es andererseits kaum ein selbständiges Regionalbewußtsein innerhalb der Nationen, das stark genug wäre, ein politisches Gebilde und die angestrebte Wirtschaftsordnung zu tragen. „Der Herzog von Friaul hat weder Knecht noch Gaul“, könnte man im übertragenen Sinn des alten Liedes noch heute sagen. Wie sollte er da den reichen Grafen von Katalanien, der Lombardei oder Baden-Württemberg Stand halten können, um im Bilde zu bleiben? Warum also noch regional disaggregieren, wenn das Ziel überregionale Zusammenarbeit ist?

Was noch nicht ist, nämlich ein einheitlicher europäischer Staat, könnte zwar am Ende einer Entwicklung – manche Politiker bezeichnen sie als „europäischen Prozeß“ – noch werden, aber eineinhalb Jahrtausende Nationenbildung lassen sich nicht von heute auf morgen beseitigen. Das anzunehmen, war sicher ein jahrelanger Irrtum politischer Positioneliten nach dem Zweiten Weltkrieg (da glaubte man ohnehin, man könne, wie 1945, mit ein paar Streichhölzern die Landkarte verändern).

Die Integrationsidee der „Interessenverschmelzung“ einschließlich des „spill-over“ in der Politik hat einiges erreicht, aber sie reicht nicht aus, Nation im bisherigen Sinn zu überwinden. Die von Max Weber herausgearbeiteten Attribute eines Staates – Gewaltmonopol, Rechtsstaat, Fürsorge, innere und äußere Sicherheit u.ä. – sind, auch nicht in gewandelter Form, zu erkennen.

Wir haben genügend große Umwälzungen erlebt, ohne bislang mehr als Bruchstücke einer gesellschaftlichen Evolutionstheorie zu entwickeln, *Schumpeter* (1942) eingeschlossen, mit deren Hilfe eine gewisse Verlässlichkeit der Prognose von politisch-wirtschaftlichen Prozessen möglich wäre. Die Vorstellungen von Jean Monnet in Ehren, sein Konzept war auch eher ein auf marxistischem Boden gewachsenes Gesellschaftskonzept ohne wirkliche prognostische Qualität: Und der statistische Historismus, einschließlich des Behaviourismus, der heutzutage die Sozialwissenschaft zu beherrschen scheint, wird auch die Entwicklung einer solchen Theorie schon zu verhindern wissen.

Infolgedessen können große Überraschungen wie 1989 oder wie 1991 auch in nächster Zeit nicht ausbleiben, auch wenn, um mit Magnus Enzensberger zu sprechen, die „Macht- und Meinungsverwalter“ unserer Tage sogar eine Revolution erst dann anerkennen, wenn *sie* diese Revolution definiert haben.

### III.

Die vorhandenen Institutionen, Verfahrensweisen und Konzeptionen sind zwiespältig, und es führt kein Weg an der Erarbeitung einer Verfassung für Europa vorbei. Diese grundsätzliche Entscheidung haben die nationalen Regierungen erst noch zu treffen, je früher, desto besser. Ein blumiges Vokabular, etwa das „Europäische Haus“ oder die „Europäische Union“, kann diese Entscheidung nicht ersetzen. Es entspricht nicht einer staatsmännischen Klugheit, eine solche Entscheidung als Arcana der Politik zu behandeln und nicht offen auszudiskutieren. In Gesellschaften, in denen überall die Individualisierung der Lebensstile einhergeht mit kollektiven Anspruchshaltungen, kann das zu neuen und unvorhergesehenen politischen Bewegungen und Brüchen führen. Auch organisierte Interessenverbände haben einen großen Spielraum für „demokratisches“ Verhalten, notfalls – auf bestimmten Wirtschaftssektoren – mit Dreschflegeln und Mistgabeln. *Philippe Schmitter* (1980) hat zwar seine Theorie vom Neokorporatismus schon selber als unhaltbar aufgegeben, aber die mächtigen kollektiven Interessenorganisationen vermögen mehr als Demonstranten zu mobilisieren, sofern sie nicht eingebunden sind.

Indessen lässt sich eine demokratische Verfassung Europas aller Voraussicht nach nicht nach dem Modell des bisherigen *Nationalstaates*, insbesondere der englischen „Westminster“-Form von Parteienregierungen, konstruieren. An einem solchen Versuch ist zuletzt 1984 Spinelli mit seinem föderalisierten Modell gescheitert.

Eine solche Verfassung müßte, wenn sie Dauer haben und vielleicht sogar die Entwicklung einer „europäischen Nation“ nicht nur voraussetzen, sondern einleiten können sollte, auf den Nationalitäten aufbauen. Aber es gibt wenige politische Vorbilder eines *Nationalitätenstaates*, und wenn schon, wie die habsburgisch-ungarische Donaumonarchie, dann trägt dieses Vorbild den Keim des Untergangs in sich.

Auch ein Nationalitätenstaat bedürfte zu seiner Dauerhaftigkeit zunächst eines Grundkonsenses über seine Verfassung. Gewaltsame Lösungen im bonapartistischen oder Hitlerschen Sinn sind gescheitert, nicht zuletzt am Widerstand der Nationen in Europa. Die letzte „Überlagerung“, wie Rüstow solche Unterwerfungen zu bezeichnen pflegte, ist mit dem Ende des Kalten Krieges gescheitert. Auch heute könnte man nur entfernt von einer freiwilligen Zustimmung sprechen, allenfalls von einer sehr diffusen Zustimmung im Sinn von *David Easton* (1965), wie Umfragen beweisen. Es fehlt zwar, wie gesagt, nicht

an unterschiedlichen Überlegungen politischer Eliten, aber diese haben bislang weder die Imagination der Völker erreichen können, noch hielten sie einer kritischen Überprüfung stand. Das Debakel der Wahlenthaltungen bei Europawahlen spricht für sich, wenn man nicht zynisch genug ist, solche Wahlen als bloßes aufwendiges Spektakel anzusehen.

Vieleicht wäre es Anfang der 50er Jahre oder zum Zeitpunkt des Beitritts Großbritanniens, Irlands und Dänemarks in den 70er Jahren möglich gewesen, ein politisches Gebilde zu schaffen, das im Anschluß an seine Errichtung eine Zustimmung der Völker hätte erreichen können, so wie auch in der ehemaligen Bundesrepublik erst nach 1949 eine Legitimität (*Westle, 1989, Fuchs, 1989*) erreicht worden ist. Etwas Neues erzeugt in Demokratien ohnehin zuerst ein großes „Nein“ des Volkes zur unrechten Zeit, wie *Walter Lippmann (1955)* bereits formuliert hat. Mit dem Schlagwort: „Wir sind das Volk“, konnte man zwar die kommunistische Elite beseitigen, aber noch nichts Neues schaffen.

Wie bei der Durchsetzung liberaler Grundwerte in der heutigen Staatenwelt muß man vielleicht darauf vertrauen, daß die heutige große Einstellungsdifferenz zwischen Eliten und Bevölkerung erst nach einiger Zeit verschwindet, schematisch gesehen; hier teilweise europäisch gesinnte Eliten, dort nationalistische Bevölkerungen. Es bleibt also, daß eine europäische Verfassung als „List der Eliten“ denkbar ist, sozusagen, aber von diesen auch wirklich erarbeitet werden muß. Ein Zentralstaat trifft auf das Veto der heutigen Nationen. Damit wird auch da die Kompetenzerweiterung blockiert, wo sie vielleicht dringend notwendig ist (*Wieland, 1991*).

Der Mangel an einem Verfassungskonsens ist jedoch offensichtlich. Das läßt sich an einem aktuellen Beispiel aufzeigen. Nehmen wir an, die beteiligten Regierungen einigten sich darauf, für Europa neben der Europäischen Kommission, zuständig für eine allgemeine, aber sehr genau definierte Politik, eine europäische Zentralbank zu schaffen, in Fragen der Geldpolitik so omnipotent wie die Deutsche Bundesbank. „Kleinere“ Legitimitätskrisen, resultierend aus einer unterschiedlichen Politik von Bank und Regierungen, würden, so darf man annehmen, die nationalen Regierungssysteme in sich abfangen können. Beide, Europäische Kommission und Zentralbank, wären nach diesem Denkmodell nicht gewählt, ja sollen es sogar ex definitione gar nicht sein. Aber die politischen Lasten – das sei den Befürwortern einer solchen Expertokratie ins Stammbuch geschrieben – sind andernorts, nämlich von Regierungen, zu tragen. „Gut oder schlecht“, es waren die jeweiligen Bundesregierungen, die die politischen Folgen der Entscheidungen des Zentralbankrats zu tragen hatten (Ausnahme deutsche Währungsumstellung). Und das auch auf der Basis der allgemeinen Legitimität des Regierungssystems, wenn auch nicht der von Politikern.

Man muß erhebliche Zweifel daran hegen, ob eine europäische Zentralbank – oder andere denkbare Institutionen – für ihre Entscheidungen die Zustimmung

der Völker erringen könnten, ohne in einen Grundkonsens eingebunden zu sein. Es widerspräche dem Staatsverständnis etwa in Großbritannien oder Frankreich, und auch in der Bundesrepublik war die verfassungsmäßige Stellung der Zentralbank erst nach Errichtung des Grundgesetzes und dem damit gegebenen legitimen Staat möglich. Ähnliches gilt für Europa.

Unser Gedankenexperiment legt offen, daß selbst die Frage einer Zentralbank, so wichtig sie ist, keine technische Frage ist, die man ruhig den Experten überlassen könnte. Auch diese Frage bedarf einer akzeptierten allgemeinen Verfassung. Und man muß sich fragen, ob der Repräsentativgedanke so weit trägt, daß man den Regierungen die Entscheidung über eine Zentralbank anheimstellen kann, oder ob das nicht schließlich Bestandteil einer Verfassung zu sein habe.

Mit anderen Worten: Auch ein europäischer Nationalitätenstaat bedürfte – genausogut wie ein europäischer Nationalstaat – einer europäischen Verfassungsgebung, nicht lediglich eines dubiosen, widerrufbaren Einverständnisses zwischen den Regierungen und ihren beamteten Emissären, unter Beimengung von Brüsseler Spitzen. Man kann m. E. das politische Europa nicht auf einem verdeckten Dissens oder möglichen institutionellen Konflikt als Geburtsfehler aufbauen.

#### IV.

Eine weitere Frage von Verfassungsnatur ist die geographische Reichweite dieses Europas. Die bisherigen Diskussionen meinten das Europa der Zwölf, aber mit der Auflösung des Warschauer Pakts oder des COMECON geht, wie es scheint, die Forderung zumindest nach Assoziationen sehr leicht von den Lippen der Politiker, auch des deutschen Außenministers. Insbesondere werden Hilfszahlungen als Überlebenszuschuß angeboten. Die Sicker-Völkerwanderung ist immer ein gutes Argument, allem raschen Handeln von Politikern den Vorzug gegenüber Ordnungsüberlegungen zu geben.

Subventionszahlungen können politisch sinnvoll sein, wenn sie dazu beitragen, in diesen Ländern im Osten eine politische und wirtschaftliche dynamische Stabilität zu erreichen. Aber auch hier hat man teilweise den Eindruck, daß bloße Wirtschaftshilfe hinter den Formeln nach einer freien Marktwirtschaft auf der Tagesordnung steht oder daß trotz Hilfe eine Stabilität nicht erreicht werden kann, weil die untauglichen verfassungspolitischen Instrumente gewählt worden sind.

Man strapaziert in diesem Zusammenhang überdies erheblich das seit 1919 aktualisierte Selbstbestimmungsrecht der Völker. Wirtschaft soll nach solchen Einstellungen die singuläre Nation, nicht notwendigerweise einen Zusammenschluß von Nationen, stützen. Den Forderungen nach aus Brüssel (oder den USA) sollen die bisherigen Länder des sowjetischen Imperiums die Marktwirt-

schaft einführen, ehe ihnen Hilfe zuteil werden könne. Abgesehen davon, ob das sinnvoll oder überhaupt möglich ist – das ist nicht unser Thema –, zeigt sich darin der grundsätzliche Unterschied zwischen den Ost-Ländern und den Ländern der bisherigen EG. Im Westen ist die Chance groß, daß der liberale Ordnungsgedanke ein wesentlicher Teil des europäischen Verfassungskonsenses werden könnte. Im Osten ist in einigen Ländern weder über die Art der Demokratie entschieden noch über das Wirtschaftssystem.

