

Kronberger Kreis

Research Report

Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa

Kronberger Kreis-Studien, No. 24

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1992) : Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa, Kronberger Kreis-Studien, No. 24, ISBN 3-89015-033-0, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99899>

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.



Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)

(Band 24 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Im Angesicht des Chaos	2
II.	Fundamentale Engpässe	3
III.	Die Ausgangslage in einzelnen Ländern	8
IV.	Strategieüberlegungen	11
V.	Verbesserung der Investitionsbedingungen und Privatisierung	14
VI.	Der monetäre Rahmen für den Transformationsprozeß	20
VII.	Hilfen von außen	24

Vorbemerkung

Die Bürger Mittel- und Osteuropas wollen eine faire wirtschaftliche Chance haben. Sie wollen Erwerbsmöglichkeiten, die ihnen ein ausreichendes Einkommen und eine berufliche Perspektive bieten. Sie wollen gutes Geld, mit dem sie die Güter kaufen können, die sie sich wünschen. All das erhoffen sie sich von der Marktwirtschaft – und zu Recht. Aber nichts davon kann für bald versprochen werden. Die Reaktion der Enttäuschten steht bevor. Daraus droht ein Teufelskreis zu werden.

Die westliche Welt muß die Phase der Diskussion über den Bedarf an und die Bedingungen für Hilfe hinter sich lassen und sich zu massiver Hilfe entschließen. Denn, bei aller Skepsis über das Gelingen auf dem schwierigen und langen Marsch vom Sozialismus zur Marktwirtschaft, wie die Welt aussehen wird, wenn er nicht zum Erfolg führt, wagt man sich kaum vorzustellen.

Januar 1992 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
 Walter Hamm, Wernhard Möschel
 Olaf Sievert
 (KRONBERGER KREIS)

I. Im Angesicht des Chaos

1. Die wirtschaftliche, gesellschaftliche und staatliche Umgestaltung in den Ländern Mittel- und Osteuropas erfordert eigentlich, sollen sich die unvermeidlichen Friktionen auf ein gerade noch erträgliches Maß beschränken, ein hohes Maß an Gleichzeitigkeit in der Veränderung der Wirtschaftsordnung, der Denk- und Verhaltensweisen der Menschen, der staatlichen Ordnung und Verwaltung. Für solche Gleichzeitigkeit gibt es, wenn sie denn nicht überhaupt utopisch ist, keine Anzeichen. Mehr Anzeichen gibt es dafür, daß sich die Umgestaltung in einigen Ländern bald größtenteils im Zeichen des Chaos vollzieht, jedenfalls unter der unmittelbaren Bedrohung von Chaos.

Chaos, in dem die alte Ordnung versinkt, während eine neue Ordnung noch nicht gefunden ist, schließt einen letztlich guten Ausgang der Dinge nicht aus. Aber es erhöht die Risiken im ganzen und vor allem für jeden einzelnen.

tua res agitur

2. In ein Chaos oder ein von Chaos bedrohtes Land hinein kann man nicht mit Ratschlägen wirken, die eine funktionstüchtige Ordnung schon voraussetzen – eine Ordnung, die erst entstehen soll. Wer im Chaos, oder von Chaos bedroht, ordnungspolitisch – also regelsetzend – handeln soll, muß zwar eine Vorstellung haben von der neuen Ordnung, auf die er hinauswill. Aber für den notwendigerweise überwiegend spontan ablaufenden Prozeß, in dem aus dem Chaos eine neue Ordnung entsteht, gibt es, wenn es denn eine freiheitliche Ordnung sein soll, wohl keine Regel.

Darunter leidet die Diskussion über Hilfe, namentlich materielle Hilfe, von außen. Ein Hilfsangebot, das unter die Kondition eines Reformprozesses in ganz bestimmter Form gestellt wird, ist wenig mehr als die Verweigerung von Hilfe. Allerdings: Wer helfen soll, darf, auch wenn er sich Vormundschaft im ganzen nicht anmaßt, Sicherungen erwarten dafür, daß seine Hilfe nicht von vornherein in der potentiell grenzenlosen Ineffizienz eines vorläufig ungeordneten Gemeinwesens wirkungslos verpufft. In dieser Bescheidenheit, aber auch Beharrlichkeit, ist das folgende aufgeschrieben.

Ohne Hilfe, auch große materielle Hilfe, geht es nicht. So zutreffend es ist, daß die Länder, die im Umbruch stehen, sich in erster Linie selbst helfen müssen – weil die schwersten Aufgaben ihnen niemand abnehmen

kann und deren Erledigung Hilfe von außen erst richtig wertvoll macht –, so zutreffend ist auch, daß kein Land in Europa den Übergang von einer sozialistischen zu einer freiheitlichen Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ohne Hilfe von außen schaffen kann. Einigkeit herrscht, daß es dabei nicht allein um Hilfe um des anderen willen geht. Jeder weiß: Es ist auch unsere Sache, die dort verhandelt wird.

II. Fundamentale Engpässe

3. Sich in die Probleme des Umbruchs in den ehemals sozialistischen Ländern illusionslos einmischen heißt zuallererst immer wieder, sich die Engpässe bei den Fundamentalbedingungen für einen erfolgreichen Reformprozeß zu vergegenwärtigen.

Selbstverantwortung

(1) Die Handlungsregeln für den Teilnehmer einer marktwirtschaftlichen Ordnung (die, wie die Erfahrung lehrt, großen Wohlstand für alle zwar nicht sichert, aber ermöglicht) sind im Grunde einfach. Und da unter dieser Ordnung die Menschen (in möglichst weiten Grenzen) frei sind zu tun, was sie selbst vorteilhaft finden, hat sich darauf verbreitet die Erwartung gegründet, es genüge für raschen Wohlstand, die Grundregeln für eine Marktwirtschaft einzuführen, getreu dem Credo: Alles, was freiwillig geschieht, ist vorteilhaft, und alles, was vorteilhaft ist, geschieht freiwillig. Das ist im Prinzip auch richtig. Aber die eigentliche Wurzel des Wohlstands ist dabei doch neben der Kreativität der Menschen ihre Bereitschaft zu arbeiten, zu sparen, Risiken zu übernehmen, Verantwortung zu tragen. In erfolgreichen Marktwirtschaften ist dies eingeübt, jedenfalls als Basis von allem, so sehr auch hier immer wieder Anlaß besteht, der Erosion von Selbstverantwortung entgegenzuwirken und dem Anspruchsdenken Einhalt zu gebieten, demzufolge die Gesellschaft jedem einzelnen den Wohlstand schulde. In den ehemals sozialistischen Staaten haben Jahrzehnte der Umerziehung, Fürsorge und Unmündigkeit die individualistischen Ausprägungen von Arbeitsethos und Selbstverantwortung weitgehend zerstört. Sie können nicht von heute auf morgen wieder vorherrschend werden.

Verlässlichkeit

(2) Daß die Befreiung der Menschen zur selbstbestimmten Wahrnehmung des eigenen Vorteils am Markt, also zum Handeln nach dem austauschwirt-

schaftlichen Prinzip des “do ut des”, rasch und verläßlich eine Wohlstandsmehrung bewirken werde (und nicht erst einmal einen Wohlstandsverlust), war und ist, ein Mindestmaß an Wettbewerb vorausgesetzt, eine solide begründete Erwartung für alle Märkte, auf denen Güter gehandelt werden, die schon vorhanden sind, Leistung und Gegenleistung, Leistungsversprechen und Leistungserfüllung Zug um Zug vor sich gehen. Im Bereich des reinen Handels und sonstiger einfacher Dienstleistungen faßt marktwirtschaftliche Initiative in der Tat verhältnismäßig rasch Fuß. Aber der größte Teil der Transaktionen, die in einer arbeitsteiligen Wirtschaft, wenn sie nicht zentral geleitet ist, die Benutzung des Marktes erfordern, ist nicht von dieser Art. Leistung und Gegenleistung, Leistungsversprechen und Leistungserfüllung fallen zeitlich auseinander. Man muß warten können. Man muß Unsicherheit ertragen können.

Der geeignete Umgang mit dem Faktor Zeit und dem Problem der Unsicherheit macht das Erfolgsgeheimnis dessen aus, was an der Marktwirtschaft Kapitalismus ist. Sparen und Kredit geben prägen ihn, Kredit geben im weitesten Sinne des Wortes. Es geht nicht nur um das Verleihen von Geld im Glauben, daß man es zurückerhält. Schon wer sich eine künftige Leistung versprechen läßt – etwas per Termin kauft – und seine eigenen in die Zukunft greifenden Dispositionen im Vertrauen auf die Erfüllung dieses Versprechens trifft – investiert –, gibt Kredit. Auch wer im Vertrauen auf ein künftiges Marktangebot, eine künftige Marktnachfrage, im Vertrauen auf einen funktionsfähigen Markt handelt, gibt Kredit. Nicht zuletzt: Die Disziplinierung des kurzfristigen Egoismus – der im Einzelfall eine wucherische Preisforderung, gar eine Vertragsverletzung nahelegen würde – durch die Rücksichtnahme auf das Interesse an langfristigen Geschäftsbeziehungen, auch das ist Kredit. Und der Aufbau von begründetem Vertrauen – von Kredit – in die Verlässlichkeit, in die Berechenbarkeit von Geschäftspartnern, in die Funktionsfähigkeit des Marktsystems ist die mit Abstand wichtigste Möglichkeit der Menschen, in einer arbeitsteiligen Wirtschaft mit dem Problem der Unsicherheit der Zukunft fertigzuwerden.

In einer arbeitsteiligen Wirtschaft sind die Menschen zugleich getrennt und verbunden. Getrennt sind sie im Maß ihrer Spielräume für selbstbestimmtes Handeln. Verbunden sind sie im Maß ihres Aufeinander-angewiesen-seins beim Verfolgen

ihrer Ziele. Die effiziente Koordination der wirtschaftlichen Pläne für eine arbeitsteilige Wirtschaft, unter der Berücksichtigung von Zeitbedarf und Unsicherheit, hat das System der zentralen Planung nicht zustandegebracht. In einer Marktwirtschaft hingegen ist diese Koordination möglich. Aber sie erfordert ein Mindestmaß an Verlässlichkeit in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den dezentral entscheidenden Einheiten – Unternehmen, privaten Haushalten, staatlichen Stellen. Dieses Mindestmaß an Verlässlichkeit unter den Menschen – die vielleicht wichtigste Leistung einer Kultur – gibt es in den Reformländern noch nicht, und es läßt sich auch nicht von heute auf morgen schaffen, ja, im wirtschaftlichen Chaos droht erst noch verlorenzugehen, was es davon immerhin schon oder noch gibt. Technisch gesprochen: Die Kosten der Benutzung des Marktes sind in ihnen sehr hoch.

Privatrechtsordnung

- (3) In der Kommandowirtschaft war es die direkte Verfügung über den Menschen mit Hilfe der Staatsgewalt, durch die das Gemeinwesen ein plankonformes Verhalten des einzelnen zu sichern versuchte, wo das postulierte sozialistische Ethos dafür nicht ausreichte. Das war nicht erfolgreich, und wo es erfolgreich war, blieb es unproduktiv, indem es die Kreativität der Menschen unterdrückte. In einer freiheitlichen Wirtschaft ist es die Privatrechtsordnung, mit der die Menschen sich gemeinschaftlich dazu verhelfen – unterstützt durch den Staat als protektiven Staat –, die grundlegenden Verhaltensweisen zu sichern, die ein für jeden einzelnen und für alle gedeihliches Zusammenwirken ermöglichen, vor allem durch die Gewährleistung von Besitzsicherheit und Vertragssicherheit. Die Dekretierung einer geeigneten Privatrechtsordnung mag einfach sein. Die Einübung im Gebrauch ist es nicht. Weder der Aufbau einer staatlichen Gerichtsbarkeit und Verwaltung, die die Einhaltung einer dekretierten Privatrechtsordnung zu sichern haben, noch die Einübung der durch sie postulierten Verhaltensweisen bei den Privaten, die eine Regelverletzung zur Ausnahme statt zur Regel machen muß, ist von heute auf morgen möglich.

Öffentliche Infrastruktur und Verwaltung

- (4) Vergleichsweise gering mag man die Unterschiede zwischen einer Kommandowirtschaft und einer freiheitlichen Wirtschaft bei den Aufgaben finden,

die der Staat als produktiver Staat zu erfüllen hat. Doch auch das gilt so allgemein nur auf den ersten Blick. Sowohl bei der staatlich bereitzustellenden Infrastruktur als auch bei der staatlichen Leistungsverwaltung sind die Anforderungen einer Wettbewerbswirtschaft, die zur Effizienz verdammt ist, und die einer Kommandowirtschaft, die an ihrer Ineffizienz erst sehr langfristig zerbricht, sehr verschieden. Allenthalben sind in den Reformländern enorme Mängel in der Infrastruktur zu beseitigen. Die Teile der öffentlichen Verwaltung, die der Etablierung einer Privatrechtsordnung dienen oder Koordinationsaufgaben für die private Wirtschaft zu erfüllen haben, sind überwiegend ganz neu zu schaffen. Das gleiche gilt für die Elemente des Systems der sozialen Sicherung, derer die alte Kommandowirtschaft nicht bedurfte, wie etwa die Arbeitslosenversicherung. All dies ist nicht von heute auf morgen möglich. Nur teilweise ist es ein Problem, wie es der Zeitbedarf fast jeder Produktivitätssteigerung aufwirft. Großenteils geht es um Mängel und Defizite, die Engpaßcharakter haben, also die Entwicklung im ganzen oder in großen Teilen der Wirtschaft aufhalten.

Staatseinnahmen

- (5) Auch in einer freiheitlichen Ordnung hat der Staat – als protektiver, als produktiver, als redistributiver Staat – einen hohen Einnahmenbedarf. Er muß befriedigt werden. Und er sollte in einer Weise befriedigt werden, bei der die negativen Rückwirkungen der Beschaffung von Einnahmen des Staates auf das wirtschaftliche Verhalten der Privaten möglichst gering sind. Die zweite Aufgabe ist selbst in hochentwickelten Volkswirtschaften meist nicht gut gelöst. In den ehemals sozialistischen Staaten ist nicht einmal die erste Aufgabe gelöst. In allen diesen Ländern erzielt der Staat weder durch Steuern und sonstige Abgaben noch durch Kreditaufnahme bei Privaten auch nur annähernd soviel Einnahmen, wie seine Ausgaben (einschließlich der Defizitabdeckung bei den maroden Staatsunternehmen) es erfordern. Also läßt er sich Geld drucken und eignet sich so die Kaufkraft an, mit der er dann ausreichend viel Kaufkraft seiner Bürger inflatorisch verdrängt. Oder er stattet die einen Bürger mit Kaufkraft aus, mit der sie die der anderen verdrängen. Die Gründe sind vielfältig und nicht leicht zu beseitigen. Sie liegen auf der Seite der überhöhten Staatsausgaben – Aufrechterhaltung zu vieler obsoleter Staatsaufgaben der alten Zeit, Übernahme eines großen Teils der Anpassungsla-

sten aus dem Systemwechsel –, aber auch auf der Einnahmenseite selbst. Mit der gesamtwirtschaftlichen Produktion sinken die Staatseinnahmen. Keines der ehemals sozialistischen Länder hat überdies ein marktkonformes System von Steuern und Abgaben mitgebracht. Keines hat bis heute eine effiziente Einnahmenverwaltung. Und alle stoßen in doppelter Weise auf den Steuerwiderstand ihrer Bürger: Die Steuermoral ist schlecht. Der politische Widerstand gegen erhöhte Abgaben ist groß. Zu den schwer überwindbaren Gründen für beides gehört der Verfall der realen Masseneinkommen, von den Grenzen einer ökonomisch vernünftigen Abgabenlast ganz zu schweigen.

Geldordnung

(6) Unverzichtbarer Bestandteil einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Ordnung ist eine funktionsfähige Geldordnung, ist Geld, das die elementaren Geldfunktionen – als allgemeines Tauschmittel, als Wertmaßstab (Recheneinheit, Maßstab für Forderungen und Verbindlichkeiten), als Wertaufbewahrungsmittel – erfüllt und daher für diese Zwecke auch benutzt wird. Eine gute Geldverfassung zu schaffen gehört im Prinzip, dürfte man diese Aufgabe für sich sehen, zu den geringsten Problemen der Systemtransformation. Daß die Aufgabe gleichwohl – und trotz ihres hohen Ranges – noch nirgendwo erfüllt ist, hat seine Ursache darin, daß die anderen großen Probleme nicht gelöst sind und dann in der einen oder anderen Form vor der Tür der Geldpolitik auftauchen. Gutes Geld schaffen heißt Geld knapp halten. Ausreichend knapp halten kann man Geld aber nur, wenn man in der Lage ist, das Drängen der Menschen nach mehr Geld, nach höherem Einkommen entweder aus höherer Produktion zu befriedigen – oder zurückzuweisen. Tatsächlich sinkt in den Reformländern die Produktion sogar – und entsprechend die adäquate Geldmenge, das adäquate Einkommen. Wichtigste Einbruchsstelle für eine unangemessene Geldvermehrung ist allemal der Staatssektor; nur für ihn gibt es den Zugang zur Notenpresse. Aber hinter den Staatsdefiziten stehen, nimmt man das Problem der nach wie vor exzessiven Militärausgaben in der ehemaligen Sowjetunion einmal beiseite, nicht zuletzt private Ansprüche. Obwohl sie nicht durch erwirtschaftete Einkommen gedeckt sind, fällt es angesichts der desolaten Versorgungssituation der Menschen nicht leicht, die Unfähigkeit, diese Ansprüche einzudämmen, schlechthin als vorwerfbare Unfähigkeit der Regierungen zu qualifizieren. Nicht

anders verhält es sich bei der zweiten wichtigen Einbruchsstelle, der inflatorischen monetären Alimentierung eines stabilitätswidrigen – real nicht fundierten – Lohnauftriebs, die zu verweigern die Kraft fehlt, weil die mit solcher Verweigerung – und dann real zu hohen Löhnen – programmierte zusätzliche Arbeitslosigkeit als nicht hinnehmbar gilt; also werden die Reallöhne durch Inflation herabgesetzt.

Zu erinnern ist an die alte Einsicht: Gutes Geld ist umfassendster Ausdruck dessen, daß ein Land es dauerhaft fertigbringt, die in ihm geltend gemachten wirtschaftlichen Ansprüche einigermaßen widerspruchsfrei aufeinander abzustimmen. Davon sind die Reformländer weit entfernt. In der Not zählt Widerspruchsfreiheit als Verhaltensmaxime wenig. Und so wird der Weg in die Geldvermehrung gewählt, solange die Menschen noch irgendeinen Rest an Illusion im Hinblick auf den künftigen Geldwert haben. Freilich, irgendwann sind sie ohne jede solche Illusion, und dann ist der Zeitpunkt nahe, an dem das offizielle Geld in allen seinen Funktionen abgelehnt wird. Dann ist der Weg zu Ende, durch Inflation die Ansprüche von irgendwem zu entwerten. Aber es könnte sich irren, wer meint, erst dann sei die Zeit für eine Umkehr gekommen, indem man durch eine Währungsreform schlagartig zu gutem Geld übergeht. Vertrauen in den künftigen Geldwert, das für gutes Geld unerlässlich ist, und zwar begründetes Vertrauen, läßt sich nicht durch den Akt einer Währungsreform dekretieren.

