

Ludwig Erhard
LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG E.V. BONN

**Grundtexte
zur Sozialen Marktwirtschaft**

Band 3

Marktwirtschaft als Aufgabe

**Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang
vom Plan zum Markt**



GUSTAV FISCHER VERLAG · STUTTGART · JENA

Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft

Marktwirtschaft als Aufgabe

Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang
vom Plan zum Markt

Herausgegeben von

Carsten Herrmann-Pillath

Otto Schlecht

Horst Friedrich Wünsche



Gustav Fischer Verlag Stuttgart · Jena · New York
1994

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft / [Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Bonn]. Red.: Horst Friedrich Wünsche. –

Stuttgart ; New York : G. Fischer.

NE: Wünsche, Horst Friedrich [Red.]; Ludwig-Erhard-Stiftung
Bd. 3. Marktwirtschaft als Aufgabe. – 1994

Marktwirtschaft als Aufgabe : Wirtschaft und Gesellschaft im
Übergang vom Plan zum Markt / [Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.,
Bonn]. Hrsg. von Carsten Herrmann-Pillath ... – Stuttgart ;
New York : G. Fischer, 1994

(Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft ; Bd. 3)

ISBN 3-437-40331-1

NE: Herrmann-Pillath, Carsten [Hrsg.]; Ludwig-Erhard-Stiftung

© Gustav Fischer Verlag · Stuttgart · New York · 1994
Wollgrasweg 49, D-70599 Stuttgart 70

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede
Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne
Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeiche-
rung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Papier: Recycstar matt aus 100% Altpapier

Druck: Gulde-Druck, Tübingen

Einband: Nadele, Nehren

Printed in Germany

Inhalt

I.	Begriffliches	
	Auf dem Weg zur Marktwirtschaft	
	<i>Christian Watrin</i>	3
	Soziale Marktwirtschaft als Politik zur Einführung von Marktwirtschaft	
	<i>Horst Friedrich Wünsche</i>	21
II.	Erfahrungen mit marktwirtschaftlichen Reformen	
	Erläuterungen zum „deutschen Wirtschaftswunder“	
	<i>Hannelore Hamel</i>	47
	1948 und 1990: Zwei deutsche Wirtschaftsreformen im Vergleich	
	<i>Hans Willgerodt</i>	65
	Die Einführung von Marktwirtschaften in Lateinamerika	
	<i>Ernst Dürr</i>	79
	Plan und Markt im Transformationsprozeß der Volksrepublik China	
	<i>Willy Kraus</i>	99

III.	Aktuelle Entwicklungen in mittel- und osteuropäischen Ländern	
	Rußland auf der Suche nach einer neuen Wirtschaftsordnung <i>Reinhard Peterhoff</i>	125
	Die Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft in Polen <i>Piotr Pysz</i>	139
	Die Transformation des Wirtschaftssystems in der Tschechoslowakei <i>Jiří Kosta</i>	153
	Ungarn: Musterfall für einen erfolgreichen gradualistischen Übergang zur Marktwirtschaft? <i>Dieter Lösch</i>	181
	Rezession oder Niedergang: Eigenarten der wirtschaftlichen Entwicklung in postsozialistischen Ländern <i>Grzegorz W. Kolodko</i>	199
	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Transformationspolitik in Entwicklungsländern und ehemaligen Ostblockstaaten <i>Joachim Jungfer</i>	213
	Regionale Zusammenschlüsse und der Wirtschaftsumbruch in Osteuropa <i>Jozef M. van Brabant</i>	229

IV.	Wertordnung im Übergang vom Plan zum Markt	
	Enttäuschungspotentiale, Motivationen und Mentalitäten als Transformationsbarrieren <i>Hans-Günter Krüsselberg</i>	245
	Selbstverantwortung und Wettbewerb als Ursachen von Wohlstand <i>Artur Woll</i>	263
	Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung und des technischen Fortschritts <i>Alfred E. Ott</i>	271
	Wissenschaft und Kultur als Kräfte gesellschaftlicher Ordnung während der Transformation <i>Carsten Herrmann-Pillath</i>	285
V.	Institutionelle Aspekte der Wirtschaftsfreiheit	
	Die Funktion von Privateigentum, Vertragsfreiheit und privater Haftung <i>Walter Hamm</i>	305
	Privateigentum und seine soziale Verpflichtung <i>Karl Doehring</i>	319
	Die Funktion von Unternehmen in der Marktwirtschaft <i>Gernot Gutmann</i>	335
	Sparen und Kapitalbildung: Voraussetzung und Motor von Wirtschaftswachstum <i>Ulrich Fehl</i>	347

VI. Schlüsselbereiche marktwirtschaftlicher Politik

Marktgerechte versus kollektivistische Sozialpolitik <i>Christian Seidl</i>	363
Grundsätze marktwirtschaftlicher Finanzpolitik <i>Heinz Grosseckler</i>	377
Konjunktur- und Industriepolitik <i>Egon Görgens</i>	401
Agrarpolitik: Falsche Theorien, fatale Konsequenzen und der richtige Weg <i>Günther Schmitt</i>	419
Umweltpolitik im Rahmen der Marktwirtschaft <i>Gerhard Prosi</i>	439

VII. Zentralfragen bei der Errichtung einer Marktwirtschaft

Vom staatlichen Preisdirigismus zu Wettbewerbspreisen <i>Alfred Schüller</i>	465
Probleme, Effekte und wirtschaftspolitische Grundsätze der Privatisierung <i>Paul J. J. Welfens</i>	481
Unternehmensgründungspolitik im Übergang zur Marktwirtschaft <i>Hans-Günther Schlotter</i>	501
Staatwirtschaft und öffentliche Haushalte <i>Günter Hedtkamp</i>	519

