

# SPRINGERs Handbuch

von HAGEN  
WELFENS  
BÖRSCH-SUPAN  
Herausgeber

---

# der Volks- wirtschafts- lehre

Wirtschaftspolitik **2**  
und  
Weltwirtschaft



Springer

Professor Dr. Jürgen von Hagen  
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik  
Fakultät für VWL  
Universität Mannheim  
Seminargebäude A5  
D-68131 Mannheim

Professor Dr. Paul J. J. Welfens  
Universität Potsdam  
Wirtschafts- u. Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl Wirtschaftspolitik/Internat.  
Wirtschaftsbeziehungen und Europäisches Institut  
für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW)  
August-Bebel-Straße 89  
D-14482 Potsdam

Professor Axel Börsch-Supan Ph.D.  
Lehrstuhl für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik  
Fakultät für VWL  
Universität Mannheim  
Seminargebäude A5  
D-68131 Mannheim

ISBN 3-540-61262-9 Springer-Verlag Berlin Heidelberg New York Tokyo

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme  
Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre/Jürgen von Hagen... (Hrsg.). - Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Budapest; Hongkong; London; Mailand; Paris; Santa Clara; Singapur; Tokio: Springer.  
NE: Hagen, Jürgen von [Hrsg.]  
2. Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft. - 1997  
ISBN 3-540-61262-9

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 1997  
Printed in Italy

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

SPIN 10518827

43/2202-5 4 3 2 1 0 - Gedruckt auf säurefreiem Papier

## Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2

### Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft

Vorwort der Herausgeber	v
<b>Wirtschaftspolitik und Public Choice</b>	<b>1</b>
Ulrich Breyer	
1 Einleitung	2
2 Das Wachstum des Staatsanteils	4
3 Wettbewerbs- und Handelspolitik	9
4 Umlagefinanzierte Rentenversicherung	14
5 Staatsverschuldung	22
6 Staatliche Globalsteuerung	26
7 Abschließende Bemerkungen	33
Literaturverzeichnis	34
<b>L. Wettbewerbspolitik</b>	<b>39</b>
Günter Knieps	
1 Einführung: Neue Aufgaben der Wettbewerbspolitik durch Deregulierung und Privatisierung	40
2 Was können die traditionellen wettbewerbspolitischen Leitbilder zur Lösung der Wettbewerbsprobleme auf deregulierten Märkten beitragen?	42
3 Die Konzeption einer disaggregierten Wettbewerbspolitik	51
4 Disaggregierte Marktmachtregulierung	55
5 Das Beispiel der Transportmärkte	58
6 Robuste Lösungen in Oligopolmärkten?	63
7 Die deutsche und europäische Wettbewerbspolitik	65
Literaturverzeichnis	75
<b>M Geldpolitik und Stabilisierung</b>	<b>81</b>
Manfred J. M. Neumann	
1 Einleitung	82
2 Stabilität des Geldwerts versus Stabilisierung von Beschäftigung und Output	83

3 Zwischenziele	95
4 Geldmengensteuerung und geldpolitische Instrumente	102
5 Außenwirtschaftliche Absicherung	111
6 Institutionelle Sicherung von Geldwertstabilität	115
Literaturverzeichnis	120
<b>N Finanzpolitik</b>	<b>123</b>
Robert K. von Weizsäcker	
1 Einführung	124
2 Staatsverschuldung	126
3 Steuersystem	156
4 Ausblick: Die ökonomische Rolle des Staates	168
Literaturverzeichnis	170
<b>O Sozialpolitik</b>	<b>181</b>
Axel Börsch-Supan	
1 Einleitung	182
2 Gesundheitspolitik	185
3 Rentenpolitik	198
4 Arbeitsmarktpolitik	213
5 Wohnungspolitik	218
6 Ausblick	226
Literaturverzeichnis	228
<b>P Internationale Wirtschaftsbeziehungen</b>	<b>235</b>
Jürgen von Hagen	
1 Einleitung	236
2 Internationale Handelspolitik	236
3 Internationale Makroökonomik	255
4 Das Internationale Finanzsystem	271
Literaturverzeichnis	275
<b>Q Europäische Union: Wirtschaft und Wirtschaftspolitik</b>	<b>281</b>
Paul J. J. Welfens	
1 Europäische Integration – Europäische Union	282
2 Phasen der europäischen Integration	290
3 Währungsintegration und Binnenmarkt	298
4 EU-Wirtschaftspolitik und Erweiterung	307
5 Wirtschaftspolitische Probleme	315
Literaturverzeichnis	318

<b>R Die Volkswirtschaft der Vereinigten Staaten von Amerika</b>	<b>325</b>
John C. Brown und Michael W. Klein	
1 Einführung	326
2 Die Volkswirtschaft der USA im internationalen Vergleich	326
3 Wirtschaftspolitische Institutionen	329
4 Neuere makroökonomische Entwicklungen	332
5 Strukturelle Entwicklungen der Volkswirtschaft	338
6 Ausblick	350
Literaturverzeichnis	351
<b>S Die japanische Volkswirtschaft</b>	<b>355</b>
Takatoshi Ito	
1 Überblick	356
2 Historischer Hintergrund	358
3 Wachstum und Konjunkturzyklen	359
4 Makroökonomische Politik	361
5 Industriepolitik	363
6 Industriestruktur	364
7 Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern	367
8 Finanzmärkte	369
9 Ersparnis	370
10 Internationaler Handel und Kapitalbewegungen	371
11 Die „Bubble Economy“	372
12 Die Herausforderung für die Zukunft	373
Literaturverzeichnis	374
<b>T Mittel- und Osteuropa</b>	<b>377</b>
Laszlo Csaba	
1 Einleitung	378
2 Charakteristika einer Zentralverwaltungswirtschaft	378
3 Systemtransformation und Reformsozialismus	384
4 Transformation als Entwicklungspfad	386
5 Eine Osterweiterung der Europäischen Union?	393
Literaturverzeichnis	398
Anhang: Wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren (Jürgen von Hagen)	401
<b>U Entwicklungsländer: Wachstumsursachen – Wachstumshindernisse</b>	<b>407</b>
Joshua Aizenmann	
1 Einführung	408
2 Wachstumskomponenten und Wachstumstheorien	408

3 Wachstumshindernisse	421
4 Makroökonomische Eigenschaften von Entwicklungsländern	424
5 Determinanten kooperativen Verhaltens	432
6 Ausblick	438
Literaturverzeichnis	440
<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>443</b>
<b>Index</b>	<b>444</b>

## Inhalt Band 1

### Grundlagen

<b>A Mikroökonomik</b>	<b>1</b>
Wolfgang Leininger	
<b>B Makroökonomik</b>	<b>43</b>
Stefan Homburg	
<b>C Ökonometrie</b>	<b>77</b>
Gerd Ronning	
<b>D Arbeitsmärkte</b>	<b>135</b>
Wolfgang Franz	
<b>E Industrieökonomik</b>	<b>177</b>
David B. Audretsch	
<b>F Vertragstheorie</b>	<b>229</b>
Urs Schweizer	
<b>G Banken und Finanzintermediäre</b>	<b>269</b>
Ernst Baltensperger	
<b>H Umweltökonomik</b>	<b>305</b>
Joachim Weimann	
<b>I Empirische Makroökonomik</b>	<b>347</b>
Peter Kugler	

## und Osteuropa

pa

verzeichnis

378

ung

378

Charakteristika einer Zentralverwaltungswirtschaft

384

Transformation und Reformsozialismus

386

Transformation als Entwicklungspfad

393

Osterweiterung der Europäischen Union?

398

aturverzeichnis

ang: Wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren

401

(Jürgen von Hagen)

## 1 Einleitung

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges erlangte die UdSSR die Vorherrschaft über die Länder Mittel- und Osteuropas. Diese mußten die sozialistische Planwirtschaft übernehmen und wurden Mitglieder des Rates für gegenseitige Wirtschaftsverbindungen (RGW). Mittel- und Osteuropa, das vor dem 2. Weltkrieg starke Handelsverbindungen mit Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Großbritannien hatte, wurde so künstlich von Westeuropa getrennt. Erst nach dem Zusammenbruch des RGW im Jahre 1990 und den mit der EU in 1991/92 geschlossenen Europaverträgen konnten die mittel- und osteuropäischen Länder die alten Handels- und Investitionsverbindungen wiederaufnehmen. Das Pro-Kopf-Einkommen der früheren Visegrad-Länder – einer regionalen Freihandelszone bestehend aus Ungarn, Tschechien, Slowakei, Polen und seit 1995 Slowenien – beträgt in Kaufkraftparitäten zwischen 6.000 und 10.000 US-\$. Diese Werte entsprechen in etwa dem Pro-Kopf-Einkommen Griechenlands und Portugals. Andere ex-sozialistische Länder in Osteuropa sind noch ärmer und waren es auch bereits während der sozialistischen Ära nach dem 2. Weltkrieg. Die Heterogenität der Region hat immer bestanden und wurde durch die sehr unterschiedlichen Wege der Systemtransformation, die nach 1990 eingeschlagen wurden, noch verstärkt.

Der nachfolgende Beitrag gibt zunächst eine Übersicht über das sowjetische Zentralverwaltungssystem mit seiner Betonung der Industrialisierung und der Schwerindustrie. Die Analyse betrachtet danach den Systemzusammenbruch und ordnet die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa in ihren historischen Kontext ein. Der Hauptteil des Beitrages ist der Untersuchung des Transformationsprozesses gewidmet, der in verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt hat (EBRD, 1995). Die Erblasten der Planwirtschaft beeinflussen die Herausforderung der Transformation in allen Volkswirtschaften, aber es gibt darüber hinaus länderspezifische Probleme, strategiespezifische Effekte und geographische Besonderheiten.