Armut durch Geringschätzung der heimischen Produktion

(7) Zum Übergang in die Marktwirtschaft gehört die Öffnung hin zum Weltmarkt (für Güter und Kapital) – um der raschen Gewinnung einer rationalen Preisstruktur willen, um der Vorteile des Wettbewerbs willen (Effizienzdruck, Aufbrechen heimischer Staatsmonopole), um der Sprengung inländischer Angebotsengpässe willen. Alle Reformländer gehen diesen Weg oder haben es vor. Alle erleben dabei als ein Fundamentalproblem, daß ihre Bürger die von ihnen selbst hergestellten Waren für noch schlechter erklären, als es vermutlich gerechtfertigt ist. Ihre enorme Vorliebe für Westwaren macht die Menschen der Reformländer noch ärmer, als sie sein müßten. Diese Vorliebe senkt den Marktwert der heimischen Konsumgüter stark ab. Entsprechend stark sinkt das Realeinkommen, das mit

deren Produktion erzielbar ist. Eine so starke Senkung der Reallöhne aber wird von den dort Beschäftigten abgelehnt mit der Folge, daß Produktion, Beschäftigung und Einkommen entfallen, ohne daß zugleich Ersatz an anderer Stelle möglich ist. Letzteres ist der eigentliche Engpaß, und es stellt ein Problem dar, auf das sich auch die westlichen Länder berufen, wenn sie zur außenwirtschaftlichen Protektion greifen. Gegen Ansprüche auf nicht zu erwirtschaftende reale Mindesteinkommen helfen auch keine Abwertungen der Währung, die Auslandswaren verteuern.

Widerstand gegen nötigen Strukturwandel

(8) Marktwirtschaftliche Verheißung ist, daß unter Bedingungen der Wirtschaftsfreiheit die Menschen, sind sie nur willig und findig, allemal eine faire Chance haben, ihren Lebensunterhalt zu sichern, auf welchem Felde auch immer. Daß dies entweder nicht so ist oder auch bloß von vielen so nicht gesehen wird, hat zur Folge, daß so viele Menschen mit so großer Beharrlichkeit auf der Fortdauer ihrer bisherigen Beschäftigungsverhältnisse bestehen, in großer Zahl selbst in Fällen, in denen gar kein Zweifel besteht, daß eine lohnende Fortsetzung der bisherigen Produktion unmöglich ist. In allen Reformländern gibt es einen Stau in der Privatisierung, Umstrukturierung und gegebenenfalls Stilllegung unwirtschaftlicher staatlicher Betriebe, der sich nicht zuletzt aus der Angst der Betroffenen erklärt, ins Bodenlose zu fallen. Leitendes Personal und einfache Mitarbeiter unterscheiden sich hier nur in der Form ihres Widerstands, nicht in der Sache selbst. Schlimm ist dies aus doppeltem Grunde. Zum einen deshalb, weil diese Angst zum Teil berechtigt ist. Zum anderen deshalb, weil die von Angst bestimmte Verteidigung von Besitzständen den Strukturwandel auch insoweit behindert, als er erfolgreich – zum Vorteil der Betroffenen – möglich wäre. Der berechtigte Teil der Angst hat wiederum zwei Hauptgründe. Die ehemals sozialistischen Staaten waren in ihrem System der sozialen Sicherung auf Arbeitslosigkeit nicht vorbereitet. Und der Wegfall der RGW-Schutzzäune hat die Industrie der Reformländer einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, dem sie selbst bei den inzwischen stark gesunkenen Reallöhnen vorläufig in keiner Weise gewachsen sind, zumal dort, wo der Wettbewerb vor allem ein Qualitätswettbewerb ist. Bei den Konsumgütern spielt die enorme Vorliebe für Westwaren eine verschärfende Rolle. Aber auch bei Gütern des technischen Bedarfs läßt eine außer-

ordentlich geringe Preiselastizität der Nachfrage einem Angebot unterhalb bestimmter Qualitätsstandards kaum eine Chance. Es mangelt an Märkten, auf denen die Reformländer rasch wettbewerbsfähig sein können.

Leidensbereitschaft hat Grenzen

(9) Allgegenwärtig ist die überragende Bedeutung der Grenzen in der Leidensbereitschaft der Bevölkerung. Außer den breiten Schichten der Bevölkerung gibt es zwar niemanden, dem man die Lasten aus den unvermeidlichen Turbulenzen des Systemwechsels zuweisen kann. Gegen eine Bevölkerung aber, die sich verweigert, kann eine Regierung auch den bestdurchdachten Reformplan nicht durchsetzen. Dies erklärt mit, warum so oft Wege beschritten werden, die von allen Analytikern allenfalls als dritt- oder viertbeste Wege erkannt werden.

Der Mangel an Zeit

Die größte Not ist der Mangel an Zeit. Es werden Jahre verstreichen, bis Erfolge auf breiter Linie eintreten. Doch gerade Zeit ist angesichts der katastrophalen Versorgungslage in Osteuropa das knappste Gut. Die hohen Anpassungskosten bergen die Gefahr, daß das Reformwerk scheitert, bevor es Erfolge zeitigt. Die Menschen haben hohe Erwartungen in die Marktwirtschaft gesetzt. Sie erhoffen sich eine rasche und spürbare Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Es leuchtet ihnen nur schwer ein, daß es ihnen in der Marktwirtschaft erst einmal schlechter gehen soll als in der alten Ordnung. Inzwischen haben sie eine wesentliche Verschlechterung hingenommen. Aber der bittere Kelch ist keineswegs schon bis zur Neige geleert.

Die Ungerechtigkeit der Aufbruchzeit

Die Leidensbereitschaft der Bevölkerung wird auch gebraucht für das Ertragen von Ungerechtigkeit. In der Anfangsphase der marktwirtschaftlichen Ordnung sind die Pioniergewinne besonders hoch, während die Masseneinkommen äußerste wirtschaftliche Not bedeuten. Und es sind oftmals gerade Talente und Fähigkeiten, die auch in der bürgerlichen Moral ganz weit unten rangieren, welche in Zeiten des Umbruchs dazu verhelfen, das schnelle und das große Geld zu machen, oft genug auch außerhalb der Gesetze.

Doch man braucht im Grunde alle Arten von Pioniergewinnen. Man braucht sie um der wirtschaftlichen Anreize willen, die sie schaffen. Man braucht sie um der Kapitalbildung willen, die allein sie ermöglichen. Mangels Sparfähigkeit in der Breite und mangels eines funktionsfähigen Kapitalmarkts gibt es selbst für brutalste Formen der Selbstfinanzierung durch Gewinne von Unternehmen und Selbständigen kaum einen Ersatz. Der langfristig verheißene Wohlstand für alle baut sich nicht auf einer von Anfang an gerechten Verteilung von Einkommen und Vermögen auf.

Not und Ungerechtigkeit werden zu Ansprüchen gegen den Staat. Aber auch er muß die meisten davon brutal abweisen. Läßt er sich zuviel aufladen, muß er der keimenden Privatwirtschaft mit Regulierungen und Abgabenlasten kommen, die ihr von vornherein den Nährboden entziehen. Für das Soziale an der Sozialen Marktwirtschaft ist vorläufig nicht viel Platz.

Scheitert der Versuch eines planvollen Übergangs, so ist die einzige Alternative die Inkaufnahme des Chaos, begleitet von der Hoffnung, daß es in der Gesellschaft genügend gesunde Kräfte gibt, die gerade aus dem Chaos heraus, weil dann keine politischen Rücksichten mehr genommen werden müssen und die schiere Not Selbstverantwortung und Kreativität erzwingt, der angestrebten neuen Ordnung den Weg bahnen. Aber mehr als eine Hoffnung ist es nicht. Auch die Versuche mit der marktwirtschaftlichen Ordnung sind in der Welt nicht notwendigerweise Erfolgsgeschichten (wenn sie auch die einzigen Erfolgsgeschichten geliefert haben).

Unsicherheit entwertet die besten Chancen

(10) Von gleichermaßen überragender und allgegenwärtiger Bedeutung ist die wirtschaftliche Unsicherheit, die jeder, der in den Reformländern etwas unternimmt, ertragen muß und die zugleich einzelwirtschaftliche Unsicherheit (aus den individuellen Marktbeziehungen heraus) und gesamtwirtschaftliche Unsicherheit (die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen und den Erfolg des Systemwechsels insgesamt betreffend) ist. Man macht sich meist nicht voll bewußt, daß Unsicherheit hinsichtlich des Ausgangs einer wirtschaftlichen Unternehmung deren kalkulierbaren Erfolgswert oftmals nicht nur ein bißchen mindert (um einen moderaten Risikoabschlag), sondern ihn leicht ganz auf Null bringen

oder sogar negativ werden lassen kann. Das gilt selbst für Unternehmungen, mit denen sich sehr hohe Chancen verbinden. Eine Volkswirtschaft mag über große Bodenschätze verfügen, deren Ausbeutung, wenn alles gut geht, enormen Gewinn verspricht. Über den Reichtum dieser Volkswirtschaft sagt das wenig. Unsicherheit der wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen die Nutzung der Ausbeutungsrechte steht, kann deren Wert völlig aufzehren. Das gleiche gilt für andere Rechte, des Zugangs zu einem Markt etwa. Der Engpaßfaktor Sicherheit ist der alles entscheidende Grund für das vorläufig kümmerliche Engagement westlicher Investoren in den Reformländern. Aber selbstverständlich gilt dies auch umgekehrt: Immense Vermögenswerte entstehen einfach dadurch, daß man die Nutzung von Investitionsmöglichkeiten sicherer macht. Vermögen und Vertrauen, das ist nicht nur zu einem kleinen Teil, sondern zum größten Teil dasselbe.

4. Botschafter der Marktwirtschaft haben gelegentlich ein Idealbild vor Augen. Sie wünschen sich von den zur Marktwirtschaft aufgebrochenen Ländern Mittel- und Osteuropas den autonomen Menschen mit hohem Arbeitsethos (1), sie wünschen sich Verlässlichkeit im Geschäftsverkehr (2), zu diesem Zweck auch einen wirkungsvollen protektiven Staat, der Rechtssicherheit gewährleistet (3), außerdem einen umsichtigen produktiven Staat, der für eine passende Infrastruktur sorgt und eine funktionierende Verwaltung hat (4), einen Staat mit soliden Finanzen, versteht sich, und mit einem wachstumsfreundlichen Steuersystem (5), eine unter solchen Umständen leicht zu schaffende stabilitätsgerechte Geldordnung (6), sie wünschen sich Menschen, die gerne auch die Güter kaufen, die von ihnen selbst hergestellt werden (7), Menschen, die an ihren wirtschaftlichen Perspektiven nicht zweifeln und daher flexibel den Erfordernissen des Strukturwandels folgen (8) und die ihre Einkommensansprüche einsichtsvoll und ohne Sozialneid auf das beschränken, was ihr Arbeitsergebnis am Markt wert ist (9), und sie versprechen, daß bei Erfüllung all dieser Voraussetzungen westliche Investoren ihre angeborene Risikoscheu überwinden und massenhaft nach Osten ziehen werden, um dort noch einmal ein Goldgräbererlebnis zu haben (10). Der Kontrast ist groß. Nicht wenig, sondern nichts von alledem gibt es. Und nichts davon kann auch für bald versprochen werden. Trotzdem muß es weiter gehen, nach Möglichkeit vorwärts gehen, wenn auch niemand so recht weiß wie. Immerhin, es geht auch mit weniger, und die Ausgangslage ist nicht in jedem Land und in jeder Hinsicht gleich schwierig. Außerdem ist

es vielleicht möglich, in die Unwegsamkeit abseits des marktwirtschaftlichen Idealpfades, in der wir uns befinden, radikal einige Schneisen zu schlagen, die aus dem Interdependenzschlamm, der die ungünstigen Fundamentalbedingungen umgibt, wenigstens partiell herausführen und zudem Ansatzpunkte für wirksame Hilfe von außen freilegen.

III. Die Ausgangslage in einzelnen Ländern

5. Es ist gegenwärtig nicht leicht, sich ein zuverlässiges Bild vom Stand der Reformmaßnahmen in den einzelnen Ländern zu machen. Vorreiter im Prozeß der marktwirtschaftlichen Erneuerung sind Ungarn und Polen. Beide Länder haben nicht nur als erste mit der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung begonnen. Sie haben sie auch beherzter als andere Länder angepackt. Jugoslawien, das die Weichen in Richtung auf den Weg zur Marktwirtschaft gestellt hatte, steht nach der Unabhängigkeitserklärung Sloweniens und Kroatiens und dem daraufhin ausgebrochenen Krieg vor den Trümmern seiner staatlichen Ordnung. Die Tschechoslowakei hat erst 1991 durchgreifende Reformen eingeleitet, in Bulgarien und Rumänien ist der Kurs für den Weg in die Marktwirtschaft noch unscharf. Besonders viele Rätsel gibt die ehemalige Sowjetunion auf. Während sich die drei baltischen Republiken ganz selbständig gemacht haben, ist unklar, welchen Weg die anderen Republiken gehen werden, die sich zu einer "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" zusammengefunden und das Ende der UdSSR formell besiegelt haben. Ungewiß ist auch, ob die von den meisten Republiken (darunter Rußland) noch im Herbst 1991 vereinbarte Wirtschaftsgemeinschaft, vorausgesetzt das Abkommen wird von den Parlamenten ratifiziert, institutionell und funktionell in eine Wirtschaftsunion mit gemeinsamem Binnenmarkt einmündet.

6. Die Friktionen des Übergangs sind sehr groß. Im Jahre 1991 dürfte das reale Bruttosozialprodukt in Osteuropa um mehr als ein Zehntel geschrumpft sein, nachdem es schon 1990 deutlich zurückgegangen war. Allenthalben sinken die Reallöhne. Die Arbeitslosigkeit steigt weiter (jedoch nicht so dramatisch wie in den fünf neuen Bundesländern). Ob 1992 die Talsohle erreicht wird, wie viele hoffen, ist völlig offen. Für die meisten Unternehmen sind die traditionellen Märkte im Inland und im ehemaligen RGW-Bereich weggebrochen, neue Märkte müssen erst noch aufgebaut werden. Überdies haben die meisten Länder die Inflation keineswegs schon unter Kontrolle. Die ehemalige UdSSR sowie Bulgarien und Rumänien verzeichnen

sogar dreistellige Preissteigerungsraten. Es gelingt offenbar nicht, die zerrütteten Staatsfinanzen zu sanieren. Die Geldpolitik steht unter dem Druck, immer wieder eine stabilitätswidrige Geldvermehrung betreiben zu müssen.

Ungarns Reformweg

7. In Ungarn sind weitreichende Reformschritte gemacht worden. Die Gewerbefreiheit wurde zugelassen, ein zweistufiges Bankensystem eingeführt. Als erstes Land in Mittel- und Osteuropa hat Ungarn das Steuersystem auf die Bedingungen einer Marktwirtschaft umgestellt; es gibt eine Mehrwertsteuer, eine Einkommensteuer und eine Steuer auf Unternehmensgewinne. Die Privatisierung der volkseigenen Betriebe hat begonnen; verfahren wird nach dem Prinzip "Entschädigung vor Rückgabe". Die meisten Preise sind inzwischen freigegeben. Das ehemalige staatliche Preisamt soll zukünftig die Funktion einer Wettbewerbsbehörde übernehmen. Das staatliche Außenhandelsmonopol ist abgeschafft, der größte Teil der Einfuhr aus dem Westen liberalisiert. Erste Schritte auf dem Weg zu einer Konvertibilität des Forint für den Warenverkehr wurden gemacht; Inländer dürfen Devisen in eingeschränktem Maße besitzen. Nach Plänen der Regierung ist die volle Konvertibilität allerdings erst ab 1994 vorgesehen.

Trotz dieser vielversprechenden Maßnahmen vollzieht sich der Systemwechsel insgesamt langsamer, als es wünschenswert wäre. Obwohl einig im Ziel, bestehen unter den politischen Parteien Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Reformtempos. Die Regierung favorisiert ein behutsames Vorgehen, die Oppositionsparteien wollen, daß es schneller geht. Dies zeigt sich besonders bei der Privatisierung der staatlichen Unternehmen. Sogenannte "spontane Privatisierungen", bei denen Manager die Betriebe ohne öffentliche Ausschreibung zu geringen Preisen über Strohmannen an sich selbst oder an Ausländer verkauften, hatten in der Öffentlichkeit Empörung und scharfe Proteste ausgelöst. Jetzt findet die Privatisierung durch freihändigen Verkauf unter der Aufsicht unabhängiger Wirtschaftsprüfungsgesellschaften statt. Soweit Betriebe mehrheitlich im Staatseigentum verbleiben, wird die (Teil-)Privatisierung von einer staatlichen Vermögensagentur besorgt. Obwohl die Regierung 1991 zu dem Jahr erklärt hatte, in dem sich "ein stabiles System der Privatisierungsbedingungen" herausbilden sollte, sind unter der Führung der staatlichen Vermögensagentur bisher nur wenige Staatsunternehmen teilprivatisiert worden.

Stabilisierungs- und Verschuldungsprobleme

8. Ungarn steht noch immer vor einer Reihe ungelöster Probleme. Nach einem Produktionsrückgang von rund 5 Prozent im Jahre 1990 ist das reale Bruttosozialprodukt auch im vergangenen Jahr mit gleicher Rate geschrumpft. Die Inflation hat sich wieder beschleunigt. Die Verbraucherpreise sind 1991 um nahezu 40 Prozent gestiegen, nach 29 Prozent im Jahr zuvor. Eine der entscheidenden Ursachen hierfür ist, daß die ungarische Nationalbank nach wie vor Defizite im Staatshaushalt abdecken muß, die zu einem guten Teil in den Verlusten der Staatsunternehmen wurzeln.

Die hohe Inflationsrate engt die Finanzierungsmöglichkeiten im Ausland ein. Ungarn ist in konvertibler Währung mit rund 20 Mrd Dollar verschuldet, der Schuldendienst nimmt etwa die Hälfte der Exporterlöse in konvertibler Währung in Anspruch. Um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exporte zu verbessern und mehr ausländisches Kapital, auch für die Privatisierung, anzuziehen, mußte der Forint Anfang 1991 um 15 Prozent abgewertet werden. Damit nicht ein neuerlicher Preisschub die Inflationsbekämpfung zusätzlich erschwerte, wollte die Regierung eine weitere Abwertung unter allen Umständen vermeiden. Angesichts der Inflationsunterschiede zu den wichtigsten Partnerländern mußte sie aber im November 1991 den Forint erneut abwerten, diesmal um 5,5 Prozent. So dreht sich die Reformpolitik derzeit im Kreis. Ohne überzeugendes Stabilisierungskonzept bleiben die Reformen Stückwerk. Die Regierung scheut jedoch durchgreifende Maßnahmen. Sie befürchtet, daß sich dann Widerstand in der Breite gegen die Reformpolitik organisiert.