Das Hauptthema heißt wohl, welche Art Demokratie man in der EG tolerieren will oder kann und welche „Bedingungen“ man zur Aufnahme in die EG stellt. Außerdem ist es mehr als plausibel, im Osten die Art der Demokratie ebenfalls zuerst auszudiskutieren und zu implementieren, ehe man an eine volle Eingliederung in die EG denken sollte. Es bietet sich ja auch der – inzwischen nicht untätige – Europa-Rat an. Eine Europäische Union – oder wie immer die EG nach 1992 heißen wird – wird mit einer Differenzierung der Zugehörigkeit der Länder zu ihr beginnen müssen – oder aber der Einigungsprozeß würde auf Jahre hinaus verzögert. Intensität geht vor Extensität, das gilt wahrscheinlich heute mehr denn je.

## V.

Eine solche sozusagen geographische Differenzierung ist das eine, eine funktionale das andere. Welche Kompetenzen soll das vereinigte Europa erhalten? Wie wäre ein Nationalitätenstaat einzurichten? Was hielte ihn zusammen? Welche Kompetenzen müßte er erhalten, welche wären den Nationen zuzuordnen?

Über den Kernbereich „Wirtschaftspolitik“ in aller Umfänglichkeit wird man als hauptsächliche der EG zuzuordnende Kompetenz nicht streiten müssen; das ist bereits angelegt. Der lange Katalog von tatsächlich ausgeübter Entscheidungskompetenz auf den verschiedensten Gebieten macht schon heute die EG-Kommission zu einer sehr eigenständigen, mächtig erscheinenden, aber zugleich etwas hilflosen Macht. Aber einige wirtschaftspolitische Aufgaben gehen auch über die Kompetenz der EG hinaus. Stichwort Umweltpolitik. Da liegen die Kompetenzen außerhalb der EG, sondern sind sogar eher der internationalen kooperativen Konfliktordnung zuzuordnen. Ähnliches gilt für die Verteidigung.

Anders die Kulturpolitik. Wie in der Bundesrepublik die Kulturhoheit bei den Ländern liegt, sollte man erwarten dürfen, daß die Nationen ihre kulturelle Eigenständigkeit bewahren, und man das zu garantieren habe. Wiederum könnte man zwar einer Entwicklung der kleinen Schritte vertrauen, aber die Legitimitätsfrage stellt sich schon heute, nicht erst 1993. Das heißt, daß diese Arbeit des funktionalen Zuordnens möglichst rasch zu tun ist. Mit der Unterscheidung von Wirtschafts- bzw. Kulturpolitik alleine ist es jedoch längst nicht getan. Man

kann sicher sein, daß die einzelnen Länder, so wie Bayern seit 1871 die Biersteuer, einiges als „nationales Heiligtum“ betrachten werden. Das deutet alles auf einen langwierigen Prozeß.

Eine solche Arbeit überlegten Zuordnens wäre ein Stück auf dem Wege zu einem Verfassungskonsens. Auf dieser Basis, einer klaren positiven Entscheidung, wer was tun kann, tun soll, tun müßte, die EG oder die bisherigen nationalen Regierungen, ließe sich dann auch ein eingeschränktes Parteienstaatsmodell für das Zentrum in Brüssel rechtfertigen. *Scharpf* (1991) nennt das den „bipolaren Föderalismus“.

## VI.

Indessen fehlt ein europäisches Parteiensystem, das einen solchen differenzierten Aufbau politisch tragen könnte. Was in Straßburg heute existiert, erfüllt zwar, wie empirische Untersuchungen zeigen, Bedürfnisse von Abgeordneten, aber nicht die strukturellen und organisatorischen Befürfnisse Europas (*Murray*, 1986). Es bedarf erst eines entwickelten Parlamentarismus, ehe man mit europäischen Parteien rechnen könnte. Man fragt sich seit Hallstein, ob man ein europäisches Parteiensystem überhaupt gewollt hat – oder eher ein Parteiensystem „aus den Anfängen des Parlamentarismus“, wie Ralf Dahrendorf sagt.

Welche Entwicklung ein solches Parteiensystem nehmen würde, ist heute beim besten Willen nicht zu sagen. Parteien, die im Kern den Parteien des 19. Jahrhunderts gleichen, in Organisation, Funktion, Willensbildung und Führungsstil, stehen zwar im Vordergrund, weil die gesellschaftlichen Grundkonflikte – im wesentlichen der Industriekonflikt und der Religionskonflikt –, die diese Parteien konstituiert haben, nicht verschwunden sind. Das ist plausibel, aber wenig wahrscheinlich, weil die politisch-strukturellen Voraussetzungen für den Aufbau solcher Parteien fehlen.

Es könnte, angesichts der Vielseitigkeit der Interessen und Ideen, eine Art amerikanisches „loses“ Parteiensystem werden. Die Abwesenheit einer „europäischen Ideologie“ legt es nahe, daß eine solche pragmatische Entwicklung eintreten würde, wenn es ein entsprechendes Parlament gäbe.

Es könnte auch ein streng hierarchisch gegliedertes, elitäres System sein, weil schon die heutigen kommunikativen Bedingungen das „eherne Gesetz“ der Oligarchie von *Robert Michels* (1911) bestätigen. Und der sah im Informations- und Kommunikationsmonopol von Politikern einen Hauptstrang zur Bildung von Oligarchien.

Ein bundesstaatliches, aber in den Kompetenzen eingeschränktes Regierungssystem, wie es dem Modell einer europäischen Nationalitätenverfassung entsprechen würde, müßte die Entwicklung eines adäquaten europäischen Parteiensystems voraussetzen oder ermöglichen. Diese Thematik und Entschei-

dungsoptionen fehlen aber weitgehend in den Partei- oder Regierungsprogrammen von heute. Dennoch ist es vorstellbar, daß ein europäisches Parteiensystem erst die Klammer, die für einen Nationalitätenstaat notwendig ist, bieten würde: Integration und Differenzierung.

Mit anderen Worten: Eine funktionale, positive Aufgabenverteilung zwischen den europäischen Organen ebenso wie zwischen Nationalitätenstaat und den Nationen, eine klare institutionelle Ordnung für den Kernbereich einschließlich einer Aufwertung des Europäischen Parlaments im Rahmen definierter Aufgaben, ein europäisches Parteiensystem und die Herstellung von Legitimitätsbezügen zu den Regierenden durch Wahlen fehlen bislang. Von „politischer Ordnung“ ist noch wenig zu spüren. Es sind alles offene Entscheidungen, so offen, wie die Definition des geographischen Umfanges von Europa.

Mit „muddling through“ ist weder ein politisches Profil für Europa zu gewinnen, ebensowenig wie das 1949 für die Bundesrepublik der Fall gewesen wäre, noch eine Marktwirtschaft zu halten. Ein ganz und gar materielles Verfassungsverständnis, wie es heute sehr weitgehend praktiziert wird, wäre dem politischen Ordnungsgedanken „Demokratie“ zuwider. Europa braucht jedoch eine nach Institutionen und Verfahren differenzierte Verfassung, wenn eine Wahrscheinlichkeit bestehen soll, die Marktwirtschaft zu erhalten oder überhaupt erst zu entwickeln.

## Literatur

- Bieber, R. (1991): Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 393 - 414 (im Druck).*
- Biehl, D. (1991): Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 355 - 392 (im Druck).*
- Besters, H. (1991): Offene Fragen in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EG, in Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 145 - 166 (im Druck).*
- Besters, H./Gleske, L. (1991): Zur Diskussion um eine Europäische Währungsunion, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 199 - 254 (im Druck).*
- Easton, D. (1979): A System Analysis of Political Life, Chicago/London, (Erstausgabe 1965).*
- Erhard, L. (1943/44): Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung. Faksimiledruck der Denkschrift von 1943/44. Frankfurt/Berlin/Wien 1977 (Materialien zur Zeitgeschichte, hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.).*

- Fuchs, D. (1989): Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Joerges, C. (1991): Markt ohne Staat? – Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 225 - 268 (im Druck).
- Lepsius, R. M. (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 19 - 40 (im Druck).
- Lippmann, W. (1955): The Public Philosophy, Boston.
- Markmann, H. (1991): Die Rolle der Verbände in der EG, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 269 - 284 (im Druck).
- Michels, R. (1957): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart.
- Murray, P. (1986): Conflict, Consensus and Representation: The Party Groups in the European Parliament, European University Institute, Florence.
- Niedermayer, O. (1991): Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 321 - 354 (im Druck).
- Rüstow, A. (1950): Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus.  
— (1950 - 1957): Ortsbestimmung der Gegenwart, Bd. I - III, Erlenbach/Zürich.
- Scharpf, F. W. (1991): Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen), in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 415 - 428 (im Druck).
- Schmitter, P. C. / Lehmbrock, G. (eds.) (1980): Trends Toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills/London.
- Schneider, H. (1991): Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 41 - 144 (im Druck).
- Schumpeter, J. A. (1942): Capitalism, Socialism and Democracy, New York.
- Sieveking, K. (1991): Bestimmungsfaktoren und Bezugspunkte der Europäischen Sozialpolitik, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 285 - 320 (im Druck).
- Streit, M. E. / Voigt, S. (1991): Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 167 - 198 (im Druck).
- Weiler, J. (1987): The European Court at a Crossroad: Community Human Rights and Member State Action, in: Capotorti, F. u. a.: Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden, S. 821 - 942.
- Westle, B. (1989): Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden.

*Wieland, B. (1991): Verfassungspolitische Probleme der „Staatswerdung Europas“, in: Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 429 - 460 (im Druck).*

*Wildenmann, R. (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, (im Druck).*

## **II. Podiumsdiskussion zum Tagungsthema**

**3.10.1991, 16.15 - 18.15 Uhr**

**Leitung:** Prof. Dr. *Erhard Kantzenbach*, Hamburg



## Einführung in die Podiumsdiskussion

Von *Erhard Kantzenbach*, Hamburg

Wir leben in einer schnellebigen Zeit. Als wir im Januar 1990 das Thema dieser Tagung festlegten – und damit auch das Thema dieser Podiumsdiskussion –, hat niemand voraussagen können, welche politischen Entwicklungen bis heute eintreten, welche Erfahrungen wir machen und welche Perspektiven sich für Europa eröffnen würden.

Damals diskutierten wir mögliche Stufenpläne für eine schrittweise Annäherung zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Die Währungsunion erschien als ein möglicher Schritt in dieser Entwicklung. Als Fernziel der Annäherung nach mehreren Jahren erschien eine Konföderation beider deutscher Staaten möglich. Heute liegt die staatliche Vereinigung Deutschlands durch den Beitritt der ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik schon ein Jahr zurück.

Beziehungen, die anstelle der Planung die Arbeitsteilung aufrechterhalten und umgestalten könnten, entwickeln sich nur sehr langsam. Vor allem in der Sowjetunion entsteht die Gefahr wirtschaftlichen Chaos mit Versorgungs mängeln bei lebenswichtigen Gütern. Gesucht wird eine Theorie der System transformation, die Hinweise ermöglicht für eine erfolgversprechende Strategie.

In planwirtschaftlichen Systemen dominiert die Politik die Ökonomie. Daher führt zum Teil die geringe Effizienz, die wir in der DDR beobachteten, und die schlechte Versorgung der Bevölkerung. Mit dem Abbau planwirtschaftlicher Elemente erwarten wir auch die stärkere Wirksamkeit ökonomischer Einfluß faktoren. Damit wird die Entwicklung – zumindest für uns Ökonomen – auch wieder besser erklärbar und besser prognostizierbar. Ich möchte die Podiumsteilnehmer auffordern, in ihren einführenden Stellungnahmen solche Prognosen zu wagen.

Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob ein Zerfall der Sowjetunion als Staat auch eine Desintegration des Wirtschaftsraumes zur Folge haben wird. Ist die Sowjetunion ein optimaler Währungsraum im Sinne der Theorie? Für West europa stellt sich die Frage, ob der Vertiefung der Integration zum Binnenmarkt 1992 vor der Erweiterung der Gemeinschaft nach Osteuropa Priorität einzuräumen ist. Lassen sich beide Entwicklungen gleichzeitig verfolgen? Setzt die Schaffung einer Währungsunion nicht die „Integration der zwei Geschwindigkeiten“ voraus?