## 2 Charakteristika einer Zentralverwaltungswirtschaft

Grundlegende Kennzeichen der Zentralverwaltungswirtschaft waren die zentrale Planung der Produktion und des Vertriebs, die Verstaatlichung der Industrie und die Abschottung der Märkte vom Weltmarkt. Die Währungen waren nicht konvertibel, und es existierte ein monopolistisches Bankensystem, das Teil des zentralen Planungssystems war. Die Staatseinnahmen bestanden aus Einkommenssteuern und den Gewinnen der staatlichen Unternehmen. Diese Unternehmen stellten nicht nur Güter her, sondern boten auch Dienstleistungen für ihre Mitarbeiter an. Die Regierung subventionierte die Konsumgüter des Grundbedarfs, während Luxusgüter hoch besteuert wurden. Investitionsentscheidungen wurden stark von der zentralen Planung beeinflusst. Hohe Investitionsquoten (in Relation zum Output) als vermeintliche Voraussetzung für hohe Wachstumsraten – waren typisch für alle sozialistischen Volkswirtschaften bis in die frühen 80er Jahre. Tabelle 1 zeigt, daß die sozialistischen Staaten im Vergleich zu den wichtigsten westlichen

Wirtschaftswachstum (BIP pro Kopf) in westlichen Staaten und in Comecon-Staaten (1950-88, in %)

	1950-59	1960-69	1970-79	1980-88
<b>Westliche Staaten</b>				
Alle zusammen	3,3	4,1	2,9	1,6
BRD	6,8	3,6	1,8	2,0
Frankreich	3,7	4,7	3,2	1,1
Italien	5,3	4,5	3,6	1,6
Japan	7,1	9,4	4,0	3,4
Großbritannien	2,2	2,4	2,4	2,4
USA	1,4	2,5	1,9	2,2
<b>Comecon</b>				
Alle zusammen	4,6	3,7	2,7	1,1
Bulgarien	6,0	5,2	2,3	1,2
DDR	7,2	3,2	3,1	1,9
Polen	2,7	3,2	1,6	-0,2
Rumänien	4,8	4,2	4,4	0,8
Tschechoslowakei	3,8	2,4	2,0	1,2
UdSSR	4,2	4,2	2,3	2,0
Ungarn	3,8	3,1	2,3	1,1
<b>Alle Länder</b>	3,6	4,0	2,8	1,5

Quelle: Heitger (1990)

Volkswirtschaften in den 50er Jahren schneller wuchsen. Auch in den 60er Jahren erreichten sie hohe, mit westlichen Ländern vergleichbare reale Wachstumsraten. Die inhärenten Probleme des sozialistischen Systems traten in den 70er und 80er Jahren zutage, als geringe Wachstumsraten der offiziellen Wirtschaft und das rasche Wachstum der Schattenwirtschaft die inneren Widersprüche des Systems widerspiegeln. Der ökonomisch-technologische Aufstieg der asiatischen Industrieländer beeinträchtigte zugleich den Zugang der RGW-Staaten zu den Weltmärkten, so daß die Terms of trade der RGW-Gruppe fielen und Importe wichtiger Investitionsgüter nur durch steigende Auslandsverschuldung zu finanzieren waren.

Der Sachverhalt – wie noch gezeigt wird – sehr komplex ist, läßt sich in einer kurzen Zusammenfassung der inneren Widersprüche des sozialistischen Systems angeben (Cassel et al., 1989; Welfens, 1992). Die Zentralverwaltungswirtschaft bestand aus einer staatlich kontrollierten offiziellen Wirtschaft mit einer starken Betonung der Schwerindustrie und, besonders in der UdSSR, des militärischen Sektors. Letzterer profitierte von einem offiziellen Verteilungssystem, in dem Güter zu bevorzugten Preisen angeboten wurden. Wachsende Nachfrage schüsste auf den offiziellen Märkten und dadurch steigende Preise in der Schattenwirtschaft verstärkten den Anreiz, Güter, die zu Vorzugspreisen erstanden wurden, auf dem Schwarzmarkt teuer abzusetzen. Hohe Preise in der Schattenwirtschaft reizten zur Verlagerung von Ressourcen aus dem offi-

ziellen Produktionssystem in die Schattenwirtschaft, so daß sich die Überschüsse in der offiziellen Wirtschaft verschärften.

Da die Zentralverwaltungswirtschaft die Ausnutzung statischer Skalenerträge in den Vordergrund stellte und Importe durch die Regierung strikt kontrolliert wurden, befanden sich die sozialistischen Unternehmen meist in einer monopolistischen Position in ihren heimischen Märkten. Um die politisch vorgegebenen Planziele erfüllen zu können, horteten die Unternehmen Produktionsfaktoren, vor allem Arbeitskräfte. Als hohes Wachstum nicht mehr länger möglich war, übernahmen die Unternehmen, die Nominallöhne auf dem offiziellen, durch den Überschüsse gekennzeichneten Arbeitsmarkt in die Höhe zu treiben. Da in den Unternehmen keine harten Budgetrestriktionen gegeben waren (Kommandoökonomie, d. h. es bestand kein Konkursrisiko, und wachsende Kredite für zunehmend spät fertiggestellte Investitionsprojekte wurden problemlos gewährt), spielte ein ungeplanter Geldangebotsüberschuß in den sozialistischen Ländern eine wichtige Rolle in der Planwirtschaft und diente hauptsächlich als Recheneinheit bei der sozialistischen Bilanzierung. Das steigende Geldangebot in Verbindung mit einer wachsenden Schattenwirtschaft, in der die flexiblen Märkte über denen der offiziellen Wirtschaft lagen, führte indes zu negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und Systemverzerrungen.

Mit verringertem effektivem Arbeitseinsatz stieg der Nachfrageüberschuß in der offiziellen Wirtschaft, so daß sich die Preise in der Schattenwirtschaft erhöhten. Durch die zunehmende Knappheit im offiziellen Sektor und die steigenden Schwarzmarktpreise wertete sich die heimische Währung zunehmend ab. Dies war vor allem für die Länder, deren wirtschaftlicher Öffnungsgrad die Möglichkeiten für offiziellen und inoffiziellen Importen schuf. Dadurch wurden Devisenmärkte stimuliert, die zu einer weiteren Abwertung der heimischen Währung begünstigend für Inhaber von Devisen – führten. Währungssubstitutionen und enorme Diskrepanzen zwischen Schwarzmarkt- und offiziellem Devisenkurs führten zu einem auffallenden Kennzeichen von Ländern wie Polen, Ungarn, Rumänien, Tschechien, Slowakei und der DDR in den 80er Jahren. Nachdem Mikhail Gorbatschow zum Staats- und Parteichef der UdSSR geworden war, wuchs die Erkenntnis, daß die Sowjetunion weder willens noch in der Lage war, das rigide Zentralverwaltungssystem aufrechtzuerhalten. Ebenso wurde klar, daß der bis dahin praktizierte Kauf von russischem Öl und Gas zu Preisen unter Weltmarktniveau an den westlichen RGW-Staaten nicht länger möglich war.

Nach dem Zusammenbruch wurde die sozialistische Schattenwirtschaft in den sozialistischen Blocks teilweise legalisiert. Es entstand jedoch in der Folgezeit eine kapitalistische Schattenwirtschaft, deren Motivation in der Umgehung hoher Steuern und kostenintensiver Regulierungen lag. In einem Umfeld mit alternden Bevölkerung und Schattenwirtschaft, unsicheren Institutionen und verllorener Glaubwürdigkeit mußte die Regierung die Durchsetzung des Rechtsstaats zu einer sehr schwierigen Aufgabe werden.

In den späten 80er Jahren sahen sich alle sozialistischen Länder einseitig der UdSSR schwerwiegenden ökonomischen Problemen gegenüber, die das sozialistische Modell zunehmender interner Kritik aussetzten. Polen, die DDR

und die Tschechoslowakei waren zusätzlich Probleme mit der Auslandsverschuldung, die die Aufrechterhaltung der Auslandskredite in den 70er Jahren widerspiegelte. Als der RGW im Jahr 1990/91 zusammenbrach, standen Osteuropa und die zerfallene Sowjetunion dem sozialistischen Erbe und der Herausforderung des Übergangs zu einer Marktwirtschaft gegenüber.

### Überblick über eine Entwicklungssackgasse

Die Prophezeiungen von Marx waren sozialistische Revolutionen weltweit, vor allem in unterentwickelten Ländern erfolgreich. Ihr Sieg war oftmals eng mit der nationalen Bewegung verbunden, so im Zusammenhang mit der Demokratisierung in China, Vietnam oder Kuba, oder einem Weltkrieg wie in Deutschland 1917 oder in Serbien 1945. Der Aufholprozeß zu den fortgeschrittenen Industrieländern spielte daher eine wichtige Rolle bei der Legitimierung des Systems und in der sozialistischen Industrialisierungsstrategie. Daneben mußten die autoritären Regimes anfangs mit politischen Rückschlägen sowohl innenpolitisch als auch außenpolitischer Art rechnen. Um solche Rückschläge zu vermeiden, entwickelten sie eine besondere Aufholstrategie, die auf verstärkte Industrialisierung mit einer klaren Betonung der Schwerindustrie, insbesondere der Verteidigungs- und technologieintensiven Industrien, setzte.

Diese Strategie wurde zuerst in Rußland von 1926 bis 1928 eingeschlagen. Anschließend folgten – von Nordkorea bis Kuba – ohne alternative, auf nationale Unabhängigkeit ausgerichtete Strategien eingehender in Betracht zu ziehen. Ein eher sozialistischer Entwicklungspfad hätte demgegenüber bedeutet:

- langanhaltende Koexistenz von klein- und mittelständischen Produzenten, Handwerkern, selbständigen Landwirten und Handel;
- kein schneller militärischer Aufbau;
- keine radikale Änderung der sozialen Verhältnisse. Die Systemdenker beharrten nicht nur auf der Implementierung ihrer Vision der gesellschaftlichen Verhältnisse, sondern auch auf einer hohen Geschwindigkeit in der Erreichung ihrer Ziele. So wurde jedes korrigierende Feedback und jeder Zweifel an der Richtigkeit der Ziele als äußerst schädigend empfunden.

Das sozialistische System ist das einzige, welches die Durchsetzung solcher Ziele auf Basis der mehr oder weniger explizit geäußerten Präferenzen der Mehrheit erzwang. Wie von Hayek (1944) zeigte, bestimmt die Wahl bestimmter Werte und die Wahl der Mittel und Wege dorthin. Im sozialistischen System wird dies in einem totalitären Staatssystem mit der Planwirtschaft als Subsystem zum Ausdruck. Und tatsächlich: Überall, wo ein derartiges Experiment versucht wurde, wie von Algerien bis Nicaragua, zeigte sich eindeutig dieser Trend. Von daher kann weder die verstärkte Industrialisierung noch die Zentralplanung lediglich als Nebenwüchse einer prinzipiell guten Idee gesehen werden.

