

Siebert, Horst

Working Paper — Digitized Version

Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft

Kiel Working Paper, No. 491

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1991) : Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft, Kiel Working Paper, No. 491, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/752>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 491

**Die Integration Osteuropas in die
Weltwirtschaft**

von

Horst Siebert

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel


Arbeitspapier Nr. 491

**Die Integration Osteuropas in die
Weltwirtschaft**

von

Horst Siebert

Oktober 1991

A9 3755 / 91 

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

1. Der Umbruch in Osteuropa

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

2. Das relative Gewicht Osteuropas in der Weltwirtschaft ist schnell skizziert. Mit einer Bevölkerung von rund 120 Mio machen die osteuropäischen Länder Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien 2,3 vH der Weltbevölkerung (rund 37 vH der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft) aus; die UdSSR (ohne die baltischen Staaten) hat mit 281 Mio einen Anteil von 5,5 vH an der Weltbevölkerung (89 vH

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

der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft). Die wirtschaftlichen Daten sind weitgehend verzerrt. Die Exporte Osteuropas erreichten 1990 einen Anteil von 2,0 vH an den Weltexporten, die UdSSR 3,1 vH (UN Monthly Bulletin of Statistics, Juni 1991). Die Schätzungen von Summers und Heston (1988), des CIA (1990) und von Plan Econ (1991) über das Bruttosozialprodukt pro Kopf basieren auf Umrechnungen mit Kaufkraftparitäten¹⁾. Sie überschätzen das Einkommensniveau in Osteuropa (Tabelle 1 im Anhang). Die Daten der Weltbank sind eher als realistisch zu betrachten (Tabelle 1 im Anhang)²⁾. Nach diesen Daten erreichen Länder wie Ungarn (2590 US-\$, 1989) und Jugoslawien (2920 US-\$, 1989) ein Pro-Kopf-Einkommen halb so hoch wie Griechenland (5350 US-\$); das Einkommensniveau Polens (1790 US-\$) entspricht etwas über 40 vH des portugiesischen Niveaus (4250 US-\$).

¹⁾ Die Schätzungen der CIA basieren auf den umfangreichen internationalen Einkommens- und Preisvergleichen von Summers und Heston (1988) im Namen des "International Comparison Project" der Vereinten Nationen. Plan Econ nimmt Abschläge von 25 vH. (kleinere osteuropäische Länder) und 37 vH. (UdSSR) auf das von der CIA ermittelte Pro-Kopf-Einkommen vor. Dies soll die (zu den offiziellen Preisen) mangelnde Verfügbarkeit vieler Güter, Qualitätsunterschiede zwischen Ost und West sowie Unterschiede im Gebrauchswert vieler Güter (aufgrund mangelnder Ersatzteilversorgung und Reparaturdienstleistungen) widerspiegeln. Vergleiche Plan Econ (1989).

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

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

Schaubild 1

Wirtschaftswachstum und relatives Entwicklungsniveau in östlichen Planwirtschaften

