

Schrader, Klaus

Book Part — Digitized Version

Osteuropa in der Reformkrise: Hindernisse auf dem Weg zur Marktwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schrader, Klaus (1993) : Osteuropa in der Reformkrise: Hindernisse auf dem Weg zur Marktwirtschaft, In: Walter, Norbert (Ed.): Weniger Staat mehr Markt: Wege aus der Krise, ISBN 3-87959-479-1, Verlag Bonn Aktuell, München, pp. 294-313

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1885>

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.

Osteuropa in der Reformkrise: Hindernisse auf dem Weg zur Marktwirtschaft

I. Einleitung

Mit dem Beginn der 90er Jahre fing für die Länder Osteuropas* eine neue Zeit an: Die Diktatur des Proletariats – verkörpert durch die kommunistischen Einheitsparteien – endete ebenso wie die sowjetische Vorherrschaft in Osteuropa. Das System der zentralen Planwirtschaft, das schon seit den 80er Jahren zunehmend unter Druck geraten war, brach in diesen Ländern endgültig zusammen. Seitdem befinden sich die osteuropäischen Länder auf der Suche nach einer Wirtschaftsordnung, die ihnen zu dem wirtschaftlichen Fundament ihrer neugewonnenen politischen Freiheiten verhelfen soll. Denn die gegenwärtige Phase des Systemwechsels ist von großer wirtschaftlicher Instabilität geprägt: Die Sozialprodukte sind um zweistellige Raten geschrumpft, wobei der Zusammenbruch der Industrieproduktion einen großen Anteil hat; als Folge des Schrumpfungsprozesses steigt die offene Arbeitslosigkeit; die Inflationsraten erreichen durchweg zwei- bis dreistellige Werte, in der Russischen Föderation droht gar eine Hyperinflation; die Außenwirtschaftsbeziehungen sind durch Ungleichgewichte und starke Schrumpfungen im Handel sowie durch eine relativ hohe Verschuldung in konvertibler Währung gekennzeichnet.¹ In dieser Situation sehen die politischen Entscheidungsträger Osteuropas den Übergang zu einer prinzipiell marktwirtschaftlichen Ordnung als Lösung für die wirtschaftlichen Probleme an. Die Vorstellungen über die Ausgestaltung der gewünschten marktwirtschaftlichen Ordnung

* Dazu werden folgende Länder gezählt: Bulgarien, CSFR, Polen, Rumänien, die Russische Föderation und Ungarn.

¹ Vgl. Bernhard Heitger, Klaus Schrader, Eckhardt Bode, Die Länder Mittel- und Osteuropas als Unternehmensstandort. Kieler Studien, 250, Tübingen 1992.

spiegeln neue und alte Leitbilder wider: Zum einen wird eine Marktwirtschaft mit sozialen Sicherungsmechanismen als erstrebenswert angesehen, wie sie etwa in Deutschland verwirklicht ist; zum anderen möchte man sich nicht dem freien Spiel der Marktkräfte aussetzen, sondern weiterhin dem Staat Aufgaben der Wirtschaftslenkung übertragen. Während die soziale Absicherung der Bevölkerung möglichst umgehend realisiert werden soll, sollen die marktwirtschaftlichen Wirkungsmechanismen graduell und lediglich kontrolliert zur Entfaltung kommen.

Dabei wird verkannt, daß die Qualität des sozialen Netzes maßgeblich von der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens in einer Volkswirtschaft abhängt. Die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens wird wiederum entscheidend durch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen beeinflusst, die möglichst freizügig zu gestalten sind, wenn ein schnelles Wachstum möglich werden soll. Für die Länder Osteuropas heißt das, daß in der gegenwärtigen Ausgangssituation die soziale Absicherung darauf beschränkt werden muß, das physische Existenzminimum zu gewährleisten. Zudem muß die neue Wirtschaftsordnung wesentlich „marktwirtschaftlicher“ als in den „reifen“ Marktwirtschaften des Westens sein, um den wirtschaftlichen Aufholprozeß einleiten zu können. Denn im Vergleich zu den westlichen Industrieländern, die bislang noch die Belastungen ihrer Regulierungsgeflechte tragen konnten, verursacht jeder staatliche Eingriff in den Marktmechanismus in den Ländern Osteuropas aufgrund des niedrigeren Entwicklungsniveaus wesentlich höhere Opportunitätskosten. Daher muß es das Ziel jeder Reformpolitik sein, Hindernisse auf dem Weg zur Marktwirtschaft schnell und vollständig zu beseitigen. Die Idee, über eine schrittweise Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien die unvermeidlichen Anpassungskosten sozial verträglich auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, verkennt, daß diese Anpassungskosten keine statischen Größen, sondern vielmehr eine Funktion der Störungsdauer des Marktmechanismus sind.

Im folgenden soll versucht werden, prägnante Reformdefizite in den osteuropäischen Ländern aufzuzeigen, die die Funktionstüchtigkeit des Marktmechanismus beeinträchtigen. Zu diesem Zweck wird ein Kriterienkatalog verwendet, der auf den wesentlichen Bestandteilen einer marktwirtschaftlichen Ordnung basiert. Folgende

Kriterien sind in diesem Katalog enthalten: Rechtsordnung, Eigentumsfrage, Wettbewerbsregeln, Verfassung der Märkte, makroökonomische Rollenverteilung und außenwirtschaftliche Offenheit. Der Kriterienkatalog repräsentiert ein Referenzsystem für den marktwirtschaftlichen Idealzustand (das „Soll“) und ermöglicht somit, Verstöße gegen die marktwirtschaftliche Ordnung (das „Ist“) als solche zu identifizieren.²

II. Reformhindernisse in Osteuropa³

1. Zur Rechtsordnung

Die Qualität des Rechtssystems ist für eine Volkswirtschaft in zweierlei Hinsicht bedeutsam: Das Rechtssystem muß Sicherheit vor politischer Willkür gewähren und die marktwirtschaftliche Ordnung selbst garantieren; zudem muß es die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus privaten Verträgen garantieren. Damit stellt das Rechtssystem ein öffentliches Gut dar, das als Voraussetzung für die Produktion privater Güter anzusehen ist und vom Staat angeboten werden muß. So bedarf es staatlicher Macht, um die von der markt-

² Verwendet wurde dieser Kriterienkatalog schon in den ordnungspolitischen Analysen von Hans H. Glismann, Klaus Schrader, „Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Mittel- und Osteuropas“. Die Weltwirtschaft, 1991, H. 2; Klaus Schrader, Claus-Friedrich Laaser, Kompromisse statt Marktwirtschaft – Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 186/187, Juni 1992.