Stabilisierungskrise in Polen

9. Im Gegensatz zu Ungarn hat Polen den Reformprozeß mit einem rigorosen Stabilisierungsprogramm eingeleitet, nachdem in der zweiten Jahreshälfte 1989 eine Inflationsrate von 2000 Prozent zu verzeichnen war. Ein Abbau der Haushaltsdefizite und eine enge Begrenzung der Geldmengenexpansion standen im Mittelpunkt dieses Programms. Tatsächlich wurden zunächst das Haushaltsdefizit beseitigt und die Inflation abgebremst, allerdings unter Inkaufnahme eines scharfen Produktionsrückganges. Im Jahre 1990 schrumpfte das reale Sozialprodukt um 12 Prozent.

Doch die wirtschaftliche Gesundung ist noch nicht gelungen. Die Produktion ist im Jahr 1991 nochmals zurückgegangen (schätzungsweise um 8 Prozent). Ein

Großteil der Staatsbetriebe (auf sie entfallen immer noch vier Fünftel der Erzeugung) gilt als akut konkursgefährdet, jedenfalls mußten sie auch 1991 die Produktion stark drosseln. Viele Staatsunternehmen stunden sich gegenseitig ihre uneinbringlichen Forderungen (flüchten also in eine Kreditschöpfung ohne korrespondierende Wertschöpfung), sie kommen ihren Steuerverpflichtungen nicht nach und bedürfen staatlicher Subventionen, damit wenigstens die Löhne gezahlt werden können. Damit ist der öffentliche Haushalt wieder im Defizit (mit steigender Tendenz), was zu einer stabilitätswidrigen Geldvermehrung geführt hat. Die Inflationsrate im Jahre 1991 war besorgniserregend hoch (bei 90 Prozent). Die hohe Inflationsrate wiederum gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im internationalen Handel und schreckt ausländisches Privatkapital ab. Zwar wurde der Zloty im Mai 1991 abgewertet (um 17 Prozent, nach 46 Prozent Anfang 1990), doch ist der reale Außenwert der polnischen Landeswährung seit Beginn des Reformprogramms merklich gestiegen. Unter solchen Umständen ist dem Problem der Auslandsverschuldung schwerlich beizukommen (auch wenn die westlichen Regierungen dem Land bis zu einem Drittel der Verbindlichkeiten, die sich auf insgesamt 46 Mrd Dollar beliefen, erlassen haben). Bedenkt man die sozialen Lasten aus der nötigen Sanierung oder Stilllegung der Staatsbetriebe, ist die latente Staatsschuld enorm.

Anerkennenswerte Schocktherapie

10. Die politische Führung verdient hohe Anerkennung dafür, daß sie sich zu einer makroökonomischen Schocktherapie entschlossen hatte, deren Umsetzung allerdings viel Kraft kostete. Diese Kraft fehlt nun, die institutionellen Reformen voranzubringen. Zwar ist Polen auf diesem Gebiet weiter als andere Länder (mit Ausnahme Ungarns): Es herrscht Gewerbefreiheit, es wird ein zweistufiges Bankensystem entwickelt, und es gibt rudimentäre Formen eines Kapitalmarktes, die Preise auf Märkten für Güter- und Dienstleistungen bilden sich (von wenigen Ausnahmen abgesehen) nach Angebot und Nachfrage, der Außenhandel ist nahezu vollständig liberalisiert. Doch das Land hat noch große Herausforderungen zu meistern.

11. Neben der Vollendung der Steuerreform (mit der Einführung einer Einkommensteuer und einer Körperschaftsteuer) gilt dies vor allem für die Privatisierung der 8000 Staatsbetriebe. Sie ist bisher kaum vorangekommen. Es gibt einen starken Widerstand bei den Reformkommunisten, die dem Staatseigentum auch in einer Marktwirtschaft eine Schlüsselrolle zuweisen

wollen. In kirchlichen Kreisen sorgt man sich um eine Konzentration von Reichtum in wenigen Händen. Die Gewerkschaften sähen am liebsten eine Überführung der Betriebe in das Eigentum der jeweiligen Belegschaften. Jetzt ist vorgesehen, den Arbeitnehmern 20 Prozent der Aktien des jeweiligen Betriebes zu Vorzugsbedingungen anzubieten. Ausländer können an der Privatisierung teilnehmen, der Erwerb von mehr als 10 Prozent der Anteile bedarf jedoch der Genehmigung. Anders als Ungarn setzt Polen auf ein Voucher-System zur Zuteilung von Eigentumsrechten. Die Bürger erhalten Gutscheine (Vouchers) zum Erwerb von Beteiligungen an den sogenannten Nationalen Fonds zur Vermögensverwaltung, auf die 60 Prozent des Kapitals ausgewählter Staatsbetriebe übertragen werden. Die Privatisierung soll behutsam betrieben werden und sich innerhalb der kommenden drei Jahre auf etwa die Hälfte der Staatswirtschaft erstrecken. Ob es unter diesen Bedingungen den Gewerkschaften, Unternehmensleitern und Bürokraten leichter fällt, die Privatisierungspolitik der Regierung mitzutragen, ist noch völlig ungewiß.

Die ersten freien Parlamentswahlen in Polen Ende Oktober 1991 haben keine klaren Mehrheiten geschaffen. Es ist unsicher, ob der bisher verfolgte Reformkurs durchgehalten werden kann. Schon 1990 sind die Realeinkommen kräftig gefallen. Dieser Einkommensrückgang hat sich 1991, wenn auch verlangsamt, fortgesetzt. Unter diesen Umständen ist die Gefahr groß, daß populistisch eingestellte Politiker die Oberhand gewinnen und damit Finanzpolitik und Geldpolitik vollends aus dem Ruder laufen.

Schwieriger Balanceakt in der Tschechoslowakei

12. Über das grundsätzliche Ziel des Übergangs zur Marktwirtschaft herrscht auch in der Tschechoslowakei inzwischen weitgehend Übereinstimmung. Streit besteht hingegen über die Geschwindigkeit. Die Radikalreformer möchten angesichts der schwierigen Wirtschaftslage – die Produktion dürfte 1991 um 10 Prozent geschrumpft sein, nach 3 Prozent im Vorjahr – ein höheres Tempo bei den Strukturreformen einschlagen. Sie wollen den Transformationsprozeß vor allem durch eine strenge Budget- und Geldmengenpolitik absichern. Die Radikalreformer befürchten, daß ohne eine Bekämpfung der Inflation – die Verbraucherpreise stiegen im vergangenen Jahr um 35 Prozent, nach 10 Prozent 1990 – der Reformkurs in eine Sackgasse geraten könnte. Andere politisch einflußreiche Gruppen sehen das gesamte Reformwerk hingegen durch ein hohes Reformtempo gefährdet. Sie befürchten, daß

die Betriebe nach vier Jahrzehnten Planwirtschaft einem raschen Systemwechsel nicht gewachsen sind und es zu Konkursen in großer Zahl und zu Massenarbeitslosigkeit kommt; durch die Entwicklung in der ehemaligen DDR sehen sie sich bestätigt.

Erschwert wird die Situation zudem dadurch, daß die Zentralregierung auf die unterschiedlichen Interessen der beiden Teilrepubliken, der Tschechen und der Slowaken, Rücksicht nehmen muß. Die Föderation steht politisch auf zerbrechlichen Füßen. Soziale Konflikte können leicht in nationalistische Unruhen umschlagen, unter denen das Land auseinanderbricht.

Kernelemente der Reformpolitik

13. Bisher hat die Regierung in Prag drei Kernelemente der Transformation in den Mittelpunkt ihrer Wirtschaftspolitik gestellt: die Preisreform, die Privatisierung sowie die Budgetkonsolidierung. Anfang 1991 wurden die meisten Preise freigegeben. Dies hat erwartungsgemäß zu einer Anpassungsinflation geführt, wobei die voraufgegangene zweimalige kräftige Abwertung der Krone (um zusammen rund 65 Prozent) dem Preisauftrieb zusätzliche Nahrung gab. Zur Preisreform kam hinzu die Inländerkonvertibilität der Währung für geschäftliche Transaktionen. Der Inflationsschub wäre sicherlich noch stärker geworden, hätte die Finanzpolitik keinen so konsequenten Konsolidierungskurs eingeschlagen. Der Staatshaushalt ist ausgeglichen; die ausländische Verschuldung (rund 8 Mrd Dollar) hält sich in Grenzen. Bedenklich ist freilich auch hier die verborgene Staatsverschuldung, die sich daraus ergibt, daß die unter dem Schutz der Staatshaftung stehenden öffentlichen Unternehmen, die den größten Teil der Wirtschaft ausmachen, überwiegend stark defizitär sind.

14. Bei der Privatisierung zeigen sich Anlaufschwierigkeiten. Zunächst wurde nur die "kleine" Privatisierung in Angriff genommen, bei der kleine Gewerbe- und Gastronomiebetriebe über Versteigerungen an die Bevölkerung verkauft wurden. Die "große" Privatisierung, die vor allem auf die staatlichen Industriebetriebe zielt, ist erst Ende 1991 in Gang gekommen. Dabei soll auch hier ein Voucher-System in Kombination mit Investitionsfonds angewandt werden; es ist vorgesehen, den Beschäftigten in den zu privatisierenden Unternehmen Gratisaktien zuzuteilen.

Unklarheit über die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

15. Der Abschied von den Zeiten staatlicher Planung war der Sowjetunion als dem Mutterland des Sozialismus besonders schwergefallen. Die Perestroika, von Gorbatschow zunächst nur als technokratisches Konzept zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft entworfen, hat die von ihr geweckten Erwartungen nicht erfüllt. Das Sowjetreich ist in eine tiefe ökonomische Krise gestürzt und politisch auseinandergebrochen. Die Industrieproduktion und die Agrarproduktion sind kräftig gesunken, das reale Sozialprodukt lag 1991 – ersten Schätzungen zufolge – um 15 Prozent unter dem Vorjahreswert (nachdem es bereits 1990 merklich gefallen war). Gleichzeitig beschleunigt sich die Inflation immer mehr, die Gefahr einer Hyperinflation ist akut. Dies liegt zu einem großen Teil an der Finanzierung der steigenden Budgetdefizite durch die Zentralbank. Das Haushaltsdefizit der Union im Jahre 1991 wird auf 200 Mrd Rubel geschätzt, das Defizit der Republikhaushalte auf 120 Mrd Rubel; insgesamt entspricht dies etwa einem Viertel des Sozialprodukts. Die Anfang dieses Jahres in Rußland und anderen GUS-Republiken verfügte Freigabe der Preise verstärkt den Inflationsdruck. Die Auslandsverschuldung (überwiegend gegenüber westlichen Banken) beläuft sich auf 60 bis 80 Mrd Dollar, der Schuldendienst bereitet zunehmend Schwierigkeiten. Zuletzt war der Zentralregierung die Entwicklung immer mehr aus der Hand gegliitten. Es ist nicht zu sehen, wie die in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zusammengeschlossenen Rechtsnachfolger der UdSSR die Krise aus eigener Kraft meistern können, zumal die einzelnen Republiken immer stärker auf Autonomie bestehen, ihre Vorstellungen über Tempo und Abfolge der Wirtschaftsreformen stark auseinanderklaffen und jede Republik einen möglichst hohen Anteil an den Aktiva des einstigen Imperiums (Devisen, Edelmetallvorräte, Rohstoffvorkommen) anstrebt. Eine Stabilisierung der Lage ist wohl nicht möglich, wenn die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den bislang eng verflochtenen Republiken zusammenbrechen. Es bleibt abzuwarten, ob die Einigung über eine Wirtschaftsunion diese Gefahr abwendet.

16. Nach dem endgültigen Verfall der Sowjetunion ist ein schneller und konsequenter Übergang zur Marktwirtschaft dringender denn je. Freilich, die sich immer mehr zuspitzende Wirtschaftskrise treibt zwar Reformen, sie sichert sie aber nicht. Angesichts der fortschreitenden Verarmung breiter Bevölkerungsschichten und wachsender sozialer Spannungen besteht die

Gefahr, daß punktuelles Krisenmanagement die Oberhand gewinnt, ohne das Chaos abwenden zu können.

IV. Strategieüberlegungen

Konzentration der Reformschritte

17. Es ist zwar unmöglich, die fundamentalen Engpässe bei den Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung in den Reformländern rasch und vollständig zu überwinden. Deshalb sind weiterhin große Friktionen und Turbulenzen unvermeidlich. Anstrengungen an allen Fronten sind gefordert. Aber es ist doch zugleich nötig und möglich, bestimmte wechselseitige Abhängigkeiten ganz besonders ernst zu nehmen und auf sie zeitweise alle Kräfte zu konzentrieren.

- (1) Wo dies nicht schon geschehen ist, müssen die marktwirtschaftlichen Grundfreiheiten – Eigentumsfreiheit, Gewerbefreiheit, freie Preisbildung als Ausprägung wirtschaftlicher Handlungsfreiheit – umgehend gewährt werden. Die Marktwirtschaft ist keine staatliche Veranstaltung. Ohne diese Grundrechte kann sie sich nicht entfalten. Mit ihnen hat man selbst im Chaos noch eine Chance.
- (2) Aller Wohlstand erfordert Investitionen. Gute Investitionsbedingungen im umfassenden Sinn lassen sich zwar nicht schnell herstellen. Aber die Hemmnisse für ausländische Direktinvestitionen müssen gezielt verringert werden. Wo immer aussichtsreich sind auch besonders energische, nötigenfalls unkonventionelle Anstrengungen zugunsten bestimmter Wirtschaftsbereiche oder Regionen geboten. Es gilt die Chance zu nutzen, daß sich in überschaubaren Teilgebieten der Volkswirtschaft die wichtigsten Funktionsbedingungen für Marktprozesse – vor allem das Mindestmaß an Verlässlichkeit unter den Teilnehmern – rascher erfüllen lassen als allgemein. Diese Gebiete mögen dann Wachstumspole der neuen Ordnung werden, die sich durch Knospung und Nachahmung rasch ausweiten und vermehren. Ohne enorme ausländische Investitionen ist ein Erfolg unmöglich. Ohne sie gibt es nicht den nötigen Import an finanziellen Mitteln, den der für lange Zeit unvermeidliche Überschuß bei der Einfuhr von Investitionsgütern und Konsumgütern erfordert. Überfremdungsgefahren lassen sich dabei durchaus bannen.
- (3) Die zügige Privatisierung eines erheblichen Teils der staatswirtschaftlichen Betriebe ist unumgänglich und nicht einfach ein Optimierungsproblem,

für dessen Lösung man sich notfalls gehörig Zeit lassen muß. Ohne zügige Privatisierung bleibt die zügige Umstrukturierung eine Illusion, die Aufgabe einer Sanierung der Staatsfinanzen unlösbar. Die Möglichkeit zu prinzipiell grenzenloser Subventionierung ineffizienter Staatsbetriebe zersetzt alle Anstrengungen sowohl der mikroökonomischen als auch der makroökonomischen Stabilisierung. Die Auffassung, Betriebe in Staatshand böten, zu privatwirtschaftlichem Verhalten aufgefordert, im Prinzip die gleichen Chancen einzelwirtschaftlicher Rationalität wie Unternehmen in Privathand, ist irrig.

(4) Die Erreichung monetärer Stabilität, die Schaffung einer guten Währung, in raschen Schritten möglichst konvertibel auszugestalten, hat den hohen Rang, den alle internationalen Berater den Reformländern dargelegt haben. Der vorläufige Mißerfolg der mutigen Anstrengungen Polens in dieser Richtung ist kein Gegenbeispiel. Er belegt nur, daß der Versuch der monetären Stabilisierung allein nicht ausreicht.

(5) Es ist unverzichtbar, daß die reichen Industrieländer sich zu den Anstrengungen der Reformländer komplementär verhalten, und zwar im Sinne einer Jahrhundertaufgabe, wie es dem gesamten Vorhaben gemäß ist. Die Reformländer dürfen von den reichen Industrieländern erwarten

- Öffnung der Märkte,
- humanitäre Hilfe zur Milderung der schlimmsten sozialen Probleme des Umbruchs,
- Liquiditätshilfen oder Liquiditätszusagen zur Abdeckung der Anfangsrisiken einer möglichst weltoffenen währungspolitischen Neuordnung,
- diskriminierungsfreien Zugang zur modernen Technik,
- technische, betriebswirtschaftliche und administrative Hilfe beim Neuaufbau von Wirtschaft und Verwaltung,
- Übernahme eines Teils der gesamtwirtschaftlichen Risiken, die private ausländische Investoren stark belasten und ihnen aus der Natur der Sache heraus von den Reformländern selbst nur teilweise abgenommen werden können, soweit sie gerade in der Unsicherheit der staatlichen Ordnung dieser Länder wurzeln. Die Legitimation solcher Hilfen würde sich erhöhen, wenn sie sich auf Bereiche konzentrieren, die fundamentale Engpässe betreffen. Ernährungssicherung, Transport, Logistik, devisenträchtige

Erschließung von Rohstoffquellen, Umstellung der Produktion von militärischen Gütern auf zivile Güter sind Beispiele hierfür.

Keiner dieser Ansprüche versteht sich von selbst. Und es gibt auch keine Garantie, daß es entscheidend viel nützt, sie zu erfüllen, zumal wenn es nicht einmal gelingt, die Stabilität der staatlichen Ordnung zu erhalten beziehungsweise sie – in den Republiken der ehemaligen Sowjetunion und Jugoslawiens – zurückzugewinnen. Aber ohne die Bereitschaft der westlichen Länder, ihren Part zu übernehmen – und in die Chancen, die auch gemeinsame Chancen sind, zu investieren – hat das Projekt wohl gar keine Aussicht auf Erfolg. Auch die Reformländer können dann im Grunde den Weg nicht gehen, den wir von ihnen erwarten. Vorsicht ist legitim. Aber Sicherheit des Erfolgs kann es nicht geben. Nicht auf der Höhe des Problems ist, wer sie zur Vorbedingung seiner Hilfen machen will.

Systemtransformation in der ehemaligen DDR ein Vorbild?

18. Die Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik kommt nur beschränkt als Vorbild in Betracht.

Das Modell DDR in Sachen Systemtransformation ist – im positiven Sinne – geprägt durch

- die Sofortübernahme eines bewährten marktwirtschaftlichen Regelwerks (Eigentumsrecht, Vertragsrecht, Unternehmensrecht, Gewerberecht);
- die Sofortübernahme eines bewährten Systems für den Aufbau von Staat, Staatsverwaltung und Staatsfinanzierung;
- die Sofortteilhabe an einer guten Währung durch die deutsche Währungsunion;
- die Sofortintegration in die freie Weltwirtschaft durch die deutsche Wirtschaftsunion und die damit einhergehende Eingliederung in die Europäische Gemeinschaft;
- ein einigermaßen erfolgreiches Konzept für die Privatisierung der Wirtschaft über die Treuhandanstalt;
- die Direkteinfuhr von Management- und Verwaltungswissen;
- die prinzipiell grenzenlose finanzielle Solidarität im gemeinsamen Bundesstaat (als produktiver und redistributiver Staat).