Diese und andere Fragen sollen von verschiedenen Gesichtspunkten aus diskutiert werden. Wir haben die Teilnehmer an der Podiumsdiskussion so ausgewählt, daß sie die betreffenden Probleme aus unterschiedlichen nationalen Blickwinkeln betrachten können. Die Teilnehmer sind:

- Professor Dr. *François Bilger*  
Universität Straßburg
  - Professor Dr. *Oleg T. Bogomolov*  
Direktor des Instituts für internationale wirtschaftliche und politische Studien  
in Moskau
  - Professor Dr. *Lutz Hoffmann*  
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin
  - Professor Dr. *Göran Ohlin*  
Stellvertretender Generalsekretär der Vereinten Nationen in New York
- Ich bitte jeden der Herren um eine kurze einführende Stellungnahme.

## *François Bilger*

Bis vor zwei Jahren war die wirtschaftliche Neuordnung Europas ziemlich klar vorhersehbar. Im Westen war seit 1985 die Realisierung des Europäischen Binnenmarktes für den 1.1.1993 programmiert, und sie wurde auch schrittweise ausgeführt. Gleichzeitig wurde mit den Efta-Staaten verhandelt, um einen erweiterten westeuropäischen Wirtschaftsraum zu gestalten. Schließlich sollten zwei Regierungskonferenzen die Prinzipien und die Etappen der Währungsunion und der Politischen Union für die neunziger Jahre festlegen. Im Osten erschienen erste Anzeichen einer gewissen Öffnung und Desintegration des Comecon, und schon 1988 wurden erste Handels- und Kooperationsverträge zwischen der EG und einigen Ostblockländern geschlossen, die, gemäß der Konzeption der konzentrischen Kreise, eine allmähliche, aber sehr behutsame Annäherung der mittel- und osteuropäischen Wirtschaften an den westlichen Wirtschaftsraum einleiten sollten. Gleichzeitig sollten die GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde dafür sorgen, daß der neue europäische Wirtschaftsraum sich nicht der Weltwirtschaft verschließe, sondern im Gegenteil mit den entwickelten und entwicklungsbedürftigen Ländern der anderen Kontinente die Liberalisierung aller internationalen Beziehungen weiter vorantreibe.

Die Völkerbewegungen in den kommunistischen Ländern Europas ab 1989 haben auf einmal und ebenso plötzlich wie unerwartet dieses relativ ruhige und lineare Entwicklungsszenario der Regierungen in Frage gestellt. Nach der politischen Begeisterung für diese neue freiheitliche und im großen und ganzen friedliche Revolution kam aber sehr schnell, besonders in Frankreich, eine gewisse wirtschaftliche Ernüchterung. Die neuen demokratischen Kräfte in Mittel- und Osteuropa verlangten massive wirtschaftliche Hilfe, breite Öffnung unseres gemeinsamen Marktes, ja sogar rasche Einbeziehung in den westlichen Integrationsprozeß. Wieder einmal, wie schon 1968 - 69 vor dem Haager Gipfel, entfachte sich in der Europäischen Gemeinschaft die Debatte: Erweiterung oder Vertiefung? Mehrere französische Politiker und auch Wirtschaftswissenschaftler befürchteten, daß die Forderungen der neuen demokratischen Länder einerseits und die unausgesprochenen Absichten einiger westlicher Partner andererseits den schon so mühsamen wirtschaftlichen Anpassungsprozeß im Westen erschweren würden, ja sogar den ganzen vorgesehenen monetären und politischen Vertiefungsprozeß ins Stocken bringen würden. Einige sprachen schon vom „Ende der Europäischen Gemeinschaft“, von ihrer möglichen Auflösung in eine weite, aber unorganisierte europäische Freihandelszone und

schließlich vom fatalen Scheitern des jahrzehntelangen wirtschaftlichen und politischen Integrationskurs.

Solche nervösen und panikartigen Erscheinungen sind immer bei großen historischen Ereignissen zu beobachten; sie sind die logische Folge der Unsicherheit gegenüber dem Unbekannten. Aber diese Befürchtungen haben sich in kurzer Zeit nicht nur als übertrieben, sondern sogar als ausgesprochen falsch erwiesen. In Wirklichkeit haben die politischen Umwälzungen im Osten Europas die früheren historischen Tendenzen und den Kurs der Geschichte nicht verändert; sie haben diese bestätigt und sogar noch beschleunigt. Der vorgesehene Integrationsprozeß wurde also nicht gefährdet oder verhindert, er wurde im Gegenteil durch diese umsturzartigen Ereignisse kurzfristig gefördert, und es gibt gute Gründe zu denken, daß er auch langfristig weiter dadurch begünstigt wird.

Kurzfristig möchte ich drei positive Tatsachen in dieser Hinsicht hervorheben.

Erstens haben die Ereignisse im Osten die Rolle der EG in ganz Europa gestärkt. Die neuen demokratischen Länder haben alle, trotz gut verständlicher nationalistischer Tendenzen nach jahrzehntelanger ausländischer Herrschaft, gleich ihren Willen erklärt, so rasch wie möglich mit dieser europäischen Organisation assoziiert zu werden, ja ihr so schnell wie möglich beizutreten. Der Erfolg der EG war wahrscheinlich auch einer der wichtigsten Gründe ihrer entschiedenen Liberalisierungsbemühungen und ihrer Abkehr vom Comecon. Diese Anziehungskraft hat die Autorität der EG auch im Westen gestärkt. Die EG wurde von den OECD-Staaten als Koordinator der westlichen Hilfe an die Ostländer anerkannt. Trotz aller Fehler und Unzulänglichkeiten dieser Organisation stellt sie den einzigen Stabilitätspol in Europa dar und symbolisiert heute noch mehr als früher den historischen freiwilligen Einigungsprozeß der europäischen Länder.

Zweitens haben die Ereignisse im Osten das Abkommen mit den EFTA-Staaten zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums vom Nordkap bis zum Mittelmeer ab dem 1. 1. 1993 begünstigt. Die plötzlich aufgetretene neue Herausforderung für ganz Europa im Osten ließ die Divergenzen zwischen den westeuropäischen Staaten viel harmloser erscheinen. Und die Notwendigkeit, eine bedeutend umfassendere Kapitaltransferpolitik als diejenige über die heutigen europäischen Strukturfonds zu realisieren, hat die praktische Eingliederung der reichen EFTA-Staaten in den europäischen Binnenmarkt durch den Beitrag dieser Staaten an den Hilfstransfer begünstigt. So sind die Verhandlungen zügiger und leichter als erwartet geführt und abgeschlossen worden.

Schließlich und nicht zuletzt haben die Ereignisse im Osten zur deutschen Wiedervereinigung geführt und dadurch die Bundesregierung zu einem von westlicher Seite lang ersehnten deutschen Ankurbelungsprogramm veranlaßt, das nicht nur die gesamte europäische Konjunktur in einer schwierigen welt-

wirtschaftlichen Lage stützte, sondern auch das enorme internationale Ungleichgewicht in den Leistungsbilanzen in Westeuropa für einige Zeit abbaute. Wenn man bedenkt, daß 1989 die deutsche Leistungsbilanz einen Überschuß von 4,5 % des BSP aufwies, mit steigender Tendenz, daß also damals eine große Krise des Europäischen Währungssystems vorprogrammiert war, so kann man sicher sein, daß bei Eintreten einer solchen Krise die Vorbereitung der Europäischen Währungsunion noch viel schwerer gefallen wäre, als es so schon der Fall war. Ohne diesen vorläufigen Verzicht Deutschlands auf die neo-merkantilistische Strategie und ohne dieses vorübergehende Gleichgewicht im Rahmen des EWS hätte es wahrscheinlich keinen Fortschritt in Richtung Währungsunion gegeben. Die Frage bleibt natürlich offen, wie es mit diesem Projekt und ganz besonders mit der endgültigen Fixierung der nominalen und realen Wechselkurse aussehen wird, wenn in einigen Jahren der deutsche Überschuß wieder hergestellt und vielleicht noch gewaltiger ausfallen wird.

Es ist auch kaum zweifelhaft, daß die neue politische Lage in Europa und ganz besonders das Risiko politischer Krisen sowie das fast lächerliche Bild der Handlungsunfähigkeit der Europäer in Jugoslawien dazu beitragen, Fortschritte auf dem Gebiet der politischen und militärischen Einigung in der EG noch wünschenswerter als früher erscheinen zu lassen.

Aus all diesen Gründen sind m. E. die Integrationsbemühungen, sowohl durch Erweiterung als auch durch Vertiefung, in Westeuropa kurzfristig durch die Ereignisse in Osteuropa eher gefördert als erschwert worden. Aber auch auf lange Sicht wird die neue politische und wirtschaftliche Entwicklung in Europa den Einigungsprozeß fördern. Für diese positive Entwicklung sehe ich drei Hauptgründe:

Die seit 1989 unternommenen ordnungspolitischen Reformen in den mittel- und osteuropäischen Ländern haben die Schlußfolgerung eines ähnlichen Podiumsgesprächs, das wir 1988 in Freiburg zum 40. Jahrestag der Wirtschafts- und Währungsreform hielten, ein Jahr später spektakulär bestätigt: Im Wettbewerb der Systeme hat die Marktwirtschaft und ganz besonders die Soziale Marktwirtschaft gesiegt. Gleichzeitig haben auch die Demokratie und der politische Pluralismus triumphiert, von denen man heute, entgegen manchen früheren Behauptungen, weiß, daß sie auch für die wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind. Diese Homogenisierung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme in Europa hat den Weg zur totalen Einigung unseres Kontinents geöffnet. Von Anfang an war es das ausgesprochene, im ersten Artikel des Rom-Vertrages enthaltene Ziel der Gemeinschaft, alle europäischen Länder zu vereinigen. Entgegen manchen mehr oder weniger klar ausgedrückten Ansprüchen muß man betonen, daß kein Staat oder keine Gruppe von Staaten das Monopol auf Europa hat. Die Verwirklichung Europas ist die Aufgabe, aber auch das Recht aller europäischen Völker. Mit der politischen Demokratisierung und der

7\*

wirtschaftlichen Liberalisierung ist diese Verwirklichung möglich geworden, selbst wenn sie große Schwierigkeiten mit sich bringt.

Nach einigem Zögern, besonders bei der Staatsführung in Frankreich, aber auch in anderen EG-Ländern, die große Schwierigkeiten hatten, ihre früheren „kleineuropäischen“ Konzepte an die neuen geschichtlichen Veränderungen anzupassen, hat sich, nach der schon geplanten Erweiterung um einige EFTA-Staaten, die Perspektive einer relativ zügigen Eingliederung der mittel- und osteuropäischen Länder durchgesetzt. Die EG hat sich schnell an die neue Lage angepaßt, und somit ist die falsche Debatte „Vertiefung oder Erweiterung“ schon überholt. Nachdem bereits 1990 neue Handels- und Kooperationsverträge mit mehreren dieser Länder abgeschlossen wurden, werden noch dieses Jahr sogenannte „europäische Verträge der zweiten Generation“ verhandelt, die zur Assoziiierung dieser Länder mit der EG führen werden und so ihren Beitritt vorbereiten. Dieser ist für einige dieser Länder schon vor der Jahrhundertwende nicht ausgeschlossen. Wie auch immer der Rückstand der früheren kommunistischen Länder sein mag, ist doch offensichtlich, daß für 18 westeuropäische Staaten eine allmähliche Erweiterung nach Osten in den neunziger Jahren kaum eine größere Herausforderung darstellen dürfte als die Öffnung nach Süden für die neun EG-Staaten in den achtziger Jahren. Es ist durchaus möglich, daß, wie nach dem Haager Gipfel, die Erweiterung schließlich schneller als die Vertiefung vorangetrieben wird, was wahrscheinlich für alle Beteiligten nützlicher wäre. Die Perspektive einer viel größeren Zahl von Mitgliedern wird die EG zwingen, liberalere Prinzipien, dezentralisiertere Methoden und effizientere Entscheidungsmechanismen einzuführen. Sie wird auch wahrscheinlich ihre Absicht stärken, einerseits einige dringende Reformen, wie die der alten dirigistischen Agrarpolitik, voranzutreiben, andererseits aber während einiger Zeit der kontinentalen Liberalisierung den Vorrang vor der weltweiten zu geben.