Probleme der Währungs- und Budgetpolitik <i>Peter Bernholz</i>	535
Die Neuordnung des Geldwesens in Mittel- und Osteuropa <i>Helmut Hesse/Horst Keppler</i>	547
Die Währungsordnung im Transformationsprozeß <i>Roland Vaubel</i>	561
Kosten und Nutzen marktwirtschaftlicher Außenwirtschaftsbeziehungen <i>Karl-Ernst Schenk</i>	575
Außenwirtschaft im Transformationsprozeß <i>Helmut Gröner/Heinz-Dieter Smeets</i>	589

VIII. Politische Strategie der Transformation

Politische Probleme der Transformation <i>Werner Kaltefleiter</i>	611
„Großer Sprung“ oder „Stückwerkreformen“? <i>Werner Zohlnhöfer</i>	625
Zur politischen Ökonomie der Transformation <i>Hans-Jürgen Wagener</i>	643
Systemtransformation und Politikvertrauen <i>Thomas Apolte/Dieter Cassel</i>	657
Wirklichkeitsferne Politikberatung <i>László Csaba</i>	669

Neue Theorien zur Analyse von Wirtschaftsordnungen: Rußland als Anwendungsfall <i>Kurt Dopfer</i>	683
IX. Demokratie und Marktwirtschaft	
Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Ordnung <i>Helmut Leipold</i>	723
Politische Führung und demokratische Entscheidungen im Transformationsprozeß <i>Gerhard Schwarz</i>	739
Selbstbindung und Verantwortung von Gruppen und Verbänden <i>Karl-Hans Hartwig</i>	759
Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie <i>Reiner Eichenberger/Bruno S. Frey</i>	773
X. Perspektiven aus europäischer Sicht	
Soziale Marktwirtschaft für das ganze Europa! <i>Otto Schlecht</i>	789
Namensverzeichnis	805
Sachverzeichnis	815
Hinweise	825

Vorwort

Der Übergang zur Marktwirtschaft verläuft in vielen Ländern zäh und erfüllt nicht die ursprünglichen Erwartungen. Durchgeführte oder versäumte Reformschritte haben manche Länder in ein wirtschaftliches und soziales Desaster geführt; in einigen droht eine sozialistische Restauration, in anderen haben Bevölkerung, Politik und Wirtschaft resigniert und sich auf schwierige und langwierige Übergangsphasen eingestellt.

Angesichts solcher Entwicklungen haben Vorstand und Mitglieder der Ludwig-Erhard-Stiftung beschlossen, den vorliegenden Band herauszubringen. In ihm werden die aktuellen Reform Erfahrungen in mittel- und osteuropäischen Ländern beschrieben und in illusionsloser Weise mit den Erfahrungen konfrontiert, die beim Übergang zur Marktwirtschaft früher und anderswo gewonnen wurden: Neben dem sogenannten „deutschen Wirtschaftswunder“ werden Erfolge und Mißerfolge bei der Einführung von Marktwirtschaften in Lateinamerika sowie verschiedene Umgestaltungsphasen in der Volksrepublik China kritisch betrachtet.

Diesen empirischen Beiträgen folgen Abschnitte mit stärker analytisch orientierten Aufsätzen. Zunächst werden die wichtigsten Elemente der marktwirtschaftlichen Ordnung „jenseits von Angebot und Nachfrage“ behandelt. Dazu gehören Motivationen und Mentalitäten, die Akzeptanz von Marktwirtschaft und technischem Fortschritt sowie die Bereitschaft zu Selbstverantwortung und Wettbewerb. Ein Beitrag beschäftigt sich mit der Rolle von Wissenschaft und Kultur während der Transformation.

Werte dürfen nicht nur als Ideale einzelner existieren oder als lesenswerte Beiträge in den Feuilletons von Literatur-Zeitschriften erscheinen. Werte müssen Grundlage des täglichen Lebens sein und deshalb institutionell ver-

ankert werden. Dieses Erfordernis wird im vorliegenden Band in ausgewählten Teilbereichen erläutert: Neben den institutionellen Aspekten der Wirtschaftsfreiheit werden die Funktionen von Privateigentum, Vertragsfreiheit und privater Haftung erörtert und die sozialen Verankerungen und Verpflichtungen von unternehmerischen Entscheidungen dargelegt. In ähnlicher Weise wird die Wahl der Haushalte zwischen Konsum und Sparen als Wahl zwischen Verbrauch und Kapitalbildung, zwischen kurzlebigen Wohlstand und langfristigem Wirtschaftswachstum beschrieben.

Alle vorgetragenen Überlegungen führen automatisch zu ordnungspolitischen Fragen. Im vorliegenden Band werden zunächst Schlüsselbereiche marktwirtschaftlicher Politik abgehandelt, nämlich die Sozial-, die Finanz-, die Konjunktur- und die Industriepolitik. Hinzu kommen die Agrar- und die Umweltpolitik. Diese beiden Bereiche sind fast nirgends auf der Welt marktwirtschaftlich geordnet. Die Beiträge über sie zeigen deshalb vor allem ordnungspolitische Defizite auf.

Der Schwerpunkt des Bandes liegt bei der Frage, wie sich eine Marktwirtschaft errichten läßt. Hierzu gehören der Übergang vom Preisdirigismus zu Wettbewerbspreisen, die Grundsätze der Privatisierung, Fragen der Unternehmensgründung, des Abbaus der Staatswirtschaft und des Aufbaus öffentlicher Haushalte mit dauerhaft gesicherten Einnahmen, die Errichtung einer stabilen Währungsordnung, die Neuordnung des Geld- und Bankenwesens und der außenwirtschaftlichen Beziehungen.

Die zahlreichen Detailfragen, die hierbei aufgeworfen werden, fordern mit Nachdruck eine klare politische Strategie für die Transformation. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob ein „großer Sprung“ gewagt oder ob „Stückwerkreformen“ durchgeführt werden sollen. Aber auch Aspekte des Politikvertrauens und der Politikberatung werden dargestellt. Einige Autoren urteilen kritisch über etablierte Transformationstheorien und skizzieren neue Ansätze.

