

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Quaisser

Strategieansätze und Ergebnisse des Übergangs
der mittel- und osteuropäischen Länder
zur Marktwirtschaft

Herbert Brücker/Wolfram Schrettl

Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa?

Hermann Clement/Volkhart Vincentz

Globalisierung und Osteuropa

Probleme und Perspektiven der Arbeitsteilung in Europa

Franz-Lothar Altmann

Privatisierungsstrategien und ihre Ergebnisse

B 44–45/97

24. Oktober 1997

Wolfgang Quaisser, Dr. agr., geb. 1955; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut München.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Peter Gey und Jiri Kosta) Sozialismus und Industrialisierung, Frankfurt am Main – New York 1985; (zus. mit Peter Gey und Jiri Kosta) Crisis and Reform in Socialist Economics, Boulder – London 1987; Agrarpreispolitik und bäuerliche Landwirtschaft in Polen, Berlin 1987; (zus. mit Rick Woodward und Barbara Blasczczyk) Privatization in Poland and East Germany: A Comparison, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, 1995, Nr. 180–183, München 1995; A Comparison of Economic Transformation in Eastern Europe and East Asia, in: Economics, 53 (1996), S. 7–30.

Herbert Brücker, Dr. rer. pol., geb. 1960; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Abteilung Weltwirtschaft, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Privatisierung in Ostdeutschland. Eine institutionenökonomische Analyse, Frankfurt am Main – New York 1995; (zus. mit Wolfgang Hillebrand) Privatisierung in Entwicklungs- und Transformationsländern, Köln 1996; (zus. mit Wolfram Schrettl) Transformation, Investitionen und Wachstum: Eine theoretische Perspektive, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 65 (1996) 1.

Wolfram Schrettl, Ph. D., geb. 1947; Leiter der Abteilung Weltwirtschaft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Wachstumsschwächen durch verminderte Kapitalbildung in der Sowjetunion?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, 30 (1983); Anspruchsdenken, Leistungsbereitschaft und Wirtschaftszyklen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 142, 1984; Wandel von Wirtschaftssystemen. Fragmente für eine Theorie, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 206, 1991; Transition with Insurance: German Unification Reconsidered, in: Oxford Review of Economic Policy, 8 (1992) 1; (zus. mit Herbert Brücker) Transformation, Investitionen und Wachstum. Eine theoretische Perspektive, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 65 (1996) 1.

Hermann Clement, Dipl.-Hdl., Dr. rer. pol., geb. 1940; 1970–1976 wissenschaftlicher Mitarbeiter am HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Referent für die Sowjetunion; seit 1977 Stellvertretender Direktor des Osteuropa-Instituts München.

Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zur Wirtschaftsentwicklung und Transformation in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion sowie zu den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen und der Des-/Integration zwischen den Staaten des ehemaligen RGW und der GUS.

Volkhart Vincentz, Dr. phil., geb. 1946; seit 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Osteuropa-Instituts München; Mitglied des Beratungsteams für die ukrainische Regierung im Auftrag der Bundesregierung seit 1994, zuletzt als Teamleiter.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu planwirtschaftlichen Volkswirtschaften und Systemen, zu Transformationsstrategien und -entwicklungen, Technologieentwicklung und Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen sowie deren Einfluß auf Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung in den beteiligten Staaten.

Franz-Lothar Altmann, Dr. rer. pol., Dipl.-Vw., geb. 1942; Stellvertretender Leiter des Südost-Instituts München; Geschäftsführender Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde e. V.; verantw. Redakteur von „Osteuropa-Wirtschaft“ und „Südosteuropa“.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Publikationen zu Fragen der politischen und Wirtschaftsentwicklung und der Transformation in Ostmittel- und Südosteuropa sowie zu den Außenwirtschafts- und den politischen Beziehungen mit diesen Ländern.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Strategieansätze und Ergebnisse des Übergangs der mittel- und osteuropäischen Länder zur Marktwirtschaft

I. Einleitung

Der Übergang der mittel- und osteuropäischen (MOE-)Länder¹ zu Demokratie und Marktwirtschaft stellt ein weltgeschichtliches Ereignis dar, an dessen Erfolg die westlichen Demokratien und insbesondere Westeuropa ein fundamentales Interesse haben. Das Ausmaß dieses Prozesses wird daran deutlich, daß unter Berücksichtigung Chinas und Vietnams etwa ein Drittel der Menschheit davon betroffen ist.

Wirtschaftliche Prosperität ist die Basis stabiler Demokratien. Scheitert der wirtschaftliche Aufschwung, dann drohen erhöhte Transferzahlungen, anschwellende Wanderungsbewegungen und politische Krisen, die die bisherige Stabilität in Europa gefährden können. Die Integration zumindest der fortgeschrittenen Reformländer in die Europäische Union (EU) stellt deshalb einen wichtigen Eckpfeiler dar, um den Transformationsprozeß langfristig politisch und wirtschaftlich abzusichern. Die ökonomische Herausforderungen der Osterweiterung ergibt sich für die EU aus der Tatsache, daß die zehn potentiellen Beitrittskandidaten etwa einem Drittel der Bevölkerung und Fläche der jetzigen EU-15 entsprechen, ihr Bruttoinlandsprodukt (BIP) jedoch nur knapp 4 Prozent (pro Kopf etwa 12 Prozent) des BIP der EU beträgt (vgl. Tabelle 1). Über sieben Jahre Transformationserfahrung liegen vor, um eine Bilanz zu ziehen. Vorrangig werden die MOE-Länder behandelt, doch wird an einigen Stellen auf die Erfahrungen der ostasiatischen Transformationsländer China und Vietnam eingegangen.

1 Unter MOE-Länder werden hier alle ostmittel-, südost- und osteuropäischen Transformationsländer einschließlich des europäischen Teils der ehemaligen Sowjetunion verstanden. Der Begriff ist demnach politisch-inhaltlich und nicht geographisch definiert.

II. Strategieansätze und Stand der Transformation: Ein Überblick

1. Radikale Transformationsansätze

Für die Konzipierung einer geeigneten Transformationsstrategie fehlten in der Vergangenheit empirische Erfahrungen und theoretische Erkenntnisse. Dennoch legten Theorie- und Erfahrungsfragmente (u. a. Deutschland nach dem II. Weltkrieg, Stabilisierungsprogramme des IWF) aus entwickelten Marktwirtschaften und Schwellenländern eine radikale Transformationsstrategie nahe. Im Gegensatz zu einer graduellen Strategie sieht das Standardmodell eines radikalen Ansatzes (auch als Schocktherapie bezeichnet) in der ersten Phase vor, Preise und Außenhandel umfassend zu liberalisieren und eine Teilkonvertibilität der Währung (starke Abwertung vorausgesetzt) einzuführen, um die Marktkräfte schon frühzeitig frei wirken zu lassen. Dies wird von einer konsequenten Stabilitätspolitik (möglichst mit festem Wechselkurs) flankiert, um die beim Übergang zur Marktwirtschaft inflationär wirkenden Kräfte unter Kontrolle zu halten. Ein drastischer Subventionsabbau, verbunden mit einer restriktiven Kreditpolitik, soll die staatlichen Unternehmen mit einer „harten Budgetschränke“ konfrontieren und zu ersten marktkonformen Anpassungsprozessen zwingen².

Mit der Privatisierung der Großunternehmen wird in diesem Ansatz erst nach der Etablierung eines rationalen Preissystems in einer zweiten Transformationsphase begonnen, da nur auf dieser Grund-

2 Darstellungen des radikalen Ansatzes finden sich vielfach in der Literatur; als Beispiel sei genannt: Leszek Balcerowicz, *Economic Transformation in Europe: Comparisons and Lessons*, in: IFC Annual Lectures, Washington, (1993) 1; S. 5–9; die Darstellung der Strategieansätze folgt in Teilen der Darstellung des Autors: *Vergleich der wirtschaftlichen Transformation in Osteuropa und Ostasien*, in: *Osteuropa Wirtschaft*, 40 (1995) 4, S. 279–283.

Tabelle 1: Wichtige Indikatoren der Transformationsländer

	Bevölkerung (Mio.)	Fläche 1 000 km ²	BIP ¹ , Mrd. US-\$	BSP ² / Kopf US-\$	BSP/Kopf Kaufkraft US-\$ ³	Agrar- quote 1990 ⁴	Agrar- quote 1995 ⁵
Polen	38,6	313	117,7	2 790	5 400	27	25
Ungarn	10,2	93	43,7	4 120	6 410	15	9
Tschechien	10,3	79	44,7	3 870	9 770	11	5
Slowakei	5,4	49	17,4	2 950	3 610	12	7
Slowenien	2,0	20	18,5	8 200	-	5	10
Rumänien	22,7	238	35,5	1 330	4 360	24	35
Bulgarien	8,4	111	12,4	1 480	4 480	14	22
Baltikum	7,7	175	17,1	2 272	-	-	19
<i>MOE/EU</i>	<i>28,3 %</i>	<i>33,3 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>12,4 %</i>	-	-	<i>(27)/(6)⁷</i>
Rußland	148,2	17 075	344,7	2 240	4 480	14	-
Ukraine	51,6	604	80,1	1 630	2 400	20	-
China	1 200,2	9 561	697,7	620	2 920	74	(60)
Vietnam	73,5	332	20,4	240	-	72	-
<i>Transformationsländer/ Welt⁶</i>	<i>27,8 %</i>	<i>21,5 %</i>	<i>5,2 %</i>	<i>18,9 %</i>	-	<i>(49)⁸</i>	-

Quellen: World Development Report 1997, Washington D.C. 1997; OECD: Agricultural Policies, Markets and Trade, Paris 1996; Europäische Kommission: Agricultural Situation and Prospects in the Central and East European Countries, Brüssel 1995.

Anmerkungen: ¹Bruttoinlandsprodukt; ²Bruttosozialprodukt; ³Bruttosozialprodukt nach Kaufkraftparitäten; ⁴Agrarquote: Angaben der Weltbank, Anteil der Landwirtschaft an dem gesamten Arbeitskräftepotential (ökonomisch aktive Bevölkerung) einschließlich Arbeitslosen; ⁵Anteil des Agrarsektors an den tatsächlich Beschäftigten auf Basis der nationalen Statistiken; für die Aggregate von MOE-5, MOE-10, Baltikum und EU-15 Zahlen von 1993 nach Angaben der Europäischen Kommission; Angaben für China in der Klammer Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft für 1990; ⁶die in der Tabelle angeführten Transformationsländer im Vergleich zur gesamten Welt; ⁷Zahl in der ersten Klammer: Agrarquote der MOE-10-Länder, Zahl in der zweiten Klammer Agrarquote der EU; ⁸Agrarquote der Welt.

lage eine Bewertung der Unternehmen möglich ist. Bevorzugt wird dann allerdings eine hohe Privatisierungsgeschwindigkeit (u. a. Voucher-Privatisierung, das heißt kostenlose Verteilung von Privatisierungsscheinen). Arbeits- und Finanzmärkte bleiben zunächst teilweise reguliert (u. a. Lohnkontrollen), da die institutionellen Voraussetzungen (Privatisierung, funktionsfähige Geschäftsbanken) für ein effizientes Funktionieren dieser Märkte anfangs nicht bestehen. Abhängig von der Geschwindigkeit der Privatisierung und den institutionellen Änderungen werden diese Märkte liberalisiert. Dem Staat bleiben die wesentlichen Transformationsaufgaben vorbehalten. Nur in wenigen Ausnahmen werden Preise reguliert und Subventionen gezahlt. Eine sektorspezifische Industriepolitik wird nicht verfolgt. Eigentumsumwandlung und Aufbau wichtiger marktwirtschaftlicher Institutionen können in der zweiten Transformationsphase allerdings Jahre beanspruchen. Ein radikaler Transformationsansatz zielt daher nicht nur auf die Geschwindigkeit, sondern auch auf Glaubwürdigkeit, Konsistenz und Kontinuität der Reformpolitik.

Die Gegenüberstellung eines radikalen und eines graduellen (siehe unten) Transformationsansatzes stellt zwar eine starke konzeptionelle Vereinfachung dar;

sie ermöglicht es jedoch, unterschiedliche „transformationspolitische Philosophien“ zu verstehen. Allerdings ist weder der eine noch der andere Ansatz je in seiner Reinform realisiert worden. Je länger der Transformationsprozeß dauert, desto häufiger lassen sich verschiedene Mischformen erkennen, die auch das Ergebnis wechselnder politischer Konstellationen sind. Auch in dieser Hinsicht ist eine Unterscheidung zwischen einer ersten Einführungs- und einer zweiten Konsolidierungsphase der Transformation hilfreich. Sieht man vom Sonderfall der ehemaligen DDR ab, dann kommen das Wirtschaftsprogramm von Leszek Balcerowicz in Polen sowie die Wirtschaftspolitik unter Vaclav Klaus in der ehemaligen ČSFR dem radikalen Transformationsansatz am nächsten. Liberalisierung und Makrostabilisierung wurden in beiden Ländern Anfang der neunziger Jahre ähnlich umfassend und erfolgreich, allerdings unter völlig unterschiedlichen Voraussetzungen (in Polen Hyperinflation und hohe Auslandsverschuldung, in der ČSFR geringe binnen- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte), vorgenommen.

Die zweite sogenannte Konsolidierungsphase der Transformation verlief indes unterschiedlich. So nahm die ehemalige ČSFR die große Privatisierung über Voucher wesentlich rascher in Angriff.

Tabelle 2: Merkmale und Stand der Transformation*

	Transformationsländer			
	Fortgeschritten	Mittlere Stufe	China	Erste Stufe
Anteil des Privatsektors am BIP (in Prozent)	75	46	55	31
Liberalisierung	3	3	3	2
– Binnenwirtschaft				
– Wettbewerb	3	2	2	1
– Außenwirtschaft	4	4	3	2
– Konvertibilität	4	4	4	2
kleine Privatisierung	5	4	4	3
große Privatisierung	4	3	1	1
Umstrukturierung	3	2	2	1
Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen	4	3	3	2
Finanzsektor	3	3	2	1
Steuersystem	4	3	2	1
Arbeitsmarkt	3	2	2	1
Sozialsystem	2	2	2	1
Rechtssystem	4	2	2	1
Gesamtbewertung	3,5	2,8	2,5	1,5

* Die Klassifikation reicht von 1 bis 5; der Wert 1 besagt, daß die Reformen noch nicht begonnen haben und die Regelungen noch weitgehend dem alten System der zentralen Planwirtschaft entsprechen; der Wert 5 besagt, daß die Reformen vollständig abgeschlossen sind und die institutionellen Regelungen weitgehend denjenigen entwickelter Marktwirtschaften entsprechen; siehe einzelne Definitionen in: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 1996.

Bewertung auf Grundlage der EBRD und Weltbank sowie eigener ergänzender Einschätzungen; Bewertung und Privatisierungsanteil der einzelnen Ländergruppen berechnet als arithmetischer Durchschnittswert der jeweiligen Länderbewertungen.

Fortgeschrittene Transformationsländer: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland;

Transformationsländer der mittleren Stufe: Bulgarien, Rumänien, Litauen, Lettland, Rußland, Ukraine, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien;

Transformationsländer der ersten Stufe: Weißrußland, Uzbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan, Georgien, Armenien, Aserbaidschan.

Bei *China* nichtstaatlicher Sektor, darunter auch kommunale und genossenschaftliche Unternehmen, sogenannte TVEs (Township and Village Enterprises).

Quellen: World Bank, World Development Report 1996. From Plan to Market, Washington 1996; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 1996, London 1996.

In Polen wurde sie durch politische Auseinandersetzungen verzögert, wobei sich jedoch der Privatsektor und die Eigentumsumwandlung von kleineren und mittleren Unternehmen dynamisch entwickelten. Allerdings hat auch Polen 1996 die große Privatisierung mittels einer modifizierten Voucher-Methode begonnen. Nach Auflösung der ČSFR führte die Tschechische Republik die große Privatisierung konsequent weiter, wogegen die slowakische Führung sie zunächst verlangsamte. Die institutionellen und rechtlichen Reformen sind in beiden Ländern ähnlich weit fortgeschritten (Problembereich: Finanz- und Sozialreformen), so daß Tschechien, die Slowakei und Polen als fortgeschrittene Transformationsländer bezeichnet werden können.

Estland sowie verzögert auch die anderen baltischen Republiken verfolgten nach Auflösung der Sowjetunion im Jahre 1992 ebenfalls einen radikalen Transformationsansatz. Während der Über-

gang zur Marktwirtschaft dort aufgrund des späteren Beginns sowie wegen der schwierigeren Ausgangs- und Rahmenbedingungen in Litauen und Lettland zunächst langsamer als in Ostmitteleuropa voranschritt, hat Estland in Teilbereichen (insbesondere außenwirtschaftliche Liberalisierung) sogar bessere Ergebnisse vorzuweisen als Polen, Tschechien und die Slowakei. Auch Slowenien und Kroatien haben zumindest in der ersten Phase einen radikalen Transformationsansatz (Stabilisierung und Liberalisierung) verfolgt. Slowenien kann dabei ähnlich wie die Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) als fortgeschrittenes Transformationsland bezeichnet werden. Kroatien ist der mittleren Transformationsstufe zuzuordnen (vgl. Tabelle 2).

Eine ähnliche Klassifizierung trifft für Vietnam zu, das 1986 mit der sogenannten Erneuerungspolitik (*doi moi*) zunächst graduelle Reformen vornahm, sich dann aber 1989 angesichts einer außer Kon-

trolle geratenen Inflation zu einem radikaleren Transformationsansatz entschloß (ohne Privatisierung des großbetrieblichen Staatssektors). Elemente eines radikalen Ansatzes kamen zumindest in der ersten Transformationsphase auch in Albanien, Kirgistan und verspätet auch Rußland und der Ukraine (siehe unten) zur Anwendung. Gemeinsames Merkmal dieser Staaten ist jedoch, daß sie aufgrund des späteren Beginns und des langsameren Verlaufes der institutionellen Reformen als Transformationsländer der mittleren Stufe einzuschätzen sind³.