Eine zweite langfristige Konsequenz der neuen Lage ist die verstärkte Interdependenz und Autonomisierung der europäischen Wirtschaft. Die Integration hat schon in Westeuropa dazu geführt, daß die internen Handelsbeziehungen viel wichtiger als die mit der übrigen Welt geworden sind. Heute werden mehr als 70 % der Handelsströme der westeuropäischen Länder in Westeuropa selbst realisiert, gegenüber 50 % vor 30 Jahren. Dies gilt auch für die Bundesrepublik, die ihre Haupterfolge auf dem außenwirtschaftlichen und auch auf dem währungspolitischen Gebiet eindeutig der westeuropäischen Integration verdankt und viel weniger der weltweiten Liberalisierung. (Nebenbei bemerkt: in Anbetracht der Tatsache, daß Deutschland eindeutig der größte Gewinner der kontinentalen Liberalisierung ist – und wahrscheinlich in der Zukunft bleiben wird – erstaunt einen ausländischen Beobachter immer wieder die häufig etwas abwertende Einstellung deutscher Wirtschaftswissenschaftler gegenüber der europäischen Integration zugunsten einer weltweiten Öffnung. Vielleicht hat diese Haltung noch etwas mit der deutschen Vergangenheitsbewältigung zu tun; sie

könnte sich aber mit dem Bewußtsein der neuen geopolitischen Lage Deutschlands im Zentrum des neuen großen Europas allmählich verändern. Die deutschen Politiker scheinen mir auf diesem Gebiet realistischer und weitsichtiger zu sein als die meisten Wirtschaftswissenschaftler). Die Außenhandelsquote von ganz Westeuropa ist langfristig rückläufig und beträgt nur noch 6 bis 7 % des gesamten BSP. Mit der verstärkten gegenseitigen Öffnung des Westens und des Ostens Europas wird sich die Tendenz zum Regionalblock um so mehr verstärken, als die Reformländer allgemein entschlossen sind, eine exportabhängige Entwicklungsstrategie anzuwenden, und aller Voraussicht nach, aufgrund ihrer Naturschätze und ihrer komparativen Vorteile westeuropäische Handelsbeziehungen mit ostasiatischen oder lateinamerikanischen Schwellenländern und sogar ölproduzierenden Ländern umlenken und verdrängen werden.

Eine solche Entwicklung kann aus gewissen Gründen bedauert werden, obwohl sie zu einer weitaus größeren regionalen Liberalisierung führt als die kühnsten weltweiten Pläne des GATT. Sie ist aber eine natürliche, technisch und ökonomisch bedingte Tendenz, die sich selbst bei Abbau der heutigen protektionistischen Schranken der EG im Rahmen der Uruguay-Runde nicht grundsätzlich verändern ließe, wie die Entwicklung der Außenbeziehungen der EFTA-Staaten trotz ihrer eigenständigen Handelspolitik zeigt. Die Tendenz zur Bildung von Regionalblöcken ist übrigens nicht nur eine europäische Erscheinung: Nord- und Südamerika und jetzt sogar der Pazifische Raum zeigen ähnliche Vorgänge, die m. E. nicht nur unvermeidliche, sondern auch langfristige wünschenswerte Etappen auf dem Weg zur weltweiten Integration sind. Auf jeden Fall hat diese Entwicklung die wichtige Konsequenz, daß die kontinentalen Konjunkturen in der Zukunft immer mehr hausgemacht sein und nur teilweise von der Weltkonjunktur abhängen werden. Eine solche Tatsache müßte logischerweise früher oder später zu einer verstärkten und spezifischen Koordination der Wirtschaftspolitik in ganz Europa und nicht nur in der EG führen.

Aus dieser makroökonomischen Perspektive läßt sich schließlich eine dritte integrationsfördernde Tendenz aus der neuen europäischen Lage ableiten: die langfristige Dynamisierung der europäischen Wirtschaft. Es steht außer Frage, daß kurzfristig zuerst größere Schwierigkeiten auf die europäische Wirtschaft zukommen. Mit den Reformen im Osten wachsen dort sowohl Inflation als auch Unterbeschäftigung, während im Westen die erweiterte Konkurrenz die Lage verschiedener Krisenbranchen kompliziert und neue Solidaritätsbeiträge zugunsten des Ostens westliches Kapital verteuern. Das neue Europa ist größer, aber ärmer. Global gesehen, verschlechtert sich in Europa die strukturelle Ausstattung mit Produktionsfaktoren: relativ mehr Arbeit und relativ weniger Kapital, während gerade eine Erhöhung des Kapitalkoeffizienten notwendig wäre. Hinzu kommt zur Zeit, daß wegen ungenügender Konjunkturdynamik die

Schaffung des europäischen Binnenmarkts mehr Rationalisierungs- als Erweiterungsinvestitionen und mehr Abschirmungs- als Öffnungsmaßnahmen bewirkt. Aus all diesen Gründen ist es möglich, daß, anstatt der J-Kurve, eine U-Kurve die zu erwartenden wirtschaftlichen Wunder in den Reformländern verzögert. Aber langfristig wird wahrscheinlich die Erweiterung des europäischen Wirtschaftsraumes, gekoppelt mit einer Freihandelszone im Osten und einer großen Kapitalmobilität und aktiver Hilfe zur Selbsthilfe seitens des Westens, einen „circulus virtuosus“ zwischen West- und Osteuropa bewirken, wie das Beispiel der Süderweiterung der EG schon gezeigt hat, also der europäischen Wirtschaft endlich einen starken Wachstumsschub geben. So könnte die Lage dieses Kontinents, der die größte Unterbeschäftigungsrage in der entwickelten Welt aufweist, verbessert und gleichzeitig durch Kapitalwanderung Arbeitskräftewanderungen verhindert werden. Die westliche Hilfe könnte sich also früher oder später selbst finanzieren. Ihre wirtschaftlichen Erträge müßten auf angemessene Weise vergemeinschaftet oder gerecht verteilt werden.

Es besteht die Chance, aus Europa die wirtschaftlich dynamischste Zone der Welt in den neunziger Jahren zu machen. Und diese Entwicklung hängt nicht nur von der Weltkonjunktur, sondern überwiegend von der westeuropäischen Wirtschaftspolitik ab. Wenn von einigen Fehlentwicklungen, die hauptsächlich auf die unvermeidliche, aber verfrühte Währungsunion und auf zu hohe Konsumtransfers und zu starke Lohnsteigerungen zurückzuführen sind, abgesehen wird, beweist das deutsche Programm für den Aufschwung Ostdeutschlands, daß in Europa, mit realistischen Wechselkursen und mittels produktiver Transfers, eine internationale inflationsfreie Ankurbelungspolitik heute durchaus möglich wäre. Und es ist unzweifelhaft, daß mit einem schnelleren Wachstum sich alle heutigen Probleme der EG, wie Abbau protektionistischer Maßnahmen, Strukturveränderungen in einigen veralteten Sektoren, Reform überholter Wirtschaftspolitiken, viel leichter regeln lassen würden. Vielleicht müßte etwas von der politischen Kühnheit, die die osteuropäischen Völker vor zwei Jahren bekundet haben, auf unser wirtschaftspolitisches Handeln übertragen werden. Es wäre auch im Interesse der ganzen Welt, wenn Westeuropa, das ein Drittel der Weltproduktion erzeugt, global schuldenfrei ist und über die größten Währungsreserven der Welt verfügt, anstatt den versteckten Protektionismus der systematischen Nachfragedämpfung oder das passive Abwarten auf anderweitige Initiativen zu praktizieren, wieder zu einem dauerhaften Wachstumspol würde und so das überschuldete Nordamerika von seiner weltpolitischen Aufgabe etwas entlasten würde.

## *Oleg T. Bogomolov*

The transition from totalitarianism to democracy and from the command-administrative system to the market is effected in the Soviet Union painfully and inconsistently.

### **Profound Historical Changes**

Until recently only partial changes took place. The fundamental principles remained substantially unchanged – the leading role of the party, domination of the state form of ownership, imposition of Marxism-Leninism as the only ideology, fear and lies as tools of political power. The first attempt of perestroika made by Gorbachov has not satisfied the society, nor brought it out of the crisis, but rather aggravated it. Nevertheless it pushed up the development of free-thinking, substantially eliminated military confrontation of the two blocks.

In the light of the developments in Eastern Europe and our own 73 years of experience it has become perfectly clear that the existing system cannot be improved by partial perestroika, that it has completely discredited itself. The society has realized the necessity of creating a qualitatively new form of social organization which would ensure a true social and economic progress. This necessitated dismantling of the command-administrative system and the Unitarian empire, formation of a new community of republics, liberation from dogmatism and utopia, prevalence of law ensuring human rights and freedoms, integration into the world economy.

The failure of the coup d'etat has accelerated the dissolution of the Union Centre and such its pillars as the communist party, the KGB, the military-industrial establishment. Finally Gorbachov has recognized the viciousness of the Soviet model of socialism, but did not lose his faith in the socialist idea. In Moscow, Saint-Petersburg, and many other major cities of Russia and Kirgistan democratic anti-communist revolutions occurred. The empire collapsed within a few days. The constituent republics of the Soviet Union ceased to be subordinated to the Centre, proclaimed their statehood independence and a desire to effect their mutual relations on a principally different basis.

On the territory of the former USSR there developed a motley mosaic of states with different political regimes: anti-communist, neo-communist, communist-feudal. Lithuania, Latvia, Estonia, Georgia, Moldova and Azerbeidjan want a full separation. Others, with some hesitation, debate the possibility of forming a confederation Union with single strategic armed forces and some common

institutions for coordinating policies and joint actions on issues of economy, science, technology, environment protection, controlling terrorism and crime, etc.

In suppression of the putsch the decisive role was played by democratic forces of Russia headed by B. Yeltsin against whom the plot of the reaction was directed in the first place. The victory has sky-rocketed the authority of Russia and its leader. At the same time, the growth of its political influence and a clearly pronounced anti-communist character of the ongoing processes in it have frightened the communist elites in some other republics, the more so since the weakened Centre had ceased to be a counterweight vis-a-vis Russia. This revived the nationalistic moods and desire to acquire independence in Ukraine, Kazakhstan, Byelorussia, Uzbekistan.

All of these developments are unfolding against the background of a true landslide in the economy. While in 1990 the GNP decreased by about 5 percent, in 1991 it is expected to drop by 15 - 20 percent. There comes the threat of hunger due to a low harvest which, in addition, is not fully gathered, traditional losses connected with transportation and storage of grain, potatoes and other products and the reluctance of producers to supply agricultural produce to cities for devalued money.

The former Union Centre proved to become a complete financial bankrupt. Not only the Union, but also the republican budgets show a huge deficit. The "hole" in the budgets is estimated as 15 percent of the GNP. The attempt on the part of Pavlov's government to save the situation by increasing 2 - 3 times the prices for basic consumer goods and administratively setting higher prices for fuels, raw materials and many kinds of chemicals and machinery, resulted in growing inflation which threatens to become uncontrollable. The living standard fell by at least  $\frac{1}{3}$  since the introduction of new price increases, in April 1991, more than half of the population found themselves below the poverty level, with incomes below the living minimum.

Despite a drastic limitation of the purchasing power of the population, the shelves of shops remain empty. The hoard of foodstuffs stocked in anticipation of the price growth will be exhausted, money reserves will fade away and the discontent with the beggarly life might splash out into the streets. Equally dangerous is the growth of speculation, corruption and crime also associated with destruction of the consumer market and the administrative system of distribution.

In view of the coming winter the reduction in petroleum and coal output causes a great concern. The wear out of industrial and transport equipment results in work interruption and grave accidents.

The volume of foreign trade has been reduced by half with the countries of Eastern Europe and the external hard currency debt exceeded \$ 70 billion.

The collapse of the economy is most frequently explained officially as the result of disintegration of the administrative system which takes place before the market mechanisms begin to function, as well as by ethnic conflicts and separatism of the republics. In fact, the administrative system though shaken and weakened, was far from being destroyed. It is the consumer market that still could not be regarded as fully developed which has been destroyed. It played an important role even within the framework of the command economy, and owing to this market material incentives for labour were preserved. Their failure resulted in lowered productivity and discipline of labour.

Of course, many present economic difficulties have been accumulating over the decades, for example, chronological lagging-behind of agriculture and manufacture of consumer goods, rendering the economy lifeless by the enormous military-industrial complex. However, the main reason for the collapse of the economy resides in the unsound economic policy of the Centre during perestroika, first of all in the monetary, credit and budget spheres and in agriculture. The enterprises do not want to sell their products for money which has low purchasing power, instead they prefer barter deals. This has led to rupturing of established contractual relations between the enterprises and had a detrimental effect on the production as a whole. Lack of hard currency for importing the necessary materials and components has led to reduction or even halting of manufacturing of many goods. This has taken place even in such cases where the share of imported components in a given product has been minimal, since there is no domestic substitute to the imported parts.