³ Die im folgenden verwendeten Informationen über die Reformpolitik in Osteuropa sind Untersuchungen entnommen, die am Institut für Weltwirtschaft (Kiel) durchgeführt wurden: Klaus Schrader, „In Search of the Market-Reform Policy in Successor States of the Soviet Union“. In: László Csaba (Ed.), *Recreating the Market*. London 1993 (to be published); Bernhard Heitger, Klaus Schrader, Eckhard Bode, a.a.O.; Klaus Schrader, Claus-Friedrich Laaser, a.a.O.; Hans H. Glismann, Klaus Schrader, „Ordnungspolitik in Ost- und Südosteuropa“. Orientierungen, Bd. 52, 1992, S. 32 – 39; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, *Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 193/194, Oktober 1992.

wirtschaftlichen Ordnung angebotenen Formen der wirtschaftlichen Bestätigung für jeden einzelnen rechtlich zu garantieren und den Vertrauensschutz für den Bestand dieser Ordnung zu gewähren. Diese staatliche Macht muß selbst kontrolliert werden, um die Gefahr politischer Willkür zu vermeiden, die die Rechtssicherheit permanent in Frage stellen würde. Diese Kontrolle ist vor allem in den Ländern Osteuropas wichtig, wo der jahrzehntelange Mißbrauch staatlicher Macht zu einem Mißtrauensmalus gegenüber jeglichen staatlichen Institutionen geführt hat.⁴ Ein Schutz vor politischer Willkür erscheint am ehesten dann gewährleistet zu sein, wenn eine Gewaltenteilung mit gegenseitiger Kontrolle besteht, das Rechtswesen frei von staatlicher Bevormundung ist und auch staatliche Entscheidungen gerichtlich überprüfbar sind. Weiterhin muß das Rechtssystem die private Vertragsfreiheit, die den Kern einer marktwirtschaftlichen Ordnung ausmacht, garantieren. Diese Garantie erfordert das Vorhandensein von Sanktionsmechanismen für den Fall der Vertragsuntreue. Die Bereitstellung der notwendigen Rechtsinfrastruktur und des Rechtsinstrumentariums, um vertraglichen Ansprüchen Geltung verschaffen zu können, ist als originäre Staatsaufgabe anzusehen.

In der Mehrzahl der Länder Osteuropas wird mit Erfolg versucht, eine Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Jurisdiktion mit gegenseitiger Kontrolle zu etablieren. In Ländern wie Ungarn, Polen und der bisherigen Tschechoslowakei erweisen sich entsprechende historische Erfahrungen der Zwischenkriegszeit als hilfreich.⁵ In Rumänien beeinträchtigt die starke Stellung des Staatspräsidenten die in der neuen Verfassung festgeschriebene Gewaltenteilung und eröffnet damit der politischen Willkür einen gewissen Spielraum. In den meisten osteuropäischen Ländern sind jedoch die Kompetenzen der einzelnen Gewalten relativ deutlich voneinander abgegrenzt, die Durchsetzbarkeit legislativer und administrativer Akte („Enforcement“) scheint im Prinzip gewährleistet zu sein. Die große Ausnahme stellt die Russische Föderation dar, wo ein Zustand institutioneller Anarchie herrscht: Eine echte Ge-

⁴ Vgl. Hans H. Glismann, Klaus Schrader, a.a.O.

⁵ Vgl. Bernhard Heitger, Klaus Schrader, Eckhardt Bode, -a.a.O.

waltenteilung fehlt, da der Präsident und die Regierung weitgehend auf der Basis von Dekreten statt auf der Basis parlamentarisch verabschiedeter Gesetze regieren. Allerdings ist diese Vorgehensweise insofern verständlich, da die noch zu Zeiten der kommunistischen Herrschaft gewählten Abgeordneten des Volksdeputiertenkongresses und des obersten Sowjets mehrheitlich die Reformen zu blockieren versuchen. Zusätzliche Unsicherheiten entstehen durch die unklaren Kompetenzverteilungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen der Russischen Föderation. So treffen Legislativ- und Exekutivorgane der unterschiedlichen Gebietskörperschaften zum gleichen Gegenstand oftmals widersprüchliche Entscheidungen. Hinzu kommt, daß das Enforcement legislativer und administrativer Akte mangels staatlicher Autorität oftmals dem Zufall unterworfen ist. Damit fehlen Rechtssicherheit, Rechtsgarantien und Vertrauensschutz, die das Fundament jeglicher Reformpolitik bilden, in der Russischen Föderation fast vollständig – ein entscheidendes Reformhindernis, das auch in Osteuropa seinesgleichen sucht.

In allen osteuropäischen Ländern ist der Rechtsweg auch gegen staatliche Entscheidungen zumindest auf dem Papier offen. Jedoch fehlt es dieser Rechtswegeggarantie so lange an praktischer Relevanz, wie das Justizwesen personell nicht erneuert ist, die Instanzenwege nicht reorganisiert und die Verfahrenskosten prohibitiv hoch sind; d.h. das Vertrauen der Bürger in die Unabhängigkeit und Effektivität der Gerichte muß erst aufgebaut werden.

Die private Vertragsfreiheit ist in den Ländern Osteuropas hauptsächlich für ausländische Investoren eingeschränkt, denen in der Regel etwa der Erwerb von Grund und Boden untersagt ist. Dabei spielen Ängste vor einem „Ausverkauf“ des Landes eine Rolle, obwohl gerade ausländisches Kapital sowie unternehmerisches und technisches Know-how zur Umstrukturierung der Wirtschaft benötigt werden. Die wenig imposante Direktinvestitionsstatistik zeigt jedoch, wie unbegründet die Ängste vor dem „Ausverkauf“ sind, der schließlich nichts anderes bedeuten würde, als daß ausländische Investoren ihr Kapital den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Investitionslandes anvertrauen und zur Wertschöpfung in diesem Land beitragen. Dort wo die private Vertragsfreiheit garantiert ist, ergibt sich häufig das Problem der Vertragstreue, zumal

das Gerichtswesen aufgrund der schon dargestellten Mängel nur bedingt wirksame Sanktionsmechanismen bereitstellt.