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner

vH

8

7

6

5

4

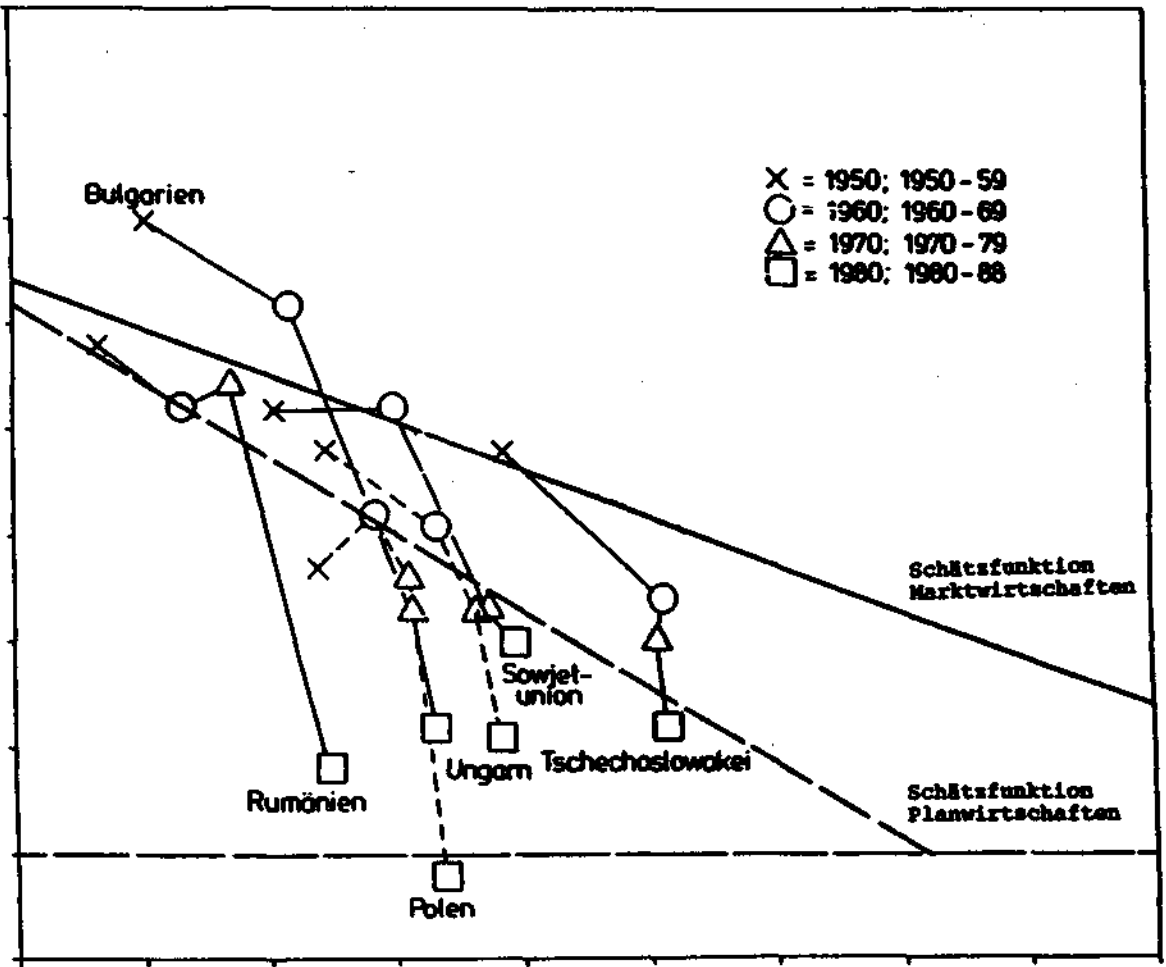
3

2

1

0

-1



Relatives Entwicklungsniveau¹

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



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

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

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

³ Die J-Kurve wird nicht für die Reformen in China bestätigt.

und die Umstrukturierung der Industrie stehen noch aus. Hier aber liegt der soziale Sprengstoff, und dieser Aspekt wirkt sich auf das Verhalten der starken Betriebsräte aus; er kann sich auch in den Wahlen zeigen.

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

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

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

Offen ist dagegen der Transformationsprozeß in der UdSSR. Einmal besteht hier kein eindeutiges und klares Konzept über das zukünftige Wirtschaftssystem, etwa über die Eigentumsrechte, über die Freigabe der Preise und über die Handelsliberalisierung; zum anderen sind die politischen Bedingungen und die föderative Struktur zwischen der Allunion und den Republiken auch nach dem gescheiterten Putsch weitgehend ungeklärt - von der Ausgestaltung eines föderativen Vertrages zwischen Allunion und Republiken im günstigsten Fall bis hin zu blutigen Auseinandersetzungen um die Grenzen der Republiken und autonomen Gebiete oder um die Verteilung der Macht zwischen der Zentrale und den Republiken.

6. Die Transformation der Planwirtschaften erfordert eine konsequente Außenorientierung der osteuropäischen Länder. Wie die Erfahrung Lateinamerikas im Vergleich zu den ost- und südostasiatischen Ländern am pazifischen Rand zeigt, hat eine Außenhandelspolitik, die auf eine Abschließung nach außen durch Importsubstitution und durch Schutz der Industrien in den Kinderschuhen abzielt, auf mittlere und lange Frist einen Fehlschlag zur Folge, weil sie systematisch Exporte gegenüber der Binnenproduktion benachteiligt. Dagegen belegt die Erfahrung der südostasiatischen Länder hinreichend, daß ein neutrales Anreizsystem sowohl die Entwicklung des Binnen- als auch des Exportsektors fördert. Die Comecon-Philosophie der geplanten und staatlich koordinierten Spezialisierung von oben muß also durch einen dezentralisierten Austausch von unten abgelöst werden, Preise müssen an den Knappheitsverhältnissen, an den Weltmarktpreisen, ausgerichtet werden, damit den dezentralen Einheiten "richtige" Opportunitätskosten signalisiert werden. Eine wichtige Voraussetzung einer Orientierung an den Weltmarktpreisen ist die Konvertibilität der Währungen. Letzten Endes ist es das Ziel einer Außenorientierung, durch Gewinne aus Außenhandel die Wohlfahrt des einzelnen Landes zu mehren.

7. Die Außenorientierung Osteuropas bezieht sich aber nicht nur auf den Gütertausch (Abschnitt 2), sondern auch auf die Mobilität der Produktionsfaktoren. Osteuropa braucht dringend Kapital; andererseits stellt sich die Frage, ob es im Rahmen des Transformationsprozesses zu einer verstärkten Auswanderung aus Osteuropa kommt (Abschnitt 3). Schließlich ist das handelspolitische Problem zu lösen, wie die osteuropäischen Länder in die Europäische Gemeinschaft und in die Weltwirtschaft zu integrieren sind.

2. Handelsströme und Strukturverschiebungen

8. Die internationale Arbeitsteilung im Rahmen des Comecon ist zusammengebrochen. Der Transferrubel, der diesem realwirtschaftlichen Austausch zugrunde lag, wird durch den

Handel in konvertiblen Währungen abgelöst. Welche Anpassungsprozesse ergeben sich, wenn Osteuropa an der weltweiten Arbeitsteilung teilnimmt? Zu beschreiben sind die Veränderungen in den Handelsströmen, die Rückwirkungen auf die Sektorstruktur und auf die wirtschaftliche Entwicklung.

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

10. Auch bei der Frage nach der zukünftigen Handelsstruktur bewegt man sich weitgehend im spekulativen Bereich. Die derzeit zu beobachtende Produktstruktur ist aus vielfältigen Gründen verzerrt (Tabelle 2 im Anhang). Ein möglicher Einstieg ist die Bestimmung komparativer Kostenvorteile. Dabei sind die Ausstattungsvorteile der osteuropäischen Länder zu definieren. Idealerweise würde man ein Leamer'sches (1987) Ausstattungsdreieck mit der Verfügbarkeit der wichtigsten Produktionsfaktoren und der jetzigen und der zukünftigen Produktionsstruktur, die von der verfügbaren Technologie bestimmt wird, beschreiben.