Despite the impressive victory of democratic forces in Russia, the resistance of conservative forces, party apparatus and military-industrial establishment has not yet been suppressed. One cannot rule out attempts of a partial revenge in the centre and periphery. One also should not underestimate the discontent of considerable masses of the population with their life's hardships. Their political indifference during the putsch, or even silent approval of it, could turn into aggressiveness directed against new democratic authorities. In case of such developments, one could not expect a rapid turn to a better life. It is difficult to foresee the negative consequences of a growing nationalism in the policies of both communist and anti-communist regimes in some republics. Besides, one should also consider the dangers associated with rebirth of authoritarianism, if not totalitarianism, on perhaps a different, for example, nationalistic, rather than communist, basis. In short, instability remains in both the political and the economic development, and now it is still too early to speak about any turn for the better.

### **Prospects for Rebirth**

The Soviet Union ceased its existence as an Unitarian state and entered the period of dismantling old central structures of power, formation of new inde-

pendent states and shaping of an new economic and political community which, apparently, will not incorporate all of the former constituent republics of the Soviet Union.

In September 1991 the Congress of people's deputies adopted a constitutional law establishing interim mechanisms of the central power for the transition period up to the signing of a new Union Treaty. But very soon such a treaty became questionable. Russia, Ukraine, Byelorussia suggested to abolish the existing central structures and to establish the Commonwealth of independent states. They invited the other republics to join. The republics are unanimous in recognition of the necessity to observe all international agreements and obligations taken on by the USSR, including those concerning arms reduction and control, protection of human rights as well as external economic obligations.

The notion of common economic and legal space, which it would appear the republics want to create, needs yet to be specified. For example, does it envisage a single or common currency, customs union removing any customs and administrative barriers between the participants, common budget and reserve funds, common external economic policy? It would appear so, but it is more realistic to expect that in the short run republics will want to have their own currency. It is very unlikely that the great differences in the economic situation in various republics and their disbelief in the Union Centre and its monetary-credit policies will make it possible to stabilize the rouble and to turn it into a sound monetary unit on the scale of the entire Union.

The departure from the former system of arranging the Union budget and inter-republican trade, based on rather arbitrary prices, is inevitable, since it is dictated by the desire of the republics to restore the disturbed equivalence of mutual exchanges and use of the GNP produced by each republic. As a result, one may expect an increase of the active balance of Russia in its exchange with goods and services with other republics. Accordingly, the interests of the Ukraine, Byelorussia, the Baltic and the Central-Asian republics will suffer. To cushion the shock, it would be very important to reach an accord on a gradual transition from one situation into the other and, probably, not to hurry with the decomposition of the single monetary system.

The first indispensable step is the overhaul of the monetary system and creation of real and sound money. In my opinion, such a chance exists today, at least in Russia. Fiscal measures, *per se*, lower real incomes of the population and are insufficient in order to stabilize the monetary system. Many other things would be required in addition to these measures. First of all, the expansion of supply of goods to the market and a resolute reduction of the budget expenditures and the budget deficit. The state can offer a part of its property – land plots, houses and apartments, shares of enterprises – for sale in the market. This property, assessed by Western experts in the market prices and hard currency, could become an anchor ensuring the stability of our monetary and credit

systems, provided, of course, that a considerable part of this property could be traded on the market.

The restoration of monetary and credit systems, of course, would necessitate other measures: strict rules regulating bank credits and loans, an anti-monopoly law creating a competitive atmosphere, liberalization of prices and import and introduction of market rates of exchange for a foreign currency. It is very likely that a monetary reform would be needed which would limit the solvent demand by exchanging old money for a new one.

But one of the main prerequisites, of course, is liquidation of the enormous budget deficit and making state expenditures consistent with its income. Demilitarization of the economy and reduction of military spending have become an economic and political imperative. After the failure of the take-over, major budgetary cuts for military expenses have become quite real. It is also clear that one can no longer postpone the severe budget restrictions on subsidies to unprofitable enterprises.

Relatively quick improvements could be reached in agriculture if a more radical reform of agricultural relations and elimination of the feudal system of obligatory state deliveries of agricultural products are performed. It is about time to recognize the right of the private land ownership and to allow its sale (including such categories as plots for country houses, lodging facilities, etc.), and to permit the agricultural producers to sell the products which remain after paying taxes (probably in a physical form – with grain, meat, milk). The land allocated to collective and state farms for eternal and free use should again become the property of the state authorities, whereafter it could be bought out or leased by the former or new owners. Artificial barriers in the development of private farms should be removed and state support should be rendered to such farms, including manufacture of necessary machinery, fertilizers and material for them.

In my opinion, these are starting measures which could turn the economy around and give people hope for a possible rebirth. But it will take many years to create a normally functioning market economy.

### **Overcoming Isolation from the World Economy. Western Support**

The revolutionary changes in Russia which also spread to other republics, facilitate the overcoming of isolation from the world economy and open new promising markets for international trade. This is evidenced by the removal of the state monopoly for foreign trade, new laws promoting foreign investments, creation of joint ventures, etc. However, there are still numerous obstacles hindering business cooperation with the West. This relates to the measures of

obtaining export and import licences, customs duties and rules, supplying joint enterprises with raw materials and components, taxation and banking regulations. But the main issue at stake is that both in Russia and in other republics there does not exist the necessary environment with convertible currency. At the present moment, this is the most serious obstacle to integration into the world economy.

Activization of market mechanisms will provide additional opportunities to increase exports and thus will enable producers to buy goods abroad. Small-business enterprises and municipal authorities are already free to do this. But in order to create a powerful and competitive export sector, one would need to restructure the large industrial enterprises.

Conversion of the defence industry provides an access to the high technology of the military-industrial complex. Commercialization of this sphere will give way to the export of principally new goods. This is one of the most promising areas for joint ventures with Western companies.

We cannot set great hopes for expansion of import of machinery and equipment from the West on a credit basis. At the present time, the price of such credits is very high. Considering the inefficiency of imported equipment (unfortunately, a specific feature of our economy), it is clear that a further growth of foreign indebtedness would be a heavy burden for the country. For this reason it is likely that preference will be given to other forms of collaboration, such as industrial cooperation, joint enterprises, direct foreign investments and free economic zones. Unfortunately, the poor state of the economy forces the republican governments to find new credits.

While regarding the prospects of a deeper involvement of Russia in the world economy, one should keep in mind the role played by the transnational corporations in the integration processes. Despite the contradictory character of their activities, from the perspective of national interests of the countries where they have their affiliates, these corporations do contribute to acceleration of technological advance and to a greater interdependence of different countries. They exert a growing influence on the dynamics and geographical flows of the world trade. Among the developed countries of the world only the Soviet Union did not have its own large-scale transnational companies with affiliates all over the world. Until now, the Western companies have very few of their affiliates in the Soviet Union. But it is quite clear that Russia, Ukraine and other republics will have to create favourable economic environment for the activity of foreign companies. On the other hand, with the passage of time one could expect investments of Russian, Ukrainian and Kazakh capital in the Western countries.

The basic means and resources for the economic recovery can be found inside of this country and not outside. They are concealed both in the social-political and in the economic spheres. Democratization of society, emancipation of

public consciousness, awakening of talents, moral and cultural upsurge of the population are the decisive factors of our rebirth. The main obstacles on this road are the insufficient maturity of the civil society, the lack of experience and professionalism in the new structures of power.

The West can substantially speed up the renovation of the Soviet society by showing its readiness to reach a compromise on the issues of conventional and nuclear weapons reduction, by continuing political dialogue with central and republican leaders and by widening contacts and cooperation in all spheres. The difficult process of transition from totalitarianism towards democracy and market is in need of not only the moral and the diplomatic support of the leading industrialized states, but also of their technological assistance, the participation of Western capital in the modernization of industrial and agricultural enterprises and the managerial expertise. An essential help can be provided by elimination of restrictions on transfer of technology, by granting the most-favoured-nation status and by providing access for the new Union or its individual members to international economic organizations.

The problems of supplying the urban population with foodstuffs and the pauperization of the numerous strata of population in Russia and in other republics have raised the problem of humanitarian help on the part of the West. Of course, it will be accepted with thanks, irrespective of how painful it could be to the dignity of those who take it. It is due to the nature of our social system and the policies of our leaders that people are experiencing the present difficulties. The Western humanitarian assistance will make it possible, to a certain extent, to diffuse the dangerous tension and to facilitate the transition towards the market economy. But if the efficient mechanisms of distribution of this aid with the participation of the West are not found, it might not reach those who need it, but fall into the hands of the speculators and the bureaucratic structures.

The greatest contribution to the recovery of our economy can be made by the direct investments into those industries which contribute to the improvement of human life, better quality of products, reduced losses, liquidation of acute shortages of goods, propagation of high technologies. To encourage the inflow of such investments it is necessary to have guarantees, either on the part of the governments or the banking institutions. The governments of Western countries could do much to provide such guarantees and to form appropriate banking mechanisms.

Of course, while the political instability and tension in the inter-republican relations continue, a certain restraint on the part of the Western business partners will take place.

At the same time, during this very period of the development of democracy and market in this country, the West is capable of rendering a very substantial support to this process by showing the required broad-minded approach. Various

forms of aid, including free one, are needed for the new sector of entrepreneurs, family farmers, enterprises of market infrastructure and democratically elected authorities. However, the aid will also be requested by those who would like to prevent dismounting of the obsolete structures.

In other words, the West faces a difficult problem of elaboration and coordination of its policy of how to render economic assistance to the new democracies emerging from the ruins of the former Soviet Union. One could only wish that the West will be able to exert a productive effect on the evolution of these difficult transformations.

## ***Lutz Hoffmann***

Die Einführung der D-Mark in Ostdeutschland zum 1. Juli 1990 führte für die Anbieter auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zu einem Liberalisierungsschock und einem Aufwertungsschock. Der einheitliche Arbeitsmarkt und die mangels einer verhandlungsfähigen Arbeitgeberseite nicht funktionsfähige Tarifautonomie in Ostdeutschland hatten einen Lohnschock zur Folge, der die beiden ersten Schocks weiter verstärkte. Das Ergebnis dieser drei Schocks waren hohe Marktverluste ostdeutscher Anbieter auf dem eigenen Binnenmarkt und im Ausland sowie eine rasche Entwertung ihres Kapitalstocks. Das führte zu Produktions-einbrüchen und – mit zeitlicher Verzögerung – zu Arbeitsplatzverlusten.

Eine Produktionserholung setzt voraus:

- die Rückgewinnung verlorener Märkte und
- die Gewinnung neuer Märkte.

Die Chancen für die Rückgewinnung verlorener Märkte sind kurzfristig sehr gering. Es dürfte kaum gelingen, westdeutsche Anbieter wieder aus ihren Marktpositionen in Ostdeutschland zu verdrängen. Dazu fehlen Wettbewerbsvorteile, die bei geringen Lohnsteigerungen in Ostdeutschland in Lohnkosten-vorteilen bestanden haben könnten. Die Wiedergewinnung verlorener Exportmärkte im westeuropäischen Ausland ist aus den gleichen Gründen von der Kostenseite her unrealistisch, weswegen Qualitätsnachteile nicht mehr wie in der Vergangenheit durch niedrige Angebotspreise aufgewogen werden können. Der Ostexport ist kurzfristig durch die politischen Turbulenzen, insbesondere in der Sowjetunion, begrenzt. Aber auch auf mittlere Sicht lässt sich nicht aus den Lieferbeziehungen in der Vergangenheit eine Belebung ableiten, da unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ostdeutsche Anbieter sich in einer ähnlichen Wettbewerbssituation befinden wie auf Westmärkten.

Eine nachhaltige Produktionserhöhung in Industrien, die nicht von Sonderfaktoren, insbesondere den Transferzahlungen, profitieren (Baubranche, verbrauchernahe Produzenten), wird erst eintreten, wenn ein zu den gestiegenen Löhnen quantitativ und qualitativ passender Kapitalstock die Wettbewerbs-fähigkeit der ostdeutschen Anbieter wiederherstellt. Dazu bedarf es hoher privater Investitionen, aber auch in starkem Maße begleitender öffentlicher Investitionen in die Infrastruktur. Das Ausmaß erforderlicher Infrastruktur-investitionen lässt sich aus internationalen Vergleichen grob über den Daumen abschätzen. Danach kommen auf jede Mark private Investitionsmittel etwa 30 bis 40 Pfennig öffentliche Investition. Die bisher von Westdeutschland nach Ostdeutschland fließenden öffentlichen Investitionsströme sind aus dieser Sicht

viel zu gering, um eine wesentlich intensivere private Investitionstätigkeit als bisher in Gang zu setzen. Worauf es also ankommt ist, daß die Struktur der öffentlichen Transfers stärker auf investive statt auf konsumptive Ausgaben ausgerichtet wird.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Oktober 1991) stabilisiert sich die ostdeutsche Produktion auf niedrigem Niveau. Auftriebstendenzen zeigen sich in Einzelbereichen. Wegen der niedrigen Ausgangsbasis werden sich diese Einzelentwicklungen im kommenden Jahr in einer verhältnismäßig hohen Wachstumsrate niederschlagen. Das Wachstum ist aber noch nicht selbsttragend, das heißt durch eine Entwicklung des Produktionspotentials gestützt, sondern im wesentlichen von den Transferzahlungen aus Westdeutschland abhängig.