2. Graduelle Strategien

Die wirtschaftspolitischen Vorschläge gradueller Transformationsstrategien sind verschieden⁴. Grundsätzlich wird im graduellen Ansatz dem institutionellen Wandel erheblich mehr Bedeutung beigemessen als den Liberalisierungsmaßnahmen. Bestehende Institutionen und Koordinationsmechanismen sollten nicht sofort beseitigt und freie Preise im Zuge der Abschwächung binnenwirtschaftlicher Ungleichgewichte (Verminderung des Inflationspotentials) nur langsam zugelassen werden. Andere Liberalisierungsmaßnahmen (Außenhandel, Finanzen, Arbeitsmarkt) sind zu einem noch späteren Zeitpunkt einzuführen. Die Stabilisierungspolitik soll weitaus vorsichtiger betrieben und nicht nur mittels marktkonformer Instrumente durchgesetzt werden. Manche Vertreter dieses Ansatzes wollen die Staatsunternehmen reformieren, nicht jedoch privatisieren. Den Vorrang sollen die Förderung des neu entstehenden Privatsektors und eine langsame Privatisierung haben. Dies wird teilweise mit der Forderung einer „aktiven Rolle des Staates“ in den Bereichen der Industrie-, Agrar- und Außenwirtschaftspolitik ergänzt. Da man geringere Transformationskosten, eine größere „Sozialverträglichkeit“ und langsamere Lernprozesse erwartet, hofft man durch ein graduelles Vorgehen die soziale Akzeptanz und damit die politische Absicherung der Reformen besser garantieren zu können.

Analytisch betrachtet besteht das Problem, zwischen partiellen Reformen bzw. Modifikationen der Zentralverwaltungswirtschaft und einer graduellen, die Planwirtschaft überwindenden Transfor-

mationspolitik – Beispiele dafür sind Ungarn und China – zu unterscheiden. Beide Länder haben mit partiellen Reformen innerhalb des zentralistischen Wirtschaftssystems begonnen und diese konsequent fortgeführt (Ungarn allerdings erst nach der politischen Wende). Charakteristisch für beide Länder ist, daß sie die binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichte unter Kontrolle hielten und nach erfolgreichen Reformmaßnahmen in Teilbereichen (u. a. der Landwirtschaft) die Reformen nicht abgebrochen haben. Dabei kann man in der Anfangsphase nicht von einer bewußt konzipierten Transformationsstrategie sprechen, sondern der Gradualismus war Ausdruck der durch das politische System bzw. durch den innerparteilichen Machtkampf gesetzten Grenzen.

Im Gegensatz zu vielen mittel- und osteuropäischen Staaten (Ausnahme Ungarn) zeichneten sich die ostasiatischen Reformen noch während des Kommunismus durch hohen Pragmatismus aus, der einem „Versuchs- und Irrtumsprozeß“ ähnelte. Hatten sich reformpolitische Experimente als erfolgreich erwiesen, wurden auch über ideologische Grenzen hinweg solche Reformkonzepte weiterverfolgt (so die Auflösung der Volkskommunen)⁵. China und Vietnam müssen jedoch vor allem aufgrund der fehlenden Privatisierung von Großunternehmen und wegen unklar definierten Eigentumsrechten als Transformationsländer der mittleren Stufe bezeichnet werden. Hinzu kommt, daß aufgrund der fehlenden demokratischen Reformen die ökonomische Umgestaltung noch immer politisch gefährdet ist. Angesichts des fortgeschrittenen Stadiums der Transformation ist insbesondere in China ein Rückfall in die traditionelle Planwirtschaft oder in linksradikale Experimente jedoch höchst unwahrscheinlich.

Ungarn konnte erst nach der politischen Wende (1990) den Durchbruch zu umfassenden marktwirtschaftlichen Reformen vollziehen, verfolgte jedoch einen graduellen Transformationsansatz, da in den ersten drei Jahren die Preisliberalisierung und Privatisierung schrittweise vollzogen wurden. Ungarn hat angesichts der weitentwickelten institutionellen Umgestaltung als fortgeschrittenes Transformationsland zu gelten. Bezüglich der Reformen im Finanzsektor und der Umstrukturierung der Unternehmen ist Ungarn sogar hoch zu bewerten. Den fortgeschrittenen Transformationsländern (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland, mit Einschränkungen auch Slowakei) sind

3 Einen Überblick über den Stand der Transformation bieten die Jahresberichte der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung u. a., vgl. insbes. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 1996, London 1996.

4 Vgl. Peter Murrell, Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform, in: Economics of Planning, 25 (1992), S. 79–95.

5 Vgl. Peter Gey/Wolfgang Quaisser, Vergleich der Wirtschaftsreformen in Polen, Jugoslawien, China und Kuba, in: Osteuropa Wirtschaft, 34 (1989) 1, S. 33–48.

verstärkte Anstrengungen im rechtlich-institutionellen Bereich (Anpassung an den „Acquis communautaire“ der EU) und Defizite im Bereich der Sozial- und Rentenreformen gemeinsam. Der recht weitgehende Stand der Reformen dokumentiert sich auch darin, daß diese Länder (mit Ausnahme der Slowakei)⁶ von der EU zu Beitrittsverhandlungen eingeladen wurden.

Transformationsstrategie und Stand der Reformen in Rumänien und Bulgarien sowie in Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu charakterisieren fällt schwer. Gemeinsam ist ihnen allen ein langsames und graduelleres Vorgehen. Vielfach handelt es sich jedoch nicht um eine bewußt implementierte Strategie, sondern um eine inkonsistente „Stop-and-go“-Politik. Sie ist oftmals das Resultat politischer Machtkämpfe, eines weitverbreiteten Populismus und mangelnder Entschlossenheit der herrschenden Eliten. Ökonomische Unkenntnis wirtschaftspolitischer Verantwortlicher paart sich vielfach mit schwachen, teilweise reformunwilligen Institutionen, die zudem von machtvollen Lobbyinteressen zur Reformverhinderung beeinflusst werden. Besonders gravierend sind die institutionellen Defizite dann, wenn im Rahmen der Bildung neuer Nationalstaaten, wie im Falle der Länder der ehemaligen Sowjetunion, staatliche Verwaltungen neu aufgebaut werden müssen.

Dennoch haben viele Länder der ehemaligen Sowjetunion die Preise und den Außenhandel schrittweise liberalisiert sowie die Privatisierung eingeleitet, doch ist die Makrostabilisierung meist inkonsequent. Der russischen Transformation fehlte jede erkennbare Strategie. Die Reformen Gorbatschows ähnelten in einigen Bereichen der chinesischen Politik (gespaltenes Preissystem seit 1987, partielle Liberalisierung des Außenhandels), gingen allerdings bei den Eigentumsreformen und der Neugründung von Unternehmen nicht so weit wie diese. Elemente eines radikalen Ansatzes enthielt das russische Programm Jegor Gaidars von 1992. Während die Liberalisierung und Privatisierung in Rußland vergleichsweise weit vorangekommen sind, wich die Makrostabilisierung zunächst vom radikalen Ansatz ab, doch lassen sich in den letzten zwei Jahren deutliche Fortschritte feststellen.

Als entwickelte Transformationswirtschaften der mittleren Stufe sind viele Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu klassifizieren, nämlich Rußland, Kasachstan, Kirgistan und die beiden baltischen

Staaten Lettland und Litauen. Ebenfalls in diese Kategorie fallen die südosteuropäischen Länder Rumänien, Bulgarien und Kroatien. Gemeinsam ist ihnen, daß die Binnen- und Außenwirtschaft weitgehend liberalisiert ist, die Privatisierung voranschreitet, die strukturellen und institutionell-rechtlichen Reformen jedoch erst begonnen haben. Auch im Stabilitätsbereich stehen diese Länder noch vor erheblichen Herausforderungen. Seit zwei Jahren zählen auch die Ukraine und Uzbekistan zu dieser Kategorie, da sie in ihren Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen voranschreiten und Anstrengungen bei der Makrostabilisierung unternehmen. In Ländern mit kriegerischen Auseinandersetzungen sind die Liberalisierungsmaßnahmen und institutionellen Reformen entweder noch nicht durchgeführt worden, oder sie stehen am Anfang. Auch Weißrußland, Turkmenistan und Tadschikistan verharren weitgehend in den Strukturen des alten Systems und sind als Transformationsländer der ersten Stufe zu bezeichnen.

III. Wirtschaftliche Ergebnisse und soziale Probleme des Übergangs

1. Stabilitätserfolge

Die unterschiedlichen Ergebnisse der stabilitätspolitischen Bemühungen werden in einem Vergleich deutlich: In Mittel- und Osteuropa zeichnet sich eine klare Trennlinie des Erfolges zwischen jenen Ländern ab, die eine konsequente Makrostabilisierung im Rahmen von radikalen Transformationsansätzen (z.B. Polen, Baltikum) durchgesetzt haben, und jenen Staaten, die einen mehr graduellen bzw. inkonsistenten Reformansatz (Rußland, Ukraine etc.) wählten. Die Beispiele Ungarns und Chinas zeigen allerdings, daß unter bestimmten Voraussetzungen auch im Rahmen eines graduellen Reformansatzes mit Hilfe einer konsistenten Makropolitik die Inflationsraten unter Kontrolle gehalten werden können.

Hierfür ist u. a. die Ausgangslage, das heißt das Ausmaß der aufgestauten und offenen Inflation zu Beginn der Transformation, entscheidend. Während Ungarn und China weitaus geringere binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte verzeichnen konnten, stand Polen – ähnlich wie viele Nachfolgestaaten der Sowjetunion – vor einer galoppierenden, teilweise sogar vor einer Hyperinflation. Dies gilt auch für Vietnam Ende der achtziger Jahre. Eine schockartige Stabilisierungs- und Libe-

⁶ Vorwiegend aus politischen Gründen wurde die Slowakei von der EU nicht zu den Beitrittsverhandlungen eingeladen.

Tabelle 3: Inflation (Konsumgüterpreise) in ausgewählten Transformationsländern, Veränderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr (in Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Polen	584,7	70,3	43,0	34,6	33,3	28,1	19,8
ČSFR	10,0	57,9	10,4	–	–	–	–
Tschech. Rep.	–	56,7	11,1	20,8	10,0	9,1	8,9
Slowak. Rep.	–	61,2	10,0	23,2	13,4	10,0	6,0
Ungarn	28,9	35,0	23,0	22,5	19,1	28,5	23,6
Slowenien	–	117,7	201,3	32,3	19,8	12,6	9,7
Bulgarien	20,0	338,5	79,3	72,9	96,0	62,1	123,1
Rumänien	13,0	165,5	210,4	256,0	136,9	32,2	38,8
Estland	–	283,0	1 073,0	89,8	47,6	28,9	23,1
Lettland	–	172,2	949,7	109,0	35,8	25,0	17,7
Litauen	–	216,4	1 020,0	410,7	72,0	39,5	24,7
Rußland	5,3	100	1 528,0	875,0	309,0	197,4	47,8
Ukraine	5,4	94	1 209,6	4 734,9	891,2	376,7	80,2
China	3,1	3,5	6,3	14,5	24,2	16,9	8,3
Vietnam	67	68	18	5,2	14,4	12,7	10,0 ¹

1 Schätzung.

Quellen: Economic Survey of Europe (ECE) in 1996–1997, New York – Genf 1997; IWF: International Financial Statistics; Nachrichten für Außenhandel (1997).

ralisierungspolitik, wie sie auch hier vollzogen wurde, ist in solchen Fällen die letzte und einzig erfolgversprechende Konsequenz, die aus dem Scheitern gradueller bzw. partieller Reformen zu ziehen ist, um die außer Kontrolle geratene Inflation einzudämmen⁷. Diese Lehren haben auch die russische Regierung und die ukrainische Führung gezogen, als sie 1994 bzw. 1995 angesichts der ungebremsten Inflationsentwicklung zu einer restriktiveren Stabilitätspolitik übergingen. Die Erfolge blieben nicht aus, da beide Länder die Inflationsrate reduzieren konnten (vgl. Tabelle 3).

Die Inflationsbekämpfung bleibt in den Transformationsländern ein schwieriges Problem. Sinkende Steuereinnahmen zwingen die Wirtschaftspolitik zu einer restriktiven Fiskalpolitik, da eine solide, inflationsneutrale Finanzierung der Staatsdefizite außerhalb des Staatsbudgets aufgrund der nur schwach entwickelten Finanzmärkte nur schwer möglich ist. Das „Rent-Seeking-Verhalten“ (Streben nach Subventionen und Protektion) von Großunternehmen, die im Zuge der Reformen vor strukturellen Anpassungsprozessen stehen, stellt eine Gefahr für die Makrostabilisierung dar, weil Privatisierung, Konkursverfahren sowie Finanz- und Fiskalreformen noch nicht greifen. Implizite Lohnindexierungen (Anpassung der Löhne an die Inflation), inflexible Angebotsstrukturen, stetige Anhebungen von administrierten Preisen (Energie, Mieten) sowie die inländische Geldmenge

7 Vgl. David Dollar, *Macroeconomic Management and the Transition to the Market in Vietnam*, in: *Journal of Comparative Economics*, 19 (1994) 1, S. 357–375.

aufblähende Kapitalzuflüsse erklären, warum es selbst den fortgeschrittenen Transformationsländern schwer fällt, ihre Inflationsraten auf ein mit Westeuropa vergleichbares Niveau zu drücken.

2. „Übergangszerektion“ versus Wachstum

Der Übergang zur Marktwirtschaft war in Osteuropa mit einem fast beispiellosen Rückgang des Nationaleinkommens und vor allem der Industrieproduktion, in Ostasien dagegen mit raschem Wachstum verbunden. Auffallend ist, daß der Produktionseinbruch bzw. das Wachstum einheitlich die jeweilige Ländergruppe betraf. Starke Produktionsrückgänge traten in Osteuropa sowohl in Ländern mit radikalen Transformationsansätzen (Polen, ČSFR, Baltikum) als auch in jenen mit gemischten bzw. graduellen Strategieansätzen (Ungarn, Rußland, Ukraine etc.) auf. Umgekehrt können China und Vietnam trotz unterschiedlicher Wirtschaftspolitik ein kräftiges Wirtschaftswachstum aufweisen. Dies legt die Vermutung nahe, daß nicht unterschiedliche Transformationsstrategien, sondern verschiedenartige Ausgangsbedingungen, vor allem im Entwicklungsniveau und in der Wirtschaftsstruktur, für die differierenden Transformationsergebnisse in Osteuropa und Ostasien verantwortlich sind⁸.

Chinas und Vietnams ökonomische Rückständigkeit (vgl. auch Tabelle 1) erwies sich insofern als „vorteilhaft“, als der Wachstumsprozeß durch Abwanderung der Agrarbevölkerung in produk-

8 Vgl. W. Quaisser (Anm. 2), S. 283 f.

Tabelle 4: Änderungen des Bruttoinlandsprodukts ausgewählter Transformationsländer (Änderungen in Prozent gegenüber dem Vorjahr)

	Niedrigster Stand des BIP ¹ in Prozent von 1989	1994	1995	1996	1997 Prognose
Polen	82	5,2	7,0	6,0	6,0
Tschechien	80	2,6	4,8	4,4	1,5
Slowakei	77	4,9	6,8	6,9	5,0
Ungarn	80	2,9	1,5	0,5	3,0
Slowenien	84	5,3	3,9	3,6	4,2
<i>MOE-5-Länder</i>	80	4,5	5,7	5,0	4,3
Bulgarien	73	1,8	2,1	-11,0	- 7,0
Rumänien	69	3,9	7,1	4,1	- 3,0
<i>SOE-Länder</i>	41 ²	2,8	5,2	1,8	-
Estland	69	- 2,6	2,9	4,0	4,5
Lettland	60	0,6	- 1,6	2,5	3,5
Litauen	44	1,0	3,0	4,0	4,5
<i>Baltikum</i>	58	- 0,2	1,4	3,4	-
Rußland	57	-12,7	- 4,2	- 6,0	0
Ukraine	56	-22,9	-11,8	-10,0	0
<i>GUS</i>	59	-14,5	- 5,7	- 5,3	-
		Jahre 1980-90 ³	Jahre 1990-95 ³		
China	-	10,2	12,8	9,6 ⁴	10,3
Vietnam	-	-	8,3	9,5	10,0

MOE-5-Länder: Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn Slowenien.

SOE-7-Länder: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Mazedonien, Jugoslawien.

GUS: Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (der ehemaligen Sowjetunion)

1 bis 1994;

2 ohne Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina;

3 durchschnittliche jährliche Wachstumsraten im jeweiligen Zeitraum in China und Vietnam;

4 Januar bis September.

Quellen: Economic Survey of Europe (ECE) in 1995-1996, New York - Genf 1996; World Development Report 1997; BMWi, Wirtschafts- und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Dokumentation Nr. 140, Bonn 1997.

tivere Wirtschaftszweige induziert werden kann. Dabei haben die eingeleiteten Wirtschaftsreformen und insbesondere die weitgehenden Liberalisierungsmaßnahmen im ländlichen Raum beachtliche Entwicklungspotentiale freigesetzt. Dagegen besteht das Kernproblem der teilweise „überindustrialisierten“ osteuropäischen Transformationsländer darin, strukturelle Anpassungsprozesse einzuleiten, die zwangsläufig mit einem Abbau von Überkapazitäten verknüpft sind. Unterschiedlich wirkte sich die Außenwirtschaft auf die Wirtschaftsentwicklung in Osteuropa und Ostasien aus. In China gingen nicht nur von dem wachsenden Binnenmarkt, sondern auch von dem Außenhandel zusätzliche Wachstumsimpulse aus. Dagegen hat der Wirtschaftseinbruch in den MOE-Ländern und die Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) im Jahre 1991 zu einem drastischen Rückgang der Außenhandelsumsätze der

osteuropäischen Transformationsländer geführt, der nur teilweise durch eine Reorientierung des Handels nach Westeuropa aufgefangen werden konnte.

Transformationspolitisch besonders interessant sind die Unterschiede zwischen den MOE-Ländern, die sowohl auf strukturelle als auch auf wirtschaftspolitische Einflüsse zurückzuführen sind. Tabelle 4 zeigt, daß die Produktionsrückgänge in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion am stärksten ausfielen. Diese Gemeinsamkeit trotz verschiedener wirtschaftspolitischer Strategien läßt wiederum strukturelle Ursachen vermuten, die in der fast 70jährigen sozialistischen Industrialisierungsgeschichte wurzeln. Die Auflösung der zu großen Teilen künstlichen innersowjetischen Arbeitsteilung und das besondere Gewicht des schwerindustriellen Rüstungssektors sind die

Gründe für dieses einheitliche Erscheinungsbild. Ähnliche, wenn auch nicht ganz so starke Produktionsrückgänge weist die Gruppe der mittleren Transformationsländer außerhalb der ehemaligen Sowjetunion (einschließlich des Baltikums) auf, während in den fortgeschrittenen Reformländern der Produktionsrückgang deutlich geringer ausfiel.