Sowohl in Mittel- und Osteuropa wurde die sozialistische Industrialisierung als Entwicklungspfad nicht auf Basis eines gesellschaftlichen Konsenses eingeführt. Vielmehr hatte die Nachkriegsteilung Europas durch die Großmächte in Jalta ent-



scheidenden Einfluß auf die geographischen (und zeitlichen) Grenzen des sozialistischen Systems. Es ist nicht nur bedeutend, daß diese Systemgrenzen nicht nur einzelne Staaten verlief, wie in Deutschland, sondern auch, daß die mittel- und osteuropäischen Länder durch ihre Integration in das sowjetische Einflußgebiet künstlich einander gleich gemacht wurden. Dieses war entscheidend für die Gestaltung ihres Schicksals:

1. Ihre traditionell westwärts gerichteten Handelsbeziehungen wurden nach Osten hin orientiert. Während 1945 bis 1947 80% ihres gesamten Handels mit Westeuropa abgewickelt wurde, fiel dieser Anteil auf 20% im Jahr 1949 und sogar 15% im Jahr 1953.
2. Neben die allgemeine Ostblockorientierung trat die spezielle Ausrichtung auf die Sowjetunion. Trotz zahlreicher Beteuerungen multilateraler sozialistischer Integration blieben die Beziehungen im wesentlichen bilateral (sowjetisch-polnisch, sowjetisch-bulgarisch etc.). Der RGW-interne Handel der ost- und mitteleuropäischen Länder entfiel zu zwei Dritteln auf den Handel mit der Sowjetunion.
3. Bedeutendere Richtungswechsel in der Wirtschaftspolitik fanden gleichzeitig statt. Dieses gilt für die mehr konsumentenorientierte Polnische Volkswirtschaft 1953 bis 1955, die Vergenossenschaftung der Landwirtschaft in Ungarn 1956 bis 1961 und die Wachstumsbeschleunigungsprojekte der frühen 60er und 70er Jahre. Seit den 80er Jahren war eine gewisse Desynchronisierung beobachtet worden, was die zunehmende Schwäche der sozialistischen Koordinationsmechanismen (z. B. des Warschauer Vertrags, des RGW, aber vor allem der obersten Parteikontakte) widerspiegelt.
4. Externe ökonomische Beziehungen, besonders gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, dem IWF und den USA, blieben bis zum Ende der 80er Jahre von der Sowjetunion vorbehalten. Ökonomische Interessen wurden außenpolitischen Kalkülen untergeordnet.
5. Qualitativ vergleichbare institutionelle Infrastrukturen<sup>1</sup>, die über Jahrzehnte existierten, bewirkten einen erstaunlichen Grad an Verhaltensübereinstimmungen in ansonsten sehr unterschiedlichen Ländern wie z. B. Ostdeutschland, Polen und Bulgarien. Die Neigung zu Selbstversorgung und Zentralisierung von Entscheidungen oder die Verteidigungsstrategien der Unternehmen und ihre Abwehr gegen Innovationen sind weitgehend erforschte Aspekte dieses Entwicklungspfad. Mit anderen Worten, die für weniger entwickelte Länder typischen Muster griffen auch auf historisch fortgeschrittenere Gesellschaften wie die Tschechische Republik, über.
6. Als Teil des Einflußbereiches der Sowjetunion erlebten die ost- und mitteleuropäischen Länder ein anderes Entwicklungsmuster als die baltischen Staaten, die vollständig in die Sowjetunion eingegliedert waren. Sie wurden nicht politisch sowjetisiert, sondern auch in das einheitliche, von Moskau gesteuerte Wirtschaftssystem integriert. Vor dem Hintergrund der noch aktuellen

<sup>1</sup> Die detailliertesten Analysen zu diesem Thema sind die von Zaleski (1980) und Schmitz (1992).

Integration der österreichisch-ungarischen Monarchie wollte Stalin eine Situation verhindern, in der zwei Drittel der Bevölkerung nicht an dem Zusammenbau des Staatsgebildes interessiert sein könnten. Deshalb widerstanden er und seine Nachfolger durchgehend der Versuchung, die mittel- und osteuropäischen Satellitenstaaten der Sowjetunion in den eigenen Einflußbereich vollständig zu integrieren. Statt dessen wurde das byzantinische Beispiel abhängiger Einflußgebiete zum Vorbild genommen, nach dem nur vertikale Kontakte zwischen den Teilstaaten und der Führung in Moskau legitimiert waren.

Dieses Konzept war auch entscheidend für die Ausgestaltung der Intra-RGW-Beziehungen. Auf der einen Seite mußte das sowjetische Modell der Zentralplanung importiert und kopiert werden. Auf der anderen Seite konnte es nicht auf die Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen verallgemeinert werden. Ökonomisch hätte das die Einführung supranationaler Planung auf national segmentierten Märkten bedeutet und im Widerspruch zu der imperialen Maxime gestanden. Der alternative Weg, nämlich die Koordination über Märkte, hätte das Funktionieren realer Märkte innerhalb der betroffenen Volkswirtschaften vorausgesetzt. Eine solche marktsozialistische Variante stand aber im Widerspruch zur Einparteiherrschaft. Das hat sich durch die sowjetischen Invasionen in Ungarn 1956, in der Tschechoslowakei 1968 sowie durch den durch Sowjetdruck ausgelösten Militärputsch in Polen 1981 wiederholt gezeigt. So blieb die Marktoption gleichermaßen verwehrt. Dieses ist das grundlegende Paradoxon des RGW. Die Ausschläge zwischen den beiden Endpunkten, nämlich der Integration via Planung oder via Märkte, haben wesentlich zum Untergang des Kommunismus beigetragen (Csaba, 1990). Oder praktischer ausgedrückt, es war die offensichtliche Unmöglichkeit, den schlecht funktionierenden, antiquierten RGW zu reformieren, die Gorbatschow von der Notwendigkeit überzeugte, die Satellitenstaaten von der Sowjetunion abzuhängen.

Der Spielraum nationaler ökonomischer Strategien, die von den ost- und mitteleuropäischen Staaten befolgt werden konnten, wurde weitgehend von diesen Zwängen determiniert. Aus der Systemperspektive stellte die Einbindung in eine geplante bzw. planbare Umwelt eine Voraussetzung für die Realisierbarkeit makroökonomischer Planung in kleinen offenen Volkswirtschaften dar. Auf der Inputseite sicherten langfristige (5 Jahre) obligatorische Verträge zwischen den Regierungen die Versorgung mit im Inland nicht verfügbaren Inputs gemäß den Ergebnissen der makroökonomischen Bilanzierung. Und auf der Outputseite sorgten geplante Märkte für den Absatz der Produktion, die aus den neu geschaffenen Kapazitäten stammten. Sehr bald nach ihrer Errichtung kam diese Schattenwelt zu einem eigenen Leben, mit sich selbst reproduzierenden Strukturen und „sozialistischen komparativen Vorteilen“, die sich strukturellem und institutionellem Wandel widersetzen (Hillman und Schnytzer, 1992).

Diese Zustandsbeschreibung erklärt zum großen Teil die Politikwahl, Dilemma und Entwicklungsmuster der sozialistischen Periode. Die sowjetische Einmischung in operative Entscheidungen der übrigen RGW-Staaten war ab 1953 verhältnismäßig gering, so daß beispielsweise die Auswahl von Investitionsprojekten

oder das Setzen organisatorischer und sektoraler Prioritäten Sache der Länder war. Das erklärt weithin die signifikante Divergenz der tatsächlichen Entwicklung in den einzelnen mittel- und osteuropäischen Staaten. So zum Beispiel die großen Schief lagen in Polen infolge inkompetenter Industriepolitik in den 70er Jahren in scharfem Gegensatz zu der anhaltend gewährten externen und internen finanziellen Stabilität der früheren Tschechoslowakei.

Aus der Entwicklungsperspektive ist festzustellen, daß die Investitionspläne der mittel- und osteuropäischen Länder nicht durch Überlegungen bzw. Option einer Systemumkehr bestimmt waren. Konkret bedeutet das die Durchführung einer nach innengerichteten Importsubstitutionspolitik sowie einer konsequenten Vernachlässigung der Marktanforderungen.

Die inoffizielle Wirtschaft sowie zahlreiche Formen privater und halbprivater Aktivitäten, die allgemein bekannt waren, blühten (Cassel et al., 1989). Wie zitierte Band zeigt, hat der inoffizielle Sektor das klassische sozialistische System erodiert. Es brachte Zeichen von Verfall einerseits und spontanem Unternehmertum andererseits hervor. Wie quantitative länderübergreifende Analysen des Weltbankprojektes gezeigt haben, konnten diese jedoch nirgendwo, nicht einmal in Polen, die überlagernden Makroprozesse dominieren. Folgt man der Neuauflage der polnischen Statistik, so entstanden 1989 47% des Bruttoinlandsproduktes in nichtstaatlichen Sektoren einschließlich der Kooperativen, die ursprünglich zum öffentlichen Sektor zählten (Mujzel, 1994, 120). Dieser private Sektor wurde beschränkt, gelenkt und kontrolliert durch zahlreiche administrative Maßnahmen wie Besteuerung, Handelsbeschränkung und Preiskontrollen. Und zuletzt, solange der RGW existierte, diente er in derselben Weise als Garant für die Erhaltung der sozialistischen Errungenschaften im wirtschaftlichen Bereich wie der Warschauer Vertrag in geopolitischer Hinsicht.

### 3 Systemtransformation und Reformsozialismus

Systemtransformation ist der Versuch, alle vier Elemente des überkommenen Konstrukts zu ändern:

1. Autonome Zielsetzung muß durch marktgesteuerte Investitionsselektionsprozesse ersetzt werden;
2. die Einparteienherrschaft muß durch eine Mehrparteien-demokratie ersetzt werden, in der eine scharfe Trennung zwischen der staatlichen Bürokratie und der unternehmerischen Sphäre herrscht;
3. öffentliches Eigentum sollte privatisiert und bürokratische Koordination durch marktmäßige und rechtliche Koordination substituiert werden;
4. die Ausrichtung auf ein koloniales Zentrum sollte unterbunden werden und die Einbindung in die globale Arbeitsteilung (auf der Mikroebene) und die Integration in atlantischen institutionellen Strukturen (auf der Makroebene) oberste Priorität erhalten.

In Ostdeutschland, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Rußland und den baltischen Staaten gab es 1989 bzw. 1991 kein Reformerbe. Von daher war die radikale Schaffung neuer sozialer Strukturen der einzige Weg, sicherzustellen,

daß die Transformation mit alten Verfahrensweisen vollzogen und die Unumkehrbarkeit der Transformation nicht zu frühzeitig erreicht werden konnte. Die Kosten der Transformation oder andere ökonomische Aspekte waren zweitrangig gegenüber der Notwendigkeit, die Grundlagen für eine neue Marktordnung zu legen.

Anders verhielt es sich in Ungarn, Slowenien und Polen, die in der Entwicklung der neuen institutionellen Infrastruktur auf ein reformsozialistisches Erbe aufbauen konnten. Mehrere Gesetze – wie die Gewerbeordnung – und Institutionen (z. B. die Geschäftsbanken oder ein marktnaher Wechselkurs) waren bereits etabliert. Dies konnte evolutionäre Tendenzen einer Institutionenentwicklung wirken. Die Manager – sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor – waren an das Gewinnprinzip gewöhnt, und bei den Bürokraten bestand eine Vorstellung von dem Einsatz makroökonomischer Instrumente.