Die Beschäftigung ist weiterhin rückläufig, weil einerseits die Kurzarbeiterregelung zum Jahresende ausläuft, andererseits die Privatisierung den Abbau von Arbeitsplätzen voraussetzt und schließlich die Kapitalintensität an das stark gestiegene Lohnniveau angepaßt werden muß. Statistisch schlägt sich der Beschäftigungsrückgang nicht so stark nieder, weil freigesetzte Arbeitskräfte in erheblichem Umfang in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgefangen werden.

Eine nachhaltige Beschäftigungserholung setzt voraus, daß die Produktion kräftig steigt und die Anpassung der Arbeitsintensität an das gestiegene Lohnniveau weitgehend abgeschlossen ist. Letzteres wird längere Zeit in Anspruch nehmen, weshalb mit einem raschen Abbau der Arbeitslosigkeit nicht zu rechnen ist.

Die Übergangsprobleme im Produktionssektor können grundsätzlich auf zwei Arten gelöst werden:

- alte Produktionsbereiche abbauen und neue (private) aufbauen,
- bestehende Unternehmen sanieren und dafür Überbrückungssubventionen gewähren.

Der erste Weg ist der schnellere, aber vielfach politökonomisch nicht durchsetzbar. Der zweite ist politisch einfacher, aber teurer, langwieriger und mit dem Erfolgsrisiko jeder Sanierung behaftet. Aus politischen Gründen liegt das Schwergewicht überall – in Ostdeutschland wie in Osteuropa – auf dem zweiten Weg.

Die bisherige Praxis der Überbrückungsfinanzierung in Ostdeutschland seitens der Treuhandanstalt weist verschiedene Probleme auf. Die Treuhand fällt Einzelentscheidungen, ohne daß eine individuelle Verantwortlichkeit und Haftung mit entsprechenden Sanktionen für investive Fehlentscheidungen oder Nichtentscheidungen gegeben ist. Die Überbrückungsfinanzierung übt weder einen Sanierungszwang aus noch ermöglicht sie Sanierung, da die Mittel überwiegend zur Besteitung der laufenden Kosten verwandt werden. Es gibt keine generelle zeitliche Terminierung der Überbrückungsfinanzierung, so daß

die Unternehmen sich an den laufenden Subventionsstrom gewöhnen. Die Entscheidungsmacht von Treuhandfunktionären über größere Vermögenstransaktionen birgt das Korruptionsrisiko in sich. Schließlich droht die Gefahr, daß die Treuhand mit ihren 3400 Mitarbeitern sich als Behörde verselbständigt, Aufgabenbereiche zu konservieren sucht und damit den Privatisierungsprozeß verschleppt.

Ansatzpunkt von Überlegungen, wie diese Mängel zu beheben wären, könnte der Leitgedanke sein, daß es in Ostdeutschland nicht um die Subventionierung von Einzelunternehmen, sondern um eine Unterstützung des Transformationsprozesses geht. In einer Marktwirtschaft gehört der Entscheidungsprozeß über die Entwicklung von Unternehmen in die Unternehmen selbst und nicht in eine Behörde. Es geht also darum, diesen Entscheidungsprozeß so weit wie möglich in die Unternehmen zu verlagern. Aus Finanzierungsgründen sind die Unternehmen aber gegenwärtig nicht in der Lage, investive Entscheidungen zu treffen. Daher wäre eine Möglichkeit, allen Treuhandunternehmen eine generelle Lohnsubvention, die auf das Lohnniveau zu einem Stichtag bezogen wäre, zu gewähren. Diese Lohnzuschüsse sollten für alle Treuhandunternehmen einheitlich, entlang der Zeitachse degressiv gestaffelt und auf einen eindeutig festgelegten Zeitraum begrenzt sein. Bereits privatisierte Unternehmen benötigen keine Lohnzuschüsse; sonst hätten sie keinen privaten Käufer gefunden. Einige subventionierte Unternehmen werden Zusatzgewinne machen, die sie zur Expansion ermuntern, andere werden gerade die Kosten decken und zu weiteren Rationalisierungsinvestitionen angeregt und bei wiederum anderen werden sich auch bei den geringeren Lohnkosten Investitionen oder Rationalisierungsanstrengungen nicht auszahlen, weswegen sie in dem Subventionszeitraum nicht in die Gewinnphase gelangen. Sie sind nach Ablauf der Lohnsubventionen – in etwa vier bis fünf Jahren – stillzulegen.

Der entscheidende Unterschied zur bisherigen Treuhandpraxis ist, daß der Entscheidungsprozeß über Rationalisierungsinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen oder Aufgabe eines Betriebes dorthin verlegt wird, wo er hingehört, nämlich zu den Unternehmen. Die Gewährung von Subventionen hängt nicht mehr davon ab, wer seine Bilanzen am besten „frisiert“, wer die Gewerkschaften als Befürworter am besten mobilisieren kann oder wer durch gute Beziehungen zu Treuhandmitarbeitern Protegés findet. Für alle Unternehmen ist transparent, was sie erwarten können. Attentismus beim Unternehmenserwerb oder bei Investitionen zahlt sich nicht mehr aus. Kein Unternehmen kann durch Pokern mehr heraushandeln als andere. Weder strukturpolitische Prioritäten von ehrgeizigen Regionalfürsten noch Wehgeschrei von Arbeitnehmervertretern können Richtung und Stärke des Subventionsstroms zugunsten einiger Unternehmen und zu Lasten anderer Unternehmen beeinflussen. Wie weit ein Unternehmen von der Subventionierung profitiert, hängt allein von der Tüchtigkeit seines Managements und seiner Mitarbeiter ab. Durch betriebliche Lohnzurück-

haltung kann jedes Unternehmen darüber hinaus seine Situation verbessern. Durch Differenzierung der Gehaltsstruktur können knappe Arbeitskräfte mit Spezialqualifikationen angelockt werden. Die Auswahl der Unternehmen danach, wer letztendlich überlebt, floriert oder zugrunde geht, ist im wesentlichen marktgesteuert.

Damit es zu keinem Subventionspoker entlang der Zeitachse kommt, ist es von entscheidender Bedeutung, daß die Subventionsströme zeitlich definitiv begrenzt werden. Die degressive Staffelung soll sicherstellen, daß Rationalisierungs- und Kostensenkungsmaßnahmen frühzeitig vorgenommen werden. Wer zu spät mit der Sanierung anfängt, kann die Existenz seines Betriebes gefährden, weil in späteren Jahren die Subventionsbeträge geringer sind als in früheren. Es besteht also ein starker Anreiz, die hohen Kostenersparnisse am Anfang rasch zu Rationalisierungsinvestitionen zu nutzen. Wer einen Betrieb frühzeitig erwirbt, profitiert von den Subventionen, weil sie an den Betrieb gebunden sind.

Private Banken sollten sich an den Investitionsvorhaben mit eigenem Risiko zu einem gewissen Anteil beteiligen. Solange den Banken eine hundertprozentige Risikoabdeckung eingeräumt wird, werden sie dazu nicht bereit sein. Durch die Haftungsbeteiligung von Banken wäre gewährleistet, daß nur solche Investitionen angegangen werden, die eine echte Rentabilitätschance haben. Andernfalls droht, daß in den Treuhandbetrieben, in denen es noch kein privates Haftungskapital gibt, Investitionsprojekte gar nicht oder wahllos angegangen werden, ohne daß eine begründete Aussicht auf Erfolg besteht. Da die Lohnzuschüsse an die Unternehmen gebunden werden, würde sich der Marktwert der Unternehmen deutlich verbessern und die Privatisierung erleichtert.

## *Göran Ohlin*

Als Präsident Havel kurz nach seinem Umzug vom Gefängnis in den Präsidentenpalast die Vereinten Nationen besuchte, sagte er: Alles geschieht heute so schnell, man hat nicht einmal Zeit zum Staunen. So ist es bis heute geblieben. Niemand hat die politischen Begebenheiten der letzten zwei Jahre vorausgesehen. Trotzdem gibt es schon wieder Propheten, die uns zu erklären versuchen, was wir jetzt erwarten können. Es ist aber offensichtlich, daß man sehr vorsichtig in seinen Voraussagen sein muß.

Viele Mathematiker – und auch Ökonomen – widmen sich seit einiger Zeit der sogenannten Chaostheorie, die unter anderem Situationen untersucht, in denen eine sehr kleine Veränderung große und in der Tat unvorhersehbare Effekte produziert. Daraus erklärt sich z.B., warum das Wetter auch mit den größten Computern nicht für mehr als einige Tage prognostiziert werden kann. Im übertragenen Sinne glaube ich, daß die Chaostheorie auch für die Erklärung der turbulenten Ereignisse im wiedergeborenen Zentraleuropa und des Zerfalls des Sowjetimperiums gut geeignet ist.

Doch kann man wohl feststellen, daß im tieferen Sinne diese revolutionären Umwandlungen dem Mißerfolg der Zentralplanwirtschaft zugeschrieben werden müssen – und wie wir heute wissen, war dieser Mißerfolg noch größer, als man sich in der übrigen Welt bewußt war. Der Mangel an Innovation und Anreizen, die niedrige Produktivität und Qualität, das schlechte Gesundheitswesen und die katastrophale Zerstörung der Umwelt haben demonstriert, daß man politische Unterdrückung nicht mit wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt rechtfertigen konnte. Der Anfang aller späteren Veränderungen war, meiner Meinung nach, daß eine jüngere Führungsgeneration von dem Mißerfolg der kommunistischen Vision überzeugt war.

Heute hört man oft, daß die Geschichte im Osten für Jahrzehnte unterbrochen wurde. Die Staatshandelsländer – was für eine diplomatische Terminologie – isolierten sich von der schnellen Internationalisierung der Weltwirtschaft, die in weniger als fünfzig Jahren die Grenzen zwischen Nationalstaaten immer bedeutungsloser machte und die Integration der Europäischen Gemeinschaft anregte.

Die Wiedergeburt des politischen Lebens in Zentraleuropa hat eine komplexe Basis. Demokratische Ideale und Prinzipien mischen sich mit nationalistischen Ambitionen und historischen Feindschaften, die vorher durch unterschiedliche Imperien unterdrückt wurden.

Welches sind die Aussichten für eine schnelle wirtschaftliche Erholung? Die Umwelt Zentraleuropas ist nach Jahrzehnten der Mißwirtschaft stark geschädigt; feindliche Fraktionen bekämpfen sich gegenseitig. Zu der Tragödie Zentraleuropas gehört auch, daß seit mehr als einem halben Jahrhundert der wirtschaftlich aktive Mittelstand sowie die Kreativen aller Bereiche systematisch vertrieben oder ausgerottet wurden.

Die wirtschaftliche Krise, die ursprünglich der revolutionären politischen Umwandlung zugrunde lag, ist bisher nur schlimmer geworden, und in vielen Fällen muß man von einem wirtschaftlichen Zusammenbruch sprechen. Das ist hauptsächlich eine Folge des Endes der Zusammenarbeit innerhalb der sozialistischen Staaten.

Um ihre historischen Konflikte begraben zu können, brauchen diese Länder dringend einen wirtschaftlichen Aufschwung, eine Rettung, eine positive Entwicklung.

Ich glaube, zwei ganz unterschiedliche Ansätze sind gleichermaßen notwendig. Der Zusammenbruch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Osten muß gebremst werden, um die Integration in die europäische und die Weltwirtschaft zu ermöglichen.