Den Abschluß des Bandes bilden Hinweise auf die Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Ordnung. Dabei geht es nicht nur um den Zusammenhang von Demokratie und Marktwirtschaft im allgemeinen, sondern auch um so heikle Fragen wie das Verhältnis von politischer Führung und demokratischer Legitimation. Auch die Verantwortung von Verbänden wird besprochen, denn Egoismus, der sich in Interessengruppen zusammenfindet, kann ein großes Handikap der Marktwirtschaft sein.

Der Band schließt mit einer Abhandlung über die Perspektiven der Transformationsländer aus gesamt-europäischer Sicht.

Kapitel I

Begriffliches

Wirklichkeitsferne Politikberatung

László Csaba

Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa bot den Ausübenden der Wirtschaftslehre eine unvergleichliche Möglichkeit, die Thesen und Erhellungen der allgemeinen Wirtschaftstheorie in der Praxis anzuwenden. Die mit der planwirtschaftlichen Vergangenheit besaß politischen Erfahrungen. Die Halbherzigkeit der sozialistischen Reformen erhob den Radikalismus den Rang der Regierungspolitik. Die neuen Demokratien wurden als Versuchsgelände für Lösungen angesehen, bei denen der Reformprozeß freier sein sollte als in Westeuropa.

In den ersten drei Jahren des Transformationsprozesses hat sich nun aber die Realität ergeben, die in einzelnen Ländern das Ausmaß der großen Rezession von 1929-33 erreicht, in anderen noch übersteigt. Die Strategie der raschen Genesung vom alten System – der von *Lipton* und *Sachs* (1990) bekannte „Sprung in den Markt“ – ist überall gescheitert: Die in Reformen verkündeten Prognosen wurden nirgends erreicht, und die notwendigen Schritte zur Umgestaltung der Institutionen konnten nicht in der vorgesehenen Weise vollzogen werden. In vielen Fällen stimmen weder Ausmaß noch Richtung mit den Plänen überein.

Der Befund ist unstrittig, wenn man das polnische Beispiel (*Gotz* 1992) oder die Erfahrungen der *Gajdar*-Mannschaft in der Tschechoslowakei (*Csaba* 1992) betrachtet. In der Tschechoslowakei und in Jugoslawien ist der Versuch der Stabilisierung und der Systemumgestaltung mit dem Zusammenbruch des Staatenbundes zusammen. Hier können die kausalen Zusammenhänge zwischen der politischen und der ökonomischen Ebene auf vielerlei Weise interpretiert werden. Dennoch kann auch hier der Wirtschaftspolitik, die

den historischen Wendepunkt zum wesentlichen Teil fundamentierte, kein durchschlagender Erfolg bescheinigt werden.

So entsteht die Frage, warum die Hauptrichtung der Wirtschaftslehre und die Rezepte, die aus den Ratschlägen der internationalen Organisationen abgeleitet wurden, bei der Lösung der realökonomischen, institutionellen und wirtschaftsstrukturellen Probleme in Mittel- und Osteuropa allenfalls begrenzt erfolgreich geblieben sind.

Bei der Beantwortung dieser Frage kann und muß man über jene – übrigens von jedem erfolglosen Politiker zu hörende – Erklärung hinweggehen, wonach „destruktives Verhalten“ gegensätzlich interessierter Seiten, eine bewegliche Bürokratie und die wirtschaftswissenschaftlich ungebildete politische Klasse gemeinsam die ansonsten ausgezeichneten Ideen „aufs Eis geführt“ haben (Sachs 1992a).

Mangelhafte Analyse der Ausgangslage

Bei der Transformation der Plan- in eine Marktwirtschaft konnte nur in geringem Ausmaß auf die Ergebnisse der in den mittel- und osteuropäischen Ländern betriebenen Wirtschaftslehre stützen. Die dort angestellten Untersuchungen waren durch die marxistische Ideologie determiniert auf Beschreibung der Eigenheiten des zu liquidierenden Systems. Die Vorschläge zielten auf Beibehaltung, nicht auf Überwindung des Kollektiveigentums und bürokratischer Koordination basierender Wirtschaft (Alexeev/Gaddy/Leitzel 1992, Sutela 1991). Die Vorstellung, daß die Reformwirtschaften durch Übernahme der „richtigen“ westlichen Wirtschaftslehre lösbar seien, hatte deshalb eine durchaus objektive Grundlage. Da die früheren Veränderungen hauptsächlich an politischen Hindernissen gescheitert waren, mußten nur – so schien es – die historischen Schranken überschritten werden (Klaus 1989). So ist es auch verständlich, daß die Vertreter der allgemeinen Wirtschaftslehre, die in den USA herrschende Hauptrichtung, der Neoklassik, die Experten des IWF und der Weltbank, die sich mit den Sorgen der wirtschaftlichen, rückständigen Länder beschäftigten, als Berater galten.

Diese Berater besaßen nun allerdings – aufgrund ihrer Ausbildung – den Mangel des Charakters der ökonomischen Schule, der sie angehörten, nicht zu erkennen. Aus dem Mangel eine Tugend machend, erklärten sie die Probleme um die historischen, gesellschaftlichen, kulturellen und politischen

sei überflüssig, ja sein Fehlen geradezu vorteilhaft, denn auf könnten die „rein wissenschaftlichen“ Überlegungen Konsequenzen werden, als es von Beratern erwartet werden kann, die mit den Teilinteressen und Gegenkräften rechnen würden. Auch das der abstrakten Wirtschaftstheorie und der politisch konditionierten Lenkung vermittelnde „Übersetzungsprogramm“ wurde für über-schädlich erklärt.