3. Probleme der Konsolidierung und der Makropolitik

Die bisherige Erfahrung zeigt, daß Länder mit einem radikalen Transformationsansatz (insbesondere Polen und die ehemalige ČSFR) ein rascheres Wirtschaftswachstum verzeichnen konnten als jene, die eine graduelle Reformpolitik verfolgten. Dieser Eindruck wird durch ökonomische Untersuchungen (Regressionsanalysen) bestätigt, die einen statistischen Zusammenhang zwischen der Intensität der Liberalisierung und einsetzendem Wirtschaftswachstum im Vergleich von 26 Transformationsländern nachwiesen⁹. Zudem ist ein Zusammenhang zwischen niedriger Inflation und Wachstum feststellbar, obwohl in westlichen Marktwirtschaften Stabilisierung normalerweise mit Wachstumseinbußen verbunden ist.

Warum schafft ein radikaler Transformationsansatz die besten Voraussetzungen für die Überwindung der „Übergangsrezession“? Ohne eine konsequente Makrostabilisierung sind hohe Inflationsraten (d. h. wirtschaftliche Unsicherheit) unausweichlich, so daß Investitionen unterbleiben und Märkte nicht normal funktionieren können. Eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik (harte Budgetschränke) zwingt zudem Staatsunternehmen, erste Anpassungsprozesse einzuleiten (neue Management- und Organisationsmethoden, Produktinnovationen, Entlassungen, Verkauf von Teilen des Unternehmens). Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für steigende Arbeitsproduktivität, die vor allem im bestehenden Industriesektor (staatlich oder privatisiert) zu einer tragenden Säule des Wirtschaftswachstums der fortgeschrittenen Transformationsländer wurde. Umfassende Liberalisierung und stabile Rahmenbedingungen ermöglichen es den neuen Privatunternehmen, verstärkt in den Markt einzutreten und die Chancen der internationalen Arbeitsteilung wahrzunehmen. Osteuropa und Ostasien zeigen, daß Privatunternehmen im unterentwickelten Dienstleistungs- und Produktionsbereich der entschei-

dende Wachstumsfaktor auf der Angebotsseite sind¹⁰.

In der Konsolidierungsphase steht die Wirtschaftspolitik vor der Herausforderung, die klassischen Ziele Wachstum, Beschäftigung, Inflation und außenwirtschaftliches Gleichgewicht unter schwierigen institutionellen und strukturellen Bedingungen auszubalancieren. Dies gelingt den einzelnen Ländern unterschiedlich. Beispielsweise konnte Polen trotz wechselnder Regierungen den seit 1992 einsetzenden beachtlichen Wachstumsprozeß mit einer vorsichtigen Fiskal- und Geldpolitik flankieren. Dagegen stieg in Ungarn 1993 und 1994 das Haushalts- und Leistungsbilanzdefizit bedenklich an. Die neue sozialliberale Regierung unter Gyula Horn sah sich gezwungen, eine restriktive Stabilitätspolitik (Abwertung, Kürzung der Staatsausgaben, Lohnkontrollen) einzuleiten. Das gerade 1994 einsetzende Wirtschaftswachstum hat sich daraufhin aufgrund der rückläufigen Binnen- nachfrage merklich verlangsamt. Die konsequente Wirtschaftspolitik trug jedoch insofern Früchte, als das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wiederhergestellt wurde und 1997 der Wachstumsprozeß auf solider Grundlage beginnen konnte.

In der ersten Erholungsphase nach der tiefen „Übergangsrezession“ waren es vor allem die ausländische und die private Nachfrage, die das Wirtschaftswachstum ankurbelten. Offensichtlich gelang es zunächst, einen Teil des bestehenden Kapitalstocks umzugruppieren und vorhandene Kapazitäten zu nutzen. Dies zeigt sich auch daran, daß die Kapazitätsauslastung der Industrien zunimmt. Im weiteren Verlauf erweisen sich vor allem die Investitionen und der Konsum und immer weniger die Exportnachfrage als Motor des Wirtschaftswachstums. Steigender Konsum- und Investitionsgüterbedarf, die reale Aufwertung der Währungen (gespeist auch durch Kapitalzuflüsse) und eine Konjunkturabschwächung im Westen führten jedoch in vielen MOE-Ländern zu hohen Leistungsbilanzdefiziten (vgl. Tabelle 5). In einigen Ländern (zuletzt in Tschechien) steigt der Abwertungsdruck. Für die schwächere Exportentwicklung sind auch strukturelle Gründe verantwortlich. Vieles deutet darauf hin, daß das Potential zur Exportsteigerung über höhere Kapazitätsauslastungen erschöpft ist. Hohe Investitionen in neue Technologien und Produktlinien sind notwendig, um auch künftig wettbewerbsfähig zu sein und ein exportorientiertes Wachstum zu sichern.

9 Vgl. die Untersuchungen von u. a. Martha de Melo/Cevdet Denizer/Alvan Gelb, Patterns of Transition from Plan to Market, in: World Bank Review, 10 (1996) 3, S. 397–424.

10 Vgl. Economic Survey of Europe (ECE), 1995–1996, S. 69.

Tabelle 5: Wichtige ökonomische Indikatoren der Transformationsländer (Staatshaushalt, Leistungsbilanz und Direktinvestitionen, Stand Ende 1996)

	Saldo des Staatshaushaltes, Prozent d. BIP ¹	Auslandsschulden, Prozent d. BIP	Leistungsbilanzsaldo, Prozent d. BIP	Investitionsquote ²	Sparquote (1995) ³	Direktinvestitionen, Bestand pro Kopf, US \$ ⁴
Polen	-2,1	31	-6,5 (-1,3) ⁵	21	19	142
Ungarn	-3,3	62	-3,8	21	21	1 307
Tschechien	-04,	36	-8,1	34	20	712
Slowakei	-4,4	33	-10,0	38	30	147
Slowenien	1,2	22	0,3	24	21	393
Rumänien	-5,7	23	-6,6	20	21	52
Bulgarien	-11,0	103	-0,5	15 ⁶	25	72
Litauen	-2,1	16	-7,4 ⁷	17	16	70
Estland	1,0	8	-10,2	25	18	507
Lettland	-0,8	7	-7,1 ⁷	17	16	310
Rußland	-1,9	29	3,1 ⁷	(25) ⁶	26	50
Ukraine	-4,6	20	-3,2	21	-	24
China	-1,9	17 ⁸	0,2	40	42	109
Vietnam	-	130 ⁸	-9,9	24	16	-

¹Saldo der öffentlichen Haushalte konsolidiert in Prozent des Bruttoinlandsproduktes; ²Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes; ³gesamtwirtschaftliche Sparquote; ⁴seit 1988 kumuliert (Bestandsgröße); Direktinvestitionen in China nur seit 1991; ⁵Zahl in Klammer: das um den nicht-registrierten Handel korrigierte Leistungsbilanzsaldo; ⁶Investitionsquote in Bulgarien 1995, für Rußland 1995 nach Angaben der Weltbank; ⁷Rußland, Lettland und Litauen: Angaben des Leistungsbilanzsaldos 3. Quartal 1996; ⁸Verschuldung für China und Vietnam in Prozent des BSP, Angaben für 1995.

Quellen: BMWi, Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Dokumentation Nr. 140, Bonn 1997; World Development Report 1997, Washington D.C. 1997.

1997 zeichnet sich mit Verzögerung in Rußland und der Ukraine ein Ende des nunmehr fast zehnjährigen Rückgangs des Nationaleinkommens ab. Auch hier ging die wirtschaftliche Konsolidierung mit deutlichen Erfolgen in der Stabilisierung einher. Die Kosten der Stabilisierungspolitik erwiesen sich jedoch aufgrund der jahrelang inkonsequenten Makropolitik und wegen struktureller Faktoren als ökonomisch und sozial sehr hoch. Beide Staaten verzeichnen – ähnlich wie andere Länder der ehemaligen Sowjetunion – ernsthafte Haushaltsprobleme, eine verzögerte Restrukturierung der Unternehmen, ein hohes Ausmaß an Korruption und ein insgesamt instabiles wirtschaftliches Umfeld. Zunehmende Schattenwirtschaft und niedrige Investitionen sind die Folge.

4. Institutionelle Reformen und Wachstum

Langfristig ist der Wachstumsprozeß von verstärkten Anstrengungen im Bereich der institutionellen Reformen abhängig. Eine umfassende Privatisierungspolitik, verknüpft mit effektiver Unternehmenskontrolle, sowie Banken- und Finanzreformen schaffen die entscheidenden Voraussetzungen, um Investitionen effizient einzusetzen und strukturelle Anpassungsprozesse zu verstärken. Neben dem formalrechtlichen Umfeld sind die tatsächliche Durchsetzung und Einklag-

barkeit von Recht und Gesetz – ein Bereich mit großen Defiziten in den GUS-Staaten – für stabile Rahmenbedingungen entscheidend. Transformationsländer, deren institutionelle, mikroökonomische und strukturelle Anpassungsprozesse am weitesten fortgeschritten sind, weisen die besten Wachstumsergebnisse aus (auf die Ausnahme Ungarn wurde bereits hingewiesen).

Was die institutionellen Reformen betrifft, so ist nicht allein die Geschwindigkeit entscheidend, sondern es zählen Qualität, Glaubwürdigkeit und Kontinuität der Reformpolitik. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die Privatisierungspolitik. Die Privatisierung über Voucher, das heißt die kostenlose Verteilung der Anteilscheine an die Bevölkerung und Versteigerung der Aktien, kann rasch durchgeführt werden. Die Schwierigkeit besteht jedoch darin, aktive Eigentümerkontrolle (*corporate control*) einzuführen, da die Aktien breit verteilt sind oder die entstehenden Investmentfonds keine Erfahrung besitzen (siehe Tschechien). Wenn – wie in Rußland – diese Art der Privatisierung oftmals von Insidern vorgenommen wird (Management und Belegschaft) und unsichere makroökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen sowie eine schwache Unternehmenskontrolle hinzukommen sowie monopolartige Strukturen weiter bestehen, dann werden Strukturanpassungen

verzögert. Die überhastete und schlecht vorbereitete Privatisierung in Rußland ist allerdings auch durch politische Konstellationen erklärbar. Zu befürchten war, daß ohne ein rasches Vorgehen 1992 die Reformgegner die Privatisierung noch stärker behindert hätten.

Unternehmen an strategische Investoren direkt zu verkaufen hat zweifelsfrei Vorteile, zumal die Käufer auch aktiv die Umstrukturierung durch Neuinvestitionen und Managementkenntnisse unterstützen – insbesondere dann, wenn es sich um ausländische Investoren handelt. Der Nachteil dieser Privatisierungsmethode besteht jedoch darin, daß sie umfassendere Vorbereitung und einen längeren Zeitraum erfordert. Die Beispiele China und Vietnam sowie die osteuropäischen Transformationserfahrungen zeigen zudem, daß die Entwicklung des originären Privatsektors und die Privatisierung von kleineren und mittleren Unternehmen auch als *Management- und Employee-Buyouts* (Verkauf des Unternehmens an das bisherige Management oder an die Belegschaft) wesentlicher Bestandteil einer umfassenden Privatisierungsstrategie sein müssen. Daher können „gemischte Strategien“, das heißt Voucher-Privatisierung in Verbindung mit kommerziellem Verkauf sowie *Management- und Employee-Buyouts*, für viele Länder eine praktikable und effiziente Lösung sein.

Ein zentrales Element der Transformation ist die Reform von staatlichen Institutionen und die Klärung der Rolle des Staates in der Transformations- und Wirtschaftspolitik. Der Transformationsprozeß in Osteuropa führte zwangsläufig zur Schwächung staatlicher Institutionen, was einerseits erwünscht ist, wenn es um die Zerschlagung von Befehlssträngen der zentralen Planung geht. Andererseits behindert eine solche Schwächung den Transformationsprozeß; u.a. werden eine konsistente Makrosteuerung sowie die Implementierung institutionell-rechtlicher Reformen erschwert. Reformen im rechtlich-institutionellen Bereich sind nur durch staatlich initiierte Reformprojekte zu erreichen.

Welche Rolle staatliche Vorgaben und teilweise Regulierungen für die Liberalisierung von einzelnen Teilmärkten spielen, wird am Beispiel der Reformen des Banken- und Finanzsystems deutlich. Ohne Regulierung drohen tiefgreifende Krisen im Finanzsystem (siehe Albanien: Zusammenbruch von sogenannten Pyramiden-Investmentfonds). Ursache für die bulgarische Wirtschaftskrise (hoher Produktionsrückgang kombiniert mit Hyperinflation sowie hohen Bud-

get- und Leistungsbilanzdefiziten) waren nicht nur eine lockere Fiskal- und Geldpolitik, sondern auch Versäumnisse bei den institutionellen Reformen, insbesondere der Privatisierung. Verlustbringende Staatsbetriebe wurden nicht rechtzeitig zur Umstrukturierung gezwungen oder geschlossen, sondern mit weiteren Finanzmitteln alimentiert. Polen zeigt, wie man die Altschuldenproblematik erfolgreich mit der Restrukturierung der Unternehmen verknüpfen kann. Obwohl eine Rückkehr zur zentralen Planwirtschaft nahezu auszuschließen ist, wird an Bulgarien und Albanien deutlich, daß eine fehlerhafte, meist graduell bzw. inkonsistent konzipierte Transformationspolitik politische Krisen nach sich ziehen kann.

Die Schwäche des Staates begründet auch, warum die Forderung nach umfassenden staatlichen Interventionen im Bereich der Industrie-, Struktur- und Agrarpolitik abzulehnen ist. Betrachtet man den Staat – speziell unter diesen Rahmenbedingungen – als „knappe Ressource“, dann sind seine beschränkten Kapazitäten effizient in den für die Transformation wichtigen Bereichen einzusetzen. Zudem ist Industriepolitik auch in westlichen Marktwirtschaften umstritten, und es ist keinesfalls geklärt, ob Länder mit Staatsinterventionen und hohem Wirtschaftswachstum (u.a. in Ostasien) ihre Erfolge auf die Industriepolitik zurückführen können. Dagegen sind genügend Beispiele für die negative Wirkung des Staatsinterventionismus bekannt¹¹.

5. Lebensstandard und soziale Probleme

Die Auswirkungen der Transformation auf die Lebensverhältnisse der Menschen in Osteuropa sind aufgrund der tiefen Wirtschaftskrise zunächst ernüchternd. In den östlichen Transformationsländern sanken analog zum Rückgang des Nationalinkommens die Reallöhne und Realeinkommen um etwa 30 Prozent, teilweise sogar um 50 Prozent. Auch hier überzeichnen die offiziellen Zahlen das Bild (statistische Probleme, zusätzliche Einkommen aus der Schattenwirtschaft)¹². Die These, radikale Transformationsansätze hätten zu übermäßig hohen sozialen Kosten geführt, läßt

11 Vgl. Marek Dabrowski, *The Role of the Government in Postcommunist Economies*, in: Laslo Csaba (Hrsg.), *Privatization, Liberalization and Destruction, Recreating the Market in Central and Eastern Europe*, Aldershot 1994, S. 21–34.

12 Die Berechnung von Reallöhnen ist aufgrund der aufgestauten Inflation in einigen Ländern schwierig. Zudem beziehen viele Menschen zusätzliche Einkommen aus der Schattenwirtschaft. Sie wird in einigen Transformationsländern auf ca. 30 bis 40 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) geschätzt.

Tabelle 6: Soziale Indikatoren in den Transformationsländern

	Arbeitslosen- quote 1996	Gini-Koeffi- zient ¹ 1993	Armut (in Prozent ²) 1987–88	Armut (in Prozent ²) 1993	Armut (in Prozent ³) 1995	Lebens- erwartung ⁵ 1989–95
Polen	13,6	30	6	12	13 (31)	-1,5
Tschechien	3,5	27	0	1	10	1,4
Ungarn	10,5	23	1	2	35	-1,5
Bulgarien	12,5	34	2	33	20	-1,4
Estland	6,4	39	–	23	–	0
Rußland	8,9	48	–	38	21	-6,3
			Jahre ⁴ 1978–85	Jahre ⁴ 1985–93		
China	3,0 ⁶	38	-24	1	–	2,1
Vietnam	7,0 ⁶	34	–	-20	–	1,7

- 1 Der Gini-Koeffizient stellt ein Maß für die Einkommensverteilung oder -konzentration dar. Er bewegt sich zwischen Null (d. h., jeder hat das gleiche Einkommen) und 100 (d. h., eine Person erhält das gesamte Einkommen).
- 2 Prozentsatz der Bevölkerung unter der Armutsgrenze; Armutsgrenze definiert als Einkommen von 120 US-\$ zu internationalen Preisen von 1990 pro Kopf und Monat; Angaben basieren auf Untersuchungen der Haushalte; Armutsgrenze für China 18 US-\$ pro Monat und für Vietnam 2 100 Kalorien plus „nonfood essentials“;
- 3 nationale Definitionen, meist definiert als Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens; für Bulgarien 1993; Zahl in Klammer für Polen, Angaben basierend auf Haushaltsumfragen;
- 4 Veränderung der Armutsindikatoren für China und Vietnam in Prozentpunkten;
- 5 Daten für Lebenserwartung in Rußland, Veränderung von 1992 bis 1995; Daten für China von 1978–95 und für Vietnam von 1986–95;
- 6 Schätzung.

Quellen: Economic Survey of Europe (ECE) in 1996–1997, New-York – Genf 1997, S. 115; World Bank, World Development Report 1996. From Plan to Market, Washington 1996; S. 69; BMWi, Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Dokumentation Nr. 140, Bonn 1997.

sich anhand der Daten nicht belegen. Versuche, über höhere Budgetdefizite und Subventionen die „sozialen Kosten“ der Transformation abzufedern bzw. ein bestimmtes Einkommensniveau zu halten, waren weitgehend (wie am Falle Ungarns und Bulgariens aufgezeigt) zum Scheitern verurteilt und haben sogar zeitverzögert zusätzliche soziale Kosten bewirkt.