Allen internen Beschränkungen und Widersprüchen zum Trotz waren die vorangegangenen Teilreformen in diesen Ländern immens nützlich. Erstens weckten sie das öffentliche Bewußtsein für die Komplexität einer Aufgabe, für die kein eindimensionales Lösungsmodell existiert: die Konzentration auf Einzelprobleme war keines der Charakteristika der vorangegangenen Reformen. Zweitens führten sie zur Bildung einer Gruppe von Reformanhängern, Organisationen und Selbsthilfegruppen, die von der Überlegenheit der neuen wirtschaftlichen Organisation überzeugt waren. Drittens halfen sie, verschiedene Mythen, die durch das sozialistische Experiment geschaffen worden waren, zu enttarnen: von der Vorstellung gerechter Preise bis hin zu der Annahme, daß die Regierung könne reale Einkommenspositionen für einzelne Bevölkerungsgruppen festlegen. Viertens bildete sich in der Gesellschaft eine positive Einstellung zu Marktergebnissen und besonders die Bereitschaft, wirtschaftliche Ungleichheiten zu tolerieren. Selbst die postkommunistischen Regierungen, die in den meisten Ländern in 1993-1994 wieder an die Macht kamen, unternahmen Mühen, um die Einkommensunterschiede, die infolge der umfangreichen Privatisierungen oder der Außenhandelsliberalisierung entstanden waren, zu korrigieren. Dies ist der beste Beweis für eine gewandelte Einstellung, ebenso für die Nachhaltigkeit (Unumkehrbarkeit) der Transformation. Fünftens nehmen politische Veränderungen die Entscheidungsträger nicht von der Notwendigkeit aus, nach second-best-Lösungen zu suchen. Und Reformen veranlaßten sowohl die Politiker als auch die akademischen Wortführer, second-best-Lösungen anzuerkennen. Dies war ein wichtiges Aktivum für die Umwandlung der sozialistischen Unternehmensstruktur.

Bei der Unternehmensrestrukturierung und bei der Privatisierung stand die Suche nach klar definierten Eigentumsrechten im Konflikt zu der Notwendigkeit, den Prozeß dem inhärent dezentralisierten Managerwissen zu überlassen. Eine Beurteilung anhand der polnischen (Dabrowski, 1994) und der ungarischen (Kozsika, 1994) Erfahrungen zeigt, daß jeder Versuch der Regierung, die sich erst nach dem post ergebenden Marktergebnisse (z. B. wer die Eigentümer und Gewinner sein werden) vorher festzulegen, erhebliche Effizienzverluste bedeutet und die unternehmerische Modernisierung behindert.

Aus der Praktikerperspektive war das schwerwiegendste Verfalltel- und osteuropäischen Staaten, daß die erforderliche Anpassung in den 70er und 80er Jahren erfolgt war. Als das Aufholpotential des Transformationsmodells Ende der 60er Jahre abnahm, wurden nur zwei typische Strategien gegeben: einerseits die Isolation vom Weltmarkt, was eine Politik der Abhängigkeit auf eigene nationale und auch regionale Stärken hervorbrachte, andererseits die Öffnung für den Wettbewerb. In den 70er und 80er Jahren sowie Rumänien in den 80er Jahren sind Beispiele für diese Strategien zu sehen. Andererseits wurde die Pflege intensiverer Handels- und Finanzbeziehungen zum Westen allein als Mittel eingesetzt, um akute Engpässe zu überbrücken. Sowjetunion, UdSSR und die DDR sind typische Beispiele für diese Strategie, insbesondere in den 80er Jahren. Diese beschränkte Öffnung diente als Ersatz für Reformen, die Antworten ermöglichten den heimischen Produktionsstrukturen, den technologischen Strukturen und nicht wettbewerbsfähigen Arrangements eine vorübergehende Existenzchance.

Tatsächlich war zur Zeit der Machtübernahme durch Gorbatschow die Entwicklungssackgasse in Rußland zur politischen Realität geworden. Gorbatschow und Vorgänger Andropov (1983) hatte bereits nachdrücklich auf den allgemeinen Verfall der Sowjetgesellschaft hingewiesen. Als Chef der KGB-Geheimpolizei, dem überall präsenten Machtzentrum, war Gorbatschow naturgemäß relevantes Insider-Wissen. Als Gorbatschow die Macht übernahm, war die Option systemimmanenter Reformen jedoch bereits verspielt.

Von daher ist es nicht überraschend, daß alle sowjetischen Reformen nur auf dem Papier radikal waren. Anders als seine chinesischen Gegenüber, die sich Gorbatschow weder auf eine robuste spontane, von der Basis getragene Reform, noch auf einen massiven Zufluß von Direktinvestitionen verlassen konnte, konnte er im Gegensatz zu China nicht von der Dynamik von Teilreformen profitieren, die eine zögerliche makroökonomische Haltung ergänzt und überbrückt hätten (Chen et al., 1992).

#### 4 Transformation als Entwicklungspfad

Die Probleme in Mittel- und Osteuropa sind vielfältig und mit regionalen, qualitativ und quantitativ eigenständigen Fragen verbunden. Die im Grunde essenzielle Stabilisierungsproblematik soll hier vernachlässigt werden, da sie in den Beziehungen den bekannten Problemen aus Entwicklungsländern stark ähnelt (Blejer und Chu, 1989; Williamson, 1994). Die nachfolgende Diskussion bezieht sich bei den längerfristigen Problemen der institutionellen Erneuerung und der Strukturänderung an.

<sup>2</sup> Eine Stabilisierungsphase hätte den Reformen vorhergehen sollen, was allerdings politisch nicht möglich war (aufgrund der damit verbundenen Schrumpfungsimpulse), wohingegen die politisch einzig mögliche Beschleunigungsstrategie (uskoren) ökonomisch nicht haltbar war. Gorbatschow war ein schwacher Führer, was ihm zwischen den Jahren 1985 bis 1988 an Reformen zu verschwenden. Die Existenz dieser Zielkonflikte ist der beste Beweis für den obengenannten Punkt.

Informationsauslösende Krise nicht von einem bestimmten Politikwechsel, sondern Reflex eines umfassenden Systemversagens war, waren die hohen Arbeits- und Beschäftigungsverluste beim Systemübergang zu erwarten. Die empirischen Anhang verdeutlichen diese Entwicklungen, die jedoch in der Literatur unterschiedlich interpretiert werden (z. B. Williamson, 1993; Kornai, 1993). Die wirtschaftlichen Indikatoren und tatsächliche Wohlfahrt sind in der Transformationsphase nur in loser Verbindung zu sehen. Sozialistische Hortungsprobleme, Rationierungsprobleme in Gütermärkten und verzerrte Preisrelationen, die durch die wachsende Staatsbürokratie lassen auf offiziellen Daten basierende Wirtschafts- und Wohlfahrtsanalysen als sehr schwierig erscheinen. Folgt man der Literatur (z. B. Williamson, 1993; Kornai, 1993), so ergab sich in Rußland 1992-1994 ein beträchtlicher Konsumrückgang, während das Bruttoinlandsprodukt stark schrumpfte. Der wirtschaftliche Verfall in der militärischen Produktionssphäre überdeckte auf der Makroebene den Aufschwung der Produktion ziviler Güter.

Die Produktion und Beschäftigung in der Zentralverwaltungswirtschaft systemimmanent und vom RGW geprägt und in ihren realen Strukturen obsolet waren, die Wiederanstieg der Produktion auf das Ausgangsniveau nicht einfach als kurzfristige bzw. Erfolgsbedingung gesehen werden. Die Verminderung der Produktion ist nicht nur schädlich, sondern führt durchaus auch Wohlfahrtsgewinne dank vermiedener Produktion von Gütern und der Überführung von Überbeschäftigung in – nicht immer von den Betroffenen unmittelbar gewünschte – Freizeit (Winiecki, 1991). Außerdem ist die Einschränkung der Konsumgüterproduktion als Einschränkung der Konsumgüter-Konsumentenautonomie. Ähnlich gilt dies für Arbeitsmarktkennzahlen. Die hohe Arbeitslosenquote von Null des sozialistischen Systems kann als Zielvorgabe für das neue System nur falsche Erwartungen wecken. Schließlich war das Produktionsniveau einiger Sektoren künstlich bzw. politisch bestimmt, wenn man die von Autarkiebestrebungen getriebene, enorme Braunkohlenförderung in der DDR in den 80er Jahren denkt. Kurz, den ökonomischen Abschwung der Transformationsphase mit normalen Kategorien aus der Konjunkturtheorie zu beurteilen, wäre verfehlt. Eine systembedingte Übergangskrise ist nicht mit einem zyklischen Abschwung zu vergleichen, sondern ist als Systemkrise zu analysieren (so auch Welfens, 1995). Zu bedenken ist dabei auch, daß das Schrumpfen des Militärssektors Zulieferindustrien in eine Absatzkrise brachte und zudem den politisch aufgeblähten Intra-RGW-Handel ebenfalls unvermeidlich schrumpfen ließ. Im übrigen haben auch westeuropäische Länder aus Strukturbrüchen erhebliche Outputverluste ohne Erfolg mit keynesianischer Politik bekämpft; man vergleiche etwa an die Wirtschaftspolitik in Frankreich oder Griechenland in den frühen 80er Jahren. Ein Problem für sich ist im übrigen die durch zeitweise Hyperinflation ausgelöste Tendenz zur Rezession und Fehlallokation von Ressourcen.

Es ist möglich, man vergleiche zwischen dem transformationsbedingten Schrumpfungsvorgang und der Großen Depression 1929-33. Auch diese Sichtweise ist empirisch verfehlt. In der damaligen Zeit sahen sich viele kleine Länder einem internationalen Protektionismus gegenüber. In den 90er Jahren schrumpften internationale Märkte dagegen nicht. Währungskonvertibilität wurde erhalten oder (in begrenztem Umfang) in den postsozialistischen Ländern eingeführt. Mittel- und Osteuropa sieht sich keineswegs einer allgemeinen Nachfra-

gekrise gegenüber. Vielmehr besteht eine sich wechselseitig verstärkende Spirale von Unsicherheiten bei der Neuorientierung, Strukturkrise und Anpassungsproblemen. Kurz, das Kernproblem ist zunächst nicht die Notwendigkeit zu einer radikalen Produktion, sondern zu einer veränderten Outputstruktur, wobei veränderte Bedingungen bzw. Methoden bei Produktion und Absatz gelten. Die neuen Produktionsmöglichkeiten sind ebenso schwer abzuschätzen wie die künftigen Gleichgewichtskonstellationen. In den entstehenden Marktwirtschaften wird ein höheres Güterproduktionsniveau und ein erweitertes Güterspektrum erreicht werden, es gibt auch neue Unsicherheiten wie das Risiko der Arbeitslosigkeit, die für manche Gruppen einen Wohlfahrtsverlust bedeuten. Dies erklärt die von Niskanen bestimmten Wahlergebnisse in einigen Ländern in den Jahren 1993-95, welche die Reformer schwächten.