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

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

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

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

11. Es ist verfehlt, zukünftigen Handel alleine aus komparativen Ausstattungsvorteilen im Sinne eines erweiterten Heckscher-Ohlin-Ansatzes zu erklären, bei dem die relative Reichlichkeit der Faktorausstattung und die relative Faktorintensität der Produktionen die entscheidenden Erklärungsfaktoren sind. Denn mehr als die Hälfte des Handels zwischen den westlichen Industrienationen ist intra-industrieller Handel mit ähnlichen Produkten, begründet in steigenden skalaren Erträgen und Produktdifferenzierung. Insbesondere die Verfügbarkeit von Humankapital für Schumpeter-Industrien kann ein wichtiger Faktor für intra-industriellen Handel sein.

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

13. Ein anderes Referenzsystem sind die asiatischen Schwellenländer Hongkong, Malaysia, Singapur und Südkorea (Heitger et al. 1991), die früher vorwiegend auf arbeitsintensive und jetzt zunehmend auf leicht imitierbare forschungsintensive

Güter spezialisiert sind. Dagegen fällt auf, daß die osteuropäischen Länder - auch diejenigen ohne eigene Rohstoffbasis - bisher auf rohstoffintensive Produkte ausgerichtet sind (Tabelle 2 im Anhang). Da der Handel zwischen der Sowjetunion und den kleineren RGW-Ländern nunmehr zu Weltmarktpreisen und in harter Währung stattfindet, die bisherige Subventionierung durch die Sowjetunion also weggefallen ist, stellt diese Spezialisierung eine Fehlausrichtung dar, die korrigiert werden muß. Unter günstigen Bedingungen kann man erwarten, daß sich die Produktstruktur des Handels der osteuropäischen Länder in Richtung der südostasiatischen Schwellenländer entwickeln wird.

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

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

15. Mit der Veränderung der Produkt- und Regionalstruktur des Handels wird sich auch die Sektorstruktur anpassen. Die Länder Osteuropas müssen einen immensen Strukturwandel bewältigen, der die sektoralen Anpassungen der westeuropäischen Länder an weltwirtschaftliche Impulse nach 1945 oder die Veränderungen in einigen Schwellenländern zeitlich komprimiert. Erklärt man in einer Querschnittsanalyse für 87 westliche Marktwirtschaften (Industrie- und Entwicklungsländer) die Anteile der Beschäftigten der Land- und Forstwirtschaft, der Industrie und des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 1965 und 1985 mit den jeweiligen (realen) Pro-Kopf-Einkommen, so erhält man ein "Normalmuster" der sektoralen Struktur (Heitger et

al. 1991). Aus einem Vergleich mit den ehemaligen Planwirtschaften folgt, daß in allen osteuropäischen Ländern insbesondere die Industrie - gemessen an der Beschäftigung -, aber auch die Landwirtschaft schrumpfen und der Dienstleistungsbereich expandieren muß.

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

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

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

gleichen Kapitaltransfer erwarten wie Ostdeutschland, müssen eine harte Währung erst etablieren und die institutionelle Infrastruktur neu schaffen (Siebert, Nunnenkamp, Schmieding 1991)..

18. Die geänderten Handelsströme werden sich auf Westeuropa und die Weltwirtschaft auswirken. Während der Export rohstoffintensiver osteuropäischer Produkte auf offene Märkte in Westeuropa fließen wird, tangiert das zusätzliche Angebot landwirtschaftlicher, arbeits- und humankapitalintensiver Produkte die Position westeuropäischer Produzenten. Für die USA kann - derzeit wohl eher eine theoretische Möglichkeit - in der UdSSR ein Konkurrent bei Agrarprodukten erwachsen. Vor allem dürfte die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft unter Druck geraten. Der Export humankapitalintensiver Güter würde die mobilen Schumpeter-Industrien der westeuropäischen Länder treffen - übrigens in einigen Sektoren auch Deutschland, aber auch die mediterranen Länder -, die die Standortvorteile nach Osteuropa wandern sehen. Von diesen potentiellen Exporten humankapitalintensiver Güter Osteuropas, aber auch bei arbeitsintensiven Produkten, würden auch die Schwellenländer direkt betroffen.

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

Folgt man jedoch der These des intra-industriellen Handels, so finden diese Verlagerungen zwar grundsätzlich innerhalb eines Sektors statt, gleichzeitig kann aber im gleichen Sektor an anderer Stelle eine Expansion stattfinden. Damit muß die Verlagerung nicht die dominierende Kategorie sein. Vielmehr kann

sich der intra-industrielle Austausch - ähnlich wie gesamtwirtschaftlich im Heckscher-Ohlin Kontext - durch eine Zunahme der nationalen Einkommen und die damit verbundene stärkere Nachfrage "hochschaukeln". Intra-industrieller Handel ist die Hefe der Weltwirtschaft, die den Kuchen - das Produktionsergebnis - größer werden läßt. Nach der These des intra-industriellen Handels ist also die Verlagerung nicht unbedingt für Helpman-Krugman-Güter zu erwarten, die durch steigende Skalenerträge der Produktion und Produktpräferenzen der Nachfrager gekennzeichnet sind. Hinzu kommt, sozusagen als Zutaten zur Hefe, daß sinkende Transaktionskosten zu einer Globalisierung führen und die nationalen Fertigungsstufen abnehmen lassen. Von daher kann sich die Relation handelbarer zu nicht-handelbaren Gütern verringern. Neue Produktionsverfahren (Modul-Typ, Just-in-Time) wirken in die gleiche Richtung.