Die beiden letztlich entscheidenden Engpaßfaktoren einer Systemtransformation wurden so im Falle der ehemaligen DDR nicht oder nur stark eingeschränkt

wirksam. Alle Verdrückungen, die sich aus der Ungleichzeitigkeit bei der Herstellung der fundamentalen Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung ergeben und am Ende zu einer Frage der Grenzen in der Leidensbereitschaft der Bevölkerung beim Tragen der Anpassungslasten werden, konnten in den neuen Bundesländern durch die nahezu allgegenwärtige finanzielle Solidarität der alten Bundesrepublik abgepuffert werden. Alle gesamtwirtschaftlichen Risiken der Systemtransformation – Risiken des internen und externen Gleichgewichts zumal (die immer auch Investitionsrisiken sind) – wurden durch die rasche Verschmelzung mit einer konstitutionell dafür hinreichend stabilen Volkswirtschaft beseitigt.

Auf die übrigen Reformländer nicht übertragbar sind

- die prinzipiell grenzenlose finanzielle Solidarität eines Dritten – hier der alten Bundesrepublik – beim Ertragen der Anpassungslasten des Systemwechsels,
- die sofortige Teilhabe an einer guten Währung,
- die Öffnung der Europäischen Gemeinschaft für eine volle Sofortintegration.

Trotz der einzigartigen Bedingungen für das Modell der DDR-Integration waren und sind die Turbulenzen in den neuen Bundesländern groß. Auch hier hielten und halten fundamentale Engpässe bei den Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Entwicklung auf. Doch auch die Schwierigkeiten bei der Integration der DDR sind zum Teil einzigartig und also nicht übertragbar.

- Die rasante Aufholjagd bei den Einkommensansprüchen der Bevölkerung der ehemaligen DDR, die die Umstellungsfähigkeit der Wirtschaft beispiellos überfordert, ist Beiprodukt des institutionell und tatsächlich sofort wirksamen Arbeitsmarktverbands und der finanziellen Solidarität im gemeinsamen Sozialstaat. Den anderen Reformländern hingegen bleibt für längere Zeit als entscheidender Problempuffer und Standortvorteil die Opferbereitschaft der Bevölkerung in der Form eines sehr niedrigen Lohnniveaus.
- Die Regelung der Ansprüche von Alteigentümern an Grund und Boden hat in der ehemaligen DDR bei einem Produktionsfaktor, der zwar quantitativ nicht besonders bedeutsam ist, ohne den aber nichts geht, Engpässe entstehen lassen, die in weiten Bereichen den Neuaufbau behindern, teilweise grotesk behin-

dern. Diese Engpässe gibt es in den übrigen Reformländern nicht in vergleichbarem Maße.

- Das gleiche gilt für die vielfältigen negativen Folgen der Übernahme einer Wirtschafts- und Sozialordnung, deren wohlstandsabhängige Ausprägungen einer hochentwickelten Wirtschaft (möglicherweise) angemessen sind, von ihr jedenfalls ertragen werden können, nicht aber von einer Marktwirtschaft, die erst am Anfang steht.

Kurz, ohne Chance, im Wettbewerb zu bestehen, sind die östlichen Reformländer nicht.

Wirtschaftlicher Desintegration entgegenwirken

19. Im Angesicht des Chaos ist der Rückzug auf mehr Eigenwirtschaft, mehr Autarkie eine verständliche Reaktion.

Dieser Rückzug findet statt

- auf der Ebene der Unternehmen und der privaten Haushalte durch die Mobilisierung von Möglichkeiten der Eigenproduktion, durch den Verzicht auf eine eigentlich vorteilhafte Arbeitsteilung zwischen selbständigen wirtschaftlichen Einheiten, als Antwort auf eine von Engpässen geprägte, zu unsichere und zu teure Güterversorgung über den Markt, kurz: aus Gründen zu hoher Kosten der Marktbenutzung;
- auf der Ebene der Nationalstaaten und der Gliedstaaten von Bundesstaaten darüber hinaus durch staatliche Einschränkungen und Behinderungen des internationalen beziehungsweise interregionalen Wirtschaftsverkehrs aus Gründen nationaler oder regionaler Gruppeninteressen oder aus Gründen außerökonomischer Ziele im Zeichen erstrebter nationaler Autonomie.

Dieser Rückzug ist verständlich, weil eine rasche allgemeine Senkung – Normalisierung – der Kosten der Marktbenutzung nicht möglich erscheint. Insoweit ist er auch gerechtfertigt, stellt aber selbstverständlich einen Rückschritt dar. Zwar war die kommandowirtschaftlich dekretierte weitreichende Arbeitsteilung im Raum der ehemals sozialistischen Länder großenteils nicht sachgerecht und daher revisionsbedürftig. Unter guten marktwirtschaftlichen Bedingungen würde diese Revision aber nicht vor allem auf dem Umweg über den Rückfall in mehr Eigenwirtschaftlichkeit, nationalen Egoismus und nationale Autarkie vollbracht; die

Arbeitsteilung würde vielmehr revidiert und weiter ausgebaut. Vor allem die rechtliche Verfestigung eines nationalen Partikularismus bereitet Sorgen, soweit er auch den ökonomischen Bereich betrifft. Er könnte sich als dauerhafter erweisen als durch die Chance gerechtfertigt erscheint, daß sich in der gegenwärtigen allgemeinen Unordnung und Unsicherheit mehr Ordnung und mehr Sicherheit am ehesten im überschaubaren Rahmen kleinerer Einheiten schaffen läßt (und dadurch, daß sich soziale Solidarität in einem multinationalen Staat, der in Not ist, kaum noch effektiv machen läßt).

Man bedenke: Die Entstehung erfolgreicher freiheitlich geordneter Großgesellschaften – bis hin zur Weltwirtschaft, soweit sie durch freien Wirtschaftsverkehr verbunden ist – gehört zu den staunenswerten Vorgängen in der Geschichte. In den durch Arbeitsteilung und freien wirtschaftlichen Austausch integrierten Großgesellschaften haben sich Freiheit und Effizienz als vereinbar erwiesen. Auch die Bewahrung nationaler Eigenart und kultureller Vielfalt war nicht im Widerspruch dazu, sondern ein Stimulus wettbewerblicher Kreativität. Die Länder Westeuropas sind gerade dabei, weitere Elemente einer gemeinsamen Verfassung zu finden, die diesen Erfahrungen angemessenen Ausdruck geben. Ihre Erfahrungen lassen sich gewiß nicht ohne weiteres übertragen. Aber es wäre aus ökonomischer Sicht beklagenswert – und allemal nicht im Interesse Westeuropas –, wenn sich in Mittel- und Osteuropa erst einmal Tendenzen der wirtschaftlichen Desintegration durchsetzen. Die wirtschaftliche Triebkraft solcher Tendenzen ist die Versuchung, die jeweils eigenen oder als eigen reklamierten Ressourcen – Rohstoffe und industrielles Potential – stärker den partikularen Interessen vorzubehalten und die wirtschaftliche Abhängigkeit von Partnern in der Arbeitsteilung opportunistisch zu nutzen. Die Erfahrung ist jedoch, daß durch kurzichtigen Egoismus im allgemeinen weniger gewonnen wird, als man durch Teilhabe an den gemeinschaftlichen Schäden der Desintegration schließlich verliert.

20. Unter den Aufgaben, die man sich vornehmen muß, wenn man einer wirtschaftlichen Desintegration in Mittel- und Osteuropa entgegenwirken will, stehen zwei im Vordergrund:

- Bewahrung und Fortentwicklung der Arbeitsteilung zwischen den Gliedstaaten der ehemaligen Sowjetunion, der CSFR und Jugoslawiens,

- Wiederaufrichtung des Handelsaustauschs zwischen den ehemaligen RGW-Ländern.

An beiden hat auch Deutschland ein hohes Interesse, an der zweiten sogar ein herausragendes Interesse. Die industrielle Zukunft der neuen Bundesländer liegt nicht zuletzt in der Teilhabe an der Arbeitsteilung in diesem Wirtschaftsraum und an der Wachstumsdynamik, die von dorthin in ganz Europa erhofft wird. Man kann sich auf absehbare Zeit nur schwer eine ausreichend breite industrielle Basis für die Wirtschaft der östlichen Bundesländer vorstellen, wenn diese im wesentlichen durch die Gewinnung von Anteilen an schon besetzten und nur normal wachsenden Märkten des Westens gefunden werden müßte.

Den für sie richtigen Weg müssen die Menschen in Mittel- und Osteuropa letztlich allein finden. Aber Westeuropa kann durch Öffnung seiner Märkte und womöglich – zu gehöriger Zeit – seiner Institutionen dazu beitragen, daß der bedrohliche Rückzug ins Partikulare begrenzt bleibt, daß die berechnete Betonung nationaler und regionaler Eigenart, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung von vornherein balanciert wird durch die Bereitschaft, sich auf die Chancen und also die Grundsätze großräumiger marktbestimmter Arbeitsteilung einzulassen. Die heute von allen gewünschte Teilhabe an der marktwirtschaftlichen Kultur des Westens, die eine wettbewerbliche und inzwischen gottlob friedliche Kultur ist, wird dazu nötigen, diese auch im Innenverhältnis des Ostens zu entwickeln, wenn der Westen solche Teilhabe so großzügig wie möglich fördert.

V. Verbesserung der Investitionsbedingungen und Privatisierung

Wachstumsschub mit ausländischem Kapital verstärken

21. Aller Wohlstand erfordert Investitionen. Die notwendige Investitionsdynamik wird, ja muß von innen kommen. Dies ist so in allen Ländern, auch in den wirtschaftlich rasch aufholenden Entwicklungsländern. Aber wie anderswo auch würden in Osteuropa der Zufluß von ausländischem Privatkapital, insbesondere in der Form von Direktinvestitionen, und der damit einhergehende Transfer von technischem Wissen und Unternehmerleistung den Wachstumsschub verstärken. Die Internationalisierung der Produktion und die Globalisierung der Märkte, die seit einigen Jahren die Arbeitsteilung über die nationalen Grenzen hinweg im-

mer enger macht, würde nun auch Osteuropa einbeziehen.

Auch der Kapitalbedarf der inländischen Investoren wird teilweise nur mit Hilfe ausländischen Kapitals gedeckt werden können. Was die heimischen Sparer dem Kapitalmarkt zur Verfügung stellen können, steht in scharfem Kontrast zu dem, was an Investitionen zu leisten ist, zumal der enorme Nachholbedarf an Modernisierung der Wirtschaft auf einen wohl kaum geringeren Nachholbedarf an Konsum trifft. Selbst gute Selbstfinanzierungsmöglichkeiten (aus hohen Gewinnen) werden weithin die Lücke nicht schließen können. Anders gesagt: Die Entwicklungschancen der Länder Mittel- und Osteuropas können nur dann in vollem Umfang umgesetzt werden, wenn sich die neuen Demokratien für westliches Kapital öffnen, und zwar nicht nur ein bißchen, sondern weit.

Manche haben die Besorgnis, ein großer Teil solcher von außen zufließenden Mittel könnte für die Konsumgütereinfuhr verwendet werden – Konsum auf Pump. Diese Besorgnis darf man nicht übertreiben. Sie ist begründet, soweit die Bevölkerung der Reformländer eine überzogene Vorliebe für Westwaren hat. Sie ist nicht allgemein begründet. Beträchtliche Konsumgütereinfuhr ist durchaus unumgänglich. Sie ist auch unbedenklich, soweit sie Produktionsfaktoren, die andernfalls in der Herstellung von Konsumgütern gebunden blieben – vor allem Arbeitskräfte –, für investive Zwecke freimacht. Diese wirken dann wie die importierten Kapitalgüter – und komplementär zu ihnen – daran mit, in der Zukunft einen höheren aus eigener Produktion gespeisten Konsum zu ermöglichen. Konsumgüterimporte haben insoweit keine geringere Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Reformstaaten als Investitionsgüterimporte.

Möglichkeiten rentierlicher Kapitalanlagen für Ausländer

22. In dem Bestreben, ausländisches Privatkapital zu attrahieren, konkurriert Osteuropa mit anderen Standorten, vor allem solchen in Südeuropa und in der Dritten Welt. Auf sehr kurze Sicht betrachtet haben die osteuropäischen Länder die schlechteren Karten: Die wirtschaftliche Lage ist eher entmutigend, die Infrastruktur ist unzulänglich, eine wirtschaftsnahe Verwaltung muß erst aufgebaut werden, das Vertrauen in den Schutz von Eigentumsrechten ist noch nicht überall hergestellt. Dies ist eine Konstellation, bei der ausländische Investoren abgeschreckt werden. Resignation wäre freilich fehl am Platze. Die mittel- und osteu-

ropäischen Länder haben es in der Hand, die Investitionsbedingungen zu verbessern und sie allmählich den Verhältnissen anzugleichen, die konkurrierende Investitionsstandorte auszeichnen. Die wirtschaftlichen Reformen, entschlossen angepackt und konsequent verwirklicht, werden Osteuropa als Investitionsstandort aufwerten. Sobald die international tätigen Unternehmen mehr Klarheit über den Reformkurs haben, kommen auch die wirtschaftlichen Potentiale dieser Region zum Tragen. Es sind dies vor allem die reichhaltigen Rohstoffvorkommen, der Modernisierungsbedarf in der Industrie und in den Dienstleistungsbereichen und der Nachholbedarf einer großen Anzahl von Verbrauchern.

Daß ausländische Investoren sich überhaupt in Osteuropa engagieren, könnte je nach Branche unterschiedliche Gründe haben. Ein Investitionsmotiv sind Kostenüberlegungen, sprich die Nutzung billiger Arbeitskräfte. Sie schlagen bei arbeitsintensiv herzustellenden Gütern, die in der Bundesrepublik und anderen westlichen Industrieländern nicht mehr wettbewerbsfähig gefertigt werden können, stark zu Buche. Ein Beispiel ist die Bekleidungsindustrie. Zur passiven Lohnveredelung, die es schon jetzt in einigen osteuropäischen Ländern gibt, käme die Auslandsproduktion in einer hierfür gegründeten Tochtergesellschaft hinzu, also eine Verlagerung von Produktionsstätten von Westen nach Osten, um dann von dort aus die Weltmärkte zu beliefern. Dominant werden solche kostenorientierten Verlagerungsinvestitionen freilich nicht sein. Denn zum einen haben die mittel- und osteuropäischen Länder gerade in diesen Bereichen die Industrialisierung bereits weit vorangebracht und eröffnen daher potentiellen Neuinvestoren (ausländischen wie inländischen) wenig neue Möglichkeiten einer rentierlichen Kapitalanlage. Und zum anderen herrscht unter den Anbietern von Produkten einfacher Arbeit bereits heute ein weltweit scharfer Wettbewerb (vor allem aus Entwicklungsländern) bei gleichzeitig begrenzter Aufnahmebereitschaft der Märkte in den Industrieländern.

Von viel größerem Gewicht sind absatzorientierte Auslandsinvestitionen. Über die Errichtung von Produktions- und Vertriebsstätten würden westliche Unternehmen versuchen, am erwarteten Wachstum der mittel- und osteuropäischen Märkte zu partizipieren und neue Märkte zu erschließen. Durch Exportieren allein lassen sich häufig, wie die Erfahrung im Westen zeigt, bestehende Marktanteile nicht halten oder ausweiten. Marktnahe Produktion hat spezifische Vorteile; es können Transport- und Kommunikationskosten eingespart,

die potentiellen Abnehmer intensiver betreut, die Chancen im lokalen öffentlichen Beschaffungswesen besser genutzt und der Absatz im Falle von Importbeschränkungen gesichert werden. Gestützt wird letztlich auch das reine Exportgeschäft; der Aufbau von eigenen Vertriebs- und Servicenetzen erleichtert den Absatz heimischer Güter, und erfahrungsgemäß beziehen die ausländischen Produktionsniederlassungen Vorleistungen von der Muttergesellschaft (firmeninterner Handel). Gute Investitionsmöglichkeiten gibt es über die gesamte Branchenlandschaft hinweg. Westliche Unternehmen werden ins Kalkül ziehen, daß den mittel- und osteuropäischen Ländern besonders günstige Perspektiven in der Rohstoffverarbeitung und bei der Produktion von dauerhaften Konsumgütern, von technisch standardisierten Investitionsgütern, von chemischen Erzeugnissen und von Halbfabrikaten und Zwischenprodukten winken. Die von den Bürgern der Reformländer so stark bevorzugten Westwaren können Tochtergesellschaften westlicher Unternehmen auch vor Ort, und vor allem billiger, herstellen. Die zur gewerblichen Produktion komplementären Dienstleistungsbereiche (besonders Banken und Versicherungen) und die Infrastruktur (besonders Telekommunikation) werden ebenfalls umfangreiche Investitionen binden. Einige mittel- und osteuropäische Länder könnten dank der Gunst der Natur zu einem bevorzugten Ziel des Ausländertourismus werden (Ungarn ist es in Maßen schon). Für westliche Investoren eröffnen sich damit aussichtsreiche Betätigungsmöglichkeiten in der Hotellerie und im Gaststättengewerbe.

Standortwettbewerb

23. Sich für Kapital attraktiv zu machen, dem ein breites Spektrum internationaler Anlagemöglichkeiten offensteht, ist eine komplexe wirtschaftspolitische Aufgabe. Sie kann nur dann gelöst werden, wenn die Länder, die als Investitionsstandort um internationales Kapital werben, das Kalkül potentieller Investoren verstehen und respektieren: Anleger erwarten eine Rendite, die dem nicht nachsteht, was bei alternativen Anlagen erzielbar ist; ebenso erwarten sie, daß mit besonderen Unwägbarkeiten behaftete Investitionen eine überdurchschnittliche Rendite versprechen, neben dem Risiko des totalen Kapitalverlustes auch die Chance des großen Gewinns einschließen.

Im Wettbewerb um internationales Kapital geht es für die reformwilligen Länder darum, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die vom Markt geforderten Renditechancen ermöglichen. Die Wünsche der Investoren sind bekannt: Die Wirtschaftspolitik soll dazu beitra-

gen, die mit Investition und Produktion verbundenen Kosten und Risiken zu senken und dafür zu sorgen, daß die erzielte Brutto-Rendite möglichst wenig beschnitten wird. Die Gewährleistung von Rechtssicherheit, der Ausbau der Verkehrswege und der Kommunikationsinfrastruktur, Verzicht auf marktwidrige Regulierungen und Abbau hypertropher Bürokratien sind Beispiele für die eine, maßvolle steuerliche Zugriffe auf den Kapitaleinsatz und auf die Unternehmenserträge Beispiele für die andere Gruppe von Maßnahmen.