Standardisierte Reformvorschläge

aus der mikroökonomischen Ausrichtung der neoklassischen zum Teil aus den vorgenannten Überlegungen ergab sich, daß die bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge historische Prozesse oder die wichtigste inhaltliche Bezüge nicht berücksichtigten. Beim Zerfall des Reichs wurden zum Beispiel die Nachfolgestaaten angespornt, weder die Führung ihrer nationalen Valuten noch die Reorientierung ihres Kurses übereilt durchzuführen. Sie wurden vielmehr ermuntert, mit kooperativen Lösungen, die denen in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg ähnelten, gegen die Vertiefung der Rezession anzukämpfen (Fischer/Frenkel, Seiten 40 f.).

Der Zerfall des Sowjetreichs vollzog sich aber nach historischer Logik. Die wichtigste Frage für die Akteure war deshalb nicht, wie sie die Rezession beenden sollten, sondern was mit ihren Ländern geschieht, wenn es zu einer russisch-zentralistischen Wende kommt. Schließlich mußte man ja bedenken, daß die liberalen Reformkräfte in Moskau ihre Macht einbüßen. Dringliche Probleme waren deshalb der Schutz der neu gewonnenen Selbständigkeit und der noch gar nicht richtig erlangten Freiheit. Vorschläge, die die Senkung der Umstellungskosten zielten, und Empfehlungen zur Abstimmung der monetären Politiken konnten vor solchen Sorgen nur als geringfügig untergeordnet angesehen werden.

Im Jahr 1990 und 1991 wurden in Polen und in der Tschechoslowakei, wo eine radikale Massenprivatisierung verkündet worden war, weniger Unternehmen privatisiert als in Ungarn, das den evolutiven Weg ging. Aus diesem Umstand ergab sich eine der wichtigsten ausländischen Berater des russischen Präsidenten, von Boris Jelzin, Jeffrey Sachs (1992b, Seiten 46 f.), daß die russische Regierung die gleichzeitige Privatisierung von mehreren tausend Unternehmen versuchen müsse. Dies sei ihre einzige Chance. Auf charakteristische Weise wurde von all den zahlreichen politischen Schwierigkeiten und den mit Be-

wertungsfragen zusammenhängenden technischen Problemen abgesehen, die die Privatisierung in Polen und der Tschechoslowakei verlangsamten und ihr in der Praxis den anfänglichen Schwung nahmen.

Man ignorierte auch die regelmäßig veröffentlichten demoskopischen Ergebnisse, aus denen eindeutig zu ersehen war, daß die Bevölkerung in Rußland nur jene Einkommen als rechtmäßig anerkennt, die aus Arbeit – aus persönlicher physischer Kraftentfaltung – stammen, und das Kapitaleinkommen auch dann mit Mißtrauen betrachtet, wenn es sich organisch entwickelt hat. In solchem kulturellen Milieu läßt sich nicht damit rechnen, daß die Bevölkerung die doppelte oder dreifache Menge an Unternehmensaktien in den westlichen Ländern besitzen möchte. Vielmehr muß erwartet werden, daß in diesem Milieu eine höchst ungleiche Vermögensverteilung entsteht. Die Masse der Bevölkerung meidet das Unternehmensvermögen. Aber die Spekulanten werden es anhäufen. Das Endergebnis wird niemandem vorstellen und eine Belastung für die Fortführung der Reformpolitik sein.

Ein schwerer Fehler war die Verabsolutierung der Eigentumsverteilung und die Forcierung der Privatisierung um jeden Preis. Die Privatisierung sollte in einem historisch noch nirgendwo gesehenem Tempo angesetzt werden. Dabei blieb unbeachtet, daß das wichtigste ökonomische Ziel bei der Einführung der Marktwirtschaft nicht die breite Streuung von Kapital ist, sondern die Modernisierung der veralteten Unternehmen ist. Diese Aufgabe und die Umstrukturierung dieser Unternehmen bedarf einer Kapitalumverteilung und der Einführung von zentralisierten Managementmethoden, die der Umverteilung des vorhandenen Produktivvermögens. Nötig sind Experten und Unternehmensleiter, die den Aufbau neuer Wirtschaftseinheiten mit langfristig sinnvollen Kapitalanlagen fördern, aber keine durch kurzfristig gewinninteressierte Geldanleger und Kleinrentner in ihrer Sicherheit gehalten und auf kurzfristig rentable Investitionen eingeschränkt werden (*Vanous 1992, Seite 77*).

Alles in allem kann man die nur beschränkt erfolgreiche Privatisierung ausländischen Berater auf ein gemeinsames Moment zurückzuführen: die unheimliche und unbegründete Zusammenwerfen der beiden unterschiedlichen Problemkreise „wirtschaftlichen Stabilisierung“ und „Transformationsstrategie“. *Kolodko (1991)* hebt richtig hervor: Das Hauptthema der westlichen Literatur – die Frage „Schock oder Gradualismus“ – ist im Zusammenhang mit der Stabilisierung aufgeworfen worden. Die Stabilisierung ist in sehr verschiedenen Wirtschaften nötig, aber die in diesen Wirtschaften ausgebildeten Techniken haben mit der Transformation wenig zu tun.

ng zu tun, ja von Fall zu Fall wirken sie sogar in entgegengesetzte
 Man denke nur daran, daß eine der erfolgreichsten Stabilisierung-
 Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit von *Stalin* im Jahre 1947 durch-
 wurde.