20. Die Konvertibilität der Währungen ist eine wichtige Voraussetzung für eine dezentral organisierte internationale Arbeitsteilung. Ohne Inländerkonvertibilität werden die richtigen Knappheiten nicht ausgewiesen, das heißt die Opportunitätskosten sind falsch signalisiert, und es stellen sich Verzerrungen in der Produktion ein. Die Einschränkung der Konvertibilität kann also ähnlich wie eine Abschottung wirken. Dabei ist die Inländerkonvertibilität gleichzeitig ein Test auf die Glaubwürdigkeit des Reformprogramms. Inländerkonvertibilität bedeutet, daß die Regierung bereit ist, sich dem Markttest des Vertrauens zu stellen. Wenn bei Inländerkonvertibilität die Inländer bereit sind, die eigene Währung zu halten, so zeigt dies, daß Vertrauen in den Reformprozeß vorhanden ist. Fliehen die Inländer bei Inländerkonvertibilität aus der heimischen Währung, so glauben die Wirtschaftssubjekte dem Reformprogramm nicht. Es muß darauf hingewiesen werden, daß das Vertrauen in die eigene Währung nicht nur aus der Perspektive der internationalen Arbeitsteilung beurteilt werden kann; vielmehr stehen hier die monetären Stabilisierungsbemühungen im Innern, aber auch das gesamte Reformprogramm auf dem Prüfstand.

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

3. Wanderung der Produktionsfaktoren

3.1 Kapitalmobilität

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

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

23. Bei einem vollständigen Aufholprozeß wird gefragt, wie groß nach Ablauf dieses Prozesses - sozusagen im steady state - die Kapitalintensität, also die Kapitalausstattung pro Arbeitnehmer ist. Die einfachste Prämisse ist, die gleiche Kapitalintensität

wie im Westen zu unterstellen (so Siebert 1990, für die deutsche Vereinigung). Für Osteuropa sollte die relative Reichlichkeit von Arbeit aber eine niedrigere Lohn-Zins-Relation und damit eine niedrigere Kapitalintensität bedingen. Aus dem Vergleich des anzustrebenden und des vorhandenen Kapitalstocks folgt dann die erforderliche Kapitalbildung.

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

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

25. Ein weiterer Ansatz sucht Anhaltspunkte in historischen Analogien von Kapitaltransfers. In diesem Fall wird nicht nur die potentielle Nachfrage nach Kapital, sondern auch die Verfügbarkeit von Finanzmitteln einbezogen. So machte die Marshall-Plan Hilfe von 12,4 Mrd. US-\$ an 16 westeuropäische Länder (April 1948 bis Dezember 1951) etwa 2 vH des Bruttosozialprodukts der Empfängerländer aus; wendet man diese Relation auf die revidierten Plan-Econ-Daten (1991) für das Bruttoinlandsprodukt der osteuropäischen Länder - in jeweiligen Wechselkursen - an, so ergibt sich für die sechs osteuropäischen

Länder ein Transfer von rund 11,5 Mrd. US-\$ und für die UdSSR von 29,3 Mrd. US-\$ pro Jahr.⁵⁾ Legt man die Weltbankdaten (World Development Report 1991) für Bulgarien, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien zugrunde (Bruttoinlandsprodukt 235,15 Mrd. US-\$), so ergäbe sich für diese fünf Länder - für Rumänien liegen keine Weltbankdaten zum Bruttoinlandsprodukt vor - ein Transfer von 4,7 Mrd. US-\$ pro Jahr. Die Marshall-Plan Hilfe betrug im Schnitt 1 vH des Bruttonettoprodukt der Geberländer (2,4 im Jahr 1949). Für die OECD-Länder wäre dies, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt von 1989, ein Betrag von 143 Mrd. US-\$ pro Jahr.

26. Die Höhe der tatsächlichen Kapitalströme, insbesondere der privaten Kapitalströme, wird entscheidend vom Stand der Reformen, insbesondere von der Glaubwürdigkeit der Reformen und ihrer Unumkehrbarkeit abhängen. Wird damit gerechnet, daß die Reformen insgesamt zurückgedreht werden können, so bleibt Auslandskapital fern, oder es werden immense Risikozuschläge verlangt. Aber auch die Unsicherheit über Eigentumsverhältnisse, über die Art der innerbetrieblichen Entscheidungsprozesse (Betriebsräte in Polen) oder über den Rücktransfer der Gewinne und der investierten Mittel läßt die Kapitalströme versiegen. Auch die öffentlichen Transfers sollten an die Reformen gebunden sein.

27. Grundsätzlich könnte Kapital auch als Portfoliakapital nach Osteuropa fließen. Dies würde aber einen voll funktionsfähigen Finanzsektor (Banken, Börsen) voraussetzen. Da diese Bedingung derzeit nicht gegeben ist, spricht viel für die Form der

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

Direktinvestitionen. Kapitaltransfers müßten aber auch aus anderen Gründen in dieser Form erfolgen. Die sehr kapitalintensive Erschließung natürlicher Rohstoffe wird im wesentlichen nur durch Projektfinanzierungen mit starker Beteiligung westlicher Unternehmen zu finanzieren sein. Der Aufbau arbeitsintensiver Produktionen, die sich am Weltmarkt durchsetzen können, verlangt die Beteiligung multinationaler Unternehmen, und zwar aus Gründen des Vertriebs wie auch des Managements. Besonders aber die Entwicklung humankapitalintensiver Aktivitäten erfordert wegen des notwendigen Technologietransfers westliche Unternehmen. Lediglich bei der Ausnutzung komparativer Vorteile im Agrarbereich zieht das Argument der Direktinvestitionen nicht. Hier kann die Finanzierung von Investitionen aus heimischen Ersparnissen erfolgen.