Aus dieser Betrachtung folgt, daß man nicht ohne weiteres die zunehmende flüchtige Sichtweise akzeptieren kann (Herr et al., 1994; Kolodko, 1992). Die nach Wachstumförderung der Kern der Transformationsaufgabe sei. Sicherlich ist richtig, daß – bei Konstanz anderer Faktoren – hohe Wachstumsraten die Finanzierung höherer Sozialausgaben erleichtern. Aber gerade die „anderen Faktoren“ ändern sich in der Transformation laufend. Wachstum auf der Makroebene ist das Resultat vieler Impulse, die keineswegs regierungsseitig gesteuert werden können. Gerade dies zeigt ja der Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaften. Wirtschaftspolitik kann im wesentlichen nur wachstumsförderliche Rahmenbedingungen schaffen, wie die Beseitigung von Wachstumshemmnissen, Verbesserung der Infrastruktur, Förderung von Handel und Direktinvestitionen. Hohe Raten des Strukturwandels sind ebenfalls notwendig. Dabei kann die Vertiefung der Finanzintermediation die Allokationseffizienz wesentlich verbessern.

Aus dieser Perspektive ist es wichtig, langfristige Wachstumsbeschränkungen für Mittel- und Osteuropa zu betrachten. Selbst wenn man von den erwähnten Krisenelementen absieht, so sind Begrenzungen unübersehbar: Kapitalknappheit, ein überalterter Kapitalbestand und veraltete Technologien sowie ein Mangel an Managementwissen. Der Faktor Arbeit mag aus aggregativer Sicht reichlich vorhanden sein; aus der Praxisperspektive von Investoren, die auf internationale Wettbewerbsfähigkeit bedacht sind, ist der Faktor „Arbeit mit relevanten Qualifikationen“ eher knapp. Ein einfacher Blick auf internationale Vergleiche in der Bildungsstatistik verstellt oft diese Einsicht. Sogar für Joint ventures, die hohe Löhne anbieten, ist die Rekrutierung von Arbeitnehmern, die qualifiziert und – nach internationalen Maßstäben – qualitätsbewußt sind, schwierig gewesen. Zudem gilt, daß Arbeiter aus der Schwerindustrie oder dem Bergbau (oder Professoren für Kommunistische Parteigeschichte) nicht zu den einzigen Kategorien gehören, die im neuen System keine Beschäftigung in alten Positionen erwarten können. Land ist zweifelsohne ein weniger knapper Faktor, aber wenn man das Ausmaß der ökologischen Belastung der Region kennt und das enorme weltweite Überangebot an Agrarprodukten, dann kann Verfügbarkeit von Land nicht als Ressource für dynamisches Wachstum gelten. Innovationen können die Verbesserung versprechen; jedoch verlangen Produktinnovationen nach Investitionen vor allem aus technologisch führenden Ländern. Investitionskapital wird daher

zunehmend nur begrenzt verfügbar bzw. mobilisierbar sein, zumal die inländische Kapitalmarkt nicht auf dem früher systembedingt hohen Wert verharren wird. Auf der anderen Seite, wenn innovative Innovationen, die günstigere Perspektiven bieten, werden wir zurückkommen.

Insgesamt kann bisher der institutionelle Wandel als der wichtigste langfristige Wachstumsmotor in Mittel- und Osteuropa angesehen werden. Die Schaffung von funktionstüchtigen Kapitalmärkten und eines entpolitisierten Bankensektors sind wesentlich zur Verbesserung der Allokationseffizienz. Hier liegt auch ein Ansatzpunkt, um den endogenen technologischen Fortschritt zu beschleunigen, der aus der modernen Wachstumstheorie als Schlüsseldeterminante gilt (Romer, 1986). Allerdings wird dies erst mittel- und langfristig wirken.

Die Liberalisierung besonders im Außenwirtschaftsbereich kann als eine wichtige Stütze zwischen kurzfristiger Stabilisierung und langfristigen Transformationsanforderungen angesehen werden (Winters, 1995). Sie erzeugt Druck auf die relativen Preise im Inland und Wettbewerbsdruck auf die heimische Wirtschaft. Gerade in kleinen offenen Wirtschaften ist die Kartellierungsneigung oftmals hoch, so daß ein protektionistisches Handelsregime ein für Unternehmen und Gewerkschaften einfacher Ansatz ist, sich dem Wettbewerbsdruck zu entziehen und unter den alten Bedingungen einer „Verhandlungsgesellschaft“ („bargaining society“, Lindbeck, 1976) weiterzuarbeiten.

Einige Autoren (z. B. Rosati, 1994) argumentieren, daß schwache Märkte durch eine aktive Industriepolitik ergänzt werden müßten. Sie weisen auf Schwellenländer hin, in denen der Staat „Gewinnerindustrien“ identifizierte und förderte und sie vor der vermeintlichen Kurzsichtigkeit der Märkte. Es genügt zu betonen, daß Mittel- und Osteuropa eben gerade aus einem Zustand ohne marktliche Strukturen entfliehen konnte. Auch nach jahrelanger Privatisierung ist in vielen Ländern der Staatssektor oder -einfluß besonders in der Schwerindustrie noch erheblich. Die Idee, daß staatliche Weitsicht bei Strukturentscheidungen überlegen sein sollte, ist weder originell, noch kann sie nach Jahrzehnten gerade einer solchen – offenkundig verfehlten – Strategie überzeugen. Selbst Verfechter einer modernen Industriepolitik gestehen Risiken eines solchen Konzepts ein, wenn man eine besonders starke und ökonomisch aufgeklärte Regierung nicht erwarten kann; letzteres ist sicher der Fall in Mittel- und Osteuropa. Das Problem des Renouveau war in vielen sozialistischen Ländern massiv, was Industriepolitik als Konzept noch weniger überzeugend macht. Industriepolitik, die einen Strukturwandel gemäß komparativen Vorteilen voranbringt, ist in der Praxis äußerst unwahrscheinlich. In den transformationsmäßig führenden Visegrad-Ländern sind die Finanzmärkte schon ohnehin zu weit entwickelt, als daß der Staat anstelle der Marktkräfte Gewinner bestimmen könnte.

Zu Recht gilt das Kredit- und Bankensystem als Nervenstruktur des Kapitalismus. Schon in der ersten Phase der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa wurde jedoch auf der politischen Ebene die Frage nach der Rolle besonders von Aktienmärkten gestellt. Für die in der ersten Phase der Transformation populäre Sichtweise, daß der Aktienmarkt die höchste Entwicklungsstufe der Intermediation sei und daher den Kern der Transformation darstelle, läßt sich kaum eine

stichhaltige Begründung finden. Wo grundlegende Bedingungen für eine konfessionfähige Sparkapitalansammlung, die Fristentransformation und die Mobilisierung von Sparkapital in Investitionsprojekte fehlen, ist die einseitige Orientierung von Aktienmärkten als Finanzmarktinstitution zumindest verfrüht.

In der Praxis der meisten entwickelten Marktwirtschaften spielen Aktien nur eine, wenn auch wichtige Nebenrolle für die Unternehmensfinanzierung. Eine Minderheit von Unternehmen qualifiziert sich in Westeuropa für die Aufnahme. Weder Unternehmensneugründungen – zahlenmäßig die Unternehmensneugründungen in Mittel- und Osteuropa – noch die riesigen staatseigenen „Weißen Elefanten“ hätten an der Börse gute Aussichten. Private Unternehmungen sind oft nicht über diesen Wege finanzierbar, denn sie sind oft zu klein oder wachsen zu rasch. Zudem sind sie an den typischen Problemen dynamischer neuer Unternehmen konfrontiert: exzessive, finanziell ungesunde Expansion. Unter solchen Umständen werden die meisten Beteiligungswerte unter dem Nennwert gehandelt. Die Märkte sind volatil, und die Notierungen an Börsen wie Warschau, Prag, Preßburg und Budapest sind durch hohe Volatilität geprägt. Es gibt Anzeichen dafür, daß die Kursentwicklung von begrenzter Aussagekraft für tatsächliche Marktaussichten ist. Zufällige Kursfluktuationen auslösen. Ein unerwarteter Marktzutritt durch Auslandsinvestitionen, etwa aus Gründen der Portfoliodiversifizierung wie in Ungarn 1992-94 bei der Nutzung von im Vergleich zu Großbritannien günstigen Steuerregeln – kann einen plötzlichen Boom auslösen, so daß die Kursentwicklung im Gegensatz zu den inländischen Fundamentalfaktoren steht. Von daher blieb die Entwicklung der Börse notwendigerweise ein Nebenasspekt der ersten Transformationsphase. In der Tschechischen Republik, wo man Aktienmärkte fördern wollte, liefen 70% der Privatisierungen über traditionelle Kanäle. Die Unternehmensfinanzierung basiert überwiegend auf Bankkrediten und Direktinvestitionen. Von daher kommt der Modernisierung und Privatisierung des Bankensektors eine Schlüsselrolle zu.

Zwei Aufgaben müssen im Bankensektor primär gelöst werden: (1) Ersparnisse müssen in hinreichendem Umfang langfristig mobilisiert werden; (2) die Sparkapitalanlagen müssen über einen effizienten Kapitalmarktfilter den Unternehmern zufließen, die profitable Investitionen und Innovationen wachstumsträchtig realisieren können. Diese Aufgabenstellung ist schwierig, da in der Öffentlichkeit ein Vertrauensdefizit besteht, das sowohl alte als auch neue Institutionen trifft. Es ist bezeichnend, daß in den USA langfristige Anleihen dominieren, während z. B. in Ungarn langfristige Einlagen mit einem Anlagehorizont von höchstens einem Jahr vorherrschend sind. Staatsanleihen wurden von der Bevölkerung – weniger von Banken und Versicherungen – nur so lange in größerem Umfang erworben, wie großzügige steuerliche Regelungen eine attraktive Nettoerendite erbrachten. Bankenzusammenbrüche waren gerade in Transformationsländern ein schwieriges Problem. So zeigten schon 1991 der Zusammenbruch der ungarischen Hypothekenbank, daß die Restrukturierung schwierig und Realkapitalanlagen risikobehaftet sind. Auch die Einführung einer strikten und professionellen Bankenaufsicht bleiben Unsicherheiten bei der Investitionsfinanzierung.