Viele Kommentatoren betonen den großen Bedarf an Kapital und Geld, besonders in Verbindung mit der Schaffung einer modernen und adäquaten Infrastruktur. Mein persönlicher Eindruck ist, daß dieses Problem übertrieben wird. Es wird schwieriger sein, die Länder im Westen zu überzeugen, daß sie ihre eigenen Prinzipien bezüglich wirtschaftlicher Zusammenarbeit respektieren müssen, auch wenn die Einfuhr von Gütern aus Zentraleuropa schmerzvolle Anpassungsprobleme mit sich führt. Solche Anpassungen sind weniger schwierig in einer wachsenden und dynamischen Wirtschaft, und ich bin auch der Ansicht, daß das Wachstum in Europa wegen übertriebener Inflationsfurcht zu stark gebremst worden ist.

Nicht nur Osteuropa, sondern alle Kontinente befinden sich derzeit in einem Zustand schneller Veränderung. In Südafrika und auf dem ganzen afrikanischen Kontinent sehen wir eine verstärkte Beschleunigung der politischen Entwicklung. Die Beziehungen zwischen Europa und den armen Ländern müssen sich von dem alten Nord-Süd-Muster befreien und die neuen Realitäten widerspiegeln. Ein dynamischer und vergrößerter europäischer Markt wird im Interesse der Entwicklungsländer liegen.

Welches sind die Folgen einer demographischen Situation, in der eine stagnierende und immer älter werdende europäische Bevölkerung in den reichen Ländern nördlich des Mittelmeeres einer explosiven und jungen Bevölkerung in den armen Ländern im Süden desselben Meeres gegenübersteht? Die Antwort scheint klar. Bereits jetzt werden die Grenzen gesperrt. Kann man das tun ohne eine Verletzung der Prinzipien der Menschenrechte und des freien Austausches von Waren und Ideen?

Die Vorschläge zur Neuordnung Zentraleuropas und schließlich auch zu einem größeren Europa häufen sich – eine europäische Konföderation, eine wirtschaftliche Ostgemeinschaft, eine Zahlungsunion, Zusammenarbeit für Energieversorgung und Umweltschutz. Aber sinnvolles Denken über dauerhafte Lösungen wird erst dann möglich sein, wenn die Republiken der bisherigen Sowjetunion sich über ihre künftige wirtschaftliche Zusammenarbeit einigen können. Die Vision eines neuen Europas mit 700 Millionen Menschen gibt es vielleicht bereits, aber nicht im Sinne der Idee, die einst Jean Monnet und Robert Schumann von einem viel kleineren Europa entwickelten – von einer Gemeinschaft grundsätzlich homogener Länder. Viele hielten auch diese Vision für eine „grande illusion“. Das könnte man vielleicht mit mehr Recht von der derzeitigen Vision eines vergrößerten Europas sagen.

Ich kehre damit zu meinen ersten Bemerkungen zurück – die ganze Weltordnung befindet sich in einer Periode beschleunigter und historischer Umwandlungen, wie wir sie nur selten erlebt haben, und es ist unmöglich, die Form Europas im nächsten Jahrhundert vorauszusagen. Der Bau hat nicht begonnen, man ist nicht einmal bereit, die Architekten zu bestimmen. Aber was man morgen tut oder nicht tut, um die politische Stabilität und den wirtschaftlichen Wiederaufbau im Osten zu sichern, das wird auch die Entwicklung dieser Beziehungen auf die Dauer stark beeinflussen. Deswegen muß man sich im Westen und in der Gemeinschaft schnell entscheiden – wie will man eigentlich mit diesen neuen Freunden umgehen. Sowohl im Westen wie im Osten sind die Interessen unterschiedlich, und es besteht die große Gefahr, daß Europa in dieser Situation für lange Zeit gelähmt wird.

Jean Monnet sagte oft, erst schafft man die Institutionen, dann folgt alles andere. Darum geht es um die Fragen: Was für Übergangsformen, was für Zwischenlösungen wird man für diese historisch einzigartige Eröffnung neuer Möglichkeiten finden? Da reicht es nicht zu sagen, Zentraleuropa muß mehrere Jahre in der Warteschlange stehen. Die schwierigen Aufgaben des Übergangs müssen so oder so politische und wirtschaftliche Lösungen finden; da gibt es keinen Raum für Überheblichkeit. Unsere Theorien sind offensichtlich nicht ausreichend, ähnliche Frage zu beantworten, und unsere historischen Erfahrungen sind begrenzt oder gleich null. Der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Weltkrieg unter neuen ideologischen Bedingungen war in vieler Hinsicht eine andere Aufgabe. Es scheint aber auch gewisse Ähnlichkeiten zu geben, und ich hoffe, daß diese Epoche von den deutschen Kollegen nicht schon vergessen worden ist.

---

Die nachfolgende Diskussion bestand im wesentlichen in Fragen aus dem Plenum an die Podiumsteilnehmer, die von diesen ausführlich beantwortet wurden. Sie eignet sich nicht für eine zusammenfassende Wiedergabe.



### **III. Liste der Referate der Offenen Tagung**

#### **A1 – Deutsch-deutsche Vereinigung**

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Jürgen Siebke*

Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung

Prof. Dr. *Hans-Werner Sinn*

Universität München, Volkswirtschaftliches Institut, Ludwigstr. 33/III, 8000 München 22

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Sondervermögen des Bundes, Treuhandanstalt und Unternehmen – Vereinbarungen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag und ihre finanziellen Konsequenzen

*Dr. Alfred Boss*

Universität Kiel, Institut für Weltwirtschaft, Düsternbrooker Weg 120, 2300 Kiel 1

Die individuellen Erwartungen über den Verlust des Arbeitsplatzes in West- und Ostdeutschland 1989/90- eine ökonometrische Analyse mit den Daten des Sozio-Ökonomischen Panels

*Michael Lechner, Friedhelm Pfeiffer und Linda Giesecke-O'Shea*

Universität Mannheim, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, A 5, 6800 Mannheim 1

#### **A2 – Soziale Sicherung**

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Peter Zweifel*

Wohlfahrtseffekte umlagefinanzierter Rentenversicherung bei endogenem Arbeitsangebot

Prof. Dr. *Friedrich Breyer und Martin Straub*

FernUniversität Hagen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Postfach 9 40, 5800 Hagen

Alterssicherung und demographische Inzidenz:

Verteilungstheoretische Konsequenzen der Rentenreform 1992

PD Dr. *Robert K. von Weizsäcker*

Universität Bonn, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Adenauerallee 24-42, 5300 Bonn

### Intergenerative Inzidenz und Pareto verbessende Steuerreformen

*Christian Keuschnigg*

Universität Bonn, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Finanzwissenschaftliche Abteilung, Adenauer Allee 24-42, 5300 Bonn 1

## A3 – Präferenzen und Aggregation

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Wolfram F. Richter*

### Two-stage Discrete Aggregation

*Prof. Dr. Manfred Nermuth*

Universität Wien, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Dr. Karl-Lueger Ring 1, A 1010 Wien

### Die Evaluierung von Einkommensverteilungen:

Ungleichheit versus Präferenzen

*Dr. Elizabeth Harrison und Prof. Dr. Christian Seidl*

Christian-Albrechts-Universität Kiel, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik, Olshausenstr. 40, 2300 Kiel

### Ist die Leydensche individuelle Wohlfahrtsfunktion des Einkommens sinnvoll?

*Prof. Dr. Christian Seidl*

Christian-Albrechts-Universität Kiel, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik, Olshausenstr. 30, 2300 Kiel

## A4 – Makroökonomische Modelle

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Hans-Jürgen Ramser*

### Makroökonomik bei zunehmenden Skalenerträgen

*Dr. Helmut Zink*

Universität Bern, Volkswirtschaftliches Institut, Vereinsweg 23, CH 3012 Bern

### Ein einfaches Modell der mittelfristigen makroökonomischen Dynamik

*Prof. Dr. Uwe Westphal*

Universität Hamburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13

### Zyklischer Budgetausgleich

*Prof. Dr. Michael Carlberg*

Universität der Bundeswehr, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Holstenhofweg 85, 2000 Hamburg 70

## A5 – Außenwirtschaftstheorie

**Vorsitz:** Prof Dr. Dieter Bender

Marktmacht, Unsicherheit und das Handelsniveau

*Dr. Winand Emons*

Universität Basel, Institut für Volkswirtschaft, Petersgraben 51,  
CH 4003 Basel

Strategische Interaktion nationaler Handelspolitiken.

Freies Spiel der Kräfte oder internationale Organisation?

*Dr. Peter Welzel*

Universität Augsburg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Memminger  
Str. 14, 8900 Augsburg

Feedback Trading auf Devisenmärkten

*Dr. Lukas Menkhoff*

Universität Freiburg, Institut für allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für mathematische Ökonomie, Europaplatz 1, 7800 Freiburg

## B1 – Systemtransformation

**Vorsitz:** Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig

Die Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung als Problem institutionellen  
Wandels

*Dr. Konrad Hagedorn*

Universität Hannover, Institut für Gartenbauökonomie, Herrenhäuser Str. 2, 3000 Hannover 21

Systemtransformation der RGW-Länder und außenwirtschaftliche Öffnung in Europa

*PD Dr. Paul J. J. Welfens*

Universität Münster, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften,  
4400 Münster; AICGS/The Johns Hopkins University,  
Washington D.C. 20036.

## B2 – Mechanismen und Auktionen

**Vorsitz:** Prof. Dr. Hans Werner Sinn

Schweizer Auktionen

*Prof. Dr. Thomas von Ungern-Sternberg*

Universität Lausanne, Hec – DEEP, CH 1015 Lausanne

**Sichere Mechanismen in einem Bargaining Problem  
mit unsicherem Drohpunkt***Frank Weidner*

Universität Bielefeld, Institut für Mathematische Wirtschaftsforschung, Postfach 86 40,  
4800 Bielefeld 1

**Kooperation durch glaubwürdige Drohungen:  
Über die sozialen Kosten des Transfer-Wettbewerbs  
unter Unsicherheit***Chun-lei Yang*

Universität Dortmund, WiSo Falktät, Postfach 500 500, 4600 Dortmund 50

**B3 – Bargaining****Vorsitz:** Prof. Dr. Urs Schweizer**Preisverhandlungen und Preiswettbewerb in Märkten  
mit Qualitätsunsicherheit***Prof. Dr. Helmut Bester*

Universität Tilburg, CentER, P.O. Box 90 153, NL 5000 LE Tilburg

**Die Irrelevanz des Coase-Theorems bei asymmetrischer Information***PD Dr. Gerhard Illing*

Universität München, Volkswirtschaftliches Institut, Ludwigstr. 28 RG, 8000 München 22

**Gewerkschaften und Korruption***Dr. Ulrich Schwalbe*

Universität Mannheim, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftstheorie, Postfach 14 34 62, 6800 Mannheim 1

**B4 – Panelanalysen****Vorsitz:** Prof. Dr. Axel Börsch-Supan**Zum Zusammenhang zwischen der Alterstrukturverschiebung, dem Rentenversicherungssystem und dem Trend zur Frühpensionierung***Prof. Dr. Axel Börsch-Supan*

Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Postfach 10 34 62,  
6800 Mannheim 1

Determinanten des Gesundheitszustands. Ein empirischer Ansatz zur Outputmessung im Gesundheitswesen bei partieller Information

Dr. *Winfried Pohlmeier* und Dr. *Volker Ulrich*

Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Seminargebäude A5, 6800 Mannheim 1

Die Investitionsentscheidungen westdeutscher Unternehmen – Eine empirische Panel-daten-Analyse

*Kenneth Frisse, PD Dr. Michael Funke, Fidelis Lankes*

Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Institut für Wirtschaftstheorie, Garystr. 20, 1000 Berlin 33 und Wissenschaftszentrum Berlin, Reichpietschuf 50, 1000 Berlin 30

## B5 – Außenwirtschaft: Empirische Analysen

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Wolfgang Franz*

Deutsche Auslandsinvestoren in der Entwicklungsländer-Falle?

Dr. *Peter Nunnerkamp*

Universität Kiel, Institut für Weltwirtschaft, Postfach 43 09, 2300 Kiel 1

Kapitalverkehrsliberalisierung mit alternativen Währungsregimen

Dr. *Helmut Reisen*

OECD Development Centre, Paris, 94 rue Chardon Lagache, F 75016 Paris

Kaufkraft des Bruttoinlandsprodukts und seiner Verwendung in den EG-Mitgliedsländern

Prof. Dr. *Walter Krug*

Universitat Trier, Fachbereich IV: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften/Mathematik, Postfach 38 25, 5500 Trier

## C1 – Finanzmarkttheorie

**Vorsitz:** Prof. *Martin Hellwig, Ph.D.*

Weisen riskante Finanzanlagen stärkere Preisfluktuationen auf?

