Cord Jakobeit/ Alparslan Yenal (Hrsg.)

Gesamteuropa

Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven

Leske + Budrich, Opladen 1993

Inhalt

Einführung	9
I. Teil: Entwicklungen in Europa bis zum Ende des Kalten Krieges	11
CORD JAKOBEIT/ALPARSLAN YENAL Ursachen der Teilung Europas und Voraussetzungen für Ihre Überwindung	13
WILFRIED LOTH Die Europäische Gemeinschaft – Entstehung und Entwicklung	18
DIETER RULOFF Das sowjetische Herrschaftssystem: Entstehung, Struktur, Niedergang und Ende	; 34
HANSPETER NEUHOLD Die neutralen Staaten auf dem Weg vom alten in ein neues Europa	60
Manfred Knapp Europäische Sicherheit in der bipolaren Welt der Nachkriegszeit	79
Reinhard Mutz Gesamteuropäische Kooperation und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine kritische Bilanz im Blick auf die Zukunft	98
II. Teil: Entwicklungen in Osteuropa	119
Cord Jakobeit/Alparslan Yenal Der politische und ökonomische Reformprozeß in Osteuropa	121
Juri Borko Der Zerfall der Sowjetunion: Innen- und außenpolitische Auswirkungen	126
Sergej Henke Staatskrise in Rußland – Ursachen und Ausblicke	148

	1	*	
Hans-Hermann Höhmann	24	REINFARDT RUMMEL	
Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Umgestaltung		Prejwesteuropäische Sicherheitszusammenarbeit:	
in Rußland und der GUS	161	Richtung und Spielraum einer Kurskorrektur	
	101	Service of the open control register of the control	
Andreis Urdze	Ŷ	Christian Deubner	
Die Baltischen Staaten	176	Die Wiedervereinigung der Deutschen und die Europäische Gemeinschaft	
TZ TO	1,0		
KAROL J. SZYNDZIELORZ		Heinz-Jürgen Axt	
Polen	195	Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft:	
Zanara Victoria D		Erfahrungen mit der asymmetrischen Integration	
ZDENEK KARPISEK/MICHAL REIMAN			
Die ČSFR (1989–1991) und die Entstehung der Nachfolgestaaten Tschechien und Slowakei		Barbara Lippert/Wolfgang Wessels	
ischediten und Siowakei	211	Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten	
LASZLO CSABA	-		
Ungarn			
onga. n	. 230	IV. Teil: Gesamteuropäische Herausforderungen	
ROLAND SCHÖNFELD	\$	und Entwicklungsperspektiven	
Rumänien		and Entwicklangsperspektiven	
	244	CORD JAKOBEIT/ALPARSLAN YENAL	
Georgi Karasimeonov		Möglichkeiten und Grenzen gesamteuropäischer Initiativen	
Bulgarien .	250	iviogniciaenten und Otenzen gesannedropaischer initiativen	
	258	Peter Schlotter	
MICHAEL SCHMIDT-NEKE		Zwischen Erweiterung und Vertiefung:	
Albanien	272	Entwicklungsperspektiven der KSZE	
	2/2		
Jens Reuter	.	Jiři Hájek	
Jugoslawien	289	Die »menschliche Dimension« der KSZE und ihre Perspektiven	
	,	Jürgen Müller	
	i i	Der Transformationsprozeß von der Planwirtschaft	
III. Teil: Entwicklungen in Westeuropa	200	zur Marktwirtschaft	
	307	Cont Lymony	
CORD JAKOBEIT/ALPARSLAN YENAL		Cord Jakobert Internationale Finanzorganisationen und	
Integrationsdynamik und politische Zusammenarbeit in der	Į.	der Transformationsprozeß in Osteuropa: Krisenmanager,	
Europäischen Gemeinschaft	200	Herrschaftsinstrumente oder Katalysatoren von Hilfe zur Selbsthilfe?	
	309		
JACQUES PELKMANS/CHRISTIAN EGENHOFER	j.	Kurt Hübner	
Defizite in Politikfeldern der EG-Integration	313	Osteuropa als neuer »Hinterhof« Westeuropas?	
		•	
FRITZ FRANZMEYER		Jerzy Holzer	
Der Binnenmarkt 1993 und die Europäische Wirtschafts-	and the same	Ostmitteleuropa vor neuen Beziehungen zu Ost und West	
und Währungsunion	342		
West of Wall	Ţ.	RUDOLF HRBEK	
Wichard Woyke) in the control of t	Die Rolle der EG beim Aufbau einer gesamteuropäischen	
Die Politische Union der Europäischen Gemeinschaft	362	Ordnung	
	:	·	

György Konrad An Europas Horizont kichert der Wahnsinn	606
JÜRGEN FIJALKOWSKI Das Migrationsproblem in Europa	613
Martin Jänicke/Sven Langer Umweltpolitik in Europa – Entwicklungen und Perspektiven	634
DIETER SENGHAAS Eine friedenstheoretische Leitperspektive für das Europa nach dem Ost-West-Konflikt	654
GERT-JOACHIM GLAESSNER Auf dem Weg zu einem demokratischen Gesamteuropa – Chancen und Gefährdungen	
V. Teil: Anhang	691
Statistischer Anhang	693
Bibliographie	709
Personenregister	735
Die Autoren	

Einführung

739

In diesem Sammelband werden auf der Grundlage der jüngeren historischen Entwicklungen Möglichkeiten und Grenzen für die Schaffung eines gemeinsamen Europa untersucht. Ziel des Bandes ist es, eine solide und umfassende Grundlage für zukünftige Diskussionen zu liefern, eine Art Handbuch also, das für Schüler und Stüdenten ebenso nützlich ist wie für Politiker und Wissenschaftler. All diejenigen, die sich mit den komplexen Fragen des gesamteuropäischen Entwicklungsprozesses auseinandersetzen wollen, waren bisher auf mehr oder minder zufällig verfügbare Analysen verwiesen. Dieser Band will dazu beitragen, Lücken zu schließen.

Der Begriff »Gesamteuropa« ist diffus. Er kann geographisch, politisch, kulturell und gesellschaftlich definiert, aber auch als Vision für das Zusammenwachsen der beiden ehemals antagonistischen Hälften des Kontinents verstanden werden. Der Westen kann nicht länger in der Illusion leben, daß »Europa« eigentlich nur Westeuropa meint. Genausowenig kann der Osten heute schon erwarten, quasi automatisch zum integralen Bestandteil der westeuropäischen Wohlstandsgesellschaften zu gehören. Über Jahrzehnte haben beide Hälften des Kontinents ein sich abgrenzendes Selbstverständnis kultiviert. Durch die fundamentalen Veränderungen, die seit 1989 in Osteuropa stattfanden, haben sich jedoch die Parameter für die zukünftige Entwicklung im gesamten Europa grundlegend verändert. Die Situation ist nicht mehr durch die bipolare Konfrontation zwischen zwei feindlichen Ideologien und gegensätzliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Systeme gekennzeichnet und auch nicht mehr durch Versuche, die Auswirkungen der Teilung Europas vor allem durch entspannungspolitische Initiativen zu mildern.

Vielmehr folgt aus dem Scheitern der realsozialistischen Gesellschaften in Osteuropa und der Sowjetunion die Notwendigkeit, die Demokratisierungsprozesse in den östlichen Staaten zu unterstützen und die Einheit des Kontinents auf allen Ebenen anzustreben. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konflikte im Verlauf der Transformationsprozesse erfordern die Aufmerksamkeit und das Engagement aller beteiligten Akteure. Das bedeutet zunächst und primär, daß die westeuropäischen Staaten außenpolitische Lethargie und nationalen Egoismus überwinden, initiativ werden und Unterstützung und Hilfe in stärkerem Ausmaß mobilisieren.