2. Die Eigentumsfrage

Ein grundlegendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung und notwendige Bedingung für die effiziente Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen ist die Existenz privaten Eigentums, vor allem an Produktionsmitteln und Immobilien. Privates Eigentum im marktwirtschaftlichen Sinne heißt, daß dem Eigentümer das exklusive Recht auf Nutzung und Übertragung seines Eigentums sowie auf Ertragserwirtschaftung durch die Rechtsordnung garantiert wird.⁶ Diese Verfügungsrechte müssen zudem durch eine Bestandsgarantie für das Eigentum ergänzt werden. Sofern diese Garantien vorliegen, bestehen für den Eigentümer Anreize, möglichst rentable Verwendungen für sein Eigentum zu suchen und sein Eigentum verwendungsfähig zu halten, selbst wenn er dafür einen Teil seiner Erträge aufwenden muß. Bei öffentlichem Eigentum fehlen gerade diese Anreize, da die Verfügungsfreiheit des Nutzers relativ stark eingeschränkt und sein Einkommen weitgehend von dem wirtschaftlichen Ertrag entkoppelt ist. Die Folgen fehlender privater Anreize konnten in den Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas beobachtet werden: Es wurde ohne Rücksicht auf die Kosten und die Erhaltung der industriellen Substanz produziert, so daß schließlich die Produktion zunehmend schrumpfte. Daher ist es für den Wohlstand eines Landes entscheidend, daß das Privateigentum die eindeutig dominierende Eigentumsform ist. Öffentliches Eigentum sollte nur in dem Maße bestehen, wie es für die Bereitstellung öffentlicher Güter erforderlich ist.

In allen osteuropäischen Ländern ist mittlerweile die Bildung von Privateigentum erlaubt, wenn auch nicht zu erwarten ist, daß das Privateigentum in absehbarer Zeit die dominierende Eigentumsform sein wird. In der Russischen Föderation sieht allerdings das Eigentumsgesetz neben dem Privateigentum weiterhin explizit Formen

⁶ Vgl. Ingo Böbel, *Eigentum, Eigentumsrechte und institutioneller Wandel*. Berlin 1988, S. 18 ff.

des staatlichen bzw. gesellschaftlichen Eigentums vor; die Dominanz des Privateigentums scheint politisch nicht gewünscht zu sein. Einschränkungen bei der privaten Eigentumsbildung sind durchweg für Ausländer vorzufinden, wovon neben dem Bodenerwerb auch die Teilnahme an der Privatisierung und das Engagement in bestimmten Sektoren – etwa dem Finanzsektor – betroffen sind. Es fällt zudem auf, daß in den agrarisch geprägten Ländern Bulgarien und Rumänien die private Verfügung über landwirtschaftliche Nutzflächen Restriktionen unterliegt: Der Weiterverkauf ist eingeschränkt (Bulgarien), bzw. eine festgelegte Höchstfläche darf nicht überschritten werden (Rumänien). Auch die Russische Föderation kennt Weiterverkaufsbeschränkungen für private Grundstücke.

1 Mit Ausnahme der Russischen Föderation wird in den osteuropäischen Ländern versucht, auf dem Wege der Restitution, d.h. der Rückführung enteigneten Eigentums an Alteigentümer bzw. deren Erben, an die Privateigentumsstrukturen der Zwischenkriegszeit anzuknüpfen und auf diese Weise einen Teil des bestehenden Staatseigentums zu privatisieren. Die Restitution kann sich jedoch als Privatisierungshindernis erweisen, wenn sie dinglich erfolgt und die Eigentumsansprüche mangels vollständiger Grundbücher nur in einem zeitraubenden Prozeß geklärt werden können (Bulgarien); gleiches gilt für die Ankündigung von Restitutionsmaßnahmen, ohne daß eine politische Einigung über die gesetzliche Ausgestaltung gefunden wird (Polen). Die in beiden Fällen entstehenden Unklarheiten führen zu einer Verlangsamung des Privatisierungsprozesses anstelle der gewünschten Beschleunigung mit Hilfe der Restitution.

Die Privatisierung öffentlichen Eigentums ist in allen Ländern Osteuropas vorgesehen. Im Rahmen der sogenannten „kleinen“ Privatisierung – betroffen sind hier in der Regel Kleinbetriebe des Handels, des Handwerks und der sonstigen Dienstleistungen – ist in den osteuropäischen Ländern, außer in der Russischen Föderation, ein großer Teil der entsprechenden Unternehmen bereits in Privateigentum überführt worden. Jedoch sind bislang kaum Erfolge bei der sogenannten „großen“ Privatisierung, die vor allem die größeren Industriebetriebe betrifft, erzielt worden. Die Gründe sind vielfältig: Ungarn und Bulgarien haben sich für die Einzelpri-

vatisierung von Unternehmen entschieden, die sich als sehr zeitaufwendig erweist; ein Ende ist nicht absehbar, zumal in Bulgarien erst 1992 ein Privatisierungsgesetz verabschiedet wurde. Rumänien hat eine Kombination von Einzel- und Massenprivatisierung gewählt, die darauf hinausläuft, daß auf längere Frist ein Staatseigentumsfonds den Großteil der Unternehmen verwaltet; ausgewählte staatliche Regiebetriebe sind zudem von der Privatisierung gänzlich ausgenommen. In Polen wurde ein Konzept für eine Massenprivatisierung entwickelt, das bislang jedoch auf seine politische Umsetzung wartet. Schließlich ist in der Russischen Föderation nicht einmal mehr sichergestellt, daß die jeweiligen staatlichen Eigentümer tatsächlich die Verfügungsgewalt über die Unternehmen haben, die sie privatisieren wollen; außerdem ist offen, welche Gestalt die sich ständig ändernde Mischung aus Einzel- und Massenprivatisierung letztlich haben wird – von ihrer praktischen Relevanz ganz abgesehen. Lediglich die bisherige CSFR verzeichnet erste Erfolge mit ihrem allerdings recht komplizierten Konzept der Massenprivatisierung auf Voucher-Basis, wenn auch offen ist, welche Folgen die Teilung der CSFR in eine tschechische und eine slowakische Republik ab 1993 für die „große“ Privatisierung haben wird.⁷

3. Wettbewerbsregeln

Eine effiziente Nutzung der volkswirtschaftlichen Ressourcen ist dann zu erwarten, wenn die Wirtschaftsordnung dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet ist, also die Offenheit der Märkte garantiert und den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht sanktioniert. Denn der Wettbewerb zwingt die Wirtschaftssubjekte zu einer permanenten Suche nach neuen Produkten, Produktionsverfahren und Produktionsstandorten, um gegenüber der Konkurrenz bestehen zu können. Der Wettbewerb kann daher im Sinne von Hayek⁸ als ein

⁷ Vgl. Hans H. Glismann, Klaus Schrader, *Der Privatisierungsprozeß in Osteuropa*. Kiel 1993, mimeo.