Zusammenbruch der kommunistischen Systeme ging ein ökonomi-
 sko, das Unerträglichwerden der Mangelwirtschaft und der explosi-
 Anstieg der Inflation, voraus. Es war deshalb zwar naheliegend,
 sch, mit dem standardisierten Instrumentarium der Stabilisierungspo-
 gesamt Aufgabe lösen zu wollen. Man hätte zumindest die Erfah-
 berücksichtigen müssen, daß die Anwendung dieses Instrumentariums
 einigen marktwirtschaftlichen Ländern, in neuerer Zeit vor allem in
 Amerika, Schwierigkeiten hervorgerufen hat, und man hätte beachten
 daß in Mittel- und Osteuropa eine Reihe spezieller Aufgaben zu lö-

größte Schwierigkeit bei der Transformation besteht nun einmal dar-
 Millionen Akteure in der Wirtschaft lernen müssen, marktwirtschaftli-
 Institutionen zu akzeptieren und sich im Rahmen der Marktwirtschaft
 messen zu verhalten. Während beispielsweise der Devisenkurs in einem
 Entwicklungsland nur in seiner Höhe fraglich ist, dauert es in einer Über-
 wirtschaft eine gewisse Zeit, bis der Außenhandel überhaupt mit so et-
 wie einem Devisenkurs umgehen kann. Die Anpassung der meisten Pro-
 und Faktormärkte an frei gebildete Preise wird mit vielen Reibungen
 zeitlichen Verzögerungen vonstatten gehen. Die Unterschätzung des
 bedarfs für derartige Lernprozesse ist verantwortlich dafür, daß sich die
 unerfüllbaren Versprechungen enttäuschte Gesellschaft in mehreren
 dem entschieden vom radikalen Transformationskurs abwendet.

Doktrinäres Vorgehen beflügelt rückwärtsgewandten „Realismus“

Die Vernachlässigung des Zeitbedarfs und der sozialen Kosten sowie die un-
 kläglich Unterstellung von gesellschaftlicher Akzeptanz haben dazu geführt,
 daß sich die Gegner der Transformation vermehrt und formiert haben. In
 den mittel- und osteuropäischen Ländern sind Parteien an die Macht ge-
 kommen, die den Parteien in westlichen Demokratien nur wenig ähneln und
 weder an ideologische Richtungen noch an Interessengruppen gebunden
 sind. Die gesellschaftliche Basis dieser Parteien ist diffus, ihre ideologische
 Bindung konfus. Viele nicht zueinander passende Elemente finden sich ver-
 mischt, und zwar nicht nur im Falle der Parteien mit Volksfront-Charakter,

wie es in Rumänien die Nationale Rettungsfront oder in Polen die Solidarität war, sondern auch bei den bedeutenden politischen Kräften, die aus freien Wahlen hervorgegangen sind.

Unter den Kräften, die das Wirtschaftsprogramm und die Wirtschaftsauffassung bestimmen, ist die implizite Vorstellung von einem „Dritten Weg“, das heißt die mehr oder weniger offene Ablehnung von Marktwirtschaft und Integration in die Weltwirtschaft – eher die Regel als die Ausnahme:

□ Während der Regierungszeit der „christlich-nationalen“ *Olschanski*-Regierung in Polen wurden neben der Streckung des Haushalts eine Reihe protektionistischer Maßnahmen geradezu typisch.

□ Die unter der Führung von *Volskij* und *Ruckoj* aus dem russischen Industrieverband entstandene Bürgerliche Liga trat mit einem Programm des staatlichen Dirigismus und der staatlichen Lenkung von Industrie- und Landwirtschaft gegen die *Gajdar*-Mannschaft auf, der man „Reformdemokratie“ vorwarf.

□ In den Kreisen des ungarischen Demokratischen Forums gewinnen von Zeit zu Zeit etatistische Vorstellungen Raum, während die wirtschaftlichen Ideen der ungarischen Christlich-Demokratischen Volkspartei am ehesten die Praxis der Panhellenischen Sozialistischen Union von *Andreas* erinnern.

Die ideologische Verworrenheit der Parteien spiegelt die natürliche Reaktion der von der Umwandlung ungünstig betroffenen Teilinteressen vor allem der noch „im Sattel sitzenden“ Leiter der sozialistischen Industrie und der Landwirtschaft. Im sozialistischen System genossen zahllose Mitglieder der Mittelschichten Vergünstigungen und gelangten zu privilegierten Positionen, die nicht in ihren Wirtschaftsleistungen begründet waren. Somit stehen beispielsweise die Reform der Sozialversicherungssysteme einer breiten Opposition gegenüber, der die praktische Umsetzung der Transformation gerade recht kommen. Sie können ihre Forderungen als „Schritte in Richtung des Realismus“ darlegen.

Es ist kein Zufall, daß man den als Doktrinarismus kritisierten Realismus in der theoretischen Literatur reichlich belegen und veranschaulichen kann, während vom entgegengerichteten Extrem in ökonomischen Diskussionen praktisch nichts zu finden ist. Auch hier hat sich der Kurs der Reformen als „Realisten“ durchgesetzt. Sie beeinflussen und bestimmen die Reformentscheidungen und haben nach dem Fall der Reformradikalen die Reformgeschäfte übernommen.

Dieser Pragmatismus ist schädlich, weil ihm das Ordnungsgemäße nicht angestrebt werden entweder kurzfristige Verbesserungen

wiegend im Interesse schmäler partikularer Gruppen der Gesellschaft oder es werden unerreichbare Ziele gesetzt. Im ersten Fall werden Maßnahmen, die auf die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes abzielen, nicht beachtet. Im zweiten Fall gibt man erwiesenermaßen falsche Antworten und schafft mit nicht verwirklichtbaren Utopien Erwartungen. In beiden Fällen wachsen die sowieso nicht niedrigen Kosten des Überflusses. Die Folgen beim ersten Typ des Irrtums kann man beim Schutz der Wirtschaft in der EG studieren. Der zweite Typ läßt sich als Kombination aus den Fehlern der Sozialversicherung und des Wohlfahrtsstaates in Schweden im niedrigen osteuropäischen Produktivitätsniveau verdeutlichen. Man könnte auch erwähnen, daß sich Ungarn bereits im Dezember 1994 in der EG immerhin umstrittenen - EG-Sozialcharta angeschlossen hat. Man muß sich auf die wirtschaftliche und politische Mitgliedschaft noch viele Gedanken machen.

Vermeidbare Nebenwirkungen des Transformationsprozesses

Nebenwirkungen der für den Transformationsprozeß ausgebildeten wirtschaftlichen Heilmethoden lassen sich danach einteilen, ob sie vermeidbar oder unvermeidbar waren. Zunächst zu den unvermeidbaren Nebenwirkungen.