Damit sind aber außerordentlich große Schwierigkeiten verbunden, weil die Akteure (Staaten, staatliche und nicht-staatliche Organisationen usw.) bzw. die entstandenen Strukturen und Regime in Ost- wie in Westeuropa nicht darauf vorbereitet sind. Es liegen kaum Konzepte vor, die den komplexen Herausforderungen gerecht werden: Die betroffenen Staaten und nichtstaatlichen Akteure tendieren dazu, entsprechend ihren jeweiligen Interessen, fallweise und unkoordiniert zu handeln. Damit wird der Prozeß der Schaffung eines gemeinsamen Europa mit einer Vielzahl von Problemen belastet, die in ihren Konsequenzen noch nicht übersehen werden können, die aber analysiert und bewertet werden müssen, um ein Zusammen-»wuchern« der Teile Europas zu vermeiden.

Ungarn

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie behandelt den wirtschaftlichen Systemwechsel in Ungarn im Rahmen des Übergangs in die Marktwirtschaft. Sie analysiert und wertet die praktischen Erfahrungen zwischen 1989 und 1992. Der erste Teil zeigt, daß Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der Regierung schon in einem solchen Maße emanzipiert sind, daß Ungarn heute nicht mehr nur als postkommunistischer Staat betrachtet werden kann. Der zweite Teil behandelt jenen Lernprozeß, der sich aufgrund der wirtschaftspolitischen Experimente und Irrtümer vollzogen hat. Der dritte Teil gibt einen Überblick über die Kehrseite der insgesamt günstigen makroökonomischen Ergebnisse - über die auf eine Lösung wartenden Probleme. Abschließend werden aufgrund der ungarischen Erfahrungen einige Lehren formuliert. Der Schlußteil verweist auf Folgendes: Während das Wesen der Marktwirtschaft in der Spontaneität liegt, hat im Übergang gerade diese Spontaneität auch ihre Grenzen. In der Außenpolitik war eine vorübergehende Verschlechterung der Beziehungen zu den Nachbarn unvermeidlich. Eine Außenwirtschaftspolitik mit Stoßrichtung EG und Liberalisierung fordert aber eine kooperative und tolerantere Vorgangsweise auch unter den benachbarten Ländern: Erstes Zeichen dafür ist das Krakauer trilaterale Freihandelsabkommen vom Dezember 1992.

Einleitung

In Ungarn funktionierte die als klassisch anzusehende sozialistische Planwirtschaft im wesentlichen nur zwischen 1949 und 1953. Ab 1953, also ab dem von Imre Nagy verkündeten neuen Kurs, aber besonders von 1957 an erfolgten zahlreiche Versuche zur »Vervollkommnung« des sowjetischen Modells. Als Besonderheit der Kollektivierung der Landwirtschaft kann gelten, daß die ungarischen landwirtschaftlichen Genossenschaften nie zu »Kolchosen« umgeformt wurden, da man ihre Leitung zu einem großen Teil Großbauern übertrug. Im Jahre 1968 brachte die Abschaffung der Direktivplanung und des direkten Zuteilungssystems eine qualitative Veränderung. Es ist richtig, daß die sozialistische Marktwirtschaft ihrem Wesen nach ein instabiles und in sich selbst widersprüchliches System darstellt. Wie auch in Jugoslawien, in China und Vietnam zu beobachten war, gerät die nach Marktprinzipien erfolgende Neuverteilung der Macht auf Mikroebene in Widerspruch mit der ideologisch legiti-

mierten Parteiführung und der dadurch bestimmten Entscheidungsordnung auf der Makroebene. In Ungarn verlangsamte sich daher schon zwischen 1969 und 1972 der Ausbau der Marktwirtschaft. Trotzdem war die Veränderung qualitativer Art und irreversibel: Selbst in den schwärzesten Perioden gelang es nicht, die stramme planwirtschaftliche Hierarchie wieder zu errichten. Im Gegenteil: Schon in den ideologisch retrograden Jahren war der Raumgewinn der Marktwirtschaft und der Zivilgesellschaft sowie die stille Erosion der kommunistischen Machtstruktur das bestimmende Merkmal der Prozesse. Die kulturelle Freiheit, die Ausbreitung der Schattenwirtschaft, die außenpolitische Öffnung und schließlich die Konsolidierung des Dialogs und der Wechselwirkung zwischen der Partei- und Staatsführung und der Gesellschaft entfernten die ungarische Realität auch schon in der Zeit des Einparteiensystems immer mehr vom Modell der sowjetischen Planwirtschaft/Mangelwirtschaft. Die sich von Jahr zu Jahr verstärkende Monetisierung der Wirtschaft, die schnelle Zunahme der Zahl der Wirtschaftsakteure, darunter der privaten und halbprivaten Unternehmungen sowie das Bewußtwerden der einseitigen Abhängigkeit von ausländischen Kreditgebern - am peinlichsten zur Zeit der Kreditkrise von 1981/82 - bildeten ein System aus, in dem die Begriffe Plan und Planwirtschaft schon zu Beginn der achtziger Jahre vollkommen ihren Sinn verloren hatten. Diese - zum großen Teil spontane, in ihrer endgültigen Form von keinem so gewollte und geplante - sozialistische Marktwirtschaft war sozialistisch, da das staatliche Eigentum und die staatliche Lenkung bestimmend blieben und der östliche Teil des Außenhandels formell auch vom Staat durchgeführt wurde. Gleichzeitig hatte sie zweifellos auch Marktwirtschaftscharakter, da die Unternehmen tendenziell immer stärker auf den Gewinnzwang reagierten und die zeitweilig von der Realität weit entfernten Kampagneaufgaben in kurzer Zeit scheiterten. Als Beispiele für letztere kann der offenkundig schnelle Bankrott der Kampagne gegen die Hauswirtschaften Mitte der siebziger Jahre ebenso erwähnt werden wie jene Politik, die in der Mitte der achtziger Jahre auf die Einbindung in das langfristige Komplexprogramm des RGW zur technischen Entwicklung ausgerichtet war.

In Ungarn wichen also die Ausgangsbedingungen des wirtschaftlichen Systemwechsels entscheidend von jenen Gegebenheiten ab, die für andere ehemals sozialistische Länder charakteristisch waren. Zahlreiche Institutionen der Marktwirtschaft, wie z.B. das zweistufige Bankensystem, das Konkursgesetz, der einheitliche Valutakurs und der die Produktzuteilung ablösende Großhandel haben schon vor dem Systemwechsel funktioniert. Für Ungarn waren weder das gemeinsame Bestehen von monetärem Übergang und Mangelwirtschaft, noch die Abgeschlossenheit der Produzenten vom Außenmarkt charakteristisch. Es ist nicht Zweck der Studie, an dieser Stelle das in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre entstandene Wirtschaftssystem und die Wirtschaftspraxis zu beschreiben. Vielmehr ist hervorzuheben, daß der Zusammenbruch des kommunistischen politischen Systems auch auf dem Verfassungsweg, auf dem Weg von Verhandlungen zwischen den aufgeklärten Vertretern der Macht und der Opposition und in Wahlen erfolgte. Dies wiederum konnte deshalb so geschehen, weil das alte System - abweichend von der Mehrheit der anderen Länder - keine wirtschaftlichen Ruinen, sondern ein für pluralistische, gesellschaftlichmarktwirtschaftliche Verhältnisse in vielerlei Hinsicht günstiges Medium geschaffen hatte, in dem sich wichtige Bestandteile dieser Verhältnisse schon herausgebildet, ja schon ein wenig eingespielt hatten.