Wenn man annimmt – einem Vorschlag von Begg und Portes (1993) folgend – daß keine Altschulden in den Büchern der Banken gestanden hätten, weil diese Altschulden am ersten Transformationstag abgeschrieben hätte, gibt es keine großen Probleme.<sup>3</sup> In diesem Fall wären nur Neukredite zu beachten. Auf der Kapitalfragerseite findet man industrielle Altkunden, private Neukunden und die Bankardeure. Die erste Kategorie stellt ein hohes Risiko dar, solange nicht erfolgreiche Restrukturierungen mit großzügiger Schuldenreduzierung stattgefunden haben. In Ungarn war dies in den Jahren 1992-94 der Fall. Moral-hazard-Probleme sind nur in diesem Fall von untergeordneter Bedeutung. Die zweite Kundengruppe wäre bei den meisten westlichen Banken ohne Kreditchance, da eine Kredithistorie ebenso fehlt wie beleihbare Aktiva. Risikokapitalgesellschaften sind wiederum selten und gegenüber den Finanzdienstleistungen einer Hausbank kaum gleichwertig. Die dritte Kategorie ist ohnehin problematisch. Auch nach dem Ende des sozialistischen Systems trat das Problem fauler Bankkredite an die finanziell maroden Unternehmen rasch wieder auf. In Ungarn lag von 1992 und mehr noch 1993 und 1994 der Hauptanteil an Problemerkrediten (80 bzw. 90%) im privaten Sektor, wobei gerade auch in den Transformationsländern vergebene Kredite eine Rolle spielten. Folgt man Hrnčir (1994), so sahen die privaten Banken in der Tschechischen Republik zur Erlangung von Marktanteilen gezwungen, eine aggressive Kreditvergabepolitik zu betreiben, bei der Kreditrisiken nicht genügend kritisch evaluiert wurden. Der Zusammenbruch dreier tschechischer Banken im Juni 1994 war ein deutliches Indiz dieses Problems. Die Investitionsprivatisierungsfonds, die die Aufsicht über die meisten „Weißen Elefanten“ hatten, nahmen sich zunehmend der Problematik an; ein Zusammenbruch dieser Institutionen ist jedoch möglicherweise nicht weniger destabilisierend als ein Zusammenbruch von Banken. Einige weitere Bankzusammenbrüche folgten im Sommer 1995. In Rußland gab es periodisch gravierende Banken Krisen, wobei Liquiditätsprobleme im Interbankenmarkt durch hyperinflationäre Geldpolitik überspielt wurden. Instabilität des Bankensektors ist für die Transformationsländer insgesamt kennzeichnend (Schröder, 1995).

Eine strukturelle Inkongruenz herrscht zwischen privaten Ersparnissen und Investitionserfordernissen. Die Erfahrungen der Schwellenländer und südeuropäischer EU-Länder zeigten, daß 80-85% der gesamten Investitionen in der Gesellschaft selbst durch Konsumverzicht aufgebracht werden müssen, nur der Rest kann im Ausland finanziert werden. Von daher ist wohl Kapitalknappheit das gravierendste Wachstumshemmnis in Mittel- und Osteuropa. Vor diesem Hintergrund dürften die Regierungen der Transformationsländer künftig eine größere Rolle bei der Finanzierung von Investitionen spielen, als man dies in reifen Marktwirtschaften erwartet.

Zur Förderung der Investitionsneigung ist es vor allem erforderlich, daß Eigentumsrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Rechtsdurchsetzung privater Verträge

<sup>3</sup>Nur in der Tschechischen Republik übertrug man die Altschulden 1991 in einen zentralen Konsolidierungsfonds, während in Rußland und der Ukraine sowie in Bulgarien und Rumänien die Hyperinflation eine implizite Bereinigung brachte.



gesichert sind. Ein stabiler und transparenter Ordnungsrahmen und eine rechte Wirtschaftspolitik können die Glaubwürdigkeit von Akteuren, Investitionen und Regeln stärken. In Mittel- und Osteuropa sind diese Erfordernisse keineswegs ohne weiteres gegeben. Eine wichtige Frage ist, inwieweit Banken und Staat Institutionen eine liberale Wirtschaftsordnung in ihrer Entwicklung unterstützen können. Erstens wird es schwierig sein, große Banken zu privatisieren, solange ein Problem schlechter Schuldner und einer adversen Selektion nicht überwunden werden kann. Ohne ein funktionsfähiges Bankensystem kann jedoch auch kein funktionsfähiger Wertpapiermarkt entstehen. Zweitens erwies sich die Privatisierung über die freie Verteilung von Anteilspapieren (vouchers) in der Tschechoslowakei, der Republik und Rußland, die dort eine ideologische Priorität einnahm, ökonomisch wenig sinnvoll. Obwohl dadurch das Eigentum wechselte, führte dies nicht zur Zufuhr frischen Kapitals oder einer Änderung der Unternehmensstruktur. Der Weg von den hoffnungslos überdimensionierten Industriedinosauriern (Bonin, 1994). Die Errichtung von Investmentfonds als Kapitalsammelstellen kleinerer privater Anteilseigner verschob diese Probleme lediglich, ohne sie lösen zu können (Mládek, 1994).

Im Gegensatz zu den Vorstellungen, die in früheren Debatten über die Transformation wiederholt auftauchten, ist die Geschwindigkeit des Eigentumswechsels keine unabhängige Variable, die autonom bestimmt werden kann. Ein einziges rationales Schema der Moderation des Eigentumswechsels gemäß einem bestimmten Schema gibt es nicht. Es ist kaum zufällig, daß unabhängig von der jeweiligen Transformationsideologie jedes mittel- und osteuropäische Land eine Vielzahl von Privatisierungsmethoden anwandte, die sich bestenfalls gegenseitig ergänzen.

Dies hebt die Bedeutung der Entdeckung von Modellen und Mitteln hervor, die ohne deren Hilfe öffentliche Unternehmen und staatliche Banken so reguliert werden können, daß sie sich entsprechend kompetitiver Marktregeln verhalten. Es muß die Annahme als naiv angesehen werden, daß externer Wettbewerb allein das ganze Problem lösen kann. Wenn nicht eine angemessene Strategie für eine Regulierung und Kanalisierung sorgt (vgl. hierzu Welfens, 1994), kann die Einführung privaten Eigentums in ausländischer Hand in Spannungen resultieren, die entsteht Druck für den Schutz des heimischen Marktes und der Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung.

Bei der Regulierung öffentlicher Unternehmen können einige Maßnahmen miteinander kombiniert kompetitives Verhalten erzeugen: Zunächst muß ein Sanierungsmechanismus für den Fall der Insolvenz eingeführt werden. Dies ist Aufgabe des Staates, der ein Konkursgesetz erarbeiten und erlassen muß. Dieses Gesetz wird den Marktaustritt regeln und zur Verringerung von Fehlmanagement sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor beitragen. Die Etablierung geeigneter Konkursregeln ist entscheidend dafür, daß Unternehmensliquidationen als marktberreinigende Funktion erhalten. Zweitens kann nur eine sorgfältige Bankenaufsicht einige der Probleme des Eigentumswechsels lösen. So war die Schließung von etwa 80 der 500 kleinen privaten Banken in Moskau, die zu der schwersten postsozialistischen Bankenkrise im September 1995 führte, das erste unmittelbare

Ergebnis der Einführung einer Bankenaufsicht in Rußland. Der Einführung europäischer Bilanzierungsstandards kommt höchste Priorität zu, um eine inflationäre Wertpapiermarkt, die fälschlicherweise hohe Gewinne bei faktisch entstehenden Verlusten ausweist, zu überwinden. Drittens müssen Rückstellungen für Kreditausfälle und Mindestreserverpflichten obligatorisch werden. Viertens ist eine strikte professionelle Beaufsichtigung des Bankmanagements vonnöten. Wenn z. B. eine öffentliche Unterstützung durch öffentliche Gelder aufgrund der oben beschriebenen ungewöhnlich hohen Geschäftsrisiken, unvermeidlich wird, sind ein „Wachstumswechsel“ und die Ausarbeitung sowie Überprüfung eines formalisierten Sanierungskonzeptes inkl. Zeitrahmen und angestrebter Performance-Kriterien notwendig. In Ungarn konnte zum Schaden der Steuerzahler das dritte Kriterium erst im Sommer 1995 erfüllt werden, nachdem der Staat jahrelang die drei größten bankarischen Geschäftsbanken unterstützt hatte.

Betrachtet man die ungarische, tschechische, russische und polnische Erfahrung, zeigt sich, daß der Markt allein die Einhaltung der komplexen Bedingungen nicht sicherstellt. Es gab konkurrierende dezentrale und zentrale Strategien im Umgang mit dem Kreditausfallrisiko (zu den technischen Details siehe Bonin, 1993). In beiden Fällen kommt der staatlichen Beaufsichtigung adäquater Regulierungen und der Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen große Bedeutung zu, sowohl für die Banken als auch für die subventionierten/restrukturierten Unternehmen. Ob „bail-outs“ die Regel oder die Ausnahme werden, hängt davon ab, welches Verhalten der Banken – wettbewerbliches oder „rent-seeking“ – sich für diese besser auszahlt. Dieses wird wiederum von dem tatsächlichen Verhalten der öffentlichen Hand geprägt. Die Herausbildung von Normen und Regeln ist somit ein spontaner Prozeß, der entscheidend von der jeweiligen Ausprägung der Regierungs politik abhängt.

Wie oben gezeigt wurde, stellen das staatliche Vorgehen bezüglich der Risikoprüfung und die angemessene Aufteilung der Kompetenzen notwendige Bedingungen dar, damit die Unternehmensfinanzierung funktionsfähig wird. Da Verbraucherpreise in der Regel schneller steigen als die Herstellerpreise und die Zinsen sich an der Verbraucherpreisinflation orientieren, bleiben die realen Sollzinsen der Unternehmen noch immer oftmals zweistellig. Dies ist nur tolerierbar, wenn die marginale Kapitalproduktivität sehr hoch ist und knappe Ressourcen sehr effizient alloziert werden. Somit kommt langfristig der Entwicklung eines effizienten Bankensystems entscheidende Bedeutung zu, während kurz- bis mittelfristig eine öffentliche Politik der Restrukturierung und Durchführung von Finanzreformen unumgänglich ist.

### Eine Osterweiterung der Europäischen Union?

Die wichtige Rolle des institutionellen Aufbaus, die Notwendigkeit etablierter, glaubwürdiger und praktikabler Regulierungen sowie die Reorientierung der Handelsbeziehungen von Ost nach West in der Phase von 1989-1992 haben die Europäische Union zu einem natürlichen Anker für die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa gemacht. Nachdem die unmittelbare Transformations- und Anpass-

sungskrise gemeistert werden konnte, hat Mittel- und Osteuropa einen Wachstumspfad beschritten (siehe Anhang). Polen und die ehemaligen DDR-Länder sind zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften in Europa geworden. Ihre niedrigen Löhne – in Ungarn betragen die Lohnkosten nur ein Zehntel des deutschen Wertes –, den disziplinierten Facharbeitskräften und den niedrigen Immobilienpreisen stellen die ehemaligen Ostblockländer eine natürliche Zielregion für die arbeitsintensiven Industrien aus den EU-Ländern dar. Die Modernisierung der lange vernachlässigten physischen Infrastruktur und des öffentlichen Versorgungssektors eröffnen vielversprechende langfristige Möglichkeiten für westliche Kapitalexporte.