⁸ Vgl. Friedrich August v. Hayek, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Kieler Vorträge, N.F., 68, Tübingen 1968.

Entdeckungsverfahren bezeichnet werden, das Anreize zur Innovation, also zur Entdeckung neuer Gewinnmöglichkeiten gibt sowie gleichzeitig für die Kontrolle von Kosten und Produktivität sorgt. Die Konsumenten profitieren von diesem Wettbewerb, indem sie quantitativ, qualitativ und preislich bestmöglich versorgt werden. Aufgrund der Neigung von Marktteilnehmern zu wettbewerbsbeschränkenden Absprachen und Kartellen ist der Wettbewerb ein ständig gefährdetes Gut, das entsprechenden Schutzes bedarf. In westlichen Industrieländern wird versucht, diesen Schutz durch Verbote wettbewerbsbeschränkender Absprachen und durch die institutionelle Kontrolle wirtschaftlicher Macht zu gewähren. Dabei sind die Konzeptionen der Wettbewerbsaufsicht nicht einheitlich und die Kriterien für marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen für den Tatbestand des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht und für das Vorliegen wettbewerbsbeschränkender Praktiken umstritten. Da der Aufbau eines institutionalisierten Kontrollsystems einen längeren Zeitraum beansprucht, ist eine einfachere und raschere Vorgehensweise gegen die vorherrschenden Monopolstrukturen in den osteuropäischen Ländern notwendig. Daher bietet es sich an, den Wettbewerb von außen im Sinne einer Niederlassungs- und Gewerbefreiheit für Ausländer sowie eines liberalen Außenhandelsregimes zuzulassen. Die eigentliche Entflechtung der Monopolstrukturen sollte im Zuge der Privatisierung vollzogen werden.

In den osteuropäischen Ländern erscheint rein formal der Marktzutritt ausländischer Konkurrenten weitgehend gesichert zu sein – ausgenommen in den Bereichen, wo sich der Staat ein Monopol sichern will (etwa Bahn, Post, Fernmeldewesen, Energieversorgung). Zutrittschranken stellen sicherlich auch die für Ausländer geltenden Einschränkungen der Vertragsfreiheit und bei der Teilnahme an der Privatisierung dar (vgl. 1. und 2.). Jedoch dürfte ein generelles Hindernis für den Marktzutritt in den unvollkommenen und instabilen Rahmenbedingungen zu sehen sein – in Ungarn, der CSFR und Polen weniger als in der Russischen Föderation, Rumänien und Bulgarien. Die in allen osteuropäischen Ländern vorfindbaren Ansätze der institutionellen Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen bzw. wirtschaftlicher Macht können lediglich als erste Schritte zu einer noch fernen marktkonformen

Wettbewerbsaufsicht angesehen werden. Am Beispiel der Russischen Föderation wird allerdings auf besonders eklatante Art und Weise deutlich, wie eine staatliche Wettbewerbsaufsicht marktwirtschaftliche Reformen unterlaufen kann: Die russische Antimonopolpolitik tendiert dazu, eine Monopolregulierung über Preise, Produktionsmengen und Produktqualitäten zu betreiben. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich kaum von dem System administrativer Vorgaben zu Zeiten der zentralen Planwirtschaft. Eine Preisliberalisierung wird bei einer derartigen Monopolregulierung ad absurdum geführt, da diese Regulierung aufgrund der immer noch dominierenden Monopolstrukturen weite Teile der Wirtschaft betrifft. Die Fortschritte bei der Entflechtung dieser Monopolstrukturen hängen jedoch entscheidend von dem Fortgang der großen Privatisierung ab, die, abgesehen von der CSFR, in den osteuropäischen Ländern auf der Stelle tritt. Da anzunehmen ist, daß sich die alten Industriemonopole durch einen besonders geringen Grad an Wettbewerbsfähigkeit auszeichnen und eine Privatisierung zwangsläufig eine große Zahl an Freisetzungen von Arbeitskräften zur Folge hat, erscheint eine schnelle Zerschlagung dieser Strukturen in den meisten Ländern unwahrscheinlich zu sein. Schließlich ist nicht daran gedacht, in den oben genannten Bereichen die staatlichen Monopole aufzugeben; in Rumänien und der Russischen Föderation ist dieser Ausnahmebereich noch weiter gezogen. Das schlechte Beispiel westlicher Industrieländer scheint hier insgesamt Schule zu machen, obwohl selbst im Bereich der Infrastruktur private Angebote möglich sind und die entsprechenden Engpässe relativ schnell beseitigen könnten.