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

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

Um die Auswirkungen abzuschätzen, werden zwei unterschiedliche Annahmen gemacht. Unterstellt man, daß die OECD-Länder insgesamt

keine größeren Leistungsbilanzdefizite haben werden, so müssen die Investitionen in Osteuropa durch Ersparnisse in der OECD gespeist werden. Wenn die OECD-Ersparnisse nicht auf Zinsen reagieren, bleibt im Gleichgewicht die Gesamtinvestitionsnachfrage - unter Einschluß der zusätzlichen Investitionsnachfrage Osteuropas - konstant. Ein höherer Zins muß dann diejenigen Projekte etwa in Westeuropa zurückdrängen, die sich bei diesem Zins nicht tragen. Es findet eine Verlagerung der Investitionen nach Osteuropa statt. Gibt man die Annahme auf, daß die Leistungsbilanz der OECD-Länder ausgeglichen ist, so kann auch eine Verlagerung der Investitionen aus den Schwellenländern erfolgen. Da in diesem Szenario die Gesamtinvestitionen in der Welt nicht steigen, entsteht kein Druck für die Preise der Investitionsgüter (Begg et al. 1990).

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

3.2 Wanderung der Arbeitskräfte

30. Neben den Güterbewegungen und dem Kapitaltransfer ist die Wanderung der Menschen der dritte Wirkungskanal, durch den sich die Transformation der Zentralplanwirtschaften auf Westeuropa auswirken kann. Die immensen Einkommensunterschiede sind ein Anreiz zur Wanderung. So beträgt der Unterschied im Einkommen pro

↓
Kopf zwischen Polen (1790 US-\$⁶) und Westdeutschland (20440 US-\$) etwa 1 : 11. Der europäische Kontinent wird von einer Wohlstandsgrenze durchzogen, die westlich und östlich der Oder und entlang der Donau verläuft. Durch eine Wanderung nach Westen können die Arbeitnehmer Osteuropas leicht ihr Einkommen vervielfachen (Burda und Wyplosz 1990). Die Verwerfungen bei der Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften begünstigen die Entscheidung zur Wanderung, und die gemeinsame europäische kulturelle Tradition wie aber auch vorhandene technische Fähigkeiten erleichtern die Wanderungen, jedenfalls im Vergleich zu anderen weltweiten Wanderungsbewegungen.

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

32. Wer wandert, erwartet, daß sich seine Situation verbessert; seine Entscheidung entspricht der individuellen Rationalität. In aller Regel haben Wanderungen nicht nur für den einzelnen, sondern auch für die betroffenen Volkswirtschaften langfristig positive Wirkungen, insbesondere für das Empfängerland. Im Senderland kann kurzfristig die Arbeitslosigkeit verringert und das Einkommen pro Kopf gesteigert werden. Da die eher dynamischen Menschen wandern, verliert das Land aber besonders qualifizierte Arbeitskräfte und potentielle Unternehmer. Im Empfängerland nehmen kurzfristig die privaten Kosten der Agglomeration zu, etwa in Form höherer Wohnungsmieten und höherer Immobilienpreise; auch die sozialen Kosten steigen, etwa weil die öffentliche Infrastruktur überlastet wird. In einem statischen Kontext sinken kurzfristig die Löhne, oder der Lohnanstieg wird in einer

⁶) Weltbankbericht (1991)

wachsenden Wirtschaft gebremst. Dagegen stellt das größere Angebot an Arbeit langfristig eine Stimulierung des Wachstums dar; außerdem gewinnt das Einwanderungsland Vielfalt.

33. Je nachdem, wie die Auswirkungen auf die Empfängerländer beurteilt werden, wird die Aufnahmebereitschaft der Empfängerländer bestimmt. In der Zeit von 1986 - 88 hatte Westeuropa etwa 400 000 Einwanderer pro Jahr. Für Deutschland lagen die Zuwanderungszahlen aus Osteuropa für 1989 und 1990 ebenfalls bei 400 000 pro Jahr⁷⁾. In den USA lag die Einwanderung bei 5,3 pro Tausend (1891 - 1900) und 10,4 pro Tausend (1901 - 1910), allerdings in einem wirtschaftlich noch nicht erschlossenen Kontinent. Blackhurst (1991) weist darauf hin, daß bei einer Aufnahme von 5,3 pro Tausend Westeuropa 1,9 Millionen Einwanderer pro Jahr aufnehmen könne (Blackhurst 1991). Allerdings muß bei einer solchen Zahl mit regionalen Konzentrationen gerechnet werden.

4. Osteuropa im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Weltwirtschaft

4.1 Osteuropa im weltweiten Schönheitswettbewerb

34. Die osteuropäischen Länder müssen sich in die Weltwirtschaft integrieren. Sie stehen damit in einem Standortwettbewerb mit Lateinamerika und mit den südostasiatischen Ländern. Dieser Standortwettbewerb wird entscheidend von den Ausstattungsbedingungen der Länder bestimmt, aber diese Ausstattungsbedingungen sind gestaltbar (acquired comparative advantage). Der Standortwettbewerb ist die Konkurrenz der immobilien Ausstattungs-faktoren um die mobilen Faktoren. Dabei lautet die Frage, inwieweit es einem Land gelingt, durch die Gestaltung seiner institutionellen Bedingungen, durch die

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

Bereitstellung öffentlicher Güter wie Infrastruktur und Umweltqualität unter gegebenen immobilien Ausstattungsbedingungen mobile Faktoren wie Kapital, technisches Wissen und Management zu attrahieren. Dieser Schönheitswettbewerb in den institutionellen Regeln zwischen Osteuropa, Lateinamerika und Asien wird die Frage entscheiden, in welcher Region der Welt sich in der Zukunft Produzenten niederlassen und welche Region Kapital attrahieren kann.

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

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

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

Gütertausch ermöglicht die Ausschöpfung komparativer Kostenvorteile und attrahiert damit Kapital. Auf diese Weise verbessert sich die Produktivität, und der Lohn kann steigen.