Der Übergang zur Marktwirtschaft ist aber zweifellos mit ernsthaften sozialen Problemen wie vor allem der wachsenden Arbeitslosigkeit verbunden. Im Durchschnitt (Ausnahme Tschechien) betrug die Arbeitslosenquote in den Visegrád-Ländern zirka 11 Prozent – eine Rate, die allerdings auch im hochentwickelten Deutschland verzeichnet wird. In den baltischen Staaten und den Staaten der GUS erreichte die Arbeitslosigkeit bisher nur 6,4 Prozent bzw. 5,5 Prozent. In vielen GUS-Ländern deutet der im Vergleich zum Produktionseinbruch weitaus geringere Beschäftigungsrückgang aber auf ein hohes Maß an versteckter Arbeitslosigkeit hin. Gängige Praxis ist dort, daß Beschäftigte nicht entlassen, sondern auf unbezahlten Urlaub geschickt werden bzw. ihre Löhne nicht erhalten. Im Zuge weiterer Reformen und Umstrukturierungen wird sich dort die Arbeitslosenquote in den nächsten Jahren daher deutlich erhö-

hen. Prognosen zufolge wird auch in Ländern mit einsetzendem Wirtschaftswachstum die Arbeitslosigkeit nur langsam sinken. Notwendig ist ein langfristig überproportional hohes Wachstum, um die Beschäftigungssituation in den Griff zu bekommen (vgl. Tabelle 6).

Wachsende Einkommensdisparitäten und zunehmende Armut sind zusätzliche negative soziale Begleiterscheinungen der Transformation. Insbesondere in einigen südosteuropäischen Ländern (z. B. Bulgarien) und in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion sind rasch steigende Einkommensunterschiede (gemessen am Gini-Koeffizienten¹³) zu beobachten, wogegen sie in den fortgeschrittenen Transformationsländern mit denjenigen Westeuropas vergleichbar sind. Nach einer einheitlichen, von der Weltbank definierten Armutsgrenze von 120 US-\$ pro Kopf und Monat hat in den meisten MOE-Ländern die Gruppe der armen Bevölkerung deutlich zugenommen¹⁴. Legt man länderspezifische Definitio-

13 Gini-Koeffizient: Siehe Tabelle 6.

14 Unter Verwendung einer international vergleichbaren Armutsgrenze werden länder- und entwicklungsspezifische Besonderheiten sowie Wechselkursschwankungen nicht berücksichtigt. Länderspezifische Definitionen von Armut erlauben indes keinen internationalen Vergleich.

nen zugrunde, so liegt der Anteil der armen Bevölkerung insbesondere in den Visegrád-Ländern – Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei – deutlich höher (teilweise über 30 Prozent). China und Vietnam konnten aufgrund des hohen Wirtschaftswachstums das Einkommensniveau erhöhen und den Anteil der armen Bevölkerung deutlich reduzieren sowie wichtige soziale Indikatoren verbessern. Seit Mitte der achtziger Jahre nimmt in China die Armut wieder leicht zu¹⁵.

Die subjektive Wahrnehmung von bisher wenig bekannten Phänomenen wie extremer Reichtum und wachsende Armut wird insofern verstärkt, als die MOE-Länder vor der Transformation weitgehend egalitäre Sozialstrukturen aufwiesen und einen umfassenden Wohlfahrtsstaat realisieren wollten. Größere Lohn- und Einkommensdifferenzen sind aber eine notwendige Begleiterscheinung, teilweise sogar Voraussetzung marktwirtschaftlicher Systeme, um leistungsgerechte Entlohnung und entsprechende Gewinnanreize für Unternehmer herzustellen. Sie werden dann zu einem gesellschaftspolitischen Problem, wenn das allgemeine Einkommensniveau sinkt und mit wachsender Verarmung einzelner Bevölkerungsschichten einhergeht. Dies ist zumindest in jenen Transformationsländern der Fall, deren Wirtschaftsleistung weiter zurückgeht. Hinzu kommen andere Faktoren, die zu einer Verschlechterung der Lebensumstände von Teilen der Bevölkerung führen, wie steigende Kriminalität und Korruption sowie in einigen Ländern ein sich verschlechternder Gesundheitszustand der Bevölkerung. Besonders drastisch zeigt sich dies in Rußland, wo die durchschnittliche Lebenserwartung der Männer allein von 1990 bis 1994 von 64 auf 58 Jahre abnahm.

IV. Chancen wirtschaftlicher Konvergenz

Eine flankierende und zielgerichtete Sozialpolitik, die in den Transformationsländern erst in den Anfängen steckt, kann soziale Härten abschwächen, doch bleiben ohne hohes Wirtschaftswachstum die allgemeinen Lebensverhältnisse und die Armut unverändert. Hohes Wirtschaftswachstum ist auch die Voraussetzung, um den wirtschaftlichen und sozialen Abstand zu den Nachbarregionen in Westeuropa bzw. Ostasien zu verringern. Entscheidend ist dabei die Geschwindigkeit, mit der diese

wirtschaftliche Konvergenz vollzogen wird. Bei einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von nur zirka drei Prozent pro Kopf würde Polen beispielsweise etwa ein halbes Jahrhundert benötigen, um sich substantiell an das EU-Durchschnittsniveau anzunähern. Bei einem fünfprozentigen Wachstum ließe sich diese Zeitspanne halbieren¹⁶.

Zwar haben die fortgeschrittenen Transformationsländer beachtliche Erfolge auf dem Weg zu funktionsfähigen Marktwirtschaften vorzuweisen, aber der Grad ihrer ökonomischen Liberalisierung und das Niveau ihrer rechtlich-institutionellen Voraussetzungen liegen deutlich hinter dem in den rasch wachsenden Schwellenländern zurück. Trotz steigender Investitionen liegt die Investitionsquote der fortgeschrittenen Transformationsländer mit etwa 20 Prozent bisher unter den Größenordnungen rasch wachsender Volkswirtschaften. Gleiches gilt für die ausländischen Direktinvestitionen, die zwar hohe Zuwachsraten aufweisen, aber absolut und pro Kopf deutlich hinter denen der dynamisch wachsenden Schwellenländer liegen (vgl. Tabelle 5). Dies kann sich ändern, doch müssen die fortgeschrittenen Transformationsländer das rechtlich-institutionelle Umfeld weiter verbessern.

Weitere kritische Bereiche sind die öffentlichen Haushalte und das private Sparen. Die private Sparquote ist im internationalen Vergleich sehr niedrig, was angesichts einer teilweise real negativen Verzinsung der Spareinlagen nicht verwundert. Auf den ersten Blick weisen Staatsverschuldung und öffentliche Haushalte der fortgeschrittenen Transformationsländer günstige Werte auf, da einige von ihnen hier (nicht jedoch bei Zinsen und Inflation) sogar die Maastricht-Kriterien erfüllen (vgl. Tabelle 5). Das Bild ist jedoch insofern trügerisch, als bei gering entwickelten Finanzmärkten selbst ein solches Defizit inflationsfördernd wirkt und den ohnehin dünnen Kapitalmarkt auf Kosten des Unternehmenssektors zu stark belastet. Zudem sind die Staatsausgaben zu sehr konsumptiv und auf Sozialausgaben ausgerichtet. Bisher fehlte der politische Wille, drängende Sozialreformen wie unter anderem bei den Renten durchzusetzen.

Die fortgeschrittenen Transformationsländer haben in den letzten Jahren mit Hilfe der marktorientierten Reformen wirtschaftlich viel erreicht. Sie

15 Vgl. World Bank, World Development Report 1996. From Plan to Market, Washington 1996, S. 67–72.

16 Vgl. Jeffrey Sachs/Andrew Warner, Achieving Rapid Growth in Transition Economies of Central Europe, in: Östekonomiska Institutet, Stockholm Institut of East European Economies, Working Paper (preliminary version), No. 116, November 1996.

müssen jedoch die Reformen vertiefen und konsequent vorantreiben, um den Anschluß an Europa wirtschaftlich abzusichern. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft stellt dabei eine wichtige motivierende Orientierungsgröße dar. Sich an EU-Standards anzupassen ist jedoch nicht ausreichend, um einen raschen Aufholprozeß in Gang zu setzen. Dies gilt vor allem dann, wenn sich die mittel- und osteuropäischen Länder an der Wirtschaftspolitik der ärmeren EU-Mitglieder (insbesondere in der

Arbeitsmarkt-, Sozial- und Industriepolitik) orientieren. Dagegen dürfte für die meisten Transformationsländer der mittleren Stufe (insbesondere die der ehemaligen Sowjetunion) ein substantieller wirtschaftlicher Aufholprozeß in absehbarer Zeit nicht gelingen. Die Ursachen dafür liegen im makroökonomischen (hohe Inflation), institutionellen (unzureichende marktwirtschaftliche Institutionen sowie rechtliche Unsicherheiten) und strukturellen Bereich (hoher Anteil der Schwerindustrie).

Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa?

Mit dem Ende des Ostblocks wurde das volle Ausmaß der existierenden wirtschaftlichen Kluft in Europa sichtbar. Die wesentliche Ursache für die langandauernde Auseinanderentwicklung der beiden Teile Europas wird zu Recht in den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen gesehen. Das Ende des sowjetischen Wirtschaftssystems und die Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) haben die Voraussetzung für die Schließung der wirtschaftlichen Kluft zwischen Westeuropa auf der einen und Mittel- und Osteuropa auf der anderen Seite geschaffen. Der Wille vieler Osteuropäer zur „Rückkehr nach Europa“ hat eine Realisierung dieses Ziels in den Bereich des Möglichen gerückt. Zugleich wollen aber die Stimmen nicht verstummen, die vor dem Entstehen neuer „Vorhänge“, Kluften oder Grenzen in Europa warnen. In der Tat lassen sich zahlreiche Gründe historischer, politischer, kultureller, ethnischer etc. Art anführen, die auf eine neuerliche Teilung Europas drängen bzw. alte Gegensätze wieder virulent werden lassen können. Die damit verbundenen Probleme sollen und können hier nicht diskutiert werden. Statt dessen wird der Versuch unternommen, aus einer engeren ökonomischen Perspektive ein wenig Licht auf die Möglichkeit der Entstehung einer neuen Kluft in Europa zu werfen. Es sollte klar sein, daß ökonomische Aspekte in dieser Frage nicht unbedingt ausschlaggebend sein müssen. Allerdings kommt ihnen nach unserer Überzeugung doch ein beträchtliches Gewicht zu.

I. Systembedingte Grenzen des Wachstums

Die Teilung Europas in Markt- und Planwirtschaften hat im Zeitablauf zu einem dramatischen Abstand der Pro-Kopf-Einkommen zwischen West und Ost geführt. Während sich in der Nachkriegszeit in den meisten Marktwirtschaften Europas eine Tendenz zur Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen beobachten läßt¹, hat sich der Einkom-

mensabstand gegenüber den Planwirtschaften zusehends vergrößert. Das russische Sozialprodukt pro Kopf entsprach zur Jahrhundertwende in etwa dem finnischen; das Sozialprodukt in der Tschechoslowakei war vor dem Zweiten Weltkrieg etwa so hoch wie in Österreich². Gemessen an der realen Kaufkraft beträgt das Sozialprodukt der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) pro Kopf heute reichlich ein Fünftel, das der Beitrittskandidaten mit Europaabkommen knapp ein Drittel des durchschnittlichen Sozialproduktes der Europäischen Union³. Auch die Lebenserwartung, der vielleicht wichtigste aller Wohlfahrtsindikatoren, fällt in den Transformationsländern knapp zehn Jahre geringer aus (vgl. Tabelle 1).

Dieses Ergebnis ist vor allem deshalb so niederschmetternd, weil in den Planwirtschaften ein sehr viel höherer Teil des Sozialproduktes für Investitionen in Sachkapital, Humankapital sowie in Forschung und Entwicklung verwendet wurde als in Marktwirtschaften⁴. Nach der großen Depression hatten viele Ökonomen mit den Planwirtschaften die Hoffnung verbunden, daß durch staatlich gesteuerte Investitionen zyklische Krisen vermieden und der Wachstumsprozeß beschleunigt werden könne. Die akkumulationsorientierte Wachstumsstrategie der Planwirtschaften stieß jedoch bald an ihre Grenzen: Zwar konnten anfänglich durch hohe Investitionen in Sach- und Humanka-

S. 1019–1026; Robert J. Barro/Xavier Sala-i-Martin, *Convergence across States and Regions*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, (1991) 1, S. 107–182; Steve Dowrick/Nguyen Duc Tho, *OECD Comparative Economic Growth 1950–1985. Catch-Up and Convergence*, in: *American Economic Review*, 79 (1989), S. 1010–1030.

2 Vgl. Angus Maddison, *The World Economy in the Twentieth Century*, OECD, Paris 1989.

3 Der Abstand des Bruttosozialproduktes zwischen der EU und den Transformationsländern ist zu laufenden Wechselkursen noch erheblich höher. Die Angaben stützen sich auf die Berechnung der Kaufkraftparitäten im *World Development Report 1997* der Weltbank. Aufgrund methodischer Probleme der Ermittlung von Kaufkraftparitäten sind diese Angaben nur als grobe Annäherung zu verstehen.

4 Vgl. William Easterley/Stalney Fischer, *The Soviet Economic Decline, Historical and Republican Data*, Policy Research Working Paper 1284, Weltbank, Washington, D.C., 1994; Gur Ofer, *Soviet Economic Growth, 1928–1985*, in: *Journal of Economic Literature*, 25 (1987) 4, S. 1767–1833.

1 Vgl. u. a. Xavier Sala-i-Martin, *The Classical Approach to Convergence Analysis*, in: *Economic Journal*, 106 (1996),

Tabelle 1: Bevölkerung, Lebenserwartung und Sozialprodukt zu Kaufkraftparitäten 1995

	Bevölkerung in Millionen	Lebenserwartung bei Geburt	KKP-BSP pro Kopf in US-\$	KKP-BSP in Mrd. US-\$
Europäische Union ¹⁾	372,1	77	19 013	7 075
Transformationsländer in Europa und GUS ²⁾³⁾	413,5	67	4 325	1 788
Transformationsländer mit Europaabkommen	105,3	70	6 023	634
davon: Beitrittskandidaten der ersten Runde ⁴⁾	62,7	71	6 292	394
davon: Tschechien	10,3	73	9 770	101
Slowenien	2,0	74	6 641	13
Ungarn	10,2	70	6 410	65
Polen	38,7	70	5 400	209
Estland	1,5	70	4 220	6
andere Beitrittskandidaten	42,6	70	4 211	179
davon: Bulgarien	8,4	71	4 480	38
Rumänien	22,7	70	4 360	99
Litauen	3,7	69	4 120	15
Slowakei	5,3	72	3 610	19
Lettland	2,5	69	3 370	8
andere Transformationsländer ³⁾	308,2	66	3 506	1 080
GUS ⁵⁾	283,2	66	3 521	997
darunter: Rußland ⁶⁾	147,6	65	4 480	661
Weißrußland	10,3	70	3 989	41
Ukraine	51,2	69	2 400	123
Moldawien	4,3	69	2 234	10
Kroatien	4,8	74	4 132	20
BR Jugoslawien (Serbien und Montenegro)	10,5	k.A.	k.A.	k.A.
Mazedonien	2,1	73	k.A.	k.A.
Bosnien-Herzegowina	4,4	k.A.	k.A.	k.A.
Albanien	3,2	73	1 246	4

1) Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien. – 2) Albanien, Transformationsländer mit Europaverträgen, GUS, sonst. Nachfolgestaaten Jugoslawiens. – 3) Durchschnittswerte ohne Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien (Serbien, Montenegro), Mazedonien. – 4) Von der Europäischen Kommission für Beitrittsverhandlungen empfohlen. – 5) Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Rußland, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan, Ukraine, Weißrußland. – 6) Die männliche Lebenserwartung ist in Rußland auf 57,6 Jahre gesunken. – KKP = Kaufkraftparitäten; BSP = Bruttosozialprodukt.

Quellen: Weltbank, World Development Report 1997, Washington, D.C., 1997; Eurostat, Comparison Project, Press Release, Paris 1996; Berechnungen des DIW.

pital auch hohe Wachstumsraten erreicht werden, allerdings gingen diese Wachstumsraten trotz weiterhin hoher Investitionsquoten unaufhaltsam zurück⁵. Die Erfahrung der Planwirtschaften kann deshalb als Beleg für die grundlegende Aussage der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie interpretiert werden: Durch hohe Investitionsraten kann die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft zwar temporär, aber nicht dauerhaft erhöht werden⁶.

5 Vgl. Abram Bergson, Comparative Productivity: The USSR, Eastern Europe, and the West, in: American Economic Review, 77 (1987) 3, S. 342–357; ders., The USSR Before the Fall: How Poor and Why, in: Journal of Economic Perspectives, 5 (1994) 4, S. 29–44; G. Ofer (Anm. 4); W. Easterley/St. Fischer (Anm. 4).

6 Vgl. auch Martin Weitzman, Hybridizing Growth, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 86 (1996) 2, S. 207–212.

Erstaunlich an der Erfahrung der Planwirtschaften sowjetischen Typs ist nicht der Rückgang der Wachstumsraten des Outputs bei anhaltend hohen Investitionsraten per se, sondern wie schnell dieser vor sich ging und auf welchem niedrigem Niveau bereits Stagnation einsetzte. Dies kann letztlich nur durch die Ineffizienz des Wirtschaftssystems erklärt werden. Die Grenze der Produktionsmöglichkeiten lag in Planwirtschaften offenbar sehr viel niedriger als in Marktwirtschaften, und die Rate des technischen Fortschritts, die diese Grenze erweitern kann, war nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen ebenfalls geringer als in Marktwirtschaften⁷. Diese systembedingten

7 Die Schätzungen der Wachstumsrate der gesamten Faktorproduktivität als Indikator für den technischen Fortschritt schwanken zwar stark. Die meisten Untersuchungen kommen jedoch zu dem Ergebnis, daß die Wachstumsrate der

Wachstumsgrenzen konnten auch durch die forcierte Akkumulation von Sach- und Humankapital und durch hohe Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen nicht dauerhaft überwunden werden. Sie sind letztlich für das Scheitern des planwirtschaftlichen Modells ausschlaggebend gewesen.

Vor dem Beginn der Transformation wurden die Länder des früheren Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) aus westlicher Perspektive meist als homogener Block wahrgenommen. Tatsächlich waren die Einkommensunterschiede zwischen diesen Ländern jedoch immer hoch. So war 1990, nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaften, das tschechische Sozialprodukt pro Kopf, gemessen in Kaufkraftparitäten, rund 50 Prozent höher als das russische, und das russische Sozialprodukt pro Kopf wiederum 50 Prozent höher als das in der Ukraine⁸. In einer jüngeren empirischen Untersuchung wurde sogar die These aufgestellt, daß die Einkommensdifferenzen zwischen den Ländern unter planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen trotz hoher Transferzahlungen zugenommen haben⁹.