4. Die Verfassung der Märkte

Die Konsumenten- und Produzentenouveränität sind Kennzeichen freier Märkte: Während es den Käufern überlassen bleibt, einen Preis zu bestimmen, zu dem sie ein Gut nachfragen wollen, steht es auch den Verkäufern frei, Preise für die von ihnen angebotenen Güter zu fixieren. Mit Hilfe des Preismechanismus erfolgt eine Koordination von Angebot und Nachfrage, indem sich ein Gleichgewichtspreis herausbildet, bei dem der Markt geräumt wird. Das

auf diese Weise entstehende System relativer Preise gibt Auskunft über die relativen Knappheiten von Gütern und Dienstleistungen, so daß die verfügbaren Ressourcen in ihre bestmöglichen Verwendungen gelenkt werden können. Wenn jedoch von staatlicher Seite – etwa durch die Vorgabe von Mindest- oder Höchstpreisen – die Souveränität von Käufern und Verkäufern beschnitten wird, kann diese dezentrale Koordination der Wirtschaft über den Preismechanismus nur noch eingeschränkt erfolgen – Allokationsverzerrungen sind die Folge. Wie die Erfahrungen der osteuropäischen Länder zeigen, ist die zentrale Koordination über ein System administrierter Preise nicht geeignet, Angebot und Nachfrage auf den Märkten in ein Gleichgewicht zu bringen. Die staatliche Planbehörde ist nicht in der Lage, die Menge an Informationen zu sammeln und zu verarbeiten, wie es im freien Spiel von Angebot und Nachfrage über die Preise möglich ist. Weiterhin kann der Preismechanismus nur funktionieren, wenn für jedes Wirtschaftssubjekt der Marktzutritt und der Marktaustritt jederzeit offen steht: Einerseits muß es den Produzenten möglich sein, die Güter und Dienstleistungen, bei denen sie ihre komparativen Vorteile vermuten, frei anzubieten; andererseits muß die Rechtsordnung über ein Konkurs- und Liquidationsrecht den Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter gewährleisten, damit der Sanktionsmechanismus des Marktes wirken kann.

Trotz der mittlerweile in allen osteuropäischen Ländern durchgeführten Preisliberalisierung ist die Preisbildung auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten zum Teil weiterhin eingeschränkt. So gibt es durchweg staatliche Höchstpreisregelungen für Güter des Grundbedarfs sowie für Mieten und Energieträger. Es wird der Eindruck vermittelt, daß diese Länder ihre Sozialpolitik über staatliche Preisvorschriften gestalten wollen, anstatt über allokationsneutrale Sozialtransfers eine soziale Grundsicherung bereitzustellen. Die Preispolitik der Russischen Föderation geht über diese Zielsetzung hinaus, da die wesentlich umfangreicheren staatlichen Preisfixierungen auch als Instrument der Antimonopolpolitik dienen (siehe 3.) und damit die freie Preisbildung noch weiter einschränken. Disziplinierend wirkt sich in diesem Zusammenhang die immer enger werdende Budgetrestriktion in den osteuropäischen Ländern aus, die den Subventionszahlungen Grenzen setzt – zumal

die Vorgaben des Internationalen Währungsfonds das zulässige staatliche Haushaltsdefizit stark beschränken.

Was die Zugangsbeschränkungen zu den Güter- und Dienstleistungsmärkten betrifft, unterscheiden sich die betrachteten Länder Osteuropas nicht wesentlich von westlichen Industrieländern. Für die Aufnahme einer Gewerbetätigkeit ist in ausgesuchten Bereichen (Medizin, Rechtspflege, Handwerk etc.) der Nachweis der fachlichen Qualifikation erforderlich. Außerdem besteht obligatorisch eine Registrierungspflicht, die sich für Unternehmensneugründungen häufig als Hindernis erweist, da die alten Strukturen in der staatlichen Bürokratie ihren Ermessungsspielraum zum Nachteil der Jungunternehmer ausnutzen; in der Russischen Föderation, Bulgarien und Rumänien scheint dieses Problem am ausgeprägtesten zu sein. Weiterhin blockieren die schon genannten staatlichen Monopolrechte und Beschränkungen für Ausländer (siehe 3.) den freien Marktzutritt.

Was die Regulierungen einzelner Faktormärkte betrifft, so müssen sich zum einen Kapitalmärkte, die westlichen Standards genügen, erst noch entwickeln. Ein System von Geschäftsbanken, Wertpapierbörsen, Finanzdienstleistern und institutionellen Kapitalanlegern fehlt bislang, was sich auch für die Privatisierung erschwerend auswirkt. Es ist zu befürchten, daß der Staatseinfluß auf den Kapitalmarkt auch zukünftig dominieren soll, während der Einfluß ausländischer Marktteilnehmer schon jetzt nach Kräften eingedämmt wird, wie die Vielzahl von Beschränkungen zeigt. In allen betrachteten Ländern wird der Kapitalmarkt als ein strategischer Bereich für die gesamte Volkswirtschaft angesehen, den man möglichst (staatlich) kontrollieren möchte – das „alte“ Denken in staatswirtschaftlichen Kategorien wird offensichtlich und erweist sich als gefährliches Reformhindernis. Die Arbeitsmärkte zeichnen sich ausnahmslos durch einen hohen Regulierungsgrad aus: Mindestlohnvorschriften sind die Regel, und auch die allgemeine Lohnentwicklung ist nicht das Ergebnis von Angebot und Nachfrage. So werden in der CSFR, Ungarn und bis vor kurzem auch in Bulgarien die Löhne von kartellähnlichen Tripartite-Gremien festgelegt, an denen die Regierung, die Gewerkschaften und die (Staats-) Unternehmen beteiligt sind; in Rumänien werden die Löhne im dominierenden Staatssektor weiterhin administriert; in Polen dürfen

die Lohnzuwächse einen bestimmten vH-Satz der Inflation nicht übersteigen, da sonst eine progressive Steuer wirksam wird („Popiwek“). Schließlich fehlt es in den meisten Ländern an der (notwendigen) Regulierung des Marktaustritts durch ein Konkurs- und Vergleichsrecht – Ausnahmen bilden lediglich Polen und Ungarn. In Polen verhindern bislang allerdings staatliche Hilfen, daß Staatsunternehmen in Konkurs gehen müssen. In Ungarn hingegen war das im Jahr 1992 eingeführte Konkursrecht, das weder nach Eigentümer noch Unternehmensgröße diskriminierte, außerordentlich wirksam, wie die einsetzende Konkurswelle zeigte. Doch hat die ungarische Regierung angesichts dieses effektiven Sanktionsmechanismus des Marktes mittlerweile „kalte Füße“ bekommen: An staatliche Kreditprogramme und an die Änderung des Konkursrechts wird bereits gedacht.