Damit besteht eine Interdependenz in den drei hauptsächlichen Formen des internationalen Austauschs: Kapitaltransfer kann die Arbeitswanderung ersetzen. Gütertausch kann Arbeitswanderungen verringern. Gütertausch kann Kapital attrahieren. Und Gütertausch und Kapitaltransfer zusammen reduzieren den Anreiz zum Wandern.

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

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

4.2 Die Öffnung der Europäischen Gemeinschaft nach Osteuropa

37. Wie die drei Formen des internationalen Austauschs wirken können, hängt aber entscheidend auch von den Reaktionen der Länder im Westen, insbesondere von der Europäischen Gemeinschaft, ab. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Europäische Gemeinschaft ein komplexes hierarchisches System der Zollpräferenzen geschaffen hat - eine "Pyramide der Privilegien" (Sapir 1989), mit drei Ebenen: Auf der obersten Ebene gibt es einen zollfreien Zugang bei industriellen Gütern für die EFTA, 12 Mittelmeerländer und die 65 AKP-Staaten. Auf der mittleren Ebene befinden sich die anderen Entwicklungsländer, die Nutznießer des "allgemeinen Präferenzsystems" sind. Auf der unteren Ebene der Hierarchie finden sich ein Dutzend Länder, die den vollen

Außenzoll zu zahlen haben, darunter Australien, Kanada, Neuseeland, Japan, Südafrika, Taiwan und die USA. Wie Sapir (1989) schreibt: "Like in the Indian caste system, below these three layers lies the outcast: Eastern Europe..."

Nachdem die osteuropäischen Länder über eine lange Zeit hinweg am unteren Ende der Präferenzgewährung der EG-Handelspolitik gestanden hatten, begann die Gemeinschaft 1989 mit einem schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen. So wurden Polen und Ungarn als Reaktion auf die Reformbestrebungen in diesen Ländern in das Allgemeine Präferenzsystem langsam aufgenommen, allgemeine nichttarifäre Handelshemmnisse wurden ausgesetzt, und spezielle nichttarifäre Handelshemmnisse wurden beseitigt. 1991 wurde der Marktzugang auch für die restlichen kleineren osteuropäischen Staaten erweitert. Allerdings schränkte die EG die Zollfreiheit für Produkte ein, die als "sensibel" betrachtet werden. Landwirtschaftliche Produkte sind am meisten von diesen Beschränkungen betroffen, während die Mehrzahl der industriellen Importe zollfrei ist.

38. Die Interdependenz der Austauschbeziehungen führt zu folgenden Aussagen:

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

Strom beim Faktor Arbeit; gleichzeitig kommt durch eine Abschottung ein Gegenstrom beim Faktor Kapital nicht zustande.

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

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

41. Die Europäische Gemeinschaft muß sich gegenüber Osteuropa öffnen. Dabei bietet sich für die baltischen Staaten und die Länder Polen, Tschechoslowakei und Ungarn eine engere Anbindung an die Europäische Gemeinschaft an. Eine solche Form der Anbindung ist etwa eine Assoziierung im Sinne einer Freihandelszone. Dies würde einen gemeinsamen Markt für den gewerblichen Bereich schaffen. Der Agrarsektor darf nicht ausgeschlossen bleiben. Denn solange der Agrarbereich nicht einbezogen wird, werden die Anreize zur Bevölkerungswanderung nicht abgebaut. Eine Assoziierung muß aber auch die Dienstleistungen und den Kapitalverkehr einbeziehen. Eine volle

Mitgliedschaft kommt deshalb wohl auf absehbare Zeit nicht in Frage, weil bei freiem Kapital- und Güterverkehr die noch bestehenden Einkommensunterschiede Anreize zu politisch unerwünschten Bevölkerungswanderungen geben dürften.

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

43. Im monetären Bereich braucht man flexible Wechselkurse, um den unterschiedlichen Entwicklungen in Ost- und Westeuropa Rechnung tragen zu können. Dies gilt insbesondere für den Wechselkurs zwischen west- und osteuropäischen Währungen, aber auch zwischen den osteuropäischen Währungen selbst, da sich die Länder unterschiedlich entwickeln können. Eine osteuropäische Zahlungsunion als multinationales Verrechnungssystem stellt keinen bedeutenden Lösungsbeitrag dar. Die Forderung nach flexiblen Wechselkursen wird aus gesamteuropäischer Sicht aus der Pufferfunktion des flexiblen Wechselkurses begründet. Aber auch zwischen den osteuropäischen Ländern wird man flexible Wechselkurse als Schockabsorber brauchen. Dies steht nicht im Widerspruch zu der Notwendigkeit für die einzelnen Länder, ihre Währungen konvertibel zu machen, um auf diese Weise die Knappheitsverhältnisse des Weltmarktes zum Ausdruck bringen zu können. Auch ist nicht ausgeschlossen, daß ein einzelnes Land die Politik eines konstanten Wechselkurses verfolgt und seine Währung an eine westliche Währung oder einen westlichen Währungskorb anbindet. Dies setzt allerdings eine strikte Stabilisierungspolitik voraus.

44. Die Europäische Gemeinschaft darf die Vertiefung und die Erweiterung, die politische Union und die wirtschaftliche Integration Osteuropas, nicht als einen Gegensatz begreifen. Wirtschaftlich erlaubt das Konzept des institutionellen Wettbewerbs der nationalen Regelungen eine Vielfalt

institutioneller Bedingungen und damit auch eine institutionelle Offenheit der Europäischen Gemeinschaft. Insbesondere darf die vertiefte Integration nicht als Argument dafür herangezogen werden, daß eine Erweiterung derzeit nicht möglich ist. Einen solchen Tenor stellt man häufig in Frankreich fest.