Die Fixierung der Berater auf eine einzige ökonomische Theorie machte es zu einem gewissen Grad unvermeidbar, daß man eine in einem speziellen Gebiet entwickelte Wissensmaterie auf ein unbekanntes Gebiet anwendete. Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ist aber ohne historische Parallelen. Er läßt sich nicht unbedingt durch verallgemeinerte gesellschaftlich-wirtschaftliche Zusammenhänge erfassen. Das ist bei der Stabilisierung anders. Sie hat sowohl eine Vorgeschichte als auch Parallelen, insbesondere in den Perioden nach den beiden Weltkriegen und in einigen unterentwickelten Ländern.

Es darf nicht unbeachtet bleiben, daß der Kapitalismus über Jahrzehnte und Jahrhunderte hinweg durch eine organische Entwicklung entstanden ist. Die partielle Ausnahme stellt nur die japanische *Meiji*-Reform von 1868 dar. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die marktwirtschaftlichen Institutionen und freiheitlichen Rechtsordnungen, die Spielregeln und Motivationen der Privatwirtschaft, noch lebendig, auch wenn der Anteil des staatlichen Eigentums - zum Beispiel in Italien - eine Größenordnung von 50 Prozent erreichte. Bei den Wirtschaftsreformen nach dem Zweiten Weltkrieg handel-

te es sich deshalb eigentlich nur um eine Neubelebung oder Ausweitung, das heißt um quantitative, nicht um qualitative Veränderungen. Bemerkenswerterweise kam es aber auch bei den damaligen Reformprozessen mehrmals vor, daß die wirtschaftspolitische Praxis Antworten auf Fragen finden mußte, die von der Theorie noch nicht aufgeworfen, geschweige denn beantwortet waren. In diesen Fällen waren Improvisation und die daraus entstehende Systemlosigkeit unvermeidlich.

Neben der unvermeidbaren Ungewißheit muß registriert werden, daß einzelnen Instrumente in unterschiedlichen Anwendungsfeldern unterschiedlich wirken. In Rußland stiegen beispielsweise die Ersparnisse der Bevölkerung ohne Rücksicht auf die verordneten, stark negativen Einlagezinsfüße unentwegt an, so daß ein gravierender Mangel an Bargeld entstand. Die Menschen betrachteten nach dem Einzug von Banknoten durch Zentralbanken in Anbetracht anderer historischer Erfahrungen nur noch Bankkonten als sichere Vermögensanlagen. Auch in Ungarn konnte 1991/92 ein überraschender Anstieg der Ersparnisse bei negativen Einlagezinsfüßen beobachtet werden. Dabei handelte es sich aber um eine Art verspäteter Reaktion: Mit dem Wachstum der Arbeitslosigkeit und den zunehmend unsichereren Bedingungen erhöhten die Haushalte zunächst ihre Kassenhaltung. Erst als die fortbestehenden politischen Unsicherheiten holten sie aber doch nach und säumte Sparen nach. Dabei spielte vor allem Angst vor Elend eine wichtige Rolle, insbesondere wegen der stark schrumpfenden Kaufkraft und den sinkenden Rentenniveaus.

Diese Beispiele zeigen, daß die Zinspolitik in den Übergangswirtschaften eine völlig andere Rolle spielt, als in der *Keyneschen* Wirtschaftstheorie beschrieben und in Marktwirtschaften im allgemeinen erwartungsgemäß hinaus vollzogen sich aber in den beiden Beispielen entgegen der Theorie: Während in Rußland der Bewegungsspielraum der Zinspolitik wegen der Demonetisierung abnahm, erweiterte er sich in Ungarn durch die Verbesserung des Marktgleichgewichts. Das zeigt, daß die Wirtschaften in vielerlei Hinsicht unerwartet reagieren, und ihre Reaktionen von den theoretischen Vorhersagen als auch voneinander abweichend sind. Dies setzt die Prognosefähigkeit der ökonomischen Theorie objektiv ein.

Eine Eigenheit der bei westlichen Beratern vorherrschenden ökonomisch-politischen Grundeinstellung und der formalisierten Wirtschaftstheorie ist das bewußte Abstrahieren vom Zeitbedarf und den gesellschaftlichen Zusammenhängen der Wirtschaftsprozesse. Das ist zum Großteil Folge der Annahme, daß die Gesellschaft nicht als informationsverarbeitendes System

Allokation von Ressourcen betrachtet wird. Die Aufmerksamkeit dabei ausschließlich auf das Marktergebnis, nicht aber auf die Besetzung der Hauptindependenzen bedürfte, um eine andauernde Besserung der Wirtschaftslage zu erreichen. Dabei allem politische Hindernisse betrachten, beispielsweise das Ein- im übrigen konzentriert man sich auf die Planung des ide- zur Marktwirtschaft. Der Aufrechterhaltung des Wirtschafts- und demgegenüber kaum Beachtung geschenkt.

Die Auffassung hat sich zur Parole vom "großen Sprung" (big bang) bei der das Wesentliche die Irreversibilität des Prozesses und das einer "kritischen Masse" ist, bei der es aber von vornherein als über Details nach der Explosion zu meditieren. Auf diese Weise die Theorie ihre Beachtung um Fragen der mittel- und langfrist- qualitäten und der institutionsreformierenden Politik, und das die Grenzen ihrer Aussagen zum Teil von Anfang an offenkundig (1990) und damit die Fehler aus wissenschaftlicher Sicht vorhersehbar in einem Land die Zerrüttung der Märkte solche Ausmaße an- daß der Stabilisierungsschock sowieso nicht umgangen werden kann, es schwer, etwas gegen diesen Gedankenangriff vorzubringen. Mit ihm vorgeschlagen, was ohnehin alle anstreben: Befreiung von allen Sorgen, einen Schlag. Unterstützt wird dieses Vorgehen durch das Bestehen, ei- großen Bruch mit dem alten System herbeizuführen. Eine Politik, die den Sozialismus verkündet, kann demgegenüber nur als Sabotierung der wirk- in Veränderungen angesehen werden. Sie diskreditiert sich in den Au- der Betroffenen selbst. So kommt es, daß in dieser Situation fast zwangs- nur noch Anhänger des "großen Sprungs" Gehör finden.