Die politischen Entscheidungsträger haben die Herausforderung aus dem Jahr 1994 aufgegriffen. Die EU-Gipfel in Essen im Dezember 1994 und in Palma de Maiorca im September 1995 haben die explizite Zustimmung der EU zu einer Osterweiterung gebracht, ohne allerdings einen Zeitrahmen dafür zu entwickeln. Das Weißbuch der EU-Kommission von Mai 1995 spezifiziert die aus ihrer Sicht notwendigen Aufgaben und Maßnahmen zur Heranführung der Länder Mittel- und Osteuropas an den Binnenmarkt der EU, weist aber daraufhin, daß dies nicht ohne die Aufnahme in die Union gleichzusetzen ist. Aber warum, wie und inwiefern sollte die EU erweitert werden? Aus EU-Perspektive ist die Antwort vielschichtig (vgl. von Hagen und Kumar, 1996). Zum einen ist die EU mit dem Maastricht-Vertrag über den Status eines Binnenmarktes hinausgewachsen und hat sich ökonomisch in Richtung einer Wirtschafts- und Währungsunion entwickelt. Darüber hinaus hat die EU zwei weitere Politikfelder hinzugewonnen: die Sicherheits- und die Außenpolitik. Die Osterweiterung stellt eine sicherheits- und außenpolitische Priorität dar, ebenso aber auch eine ökonomisch interessante Option: Sowohl durch eine Integration die benachbarten hochqualifizierten, aber billigen Arbeitskräfte nutzen, und Kapitalexporte können zu dem ökonomischen Aufschwung beitragen. Letzteres führt dabei zu einer Abschwächung der Abwanderungsanreize in den ehemaligen Ostblockstaaten.<sup>4</sup> Dem stehen allerdings erhebliche wirtschaftliche Kosten gegenüber, die durch die Einbindung Mittel- und Osteuropas in die gemeinsame Agrarpolitik und die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU entstehen würden. Das Weißbuch der Kommission reflektiert zugleich die Sorge, daß das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes durch die Einbeziehung von Ländern, in denen die angemessene Implementierung des Rechts der Gemeinschaft nicht gesichert ist, gefährdet werden könnte.

<sup>4</sup> Diesen Abwanderungsanreizen kam in der weitverbreiteten kurzfristigen ökonomischen Argumentation eine enorme Bedeutung bei, wobei aber zwei entscheidende Aspekte übersehen wurden: 1. Weniger entwickelte Regionen in der EU, wie Irland oder Sizilien, wurden nicht aufgrund von Einkommensunterschieden entvölkert. 2. Nicht die Visegrad-Länder sondern die Kriegs- und Krisengebiete zählen zu den Herkunftsländern der meisten Flüchtlinge, die entweder nicht in der Lage oder willens sind, sich in die EU-Gesellschaft zu integrieren. Einwanderung aus den Visegrad-Ländern spielt lediglich eine untergeordnete Rolle.

der EU beitreten? Die Gründe aus mittel- und osteuropäischer Sicht sind vielfältig, die gleichen wie die für Schweden und Österreich: die Einbindung in die europäischen Märkte. Ein spezifisch osteuropäischer Aspekt mag in der Ankerfunktion der europäischen Institutionen und den sicherheitspolitischen Vorteilen liegen. Schließlich zeigt die iberische Erfahrung: bereits die Aussicht auf eine Vollmitgliedschaft in der EU kann zu einer Verdrei- oder Vervielfachung der ausländischen Direktinvestitionen (und auch der Portfolioinvestitionen) in der Region vor dem Beitritt führen. Auf diesem Weg könnten mehrere Milliarden Dollar privaten Kapitals in einem Zeitraum von 5 bis 10 Jahren in die ehemaligen Ostblockländer fließen. Der stetige Anstieg japanischer und US-amerikanischer Direktinvestitionen in Ungarn ist ein klarer Beweis für die langfristigen Unternehmensstrategien, die auf einer derartigen Einschätzung der Zukunft fußen. Nachdem Ungarn 1995 zur Lösung seines Auslandsverschuldungsproblems eine Einigung mit dem Londoner Club, in dem die privaten Gläubiger zusammengeschlossen sind, erzielt hat, erfährt es ebenfalls einen bedeutenden Zufluß an Direktinvestitionen. Welche Rolle kann die CEFTA, die Zentraleuropäische Freihandelsorganisation, die vier Visegradstaaten, bei der Vorbereitung von Beitrittskandidaten auf die EU-Vollmitgliedschaft spielen? Die Frage erscheint künstlich, weil die baltischen Staaten, Bulgarien, Rumänien und zukünftig auch Slowenien ähnliche Europaabkommen wie in der CEFTA haben. Die CEFTA bietet einen allgemeinen Rahmen für die Europaabkommen und schafft einen Zentraleuropäischen Wirtschaftsraum, in dem freier Waren- und absehbar auch Dienstleistungsverkehr besteht. Freie Arbeitskräftemobilität ist aber – vergleichbar mit dem Europäischen Wirtschaftsraum – nicht gegeben.

Es ist paradox, daß Studien über eine mögliche Erweiterung der EU, die für die Europäische Kommission geschrieben wurden, vorschlugen, eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für die und innerhalb der assoziierten Länder zu schaffen (vgl. Financial Times, 16. Januar 1995). Obwohl dieses tatsächlich den Landwirten und Bürokraten bei der Gewöhnung an die Funktionsweise der aktuellen EU-Praktiken helfen könnte, dürfte sich aber niemand finden, der bereit und in der Lage wäre, ein derartiges Projekt zu finanzieren. Vielmehr könnte es zusätzliche Rigiditäten in den Züge der Beitrittsverhandlungen erzeugen und zu steigenden Forderungen nach Agrarprotektionismus führen. Dieses dürfte insbesondere im Fall Polens und Rumäniens kostspielig werden, da auf diese Länder über 60% der gesamten Agrartransfers entfallen würden.

Aufgrund der enormen finanziellen Schwierigkeiten eines Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas kamen einige Ökonomen zu dem Vorschlag (Baldwin, 1994, 196-205) einer vorübergehenden Lösung: einem Teilbeitritt. Die Idee ist, zunächst die Agrar- und Strukturfonds bei den Beitrittsverhandlungen außen vor zu lassen, um so Widersprüche gegen die Osterweiterung einer Koalition von Gewerkschaften, Landwirten und südlichen EU-Mitgliedstaaten abzuwehren. Dieser Vorschlag birgt jedoch mehrere Fragen. Erstens, wie läßt sich dieser Kompromiß mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren, welches die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten fordert? Zweitens, warum sollten Länder, die bereits ein weitverbreitetes Europaabkommen (mit der Aussicht auf eine mögliche EU-

Mitgliedschaft) abgeschlossen haben, einen derartigen Kompromiß akzeptieren. Drittens, würde das nicht einem Europa á la carte entsprechen, welches dem Vertrag und Geist von Maastricht widerspricht? Würde es keine Ausnahmen auf die Kernländer der EU geben? Wie es scheint, vernachlässigt dieser Kompromißvorschlag die beiden neuen Gemeinschaftsfelder der EU – Sicherheit und Außenpolitik – ebenso wie viele andere gemeinsame Institutionen, z. B. den Europäischen Gerichtshof, die Sozialcharta oder das Schengener Abkommen. Diese Aspekte haben die EU zu einer komplizierteren und weiter entwickelten Struktur gebracht, als sie für eine Freihandelszone notwendig sind. Der oben beschriebene Ansatz ist der einzige, in dem sich eine Übereinstimmung der Vielschichtigkeit der gemeinsamen Interessen manifestieren kann.

Der Prozeß der Annäherung an die EU hat in den mittel- und osteuropäischen Staaten unmittelbar zu einer Angleichung des Wirtschaftsrechts (Wettbewerbsrecht, Außenhandelsrecht, Finanzmarktregulierung usw.) an die Vorgaben des Einheitlichen Europäischen Marktes geführt. Auf der formalen Ebene der Rechtsvorschriften kann diese Angleichung in einigen Staaten – Polen, Tschechien, Republik, Slowakei und Ungarn – bereits als erfolgreich abgeschlossen angesehen werden (Fingelton et al., 1995). Die Beurteilung der tatsächlichen Implementierung dagegen schwieriger und vielschichtiger. Für den Erfolg der Anpassung stellt letztlich auch die Frage zu stellen, ob eine frühe formale Rechtsangleichung sinnvoll ist. Die Anforderungen z. B. an die Wettbewerbspolitik im Zuge der Privatisierung und Transformation sind ja grundlegend andere als in einem überlappenden Marktsystem. Erstere muß sich auf die Zerschlagung von Konglomeraten und Kartellen konzentrieren, während die Wettbewerbspolitik der EU u. a. auf die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und den Mißbrauch von dominanten Marktpositionen abzielt. Andererseits erfordert die Privatisierung von Staatsbetrieben bisweilen die zumindest zeitweise Duldung einer Monopolstellung. Verfrühte Rechtsangleichung kann daher dem raschen Übergang zur Marktwirtschaft auch entgegenwirken (von Hagen und Kumar, 1996).