II. Transformation: Die Kluft nimmt zu

Die Transformation der Wirtschaftssysteme wurde in Mittel- und Osteuropa von der Hoffnung angestoßen und getragen, damit die systembedingten Wachstumsgrenzen zu überwinden und schnell zu dem Einkommensniveau der westlichen Marktwirtschaften aufzuschließen. Die Ausgangsbedingungen schienen günstig: Die Humankapitalausstattung der mittel- und osteuropäischen Länder war, gemessen an Indikatoren wie Schul- und Ausbildungsjahren, vergleichbar mit der in den entwickelten Marktwirtschaften Europas, zumindest aber war die Lücke deutlich geringer als beim Einkommensniveau. Als zentrale Wachstumsschranken wurden die Allokationsmechanismen des Planungssystems und die Anreizstrukturen bei staatlichem Eigentum identifiziert. Von der Überwindung der systembedingten Wachstumsgrenzen

gesamten Faktorproduktivität nur gering oder sogar über lange Zeit negativ gewesen ist. Vgl. W. Easterley/St. Fischer (Anm. 4), S. 23.

⁸ Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Bruttosozialproduktes pro Kopf zu Kaufkraftparitäten im World Development Report 1997.

⁹ Vgl. Saul Estrin/Giovanni Urga, *Convergence in Output in Transition Economies: Central and Eastern Europe, 1970–95*, CEPR-Discussion Paper No. 1616, London, April 1997.

erwarteten deshalb viele Wirtschaftswissenschaftler, wie auch die breite Öffentlichkeit, einen schnellen Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen.

Tatsächlich aber hat die Transformation in allen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas zu einem tiefen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion geführt. Der Einbruch der Produktion wurde vielfach von einem überproportionalen Rückgang der Investitionstätigkeit begleitet (vgl. Tabelle 2). Der Einkommensabstand zwischen den Transformationsländern und den europäischen Marktwirtschaften hat sich damit nicht verringert, sondern zunächst erheblich vergrößert. Eine umfassende Erklärung des transformationsbedingten Produktions- und Investitionseinbruchs steht bislang aus. Zu den wesentlichen Bestandteilen einer Erklärung zählen aus heutiger Sicht vier Faktoren: die schockartige Änderung der relativen Preise, die Überakkumulation von Kapital, Probleme der makroökonomischen Stabilisierung und institutionelle Friktionen.

Die Liberalisierung und Öffnung der Volkswirtschaften in den Transformationsländern haben die relativen Preise schockartig verändert. Die Veränderung der relativen Preise ist zwangsläufig mit einem massiven Strukturwandel, das heißt auch mit der Stilllegung von Produktionskapazitäten verbunden. Schon deshalb ist zunächst mit einem Rückgang der Produktion zu rechnen. Da ein erheblicher Teil der Sachkapitalanlagen irreversibel an spezifische Verwendungszwecke gebunden ist, außerhalb derer sie gar nicht oder nur um den Preis eines großen Wertverlustes genutzt werden können, ist die schockartige Veränderung der Preise auch mit einer Entwertung von Sachkapital verbunden. Das gleiche gilt, wenn auch vermutlich in erheblich geringerem Umfang, für Humankapital. Nun dürfte die Entwertung von Kapital zu einem Rückgang der Produktion beitragen, nicht jedoch zu einem Rückgang der Investitionen. Im Gegenteil, die Knappheit von Kapital und damit die Rendite von Investitionen müßte steigen und zu einem Anstieg der Investitionstätigkeit führen. Auf die schockartige Änderung der relativen Preise kann deshalb zwar der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion, nicht jedoch der Rückgang der Investitionen zurückgeführt werden.

Aus wachstumstheoretischer Sicht könnte der Investitionseinbruch durch die Überakkumulation von Sachkapital unter planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erklärt werden. Unter den Annahmen des neoklassischen Wachstumsmodells kann die volkswirtschaftliche Investitionsquote

Wachstumsgrenzen konnten auch durch die forcierte Akkumulation von Sach- und Humankapital und durch hohe Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen nicht dauerhaft überwunden werden. Sie sind letztlich für das Scheitern des planwirtschaftlichen Modells ausschlaggebend gewesen.

Vor dem Beginn der Transformation wurden die Länder des früheren Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) aus westlicher Perspektive meist als homogener Block wahrgenommen. Tatsächlich waren die Einkommensunterschiede zwischen diesen Ländern jedoch immer hoch. So war 1990, nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaften, das tschechische Sozialprodukt pro Kopf, gemessen in Kaufkraftparitäten, rund 50 Prozent höher als das russische, und das russische Sozialprodukt pro Kopf wiederum 50 Prozent höher als das in der Ukraine⁸. In einer jüngeren empirischen Untersuchung wurde sogar die These aufgestellt, daß die Einkommensdifferenzen zwischen den Ländern unter planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen trotz hoher Transferzahlungen zugenommen haben⁹.

II. Transformation: Die Kluft nimmt zu

Die Transformation der Wirtschaftssysteme wurde in Mittel- und Osteuropa von der Hoffnung angestoßen und getragen, damit die systembedingten Wachstumsgrenzen zu überwinden und schnell zu dem Einkommensniveau der westlichen Marktwirtschaften aufzuschließen. Die Ausgangsbedingungen schienen günstig: Die Humankapitalausstattung der mittel- und osteuropäischen Länder war, gemessen an Indikatoren wie Schul- und Ausbildungsjahren, vergleichbar mit der in den entwickelten Marktwirtschaften Europas, zumindest aber war die Lücke deutlich geringer als beim Einkommensniveau. Als zentrale Wachstumsschranken wurden die Allokationsmechanismen des Planungssystems und die Anreizstrukturen bei staatlichem Eigentum identifiziert. Von der Überwindung der systembedingten Wachstumsgrenzen

gesamten Faktorproduktivität nur gering oder sogar über lange Zeit negativ gewesen ist. Vgl. W. Easterley/St. Fischer (Anm. 4), S. 23.

⁸ Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Bruttosozialproduktes pro Kopf zu Kaufkraftparitäten im World Development Report 1997.

⁹ Vgl. Saul Estrin/Giovanni Urga, *Convergence in Output in Transition Economies: Central and Eastern Europe, 1970-95*, CEPR-Discussion Paper No. 1616, London, April 1997.

erwarteten deshalb viele Wirtschaftswissenschaftler, wie auch die breite Öffentlichkeit, einen schnellen Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen.

Tatsächlich aber hat die Transformation in allen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas zu einem tiefen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion geführt. Der Einbruch der Produktion wurde vielfach von einem überproportionalen Rückgang der Investitionstätigkeit begleitet (vgl. Tabelle 2). Der Einkommensabstand zwischen den Transformationsländern und den europäischen Marktwirtschaften hat sich damit nicht verringert, sondern zunächst erheblich vergrößert. Eine umfassende Erklärung des transformationsbedingten Produktions- und Investitionseinbruchs steht bislang aus. Zu den wesentlichen Bestandteilen einer Erklärung zählen aus heutiger Sicht vier Faktoren: die schockartige Änderung der relativen Preise, die Überakkumulation von Kapital, Probleme der makroökonomischen Stabilisierung und institutionelle Friktionen.

Die Liberalisierung und Öffnung der Volkswirtschaften in den Transformationsländern haben die relativen Preise schockartig verändert. Die Veränderung der relativen Preise ist zwangsläufig mit einem massiven Strukturwandel, das heißt auch mit der Stilllegung von Produktionskapazitäten verbunden. Schon deshalb ist zunächst mit einem Rückgang der Produktion zu rechnen. Da ein erheblicher Teil der Sachkapitalanlagen irreversibel an spezifische Verwendungszwecke gebunden ist, außerhalb derer sie gar nicht oder nur um den Preis eines großen Wertverlustes genutzt werden können, ist die schockartige Veränderung der Preise auch mit einer Entwertung von Sachkapital verbunden. Das gleiche gilt, wenn auch vermutlich in erheblich geringerem Umfang, für Humankapital. Nun dürfte die Entwertung von Kapital zu einem Rückgang der Produktion beitragen, nicht jedoch zu einem Rückgang der Investitionen. Im Gegenteil, die Knappheit von Kapital und damit die Rendite von Investitionen müßte steigen und zu einem Anstieg der Investitionstätigkeit führen. Auf die schockartige Änderung der relativen Preise kann deshalb zwar der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion, nicht jedoch der Rückgang der Investitionen zurückgeführt werden.

Aus wachstumstheoretischer Sicht könnte der Investitionseinbruch durch die Überakkumulation von Sachkapital unter planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erklärt werden. Unter den Annahmen des neoklassischen Wachstumsmodells kann die volkswirtschaftliche Investitionsquote

Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt, Investitionen und Inflation (Veränderung gegenüber Vorjahr in Pro

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	Beitrittskandidaten der ersten Runde ¹⁾						
	Tschechien						
BIP (real)	4,5	-1,2	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,6
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	8,9	-7,7	17,3	16,1
Konsumentenpreise ²⁾	1	10	57	11	21	10	9
	Slowenien						
BIP (real)	k.A.	-5	-8	-5	1,3	5,3	3,9
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-15	12,6	15,4	18,4
Konsumentenpreise ²⁾	1285,3	552	115	207	32,9	21	12,6
	Ungarn						
BIP (real)	0,7	-3,5	-11,9	-3,0	-0,8	2,9	1,5
Bruttoanlageinvestitionen (real)	8,8	-7,1	-10,4	-2,8	-0,7	12,3	-4,3
Konsumentenpreise ²⁾	17,0	29	35	23	23	19	28
	Polen						
BIP (real)	0,2	-11,6	-7,6	2,6	3,8	5,2	7,0
Bruttoanlageinvestitionen (real)	-3,4	-10,1	-4,1	0,4	2,3	8,2	17,1
Konsumentenpreise ²⁾	251,0	586	70	43	35	32	28
	Estland						
BIP (real)	k.A.	-8,1	-7,9	-19,3	-3,5	-2,7	3,0
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Konsumentenpreise ²⁾	6	17	304	941	36	42	29
	andere Beitrittskandidaten mit Europaabkommen						
	Bulgarien						
BIP (real)	0,5	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,6
Bruttoanlageinvestitionen (real)	-7,7	-18,5	-19,9	13,7	-14,5	1,1	3,5
Konsumentenpreise ²⁾	6	24	329	89	74	93	69
	Rumänien						
BIP (real)	-5,8	-5,6	-12,9	-10,0	1,3	3,4	6,9
Bruttoanlageinvestitionen (real)	-1,6	-35,5	-25,8	4,9	4,7	6,1	10,0
Konsumentenpreise ²⁾	1	5	175	210	256	137	32
	Litauen						
BIP (real)	k.A.	-5,0	-13,4	-34,0	-30,4	1,0	3,0
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	8	225	1 163	189	45	36
	Slowakei						
BIP (real)	4,4	-2,7	-15,8	-6,5	-3,7	4,9	6,8
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-3,6	-4,2	-5,1	5,8
Konsumentenpreise ²⁾	1,0	10	61	10	23	14	10
	Lettland						
BIP (real)	k.A.	2,9	-8,3	-34,9	-14,9	0,6	-1,6
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-28,7	-15,8	0,8	12,6
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	11	124	951	109	36	25
	ausgewählte Mitglieder der GUS						
	Rußland						
BIP (real)	k.A.	-3,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,2
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	0,0	-15,0	-40,0	-12,0	-24,0	-13,0
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	6	160	2510	840	215	131
	Ukraine						
BIP (real)	k.A.	k.A.	-11,9	-13,7	-14,2	-23,0	-11,8
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	-7,1	-36,9	-10,6	-22,7	-35,0
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	k.A.	161	2001	10225	401	181
	Weißrußland						
BIP (real) ¹⁾	k.A.	-3,5	-1,2	-9,6	-10,6	-12,6	-10,4
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	9,0	4,0	-29,0	-15,0	-11,0	-31,0
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	5	81	971	1190	2221	709
	ausgewählte andere Transformationsländer						
	Kroatien						
BIP (real)	-1,6	-9	-14	-10	-3,7	0,8	1,5
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-52	-31,1	16,1	-21,7
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	136	149	666	901	73	40
	BR Jugoslawien (Serbien und Montenegro)						
BIP (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-26	-30,3	6	6
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-30	-37	-12	-1,9
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	k.A.	k.A.	9 237	222 Bill.	69 Mrd.	79
	Mazedonien						
BIP (real)	-9,9	-10	-12	-21,0	-8	-4	-3
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	-29	-15	-6,8	5,1
Konsumentenpreise ²⁾	k.A.	k.A.	1 691	1 935	230	33	15
	Albanien						
BIP (real)	9,8	-10	-28	-7	9,6	9,4	8,9
Bruttoanlageinvestitionen (real)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Konsumentenpreise	0,0	0	36	237	30,9	15,8	6

1) Von der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen; - 2) Jahresdurchschnitt; - BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des DIW.

auch *zu hoch* sein, und zwar in dem Sinne, daß mit einer niedrigeren Quote *dauerhaft* ein höheres Wohlstands-, d. h. Konsumniveau erreichbar wäre. In diesem Fall wäre es rational, das Investitionsniveau schlagartig zu senken und erst später sukzessive wieder zu erhöhen. Die Produktion würde dabei zunächst ebenfalls zurückgehen¹⁰. Nun ist die Hypothese der Überakkumulation nicht unbedingt plausibel. Unter planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurde zwar, gemessen an der systembedingten Grenze der Produktionsmöglichkeiten, zu viel investiert. Allerdings sollte durch die Transformation diese Grenze der Produktionsmöglichkeiten gerade hinausgeschoben, gewissermaßen ein technologischer Sprung erreicht werden. Unter diesen neuen Bedingungen ist natürlich eine Erweiterung des Kapitalstocks notwendig und sinnvoll, auch wegen der Entwertung des bestehenden. Beides, die transformationsbedingte Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten und die Entwertung des bestehenden Kapitalstocks, verlangt nicht nach weniger, sondern nach mehr Investitionen. Aus wachstumstheoretischer Perspektive wäre daher ein Anstieg der Rendite für Sachkapitalanlagen und ein Anstieg der Investitionstätigkeit zu erwarten. Dies ist aber nicht zwangsläufig. In dem Maße, wie die Systemtransformation verzögert und damit die Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten gebremst wird, bleiben jedoch auch der Anstieg der Kapitalrendite und der der Investitionen zurück.

Eine zentrale Rolle bei dem Produktions- und Investitionseinbruch dürften die Probleme der makroökonomischen Stabilisierung gespielt haben¹¹. Die Abschaffung des zentralen Planungssystems und die Liberalisierung des Preissystems ist zunächst mit einem Rückgang der vorher durch das staatliche Planungssystem garantierten Nachfrage und der Offenlegung des für planwirtschaftlichen typischen Phänomens der verdeckten Inflation verbunden. Die Bekämpfung der Inflation im Rahmen von Stabilisierungsprogrammen wirkt zunächst restriktiv. Ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion in Verbindung mit einem überproportionalen Rückgang der Investitionen

angesichts unterausgelasteter Produktionskapazitäten ist daher im Rahmen der makroökonomischen Stabilisierung nach einer Freigabe der Preise und der Abschaffung des Planungssystems kaum verwunderlich.

Die restriktiven Effekte der makroökonomischen Stabilisierung dürften durch eine Reihe institutioneller Faktoren verstärkt worden sein. Die grundlegenden Regeln des Wirtschaftssystems mußten neu entwickelt werden. In vielen Ländern haben sich im Zuge des Übergangsprozesses inkonsistente ordnungspolitische Rahmenbedingungen ergeben, die wiederum die Anreize für Produktion und Investitionen geschwächt haben¹². Auf der Unternehmensebene kann die Auflösung der bestehenden Lieferbeziehungen und Unternehmensnetzwerke im Zuge der Abschaffung des Planungssystems einen Rückgang der Produktion bewirken¹³.

Ein zentrales Problem des Transformationsprozesses ist schließlich die Privatisierung. Von der Privatisierung des staatlichen Unternehmenssektors wird die Neuordnung der Anreizstrukturen und damit eine Steigerung der Produktionseffizienz erhofft. Nun ist die Privatisierung von Unternehmen mit einem erheblichen Zeitbedarf verbunden. Während der Übergangszeit werden die Anreize des bestehenden Managements, dessen Verbleib in den Unternehmen nach der Privatisierung zumindest unsicher ist, in die Modernisierung und Restrukturierung der Unternehmen persönlichen Aufwand zu investieren, geschwächt. In vielen Fällen wurden die Übergangszeiten von dem Management genutzt, den Unternehmen auf unterschiedlichen Wegen Kapital zu entziehen. Einige Transformationsländer haben deshalb versucht, die Privatisierung durch Voucher-Programme oder die Verteilung von Anteilen an das Management und die Belegschaften zu beschleunigen¹⁴. Mit der breiten Streuung der Anteile entstanden jedoch neue Kontroll- und Anreizprobleme¹⁵, die wiederum zu einer Schwächung der

12 Vgl. zu den Anzeizeffekten ordnungspolitischer Probleme für Investitionen u. a. Jonathan R. Hay/Andrei Shleifer/Robert W. Vishny, *Toward a theory of legal reform*, in: *European Economic Review*, 40 (1996) S. 559–567.

13 Vgl. Olivier Blanchard, *Theoretical Aspects of Transition*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 86 (1996) 2, S. 117–122.

14 Vgl. zur Begründung von Voucher-Programmen Maxim Boycko/Andrei Shleifer/Robert Vishny, *Privatizing Russia*, Cambridge, Mass. 1995; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe in diesem Zusammenhang auch den Beitrag von Franz-Lothar Altmann in diesem Heft.

15 Vgl. Herbert Brücker, *Privatisierung in Ostdeutschland*, Frankfurt am Main – New York 1996.

10 Vgl. Herbert Brücker/Wolfram Schrettl, *Transformation, Investitionen und Wachstum: Eine theoretische Perspektive*, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 65 (1996) 1, S. 5–13.

11 Vgl. u. a. Ratna Sahay/Carlos Vegh, *Inflation and Stabilization in Transition Economies: A Comparison with Market Economies*, IMF-Working Paper WP/95/8, Washington, D.C., 1995; Stanley Fischer/Ratna Sahay/Carlos A. Vegh, *Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 10 (1996) 2, S. 45–66.