Eine evolutionäre Konzeption kann Fehlentwicklungen mäßigen

aus der Sicht der Wirtschaftslehre ist natürlich die Betrachtung der vermeid- Irtümer am lehrreichsten. Auch wenn die Lernfähigkeit der Gesell- schaft beschränkt ist, könnte damit eine Wiederholung von Fehlern in ande- ren Ländern und Situationen vermieden werden.

Bei der Suche nach den vermeidbaren Fehlern muß erstens davon ausge- angen werden, daß die Wirtschaftspolitik auch weiterhin mit dem Pluralis- mus von Wirtschaftslehren konfrontiert bleiben muß. Es wäre nicht zweck-

mäßig, eine einzige Schule – beispielsweise die in den USA jetzt Übergewichtige Neoklassik – zur einzig gültigen Lehre zu erklären und auf diese Weise an die Stelle einer gerade abgelösten „richtigen Theorie“ eine andere „richtige Theorie“ zu setzen. Daraus folgt:

- Eng im angelsächsischen Kreis bleibend, könnte und sollte die Wirtschaftspolitik die institutionelle Ökonomie (institutional economics) und die Theorie der bürokratischen Organisationen sowie regionale Studien nutzen, die die Eigenheiten der jeweiligen Länder oder Regionen erforschen.
- Die deutsche Schule der wirtschaftlichen Systemtheorie – die Theorie der Ordnungspolitik – kann offensichtlich für die Durchführung der wirtschaftlichen Transformation besonders nützlich sein, denn gegenwärtig ist vor allem eine mangelhafte Übereinstimmung der einzelnen Teilmaßnahmen zu klagen. Dieser Mangel hat keine politischen Gründe, vielmehr ist er auf einen Mangel an konzeptionellen Bestrebungen zuzuschreiben. Es ist nicht zu erkennen, daß die Konzeption oft sogar der schwächste Punkt der Ordnungspolitik ist. Die vielfach vermißte Wirtschaftsstrategie ist ohne konzeptionelle Überlegungen überhaupt nicht vorstellbar.
- Schließlich kann aus der französischen Regulationsschule die Theorie der Koalitionsbildung für die Fundierung und Aufrechterhaltung des Transformationsprozesses nutzbringend angewendet werden (Roland 1991). Diese Theorie wurde in Frankreich gepflegt spezifisch politisch-ökonomischen Denkansätzen.

Die erwähnten Schulen und Ergebnisse sind nicht erst aufgrund der osteuropäischen und osteuropäischen Erfahrungen beim Transformationsprozeß entstanden, sondern standen schon zu Beginn dieses Prozesses zur Verfügung. Sie wurden ignoriert, und ebensowenig wurde eine Zwischenprüfung angestrebt. Sie besteht in der Erkenntnis, daß bei der Anwendung der Theorie in der Politik auf die umsichtige Abwägung der gegebenen Bedingungen und kulturell-gesellschaftlichen Verhältnisse nicht verzichtet werden darf. Zwar eine allgemeine Wirtschaftslehre, aber daraus ergibt sich kein allgemeines gültiges Rezept für die Umgestaltung des Wirtschaftslebens eines Landes. Im Gegenteil muß damit gerechnet werden, daß die Theorie, die auf der Grundlage der allgemeinen Wirtschaftslehre entwickelt wird, für diese allgemeine Lehre aufwirft bzw. alte Fragen in ein neues Licht bringt. Möglicherweise werden damit neue Elemente in die Wirtschaftslehre gebracht. Erst dadurch wird es dann möglich sein, den Transformationsprozeß mit weniger Naivität, aber mit um so mehr Sachkenntnis und geringeren gesellschaftlichen Kosten durchzuführen.

Aufgrund solcher Überlegungen muß man die Theorie der

1985) als außerordentlich wichtig betrachten, wonach es sinnlos ist, die optimale Strategie des Übergangs zu meditieren, weil die Entscheidung im Endergebnis keine solche optimale Strategie besitzen könnte. Dies bedeutet gleichzeitig, daß man den Übergang nicht ingenieurmäßig planen kann: Der Systemplaner ist nur einer von vielen Beteiligten am Gesamtprozeß – und nicht immer der eigentlich entscheidende, denn die Transformation ist ein politischer Prozeß, bei dem Macht neu verteilt wird, die Wirtschaft primär verbessert werden soll. Dies wird aufgrund der polnischen (Kozminski 1992), russischen (Grigorjev 1991) und ungarischen (Voszka 1992) Erfahrungen in der als Schlüsselement des Prozesses angesehenen Privatisierung konkret greifbar.

Das Wesen eines politischen Prozesses besteht nicht in der Makellosigkeit einzelner Entwürfe, sondern darin, daß sich die einzelnen Maßnahmen gegenseitig stützen und verstärken, damit sich insgesamt ein eindeutiger Prozeß der Transformation herausbildet. Dabei ist die Wahrung der gesellschaftlichen Unterstützung des Prozesses wichtiger, als es einzelne technische Details sind. Nur dann besteht nämlich die Möglichkeit, festgestellte Irrtümer zu korrigieren und mit jeweils sachgemäßen neuen Mitteln zu experimentieren. Allerdings müssen dabei die Gesetzmäßigkeiten der Temperierbarkeit der Reformschritte und ihrer Sequenz eingehalten werden. Die frühzeitige Kündigung der Konvertibilität des Rubels und die Nichteinhaltung der Preisbindung – bei *Gajdar* – oder die Unmöglichkeit, diese Maßnahme zu unterhalten – bei *Markovic* –, kann im Endergebnis der Glaubwürdigkeit des Prozesses mehr schaden als die Unterlassung dieses Schrittes. Große Wortversprechungen, beispielsweise, daß die Privatisierung innerhalb von wenigen Wochen durchgeführt werden solle – verkehren sich in ihr Gegenteil, vor allem dann, wenn sie mit der Einkengung der zu verteilenden Vermögensmenge einhergehen, wie zum Beispiel in Rumänien. Das Nichterreichen eines unmöglichen Ziels zieht überflüssige Frustrationen und einen vermeidbaren Glaubwürdigkeitsverlust nach sich.