Keine Angst vor Überfremdung

24. In den Ländern Mittel- und Osteuropas, deren Bevölkerung über Jahrzehnte hinweg einer antikapitalistischen Indoktrination ausgesetzt war, erzeugt das Werben der Regierungen um ausländische Investoren und Finanzmittel die Besorgnis, man solle sich dem westlichen "Kapital" ausliefern. Freilich, der Import von Kapital verheißt zuallererst eine Erweiterung der inländischen Produktionsmöglichkeiten und in der Folge einen Zuwachs an Arbeitsplätzen und an inländischen Einkommen, letztlich also wachsenden Lebensstandard. Richtig ist, daß ein Teil der zusätzlich erzielbaren Einkommen als Ertrag des investierten Kapitals Ausländern zusteht, aber eben nur ein Teil. Der größere wird als Arbeitseinkommen im Inland verbleiben. Diese Arbeitseinkommen würden ohne Kapitalzufuhr von außen nicht entstehen. Die aus dem Import von Kapital resultierenden finanziellen Pflichten gehen also keineswegs von vornherein mit einer Beschränkung des Handlungsraums der Inländer einher, sie erweitern ihn vielmehr. Und wer den Mißbrauch der von Auslandskapital ausgehenden Macht fürchtet, sollte bedenken, daß man auch beim Inlandskapital vor Machtmißbrauch nicht gefeit ist.

Gewiß: Persönliche, wirtschaftliche und politische Freiheit können gefährdet sein von der Macht, die vom Eigentum ausgehen kann. Für die persönliche und wirtschaftliche Freiheit des einzelnen kommt es darauf an, diese Macht zu begrenzen. Der Schlüssel dazu liegt aber nicht in erster Linie in der Gesellschaftsordnung oder der Eigentumsordnung, er liegt im Wettbewerb. Wo Wettbewerb herrscht, zumindest möglich ist, begrenzt er wirtschaftliche Macht, auch die Macht, Kapital ausbeuterisch einzusetzen. Umgekehrt sind Monopole, deren Macht nicht in Frage gestellt ist, auch dann ausbeuterisch und freiheitsberaubend, wenn sie zu 51 Prozent staatliche oder wenigstens heimische Eigentümer haben. Entscheidend ist also der Wettbewerb.

Investitionskalkül nicht verfälschen

25. In jedem Fall auszuschließen sind schmerzliche Konsequenzen eines starken Imports von Kapital freilich nicht. Das gilt vor allem dann, wenn der Kapitalimport nicht die Form der Direktinvestition hat, bei der Kapitaleinkommen ans Ausland nur zu zahlen sind, wenn entsprechende Kapitalerträge entstanden sind, sondern die Form des Finanzkredits. Dann nämlich ist der Kapitaldienst unabhängig davon zu leisten, ob das Kapital hinreichend produktive Verwendung gefunden hat. Die Gefahr eines Fehleinsatzes von Auslandskrediten der Geschäftsbanken ist, wie die Erfahrungen mit Lateinamerika gezeigt haben, besonders groß, wenn die Kredite von den Regierungen aufgenommen oder von diesen garantiert werden. Dann wiegen sich die Banken in Sicherheit, Bonitätsprüfungen vor der Kreditvergabe sind weniger streng als sonst üblich, Kontrollen über die Verwendung der Mittel werden kaum vorgenommen. Mit ähnlichen Fehlentwicklungen ist zu rechnen, wenn westliche Regierungen versprechen, im Falle notleidend gewordener Kredite einzuspringen.

Es genügt also nicht, den Ländern Mittel- und Osteuropas die westlichen Kapitalmärkte zu öffnen. Zugleich ist Sorge dafür zu tragen, daß die damit finanzierten Investitionen mehr abwerfen, als für Zins und Tilgung aufgewandt werden muß. Zu den entscheidenden Aspekten jeder Reform gehört deshalb, ein Umfeld zu schaffen, das wirtschaftlich rationale unternehmerische Entscheidungen erlaubt, ja erzwingt. Diese Rationalität kann nur bei freier Preisbildung und offenem internationalem Wettbewerb erwartet werden und nur dann, wenn Gläubiger und Schuldner nicht damit rechnen können, Verluste auf die Staatskasse abzuwälzen. Jede vermeintlich günstige Kondition, die dazu verführt, falsch zu rechnen, fügt den reformwilligen Ländern überflüssige Nachteile zu.

Das soll zwar nicht heißen, daß eine Förderung privater Investitionen überhaupt nicht in Betracht kommt oder auch nur entbehrlich wäre. Aber ihrem Instrumentarium sind Grenzen gezogen. Wie schon erwähnt, sollten die westlichen Länder vor allem die makroökonomischen Risiken privater Investitionen, die von den Reformländern erst allmählich begrenzt werden können, mittragen (siehe auch Ziffer 55f.). Grundsätzlich verfehlt wäre jedoch eine Politik, die sich darüber hinaus am normalen unternehmerischen Risiko beteiligt: Die Verantwortung für die Produktpolitik, die Personalpolitik etc. muß beim investierenden Unternehmen bleiben, wenn sich marktorientierte Wirtschaftsstrukturen entwickeln sollen.

Fortschritte bei vertrauensschaffenden Maßnahmen

26. Zu den grundlegenden Voraussetzungen für Investitionen im Ausland gehört das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Eigentumsrechte.

- Das investierte Kapital muß gegen Enteignung abgesichert sein. Über die bloße Anerkennung privaten Eigentums an den Produktionsmitteln hinaus bedarf es dazu der Sicherstellung einer ausreichenden Entschädigung, falls der Enteignungsfall doch eintritt.
- Der Investor muß selbst entscheiden können, in welchem Umfang er anderen das Recht einräumt, über den Einsatz seines Kapitals (mit-)zubestimmen; eine Begrenzung des ausländischen Kapitals auf Minderheitsbeteiligungen stünde dem entgegen.
- Die nach Abzug der regulären Steuern und Abgaben verbleibenden Erträge der Auslandsinvestitionen dürfen keiner Verwendungsbeschränkung unterworfen werden, der Transfer ins Ausland muß uneingeschränkt möglich sein.
- Im Falle des Verkaufs oder der Liquidation muß der Erlös frei transferierbar sein.

Gemessen daran sind die Bedingungen für ausländische Direktinvestoren in den meisten Staaten Osteuropas inzwischen als befriedigend zu bezeichnen. Mit allen ehemaligen RGW-Staaten hat die Bundesrepublik Abkommen abgeschlossen, die Kapitalanlagen deutscher Investoren und deren Erträge absichern. Diese Investitionsschutzabkommen enthalten neben der allgemeinen Gewähr, Kapitalanlagen und Erträge von Investoren des Partnerlandes nicht weniger günstig zu behandeln als Kapitalanlagen und Erträge von Investoren dritter Länder, die ausdrückliche Garantie des freien Transfers von Zahlungen im Zusammenhang mit Kapitalanlagen – insbesondere der Erträge – und, im Falle der Liquidation oder des Verkaufs, des Liquidations- beziehungsweise Verkaufserlöses. Enteignungen sind nur auf Grund von Gesetzen im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung zulässig, die dem Wert der Kapitalanlage vor Bekanntwerden der Enteignung entspricht, tatsächlich verwertbar ist und frei transferiert werden darf.

Auch was die Direktionsrechte angeht sind die Bedingungen zumindest in den fortgeschrittenen Reformländern gut. So gibt es seit 1990 keine Genehmigungspflicht für Mehrheitsbeteiligungen an ungarischen Un-

ternehmen mehr; in Polen ist die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen durch Ausländer weitgehend liberalisiert; in der Tschechoslowakei gehört die Förderung von Direktinvestitionen zum Reformprogramm. Zumindest in diesen Ländern kann von einem umfassenden Schutz der Eigentumsrechte ausgegangen werden.

Selbstverständlich schafft die (völkerrechtlich abgestützte) Gewährleistung der Eigentumsrechte noch keine umfassende Sicherheit gegen Willkür. Der Staat kann auf vielfältige Weise den privaten Investitionserfolg nicht nur begünstigen, sondern auch gefährden oder auf direkte oder indirekte Weise an sich bringen. Hier erwirbt sich ein Land Ansehen als Investitionsstandort erst allmählich. Viel kommt aber auf den energischen Einstieg in einen investitionsfreundlichen Kurs und die Vermeidung von Irritationen in der ersten Phase an.

Westliche Geschäftsbanken vor Ort

27. Die Finanzierung des enormen Investitionsbedarfs erfordert nicht nur Freizügigkeit für Auslandskapital, sondern setzt ein funktionstüchtiges System von Finanzdienstleistungen voraus. Hierfür reicht es nicht aus, die rechtlichen Voraussetzungen für freien Kapitalverkehr zu schaffen; auch die Schaffung eines zweistufigen Bankensystems wird nicht genügen. Entscheidend dürfte vielmehr sein, daß westliche Banken ihre Leistungen vor Ort anbieten.

Für den Investor aus dem Westen ist die Präsenz "seiner" Bank von Bedeutung, weil sie Vertrauen in den neuen Standort schafft und geringere Kosten verspricht: Er kann sich darauf verlassen, sein gewohntes Paket an Bankdienstleistungen in Anspruch nehmen zu können; er darf erwarten, ebenso kompetent beraten zu werden wie zu Hause; der Zahlungsverkehr wird vereinfacht und beschleunigt. Hinzu kommt das psychologische Moment der Präsenz eines vertrauten "Partners", selbst wenn die heimischen Banken de facto die gleichen Leistungen anbieten. Die heimischen Banken gehen wohl mit einem spezifischen Wettbewerbsvorteil ins Rennen: mit der intimen Kenntnis des heimischen Rechts, des Steuersystems, der öffentlichen Verwaltung – einem Wissen, das sich ausländische Geschäftsbanken erst aneignen müssen. Doch diesen Wettbewerbsnachteil werden die Westbanken rasch wettmachen können, während ihre Vorteile – banktechnisches Know-how, Einbindung in das internationale Finanzgeschäft etc. – dauerhafter sind.

Ein zweites kommt hinzu. Ein operatives Engagement von Banken aus dem westlichen Ausland dient nicht allein den westlichen Investoren. Es ist vielmehr geeignet, den in Gang kommenden Prozeß inländischer Investitionen zu beschleunigen, weil es investitionsbereiten osteuropäischen Unternehmen Zugang zum Welt-Kapitalmarkt verschafft. Damit wird ein weit größeres Investitionsvolumen realisierbar, als es der Fall ist, wenn das Inländern verfügbar gemachte Auslandskapital in erster Linie durch Staatsverschuldung beschafft werden muß. Im übrigen wird die Gefahr von Fehlinvestitionen geringer, wo die Banken die Investitionsvorhaben auf ihre Rentabilität hin prüfen (was besonders dann der Fall sein wird, wenn die vom Kreditnehmer geforderte Sicherheit nicht in Realvermögen, sondern in Humankapital oder in der Geschäftsidee liegt). Dann nämlich werden sie, jedenfalls solange sie ihr Risiko nicht bei Dritten abliefern können, solche Vorhaben zurückweisen, die die erforderliche Rendite nicht erwarten lassen.

Geschäftsbanken sind keine Wohlfahrtsinstitute. Sie prüfen zu Recht sehr genau, ob sich ein Engagement in den Ländern Mittel- und Osteuropas lohnt. Im Moment scheint das Ergebnis dieser Prüfung überwiegend darin zu bestehen, daß die Banken zwar Repräsentanzen vorhalten, auch potentiellen westlichen Investoren für unverbindliche Beratung zur Verfügung stehen, sich im operativen Geschäft aber bislang nicht engagieren. Es ist keine Frage, daß sie nachziehen werden, wenn erst eine gewisse Anzahl westlicher Firmen sich etabliert hat und insoweit ausreichende Nachfrage nach Finanzdienstleistungen entstanden ist. Aber wann die Banken ihre abwartende Haltung aufgeben und in das operative Geschäft einsteigen werden, ist noch nicht abzusehen. Zu den Elementen einer Strategie der osteuropäischen Staaten zur Förderung von Investitionen könnte deshalb durchaus gehören, westliche Banken nicht nur uneingeschränkt zuzulassen, sondern aktiv um ihre Ansiedlung zu werben. Ein Argument, das schon heute Gewicht hat, ist der Wettbewerbsvorteil des Pioniers in einem noch kaum erschlossenen Markt, den die westlichen Banken genießen, solange sich auch das heimische Bankensystem erst im Aufbau befindet.

Privatisierung hat Schlüsselfunktion

28. Die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas haben der Privatisierung von Unternehmen, die sich ganz oder zum Teil in staatlichem oder kollektivem Eigentum befinden, im Prinzip hohe Priorität eingeräumt. Die Kunst besteht freilich darin, die Privatisierungsvorhaben in angemessener Zeit abzuwickeln.

Ohne kreatives, marktorientiertes Management keine wirtschaftliche Dynamik, ohne Privateigentum kein Zwang zur Effizienz. Wo sich Privatisierung mit ausländischer Direktinvestition verbindet, bedeutet sie zudem (erwünschten) Kapitalimport und Zufluß von Know how, der die Entwicklung der eingesessenen Unternehmen entscheidend fördern kann.

Die Eile, mit der die Privatisierungsaufgabe angegangen werden sollte, bedeutet allerdings keine Aufforderung zum "Ausverkauf". Es kann keine vernünftige Strategie sein, etwa der akuten Devisennot wegen öffentliches Eigentum zu extrem niedrigen Preisen zu veräußern. Zumindest wo allgemeine Unsicherheit die Vermögenswerte radikal gemindert hat, kann es vernünftig sein, erst einmal diese Unsicherheit zu reduzieren, bevor man alles, was eines Tages privatisiert werden sollte, an den Markt gibt. Im einzelnen wird es auf differenzierte Strategien und Privatisierungstechniken ankommen.

Kein Königsweg zur Privatisierung

29. Die drei fortgeschrittenen Reformstaaten haben sich Privatisierungsgesetze gegeben, die widerspiegeln, daß es den Königsweg zur Privatisierung nicht gibt. Entsprechend heterogen sind die Ergebnisse. In der Praxis hat sich erwiesen, daß die sogenannte kleine Privatisierung, die sich auf die Handwerksbetriebe und die kleinen Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen bezieht und ohne staatliche Zwischenholding abgewickelt wird, fast überall in Gang gekommen ist, sogar in der ehemaligen Sowjetunion. Sie wird auch kritisiert, weil sie Schwarzhändlern Chancen der Geldanlage und Mitgliedern der Nomenklatura neue Aufstiegsmöglichkeiten bietet. Doch hier ist wohl eine gewisse Robustheit nötig. Immerhin hat sich zum Beispiel in Polen der private Anteil an der Industrieproduktion zwischen 1989 und dem dritten Quartal 1991 von 7 auf 22 Prozent erhöht.

Die Privatisierung großer Unternehmen ist indessen überall ins Stocken geraten, noch bevor sie recht in Gang gekommen ist. Hier erschien zunächst die Angst vor einem Ausverkauf an Ausländer häufig als ein wesentliches Privatisierungshemmnis; aber auch eine mittlerweile ausländerfreundlichere Handhabung der Privatisierung etwa in Polen und Ungarn konnte den Prozeß nicht beschleunigen.

Komplizierte Privatisierungsverfahren

30. Es ist wohl die Kompliziertheit der Privatisierungsverfahren selbst, die eine Beschleunigung erschwert. Das tschechoslowakische Beispiel macht dies deutlich. Das Privatisierungsverfahren ist zweistufig. Für jeden Einzelfall hat zunächst die bislang für das Unternehmen zuständige Gebietskörperschaft ein "Privatisierungsprojekt" im Detail zu entwickeln; auf dieser Stufe wird auch entschieden, in welcher Rechtsform das Unternehmen in das Eigentum eines öffentlichen Fonds übergeht. Dieser Fonds wickelt dann in einem zweiten Schritt den Übergang in Privateigentum gemäß dem zuvor festgelegten Privatisierungsprojekt ab. Für einen Großteil der Unternehmen ist die Umwandlung in Publikumsgesellschaften mit breit gestreutem (aber weitgehend auf Inländer beschränktem) Aktienbesitz vorgesehen. Das Recht, Aktien zu erwerben, verleihen Kupons, die vom Finanzministerium angeboten werden.

Das Privatisierungsverfahren in zwei Stufen aufzutrennen ist im Grunde sachgerecht. Schon der schnell vollziehbare erste Schritt, die Herausnahme der Unternehmen aus dem Staatshaushalt, ist von großer Bedeutung, entzieht er doch die Unternehmen dem direkten Zugriff der Ministerialbürokratie. Damit wird eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung einer der Marktwirtschaft angemessenen Staatsverwaltung geschaffen; denn solange die zu privatisierenden Unternehmen Teil des Staatshaushalts bleiben, ist eine saubere Trennung von unternehmerischen und hoheitlichen Tätigkeiten unmöglich. (Die erste Stufe kann zugleich dazu genutzt werden, in den Unternehmen Managementstrukturen einzuführen oder zumindest vorzubereiten, die der für später vorgesehenen Rechtsform entsprechen.)

Die Schwächen des Verfahrens zeigen sich in der zweiten Stufe. Zu bemängeln ist vor allem, daß hier eine kreative und situationsgerechte Privatisierungspolitik nicht mehr möglich ist. Die Fonds sind grundsätzlich an die Privatisierungsprojekte gebunden, wie sie vor der ersten Stufe von der zuständigen Behörde festgelegt worden sind. Was nach dem Willen dieser Behörde eine Aktiengesellschaft werden soll, kann keine andere Rechtsform mehr bekommen, egal wie vernünftig dies auch wäre. Zudem erweist sich das Kupon-Verfahren (es betrifft 1.000 der 1.700 für die erste Welle der "großen" Privatisierung vorgesehenen tschechoslowakischen Unternehmen) als umständlich und langwierig. Auch einzelwirtschaftlich gesehen hat die breite Streuung der Anteile und die (weitgehende)

Beschränkung auf inländische Eigentümer erhebliche Nachteile. Die Vielzahl der Anteilseigner erschwert die Aufgabe, das alte, meist noch der sozialistischen Wirtschaftsvorstellung verhaftete Management durch eine der Marktwirtschaft aufgeschlossene Unternehmensleitung zu ersetzen. Die Erschwerung ausländischer Beteiligungen bedeutet den Verzicht auf eine meist höchst erwünschte Zufuhr frischen Kapitals. Beides erschwert den Unternehmen den Start in die Marktwirtschaft.