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

4.3 Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft: Öffnung nach Osten, Abschottung zur Welt?

46. Für die internationale Gemeinschaft bedeuten die Reformprozesse in Osteuropa eine historische Chance, und im Sinne Bismarcks kommt es darauf an, den Mantel der vorbeigehenden Geschichte zu erfassen. Alles spricht dafür, die Öffnung beim Handel unkonditioniert zu vollziehen, nicht zuletzt um eine diskretionäre Verhandlungsführung durch Brüssel, die gegenüber westeuropäischem politischen Druck nicht immun wäre, zu vermeiden. Neben der Öffnung der europäischen Gemeinschaft nach Osteuropa im Bereich des Handels und der Dienstleistungen sind Transfers erforderlich. Transfers sollten konditioniert und grundsätzlich an die Reformschritte geknüpft sein. Dies erleichtert auch den Zustrom von privatem Kapital. Transfers ohne erfolgreiche Reformen würden die wirtschaftspolitischen Probleme nicht lösen. Zeichnet sich bei den Reformen Erfolg ab, und zwar glaubwürdig, so können Transfers den Übergangsprozeß erleichtern.

Die Konditierung der Wirtschaftshilfe an das Stadium der Reformen bedeutet, daß Ländern wie Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn

öffentliche Transfers zufließen können. Für die Sowjetunion folgt aus der Konditionierung, daß Wirtschaftshilfe erst dann sinnvoll ist, wenn die Reformen glaubwürdig begonnen werden.

Wirtschaftshilfe an die Sowjetunion kann auch verbindlich für den Fall in Aussicht gestellt werden, daß Reformen begonnen werden. Die politische Rationalität mag hier zu einem anderen Urteil kommen, wenn die Opportunitätskosten nicht geleisteter Hilfe, etwa politische Instabilität, veranschlagt werden. Unabhängig von allgemeiner Wirtschaftshilfe sind spezifische Transfers und Hilfe zur Linderung menschlicher Not zu beurteilen. Zu denken ist etwa an einen Managementtransfer für die Umgestaltung des Wirtschaftssystems, technische Hilfe bei Atomkraftwerken, Joint Ventures bei der Öl- oder Erdgasversorgung und Unterstützung im Agrarbereich.

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

48. Durch Osteuropa kann sich das Gravitationsfeld der Weltwirtschaft bei erfolgreichen Reformen stärker nach Europa verlagern. In Osteuropa können neue Produktionen entstehen, und die Region kann Kapital aus den anderen Teilen der Welt attrahieren. Institutionelle Reformen beeinflussen die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft, und eine erfolgreiche Umgestaltung verschiebt die Faktorpreisgrenze nach außen, ist also eine "new frontier" im Sinne Alvin Hansens und eine Innovationschance im Sinne Schumpeters. Osteuropa wird auch die Entwicklungsländer wachrütteln. Europa kann sich damit - bei sehr optimistischer Sicht - aufgrund der Reformen als ein positiver Angebotsschock für die neunziger Jahre erweisen, gestärkt durch den institutionellen Wettbewerb im Westen und die Reformen zur Marktwirtschaft im Osten. Allerdings dürfen für eine

solche Entwicklung die Bedingungen nicht vergessen werden, nämlich Glaubwürdigkeit und auch Erfolg der Reformen.

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

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

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

Anhang

Tabelle 1 - Ökonomische Daten

	Bevölkerung (Mill.) (1990)	Bruttoinlandsprodukt (Mrd. US\$)		Bruttoinlandsprodukt per Kopf (US\$)				Güterexporte ^d Mrd. US\$	vH der BSP	Verschuldung (Brutto) (Mrd. US\$) (1990)	Verschuldung (Brutto) je Einwohner (US\$)	
		CIA ^a	PlanEcon ^a	Summerrg. Heston ^a	CIA ^a	PlanEcon ^a	PlanEcon ^b					World Bank ^c
Balt.Staaten	8.0	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	5920 ^e	3000 ^e	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	
Bulgarien	8.9	51.2	48.1	5113	5690	5430	2220	2320	17.3	34.1	10.4	1156
Polen	38.2	172.4	149.4	4913	4560	3910	2340	1790	14.0	6.8	48.2	1249
Rumänien	23.2	79.8	68.6	4273	3440	2950	1820	n.v.	12.6	13.3	2.3	99
CSFR	15.7	123.2	124.3	7424	7900	7940	2680	3450	23.0	19.4	7.9	506
UdSSR ^{f)}	281.7	2663.7	1465.9	6266	9230	5060	2560	n.v.	110.5	7.0	52.0	179
Ungarn	10.6	64.6	62.6	5765	6090	5920	2940	2590	10.0	14.5	21.7	2047
Jugoslawien	23.9	129.5	123.1	5063	5460	5140	6210	2920	12.8	11.1	16.7	715

^a Auf der Basis von Kaufkraftparitäten.

^b Auf der Basis des durchschnittlichen kommerziellen Wechselkurses.

^c World Development Report 1991.

^d Collins und Rodrik (1991).

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

^f Daten - außer Bevölkerung - umfassen auch die baltischen Staaten.