Daraus totgte, daß die konkreten Verhältnisse in Ungarn die auch in den übrigen ehemals sozialistischen Staaten in erster Linie politisch konditionierten – aber zum Teil durch die wirtschaftliche Krise erzwungenen – Schocktherapien in keiner Weise begründeten. Im Gegenteil: Das wichtigste politische Merkmal des Systemwechsels in Ungarn war die massive Ablehnung jedes Experimentierens mit der Gesellschaft sowie jeder Form des Sozialkonstruktivismus und – auch daraus folgend – die Ausschaltung von radikalen und extremen politischen Faktoren. Unter den mehr als achtzig politischen Organisationen erhielten einerseits die drei faschistoiden Vereinigungen von den sieben Mio. wahlberechtigten Bürgern zusammen nur weniger als 20 000 Stimmen, und andererseits übersprang die erneuerte kommunistische Bewegung – trotz des Antretens von zahlreichen bekannten Kandidaten – die zum Einzug ins Parlament notwendige 4-Prozent-Hürde nicht.

Diese Ausführungen erklären somit ausreichend, warum in der doch politisch geteilten ungarischen Gesellschaft jene Radikalen – die Anhänger der Schocktherapie –, die in der internationalen Literatur die Mehrheit bilden, »einsame Wölfe« blieben und warum von Anfang an praktisch Konsens hinsichtlich der Akzeptierung der Notwendigkeit des schrittweisen Übergangs bestand. Natürlich folgt aus diesen Ausführungen auch, daß die ungarische Erfahrung in der laufenden internationalen Diskussion über die Frage »Schocktherapie oder Gradualismus?« nicht von entscheidender Bedeutung sein kann. Jedoch folgt ebenso, daß man aufgrund von in anderen Ländern unter differierenden politischen und ökonomischen Bedingungen formulierten Programmen kein a priori-Urteil fällen und die ungarische Umgestaltung von vornherein als statisch, langsam oder zu vorsichtig betrachten darf.

Die Ungeduld der Gesellschaft in Ungarn kann man auf »endogene« Weise – im Vergleich zu den Wahlversprechungen der Parteien bzw. zu den vor den Wahlen ausgearbeiteten Expertenprogrammen – begründen. Wenn diese einen gemeinsamen Tenor hatten, dann war es gerade der sich aus ihrer politischen Motivation ergebende Radikalismus, insofern er das Versprechen von schnellen Veränderungen in sich trug. In Wirklichkeit scheiterten von allen Programmen gerade jene Elemente, die eine tiefgreifende rasche Wende versprochen hatten. Dies ist aus der Sicht des Landes vielleicht auch gar nicht so schlimm. Es entspricht jedenfalls jener Meinung der Wähler, die auf einen mittleren Weg ausgerichtet ist.

I. Die Emanzipation von Gesellschaft und Wirtschaft

Der Systemwechsel in Ungarn wurde erst nach dem Februar 1989 – nach der Neubewertung der Ereignisse von 1956 – zur realen Chance. Schon im März 1990 mußten die Bürger zwischen den neu herausgebildeten Parteien wählen. Mit anderen Worten: Für die Institutionalisierung des Pluralismus sowie für die Herausbildung und das »Indie-Lage-versetzen« der alternativen Politikergarnitur standen insgesamt nur 13 Monate zur Verfügung. Abweichend von Polen gab es in der ungarischen Politik – im Unterschied zur Wirtschaft – keine vollwertige Ersatzgarnitur. So ist verständlich, daß der erste Parlamentszyklus vom Übergewicht der Amateure gekennzeichnet ist – und dies nahm natürlich mit der Verdrängung eines Teils der alten Elite weiter zu. Deshalb ist sowohl die Tagespresse als auch ein großer Teil der Fachliteratur voll von

Kritik an Fehlgriffen der Regierung; gleichzeitig verläuft aber der Übergang zur Marktwirtschaft in Ungarn im wesentlichen erfolgreich. Ungarn hat auch in dieser Hinsicht seine Position gehalten, obwohl die Regierung mehr improvisiert als lenkt. Der Widerspruch wird durch den als Überschrift dieses Abschnittes gewählten Zusammenhang gelöst. Der Schlüssel des Erfolges liegt nämlich in der Emanzipation von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Folge davon ist, daß sich mit dem Abbau der staatlichen Eingriffe die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung gegenüber den Programmentwürfen und Absichtserklärungen verselbständigt hat. Deshalb konnte die ungarische Wirtschaft auch den Zusammenbruch der Ostmärkte² erfolgreicher als andere ehemalige RGW-Mitgliedstaaten bewältigen.

Bei den gegebenen Schranken und Rückkopplungen hat die Regierung – ihren oftmals zwiespältigen Bestrebungen und Absichtserklärungen zum Trotz – keinen größeren wirtschaftlichen Schaden angerichtet, keinen aussichtsreichen Entwicklungsprozeß behindert und alle großen Fehlgriffe vermieden. Nach der Machtübernahme wurden mehrere radikale Entwürfe formuliert, obwohl die Regierungskoalition – hauptsächlich das deren Rückgrat bildende Ungarische Demokratische Forum (MDF) – in erster Linie mit ihrem ruhigen Stil (und nicht mit ihrem konkreten Programm) bei den Wahlen im Frühjahr 1990 gewonnen hatte. Von diesen Entwürfen ist der von Ex-Finanzminister Ferenc Rabár hervorzuheben, nach dem die Subventionen innerhalb eines Jahres vollständig abgebaut und auch der Forint – nach polnischem Muster mit einer sehr großen Abwertung – in einem Schritt konvertibel gemacht werden sollte. Ein Teil dieses Programms war die drastische Energiepreiserhöhung, die im Oktober 1990 jenen gesellschaftlichen Widerstand auslöste, der unter dem Namen »Taxiblockade« berühmt-berüchtigt geworden ist.

. Obwohl diese Empörung für die Regierung mit einem schweren Verlust ihres Ansehens einherging, kann deren ernüchternde Wirkung als günstig angesehen werden. György Matolcsy, der damalige Staatssekretär des Ministerpräsidenten, hatte zudem Ende November 1990 ein radikal angebotsstimulierendes Reformpaket ausgearbeitet, das man nur mit einer Steuersenkung und einem drastischen Abbau der sozialpolitischen Subventionen hätte durchführen können. Dies aber war genau das, wofür die Regierung kein Mandat und, nach der »Taxiblockade«, auch keinen Mut mehr hatte. Dies erklärt auch, warum der neue starke Mann des von den beiden wirtschaftspolitischen Radikalen befreiten Wirtschaftskabinetts, Mihály Kupa, schon im Februar 1991 ein fachlich abgesichertes und eindeutig in den Gradualismus der früheren Jahre passendes Entwicklungsprogramm ausgearbeitet hatte. Die Hauptlinien dieses Programms sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß die Privatisierungsstrategie der Regierung vom September 1991 die auf der Initiative der Manager beruhende, sogenannte »spontane« oder »Nomenklatura-Privatisierung« (die auch in der Zwischenzeit nicht aufgehört hatte) reaktivierte. Dadurch wurde der weitere Aufkauf von Großunternehmen durch Ausländer und, neben den Aktivitäten der Staatlichen Vermögensagentur, ihre Umwandlung in Privatunternehmen mit Hilfe zunächst von 84, ab März 1992 dann von weiteren 140 Consultingfirmen ermöglicht. Nach der Ablösung des wegen seiner Austerität-Politik sehr unpopulär gewordenen Kupa durch den als gemäßigt geltenden Pragmatiker Ivan Szabò im Februar 1993 hat sich diese Stoßrichtung eindeutig durchgesetzt. Dies ist beachtenswert insofern, als die Regierungsparteien - vor allem das Ungarische Demokratische Forum und die Partei der Kleinlandwirte - ihr politisches Kapital größtenteils aus der Ausnützung der WiOktober 1991, anders als die Sprecher dieser beiden Parteien es wollten, für ein Notenbank-Gesetz, das diese Selbständigkeit garantierte und nur eine Kontrolle durch das Parlament zuließ.