31. Anzuraten wäre eine Privatisierungsstrategie, die dem gleicht, was die Privatisierung der ehemals Volkseigenen Betriebe im Osten Deutschlands kennzeichnet: eine rasch umgesetzte erste Stufe mit dem Ziel, die Unternehmen aus dem Staatshaushalt herauszunehmen und von staatlichen Planvorgaben unabhängig zu machen, ohne aber den weiteren Gang der Privatisierung zu präjudizieren; und eine zweite Stufe, in der eine Privatisierungsagentur die Veräußerung an Private vornimmt. In der Bundesrepublik wurde der Treuhandanstalt die Hauptlast der Privatisierung der ehemals Volkseigenen Unternehmen übertragen. Sie wurde per Gesetz Eigentümerin von mehr als 8.000 Unternehmen; ihr Auftrag besteht darin, geeignete Unternehmen möglichst rasch (und ohne Begrenzung auf inländische Übernahmewillige) zu privatisieren, sanierungsfähige Unternehmen durch wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen auf die Privatisierung vorzubereiten und nicht sanierungsfähige Unternehmen stillzulegen. Welche Maßnahmen im Einzelfall zu ergreifen sind, liegt im Ermessen der Treuhandanstalt. Bei ihrer Arbeit bedient sich die Treuhandanstalt in großem Umfang externen Sachverständigen, um auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen zu erarbeiten. Ende Oktober 1991 waren mehr als 4.300 Betriebe privatisiert.

Im Grunde ist die Erfolgsformel einfach. Je weniger der Gesetzgeber in die konkrete Privatisierungsarbeit eingreift, je mehr Möglichkeiten der Privatisierungsbehörde zu Gebote stehen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Aufgabe gelingt. Und gelingen muß sie. Denn ohne die mit privatem Eigentum an den Produktionsmitteln verbundene unternehmerische Initiative, ohne den durch Eigenverantwortung erzwungenen ökonomischen Umgang mit den knappen Ressourcen wird keine noch so gut gemeinte Wirtschaftsreform erfolgreich werden.

VI. Der monetäre Rahmen für den Transformationsprozeß

Funktionsfähige Geldordnung unerlässlich

32. Für die Leistungsfähigkeit einer Marktwirtschaft ist eine funktionsfähige Geldordnung unverzichtbar. Nur Geld, das die elementaren Geldfunktionen – als allgemeines Tauschmittel, als Wertmaßstab (Recheneinheit, Maßstab für Forderungen und Verbindlichkeiten), als Wertaufbewahrungsmittel – erfüllt, ist gutes Geld. Durch die weitgehende Freigabe der Preise in den fortgeschrittenen Reformländern erfüllt das Geld dort bereits seine Funktion als Tauschmittel. Dagegen ist es nicht gelungen, ein Geld zu schaffen, das sich auch als Wertmaßstab und Wertaufbewahrungsmittel eignet. Es kam – über die unvermeidliche Anpassungsinflation hinaus – zu hohen und stark schwankenden Inflationsraten. Das bedeutet unerträglich hohe Risiken für alle intertemporalen Dispositionen unter Benutzung von Geld. Das Geld ist deshalb zu einem entscheidenden Engpaßfaktor geworden. Nur wenn es gelingt, frühzeitig das Geldwesen verlässlich zu ordnen, kann die Transformation von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft ein Erfolg werden.

Stabilisierung des Geldwertes

33. Die einzelwirtschaftlichen Grundlagen für die Stabilisierung des Geldwertes sind in allen Ländern Osteuropas ungünstiger als in alten Marktwirtschaften. Privatunternehmen im Westen haben ein starkes Interesse daran, Lohnforderungen zu widerstehen; die Gewerkschaften wissen, daß zu hohe Lohnsteigerungen Arbeitsplätze gefährden, die Betriebe können nicht überleben, wenn sie ihre Kosten nicht aus eigenen Erlösen decken können. Weil das so ist, reagiert die Wirtschaft im Westen auf geldpolitische Maßnahmen; wo diese einzelwirtschaftlichen Strukturen fehlen, da bleibt die Reaktion aus, oder sie ist nur schwach und verzögert. Es dauert jedoch lange Zeit, bis solche einzelwirtschaftlichen Bedingungen geschaffen sind, mehr Zeit jedenfalls, als bis zur Schaffung guten Geldes verstreichen darf. Daher müssen einstweilen, also bevor die Staatsindustrie privatisiert wird, Interessenlagen geschaffen werden, die denen von Privatbetrieben ähnlich sind. Das Management muß am Gewinn interessiert werden, und der Staat muß es fertigbringen, glaubhaft anzukündigen, daß Betriebe mit anhaltendem Defizit nicht weiter subventioniert, sondern liquidiert werden. In den Staaten des Westens erschienen diese Forderungen als politisch nahezu undurchsetzbar. In den Staaten Mittel- und Osteuropas braucht man so

pessimistisch nicht zu sein. Dort wurde schon vieles realisiert, was im Westen als ganz undenkbar gilt.

“Österreichische Lösung”

34. Selbst unter der Voraussetzung, daß die Probleme der Lohnpolitik, der Defizitfinanzierung der Betriebe und der öffentlichen Haushalte gelöst wären, stünde die Geldpolitik bei der Stabilisierung des Geldwerts vor einer überaus schwierigen Aufgabe. Effiziente Geldpolitik setzt stets voraus, daß es zwischen Größen, die eine Zentralbank dominant beeinflussen kann (insbesondere der Geldmenge), und der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage eine einigermaßen feste und vorhersehbare Beziehung gibt. Andernfalls könnte eine Zentralbank nicht wissen, was ihre Maßnahmen bewirken. In den jungen Marktwirtschaften des Ostens gibt es nicht nur keine Erfahrungen, auf die man zurückgreifen könnte, es fehlt vermutlich auch die Stetigkeit der Beziehungen zwischen Geldmenge einerseits und Nachfrage andererseits, die die Wirkung der Geldpolitik vorhersehbar macht. Deshalb bleibt zur Erreichung des Ziels der Geldwertstabilität eigentlich nur die Möglichkeit, die Inlandswährung durch einen festen – nicht notwendigerweise formal gebundenen – Wechselkurs bei einer stabilen Auslandswährung wie dem Dollar oder der D-Mark zu verankern. Das ist die Politik, die Österreich – freilich auch aus Gründen der Disziplinierung von Lohnpolitik und Haushaltspolitik – seit langem mit der festen Anbindung des Schillings an die D-Mark verfolgt.

Konvertibilität der Währung

35. Das Ziel wird freilich nur erreicht, wenn weitgehende Konvertibilität der betreffenden Währung schnell hergestellt wird. Mit der Konvertibilität sind für die Staaten des ehemaligen Ostblocks zudem Vorteile verbunden, die über die Möglichkeit der Teilnahme am freien Welthandel hinausgehen:

- Alle Länder des ehemaligen Ostblocks haben eine stark verzerrte Produktionsstruktur. Eine international konvertible Währung sorgt dafür, daß das auf den Weltmärkten herrschende Preissystem auf das Inland übertragen wird (vorbehaltlich allfälliger Zölle). Je früher die Konvertibilität erreicht wird, um so eher wird der realwirtschaftliche Anpassungsprozeß in die Richtung gelenkt, die die Preissignale des Weltmarkts angeben.
- In den Zentralverwaltungswirtschaften wurde die Produktion bestimmter Produkte und Produktgrup-

pen organisatorisch in Kombinatzen zusammengefaßt. Beim Übergang zur Marktwirtschaft entstehen dadurch Monopole, so daß der Wettbewerb und der damit verbundene Anreiz zur Verbesserung der Leistung gewissermaßen importiert werden muß.

- Die ehemaligen zentral gelenkten Wirtschaften werden beträchtliche Auslandsinvestitionen brauchen. Private Investoren werden jedoch zögern, ihr Kapital in Ländern festzulegen, aus denen sie die Erträge oder auch das Kapital selbst nicht mehr zurückziehen können (“Mausefallenwährung”). Partielle Konvertibilitätsversprechen in Investitionsschutzabkommen sind immer nur ein Notbehelf.

Die Konvertibilität sollte schon in einem frühen Stadium des Transformationsprozesses angestrebt werden (“Bausteintheorie”), nicht erst als krönender Abschluß (“Krönungstheorie”). Ungarn, Polen und die CSFR sind schon in diese Richtung gegangen. Ihre Währungen sind von voller Konvertibilität gar nicht mehr weit entfernt. Dagegen ist der Weg der Länder der ehemaligen Sowjetunion wie auch der der Staaten des Balkans noch unklar.

Einwände gegen eine zu rasche Konvertibilität

36. Es wird befürchtet, ein Großteil der Warenproduktion könne bei Aufhebung der Devisenbewirtschaftung schlagartig zusammenbrechen, weil sie der Konkurrenz mit dem Ausland nicht gewachsen ist. Dabei wird auf das Beispiel der ehemaligen DDR verwiesen. Der weitgehende Zusammenbruch der Industrieproduktion in den neuen Bundesländern wurde jedoch, sofern er überhaupt eine Frage des Preiswettbewerbs war, nicht dadurch verursacht, daß die D-Mark, also eine konvertible Währung, eingeführt wurde, sondern dadurch, daß man die Löhne im Verhältnis 1:1 auf D-Mark umgestellt und überdies schnell erhöht hat. Zu diesen Lohnkosten waren die Betriebe bei gegebener Maschinenausstattung und Produktpalette nicht konkurrenzfähig.

Im Modell läßt sich das Problem des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts von Importen und Exporten durch die Wahl eines geeigneten Wechselkurses regeln, und dieser Kurs läßt sich auch – bei voller Konvertibilität – mit dem Mittel der Zinspolitik durchhalten. Solange freilich die Voraussetzungen solcher Modelle nicht gegeben sind (und dazu zählt die Akzeptanz marktkonformer Reallöhne), solange sich die Einflußfaktoren schnell ändern können, wird man sowohl Wechselkursänderungen als auch Beschränkungen der Konvertibilität nicht ausschließen können. Nur sollte

man sich bewußt machen, daß Devisenbewirtschaftung und Instabilität des Wechselkurses Mängel sind, die es zu überwinden gilt, keineswegs aber dauerhaft empfehlenswerte Wege der Außenwirtschaftspolitik.

Alle RGW-Staaten haben Produktionsstrukturen entwickelt, die dazu führen, daß ein großer Teil der Unternehmen selbst bei gleichgewichtigen Wechselkursen der Konkurrenz mit dem Ausland nicht standhalten könnte. Deren Produktion müßte dann zusammenbrechen, zumal die extreme Präferenz für Westwaren einen übermäßig starken Einfuhrsog und Druck auf die Preise für Inlandswaren erzeugt. Es käme also zu Friktionen und Schocks, die weder den betreffenden Industrien noch den Beschäftigten und Regionen zugemutet werden können. Freilich ist in diesem Fall die Zollpolitik ein besseres Werkzeug als die Devisenbewirtschaftung. Dort wo ganze Industriezweige der Auslandskonkurrenz nicht gewachsen wären, sollte man sie vorübergehend durch Zölle abschirmen, um einen Zeitraum für eine geordnete Anpassung zu schaffen. Der Abbau dieser Zölle und der Zeitraum dafür sollte in diesem Falle allerdings von vornherein angekündigt werden. Entlastung bringen auch hohe Verbrauchsteuersätze für typische Westwaren. (Sie haben den Vorteil, internationale Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.)

Keine Osteuropäische Zahlungsunion

37. Die sogenannte österreichische Lösung, also die Anbindung an eine stabile Auslandswährung mit de facto festem Wechselkurs bei Konvertierbarkeit der Inlandswährung kommt auch gegenüber anderen Formen wechselkursorientierter Geldpolitik am ehesten in Betracht. Eine formelle Aufnahme der osteuropäischen Währungen in das Europäische Währungssystem scheidet derzeit schon deshalb aus, weil sie im Westen nicht zustimmungsfähig wäre. Die österreichische Lösung dagegen kann einseitig, also ohne irgendeine Einigung mit anderen Ländern, verwirklicht werden. Auch der Vorschlag, zwischen den ehemaligen RGW-Ländern eine osteuropäische Zahlungsunion nach dem Vorbild der Europäischen Zahlungsunion aus den 50er Jahren zu schaffen, also regionale Konvertibilität, ist mit Skepsis zu sehen. Zum einen wären die politischen Widerstände kaum geringer als beim Anschluß an das Europäische Währungssystem, zum anderen wäre in Osteuropa Rußland als Rohstofflieferant zu Weltmarktpreisen mit großer Wahrscheinlichkeit in einer ständigen Überschußposition. Diese Position wäre für Rußland wenig erstrebenswert, da es seine Rohstoffe auch gegen westliche Währungen exportieren und in

entsprechendem Maße Fertigwaren aus westlichen Ländern importieren kann.

Der Engpaß: Glaubwürdigkeit

38. Im Prinzip erscheint einfach, was eine Geldordnung und Stabilitätspolitik der hier favorisierten Art erfordert: Wahl eines situationsgerechten und verteidigungsfähigen Wechselkurses, konsequente Geldpolitik, technisch einfach durch die strenge Orientierung am Wechselkursziel, nötigenfalls unter Inkaufnahme hoher Zinsen, Einhaltung eines von Anfang an wenig, bald gar nicht mehr eingeschränkten Konvertibilitätsversprechens, Unterordnung von Lohnpolitik und Finanzpolitik unter diese Vorgaben.

Tatsächlich geht es allerdings um das Kunststück, unter schwierigsten Bedingungen einen *circulus vitiosus* zu einem *circulus virtuosus* zu machen, also einen Teufelskreis, in dem Mißerfolg den Mißerfolg antreibt, in einen Prozeß umzukehren, in dem Erfolg den Erfolg erzeugt. Dreh- und Angelpunkt einer guten Geldordnung und Stabilitätspolitik ist ihre Glaubwürdigkeit. Von ihr muß Vertrauen ausgehen, damit die Wirtschaft in der erwünschten Weise auf sie reagiert. Und sie muß selbst auf dieses Vertrauen vertrauen können, damit sie mit begründetem Mut vorgehen kann. Die wichtigsten Reaktionen sind die der Kapitalanleger. Die Länder Mittel- und Osteuropas werden noch für lange Zeit Leistungsbilanzdefizite haben, brauchen also das Vertrauen des internationalen Kapitals. Und nicht nur das. Sie sind auch von Devisenverlusten durch Kapitalflucht bedroht. Viele sehen das als Grund gegen baldige volle Konvertibilität. Aber erfahrungsgemäß sind auch Konvertibilitätsbeschränkungen kein wirksames Mittel gegen Kapitalflucht. Gelingt es nicht, das Vertrauen der Kapitalanleger zu gewinnen, so muß man – immer im Rahmen des Konzepts – Zinsen herbeiführen, die alle wirtschaftliche Dynamik schon im Ansatz ersticken können und möglicherweise die politische Akzeptanz der gesamten Politik zerstören.

Glaubwürdigkeit der Geldordnung und Stabilitätspolitik läßt sich nicht durch Dekrete schaffen. Man muß sie erwerben. Dabei gehört, es sei wiederholt, im Grunde dreierlei zusammen:

- (1) Mikroökonomische Stabilisierung – das ist die Etablierung funktionsfähiger, möglichst wettbewerblischer Märkte (einschließlich der Arbeitsmärkte); das ist vor allem die Umstellung der Produktionsstruktur auf das, was der Markt verlangt; das ist nicht zuletzt die Generierung von Exportfähigkeit,

die nach und nach zum Importbedarf und zu den Kapitaldienstverpflichtungen paßt.

- (2) Makroökonomische Stabilisierung – das ist die Beschränkung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage auf ein realwirtschaftlich zuträgliches Maß, was außer einer stabilitätsorientierten Geldpolitik eine Finanzpolitik erfordert, welche die Staatsausgaben auf ein solide finanzierbares Maß beschränkt.
- (3) Die Vorführung von Konzepttreue der Geldpolitik in schwieriger Zeit.

Im Lehrbuch der Stabilitätspolitik steht das dritte oben – zu Recht. Man muß zwar dessen Gefährdung durch ungelöste Probleme bei (1) und (2) ständig im Auge haben. Aber auch umgekehrt gilt, daß weder die mikroökonomische noch die makroökonomische Stabilisierung ohne verlässliche Geldordnung und Geldpolitik möglich ist.

Da überdies nicht alles gleichzeitig zu schaffen ist und in jedem Fall der Aufbau von Vertrauen Zeit kostet, aber eigentlich nicht kosten darf, muß man zweierlei versuchen:

- Abschirmung der Geldpolitik durch strenge institutionelle Separation;
- Abdeckung der Zahlungsbilanzrisiken, die mit dem Konzept unvermeidlich verbunden sind, statt durch Kapitalmarktvertrauen (das langfristig diese Aufgabe zu übernehmen hat) vorläufig durch internationale Liquiditätshilfen.

Normalerweise sollte man gegenüber einer radikalen Lösung eher skeptisch sein. In diesem Fall erscheint sie aber als der am ehesten erfolgversprechende Weg. Was noch nicht viele Staaten auf der Welt sich abverlangt haben, sollten die Reformländer Mittel- und Osteuropas sich von Anfang an verordnen (wie seinerzeit die Bundesrepublik): eine von den Weisungen der Regierung unabhängige Zentralbank mit strengem stabilitätspolitischem Auftrag. Der Staat schließt damit gleichsam den Tresor zu und wirft den Schlüssel weg. Er wäre gezwungen, seine Defizite entweder durch Kreditaufnahme bei Privaten oder durch Privatisierung von Staatsvermögen zu decken. Er stünde auch unter starkem Druck, zuschußbedürftige Betriebe zu schließen. Nicht weniger wichtig: Wenn die Zentralbank über die Mittel verfügt, den Geldwert stabil zu halten, dann führen überhöhte Lohnabschlüsse nicht mehr zu Inflation, sondern zu Arbeitslosigkeit. Damit stünden auch

die Gewerkschaften unter erheblichem Druck, ihre Lohnforderungen den wirtschaftlichen Möglichkeiten anzupassen. Sicher ist dies keine Patentlösung aller stabilitätspolitischen Probleme. Schwerste Belastungen in revolutionärer Zeit hält auch ein solches Regelwerk wahrscheinlich nicht aus. Aber man wäre doch frei von dem täglichen politischen Plebiszit über den Geldwert, wie er den vorherrschenden Geldordnungen eigen ist.

Die Konsequenzen aus der Unabhängigkeit der Zentralbank müssen den politischen Kräften bewußt sein, und sie müssen sie im Grundsatz tragen. Andernfalls wäre der Unabhängigkeit nur ein kurzes Leben beschieden. Man kann die politischen Kräfte nicht gewissermaßen ökonomisch überlisten. Allerdings ist es politisch viel leichter, sich auf Grundsätze und Prinzipien zu einigen, bevor man weiß, wer in einem zukünftigen konkreten Fall davon betroffen ist, als erst dann zu einer Einigung zu kommen, wenn der konkrete Fall schon eingetreten ist und sich jeder das Maß seiner Betroffenheit ausrechnen kann. Über das Prinzip der Unabhängigkeit der Zentralbank läßt sich also leichter Konsens erzielen als über die Stabilitätspolitik einer weisungsgebundenen Zentralbank, wenn diese Politik mit Opfern verbunden ist.