Ähnliches gilt für das zum Mythos stilisierte Privateigentum und die Vernachlässigung der Geschwindigkeit der Transformation. In beiden Fällen handelt es sich um den Versuch, notwendige, aber unpopuläre Maßnahmen in einer Ideologie zu umgeben. Ohne eine solche Ideologisierung wären die notwendigen Maßnahmen wahrscheinlich nicht durchzuführen, weil sie zu viele Interessen verletzen. Aber dieses Vorgehen hat in Mittel- und Osteuropa zur Vernachlässigung von anderen Gesichtspunkten der Wirtschaftspolitik insbesondere der von *Eucken* als konstituierende Prinzipien bezeichneten Elemente geführt. So wurden in mehreren Ländern – regelmäßig und

in großem Ausmaß – die Gemeininteressen, die durch den Wettbewerb gewährleistet werden sollen, verdrängt, die Offenheit der Märkte und die Vertragsfreiheit eingeschränkt und nicht beachtet, daß nach *Eucken* Privateigentum ohne zureichende Haftung eine gefährliche Institution darstellt.

Die Verabsolutisierung der Eigentumsfrage hat zur Vernachlässigung oder falschen Behandlung von anderen, in der Praxis außerordentlich wichtigen Sachverhalten geführt. Während der Amtszeit von *Gajdar* wurden beispielsweise in Rußland mehrere Gesetze über die Privatisierung im Parlament diskutiert und schließlich verabschiedet. Wichtiger wären aber Gesetze gewesen, die sicherstellen, daß ein zur entwickelten Marktwirtschaft passendes Steuersystem eingeführt und die Eintreibung von Staatseinnahmen gewährleistet wird. Die Weltbank schlägt wegen der großen Komplexität dieser Materie den Entwicklungsländern die Einführung einer einfachen, einheitlichen Umsatzsteuer und einer Besteuerung des Konsums vor. Die völlige Vernachlässigung dieser Frage hat in Rußland viel zur Explosion des öffentlichen Haushalts und zum Aufbau eines gigantischen Defizits beigetragen. Dieses Beispiel verdeutlicht, daß es in der Praxis wichtiger sein kann, konkrete, alltägliche Fragen einigermaßen fachgerecht zu lösen, als auf wichtigere neue Fragen theoretisch brillante Antworten zu geben. In anderen Worten: Die Praxis muß die ihr gestellten Aufgaben ihren eigenen Gesichtspunkten gemäß bewerten und lösen. Dabei kann die Erfahrung anderer Länder oftmals hilfreicher sein als die reine Theorie.

Literatur

- Alexeev, M./L. Gaddy/J. Leitzel* (1992), Economics in the Former Soviet Republics, in: *The Journal of Economic Perspectives*, Band 6, Heft 2.
- Csaba, László* (1990), The Bumpy Road to the Free Market in Eastern Europe, in: *Acta Oeconomica*, Band 43, Heft 1/2.
- Csaba, László* (1991) (Hg.), *Systemic Change and Stabilization in Eastern Europe*, Aldershot/Brookfield.
- Csaba, László* (1992), Russia beyond Perestroika, in: *Comparative Economic Studies and Economic Transformation*, Band 4, Heft 3.
- Fischer, Stanley/Jacob Frenkel* (1992), Macroeconomic Issues in Eastern Europe, in: *The American Economic Review*, Band 82, Heft 2.
- Gotz-Kozierkiewicz, Danuta/Grzegorz W. Kolodko* (1992), Fiscal and Monetary Stabilization Policies: the Polish Experience, in: *Journal of Economic Policy*, Band 8, Heft 1.

- (1992), *Ulterior Property Rights and Issues of Privatization*.
A. (Hg.), *Market Socialism or a Return to Capitalism?* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.
New York.
- (1989), *Socialist Economies, Economic Reforms and Economic Transitions*.
Reflections of a Czechoslovak Economist, in: *Communist Economies in Transition*, Band 1, Heft 1.
- gorz. W. (1991), *Stabilization Policy: Vision, Reality, Responsibility*, in: *Communist Economies in Transition*, Band 1, Heft 1.
- (1991).
- and Jeffrey Sachs (1990), *Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland*.
in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Heft 2.
- Peter (1992), *Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reforms*.
in: *Economics of Planning*, Band 25, Heft 1.
- Kazimierz (1992), *Privatization of the Polish Economy: Problems and Prospects*.
in: *Soviet Studies*, Band 44, Heft 4.
- Gerard (1991), *Political Economy of Sequencing Tactics in the Transition Period*, in: *Csaba (1991)*.
- Jeffrey (1992a), *The Economic Transformation of Eastern Europe: The Case of Poland*, in: *Economics of Planning*, Band 25, Heft 1.
- Jeffrey (1992b), *Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe*, in: *The American Economic Review*, Band 82, Heft 2.
- Pekka (1991), *Economic Thought and Economic Reform in the Soviet Union*. Cambridge N.Y.
- Jan (1992), *Prospects of Economic Reform in Eastern Europe*, in: *The World Bank Economic Review*, Heft 1.
- Eva (1992), *Privatization or Demonopolization?* In: *The Journal of International and Comparative Economics*, Band 1, Heft 4.