Investitionsanreize oder, wie im russischen Fall, auch zu massiver Kapitalflucht geführt haben. Die Transformationsländer standen deshalb vor dem Zielkonflikt, die Privatisierung durch Voucher-Programme und andere Verfahren der Massenprivatisierung zu beschleunigen, die jedoch mit ineffizienten Entscheidungs- und Kontrollstrukturen in den privatisierten Unternehmen verbunden waren, oder durch den schrittweisen Verkauf von Unternehmen zwar effiziente Eigentumsstrukturen in den privatisierten Unternehmen zu schaffen, aber einen hohen Zeitbedarf der Privatisierung in Kauf zu nehmen.

Die Probleme der unterschiedlichen Dimensionen des Transformationsprozesses können unter dem Begriff der Ungewißheit zusammengefaßt werden. Die schockartige Veränderung der relativen Preise, zentraler makroökonomischer Variablen wie Zins, Wechselkurs, Preisniveau, öffentliche und private Nachfrage, die Veränderung der ordnungspolitischen Regeln und die Privatisierung haben für alle Wirtschaftssubjekte die Ungewißheit über die künftige Entwicklung erheblich erhöht. Ungewißheit wirkt sich jedoch außerordentlich negativ auf Investitionsentscheidungen aus: Durch Investitionen werden, anders als bei Konsum- und Produktionsentscheidungen, Mittel langfristig an spezifische Verwendungszwecke gebunden. Es lohnt sich deshalb, bei hoher Ungewißheit zunächst abzuwarten und Investitionsentscheidungen aufzuschieben¹⁶. Die transformationsbedingte Ungewißheit dürfte deshalb die ansonsten gerechtfertigte Erwartung hoher Sachkapitalrenditen zunächst überlagert und so den massiven Einbruch der Investitionstätigkeit bewirkt haben.

III. Erholung: Wachsende Unterschiede zwischen den Transformationsländern

Die Transformationskrise ist inzwischen in vielen Ländern überwunden worden. Es hat ein Erholungsprozeß mit einem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion und – mit einer gewissen Verzögerung – einem Wachstum der Investitionen

16 Vgl. Robert S. Pindyck/A. Solimano Serven, *Economic Instability and Aggregate Investment*, in: NBER-Macroeconomic Annual, Washington, D.C. 1993; Avinash K. Dixit/Robert S. Pindyck, *Investment under Uncertainty*, Princeton (New Jersey) 1994.

eingesetzt. Demgegenüber hat der Produktionsrückgang in Rußland und anderen gewichtigen Ländern der GUS angehalten. Ob 1997 in Rußland mehr als eine Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion erreicht wird, ist zumindest zweifelhaft. Die Transformationskrise hat die einzelnen Länder sehr unterschiedlich getroffen, und die Höhe der Wachstumsraten fällt auch sehr unterschiedlich aus. So war der Produktionsrückgang in Polen, Ungarn, Tschechien, Polen und Slowenien mit 15 bis 25 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) vergleichsweise gering, während er sich in den baltischen Ländern, Rußland, der Ukraine und Weißrußland auf 40 bis 50 Prozent des BIP belief. Die höchsten Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion haben 1996 mit sechs bis acht Prozent Polen, die Slowakei und Albanien erreicht, während das ungarische BIP mit einem Wachstum von 0,5 Prozent fast stagnierte (vgl. Tabelle 2).

Aus den unterschiedlichen Erfahrungen der Transformationsländer lassen sich einige zentrale Schlußfolgerungen ziehen:

Erstens haben offenbar makroökonomische Stabilisierungsprogramme, die die Stabilisierung des Geldwertes zunächst mit einer Wechselkursfixierung verbunden haben, schneller zum Erfolg geführt. Diese Strategien setzen darauf, daß durch die Fixierung des Umtauschverhältnisses der nationalen Währungen in sichere Devisen wie den US-\$ oder die DM Inflationserwartungen schneller gebrochen werden können. Allerdings ist diese Strategie dann mit einer fortlaufenden realen Aufwertung des Wechselkurses verbunden, wenn die Geldentwertung der nationalen Währung höher als die der ausländischen Devisen ausfällt. Viele Transformationsländer sind deshalb zu gleitenden Veränderungen der Umtauschparitäten übergegangen (crawling peg, crawling band). Dennoch ist es häufig, wie zum Beispiel in Tschechien, zu massiven realen Aufwertungen gekommen, die wiederum mit wachsenden Handelsbilanzdefiziten verbunden waren. Derartige Aufwertungen können nicht nur das Wechselkursregime, sondern das Vertrauen in den Stabilisierungsprozeß insgesamt gefährden.

Zweitens zeigt sich, daß die Stabilisierung des Geldwertes allein noch keine Wende bei der Produktionsentwicklung bewirken muß. In Rußland ist es in diesem Jahr gelungen, die Inflationsrate auf deutlich unter 20 Prozent zu drücken und damit eine geringere Inflationsrate als in vielen anderen Transformationsländern zu erreichen. Gleichwohl konnte bislang, im Unterschied zu

einigen Ländern mit höheren Inflationsraten (z. B. Polen), noch kein Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion erreicht werden, die Investitionen gingen im ersten Halbjahr 1997 sogar um weitere 9 Prozent zurück.

Drittens schließlich spielen offenbar ordnungspolitische und strukturelle Faktoren, wie der Rechtsrahmen, die öffentliche Sicherheit, die Zuverlässigkeit des Zahlungsverkehrs sowie die Entwicklung des Finanzsektors und der gewerblichen Infrastruktur, eine zentrale Rolle für den Wachstumsprozeß. Wiederum liegen hier deutliche Unterschiede zwischen Rußland und anderen Ländern der GUS auf der einen und den wachsenden Transformationsökonomien in Mittel- und Osteuropa.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muß es als offen angesehen werden, ob auch in den zurückgefallenen Ländern, wie den Mitgliedern der GUS, Bulgarien, Rumänien und einem Teil der Nachfolgestaaten Jugoslawiens, die Transformationskrise bewältigt wird. Wie die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer zeigen, ist auch eine dauerhafte Stagnation vorstellbar. Je tiefer der Produktionseinbruch und je stärker der Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen, desto höher sind auch die Risiken, daß die betroffenen Länder in eine Armutsfalle geraten, die zu einer immer weiteren Aufzehrung des Kapitalstocks führt¹⁷. Eine zentrale Frage wird sein, ob es gelingt, neben der Stabilisierung des Geldwertes auch die notwendigen ordnungspolitischen Reformen zu realisieren und die Handlungsfähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten.

Auch wenn es zu einer Erholung der gesamtwirtschaftlichen Produktion in allen Transformationsländern kommen sollte, so ist damit keineswegs sicher, daß sich die wirtschaftliche Kluft in Europa schließen wird. Die herkömmliche Wachstumstheorie kommt auf der Grundlage ihrer zentralen Annahmen (konstante Skalenerträge, abnehmende Grenzerträge der einzelnen Produktionsfaktoren) zu dem Ergebnis, daß sich, unter sonst gleichen Bedingungen, trotz unterschiedlicher Ausgangskonstellationen eine Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen ergibt. Dies bedeutet nicht, daß zwangsläufig auch eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen daraus resultieren muß; dazu bedürfte es zusätzlich gleicher Konsum- und Sparneigungen der Wirtschaftssubjekte, gleicher Institutionen und technologischer Bedingungen. Man

¹⁷ Vgl. zu einer theoretischen Begründung für eine derartige Armutsfalle H. Brücker/W. Schrettl (Anm. 10).

spricht deshalb von konditionaler Konvergenz. Die optimistische Annahme konditionaler Konvergenz ist von einer Reihe jüngerer Wachstumsmodelle in Frage gestellt worden. Diese Modelle gehen von steigenden Skalenerträgen und externen Effekten von Investitionen in Sach- und Humankapital sowie Forschung- und Entwicklung aus¹⁸. Danach können die Volkswirtschaften mit einer geringen Anfangsausstattung an Kapital, je nach den Investitionsbedingungen für die kritischen, d. h. mit externen Effekten einhergehenden Produktionsfaktoren, gegenüber den übrigen Volkswirtschaften zurückfallen, aufholen oder sie sogar überholen.

Aus empirischer Sicht konnte die Kontroverse zwischen den herkömmlichen und den neuen Wachstumsmodellen noch nicht entschieden werden. Im Weltmaßstab läßt sich keine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen beobachten. Allerdings kann für Wirtschaftsräume mit einem hohen Grad der Integration – wie die unterschiedlichen Regionen eines Landes, zum Beispiel der USA und Japans, sowie die Mitgliedsländer der OECD und der EU – eine langfristige Tendenz zur Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen festgestellt werden. Es zeichnen sich bestimmte Konvergenz-Clubs ab, innerhalb derer die Unterschiede der Pro-Kopf-Einkommen abnehmen, zwischen denen sie aber zunehmen¹⁹. Allerdings ist auch die innerhalb der Konvergenz-Clubs beobachtete Konvergenzrate mit zwei Prozent jährlich recht gering. Mit dieser Rate halbiert sich ein gegebener Einkommensabstand erst alle 35 Jahre. Bislang sind nur in einem vergleichsweise kleinen Teil der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas (Albanien, Polen, Slowakei, Tschechien, Slowenien, Estland) die Wachstumsraten mit der Konvergenzhypothese vereinbar. Bei den übrigen Ländern verringert sich der Einkommensabstand zu den bisherigen Mitgliedern der EU nicht, oder sie fallen weiter zurück.

¹⁸ Vgl. u. a. Paul M. Romer, Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, 98 (1990) 5, Teil II, S. S71–S102; ders., Increasing Returns and Long-Run Growth, in: Journal of Political Economy, 94 (1986) 5, S. 1002–1037; Robert E. Lucas, On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22 (1988), S. 3–42; Gene M. Grossman/Elhanan Helpman, Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge, Mass. 1991.

¹⁹ Der Begriff des Konvergenz-Clubs wurde geprägt von William J. Baumol, Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run-Data Show, in: American Economic Review, 76 (1986) 5, S. 1072–1085. Inzwischen wird dieses Phänomen durch eine Reihe empirischer Untersuchungen bestätigt. Vgl. St. Dowrick/N. Duc Tho, (Anm. 1).

IV. Europäische Integration: Willkommen im Konvergenz-Club?

Eine interessante Frage ist, ob die ost- und mitteleuropäischen Transformationsländer in den Konvergenz-Club der entwickelten europäischen Marktwirtschaften hineinwachsen können. Natürlich hängt die Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen und damit die Überwindung der europäischen Kluft maßgeblich von den Wachstumsbedingungen in den einzelnen Transformationsländern selbst ab. Daher kann schon jetzt festgestellt werden, daß zögerliche oder gar völlig fehlende Transformationsanstrengungen sich sehr schnell in einem wirtschaftlichen Zurückbleiben niederschlagen werden. In diesem Sinne ist sicherlich die wirtschaftliche Situation zum Beispiel in Rumänien, Bulgarien, Rußland und der Ukraine zu verstehen. Von zentraler Bedeutung ist jedoch auch, ob und in welchem Umfang es den Transformationsländern gelingt, sich in die internationalen Güter- und Faktormärkte zu integrieren. Internationaler Handel und Kapitalverkehr ist, trotz sinkender Transport- und Kommunikationskosten, nach wie vor zu großen Teilen regional gebunden. Das hohe Sozialprodukt und die geographische Lage macht die gegenwärtigen Mitgliedsländer der EU für die meisten Transformationsländer zum natürlichen Handelspartner. Integration in die internationale Arbeitsteilung bedeutet daher für die meisten Transformationsländer Integration in die Güter- und Faktormärkte der EU.

Die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer erwarten zu Recht von einem Beitritt in die EU einen erheblichen Wohlstandsanstieg. Die Integration in die EU kann drei zentrale Effekte bewirken: Erstens führt die Ausnutzung von komparativen Vorteilen und steigenden Skalenerträgen im Zuge einer wachsenden Handelsverflechtung zu einer Effizienzsteigerung. Zweitens ist mit dieser Effizienzsteigerung zumindest temporär auch ein Anstieg der Wachstumsrate verbunden, die durch den Zufluß von Kapital noch zusätzlich erhöht werden kann. Drittens schließlich werden durch einen Beitritt zur EU die Ungewißheit über die rechtlichen, administrativen und makroökonomischen Rahmenbedingungen und damit die Risikoprämien für Investitionen aus dem In- und Ausland spürbar gesenkt. Die Eröffnung einer Beitrittsperspektive zur EU kann daher das zentrale Problem der Transformationsländer, die hohe Ungewißheit über die wichtigsten wirtschaftlichen Variablen, spürbar verringern. Dabei spielt der

Zeitfaktor eine wichtige Rolle. Je schneller die transformationsbedingten Probleme bewältigt und je früher die Ungewißheit reduziert wird, desto größer sind die Chancen, Standortvorteile bei der Ansiedlung von Industrien in Mittel- und Osteuropa zu gewinnen. Die Integrationsentscheidung kann daher einen wichtigen Einfluß für sich selbst verstärkende Aufschwungs- und Stagnationsprozesse haben.

Die EU geht bei der Integration der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer selektiv vor. Mit zehn der ost- und mitteleuropäischen Transformationsländer wurden Assoziierungsabkommen abgeschlossen, die eine Beitrittsperspektive enthalten. Für eine erste Runde der EU-Osterweiterung wurden fünf Staaten (Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien und Estland) von der EU-Kommission als Kandidaten für Beitrittsverhandlungen vorgeschlagen, die übrigen fünf Länder mit Assoziierungsabkommen (Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Litauen und Lettland) dagegen zunächst ausgeschlossen. Den Mitgliedern der GUS, Albanien und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens mit Ausnahme von Slowenien wurde gar nicht erst eine Beitrittsperspektive eröffnet.

Es wird vielfach vermutet, daß das selektive Vorgehen der EU negative Auswirkungen („Ablehnungsschock“) auf die ausgeschlossenen Länder haben könne. Tatsächlich ist vorstellbar, daß sich in einem gewissen Umfang negative Effekte einstellen, auch wenn die EU alle Anstrengungen unternimmt, deutlich zu machen und sicherzustellen („Europa-Konferenz“), daß sich entsprechende Befürchtungen nicht bewahrheiten. Welches Ausmaß die negativen Auswirkungen eines Ablehnungsschocks auch immer annehmen mögen, es kann davon ausgegangen werden, daß diese gegebenenfalls erst recht in jenen Ländern spürbar werden, die sich nicht nur temporär, sondern prinzipiell von einer Beitrittsperspektive ausgeschlossen sehen. Das betrifft vor allem Rußland, die Ukraine und Weißrußland. Soweit entsprechende negative Effekte entstehen können, so wurden sie in diesen Fällen nicht erst jetzt ausgelöst, sondern schon vor einigen Jahren, als der Ausschluß vom Kreis der Assoziationsländer *expressis verbis* vorgenommen wurde. Dies würde bedeuten, daß Auswirkungen eines „Ablehnungsschocks“, wenn es ihn denn gibt, zum Beispiel in Rußland bereits zu spüren sein müßten. Darin könnte auch ein Erklärungselement für Rußlands verzögerte wirtschaftliche Wende zu finden sein.

Tabelle 3: Ausländische Direktinvestitionen in Transformationsländern (1996)

	Saldo der Direktinvestitionen in Mill. US-\$	Direktinvestitionen in US-\$ pro Kopf
<i>Transformationsländer mit Europaabkommen</i>	10 154	96
<i>Beitrittskandidaten der ersten Runde</i>	8 878	142
Tschechien	1 428	139
Slowenien	200	100
Ungarn	1 800	176
Polen	5 200	134
Estland	250	167
<i>andere Beitrittskandidaten mit Europaabkommen</i>	1 276	30
Slowakei	100	19
Lettland	181	72
Rumänien	608	27
Bulgarien	300	36
Litauen	87	24
<i>GUS</i>		
Rußland	2 158	15
Ukraine	459	9
Kasachstan	970	58
<i>andere Transformationsländer</i>		
Albanien	140	42
Kroatien	287	60
Mazedonien	8	4

Quellen: Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des DIW.

Ein möglicher Indikator für die Bedeutung einer Beitrittsperspektive zur EU sind die ausländischen Direktinvestitionen. Ausländische Investoren reagieren noch sensibler auf institutionelle und wirtschaftliche Ungewißheit als inländische. Die Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die Assoziationsländer dürfte diese Ungewißheit spürbar reduziert haben. Darüber hinaus bietet eine künftige Mitgliedschaft in der EU bessere Voraussetzungen für Reexporte von Gütern und Dienstleistungen und damit für die Rentabilität von Investitionen. Tatsächlich sind die ausländischen Direktinvestitionen in den Ländern mit Assoziierungsabkommen mit rund 100 US-\$ pro Kopf der Bevölkerung deutlich höher als z.B. in Rußland mit rund 15 US-\$ (vgl. Tabelle 3). Natürlich kann dies nicht allein auf die Assoziierungsabkommen zurückgeführt werden, aber die selektive Integrationspolitik der EU dürfte diese Tendenz verstärkt haben.

Wenn aber schon von der bloßen Möglichkeit einer Mitgliedschaft in der EU positive Katalysatorwirkungen, zum Beispiel für Reformen oder auch die Erwartungen ausländischer Investoren, ausgehen können, dann ist zu fragen, warum die EU Rußland prinzipiell ausgeschlossen hat bzw. immer noch ausschließen möchte. Viele der denkbaren Gründe stellen sich bei einer genaueren

Betrachtung²⁰ als wenig stichhaltig heraus, so die wirtschaftliche Größe, die geographische Ausdehnung und die Handelsorientierung des Landes. Noch nicht einmal die finanziellen Lasten eines Beitritts Rußlands, auch nicht die Folgen der Bevölkerungszahl für die Abstimmungsmechanismen in der EU, müssen zwangsläufig untragbare Ausmaße bzw. Formen annehmen. Die wirklich gewichtigen Argumente gegen den Gedanken einer Mitgliedschaft Rußlands in der EU leiten sich aus der institutionellen Instabilität des Landes, dem, um es gelinde auszudrücken, noch nicht ausreichend tief verwurzelten Rechtsstaat und damit zusammenhängenden Sachverhalten ab. So stichhaltig entsprechende Bedenken auch sind, sie gelten für das eine oder andere der zehn Assoziationsländer ebenfalls, wenngleich vielleicht in weniger ausgeprägter Form. Nur wird daraus im Fall eines Assoziationslandes, im Unterschied zu Rußland, eben ein anderer Schluß gezogen, und zwar, daß das Land in seiner gegenwärtigen Verfassung noch nicht für einen Beitritt geeignet ist. Für Rußland dagegen wird eine Beitrittsperspektive von vornherein ausgeschlossen.