Schließlich muß auch die Frage der Reprivatisierung erwähnt werden, da die zweitstärkste Regierungspartei – die Partei der Kleinlandwirte – ihre gesamte politische Existenz auf diese eine Karte gesetzt hatte. Die Rückgabe von Privateigentum wurde in einem Urteil des Verfassungsgerichtes vom 30. Mai 1991 als verfassungswidrig bezeichnet. Somit wird nun schließlich anstelle von Reprivatisierung nur entschädigt, und zwar mit einer starken Degression. Der ehemalige Eigentümer eines großen Mietshauses z.B. kann mit den Restitutionsscheinen praktisch nur seine eigene Wohnung kaufen. Während die vorherigen Schätzungen einen Bedarf von mehr als 100 Mrd. Forint für Schadensregulierungen errechneten, wurden bis Ende April 1992 nur Anträge im Wert von insgesamt 60 Mrd. Forint gestellt. Wenn man berücksichtigt, daß 1991 der Staatshaushalt ein Defizit von 120 Mrd. Forint und 1992 sogar 197 Mrd. Forint aufwies und andererseits der Börsenkurs der Scheine 65 bis 70 v.H. des Nominalwertes beträgt, dann ist klar, daß die – die Gemüter stark erhitzende – Restitution tatsächlich nur am Rande des realen Wirtschaftsgeschehens in Ungarn eine Rolle spielt.

Die Leere der Staatskasse und der Zwang zur Bedienung der ausländischen Schuldendienste verhinderten die Erfüllung der im Wahlkampf verkündeten populistischen Versprechungen. Das ist eine wesentliche Entwicklung insofern, als das Programm sowohl des Ungarischen Demokratischen Forums als auch der Partei der Kleinlandwirte auf die Belebung des Binnenmarktes setzte und somit eher an die Bestrebungen der ersten französischen sozialistischen Regierung als an eine traditionelle konservative Wirtschaftspolitik erinnerte. Für die Verwirklichung der verschiedensten volksbeglückenden Programme und der zur Heilung der unterschiedlichsten historischen Ungerechtigkeiten entwickelten Vorstellungen war kein Geld da. Deshalb ist der Autor im Gegensatz zu anderen der Meinung, daß die Lockerung der ungarischen Rückzahlungsverpflichtungen (debt relief) ausgesprochen schädlich gewesen wäre. Wenn also »kein Geld« da ist, dann ist dies das Ergebnis der Unterentwicklung des heimischen Kapitalmarktes und der daraus folgenden, wenig effizienten Allokation der Ressourcen.

Die Selbständigkeit der Notenbank blieb auch vor der Annahme des Gesetzes über die Notenbank durch ein gentleman's agreement zwischen dem Ministerpräsidenten und dem monetaristisch eingestellten damaligen Präsidenten der Notenbank gewahrt. Während die Staatshaushaltsausgaben ständig über dem Plan lagen, erfolgte durch die monetäre Politik die Geldemission nur im Verhältnis zum Rückgang der Wirtschaftstätigkeit: In den Jahren 1990 und 1991 erweiterte sich das Geldangebot nur entsprechend der nominalen GNP-Rate. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, vor allem unter Berücksichtigung der Wählerbasis der beiden Regierungsparteien und der – de facto – Mitte-links-Ausrichtung der Christdemokraten. Es erklärt vor allem, warum die Inflation im Griff gehalten werden konntc. 1990 wurde eine Inflation von 29 v. H., 1991 eine von 35 v. H. und 1992 eine von 23 v. H. gemessen. Demgegenüber betrug die Inflation zwischen Oktober 1990 und Oktober 1991 nur 34 v. H., zwischen März 1991 und März 1992 nur 25,8 v. H., zwischen April 1991 und April 1992 nur 23,8 v. H. Es kann also eine weschtliche Verlangsamung festgestellt werden. Es ist

richtig, daß diese Geldentwertung weiterhin viel zu hoch ist, weil sie die für längerfristige Investitionen notwendigen Kalkulationen erschwert und das Volkseinkommen zum Schaden der am wenigsten geschützten Schichten umverteilt. Umgekehrt jedoch ist die Inflation nicht übertrieben hoch, wenn man bedenkt, wie tief die Krise ist und daß in Wirklichkeit neben dem konjunkturellen Rückgang die alte Wirtschaftsstruktur zerbrochen ist, sowie auch der frühere internationale Spezialisierungskurs und der damit verbundene Wachstumspfad in eine Sackgasse geführt haben. Wenn man diese ungarische Erfahrung mit den Ergebnissen der Verkünder der Schocktherapie vergleicht, dann fällt folgendes auf: In der Tschechoslowakai betrug 1991 der Geldverfall 57 v.H., in Polen 1990 250 v.H. (1991: 70 und 1992: 40 v.H.), während die Inflation in Rumänien 300 v.H. (1992: 260 v.H.) und in Bulgarien sogar 500 v.H. erreichte von den GUS-Staaten und Ex-Jugoslawien ganz zu schweigen. Es haben sich also jene wiederholten Kassandrarufe nicht bestätigt, die mit dreistelliger Inflation und der Desorganisierung der Reformprozesse in Ungarn drohten. Richtig ist, daß der Preis dafür die konsequente Durchsetzung einer - die politischen Gesichtspunkte zurückdrängenden - restriktiven Geldpolitik war.

Trotz der Unfähigkeit und der zweideutigen Stellungnahmen der Regierung sowie der ungenügenden Vorbereitung des Übergangs hat sich die ungarische Wirtschaft erfolgreich der Konsequenzen des Verfalls der Ostmärkte erwehrt. Die – auch unabhängig vom Übergang auf Dollarverrechnung ablaufende – unvermeidliche Reorientierung vollzog sich im Außenhandel kontinuierlich und erfolgreich. Während die als Grundlage des wirtschaftspolitischen Programms für 1991 dienenden Berechnungen ein Defizit von 1,5–2 Mrd. Dollar prognostizierten, ergab sich im Jahr 1991 im Handel mit der Sowjetunion ein ungarischer Passivsaldo von nur 400 Mio. Dollar. Gleichzeitig nahm der Export in die entwickelten Länder um 30 v.H. zu, das heißt, ein unverhältnismäßig großer Teil der Unternehmen exportierte, statt in Konkurs zu gehen.

Die direkten ausländischen Kapitalinvestitionen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie sich durch die staatlichen Absichtserklärungen nur in geringem Maße und indirekt beeinflussen lassen: Der Investor riskiert sein eigenes Geld. Dadurch ist es zu erklären, daß das Kapital kaum in die Zielländer der ausländischen Hilfe, des »großen Feilschens« und anderer klangvoller Pläne – in erster Linie in die Sowjetunion und nach Polen – rinnt, während in Ungarn der folgende Prozeß beobachtet werden kann: In den Jahren 1988–1989 wurden 300 Mio., im Jahre 1990 etwa 600 Mio., 1991 und auch 1992 rund 1,7 Mrd. Dollar investiert. Dieser Kurs wurde weder durch den Zerfall Jugoslawiens, noch durch die seit November 1991 offene Zahlungsunfähigkeit der Sowjetunion und durch den Schuldenerlaß für Polen umgekehrt. Ähnlich günstig sind die auf 1,5 Mrd. Dollar angestiegenen Devisenersparnisse der Bevölkerung, die mit der Zunahme der ausländischen Devisensparer erklärt werden können, sowie die Ende 1992 auf 4,8 Mrd. Dollar gewachsenen Devisenreserven der ungarischen Notenbank.