5. Die makroökonomische Rollenverteilung

Es ist auch zu klären, welche Rolle der Staat in einer marktwirtschaftlichen Ordnung wahrzunehmen hat, d.h. welche Aufgaben als originäre Staatsaufgaben anzusehen sind und auf welche Art und Weise diese ausgefüllt werden sollen. Hinsichtlich der Produktion von Gütern wäre es marktwirtschaftlich nicht vertretbar, wenn sich der Staat im größeren Umfang die Produktion privater Güter vorbehält. Denn mit wachsendem Staatssektor verlieren die marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen zunehmend an Wirkung. Daher sollte sich der Staat auf die Produktion öffentlicher Güter im engeren Sinne beschränken, die von Privaten nicht angeboten werden oder wo aufgrund negativer Externalitäten ein privates Angebot als nicht wünschenswert erscheint. Dazu gehören die innere und äußere Sicherheit, die Gestaltung des Rechtssystems, die Regelung des Geldwesens, die Sicherung des physischen Existenzminimums und in begrenztem Umfang die Bereitstellung von Infrastruktur. Bei der Finanzierung dieser Staatsaufgaben muß die Regierung um die Solidität ihrer Finanzpolitik bemüht sein, um eine wirtschaftliche Destabilisierung zu vermeiden. Daher sollte auf der Ausgabenseite des Budgets auf finanziell belastende und dazu wettbewerbsverzerrende Subventionen verzichtet werden; auf der Ein-

nahmenseite kann ein überschaubares System von Steuern und Gebühren, das die Anreize des Steuerpflichtigen zur Einkommenserzielung nicht beeinträchtigt, mit Hilfe einer effektiven Finanzverwaltung zur Solidität der Finanzpolitik beitragen. Außerdem ist die staatliche Schuldenaufnahme zu begrenzen und dabei insbesondere eine Notenbankfinanzierung des Defizits auszuschließen, um nicht das makroökonomische Ziel der Geldwertstabilität zu gefährden. Die Verfolgung dieses Ziels ist von einer unabhängigen Notenbank wahrzunehmen, die ihre Geldpolitik ausschließlich an der Preisniveaustabilität orientiert.⁹ Die Sicherung der Vollbeschäftigung, ein weiteres makroökonomisches Ziel, sollte am Arbeitsmarkt von unabhängigen Tarifparteien in möglichst dezentralen Lohnverhandlungen erreicht werden. Das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts kann prinzipiell durch einen frei flexiblen oder gebundenen Wechselkurs erreicht werden. Schließlich ist das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums dann am besten zu erreichen, wenn der Staat einen freizügigen Ordnungsrahmen und die notwendigen öffentlichen Güter bereitstellt. Außerdem ist für die makroökonomische Stabilität von Bedeutung, daß die gesellschaftlichen Gruppen um einen gesellschaftlichen Konsens bemüht sind.

Das Ziel der Preisniveaustabilität genießt in allen betrachteten Ländern Osteuropas keine Priorität. Die Notenbanken werden zur Finanzierung des Staatshaushalts herangezogen, wenn auch wie in Bulgarien und Ungarn die Notenbank formal unabhängig ist. Entscheidend ist nicht die Ausgestaltung des Zentralbankstatuts, sondern ein politischer Konsens über das Ziel der Preisniveaustabilität – dieser fehlt jedoch. Am eklatantesten wird gegen dieses Ziel in der Russischen Föderation verstoßen, wo die Notenbank über großzügige Kreditprogramme den maroden Staatsbetrieben die laufenden Kosten („weiche Budgetrestriktion“) sowie dem Staat aus dem Budget ausgelagerte Ausgabenpositionen (etwa Wohnungsbau) finanziert.

⁹ Vgl. Gerhard Fels, Herbert Giersch, Hubertus Müller-Groeling, Klaus-Dieter Schmidt, „Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik“. Die Weltwirtschaft, 1971, H. 1, S. 5–8.

Das Ziel der Vollbeschäftigung kann in den osteuropäischen Ländern so lange nicht von unabhängigen Tarifparteien verfolgt werden, wie der Staatseinfluß auf dem Arbeitsmarkt über Regulierungen (siehe 4.) und über die noch mehrheitlich staatlichen Unternehmen dominiert. Im Fall der Russischen Föderation kann zwar mangels staatlicher Autorität eine relative Unabhängigkeit der Tarifparteien beobachtet werden. Die Folge sind allerdings von den Unternehmen selbst nicht finanzierbare Arbeitskostensteigerungen, die letztlich auf den staatlichen Eigentümer bzw. die Notenbank überwältigt werden.

Das „außenwirtschaftliche Gleichgewicht“ haben die osteuropäischen Regierungen durch die Vorgabe des Wechselkurses und seiner Stützung zu realisieren versucht. Diese Versuche mußten in der Regel deshalb aufgegeben werden, da nicht im ausreichenden Maße Devisenreserven zur Verfügung standen, um dem Abwertungsdruck entgegenzuwirken. Als Hauptmanko muß in diesem Zusammenhang die fehlende Konvertibilität der osteuropäischen Währungen angesehen werden (siehe 6.).

In allen osteuropäischen Ländern ist der Staat mit der Produktion privater Güter befaßt: Durchschnittlich 90 vH der Industrieproduktion befinden sich noch in staatlicher Hand – ausgenommen Polen, wo dieser Anteil bei etwa 70 vH liegt. Abhilfe kann hier nur eine Beschleunigung der Privatisierung wie auch eine steigende Zahl privater Unternehmensgründungen schaffen, die schon in den Bereichen Landwirtschaft und Dienstleistungen die staatliche Vormachtstellung in einigen Ländern gebrochen haben.

Die Staatsausgaben werden bislang in allen Ländern wenig solide finanziert: Die Notenbanken müssen die Defizite über die Notenpresse decken, die Regierungen sind nicht zur finanzpolitischen Solidität verpflichtet. Disziplinierend wirken lediglich die Vorgaben des IWF, ausgenommen in der Russischen Föderation, die ihr politisches Gewicht als militärische Großmacht einsetzt, um günstigere Konditionen zu erhalten. In den meisten Ländern hat man wenigstens damit begonnen, das Steuersystem neu zu organisieren, so daß die regulären Staatseinnahmen wohl mittelfristig zur Stabilisierung der Staatsfinanzen beitragen können – vorausgesetzt, es gelingt, auch die Effektivität der Finanzverwaltung zu erhöhen.