20 Eine kurze Diskussion findet sich bei Herbert Brücker/Wolfram Schrettl, *Russia into the European Union?*, WEFA (Wharton Econometric Forecasting Associates), Eurasia Economic Outlook, Washington, D.C., May 1997, S. 119–121.

Nun haben in diesem Jahr bereits die beiden führenden Politiker Rußlands, Präsident Jelzin und Ministerpräsident Tschernomyrdin, erklärt, daß ihr Land langfristig eine Mitgliedschaft in der EU anstrebe. In Kreisen der EU scheint derzeit wenig Neigung zu bestehen, dieser Absicht entgegenzukommen²¹. Die Argumente für und gegen diese Position können an dieser Stelle nicht zulänglich dargelegt werden. Hier soll nur auf einen Aspekt der Problematik hingewiesen werden, der bisher vielleicht nicht ausreichend beachtet wurde: Sollte tatsächlich von der bloßen Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU ein positiver Beitrag zur Entwicklung einer Volks-

21 Allerdings soll Bundeskanzler Helmut Kohl eine EU-Assoziierung Rußlands „zur Diskussion“ gestellt haben. Vgl. vwd – Rußland vom 4. Juli 1997.

wirtschaft ausgehen, so wäre der grundsätzliche Ausschluß eines Landes von einer Beitrittsperspektive nur dann verständlich, wenn seine Mitgliedschaft tatsächlich unter keine Umständen – also auch nicht bei einer positiven Entwicklung des Landes – erwünscht ist. Wird dagegen eine Mitgliedschaft nicht grundsätzlich, sondern nur unter den jetzigen Gegebenheiten ausgeschlossen, so sollte dies seinen Niederschlag in der offiziellen Haltung gegenüber einem solchen Land finden. Anstelle des prinzipiellen Neins, wie es derzeit praktiziert wird, sollte besser auf die gerade in Rußland nur allzu vertraute Formel „Im Prinzip ja“ zurückgegriffen werden. Damit würde das möglicherweise schädliche „Nein“ unnötig, denn den Beteiligten auf beiden Seiten dürfte hinreichend klar sein, daß alle Möglichkeiten offenbleiben.

Globalisierung und Osteuropa

Probleme und Perspektiven der Arbeitsteilung in Europa

I. Einleitung

Die Friedensdividende wird nicht ausbezahlt. Steigende Arbeitslosigkeit, ein Heer von Arbeitsimmigranten, das unser Land überschwemmt, und der Abfluß der Investitionen nach Osteuropa sind dagegen die Konsequenzen der Beendigung des Ost-West-Konflikts. Dieser Eindruck entsteht, wenn man die Diskussion in den Medien verfolgt. Verbunden mit den als bedrohlich empfundenen Auswirkungen der Globalisierung – wie die internationale Arbeitsteilung nun bezeichnet wird – entstehen Ängste und kommt es zu Abwehrreaktionen, denen die Politik vielfach hilflos gegenübersteht. Auch die Weberaufstände des letzten Jahrhunderts waren unter anderem auf die Ängste der Menschen vor neuen Lebensformen zurückzuführen.

Vor mehr als 120 Jahren veröffentlichte Adam Smith seine Erkenntnisse über den steigenden Wohlstand der Nationen, die er beim Besuch einer neuen Stecknadelfabrik in Northumberland (England) gewann. Er stellte fest, daß die arbeitsteilige Produktion zu einer erstaunlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität geführt hatte. Seit dieser Zeit hat nicht nur die Produktion pro Beschäftigten um ein Vielfaches zugenommen, es hat auch die Zerlegung des Produktionsprozesses in eine Vielzahl von Einzelschritten explosionsartig zugenommen. Seit einigen Jahren erleben wir weltweit einen weiteren Schub in dieser langfristigen Entwicklung, der unter dem Schlagwort Globalisierung bereits die Feuilletonseiten unserer Zeitungen erreicht hat. Die Vervielfältigung der Produktion aufgrund einer Aufteilung des Produktionsprozesses bei gleichem Einsatz von Arbeit und Kapital kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden:

- Die spezifischen Fähigkeiten von Menschen, Maschinen oder Boden werden besser genutzt. Eine arbeitsteilige Gesellschaft kann es sich z. B. leisten, in einer Region nur Gemüse anzubauen und in einer anderen nur Viehhaltung zu

betreiben. Durch den Handel bekommt der Viehzüchter auch Gemüse und der Gemüsebauer Fleisch und Milch. Eine autarke Wirtschaft müßte beide Produktionszweige betreiben. Die Zeit, die beim Wechsel von einer Tätigkeit zur anderen verlorenggeht, wird bei einer arbeitsteiligen Produktion eingespart, und die spezifischen Vorteile für die Produktion des einen Gutes werden ausgenutzt, wenn die Tätigkeiten spezialisiert sind.

- Von noch größerer Bedeutung ist, daß der Mensch während des Arbeitsprozesses lernt. Mit steigender Erfahrung gelingt es ihm, die spezifische Tätigkeit schneller und besser auszuführen. Dieses „learning by doing“ gilt nicht nur für einzelne Personen, sondern auch für ganze Organisationen. Je mehr Flugzeuge desselben Typs z. B. eine Firma baut, desto geringer sind die Ausfälle und kostspieligen Fehler und desto effizienter wird die Gestaltung des Produktionsprozesses.
- Letztlich erlaubt die Spezialisierung durch die Zerlegung des Produktionsprozesses in viele, oftmals sich wiederholende Einzeltätigkeiten, die Vorteile der Massenproduktion zu realisieren. Maschinen können für bestimmte Aufgaben speziell konstruiert werden, was nur lohnend ist, wenn eine große Zahl von Produkten auf ihnen erstellt wird; anders ausgedrückt, wenn ausreichende Losgrößen produziert werden können. In einem Land, in welchem nur einige hundert Automobile abgesetzt werden können, lohnt sich z. B. die Investition für ein Fließband nicht.

Diese Vorteile sind aber nicht nur innerhalb einer Fabrik realisierbar, sondern innerhalb der gesamten Volkswirtschaft und weltweit. Sie werden wirksam, wenn sich über Ländergrenzen hinweg die Tätigkeiten spezialisieren und so in einem weltweiten Maßstab die Vorteile der arbeitsteiligen Gesellschaft genutzt werden. Das von Adam Smith postulierte Freihandelstheorem besagt, daß ein freier Handel zwischen den Ländern mehr Vorteile bringt als Protektionismus. Diese Erkenntnis

– unter den Fachwissenschaftlern der Ökonomie relativ unbestritten – gehört zu den fundamentalsten Ratschlägen, die die Wirtschaftswissenschaft der Politik gibt; diese folgte ihnen in der Vergangenheit oftmals aber nur zögernd. Trotzdem wurde die Nachkriegszeit zum Exempel für Produktionsfortschritte, die durch die internationale Arbeitsteilung möglich wurden. Die Wirtschaftsleistung der Welt, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, hat sich seit 1950 verfünffacht. Die Liberalisierung des internationalen Handels war eine, wenn nicht sogar die bedeutendste Quelle dieses Wachstumsschubs und der damit verbundenen allgemeinen Wohlstandssteigerungen.

II. Osteuropas Stellung im Prozeß der Globalisierung

Globalisierung bezeichnet den Prozeß, bei dem die Produktion weltweit organisiert und über eine wachsende gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung der Länder verbunden wird. Sie drückt sich damit in einem steigenden Exportanteil der Weltproduktion aus. Die Exporte erhöhten sich daher in den letzten 15 Jahren um mehr als 100 Prozent, während die Weltproduktion nur um 60 Prozent zunahm. Noch rascher wuchsen die nationalen Kapitalmärkte zusammen. Die internationalen Kapitalströme schwollen seit den siebziger Jahren rapide an. Die überproportionale Zunahme der Portfolioinvestitionen, die weltweit zu nahezu gleichen Bedingungen erfolgen können, führte dazu, daß die Realzinsen der meisten Industrieländer heute deutlich näher beieinander liegen als in früheren Zeiten.

Es wäre jedoch falsch, sowohl die enge Handelsverflechtung als auch die hohen internationalen Kapitalströme als völlig neues Phänomen zu betrachten. Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg war ebenfalls von einer Globalisierung gekennzeichnet, die dann jedoch unterbrochen wurde. Der Anteil der Exporte an der Weltproduktion erreichte erst 1970 wieder den Wert von 1913. Die Nettokapitalströme, die u. a. der Finanzierung der Eisenbahnen und anderer Infrastrukturinvestitionen dienten, lagen Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts bei drei bis vier Prozent des Bruttosozialproduktes wichtiger Industrieländer. Heute sind es etwa zwei Prozent¹.

1 Vgl. IMF, World Economic Outlook, Globalization Opportunities and Challenges, (1997), Annex, S. 112–116. Anmerkung der Redaktion: Zur Globalisierung siehe auch das

Die Gründe für die derzeitige, rapide zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft sind sowohl politischer als auch technischer Art. Die Abkehr von einer Importsubstitutionspolitik² in vielen Entwicklungsländern Ende der sechziger Jahre war von einem weltweiten Trend sinkender Zölle begleitet. Mit dem Übergang zum System flexibler Wechselkurse wurden Kapitalverkehrskontrollen abgebaut. Fortschritte in der Kommunikationstechnik und im Transportwesen erlauben, immer größere Entfernungen kostengünstig zu überwinden und fördern damit den Handel. Die Kosten für den Lufttransport sanken seit 1930 um 80 Prozent, die Telefonkosten um 99 Prozent. Durch die Computertechnologie wurde die schnelle Übertragung großer Datenmengen erst möglich. All dies führte dazu, daß nun Produktionsprozesse an verschiedenen, relativ weit entfernten Standorten ohne große Hindernisse koordiniert werden können. Die Folge dieser veränderten Bedingungen ist eine Neuorganisation der Produktionsaktivitäten. Sinkende Transport- und Kommunikationskosten sind also die Voraussetzungen dafür, daß in steigendem Maße Teile von Produktionsprozessen ausgelagert bzw. ganze Produkte an verschiedenen Orten produziert und an anderen Stellen der Welt konsumiert oder investiert werden.

Während sich diese Entwicklungstendenzen weltweit Geltung verschaffen, kam es zur Auflösung des Ostblocks und einer ökonomischen und politischen Öffnung seiner ehemaligen Mitgliedstaaten gegenüber dem Westen. Die Länder des früheren Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) hatten sich aus ideologischen und politischen Gründen am beharrlichsten geweigert, die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen. Im wesentlichen versuchten sie alle Produkte innerhalb des eigenen Wirtschaftsraumes zu produzieren. Der internationalen Arbeitsteilung wurde nur eine „Lückenbüßerfunktion“ eingeräumt. Der vorwiegende Verkauf von Energie und Rohstoffen diente dem Import dringend benötigter „Defizitwaren“, wobei es sich vorwiegend um moderne Technologien oder Nahrungsmittel handelte. Der weitgehende Verzicht auf die Arbeitsteilung mit den westlichen Staaten und das Unvermögen, die Arbeitsteilung innerhalb des Blockes effizient zu organisieren, führten zu einem sich verstärkenden Nachhinken der Produktivitätsentwicklung im Osten gegenüber der westlichen Welt. Der ver-

Schwerpunktheft dieser Zeitschrift zu diesem Thema: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97 vom 8. August 1997.

2 Die Politik der Importsubstitution zielt darauf ab, bisherige Importe durch heimische Produktion zu ersetzen, indem die Importe mit hohen Zöllen belegt werden.

paßte Anschluß an die oben erwähnten technischen Entwicklungen erwies sich dann zumindest als ein wesentlicher Grund dafür, daß das System sich wirtschaftlich nicht mehr zu legitimieren vermochte, was zum Zerfall des Wirtschaftsblocks und des Wirtschaftssystems führte.

Seither eröffnen die weltweiten Tendenzen der wachsenden Arbeitsteilung auch den Ländern Osteuropas die Chance, aber auch die Notwendigkeit, ihre Produktion an die neuen Nachfragebedingungen anzupassen. Ihre Märkte werden damit voll in die Weltwirtschaft integriert. Dazu bedarf es ohne Frage eines erheblichen Technologie- und Kapitaltransfers. Die Bereitstellung dieser Ressourcen durch den Westen und die Fähigkeit Osteuropas, sie zu absorbieren, wird darüber entscheiden, wie schnell der politisch dringend gebotene Angleichungsprozeß zwischen Ost und West verlaufen wird.

Obwohl die Öffnung Osteuropas keinesfalls als Auslöser der Globalisierung der Weltwirtschaft gesehen werden kann, zeigen sich an dieser Region sowohl die Vorteile als auch die Schwierigkeiten dieses Prozesses besonders deutlich. Ängste und Befürchtungen im Zusammenhang mit der Globalisierung lassen sich bei der Wirtschaftskooperation mit Osteuropa genauso deutlich festmachen wie Hoffnungen und Prosperitätserwartungen, die mit einer steigenden Arbeitsteilung verbunden sind.

III. Arbeitsteilung zwischen West- und Osteuropa

Die wirtschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa entwickeln sich auf verschiedenen Ebenen. Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen innerhalb Europas weitet sich nicht nur aus, sondern ändert auch seine Struktur. Von West nach Ost fließen steigende Kapitalströme, die als Kredit oder in Form von Direktinvestitionen neue Anlagemöglichkeiten suchen. Letztlich stieg auch der Druck von Arbeitskräften aus Osteuropa, die zumindest temporär in Westeuropa Beschäftigung suchen. Die bisherigen Tendenzen dieses grenzüberschreitenden Austausches sollen nun genauer beschrieben und es soll ihre absehbare Entwicklung aufgezeigt werden.

1. Handelsbeziehungen

a) Radikale Verschiebung der regionalen Außenhandelsstruktur

Angesichts der jahrzehntelangen Abschottung Osteuropas von der übrigen Welt blieb seine Integration in die internationale Arbeitsteilung deutlich hinter dem Niveau in anderen Regionen zurück. Nimmt man die „normale“ Verflechtung zwischen den Ländern der Welt in den sechziger und siebziger Jahren als Maßstab, so betrug der Handel Osteuropas mit dem Westen Anfang der neunziger Jahre nur die Hälfte seines zu erwartenden Niveaus³. Entsprechend überdimensioniert war der protektionistisch geschützte interne Handel. Mit der Öffnung Osteuropas setzte sehr rasch eine weitgehende regionale Umorientierung der Handelsströme ein. Der interne Handel erlitt nach der Auflösung des RGW einen gewaltigen Einbruch. Dies war angesichts der bis dahin errichteten hohen protektionistischen Schranken und der verzerrten Preisstrukturen nicht anders zu erwarten.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion vollzogen sich ähnliche Prozesse auch im Handel zwischen den nun selbständigen Staaten sowohl der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) als auch des Baltikums⁴. So hat sich der Anteil Ostmitteleuropas am Handel Rußlands z. B. von 1989 bis 1992 mehr als halbiert, und das mengenmäßige Volumen ist noch viel stärker geschrumpft. Ähnliche, wenn auch etwas abgeschwächte Zusammenbrüche erfuhr der Handel zwischen den GUS-Staaten. Der Handel Rußlands mit den anderen GUS-Staaten ist von 1991 bis 1995 auf etwa 40 Prozent seines ursprünglichen Volumens gesunken. Dabei stellen diese Zahlen die dramatische Entwicklung noch nicht einmal realistisch dar, weil es gleichzeitig zu z. T. erheblichen Preisanhebungen gekommen ist. Dies betraf insbesondere die Energielieferungen. Innerhalb der ehemaligen Sowjetunion betrugen die Energiepreise nur einen Bruchteil der Weltmarktpreise. Mit der Anhebung dieser Preise kam es deshalb zu radikalen Ver-

3 Einen Überblick über die Berechnungen dieses Handelspotentials gibt Volkhart Vincentz, Auswirkungen der wachsenden Arbeitsteilung zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn auf Arbeitsmarkt, Investitionen und Güterströme, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 188, Dezember 1995, S. 3–6.

4 Vgl. u. a. Hermann Clement, Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen RGW-Staaten, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 172, Dez. 1994, und ders., Integrations- und Desintegrationstendenzen in Osteuropa und der GUS, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 186, Dezember 1995.

Tabelle 1: Handel der EU mit Osteuropa

	Mrd. ECU			Wachstumsraten		Anteil der 6 MOE Länder ^a am Extra-EU Handel ^b	
	EU Export	EU Import	Saldo	EU Export (in Prozent)	EU Import (in Prozent)	Exporte (in Prozent)	Importe (in Prozent)
1989	11,5	12,1	- 0,6	23	16	2,8	2,7
1990	12,0	13,0	- 1,0	5	7	2,9	2,8
1991	17,5	16,1	+ 1,4	46	24	4,1	3,3
1992	21,4	18,9	+ 2,5	22	17	4,9	3,9
1993	25,7	20,1	+ 5,6	20	7	5,3	4,2
1994	31,0	26,1	+ 4,9	20	30	5,8	4,8
1995/EU 12	38,5	33,1	+ 5,4	24	27	6,5	5,8
1995/EU 15	44,5	37,1	+ 7,4	23	24	7,8	6,8
1996/EU 15	54,5	39,5	+ 16	22	6,5	8,7	6,8

a MOE-Länder: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Bulgarien, Rumänien; b Außenhandel der EU mit allen Ländern, die nicht der EU angehören.

Quelle: EU-Statistik.

schiebungen der außenwirtschaftlichen Positionen. Während Rußland von dieser Entwicklung erheblich profitierte, gerieten die Hauptimporteure von Energie, die Ukraine und Weißrußland, in gewaltige Schwierigkeiten. Die aufgelaufenen Handelsbilanzdefizite und Schulden gegenüber dem Hauptlieferanten Rußland schränkten die außenwirtschaftliche und außenpolitische Aktionsfähigkeit dieser Staaten zuweilen beträchtlich ein. Trotzdem war es sowohl im Handel Rußlands mit den osteuropäischen Staaten als auch mit den wichtigsten Partnern in der GUS der leitungsgelundene Energiehandel, der eine weitere Senkung der Handelsanteile verhinderte. Erst langsam können sich die ostmitteleuropäischen Staaten und die energieabhängigen GUS-Staaten von dieser einseitigen Bindung lösen.