Obwohl die ungarische Wirtschaftspolitik zu Recht kritisiert wird³, der Zerschlagung der Monopolorganisationen und der Verstärkung der Wettbewerbsordnung in der Wirtschaft praktisch nur sehr wenig Aufmerksamkeit zu schenken, werden diese Versäumnisse durch die Expansion der neuen Unternehmungen gemildert. Gegenüber den für die achtziger Jahre charakteristischen 7000–8000 Wirtschaftseinheiten wußte das Finanzministerium in der ersten Hälfte des Jahres 1992 von 67000 eingetra-

genen, wirtschaftliche Eigenständigkeit besitzenden Unternehmen zu berichten, zu denen weitere 550000 Einzelunternehmer hinzuzuzählen sind. Außerdem ist der Import zu 90 v.H. liberalisiert, das heißt, 70 v.H. der einheimischen Produzenten müssen sich dem Importwettbewerb ohne staatlichen Schutz stellen. Somit nimmt der Marktcharakter der ungarischen Wirtschaft trotz der in der Umgestaltung der Industrieorganisation zu beobachtenden Widersprüche⁴ sowie der Unzulänglichkeit und Unausgegorenheit der Regierunspolitik zu. Das Anwachsen der Zahl der Wirtschaftseinheiten wird durch Konkurse nur unwesentlich beeinträchtigt: Im Kreis der Kleinorganisationen beträgt die Konkursrate 25 v.H. Ende 1992 waren rund 10000 Konkursverfahren bei den Gerichten anhängig.

II. Wirtschaftspolitischer Lernprozeß: Experimente, Irrtümer und Ernüchterung

Die konservative Koalition in Ungarn verkündete – wie erwähnt – die interne marktbelebende, dirigistische Ideologie der französischen und griechischen sozialistischen Parteien und übernahm die Macht im Zeichen des »großen Frühjahrsputzes« und der »historischen Rechtsprechung«. Das Hauptgewicht dieser Bestrebungen lag unter anderem auf einem zuerst als Eilprogramm und später dann als nationales Erneuerungsprogramm veröffentlichten Komplex von politischen Visionen. Es fällt auf, daß sich in den entsprechenden Dokumenten die Standpunkte der für die erste demokratische Regierung arbeitenden Expertenkommissionen überhaupt nicht widerspiegelten. Es ist richtig, daß in der internationalen Blue Ribbon Commission neben Außenminister Géza Jeszenszky, Enikö Bollobás, Botschaftsrat in Washington, und György von Osváth, Oberrat des Ministerpräsidenten, auch Notenbankpräsident György Surányi mitarbeitete. Zwei Drittel der Mitglieder der konkurrierenden »Brücken-Gruppe« übernahmen direkte Regierungsverantwortung, jedoch beeinflußten die Empfehlungen dieser Beratungsgremien die politischen Entscheidungen in keiner Weise.

Aus der Entfernung hat es den Anschein, daß das Gleichgewicht der fachlichen und parteipolitischen Vorschläge den Freiheitsgrad der Regierung in außerordentlicher Weise erhöht hat. Sie konnte und kann sich nämlich aus den verschiedenen Vorstellungen nach Bedarf die Rosinen herauspicken und wird nur durch ihr eigenes pragmatisches Ermessen und die internationalen Rahmenbedingungen – z.B. die IMF-Vereinbarung bzw. den Zerfall der Sowjetunion – eingeschränkt. Dieser Pragmatismus führte zu folgenden wichtigen Ergebnissen:

7. Das Versprechen des »großen Frühjahrsputzes« ging nicht mit der Enthauptung der staatlichen Verwaltung und dem Verdrängen aller alten Experten einher (eine Ausnahme bildet der Bereich auswärtige Angelegenheiten). Wenn die Staatsverwaltung heute mit Expertenmangel zu kämpfen hat, dann ist dies nicht das Ergebnis einer politischen Säuberung, sondern unter anderem der neuen Einkommensverhältnisse. Die Beamten gerieten – der Minister eingeschlossen – in einen erheblichen und zunehmenden Einkommensrückstand gegenüber den Akteuren in der Privatwirtschaft, vor allem gegenüber den Mitarbeitern von Joint ventures. Die Privatwirtschaft saugt die gute fremdsprachliche, juristische, ökonomische oder technische Ausbildung besitzenden Experten auf, während sich in der Staatsver-

waltung die Kontrasclektion verstärkt. Diese Tendenz wurde durch den Technokratisierungsprozeß in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre sogar verstärkt. Da bei dem überwiegenden Teil der in diesem Zeitraum in führende oder mittlere Leitungspositionen gelangten Personen das Fachwissen wichtiger war als die Parteimitgliedschaft, bedeutete für sie der Wechsel in die Privatwirtschaft keinerlei Schwierigkeiten.

Damit wird vor allem im Vergleich zur ehemaligen DDR klar, daß in Ungarn keine dramatische Ablösung der alten Elite erfolgte, wie dies die politische Stimmung gelegentlich forderte. Mehr noch: Die relativ große Distanz der Staatsverwaltung von der Wirtschaft entschäfte die Forderung nach solch einer Abrechnung. Eigentlich wünschen nicht viele Ungarn, den ehemaligen ZK-Sekretär für ideologische Fragen daran zu hindern, sein Leben mit dem Handel mit Sanitärartikeln zu fristen. Jedoch ist es richtig, daß es den Regierungsparteien eine ständige Sorge bereitet, den staatlichen Sektor nicht in dem Maße mit ihrer eigenen Klientel besetzen zu können, wie dies in Südeuropa oder in Lateinamerika der Fall ist. Da die politisch-gefühlsmäßige Katharsis des Systemwechsels zum größten Teil ausblieb, erweisen sich auch die revolutionäre Zerschlagung aller alten wirtschaftlichen Strukturen sowie die damit einhergehende ökonomische Zerrüttung als vermeidbar.

- 2. Eines der wichtigsten Ergebnisse des Zeitraumes 1989-1992 ist, daß es trotz gegenläufiger öffentlicher Meinung gelungen ist, den restriktiven Charakter der monetären und teilweise der Fiskal-Politik zu bewahren. Diese restriktive Politik ist die Erklärung dafür, warum die Unternehmen auf die geschilderten Herausforderungen mit einem Leistungsplus unter anderem mit der Verlagerung ihrer Exporte auf die westlichen Märkte geantwortet haben. Zum anderen hat sie gezeigt, daß Ungarn in der Lage ist, auch bei einer schrumpfenden Wirtschaft die wachsende Last der Schulden zu bewältigen und damit den zukünftigen Anschluß an die Weltwirtschaft vorzubereiten.
- 3. Die Unabhängigkeit der monetären Behörde von der Regierung wurde durch das im Oktober 1991 angenommene Notenbankgesetz fixiert. Es ist richtig, daß diese Unabhängigkeit nicht so groß ist wie im Fall der Deutschen Bundesbank, was bedauerlicherweise zu einer Überpolitisierung der Wirtschaftspolitik jeder Regierung in Ungarn führt. Trotzdem: Die Regierung kann nicht mehr autonom über das Geldangebot verfügen, und auch der Finanzierung des Defizites wurden enge Grenzen gesetzt.
- 4. Immer mehr setzte sich die Praxis durch, daß die Regierung den mit Problemen kämpfenden Großunternehmen nicht unter die Arme greift. Der Hauptgrund liegt zwar darin, daß die Staatskasse leer ist, doch bedeutet diese Politik keinen Bruch mit der in Worten radikalen, aber in Wirklichkeit kompromißlerischen Praxis der vorhergehenden Jahre. Die Unternehmungskonkurse verschonen auch die früher als »strategisch« bewerteten Branchen nicht: von der Rüstungsindustrie über den Bergbau bis hin zum Bankensektor.
- 5. In diesem Problemkreis prallen kurz- und langfristige Interessen aufeinander. Es steht außer Zweifel, daß man sich eine gesunde, wettbewerbsfähige Wirtschaft nur in einem Freihandelssystem vorstellen kann dies hat die Theorie des internationalen Handels praktisch bis zum Überdruß bewiesen. Gleichzeitig kann aber eine Freihandelspolitik kurzfristig nicht nur mit Produzenten- und Beschäftigungsinter-