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

Tabelle 2 - Exporte der osteuropäischen Länder und der asiatischen Schwellenländer in OECD-Länder nach Gütergruppen, 1970, 1980 und 1988 (in vH der Gesamtexporte)

Land	Rohstoff-intensive Güter	Arbeits-intensive Güter	Kapital-intensive Güter	Leicht imitierbare forschungs-intensive Güter	Schwer imitierbare forschungs-intensive Güter
Bulgarien					
1970	51.8	12.3	23.5	5.4	6.3
1980	50.4	13.2	19.3	7.7	8.7
1988	38.7	18.2	20.3	12.2	8.4
Polen					
1970	65.2	12.2	11.8	4.4	5.6
1980	49.0	16.9	19.3	4.4	9.8
1988	43.0	23.1	16.6	6.9	9.7
Rumänien					
1970	59.1	16.9	13.8	5.0	4.5
1980	50.7	29.3	9.7	3.3	6.6
1988	36.6	37.1	17.3	4.1	4.7
Tschechoslowakei					
1970	30.5	26.4	21.2	5.6	15.1
1980	35.7	27.9	15.7	8.2	11.3
1988	30.3	30.1	17.0	11.3	10.5
Ungarn					
1970	53.0	20.1	14.6	5.4	5.8
1980	38.2	27.6	14.0	9.5	9.6
1988	37.8	26.8	13.4	11.4	9.8
UDSSR					
1970	71.2	6.2	15.9	2.2	3.4
1980	81.9	5.2	5.5	4.9	1.9
1988	73.2	5.9	12.9	5.3	2.2
Osteuropäische Länder insgesamt^a					
1970	58.7	13.3	15.7	4.3	7.0
1980	65.4	13.1	9.7	5.6	5.6
1988	55.0	16.6	14.6	7.2	5.9
Asiatische Schwellenländer insgesamt^b					
1970	30.5	50.1	6.8	5.0	5.5
1980	22.7	46.0	5.3	10.4	14.3
1988	11.0	43.2	6.4	20.0	18.0

^aEinschließlich ehemalige DDR. - ^bHongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan.

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

Literatur

Begg, D. et al. (1990), The East, the Deutschmark and EMU. Kapitel 2 in: Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration, Annual Report, The Impact of Eastern Europe, London.

Blackhurst, R. (1991), Implications of the Changes in Eastern Europe for the World Economy, Beitrag zur Kieler Woche Konferenz "The Transformation of Socialist Economies", 26. - 28. Juni, vervielfältigt.

Blanchard, O. et al. (1991), Reform in Eastern Europe, MIT Press, Cambridge, Mass..

Böhnlein, B., B. Heitger, Die neue Handelspolitik der EG gegenüber Osteuropa. "Die Weltwirtschaft", H. 2, 1991 (in Vorbereitung).

Bolz, K., F. Foders, B. Heitger, C.F. Laaser, A. Perkin, A. Polkowski, S. Reymann, K. Schrader (1991), Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort - Länderstudie Sowjetunion. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, und Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Burda, M., C. Wyplosz (1991), Labor Mobility and German Integration: Some Vignettes. Beitrag zur Kieler Woche Konferenz "The Transformation of Socialist Economies", 26. - 28. Juni, vervielfältigt.

Centre for Economic Policy Research, (1990), Monitoring European Integration, Annual Report, The Impact of Eastern Europe, London.

Collins, S. M., D. Rodrik (1991), Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy, Institute for International Economics, Washington, D. C..

Csaba, L. (1991), *Eastern Europe in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Foders, F., B. Heitger, C.-F. Laaser, K. Schrader (1991), *Die Sowjetunion als Unternehmensstandort*. Kiel (in Vorbereitung).

Hamilton, C. et al. (1990), *Trade Patterns and Trade Policies*. Kapitel 1 in: Centre for Economic Policy Research, *Monitoring European Integration, Annual Report, The Impact of Eastern Europe*, London.

Heitger, B. (1990), *Wirtschaftliches Wachstum in Ost und West im internationalen Vergleich*. "Die Weltwirtschaft", H. 1, 1990, S. 173-192.

Heitger, B., K. Schrader, E. Bode (1991), *Die osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort*. Kiel (in Vorbereitung).

IWF, OECD und Weltbank (1991), *A Study of the Soviet Economy*, Paris.

Kenen, P.B. (1991), *Transitional Arrangements for Trade and Payments among the CMEA Countries*. IMF Staff Papers, Vol. 38, No. 2 (June), S. 235-267.

Klodt, H. (1991), *Comparative Advantage and Prospective Structural Adjustment in Eastern Europe*, Kiel Working Paper No. 477, Kiel.

Leamer, E. (1987), *Paths of Development in the Three-Factor n-Good General Equilibrium Model*, *Journal of Political Economy* 95, S. 961-999.

Plan Econ Report, *laufende Jahrgänge, verschiedene Länder*, Washington D.C..

Sapir, A. (1989), Does 1992 come before or after 1990? In: Jones, R. and A.O. Krueger (eds.), *The Political Economy of International Trade*, Basil Blackwell, Oxford.

Siebert, H. (1990), *The Economic Integration of Germany: An Update*, Kiel Discussion Paper No. 168a, Kiel.

Siebert, H. (1991a), *German Unification: The Economics of Transition*, Economic Policy, forthcoming.

Siebert, H. (1991b), *The Economic Integration of Germany: Real Economic Adjustment*, *European Economic Review*, 35, S. 591-602.

Siebert, H. (1991c), *The New Economic Landscape of Europe*. Basil Blackwell, Oxford.

Siebert, H., P. Nunnenkamp, H. Schmieding (1991), *The Transformation of a Socialist Economy - Lessons of German Unification -*, Kiel Working Paper No. 469, Kiel.

Summers, R., A. Heston (1988), A new set of international comparisons of real product and price levels, estimates for 130 countries 1950 - 1985. *The Review of Income and Wealth* 34, S. 1-25.

Weltbank (1990), *World Development Report*, Washington D.C..

Weltbank (1991), *World Development Report*, Washington D.C..

Williamson, J. (1991), *The Economic Opening of Eastern Europe*. Washington, D. C..