Selbst wenn es den Reformländern gelingt, die mikroökonomischen und makroökonomischen Bedingungen für konvertibles und stabiles Geld politisch zu schaffen, können sie doch die alles entscheidende Glaubwürdigkeit, daß sie eine Politik stabilen Geldes nicht nur durchhalten wollen, sondern auch durchhalten können, vorläufig nicht ohne Hilfe von außen erreichen. Zumal bei einem geldpolitischen Konzept, das die Glaubwürdigkeit der Politik mit der Einhaltung eines bestimmten Wechselkursziels verbindet, muß man vor allem die Gefahr unvorhersehbarer Zahlungsbilanzkrisen sehr ernst nehmen. Daß hier der erste Sturm alles umbläst, was man zu bauen begonnen hat, muß unbedingt vermieden werden. Denn bei der Neuordnung der monetären Dinge zählt, daß jeder Fehlversuch die Erfolgsbedingungen für weitere Versuche radikal verschlechtert. Wenn Versprechungen gebrochen werden, dann ist die Lage anschließend noch viel schlimmer, als sie vorher war. In Argentinien und Brasilien wurden neue Währungen eingeführt, denen die Bevölkerung zunächst einen großen Vertrauensvorschuß entgegenbrachte. Da aber die Ursachen der Inflation nicht beseitigt wurden, entwerteten sich Austral und Cruzado bald ebenso wie vorher Peso und Cruzeiro. Im Ergebnis wurde nichts gewonnen; es wurde aber jegliches Vertrauen der Bevölkerung zerstört, daß das

Land zu einem soliden Geld kommen könne. Vor Versagen im Innern müssen die Reformländer sich selbst bewahren. Unvermeidliche Zahlungsbilanzrisiken, denen sie noch nicht gewachsen sein können, zählen zu den Gründen, die internationale Hilfe nötig machen.

VII. Hilfen von außen

Eigene Anstrengungen reichen nicht aus

39. Einigkeit herrscht, daß die Menschen der Reformländer, soweit sie durch die Turbulenzen des Systemwechsels in schwere wirtschaftliche Not geraten sind, Anspruch auf humanitäre Hilfe haben. Viele sind der Meinung, daß es darüber hinaus genügt, diesen Ländern großzügige technische Hilfe angedeihen zu lassen und ihnen liberale Handelsmöglichkeiten anzubieten, wie sie der üblichen handelspolitischen Praxis entsprechen. Im übrigen müßten sie sich auf dieser Basis vor allem selbst helfen. Letzteres ist zwar richtig. Aber es ist nicht mehr als eine Trivialität, und es reicht nicht aus.

Es geht in den Reformländern nicht nur um eine normale entwicklungspolitische Aufgabe. Diese Länder sind durch den Systembruch aus einer zwar keineswegs erfolgreichen, jedoch kontinuierlichen Entwicklung herausgerissen worden. Soll die Eingliederung in den marktwirtschaftlich geprägten Teil der Weltwirtschaft gelingen, so muß man schon handelspolitisch dieser Diskontinuität Rechnung tragen. Sie eröffnet dem Westen große, unerwartete Lieferchancen, vor allem auf längere Sicht. Man kann sie nur wahrnehmen, wenn man akzeptiert, auch selbst in unerwarteter Weise beliefert zu werden, also Absatzmöglichkeiten zuhause an die neuen Wettbewerber zu verlieren. Enormer Strukturwandel ist von den Reformländern gefordert. Etwas mehr Strukturwandel als bisher auch von uns.

Aus dem Mißerfolg in der Vergangenheit, aus der Diskontinuität der Entwicklung, aus dem revolutionären Charakter des Systemwechsels ergibt sich zudem, daß die Investitionsaufgaben gigantisch sind und daß sie mit hohen Risiken verbunden sind. Diese Risiken vor allem sind es – und viele im Westen haben das lange Zeit verdrängt –, die das Investitionsproblem nicht allein als ein Problem der privaten Finanzierung privat wahrzunehmender Chancen erscheinen lassen. Massive finanzielle Hilfe der westlichen Staaten – vor allem in der Form geeigneter Beteiligung an den gesamtwirtschaftlichen Risiken – ist unumgänglich. Gerechtfertigt ist sie, weil auch die Chancen, auf die hin investiert wird, nicht nur private Gewinnchancen sind. Jeder weiß, im Erfolgsfalle werden alle Beteiligten große

Vorteile daraus ziehen, von der Vermeidung der schlimmen Folgen andauernder Instabilität im Osten, die weit über den ökonomischen Bereich hinausgehen würden, ganz zu schweigen.

Öffnung der Märkte

40. Die Basis von allem ist die Öffnung der Märkte. Und schon hier ist, wie bereits betont, mehr nötig, als die Zughaftigkeit konventioneller Handelspolitik an Zugeständnissen erlaubt. Zwar haben die westlichen Regierungen in letzter Zeit wiederholt erklärt, die Wiedereingliederung Mittel- und Osteuropas in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung handelspolitisch besonders unterstützen zu wollen. Sie haben mehrjährige Handelsabkommen geschlossen, die im ganzen gesehen den Marktzugang erleichtern. Sie haben aber bislang kaum konkrete Schritte unternommen, auch in jenen Bereichen den Handel zu liberalisieren, in denen Marktzugangsbeschränkungen aus der Sicht der Reformländer besonders ins Gewicht fallen – bei Kohle, Agrargütern, Massenstahlerzeugnissen, Textilien und Bekleidung beispielsweise. Die Anbieter aus Mittel- und Osteuropa werden außer durch Zölle vor allem durch mengenmäßige Importbeschränkungen behindert, und ihre Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen sind mit unkalkulierbaren Risiken belastet, weil die westlichen Regierungen sich das Recht vorbehalten, in Fällen eines zu starken Importdruckes, der heimische Produktion und Arbeitsplätze gefährdet, selektiv Protektionsmaßnahmen wieder einzuführen (“Marktzerüttungsprinzip”).

Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft

41. Beim Abbau noch bestehender Handelshemmnisse gegenüber Mittel- und Osteuropa hat die Europäische Gemeinschaft eine besondere Verantwortung und wohlverstanden ein starkes Eigeninteresse. Eine besondere Verantwortung hat sie wegen ihres großen Gewichts im Welthandel. Was immer die Gemeinschaft handelspolitisch tut, hat Signalwirkung für die anderen Industriestaaten – im Negativen (Protektionismus) wie im Positiven (Importliberalisierung). Wenn die Gemeinschaft bei der Marktöffnung gegenüber Mittel- und Osteuropa auch in den “sensiblen Bereichen” mit gutem Beispiel vorangeht, wird sie die weitere Entwicklung der Welthandelsordnung hin zur Sicherung der Grundsätze der Meistbegünstigung und Multilateralität in der Breite entscheidend mitprägen und auf diese Weise den Weg für eine raschere Integration der Reformländer in die internationale Arbeitsteilung bereiten. Ein starkes Eigeninteresse hieran hat

die Europäische Gemeinschaft, weil sie große Wohlfahrtsvorteile aus der vertieften Arbeitsteilung mit dem Osten ziehen kann. Der Verweis auf regionalpolitische, beschäftigungspolitische und sozialpolitische Aufgaben, die bei einer Öffnung der Agrarmärkte, der Kohlemärkte und der Textilmärkte vernachlässigt werden müßten, überzeugt nicht; Importbeschränkungen sind für solche Zwecke ein teures und untaugliches Mittel, es gibt regelmäßig bessere wirtschaftspolitische Instrumente.

Was handelspolitisch wünschenswert ist (der Abbau noch bestehender Handelsbarrieren gegenüber Mittel- und Osteuropa), geschieht deshalb nicht schon von selbst. Es gibt massive partikulare Interessen, die Liberalisierungsmaßnahmen entgegenstehen. Sie sorgen dafür, daß in der öffentlichen Debatte die volkswirtschaftlichen Kosten der Protektion unterbewertet und die Protektionsgründe überbewertet werden; die inländischen Verbraucher, die benachteiligt sind, wehren sich kaum, und die ausländischen Anbieter, gegen die die protektionistischen Maßnahmen gerichtet sind, haben nicht die Macht, den freien Marktzugang zu erzwingen; mitunter verzichten sie freiwillig darauf, den größtmöglichen Druck auszuüben, aus Furcht, die Gemeinschaft könnte dann zu noch schärferen Einfuhrrestriktionen greifen. So setzt sich fürs erste gegenüber Mittel- und Osteuropa fort, was in der Europäischen Gemeinschaft schon Tradition hat: scharfe Beschränkung beim Import von Agrargütern, Kohle, Stahlprodukten, Textil- und Bekleidungszeugnissen. Trotz des gebrochenen Verhältnisses verschiedener Mitgliedstaaten zur Idee einer offenen Weltwirtschaft müssen die Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa für die Gemeinschaft Anlaß sein, gegen protektionistische Interessen vorzugehen. Viel steht auf dem Spiel. Für die Reformländer ist die Marktöffnung Westeuropas für ihre Produkte Prüfstein der Hilfsbereitschaft des Westens. Der Westen kann diese Hilfe auch gewähren. Eine Lösung für die Probleme in den strukturschwachen Branchen muß ohnehin gefunden werden, unabhängig von den Integrationsinteressen der östlichen Reformländer. Schon jetzt stehen die europäische Agrarpolitik, die deutsche Kohlepolitik und das Welttextilabkommen international unter unabweisbarem Reformdruck; die Suche nach tragfähigen marktorientierten Lösungen ist in vollem Gange. Dies ist der Rahmen, in dem man die Protektionsinteressen zurückdrängen und die Interessen an der Handelsliberalisierung besser zur Geltung kommen lassen muß. Zudem verheißt die Integration Mittel- und Osteuropas in die internationale Arbeitsteilung verstärkte wirtschaftliche Dynamik für ganz Europa (und darüber hinaus).

Im Vertrauen darauf, daß der Strukturwandel unter den Bedingungen wirtschaftlicher Dynamik leichter fällt, kann die Gemeinschaft beim Abbau der noch bestehenden Protektionsmaßnahmen mutiger sein. Anpassungshilfen, die den Strukturwandel in den betroffenen Branchen und Regionen sozial abfedern, sind prinzipiell möglich.

42. Dem Streben der mittel- und osteuropäischen Länder nach einer stärkeren institutionellen Integration mit Westeuropa ist über Assoziierungsabkommen mit der Gemeinschaft bereits Rechnung getragen worden. Die mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei Ende 1991 vereinbarte Assoziierung (die sogenannten Europa-Verträge) öffnet den Reformstaaten die westeuropäischen Märkte – demnächst den gemeinsamen Binnenmarkt – in durchaus großzügiger Weise, freilich noch mit Ausnahme von Kohle, Stahl, Textilien, Agrarerzeugnissen. Auch eine weitgehende Freizügigkeit im Dienstleistungsverkehr ist vorgesehen, und die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit soll vertieft, die Kooperation beim Umweltschutz verbessert werden. Bei der Handelsliberalisierung wird die Europäische Gemeinschaft vorausziehen, so daß die Reformländer länger Zeit für die Umstrukturierung ihrer Wirtschaft haben, die möglichst vielen Unternehmen zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit verhelfen soll. Seitens der Gemeinschaft nicht auf Reziprozität bei der handelspolitischen Liberalisierung gepocht zu haben war richtig, bedenkt man die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen. In Mittel- und Osteuropa stehen praktisch alle Unternehmen und Arbeitnehmer unter einem bisher nicht gekannten Anpassungsdruck, in Westeuropa wird sich der zusätzliche Importwettbewerb im Rahmen des für offene Volkswirtschaften Normalen halten.

Teilhabe am Europäischen Wirtschaftsraum

43. Mit der EG-Assoziierung ist keine direkte Partizipation an dem kürzlich zwischen den EFTA-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft ausgehandelten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verbunden. Der EWR-Vertrag sieht nicht vor, daß EG-assozierte Staaten EWR-Mitglieder werden können, auch wenn sie noch so große Freihandelsverpflichtungen übernehmen. Um Teil des großen Marktes mit rund 400 Millionen Verbrauchern zu werden, müßten sie zunächst Vollmitglied bei der EFTA werden. Die vor dem Abschluß stehenden Freihandelsabkommen zwischen der EFTA einerseits und der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn andererseits sind allerdings, gemessen an den dort niedergelegten Verpflichtungen, so gestaltet, als

ob die genannten Länder praktisch EFTA-Mitglieder sind. Für sie dürfte es daher relativ leicht sein, die Bedingungen für eine EFTA-Mitgliedschaft zu erfüllen und auf mittlere Sicht – über die dann allerdings noch erforderliche Zustimmung aller EWR-Gründungsmitglieder – Mitglied des EWR zu werden.

44. Wenn die Reformländer darauf setzen können, daß sich ihre Volkswirtschaften mit Westeuropa verflechten werden, wenn für sie also Verlaß ist auf eine umfassende Marktöffnung, wird den Versuchen, in mehr Eigenwirtschaftlichkeit und nationale Autarkie zurückzufallen, ein Riegel vorgeschoben. Dies betrifft nicht zuletzt die Gefahr einer Abschottung zwischen den ehemaligen RGW-Staaten, die nicht gebannt ist, solange die institutionelle Verknüpfung mit der EG und EFTA nicht bindend ist. Wird sie bindend, so haben die Unternehmen einen starken Anreiz, Strategien und Verhaltensweisen einzuüben, die zu den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs passen. Dies begründet die Hoffnung, daß die Reformländer darauf verzichten, unter dem Regime der Präferenzregeln der Übergangszeit der Westverträge erst einmal neue Zollmauern untereinander aufzubauen. Letzteres wäre außerordentlich fatal, kommt doch viel darauf an, daß die überkommene Arbeitsteilung innerhalb Mittel- und Osteuropas auf marktwirtschaftlicher Grundlage erneuert wird, und zwar möglichst rasch. Hierin liegt die Chance, den mit der Auflösung des RGW zusammengebrochenen Gütertausch wieder zu beleben. Protektion aus Gründen des Erziehungszollarguments brauchen diese Länder untereinander nicht.

Beseitigung von Exportrestriktionen bei strategischen Gütern

45. Eine Offerte umfassender Liberalisierungsmaßnahmen gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern muß die Lockerung von Exportrestriktionen bei den sogenannten strategischen Gütern (COCOM-Listen) einschließen. Der Handel mit diesen Gütern verkörpert ein großes Potential für den internationalen Technologietransfer. Erweiterte Möglichkeiten der Reformstaaten, Güter der Spitzentechnik zu kaufen, würden die Modernisierung der Wirtschaft erleichtern. Angesichts des Wegfalls des Ost/West-Gegensatzes läßt sich eine durchgreifende Reform des COCOM-Systems rechtfertigen. Die Exportverbotslisten sollten auf wirklich "kritische Fälle" (militärstrategisch betrachtet) eingegrenzt und laufend überprüft werden. Die bestehenden Ausnahmeregelungen bei Gütern mit militärischer und ziviler Verwendungsmöglichkeit ("dual-use goods") sollten abgeschafft wer-

den. Mit Rücksicht auf die übrigen NATO-Partnerländer und Japan kann die Gemeinschaft hier nur im engeren Rahmen liberalisieren. Sie kann aber bei den bereits laufenden Beratungen über eine Neuordnung der COCOM darauf drängen, daß möglichst viele Hemmnisse, bei Wahrung der berechtigten Sicherheitsinteressen, abgebaut werden.

Schwieriges Schuldenmanagement

46. Wenn der Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa gelingen soll, muß der Westen nicht nur durch Handelsliberalisierung helfen, sondern auch finanziell. Für besonders dringlich halten es die reformwilligen Staaten, daß sie von den Altschulden weitmöglichst entlastet werden. Sie argumentieren, daß Zinszahlungen und Tilgung einen zu großen Teil der im Exportgeschäft erwirtschafteten Devisen verschlingen und zu einem Nettokapitalabfluß führten, was die wirtschaftlichen Reformen erschwere. Überdies bremsen die aus der Vergangenheit geerbte hohe Auslandsverschuldung und die bereits aufgetretenen Schuldendienstprobleme die Bereitschaft westlicher Regierungen und Geschäftsbanken, neue Kredite zu gewähren.

Das Drängen der Reformländer auf einen allgemeinen Schuldenerlaß ist verständlich. Es ist deshalb aber noch nicht vernünftig. Eine Entschuldung zu Lasten privater Gläubiger könnte ihnen künftig den Weg zu den internationalen Kapitalmärkten verbauen (sie bekämen von den Banken überhaupt keine Kredite mehr) beziehungsweise erschweren (sie müßten fortan höhere Zinsen bezahlen). Eine Entschuldung zu Lasten der Steuerzahler, wie sie Polen oder die ehemalige Sowjetunion teilweise erwirkt haben, ist nur scheinbar weniger problematisch. Wenn Schuldner ihre Schulden nicht bedienen und zurückzahlen wollen, schwächt dies ihre internationale Kreditwürdigkeit ganz allgemein. Gute Bonität ist ohne ordnungsgemäßen Schuldendienst nicht zu haben. Auf die Vergeßlichkeit der Kapitalmärkte zu vertrauen könnte sich als schwerwiegender Trugschluß erweisen. Hinzu kommt, daß das Streichen von öffentlichen Altschulden die Regierungen in den Reformländern aus Gründen der innenpolitischen Opportunität dazu verleiten könnte, Maßnahmen, die zur Sicherung ihrer internationalen Zahlungsfähigkeit und damit ihrer Verschuldungsfähigkeit nötig wären, hinauszuschieben. Dann verlangsamt sich der Transformationsprozeß, und das jeweilige Land findet aus dem Teufelskreis von wirtschaftlichem Chaos und Schuldenkrise nicht heraus.

47. Es gibt kein Patentrezept zur Lösung des Schuldenproblems. Unterstützungsmaßnahmen des Westens sind gleichwohl unentbehrlich. Der Transformationsprozeß darf nicht im Schuldenüberhang ersticken. Wie bisher ist Fall-zu-Fall-Regelungen der Vorrang einzuräumen gegenüber generellen, auf alle Länder bezogenen Maßnahmen, so daß der jeweiligen Problemlage bestmöglich Rechnung getragen werden kann. Neben den bislang üblichen Schuldenmoratorien sollten die Beteiligten in jedem Einzelfall prüfen, ob nicht andere Varianten sinnvoller wären. Zu denken ist an die Umwandlung von Kreditforderungen in Kapitalbeteiligungen ("debt-equity swaps") oder in handelbare Forderungen mit einem, je nach der Bonität des Landes, mehr oder weniger großen Abschlag vom Nominalwert ("exit bonds") oder daran, daß westliche Regierungen die Umwandlung von ausstehenden Verbindlichkeiten in handelbare Anleihen verbrieften ("zero bonds"). Erwägenswert ist auch, in stärkerem Maße multilaterale Institutionen wie die Weltbank oder die Osteuropabank einzuschalten, sei es beim Kauf von Schuldtiteln mit marktmäßigem Abschlag, sei es bei der Stellung von Sicherheiten bei Schulden-Swaps. Die Erfahrungen, die in den achtziger Jahren mit dem Verschuldungsproblem vieler Entwicklungsländer gemacht wurden, können jetzt bei der Anwendung geeigneter Umschuldungsmodelle in Mittel- und Osteuropa hilfreich sein. Die Ursachen für die Schuldenkrise werden auch noch so ausgeklügelte Umschuldungsmaßnahmen natürlich nicht beseitigen. Es bleibt immer das Risiko, daß selbst nach einer Umschuldung (alte und neue) Kredite nicht zurückgezahlt werden können. Dieses Risiko müssen die westlichen Länder beziehungsweise die multilateralen Finanzinstitutionen in Kauf nehmen; es ist tragbar im Vergleich zu dem Risiko, daß der Transformationsprozeß im Osten scheitert.