- essen kollidieren, sondern kann auch den notwendigen Ausgleich von Handelsund Zahlungsbilanz erheblich erschweren. So stieg 1991 der ungarische Import aus den OECD-Ländern um 70 v. H.
- 6. In der Wirtschaftsphilosophie der an die Macht gelangten konservativen Koalition spielt die Angst vor einem Ausverkauf des ungarischen Nationalvermögens eine große Rolle, die durch die ersten Skandale bei der Privatisierung noch verstärkt wurde. Daher beauftragte man die Staatliche Vermögensagentur statt mit der Kontrolle des Eigentumswechsels mit dessen Organisation und Abwicklung. Dies war jedoch eine totgeborene Idee, da Ende 1991 die Vermögensagentur nur über 170 und davon 70 sich konkret mit der Privatisierung befassende Mitarbeiter verfügte im Gegensatz zur ostdeutschen Treuhand mit 2700 oder der italienischen Privatisierungsagentur mit 800 Angestellten. Auf einen Mitarbeiter kommen 35 große staatliche Firmen; ein Privatisierungsvorgang muß in durchschnittlich drei Stunden bearbeitet werden. Unter der neuen Führung genehmigte die Vermögensagentur vier Fünfel der eingereichten Fälle ohne Eingriffe und Auflagen.

Außerdem geriet die Arbeit der Vermögensagentur – wie zu erwarten war – in das Kreuzfeuer der politischen Kämpfe. Die Regierungsparteien kritisierten sie wegen ihrer Unentschlossenheit und die Presse, die Unternehmer, aber auch die Mehrheit der Ökonomen wegen ihrer Langsamkeit und ihres Bürokratismus. Es entstand der Eindruck, daß die ungarische Privatisierung hauptsächlich wegen dieser Behörde langsam wäre, obwohl sich seit Verkündung der neuen Regierungspolitik weder der Charakter, noch Inhalt und Geschwindigkeit des Prozesses geändert haben. In der Zwischenzeit kritisierte der Finanzminister, daß das Interesse am Verkauf und der Erhaltung des staatlichen Vermögens in der Hand einer einzigen Behörde konzentriert ist.

Neben der Staatlichen Vermögensagentur haben noch weitere 220 Consultinggesellschaften die Rechte erhalten, die Übergabe in Privathand zu organisieren. Schließlich schuf man für die Arbeit des ständig in staatlichem Eigentum verbleibenden Vermögens das Staatliche Eigentümerinstitut. Unter seiner Aufsicht bleiben 500 Unternehmen, d. h. ein Viertel des Volksvermögens.

Die neue Strategie der Regierung bringt weniger das wachsende Gewicht neuer Erkenntnisse als vielmehr die erzwungene Abfindung mit der Realität zum Ausdruck. Nicht die Verkündung der neuen Prinzipien, sondern in erster Linie die Praxis des Zeitraumes, in dem die entgegengesetzten Grundsätze galten, hat bewiesen: Jene Angst ist unbegründet, wonach der Platz der Planwirtschaft von einem - auf der direkten politischen Weisung des Eigentümers basierenden - Klientelsystem eingenommen wird. Der Ausgangspunkt dieser Annahme ist nämlich falsch, da in Ungarn - im Gegensatz zur ehemaligen DDR - der Prozeß nicht unmittelbar aus der Planwirtschaft heraus begonnen werden mußte. Es kann empirisch belegt werden, in welchem Maße man nicht bei Null begann und daß der organische, evolutionäre Prozeß des Wandels größtenteils unabhängig von den im Artikel von Stark sehr gut zusammengefaßten Diskussionen verlief. Daraus folgt, daß die am Überleben und an der Vermögensvermehrung interessierte Schicht der Unternehmensleiter immer weniger und vor allem nicht zuverlässig zu Klienten des neuen politischen Systems gemacht werden können, da dies selbst dem totalitären Einparteiensystem in den letzten 15 Jahren seiner Existenz nicht gelungen ist.

III. Ungewißheiten der ungarischen Umgestaltung

Das bisher gezeichnete Bild wäre nicht vollständig, wenn man es unabhängig von den grundlegenden makroökonomischen Daten der ungarischen Wirtschaft betrachten würde. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ging 1990 um 4 v.H., 1991 um 10 v.H. und 1992 um 5 v.H. zurück. Die Arbeitslosigkeit stieg in einem Land von 2 v.H. auf 7,7 v.H. und 1992 auf 12,5 v.H., in dem seit Jahrzehnten Arbeitskräftemangel herrscht. In der ersten Jahreshälfte 1992 hat sich – wie bereits angedeutet – die Inflation weiter verlangsamt – auf 23 v.H.; der Überschuß der Leistungsbilanz betrug mehr als 300 Mio. US-Dollar.

Mit westlichen Augen betrachtet geben diese Angaben eher Grund zur Hoffnung als zur Sorge. Die überwiegende Mehrheit der ungarischen Bevölkerung rechnete jedoch mit einer schnellen Verbesserung der Lebensbedingungen, da sich doch – wenn die Hauptursache allen Übels das Einparteiensystem und die Abhängigkeit von der Sowjetunion war – mit dem Verschwinden des »Bösen« die Lage verbessern muβ. Allerdings hat niemand vorhergesagt, daß die Lage – natürlich – erst viel schlechter werden muß, damit sie besser werden kann. Es war leider nicht die Rede davon, daß man erst nach drei bis vier Jahren Rezession auf einen neuen Wachstumspfad gelangen kann, weil bis dahin die nur langsam expandierende Privatwirtschaft noch nicht in der Lage ist, einen Produktionsausgleich für den absterbenden Staatssektor zu schaffen. Fassen wir zusammen:

- Die Lage ist jedoch aus zwei Gründen besser als in anderen osteuropäischen Ländern:
 - a) Vom Staat erwartet nun niemand mehr etwas; das Vertrauen auf die eigenen Kräfte und die Befürwortung des freien Marktes sind schon weitverbreitet.
 - b) Da die gegenwärtige ungarische Führung dem guten Rat des Westens, nach dem Muster der »Solidarität« oder des Bürgerlichen Forums eine »Volksfrontregierung« zu bilden, nicht gefolgt ist, richtet sich die politische Unzufriedenheit im Lande auf eine bestimmte Gruppe und nicht auf den Parlamentarismus als solchen.

Niemand in Ungarn glaubt, daß es keine personelle Auswechslung der Führung geben kann. Da jedoch die Resultate der freien Wahl und die Übereinkunft der großen Parteien bis 1994 eine kontinuierliche Regierungsarbeit ermöglichen, bewegt sich der politische Wellengang in einem Rahmen und mit Wirkungen, die in Demokratien üblich sind, das heißt, er gefährdet nicht den positiven Gesamtprozeß. Nichts verweist darauf, daß sich die Parteien in Ungarn in änlichem Ausmaß spalten wie in Polen oder in der Tschechoslowakei, oder daß einmal die Lage durch die Herausbildung einer in das südosteuropäische Modell passenden Pattsituation oder durch das Übergewicht einer einzelnen Partei bestimmt werden kann. Es zeichnet sich eher die Entwicklung von - für die westlichen pluralistischen Systeme charakteristischen - drei klassischen Parteienblöcken - Liberale, Konservative, Sozialdemokraten – ab. All dies wirkt – vorausgesetzt, die Regierung vermeidet schwerwiegende Fehler - in Richtung der Stabilisierung der ökonomischen und politischen Prozesse sowie der Insitutionalisierung der demokratischen Austragung von Konflikten. Daher ist Ungarn heute das politisch stabilste Land im ehemaligen »Friedenslager«.