Der gesellschaftliche Konsens ist derzeit in vielen osteuropäischen

Ländern nicht vorhanden: In Bulgarien haben die reformfeindlichen Altkommunisten eine starke Stellung bewahrt und bemühen sich, auch aus dem schwelenden Nationalitätenkonflikt mit der türkischen Minderheit Kapital zu schlagen; die CSFR hat sich am 1. Januar 1993 in eine tschechische und eine slowakische Republik gespalten, wodurch die Konturen der Reformpolitik zur Disposition stehen; in Polen ist die gesellschaftliche Konsensfindung durch die Vielzahl der politischen Vereinigungen und durch die um soziale Besitzstände besorgten Gewerkschaften erschwert; in Rumänien dominieren nach wie vor Altkommunisten; in Ungarn hat das Bemühen um sozialen Konsens praktisch zu einem Reformstillstand geführt; in der Russischen Föderation herrscht institutionelle Anarchie, die in Randgebieten schon zu bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen geführt hat.

6. Die außenwirtschaftliche Öffnung

Als Nagelprobe einer marktwirtschaftlichen Reformpolitik kann die Bereitschaft gelten, die heimische Volkswirtschaft nach außen zu öffnen und in die internationale Arbeitsteilung einzubinden. Die Vorteilhaftigkeit einer außenwirtschaftlichen Öffnung ist offensichtlich: Bei einem freien Güter- und Dienstleistungsaustausch sowie freien Kapital- und Arbeitskräftewanderungen kann die Bevölkerung preislich und qualitativ bestmöglich versorgt werden; zudem kann die inländische Produktion, die sich dem internationalen Wettbewerb stellen muß, Anschluß an den technischen Fortschritt wahren bzw. im Falle Osteuropas marktgerecht umstrukturiert werden. Damit die Außenwirtschaftsbeziehungen sich entsprechend den komparativen Vorteilen eines Landes entwickeln können, müssen zum einen die Märkte für Importe geöffnet werden; d.h. auf tarifäre wie nicht-tarifäre Einfuhrhemmnisse sowie auf eine Importsubstitutionspolitik muß weitgehend verzichtet werden. Zum anderen sind auch im Exportbereich Abgaben, Kontingente und Verbote – in Osteuropa Kennzeichen des überkommenen Autarkiestrebens – ebenso abzubauen wie eine gezielte Exportförderung, die komparative Nachteile verkennt. Der Außenhandel muß von den Unternehmen frei gestaltet werden können, ohne daß staatli-

che Außenhandelsmonopole dazwischengeschaltet sind. Darüber hinaus ist die freie Konvertibilität der Landeswährung und ein unbeschränkter privater Devisenhandel ein unverzichtbares Element der außenwirtschaftlichen Liberalisierung. Denn die Konvertibilität ermöglicht jedem Bürger die Teilnahme am Außenhandel und am Kapitalverkehr als Ergebnis seiner souveränen Entscheidung; sie ermöglicht weiterhin, daß die in den Weltmarktpreisen enthaltenen Informationen unverzerrt zu inländischen Nachfragern und Anbietern gelangen; außerdem werden die Regierungen gezwungen, internationale Standards der Kapitalmarktpolitik und anderer rechtlicher Rahmenbedingungen zu übernehmen, da der Zustand einer konvertiblen Währung wie ein Spiegel Rückschlüsse auf die Gesamtverfassung eines Landes zuläßt. Schließlich müssen die Rahmenbedingungen für ausländische Investoren attraktiv gestaltet sein, da man auf deren Kapital und Know-how insbesondere in der Transformationsphase angewiesen ist.

Die Einfuhrbeschränkungen in den meisten osteuropäischen Ländern dienen zwei Zielen: Zum einen sollen über Zölle die Staatseinnahmen gesteigert werden, zum anderen dient die Zollpolitik dem Schutz heimischer Wirtschaftszweige; d.h. in Bereichen ohne nennenswertes heimisches Angebot (in den meisten Ländern rohstoff- und technologieintensive Produkte) gibt es kaum eine Zollbelastung. Es fällt auf, daß diese Einfuhrbeschränkungen in einigen Ländern wie Polen oder der Russischen Föderation zugenommen haben – Erinnerungen an die alten Autarkiebestrebungen werden wach.

Die Eingriffe in die Ausfuhr sind unterschiedlich. Gemeinsamkeiten ergeben sich aufgrund der restriktiven EG-Importpolitik, die sich in den Exportbestimmungen der osteuropäischen Länder widerspiegeln, die versuchen, auf dem europäischen Binnenmarkt Fuß zu fassen. Hervorzuheben sind wieder einmal die russischen Exportregulierungen: Mit sinkendem Grad der Arbeitsintensität von Gütern steigt der Exportzoll, da die russische Regierung vor allem den Rohstoffexport steuern will, um ein „Dumping“ zu verhindern. Geradezu entmutigend muß für russische Exporteure der Zwangsumtausch für Hartwährungseinnahmen aus dem Export wirken, der bisher 50 vH der Erlöse betraf, aber weiter ausgedehnt werden soll. Die Außenhandelsmonopole sind in allen Ländern Osteuropas formal abgeschafft worden. Jedoch sind die Nachfolgegesellschaften

weiter von Bedeutung, so insbesondere in der Russischen Föderation, wo für bestimmte Produkte nur ausgewählten Unternehmen Exportlizenzen gewährt werden.

Die volle Konvertibilität der Landeswährungen ist bislang in keinem der osteuropäischen Länder erreicht worden. In den meisten Ländern ist versucht worden, die sogenannte interne Konvertibilität, d.h. für Leistungsbilanztransaktionen, herzustellen; am weitesten fortgeschritten sind Ungarn und Polen, während der Russischen Föderation nicht zuletzt aufgrund ihrer inflationären Geldpolitik selbst dieser Schritt noch nicht gelungen ist. Probleme ergeben sich auch aufgrund der unvollkommenen Devisenmärkte: Die Interbankenmärkte und der in Ansätzen vorhandene private Devisenhandel weisen nur eine geringe Markttiefe auf, was Zweifel an dem Zustandekommen knappheitsgerechter Wechselkurse erlaubt.