Mittel- und Osteuropas Interessen liegen eindeutig in der Teilnahme an allen „sekundären Aktivitäten“, die aus der EG die EU gemacht haben. Wie oben gezeigt wurde, benötigen die ehemaligen Ostblockländer nicht in erster Linie einen umfangreichen Transfer öffentlicher Mittel, sondern einen institutionellen Anker, technische Unterstützung bei der Entwicklung eines neuen Regulierungsrahmens, der der EU-Praxis entspricht, und einen Sicherheitsschirm als Absicherung (nicht zuletzt aus aktuellem Grund zur Friedenswahrung entlang der baltischen Grenze). Dieses hat nur einen geringen Zusammenhang mit der gesamten europäischen Industrie-Freihandelszone, die bereits im Entstehen ist. Andererseits ist die EU-Ostpolitik notwendigerweise breiter angelegt, als selbst die weitestgehende Beziehung möglicher Beitrittskandidaten andeutet. Rußland, die Ukraine oder die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien – mit Ausnahme Sloweniens – können sich wahrscheinlich keine Hoffnung auf eine Vollmitgliedschaft in der EU machen. Dennoch muß auch für diese Länder ein modus vivendi gefunden werden, zunächst in Form eines Kooperationsvertrages und später ggf. in der Entwicklung einer Partnerschaft oder einer Assoziation. Die Notwendigkeit

der Annäherung (und nicht eines Ausschlusses) dieser Länder ist aber eine qualitativ andere Problematik als der Beitritt der zentraleuropäischen Staaten. Dieses ist insbesondere aufgrund der enormen Größe jener Länder und unter zu beachtenden Sicherheits- und Verteidigungsaspekten. Bei der Frage der Behandlung der letzten Ländergruppe können die neuerlichen Erfahrungen der EU bezüglich des Mittelmeerraumes in Betracht gezogen werden. Konkret bedeutet das, daß für diese Länder finanzielle Hilfe notwendig wird, aber weniger institutionelle Harmonisierung als im Fall der mittel- und osteuropäischen Länder. Insgesamt werden die ehemaligen Ostblockländer eine spezielle Rolle für die EU spielen, und die Union wird ebenfalls eine besondere Rolle für diese Länder innehaben. Von der Vollmitgliedschaft bis zur Friedenswahrung bedarf es einer breiten Auswahl an Zielen, Methoden und Formen, um die Herausforderung der Annäherung 1989 zu meistern. Durch das Lindern der Wachstumsfraktionen in Mittel- und Osteuropa kann die EU selbst gewinnen und zur Entwicklung dieser Länder durch die EU-Mithilfe beitragen.



## Literatur

- Andropov, Y. V. (1983), Ucheniie Karla Marxa i zadachi sovremennogo mira (The Teachings of Karl Marx and the Tasks for the Present World), *Kommunisticheskii Vestnik*, 65, Nr.1.
- Baldwin, R. (1994), *Towards an Integrated Europe*, London: CEPR.
- Begg, D. und Portes, R. (1993), Enterprise Debt and Economic Transformation: Financial Restructuring in Central and Eastern Europe, in: Mayer, C. und Portes, R., Hg., *Capital Markets and Financial Intermediation*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 230-255.
- Blejer, M. und Chu, K., Hg. (1989), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*, Washington: IMF.
- Bonin, J. (1993), On the Way to Privatizing Commercial Banks: Poland and Hungary Take Different Roads, *Comparative Economic Studies*, Bd. 35, Nr. 4, 103-120.
- Bornstein, M. (1994), Russia's Mass Privatization Programme, *Comparative Economics and Economic Transformation*, Bd. 6, Nr. 2.
- Cassel, D. et al., Hg. (1989), *Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus*, Hamburg: Steuer- und Wirtschaftsverlag.
- Chen, K., Jefferson, G. H. und Singh, I. (1992), Are There Lessons from China's Economic Policies? in: Hillman, A. und Milanovic, B., Hg., *The Transition from Socialism in Eastern Europe*, Washington: The World Bank, 105-129.
- Csaba, L. (1990), *Eastern Europe in the World Economy*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Dabrowski, M. (1994), The Role of the Government in Post-communist Economies, in: Csaba, L., Hg., *Privatization, Liberalization and Destruction: Recreating the Market in Central and Eastern Europe*, Aldershot and Brookfield: Dartmouth Publishing Co, 21-34.
- EBRD (1995), *Transition Report*, London.
- Fingelton, R. M., Fox, E., Neven, D. und Seabright, P. (1995), *Report on Competition Policy in Central and Eastern European Countries*, mimeo, Europäische Kommission.
- Hayek, F. A. (1944), *The Road to Serfdom*, Chicago: Chicago University Press.
- Heitger, B. (1990), Wirtschaftliches Wachstum in Ost und West seit 1950, *Weltwirtschaft*, Heft 2.
- Herr, H., Tober, S. und Westphal, A. (1994), Output Collapse and Economic Recovery in Central and Eastern Europe, in: Herr, H., Tober, S. und Westphal, A., Hg., *Macroeconomic Problems of Transformation*, Cheltenham and Brookfield, E. Elgar, 1-44.
- Hillman, A. und Schnytzer, A. (1992), Creating a Reform-resistant Dependent Economy: Socialist Comparative Advantage, Enterprise Incentives and the CMEA, in: Hillman, A. und Milanovic, B., Hg., *The Transition from Socialism in Eastern Europe*, Washington: The World Bank, 243-262.
- Hrncir, M. (1994), Financial Intermediation in Ex-Czechoslovakia: An Assessment, in: Csaba, L., Hg., *Privatization, Liberalization and Destruction: Recreating the Market in Central and Eastern Europe*, Aldershot and Brookfield: Dartmouth Publishing Co, 167-188.
- Kolm, S. C. und Lévy, A. (1976), Bargaining society and its inefficiency, *Kyklos*, Nr. 3.
- Kolm, G. W. (1993), Stabilization, Recession and Growth in a Postsocialist Economy, *Most*, Bd. 4., Nr. 1, 3-38.
- Kousser, J. (1980), *Economics of shortage*, Amsterdam, North Holland.
- Kousser, J. (1992), *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton and Oxford: Clarendon Press.
- Kousser, J. (1993), Transformational Recession, *Economie Appliquée*, Bd. 48, Nr. 3, 181-211.
- Kousser, J. (1994), Bargaining Society and the Inefficiency of Bargain, *Kyklos*, Nr. 3.
- Kousser, J. (1994), A csehországi privatizáció (Privatisierung in Tschechien), *Magyar Gazdaság*, Bd. 38, Nr. 4, S. 28-38.
- Kousser, J. (1994), Privatization in Poland: Its Achievements, Weaknesses and Dilemmas, in: Akyüz, Y. et al., Hg., *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, Genf: UNCTAD, 119-140.
- OECD (1995), *The Russian Federation, Economic Survey Series*, Paris.
- Olson, P. (1994), The Origin of Endogenous Growth, *The Journal of Economic Perspectives*, Bd. 8, Nr. 1, 3-22.
- Olson, P. (1994), Changing Trade Patterns and Industrial Policy: The Case of Poland, in: Gacs, J. und Winckler, G., Hg., *International Trade and Industrial Restructuring in Eastern Europe*, Heidelberg: Physica Verlag, 155-182.
- Orlitzky, K. (1995), Banking Reforms in East Central Europe, *Intereconomics*, Bd. 30, Nr. 4, S. 193-199.
- OECD (1993) *Statistical Yearbook*, New York.
- OECD (1995), *Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1994/95*, Geneva, New York, 70.
- OECD (1996), *Coming to Terms with Accession*. London: OECD and Institute for East-West Studies.
- Orlitzky, K. (1994), The Revival of Redistribution in Hungary, *Acta Oeconomica*, Bd. 46, Nr. 1-2, 63-78.
- Orlitzky, K. (1992), Market-oriented Systemic Transformations in Eastern Europe, Heidelberg: Springer.
- Orlitzky, K. (1994), Privatization and Foreign Direct Investment in the East European Transformation: Theory, Options, Strategies, in: Csaba, L., Hg., *Privatization, Liberalization and Destruction: Recreating the Market in Central and Eastern Europe*, Aldershot and Brookfield: Dartmouth Publishing Co, 35-70.
- Orlitzky, K. (1995), European Monetary Union: Post-Maastricht Perspectives on Monetary and Real Integration in Europe, in: Welfens, P. J. J., Hg., *European Monetary Integration*, 3. Auflage, New York: Springer, 1-47.
- Williamson, J. (1993), Why Did Output Fall in Eastern Europe?, in: Somogyi, L., Hg., *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*, Cheltenham und Brookfield: E. Elgar, 25-39.

- Williamson, J., Hg. (1994), *The Political Economy of Policy*, Washington: The Institute of International Economics.
- Winiecki, J. (1991), *The Inevitability of Fall of Output in the Early Transition*, *Soviet Studies*, Bd. 43, Nr. 4.
- Winiecki, J. (1993), *Knowledge of Soviet Type Economies and „Heterogeneous“ Stabilization-based Outcomes*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129. Jg., S. 384-410.
- Winters, A. (Hrsg., 1995), *Foundations of an Open Economy*, London: Centre for Economic Policy Research
- Zaleski, E. (1980), *Stalinist Planning for Economic Growth*, Basingstoke: MacMillan and University of North Carolina Press.

## 2: Wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren

von Hagen

Die Tabelle 2 liefert einige Zahlen zur Kennzeichnung der wirtschaftlichen Lage der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas einschließlich Rußlands. Sie veranschaulicht zuerst die großen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen diesen Ländern, die sich angesichts ihrer Verschiedenheit immer mehr gegen die pauschale Einstufung als „die“ Transformationsländer wehren. Rußland ist der Bevölkerung nach dem Produktionsvolumen nach die größte Volkswirtschaft unter diesen Ländern, gefolgt von Ungarn und Polen, während die drei baltischen Staaten Estland, Litauen und Lettland die kleinsten Wirtschaften sind. Nur die polnische Wirtschaft ist der Größe nach mit Griechenland, das in der Tabelle zum Vergleich angegeben ist, vergleichbar. Die mittel- und osteuropäischen Staaten haben (ohne Rußland) eine Bevölkerung von rund einem Drittel der EG von 1993, während ihr Sozialprodukt bei Umrechnung mit aktuellen Wechselkursen nur rund drei Prozent des Sozialprodukts der EG ausmacht. Lettland hatte 1992 mit rund 460 US Dollar das geringste Sozialprodukt pro Kopf, Slowenien dagegen erreichte mit rund 2.356 US Dollar ein Pro-Kopf-Einkommen, das demjenigen südeuropäischer Staaten vergleichbar ist.

Der Entwicklungsstand der Volkswirtschaften läßt sich grob mit dem Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt beschreiben. Danach liegen Lettland, Litauen und Rumänien mit bis zu 19 Prozent deutlich hinter den übrigen Staaten zurück.

Tabelle 2: Wirtschaftliche Kennzahlen

Land	Bevölkerung (Mill. 1993)	BIP Mill. US Dollar 1992	BIP pro Einwohner US Dollar, 1992	Anteil der Landwirtschaft am BIP (v. H.), 1992
Ungarn	9,0	9.583	1.070	11,5
Polen	1,6	1.152	728	12,5
Slowakei	4,8	25.934	5.319	-
Lettland	2,7	1.231	460	16,5
Litauen	3,8	2.575	686	15,9
Slowenien	38,5	90.497	2.356	6,9
Rumänien	23,0	19.426	833	18,9
Estland	148,7	123.295	827	-
Slowakei	5,3	11.104	2.085	8,0
Slowenien	2,0	16.695	8.298	5,0
Tschechische Republik	10,4	27.243	2.623	5,6
Ungarn	10,3	35.512	3.378	7,2
EG-12	347,4	7.016.445	20.197	-
Griechenland	10,4	78.260	7.686	12,7

Quellen: Europäische Kommission, Jahresbericht 1995; OECD, OECD Economic Survey 1993; UN-Statistical Yearbook 1993