- 2. Das niedrige Niveau und die langsame Belebung der Wirtschaftstätigkeit werden kurzfristig, wohl auch noch mittelfristig, die Quelle gesellschaftlicher Spannungen bilden. Der Optimismus bestand darin vorauszusagen, schon 1992 werde das Bruttoinlandsprodukt (BIP) seinen Tiefpunkt erreichen. Das führte dazu, daß niemand mehr die Überwindung der Rezession bezweifelt. Gleichzeitig bedeutet jedoch die Bewahrung des Gleichgewichtes ein hohes Real-Zinsniveau und eine hohe Inflation selbst wenn beide Kennziffern rückgängige Tendenz zeigen. Dies wiederum begünstigt keineswegs die Belebung der Wirtschaftstätigkeit.
- 3. Zwei wesentliche Probleme kennzeichnen die ungarische Entwicklung: der für längere Zeit hohe Stand der Arbeitslosigkeit und der außerordentlich starke Wertverlust der Renten. Die Hauptsorgen sind nicht die Armut und auch nicht die Verletzung des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit, sondern die Existenz von schutzlosen Gesellschaftsgruppen, die Hunderttausende von Menschen umfassen. Wie schwierig die Lage ist, zeigt sich in der Tatsache, daß die Chance für einen raschen Wandel sehr gering ist, da der hohe Stand der Arbeitslosigkeit sowohl mit den Strukturproblemen, als auch mit dem niedrigen Niveau der Wirtschaftstätigkeit zusammenhängt, während die Renten besonders durch die hohe Inflation gefährdet werden.

Gegen die These der allgemeinen Verarmung spricht allerdings, daß die Geldeinnahmen der Bevölkerung bei einer Inflation von 35 v. H. um 32-34 v. H. gestiegen sind, was wohl in erster Linie auf die schnelle Ausbreitung der Schattenwirtschaft sowie die Bedeutungszunahme der den offiziellen Handel umgehenden Beschaftungskanäle zurückzuführen ist. Nach verschiedenen Studien leben Ende 1992 etwa 23 v. H. der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, gegenüber 15 v. H. im Jahr 1988.

- 4. Als ökonomisches und gesellschaftliches Hauptproblem muß man die Inflation nennen. Sie entspringt in Ungarn dem Zusammenwirken von Umverteilung durch den Staatshaushalt, von Rezession und von Strukturveränderungen. Daraus folgt, daß selbst im Fall einer optimistischen Prognose nur mittelfristig erwartet werden kann, daß sich das Niveau der Inflation auf die in den westeuropäischen Ländern akzeptierte Höhe einpendeln wird.
- 5. In diesem Zusammenhang muß zusätzlich erwähnt werden, daß das zuständige Ministerium auch nach drei Jahren nicht in der Lage war, eine Konzeption für die Reform der Sozialversicherung vorzulegen. In diesem Bereich konstrastiert die Forderung nach schnellen Veränderungen besonders scharf mit der Möglichkeit dazu. Einerseits ist der Augenblick des »von heute an wird alles ganz anders« vorbei. Andererseits hätte die teilweise Rücknahme früherer sozialistischer Versprechungen von einer das Solidaritätsprinzip betonenden, linken christdemokratischen Partei durchgeführt werden müssen. Die Reform des Ausgabensystems wurde jedoch in erster Linie vom Staat durchgeführt auf der Grundlage enger fiskalischer Gesichtspunkte. Gleichzeitig konnte das Ministerium für Volkswohlfahrt zu Recht damit argumentieren, daß der marktwirtschaftliche Umbau des Systems der früher kostenlosen sozialen Leistungen in einzelnen Bereichen auf erhebliche Widerstände stoßen würde. Dieser Umbau wird zwar seit vielen Jahren informell praktiziert, aber vor der Legalisierung der Lage schreckte man doch zurück.
- Eine Reform des Staatshaushaltes und eine Verringerung der Staatsquote hat praktisch nicht stattgefunden. Das Gesetz über den Staatshaushalt vom Mai 1992

erweist sich als leerer, reine Verfahrensvorschriften enthaltender Katalog. Während das BIP zurückgeht, werden die Staatsausgaben von tradierten Automatismen auf ihrem alten Niveau gehalten. Somit wächst die Staatsquote unter der Regierung der konservativen Koalition von Jahr zu Jahr und wird 1992 ca. 64 v.H. erreichen, was nur mit den schlechtesten Jahren in Schweden vergleichbar ist. Außerdem ist 1991 bedauerlicherweise damit begonnen worden, aus dem sprunghaften Anstieg der Sparquote das Haushaltsdefizit und nicht die Unternehmen zu finanzieren.

IV. Einige Lehren

Der ungarische Systemwechsel ist ein nichtabgeschlossener Prozeß. Trotzdem kann man aus den Entwicklungen der ersten Jahre einige Lehren ziehen.

- I. Die These, wonach die tatsächliche Wirtschaftspolitik einer Regierung mit ihren vorher verkündeten Zielen in nur indirektem Zusammenhang steht und die Wirklichkeit wiederum von beiden abweicht, gilt auch für den wirtschaftlichen Systemwechsel. Dieser Widerspruch ist ebenso in Tschechien und in Rußland bekannt. Auch in Ungarn können erhebliche Unterschiede zwischen den Deklarationen und der Praxis beobachtet werden, und zwar auch in solchen wichtigen Fragen, wie der Privatisierung, der Restitution, dem restriktiven Charakter der Finanzpolitik und der Wechselbeziehung zwischen staatlicher Verwaltung und wirtschaftlichen Eigeninitiativen.
- 2. Gerade dieser Unterschied erklärt jedoch, daß die Anpassungsfähigkeit und die Leistung der Wirtschaft selbst bei einer ausgesprochen widersprüchlichen oder diffusen Regierungspolitik wachsen kann. In den obigen Ausführungen wurde bereits deutlich gemacht, daß sich Wirtschaft und Gesellschaft in Ungarn in weit größerem Maße von der Staatsmacht emanzipiert haben als dies in den anderen postkommunistischen Ländern üblicherweise der Fall ist. Deshalb wäre es unzulässig, Ungarn in diese Kategorie einzuordnen. Der Gebrauch des Begriffs »postkommunistisch« impliziert nämlich, daß sich nur die Dekoration, aber nichts oder nur wenig in den tieferen Schichten von Gesellschaft und Wirtschaft geändert hat. Wie oben aber deutlich geworden sein sollte, ähnelt gegenwärtig die Wirtschaft Ungarns mehr der Portugals als z. B. der Rumäniens.
- 3. Die ungarische Praxis zeigt, daß auch die Haushaltsbeschränkungen für die noch nicht in Privatbesitz befindlichen Firmen verschärft werden können, und zwar sogar soweit, daß diese Gemeineigentum oder gemischtes Eigentum darstellenden Firmen in Konkurs gehen können. Dies ist ein wichtiger Beitrag zu der internationalen Diskussion, die sich mit der richtigen Reihenfolge von Privatisierung und Stabilisierung beschäftigt. Demnach hat sich also jene These nicht bestätigt, wonach die Veränderung der Eigentumsverhältnisse eine gegenüber allem anderen vordringliche Aufgabe sei.
- 4. Als übertrieben kritisch erwies sich jene Beobachtung, die zwischen den zur Verfügung stehenden, ausländischen und den inländischen privaten Ersparnissen einerseits und dem Wert der inländischen Unternehmen andererseits einen unüberbrückbaren Abgrund zu entdecken glaubte und deshalb den Zeitbedarf der