*Burkhard Drees* und *Dr. Bernhard Eckwert*

Universität Augsburg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Memminger Str. 14, 8900 Augsburg

Ein Zinsstrukturmodell und die Bewertung von Zinsderivaten

*Klaus Sandmann* und Prof. Dr. *Dieter Sondermann*

Universität Bonn, Statistische Abteilung, Adenauerallee 24-42, 5300 Bonn 1

Liquiditätstransformation durch Banken: das Problem der Koalitionen-Anreizkompatibilität

*Kay Mitusch*

Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftstheorie, Garystr. 20, 1000 Berlin 33

## C2 – Unvollkommener Wettbewerb

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Rüdiger Pethig*

Wettbewerb mittels Öffnungszeiten: Ein Fall für Regulierung?

Prof. Dr. *Gerhard Clemenz*

Universität Regensburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Postfach 3 97,  
8400 Regensburg

Begründen Engere Substitute höheren Wettbewerbsdruck?

Dr. *Norbert Schulz*

Universität Mannheim, Fakultät für VWL und Statistik, Seminargebäude A 5,  
6800 Mannheim 1

Preisverteilung und Suchkosten mit differenzierten Gütern

*Thomas W. Paulsen* und Prof. Dr. *Thomas von Ungern-Sternberg*

Universität Lausanne, HEC – DEEP, CH 1015 Lausanne

## C3 – Vertragsformen

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Helmut Bester*

Langfristige Mietverträge

Dr. *Franz Hubert*

Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik und -geschichte,  
Reichensteiner Weg 1a, 1000 Berlin 30

Wiederverhandlungen und die Anreizwirkungen von Bankkredit- und Anleihefinanzierung

*Mark Wahrenburg*

Universität zu Köln, Staatswissenschaftliches Seminar,  
Albertus-Magnus-Platz, 5000 Köln 41

Ökonomische Analyse von Leasingverträgen

Dr. *Bernd Huber*

Universität Würzburg, Volkswirtschaftliches Institut, Sanderring 2, 8700 Würzburg

## C4 – Konjunkturtheorie

**Vorsitz:** Prof. Dr. Peter Flaschel

Beschäftigung und Konjunktur aus nicht-walrasianischer Sicht: ein theoretischer Rahmen

Prof. Dr. Hans Jürgen Ramser

Universität Konstanz, Falkultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik,  
Postfach 55 60, 7750 Konstanz 1

Ein Neu-keynesianisches Konjunkturmodell

Dr. habil. Alfred Maußner

Universität Erlangen-Nürnberg, VWL Institut, Lange Gasse 20, 8500 Nürnberg 1

Die Bedeutung finanzieller Faktoren für den Konjunkturzyklus: Eine komparativ-dynamische Analyse

Dr. Thomas Lux

Universität Würzburg, Volkswirtschaftliches Institut, Lehrstuhl VWL III, Sanderring 2,  
8700 Würzburg

## C5 – Branchenstudien

**Vorsitz:** Prof. Dr. Axel Börsch-Supan

Auf der Suche nach dem Produktivitätsrückgang. Einige überraschende Ergebnisse für das Verarbeitende Gewerbe

Dr. Gebhard Flaig und Dr. Viktor Steiner

Universität Augsburg, Memminger Str. 14, 8900 Augsburg

Zur Branchenstreuung von Unternehmensrenditen

Frank Schohl

Technische Hochschule, Institut für Volkswirtschaft, Residenzschloß, 6100 Darmstadt

## D1 – Finanzintermediation

**Vorsitz:** Prof. Dr. Gerhard Clemenz

Banken, Finanzintermediation und Unternehmensfinanzierung

Prof. Martin Hellwig, Ph.D.

Universität Basel, Institut für Volkswirtschaft, Petersgraben 51, CH-4003 Basel

Kreditsicherheiten in einem portfoliotheoretischen Bankmodell. Eine Erklärung ohne asymmetrische Information

Dr. Doris Neuberger

Universität Erlangen-Nürnberg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät,  
Volkswirtschaftliches Institut, Postfach 39 31, 8500 Nürnberg 10

Management of Interest Rate Risks in the Banking System: The Role of Financial Innovations and Traditional Asset Management

Prof. Dr. *Alexander Karmann*

Universität Hamburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften,  
Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13

## D2 – Gleichgewichtstheorie

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Manfred Nermuth*

Über die Struktur der Marktüberschussnachfrage in einem intertemporalen allgemeinen Gleichgewichtsmodell

*Thorsten Hens*

Universität Bonn, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftstheoretische Abteilung II, Adenauerallee 24-26, 5300 Bonn 1

Zur Stabilität von Tatonnement-Prozessen mit derivativem Feedback

Prof. Dr. *Peter Flaschel*

Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Postfach 86 40,  
4800 Bielefeld 1

Pareto-Effizienz und Wertgleichgewicht in einem Allgemeinen Gleichgewichtsmodell mit unvollständigen Märkten und ignoranten Agenten

Prof. Dr. *E. Baltensperger* und Prof. Dr. *G. Stephan*

Universität Bern, Volkswirtschaftliches Institut, Abteilung für Angewandte Mikroökonomie, Gesellschaftsstrasse 27, CH 3012 Bern

## D3 – Besteuerung

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Gebhard Kirchgässner*

Income Tax Progression and Redistributive Effect: The Influence of Change in the Pre-Tax Income Distribution

Dr. *Peter J. Lambert* und Prof. Dr. *Wilhelm Pfähler*

University of York und Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung Koblenz, Heerstraße 52, 5414 Vallendar

Die „Steuerfalle“ für verheiratete Frauen in der Bundesrepublik Deutschland

Prof. Dr. *Bernd Spahn*, Dr. *Helmut Kaiser* und Thomas *Kassella*

Universität Frankfurt und Sonderforschungsbereich 3, Institut für Öffentliche Wirtschaft, Mertonstraße 17, 6000 Frankfurt 11

Steuerliche Diskriminierung der Frauenerwerbstätigkeit – ein anachronistischer Wohlfahrtsverlust

*PD Dr. Walburga von Zameck*

Freie Universität Berlin, Institut für Öffentliche Finanzen und Sozialpolitik, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 33

## D4 – Oligopoltheorie

**Vorsitz:** Prof. Dr. Wolfgang Leininger

Dynamischer Bertrand-Edgeworth Wettbewerb mit Eintrits- und Austrittsentscheidungen: Der Fall steigender Grenzkosten

*Till Requate*

Universität Bielefeld, Institut für Mathematische Wirtschaftsforschung, Postfach 86 40, 4800 Bielefeld 1

Wiederholter Bertrand Wettbewerb für Inputs und Nicht-Walrasianische Allokationen

*Josef Kubitschek und Konrad Podczeck*

Universität Wien, Institut für Wirtschaftswissenschaften, A 1010 Wien

Dynamisches Marktaustrittverhalten: Gemischte Strategien?

*Walter Elberfeld*

Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftstheorie, Arbeitskreis Oligopoltheorie, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 30

## D5 – Ökonometrische Untersuchungen: Arbeitsmärkte

**Vorsitz:** Prof. Dr. Gerd Hansen

Individuelle Einkommensdynamik und Humankapitaleffekte nach Erwerbsunterbrechungen

*Dr. Georg Licht und Dr. Viktor Steiner*

Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Memminger Str. 14, 8900 Augsburg

Finanzierung und Arbeitsnachfrage im Verarbeitenden Gewerbe in den USA: Ein Fehlerkorrektur-Modell

*Prof. Felix FitzRoy und PD Dr. Michael Funke*

University of St. Andrews, Department of Economics, St. Salvator's College, St. Andrews, KY16 9AL, Scotland

und Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Institut für Wirtschaftstheorie, Garystr. 20, 1000 Berlin 33

Gewerkschaften und Innovation in der deutschen Industrie

*Dr. Claus Schnabel* und PD Dr. Joachim Wagner

Institut der deutschen Wirtschaft, Gustav-Heinemann-Ufer 84-88, 5000 Köln 51

## E1 – Theorie der Firma

**Vorsitz:** Prof. Dr. Werner Dinkelbach

Kosten und Nutzen der Privatisierung

*Klaus Schmidt*

Universität Bonn, Wirtschaftspolitische Abteilung, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Adenauer Allee 24, 5300 Bonn 1

Vertrauensbruch bei Unternehmensübernahmen und der Unterinvestitionseffekt

*Monika Schnitzer*

Universität Bonn, Wirtschaftspolitische Abteilung, Adenauer Allee 24-42, 5300 Bonn 1

Feindliche Unternehmensübernahmen durch beschränkte Gebote

*Peter Lutz*

Freie Universität Berlin, FB Wirtschaftswissenschaft, Institut für Wirtschaftstheorie, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 33

## E2 – Angewandte Mikroökonomik

**Vorsitz:** Prof. Dr. Gunter Stephan

Delegierte Regulierung auf EG-Ebene: Das Beispiel der Versicherungen

*Prof. Dr. Peter Zweifel* und *Prof. Dr. Roland Eisen*

Universität Zürich, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Kleinstr. 15, CH 8008 Zürich und Universität Frankfurt

Determinanten der Innovationsaktivitäten in oligopolistischen Märkten

*Dr. Manfred Stadler*

Universität Augsburg, Lehrstuhl für VWL I, Memminger Str. 14, 8900 Augsburg

Kartellinstabilität und periodische Preisschocks

*Michael Rauscher*

Universität Kiel und Institut für Weltwirtschaft, Düsternbrooker Weg 120, 2300 Kiel 1

Verhandlungsprozesse zur Bestimmung von Qualität, Output und Kosteneffizienz bei öffentlichen Unternehmen

*Dr. Jörg Schimmelpfennig*

Universität Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Postfach 44 69, 4500 Osnabrück

**E3 – Besteuerung und Effizienz****Vorsitz:** Prof. Dr. *Christian Seidl*

Kommunale Unternehmensbesteuerung: Grundsätzliche Anmerkungen zur Verwirklichung eines effizienten Systems

Prof. Dr. *Wolfram F. Richter*

Universität Dortmund, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Postfach 50 05 00, 4600 Dortmund 50

Allokations- und Wohlfahrtseffekte der Besteuerung: Die Vorschläge zur Reform der Unternehmensbesteuerung

Prof. Dr. *Klaus Conrad*

Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, A 5, Seminargebäude, 6800 Mannheim 1

Finanzierung öffentlicher Güter durch freiwillige Beiträge und die Nicht-Neutralität der Einkommensteuer

*Lorenz Nett und Wolfgang Peters*

Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Adenauer Allee 24-42, 5300 Bonn 1

Effiziente Preissetzung für Trinkwasser

Prof. Dr. *Rüdiger Pethig und Klaus Fiedler*

Universität GH-Siegen, Fakultät für Volkswirtschaftslehre, Hölderlinstr. 3, 5900 Siegen

**E4 – Monetäre Makroökonomik****Vorsitz:** Prof. Dr. *Uwe Westphal*

Zur Superneutralität des Geldes

Dr. *Jochen Michaelis*

Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft, Maximilianstr. 15, 7800 Freiburg

Langfristige Phillips-Kurven und monetäre Wachstumstheorie

Dr. *Rainer Klump*

Universität Erlangen-Nürnberg, Volkswirtschaftliches Institut, Lange Gasse 20, 8500 Nürnberg 1

Reputationsmechanismen bei unvollkommener Kontrolle über die Geldmenge

PD Dr. *Brigitte Adolph*

Freie Universität Berlin, WE 2: Volkswirtschaft, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 33

Stabilisierung der Weltwirtschaft durch eine Steuerung der Nominaleinkommen

*Dorothea Leder*

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Fakultät für Volkswirtschaft, Postanschrift: Tempehofer Damm 218, 1000 Berlin 42

## **E5 – Ökonometrische Untersuchungen: Internationale Fragestellungen**

**Vorsitz:** Prof. Dr. *Jürgen Wolters*

Die Bedeutung von Rationierungsschranken im internationalen Handel: Eine theoretische und ökonometrische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland

Prof. Dr. *Wolfgang Franz* und *Gustav Heidbrink*

Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Postfach 55 60, 7750 Konstanz 1

Kointegration und die Internationalen Zuckerabkommen

*Bernd Lucke*

Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 33.

Zur Modellierung der Wechselkursdynamik mit stabilen Paretoianischen Verteilungen

*Jürgen Kähler*

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Universität Mannheim, Institut für Aufbaustudien, Postfach 24 28, 6800 Mannheim 1