Die Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen müssen vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs gesehen werden. Sie scheinen nicht wesentlich attraktiver zu sein als die Bedingungen in Schwellenländern, obwohl gerade das erhöhte politische Risiko und die instabile Wirtschaftssituation eine Prämie verlangen würden; die schon genannten Einschränkungen für Ausländer (siehe 1., 2., 3.) müssen daher als kontraproduktiv erscheinen. Liberal hingegen wird die Arbeitskräftewanderung gehandhabt: Auf osteuropäischer Seite gibt es keine nennenswerten Restriktionen, während in Westeuropa schon Gedanken an ein neue „Mauer“ aufkommen, um eine mögliche Einwanderungsflut aus Osteuropa zu stoppen.

III. Marktwirtschaftliche Perspektiven für Osteuropa

Die Analyse der Reformpolitik in den Ländern Mittel- und Osteuropas zeigt, daß diese zum größeren Teil noch sehr weit von einer marktwirtschaftlichen Ordnung entfernt sind. Die Konturen einer Marktwirtschaft sind in Ländern wie Ungarn, der ehemaligen CSFR – vor allem in der Tschechischen Republik – und Polen weit eher zu erkennen als etwa in der Russischen Föderation, Bulgarien und Rumänien. Auf den verschiedenen Feldern der Ordnungspolitik besteht weiterhin ein unübersehbarer Reformbedarf, der sich wie folgt zusammenfassen läßt:

In den osteuropäischen Ländern müssen sich die demokratischen Grundordnungen erst noch stabilisieren bzw. weiterentwickeln (vor allem in der Russischen Föderation und Rumänien). Es erscheint notwendig, die private Vertragsfreiheit, auch für Ausländer, weitgehend unbeschränkt zu belassen und den Rechtsweg zur Durchsetzung individueller Rechte gegenüber Staat und anderen Privaten staatlich zu garantieren. Die Erfahrungen westlicher Rechtsstaaten sollten bei der Organisation der Rechtswege und der Schulung des Justizpersonals genutzt werden. Im Fall der Russischen Föderation kommt hinzu, daß eine eindeutige Zuordnung von Kompetenzen an die Gebietskörperschaften gemäß dem Subsidiaritätsprinzip vorgenommen werden muß, um die Durchsetzbarkeit reformerischer Maßnahmen zu gewährleisten.

Das Privateigentum sollte als dominierende Eigentumsform verfassungsmäßig abgesichert werden, um sicherzustellen, daß staatliches Eigentum lediglich für die Erstellung von öffentlichen Gütern im engeren Sinne vorgehalten wird. Die Privatisierung öffentlichen Eigentums im Rahmen der „kleinen“ Privatisierung sollte, wenn nicht schon geschehen, umgehend dezentral erfolgen; die „große“ Privatisierung sollte ohne Teilnahmebeschränkungen und Ausnahmereiche eingeleitet werden, wobei eine Privatisierungsmethode gewählt werden sollte, die unter den Bedingungen des jeweiligen Landes rasche Fortschritte ermöglicht.

Um die Wettbewerbsintensität auf den Inlandsmärkten kurzfristig zu erhöhen, sollte der freie Marktzugang auch für ausländische Anbieter gewährleistet werden. Es sollte vermieden werden, daß die institutionelle Sicherung des Wettbewerbs in eine Antimonopolregulierung abgeleitet, die sich, wie in der Russischen Föderation, kaum von einem zentralen Kontrollsystem sozialistischer Prägung unterscheidet. Die Entflechtung der bestehenden Monopolstrukturen sollte vielmehr im Rahmen der „großen“ Privatisierung erfolgen.

Es ist weiterhin notwendig, auf den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten die Preise gänzlich freizugeben. Sozialpolitik sollte über Transfers und nicht über Höchstpreise für Güter des Grundbedarfs und Mindestlohnvorschriften betrieben werden. Auf prohibitive Marktzutrittsschranken sollte verzichtet werden, während eine Konkursregulierung den Marktaustritt, vor allem auch von maroden Staatsunternehmen, sicherstellen müßte.

Dem Ziel der makroökonomischen Stabilisierung, von dem die Länder Osteuropas mehr oder minder weit entfernt sind, wäre näher zu kommen, wenn unabhängige, stabilitätsverpflichtete Notenbanken für die Sicherung der Preisniveaustabilität Sorge tragen würden. Der willfähige Griff der Politiker zur Notenpresse wäre durch eine Plafondierung oder gar Untersagung von Notenbankkrediten auszuschließen. Zusätzlich könnte der Zwang zur finanzpolitischen Solidität durch einen Schuldendeckel erhöht werden, und die Abkehr vom „soft budget constraint“ für Staatsunternehmen würde in allen osteuropäischen Ländern beträchtliche Lasten vom Staatshaushalt nehmen und die Unternehmen zu einem marktgerechten Strukturwandel zwingen.

Der Druck auf die osteuropäischen Unternehmen, sich wettbewerbsgerecht umzustrukturieren, ließe sich erheblich steigern, wenn die Märkte weiter nach außen geöffnet würden und auf diese Weise eine Integration in die internationale Arbeitsteilung unausweichlich würde. Auf protektionistische Maßnahmen wäre deshalb zu verzichten und die Landeswährungen müßten voll konvertibel werden. Freilich müßten auch die westlichen Handelspartner, vor allem die Europäische Gemeinschaft, ein gleiches Maß an Offenheit gegenüber Osteuropa praktizieren.

Wenn die osteuropäischen Länder die vorhandenen Reformdefizite durch die hier skizzierten Reformmaßnahmen abbauen würden, könnte sich Osteuropa noch in diesem Jahrzehnt in eine dynamische Wachstumsregion verwandeln. Voraussetzung ist allerdings, daß die Reformen kein Stückwerk bleiben und die marktwirtschaftlichen Ordnungselemente als Bestandteile eines interdependenten Systems erkannt werden.¹⁰ Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich die Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Aufholens in den einzelnen Ländern Osteuropas sehr unterschiedlich entwickeln wird. Das Land mit dem deutlichsten Bekenntnis zur Marktwirtschaft dürfte auch am ehesten das Erbe des Sozialismus überwinden und Vorbildcharakter bekommen – unter Umständen auch für die unter einem immer stärker werdenden Regulierungsdruck leidenden westlichen Industrieländer, die sich einer Art „schleichendem Sozialismus“ ausgesetzt sehen.

¹⁰ Vgl. Klaus Schrader, Claus-Friedrich Laaser, a.a.O., S. 64 ff.