- auf evolutionärem marktwirtschaftlichem Weg durchgeführten Privatisierung auf 50-200 Jahre veranschlagte. Diese Einschätzung wäre nur im Fall der Auftrechthaltung mehrerer, in der Zwischenzeit hinfällig gewordener Annahmen richtig gewesen.
- 5. Wie schon mehrmals betont, hat die Besonderheit der ungarischen Entwicklung mit den historischen Wurzeln des Wandels und mit den positiven Erfahrungen aus drei Jahrzehnten allmählicher Verbesserungen zu tun. Daher gab es einerseits für radikale Projekte jeglicher Art, wie z.B. Voucher-Privatisierung oder andere typische Vorschläge der Schock-Therapie, keine gesellschaftliche Akzeptanz. Andererseits war die Ausgangslage nicht verzweifelt, die Mehrheit der Bevölkerung hat eine Menge zu verlieren. Die 13 Monate zwischen Wende und Wahl waren für die neuen politischen Kräfte nicht ausreichend, um eine breite und institutionalisierte Legitimation zu gewinnen. Sogar die ehemaligen »Helden« der Taxiblockade, die angeblich direkte Volksunterstützung genossen, versanken rasch in politischer Bedeutungslosigkeit. Nach Meinungsumfragen im Jahr 1992 beurteilten die meisten Ungarn die Leistung der Regierung zwar sehr kritisch, sie waren aber nicht weniger skeptisch gegenüber den Oppositionsparteien. Auf alle Fälle waren sie gegen Neuwahlen. Anders formuliert, es gibt keine Basis für eine Politik des Experimentierens oder radikaler Änderungen, das heißt es gibt keine gesellschaftliche Alternative zu einer moderaten, evolutionären Politik. Die Zurückdrängung der Radikalen in allen Oppositionsparteien und die totale Isolierung der rechtsradikalen Gruppen um Torgyán und um Csurka beweisen hinlänglich diese Aussage.
- 6. Die notwendige Kontinuität bedeutete eine große Herausforderung für die ungarische Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Die West-Orientierung bzw. die Annäherung an die Europäische Gemeinschaft und die gleichzeitige Betonung von ungarischen Besonderheiten und Eigeninteressen waren charakteristisch auch für die letzten zwei reformkommunistischen Regierungen. Angesichts der sich rasch ändernden internationalen Bedingungen, das heißt, während der Neuordnung des internationalen Systems der Nachkriegszeit, gibt es nur wenig Spielraum für parteipolitische oder ideologisch bedingte Sonderwege im Bereich der Außenpolitikt dieses Feld gehört zu den wenigen, wo ein Grundkonsens zwischen den gesellschaftlichen Gruppen besteht.

Wenn man neue Elemente hervorheben will, dann ist augenfällig, wie wenig diese mit der Selbstinterpretation der Akteure zu tun haben. Die markante Verschlechterung der Beziehungen zu fast allen Nachbarländern hat zwei Hauptgründe:

- a) Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftsideologie ist der Nationalismus alleinige integrative Ideologie geblieben. Es ist bekannt, daß die mittel- und osteuropäischen Nationalgefühle latente Feindseligkeiten gegenüber den Nachbarn ausweisen.
- b) Nach dem Systemwandel gab es den Versuch, alle diese Länder erneut in einen Topf zu werfen. Dies geschah insbesondere seitens internationaler Organisationen und der USA. Eine natürliche Gegenreaktion war eine Tendenz zur Überbetonung der eigenen Besonderheiten; nicht einmal vor direktem Selbstlob und einem geschmacklosen Wettlauf in möglichst vorteilhafter Selbstdarstellung wurde zurückgeschreckt.

Diese Erscheinungen in Mittel-, Ost- und Südeuropa sind nur sehr schwer zu überwinden, weil die Interessen der Völker – z.B. die Erhaltung oder Auflö-

sung eines Staatsgebildes (Stichwort: Jugoslawien) und der Wettlauf um die knappen westlichen Ressourcen – nicht übereinstimmen. Es bleibt zu hoffen, daß die Einbindung aller dieser Staaten in den Prozeß der europäischen Integration ein ausreichendes Interesse an einer toleranten Vorgangsweise, auch gegeneinander, schafft.

7. Im Bereich der Außenwirtschaftspolitik spielte der konsequente Kurs in Richtung Liberalisierung eine ausschlaggebende Rolle in der allgemeinen Transformationspolitik. Die außenwirtschaftliche Öffnung Ungarns entwickelte sich als ein international koordinierter Prozeß: Durch die Mitgliedschaft im GATT, durch IMF-Beistandsabkommen und EG-Assoziierungsvertrag ist er nicht mehr umzukehren.

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Außenwirtschaftspolitik war die erfolgreiche Neuorientierung von den Ost- hin zu den Westmärkten bei gleichzeitiger Vermeidung von Umwegen wie dem Abschluß von Clearingabkommen oder starker staatlicher Exportförderung. Ein erstes ermutigendes Anzeichen ist die Institutionalisierung der drei Länder Ungarn, ČSFR und Polen in dem Handelsabkommen vom Dezember 1992. Das gemeinsame Auftreten gegenüber der EG, in der Jugoslawienfrage und auf der Abrüstungskonferenz der UNO sind weitere eindrucksvolle Beispiele. Das Abkommen über die finanziellen Konsequenzen des sowjetischen Truppenabzugs wird einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen mit Rußland leisten.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß es für Ungarn zur raschen und völligen Integration in die EG keine Alternative gibt, daß sich die Erweiterung der EG auch in Richtung Osten aber schwierig und mühsam gestalten wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Klaus Bolz (Hrsg.), Die Länder Osteuropas am Jahresende 1990/91, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg 1991; A. Boote/J. Somogyi, Economic reform in Hungary since 1968, IMF Occasional Paper No. 83, Washington, Juli 1991; László Csaba, Was geschah mit der ungarischen Reform? Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 52, 1989; OECD (Hrsg.), Hungary 1991, OECD Economic Survey, Paris 1991.
- 2 László Csaba, The rise and fall of Comecon, in: Y. Iivonen (Hrsg.), The Changing Soviet Union in a New Europe, Aldershot 1991; Richter, S. Hungary's changed trade patterns and their effects, in: Soviet Studies, Vol. 44, Nr. 6, 1992.
- 3 Siehe dazu M. Móra, (Pseudo) privatization of state enterprises, in: Acta Oeconomica (Budapest), Vol. 43, Nr. 1-2, 1991; D. Newbery, The Hungarian economic reform: sequencing and privatization, in: European Economic Review, Vol. 35, Nr. 2-3, 1991.
- 4 É. Voszka, From twilight to twilight. Changes in the property rights in the Hungarian industry, in: Acta Oeconomica (Budapest), Vol. 43, Nr. 3-4, 1991.
- 5 Siehe hierzu: Móra (Anm. 3) und Voszka, E., in: Not even the contrary is true: the transfigurations of centralization and decentralization. Acta Deconomica, Vol. 44, Nr. 1-2 1992.
- 6 Hierzu László Csaba (Hrsg.), Systemic change and stabilization in Eastern Europe, Aldershot 1991; A. Köves/P. Marer (Hrsg.), Foreign economic liberalisation: transformations in socialist and market economies, Colorado 1991; Newbery (Anm. 3); D. Stark, From plan to market or from plan to clan? in: Eastern European Politics and Societies, Vol. 4, Nr. 3, 1990.