Abwehr von Zahlungsbilanzkrisen

48. Zur Abwehr von Zahlungsbilanzproblemen und zur Beseitigung fundamentaler Engpässe bedürfen die reformwilligen Staaten finanzieller Hilfen in großem Umfang. Dies wissen die westlichen Länder, und sie haben auch bereits erste Schritte in diese Richtung getan. Sie werden noch viel mehr geben müssen, unter Umständen jahrelang. Bei der Gestaltung der Finanzhilfen kommen drei Varianten in Betracht: die Einräumung von Kreditlinien, die Bereitstellung von ungebundenen Devisenkrediten und die Zusage von Devisenkrediten in Verbindung mit Verwendungsaufgaben.

49. Die erstgenannte Variante stellt auf den Mechanismus des Internationalen Währungsfonds (dem bis auf

die ehemalige Sowjetunion alle Reformländer als Vollmitglied angehören) ab, nach dem vorsorglich Kredite für den Bedarfsfall zugesagt werden. Durch diese Bereitschaftskredite fließen den Ländern keine zusätzlichen Mittel zu; sie haben nur, aber immerhin, die Sicherheit, daß sie zur Überwindung einer Liquiditätskrise im Rahmen ihrer ordentlichen Ziehungsrechte konvertible Devisen verhältnismäßig schnell abrufen können. Nach den Regeln des Internationalen Währungsfonds (IMF) sind diese Kreditmöglichkeiten eng begrenzt (der Höhe und der Laufzeit nach), und sie werden mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden (vor allem in bezug auf die Verfolgung einer energischen Stabilitätspolitik). Angesichts des ungedeckten Liquiditätsbedarfs, den die Reformländer haben, reicht dies nicht aus. Sonderprogramme des IMF für Osteuropa kommen aber kaum in Betracht. Außerdem brauchen die Reformländer nicht nur mehr finanzielle Hilfen, als sie über Bereitschaftskredite beim Internationalen Währungsfonds erhalten können, sie brauchen diese Hilfen auch, bevor Zahlungsbilanzprobleme auftreten.

Marshall-Plan für Osteuropa?

50. Bei der Gewährung von Devisenkrediten kann man die Erfahrungen nutzen, die mit dem Marshall-Plan für Westeuropa (1948-52) gemacht wurden. Auch damals ging es im Kern um eine Zahlungsbilanzhilfe, verbunden freilich mit Kapitalhilfe. Fast alle europäischen Staaten verfügten kaum über Devisen, waren also in ihrer Importfähigkeit stark beschränkt. Der Marshall-Plan erlaubte es den begünstigten Ländern, aus dem Dollarraum zu importieren, ohne in Dollar zahlen zu müssen. Die importierenden Käufer zahlten vielmehr in heimischer Währung an einen Gegenwertfonds. Aus diesem Fonds, der in Deutschland von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verwaltet wurde und noch heute verwaltet wird, konnten vergünstigte Kredite zum Aufbau der heimischen Wirtschaft gegeben werden. Die Probleme Mittel- und Osteuropas heute unterscheiden sich allerdings von denen Westeuropas nach dem Kriege. Gemeinsam ist beiden der Devisenmangel. In Westeuropa bestanden aber damals die Institutionen einer Marktwirtschaft, in Osteuropa werden sie gerade erst geschaffen, so daß es große Unterschiede hinsichtlich der Absorptionsfähigkeit für rational einzusetzende Kredite gibt (sie war sehr hoch in Westeuropa, sie ist noch niedrig in Mittel- und Osteuropa). Die öffentlichen Haushalte Westeuropas waren angespannt, wurden aber im wesentlichen regulär aus Steuern und Krediten finanziert; die zweckgerichtete Weiterleitung der Marshall-Plan-Mittel durch Organisationen wie die KfW funktionierte. Die Länder Mittel-

und Osteuropas finanzieren sich teilweise durch Geldschöpfung; weder auf eine effiziente marktbestimmte Lenkung von Kapital hin zum besten Wirt noch auf vernünftige staatliche Verwendungsentscheidungen ist Verlaß. Solchen Unterschieden muß man Rechnung tragen. Die Gefahr, daß die Devisenkredite ausschließlich zum Stopfen von Haushaltslöchern und für konsumtive Zwecke verwendet werden, somit in ihrer Wirkung verpuffen, namentlich keinen Investitionsschub bewirken, ist groß.

51. Daher ist es wünschenswert, daß bei der Gewährung von Devisenkrediten die Reformländer sich verpflichten, sie investiv zu verwenden. Festzulegen wäre, was darunter fallen soll. Zu erwägen sind auch wirtschaftspolitische Prüfungen und Auflagen nach dem Muster von IMF und Weltbank. Die Reformländer sollten im übrigen selbst die Investitionsprojekte definieren und darüber entscheiden, in welcher Reihenfolge sie verwirklicht werden; die westlichen Regierungen sollten darauf vertrauen, daß die Mittel schwerpunktmäßig in Bereiche fließen werden, wo große Engpässe den erfolgreichen Transformationsprozeß behindern. Unbeschadet der Engpässe im Detail (sie sind von Land zu Land unterschiedlich) besteht ein immenser Investitionsbedarf bei der Modernisierung und Erweiterung der Infrastruktur (besonders im Verkehrswesen und in der Telekommunikation), bei der eigenständigen Ernährungssicherung (Produktion, Lagerung, Transport), bei der Schaffung eines sicheren und leistungsfähigen Energieversorgungssystems (unter bestmöglicher Nutzung eigener Energiequellen), bei der Umstellung der Produktion von militärischen Gütern auf zivile Güter und bei der Beseitigung schwerster ökologischer Altlasten. Der Vorteil der mit einer generellen Verwendungsaufgabe verknüpften Auslandshilfe liegt darin, daß die Reformländer rascher die für die eigene wirtschaftliche Dynamik so wichtigen Investitionsprojekte in Angriff nehmen können und sie nicht aus Mangel an Devisen oder angesichts einer übersteigerten Nachfrage nach Konsumgütern aus dem Westen zurückstellen müssen. Damit der Vorteil voll zum Tragen kommt, müssen die Reformländer projektspezifische Waren und Dienstleistungen aus Ländern ihrer Wahl importieren können, also dort kaufen können, wo sie am preisgünstigsten sind. Eine Lieferbindung der westlichen Finanzhilfen, die erfahrungsgemäß die Gefahr in sich birgt, den Realwert der Hilfe zu mindern, sollte daher nicht in Betracht kommen.

52. Es ist wiederholt versucht worden, den Umfang der westlichen Finanzhilfen, die für Mittel- und Osteuropa bereitgestellt werden müßten, zu quantifizieren. Sol-

che Schätzungen sind notgedrungen spekulativ. Um dennoch eine Größenordnungsvorstellung zu geben: Wenn die Finanzhilfen für Mittel- und Osteuropa relativ zum Sozialprodukt dieser Länder in etwa so hoch wären, wie es in der Nachkriegszeit die Hilfen der Vereinigten Staaten für Westeuropa unter dem Marshall-Plan waren (2 Prozent), so müßte das Volumen bei rund 50 Mrd Dollar ohne die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten beziehungsweise 175 Mrd Dollar einschließlich der GUS-Republiken liegen, verteilt über einen Zeitraum von vier Jahren. Dies entspräche 0,4 Prozent bzw. 1,3 Prozent des Sozialprodukts der sieben führenden Industrienationen (G-7) insgesamt. Bedenkt man die großen Unterschiede in der Ausgangssituation, markieren diese Beträge eher die Untergrenze dessen, was Mittel- und Osteuropa an finanzieller Hilfe eigentlich benötigt; bedenkt man jedoch die enormen Engpässe in der staatlichen Verwaltung dieser Länder, die Verzögerungen bei der Planung und Umsetzung von Investitionsprojekten unvermeidlich machen, muß ohnehin mit einem eher schleppenden Mittelabfluß gerechnet werden.

Technische Hilfen

53. In vielen Fällen ist eine vernünftige Verwendung finanzieller Hilfen nur möglich, wenn diese mit technischen Hilfen einhergehen. Technische Hilfe zielt darauf, Wissen an die Menschen in Mittel- und Osteuropa zu übertragen und dort zu mehrten. Es sollen Eigeninitiative geweckt und Fähigkeiten mobilisiert werden, es sollen die Organisationsstrukturen in den Betrieben und der Verwaltung verbessert werden, es sollen im Bereich der staatlichen Wirtschafts- und Währungspolitik konzeptionelle Fragen und Implementierungsprobleme gelöst werden. Dies kann mit einem breiten Spektrum von Unterstützungsmaßnahmen geschehen. Es reicht von der Entsendung von Experten auf allen möglichen Gebieten über Programme für die Ausbildung von einheimischen Facharbeitern und Führungskräften bis hin zu Ingenieurleistungen bei der Planung und Durchführung von Investitionsprojekten und zur Beratung beim Aufbau von Verwaltungseinrichtungen und bei der Neuausrichtung beziehungsweise Neugründung von Fachschulen und Universitäten (mit Schwerpunkt auf den ingenieurwissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen). Auch Sachleistungen für die Ausstattung der geförderten Einrichtungen kommen in Betracht. Und Studenten aus Mittel- und Osteuropa brauchen weit mehr Studienangebote und Stipendien an westlichen Hochschulen, als sie schon zur Verfügung gestellt werden.

54. Im Bereich der technischen Hilfe leisten deutsche Unternehmen und Geschäftsbanken bereits Beachtliches. Dieses privatwirtschaftliche Engagement muß wohl noch für mehrere Jahre fortgesetzt werden, damit möglichst viele Betriebe in die Lage versetzt werden, mit ihren Produkten und Vertriebssystemen im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Die Bundesregierung und die Bundesländer können ebenfalls wertvolle Beiträge leisten, sei es über eigene Programme der technischen Hilfe, sei es durch die Mitfinanzierung von Programmen, die von nicht-staatlichen Organisationen (Kammern, Wirtschaftsverbänden, Stiftungen) durchgeführt werden. Die Länder Mittel- und Osteuropas brauchen dringend eine leistungsfähige Verwaltung (die Finanzverwaltung eingeschlossen), funktionstüchtige Gerichte, arbeitsfähige statistische Ämter und dergleichen mehr. Einen Beratungsbedarf, den sie hier geltend machen, sollte der Westen befriedigen. Es sollen freilich die Reformländer selbst sein, die angeben, wo technische Hilfe gebraucht wird. Zu den Erfolgchancen dieser Hilfe gehört, daß die Geberländer die gesamtwirtschaftlichen, institutionellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten und Problemlagen der einzelnen Reformländer weitestmöglich berücksichtigen und nicht versuchen, nur die eigenen Vorstellungen durchzusetzen.

Beteiligung an den gesamtwirtschaftlichen Risiken

55. Trotz der Investitionsschutzabkommen empfinden viele potentielle Investoren als hohes Risiko, daß die künftige staatliche Ordnung der mittel- und osteuropäischen Länder unsicher ist. Es fehlt an Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der jungen Demokratien und an Vertrauen darauf, daß innenpolitische Konflikte (Nationalitätenkonflikte eingeschlossen) friedlich ausgeglichen und letztlich beigelegt werden; das Vertrauen auf Rechtssicherheit ist noch nicht ausreichend gefestigt. Viele halten es für nicht unwahrscheinlich, daß sich zum wirtschaftlichen Chaos das politische Chaos gesellt. Angesichts solcher Unsicherheiten ist Zurückhaltung der Investoren verständlich. Dies betrifft auch Risiken, die im Verhalten des Staates im Gastland wurzeln und durch bilaterale Investitionsschutzabkommen nicht abgedeckt werden, wie zum Beispiel die Möglichkeit einer Hinwendung zu konfiskatorischer Besteuerung, die Verfügung von Preisstopps oder administrative Willkür. Diese Risiken sind im einzelnen nicht zu versichern. Eine Investitionsrechnung, die im Unternehmenskalkül zunächst vorteilhaft ausfiel, kann sich daher im nachhinein plötzlich als unsolid entpuppen. Solange Unsicherheit über die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen besteht, wird weniger Pri-

vatkapital nach Mittel- und Osteuropa fließen als erwünscht ist und angesichts der vielen im übrigen hochrentierlichen Projekte eigentlich zu erwarten wäre. Öffentliche Appelle an die Unternehmen, verstärkt im Osten zu investieren, fruchten da wenig, ebensowenig die Bemühungen der Reformländer, für ausländische Investitionen im einzelnen kulante Bedingungen zu schaffen.

56. Die Bundesrepublik und andere Industrieländer sollten sich an diesen unwägbareren gesamtwirtschaftlichen Risiken von Staats wegen beteiligen. Es geht insoweit nicht darum, Investitionsförderung mit Maßnahmen zu betreiben, die die Rentabilität von Investitionen in Mittel- und Osteuropa verbessern. Dies ist gar nicht nötig, weil sich, wie gesagt, lukrative Investitionschancen an allen Ecken und Enden bieten und überdies die Regierungen der Gastländer mit Förderangeboten winken, diese auch differenziert gestalten können, um Investitionen vorzugsweise in Engpaßbereiche zu locken. Was von westlicher Seite nützt, sind Maßnahmen, die primär auf die erwähnte gesamtwirtschaftliche Riskanz zielen, im übrigen aber das unternehmerische Investitionskalkül unberührt lassen. Verschiedene Varianten kommen in Betracht.

– So könnten die Weltbank und die Osteuropabank Darlehen anbieten, deren Verzinsung und Rückzahlung bedingt ist, dahingehend nämlich, daß der private ausländische Investor von Kreditverpflichtungen entbunden ist, wenn entgegen allen Zusicherungen im Investitionsschutzabkommen doch Enteignungen stattfinden oder die Entscheidungsbezugnis der Kapitaleigner beschränkt wird; tritt dieser Risikofall ein, gerät die jeweilige internationale Organisation ins Obligo. Sie ist ein potenterer Partner staatlicher Stellen als der einzelne Investor. Für die Weltbank gibt es für eine derartige Risikobeteiligung freilich Grenzen, weil sie, zu Recht, ihre Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländern nicht vernachlässigen kann. Die Osteuropabank ist hier freier.

– Die Bundesrepublik kann direkt tätig werden, etwa durch eine allgemeine steuerliche Regelung, die es privaten deutschen Unternehmen, die sich in Mittel- und Osteuropa mit Direktinvestitionen engagieren, gestattet, in ihrer inländischen Steuerbilanz Steuerstundungen zu erzielen. Eine Steuerstundung läßt sich zum Beispiel dadurch herbeiführen, daß der Investor einen bestimmten Bewertungsabschlag von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten vornehmen (und insoweit eine stille Reserve in der

Steuerbilanz legen) darf und außerdem eine gewinnmindernde Rücklage (nach Berücksichtigung des Bewertungsabschlags) bilden kann, die später sukzessive wieder aufgelöst wird. Als Orientierung könnte das frühere Entwicklungshilfe-Steuergesetz (aus dem Jahre 1963) dienen. Hier ist allerdings die Risikobeteiligung des Fiskus nur Beiprodukt einer Rentabilitätsförderung.

- Eine reine Risikobeteiligung des Staates erhält man durch eine Regelung, derzufolge Unternehmen, die in einem der Reformländer investieren, sofort den vollen Barwert der künftigen Abschreibungen steuerlich geltend machen können (statt die Absetzungen für Abnutzung periodengerecht vorzunehmen). Sie müßten in den Folgejahren den erzielten Einnahmeüberschuß voll versteuern, doch wenn das befürchtete Risiko eintritt und deshalb der Cashflow negativ ist, gibt es auch keine Steuerpflicht. Besonders wirkungsvoll ist solche Risikobeteiligung des Steuerfiskus im Falle kleiner und mittelgroßer Unternehmen; denn deren Möglichkeiten des unternehmensinternen Risikoausgleichs sind eng begrenzt.

Die Grenzen zwischen Maßnahmen, die allgemeine, nicht versicherbare und nicht durch völkerrechtliche Abkommen effektiv ausgeschlossene Risiken für ausländische Privatinvestitionen in Mittel- und Osteuropa zu mindern versuchen, und den konventionellen Maßnahmen der Investitionsförderung sind fließend. Unser Vorschlag geht dahin, daß Maßnahmen getroffen werden, die vor allem auf eine Minderung des erwähnten gesamtwirtschaftlichen Risikos zielen. Im Prinzip haben aber alle Maßnahmen unerwünschte Nebenwirkungen, und insoweit tut man gut daran, die Schwächen der staatlichen Förderung von Auslandsinvestitionen zu beheben. Gleichwohl halten wir die primär risikopolitischen Maßnahmen für weniger bedenklich, als es überwiegend rentabilitätspolitische Maßnahmen wären. Überdies ist es allemal besser, privates Kapital zur Mitwirkung an der gewaltigen Aufgabe des Wiederaufbaus im Osten zu mobilisieren, als in Kauf zu nehmen, daß solche Investitionen wegen unkalkulierbarer Risiken unterbleiben und es daraufhin immer wieder zu einem politischen Drängen auf direkte staatliche Nothilfen kommt.

Massive Hilfe ist unerlässlich

57. Der in der Geschichte beispiellose Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa bietet der westlichen Welt so große Chancen, daß sie nicht abwarten,

sondern massiv Hilfen anbieten sollte – im Bereich des Außenhandels und des Kapitalverkehrs, bei der technischen Zusammenarbeit und bei der Linderung menschlicher Not (Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Medikamenten). Die westlichen Regierungen sollten sich nicht dadurch entmutigen lassen, daß früher, unter der alten Ordnung, keine allzu guten Erfahrungen mit finanziellen Hilfen an diese Länder (die ehemalige DDR eingeschlossen) gemacht wurden und daß, statt die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Dynamik zu verbessern, überwiegend das alte sozialistische System stabilisiert worden war. Die Situation ist jetzt völlig anders. Die mittel- und osteuropäischen Länder haben das alte System abgeschüttelt, und die meisten haben sich auf den Weg zur Marktwirtschaft und zur Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung gemacht. Sie tragen mittlerweile der vom Westen immer wieder gestellten Bedingung Rechnung, daß es wirtschaftliche Hilfen nur geben könne, wenn Reformen glaubwürdig eingeleitet würden. Man mag skeptisch bleiben hinsichtlich dessen, was auf dem schwierigen und langen Marsch vom Sozialismus zur Marktwirtschaft gelingen wird. Aber wie die Welt aussehen wird, wenn dort nichts gelingt, wagt man sich kaum vorzustellen.