Zusammengebrochen ist auch die künstlich geschaffene wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und die Spezialisierung im RGW. Sie entbehrte zumeist der ökonomischen Grundlagen. Unter dem alten System konnte sie mehr schlecht als recht funktionieren und bezog sich meist nur auf den Austausch von Endprodukten und weniger auf Komponenten, den sogenannten intraindustriellen Handel, der inzwischen die dominierende Form der internationalen Arbeitsteilung darstellt.

Die Handelsentwicklung der letzten eineinhalb Jahre zeigt aber, daß dieser Transformationsschock nun überwunden ist. Der Handel zwischen den benachbarten osteuropäischen Staaten und mit den GUS-Staaten beginnt wieder zuzunehmen, und es entwickelt sich eine sich wieder verstärkende Arbeitsteilung auf neuer Grundlage. Integrationsfördernden Gebilden wie der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) kommt dabei

eine unterstützende Wirkung zu, wenn sie den Drang nach einer EU-Mitgliedschaft auch nicht mindern können.

Diese radikale Umstrukturierung des Handels der ehemaligen RGW-Staaten untereinander war bei allen Staaten von einer massiven Umlenkung des Handels nach Westeuropa begleitet. Hatten die osteuropäischen Staaten z.B. vor 1990 50 bis 85 Prozent ihres Handels mit anderen Partnern im RGW abgewickelt, so erreichen jetzt die Anteile ihres Handels mit der EU ähnliche Dimensionen. Dramatischer hätten die Verschiebung und Umlenkung der Handelsströme sowie die faktische Annäherung im Außenhandel an Westeuropa kaum sein können. Diese Dynamik mußte sich auch in den Anteilswerten Osteuropas am Handel der EU-Länder niederschlagen. Sie verdoppelten sich bei den 15 EU- mit den sechs osteuropäischen Staaten in wenigen Jahren bis 1996 bei den Exporten auf 8,7 Prozent und bei den Importen auf 6,8 Prozent (vgl. Tabelle 1). Bis zum Anfang des neuen Jahrtausends wird eine weitere bedeutende Steigerung der osteuropäischen Handelsanteile prognostiziert. Die Bundesrepublik ist dabei der weitaus größte Handelspartner Osteuropas. Dessen Anteil am gesamten deutschen Außenhandel übersteigt z.B. inzwischen denjenigen mit den USA.

b) Steigende westeuropäische Handelsbilanzüberschüsse

Seit Anfang der neunziger Jahre wiesen die meisten Länder Osteuropas ein hohes Exportwachstum aus. Dies setzte wesentlich früher ein als die Erholung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage in diesen Ländern. Die Auslandsnachfrage war daher

anfänglich der wesentliche Stimulus für die Wirtschaftserholung. 1996 verloren die osteuropäischen Exporte allerdings deutlich an Dynamik. Es ist noch zu früh, um festzustellen, ob strukturelle oder konjunkturelle Gründe die Ursache dafür sind.

Das hohe Exportwachstum wurde jedoch vom Importwachstum noch übertroffen. Anfangs richtete sich die osteuropäische Nachfrage vor allem auf Konsumgüter. Die Länder kamen daher in ein erhebliches Defizit gegenüber den EU-Staaten. Dieses dürfte auch in Zukunft fortbestehen, da für längere Zeit hohe Investitionsgüterimporte notwendig sind, um den notwendigen Technologietransfer zu ermöglichen. Dies bedeutet aber, daß auch in den kommenden Jahren die Importe finanziert werden müssen. Ein erheblicher Teil dieser Finanzierung wird aus Europa kommen müssen. Für eine beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung Osteuropas wird daher entscheidend sein, daß dabei der Anteil der Direktinvestitionen weiter zunimmt, weil nur so vermieden werden kann, daß diese Länder in eine Zahlungsbilanzfalle laufen.

c) Zögernde strukturelle Anpassung

Die Handelsstruktur war anfänglich noch durch hohe Exporte kapital- und rohstoffintensiver Waren aus Osteuropa geprägt. Darin spiegelt sich die Bedeutung der früher aufgebauten Produktionskapazitäten, vor allem im Bereich der Montanindustrie, wider. Zunehmend bricht sich jedoch die erwartete Spezialisierung auf arbeitsintensive Produkte Bahn.

Die entscheidende Frage ist aber noch nicht beantwortet, ob und wie schnell es den osteuropäischen Ländern gelingt, ihre Exportstruktur an die internationale Nachfrage anzupassen. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen über die bisher erreichten Strukturänderungen im osteuropäischen Export und die daraus von den Wissenschaftlern gezogenen Schlußfolgerungen sind nicht eindeutig. Während die einen deutliche Erfolge festzustellen glauben, weisen andere noch beträchtliche Lücken der osteuropäischen Exportleistungen im Vergleich zu Wettbewerbern aus anderen Regionen nach⁵.

5 Vgl. z. B. Michael Landesmann/Johann Burgstaller, Vertical Product Differentiation in the EU Markets: the Relative Position of East European Producers, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, (1997) Nr. 234 a; B. Hoekmann/S. Djankov, Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment and the Reorientation of East European Exports, CEPR Working Paper, (1996), No. 1377.

Obwohl also über das Ausmaß der erreichten Anpassung der Exportstruktur noch Unklarheit besteht, ist deren Richtung vorgegeben. Die niedrigen Löhne (und Lohnstückkosten) dieser Länder machen arbeitsintensive Produktion lukrativ. Die Bekleidungsindustrie ist das Paradebeispiel für eine arbeitsintensive Produktion, die sehr schnell auf Veränderungen der internationalen Kostenbedingungen reagiert. Ein wesentlicher Anteil ihrer ausgelagerten Produktion erfolgt in Form von Lohnveredlung, die besonders sensibel auf Lohnkostendifferenzen reagiert. Hier sind bereits deutliche Reaktionen zu erkennen.

Die auftragsbezogene Produktion bietet auch noch weitere Steigerungspotentiale. Im Unterschied zum normalen Handel gibt dabei der Auftraggeber dem osteuropäischen Exporteur die geforderten Leistungen genau vor. In der Bekleidungsindustrie werden Vormaterialien (Stoff) an das osteuropäische Unternehmen geschickt, die von ihm nach den Angaben des Auftragnehmers zusammengenäht werden und als Fertigprodukte wieder an das auftraggebende Unternehmen zurückgesandt werden. Ein großer Teil der osteuropäischen Exporte werden in Form dieses Lohnveredlungsverkehrs abgewickelt. Die Verbreitung des auftraggebundenen Exports ist auch in der Metallverarbeitung und im Maschinenbau zunehmend zu beobachten.

Diese Auslagerung bestimmter Produktionsprozesse nach Osteuropa spiegelt sich daher in einem Ost-West-Austausch von Produkten der gleichen Kategorie (z. B. Maschinenteile gegen Maschinenteile) wider (intraindustrieller Handel), wobei allerdings Produkte unterschiedlicher Fertigungsstufen ausgetauscht werden. Wie gezeigt, werden zumeist Vormaterialien oder Teile vom Westen nach Osteuropa geliefert, dort verarbeitet oder montiert und dann wieder als Komponente oder Fertigprodukte reexportiert. Für Osteuropa ist dieser Handel im Maschinenbau und in der Metallverarbeitung sowie anderen anspruchsvollen industriellen Bereichen über den Beschäftigungsaspekt hinaus vor allem deshalb interessant, weil Osteuropa zwar zum Teil auch als verlängerte Werkbank fungiert, es aber vor allem – anders als bei der Verlagerung einfachster Produktion (z. B. Näherei) – um die Be- und Verarbeitung technologisch anspruchsvoller Waren geht. Diese Zusammenarbeit eröffnet die Chance, in die Produktion von hochwertigeren Produkten hineinzuwachsen und technologisches Wissen vom Auftraggeber zu übernehmen. Die mit der Globalisierung zusätzlich eröffneten Chancen, auch technologisch anspruchsvollere Prozesse, wie Softwareerstellung und Zulieferung zum Maschinenbau, auszulagern,

Tabelle 2: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland (1995)

	Mio. DM	pro Kopf in DM		Mio DM	pro Kopf in DM
Bulgarien	59	7	Spanien	11 452	293
Polen	1 736	45	Portugal	2 775	280
Rumänien	98	4	Griechenland	1 067	102
Tschechien	3 871	376	Irland	17 956	4 988
Slowakei	585	110			
Ungarn	3 308	321			
FSU	843	3			

FSU = Frühere Sowjetunion.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Mai 1997.

stoßen in Osteuropa zudem auf eine breite Basis gut ausgebildeter Techniker und Ingenieure. Dadurch bietet sich dieser Raum besonders für diese Art der Arbeitsteilung an.

2. Kapitalexport nach Osteuropa

a) Nachholbedarf Osteuropas

Die hohe Mobilität des Kapitals über die Ländergrenzen hinweg ist das bedeutendste Kennzeichen der globalen Anpassungsprozesse. Die weltweiten Direktinvestitionen stiegen in den letzten 10 Jahren um mehr als 200 Prozent, bei einem Produktionszuwachs von weniger als 50 Prozent. Mit der Öffnung Osteuropas Anfang des Jahrzehnts wurde auch diese Region in diesen Prozeß einbezogen. Es ist nun möglich, auch dort in größerem Umfang zu investieren. Die hohen Steigerungsraten der Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen waren bisher zum großen Teil Ausdruck einer nachholenden Entwicklung. Nach dem bisherigen Höchststand von 9 Mrd. US-\$ neuen Direktinvestitionen im Jahre 1995 sanken die Zuflüsse auf etwa 7 Mrd. US-\$ in 1996. Insgesamt wurden in den MOE-Ländern bisher pro Kopf der Bevölkerung etwa 250 US-\$ aus dem Ausland investiert, was einer Gesamtsumme von knapp 31 Mrd. US-\$ entspricht. Verglichen mit anderen Regionen sind diese Zuflüsse jedoch nicht besonders hoch. Der Bestand der Auslandsinvestitionen in den MOE-Ländern – gemessen am BIP – dürfte mit fünf bis sechs Prozent etwa dem in Lateinamerika erreichten Niveau entsprechen. Dies ist allerdings nur etwa halb so hoch wie der Anteil ausländischer Direktinvestitionen am BIP in den Ländern Ostasiens⁶. Zählt man noch die GUS-Länder hinzu, so hat Osteuropa insgesamt bisher deutlich weniger

Auslandsinvestitionen attrahiert als andere Regionen der Welt.

Die Investitionen konzentrieren sich in wenigen Ländern Osteuropas. Bisher wurden nur in Ungarn, Tschechien und Estland mehr als 500 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung aus dem Ausland investiert. Die deutschen Auslands-Direktinvestitionen (ADI), die etwa ein Viertel der gesamten ADI in Osteuropa ausmachen, zeigen die ungleichmäßige Verteilung deutlich.

Der Bestand deutscher Direktinvestitionen in den MOE-Ländern dürfte sich 1996 auf etwa 12 Mrd. DM plus knapp 1 Mrd. DM Investitionen in den Ländern der früheren Sowjetunion belaufen. Dies entspricht in etwa den deutschen Investitionen im EU-Land Spanien und bleibt deutlich hinter den deutschen Investitionen in Irland zurück. Während die Investitionen in Polen 1996 nochmals stark stiegen, lagen sie in allen anderen Ländern unter dem Niveau der Jahre 1994 und 1995. Auch bei den deutschen Daten gibt es also Anzeichen, daß die Zuflüsse nach Osteuropa ihren Höhepunkt bereits erreicht haben könnten.

b) Ist Osteuropa der „Job-Killer“?

Die Diskussion in Westeuropa und besonders in Deutschland konzentriert sich auf die Frage, in welchem Umfang durch diese Investitionen Arbeitsplätze im Heimatland verlorengegangen sind. Aus der Berichterstattung in den Medien kann der Eindruck entstehen, daß es zu gewaltigen Arbeitsplatzverschiebungen von Deutschland in die Länder Osteuropas gekommen ist. Tatsächlich beliefen sich die akkumulierten deutschen Direktinvestitionen in Osteuropa auf weniger als ein halbes Prozent der gesamten deutschen Investitionen im Zeitraum 1991 – 1996. Schon dies zeigt, daß der Abfluß deutschen Anlagekapitals nach Osteuropa

6 Vgl. IMF, World Economic Outlook, Globalization Opportunities and Challenges. International Monetary Fund (1997), S. 106; ECE, Economic Survey of Europe in 1996 – 1997, New York – Geneva 1996, S. 116; United Nations (1994), World Investment Report 1995, Transnational Cor-

porations, Employment and the Workplace, New York – Geneva 1995, S. 99.

eher marginal ist. Hinzu kommt, daß keinesfalls alle Investitionen in Osteuropa mit einer Verlagerung von Arbeitsplätzen einhergehen. Selbst nach konservativen Schätzungen dürfte mindestens die Hälfte der deutschen Investitionen auf die Produktion und Serviceleistungen für den Bedarf des Investitionslandes ausgerichtet sein. In zahlreichen Umfragen wurde versucht, die Motive für die Investitionen zu ermitteln. Obwohl die Ergebnisse nicht völlig eindeutig sind, zeigt sich doch, daß die Produktionsverlagerung auf Grund der niedrigen Löhne in Osteuropa nicht öfter als Investitionsmotiv genannt wird als die Eroberung des osteuropäischen Marktes.

Diese generellen Einschätzungen müssen relativiert werden, wenn man einzelne Branchen der Wirtschaft betrachtet. Ohne Frage gibt es arbeitsintensive Produktionen, die aus Kostengründen nach Osteuropa verlagert werden. An der Spitze steht dabei, worauf schon hingewiesen wurde, traditionell die Näherei und Bekleidungsindustrie. Aber auch andere Branchen wie Keramik, Porzellan, Leder- und Holzverarbeitung nutzen die Produktionsmöglichkeiten in Osteuropa. Ebenso sieht der Maschinen- und Anlagenbau verstärkte Möglichkeiten, in Osteuropa Teile und Komponenten für den eigenen Bedarf fertigen zu lassen.

Gefördert wird dieser Prozeß durch die technologische Entwicklung, die zunehmend dazu tendiert, die Produkte aus einer begrenzten Anzahl möglichst standardisierter Einzelkomponenten herzustellen. Ein sinkender Anteil der Wertschöpfung fällt dabei beim Hersteller des Endproduktes (meist dem Stammhaus) an, obgleich es weiterhin (als Systemführer) die Gesamtproduktion koordiniert. Komponenten, die an anderer Stelle kostengünstiger produziert werden können, sind damit leichter auszulagern. Insgesamt steigt durch diese wachsende Arbeitsteilung die Produktivität, was die Stückkosten der Waren verringert und die Wettbewerbsfähigkeit des Produzenten erhöht. In diesem Sinne wird sicher vielfach zu Recht damit argumentiert, daß eine Verlagerung einzelner Produktionsteile und die daraus resultierende Mischkalkulation sogar den Gesamtumsatz der Firma steigen läßt und somit positiv auch auf die Beschäftigung im Inland wirkt.

Das Ineinandergreifen der beiden Motive des Marktzugangs wie auch der Kostenersparnis ist besonders deutlich bei der Automobilindustrie zu beobachten. Weltweit ist man in der Automobilproduktion dazu übergegangen, die Kraftfahrzeuge zunehmend aus Komponenten und Einzelsystemen zusammenzubauen, die von selbständigen

Zulieferern gefertigt werden. Diese Tendenz der Aufspaltung des Produktionsprozesses in relativ eigenständige Teilprozesse ermöglicht es auch, Osteuropa in diese Arbeitsteilung einzubeziehen. Zum anderen stellt Osteuropa einen bedeutenden potentiellen Absatzmarkt für die Automobilindustrie dar. Unmittelbar nach der Öffnung Osteuropas wurde dies im Aufbau eigener Produktionsstätten durch fast alle europäischen und teilweise japanischen Produzenten deutlich. Die osteuropäischen Länder unterstützten diese Tendenz nicht nur, indem sie den Automobilunternehmen temporäre Steuerfreiheit und andere Vergünstigungen zusagten, sondern auch dadurch, daß sie gleichzeitig auch noch ihren Automobilmarkt durch erhöhte Importschranken für die Investoren attraktiver machten. Obwohl diese Praxis der Attrahierung von Investitionen durch Abschottung des Binnenmarktes nicht den Prinzipien des freien Handels entspricht, erreichten die osteuropäischen Länder zumeist ihr Ziel. Allein in Polen produzieren und montieren neun große europäische und japanische Hersteller. Selbst in Ungarn, das bis Anfang der neunziger Jahre keine Automobilproduktion hatte, werden heute von Opel, Ford und Audi Komponenten gefertigt.

3. Arbeitskräftewanderungen

Angesichts der deutlich niedrigeren Einkommen und Löhne in den Ländern Osteuropas hat sich mit der Öffnung dieser Länder gegenüber dem Westen auch der Druck verstärkt, Arbeit und Lohn durch eine Beschäftigung in der EU zu suchen. Anders als am Kapitalmarkt bleiben aber die Grenzen für Wanderungsbewegungen weitgehend geschlossen. Deutschland war das einzige Land der EU, das mit verschiedenen osteuropäischen Staaten Vereinbarungen über Arbeitnehmerkontingente abgeschlossen hatte. Im Zuge dieser Vereinbarungen wurden auf dem Höhepunkt der Entwicklung 1992 83 Tsd. Werkvertragsarbeitnehmer aus Osteuropa in Deutschland beschäftigt. Seit dieser Zeit ist ihre Zahl allerdings rückläufig. Im Juli 1997 stellte die EU-Kommission fest, daß diese Vereinbarungen gegen das EU-Gemeinschaftsrecht verstoßen. Seither wurden keine Anträge auf Arbeitserlaubnis auf dieser Grundlage mehr genehmigt. Auch die Zahlen für Saisonarbeitnehmer und Gastarbeitnehmer hatten jeweils 1992 und 1993 ihren Höhepunkt erreicht und sind seitdem deutlich rückläufig. Im Juni 1995 wurden in Deutschland 157 Tsd. sozialversicherungspflichtige Beschäftigte aus Osteuropa erfaßt, die allerdings teilweise nur temporär in Deutschland arbeiteten. Die arbeitsmarktpolitischen Maß-

nahmen, welche für Arbeitsimmigranten aus Osteuropa zunehmend restriktiver werden, zeigen offensichtlich Folgen.

Das Angebot an Arbeitskräften aus Osteuropa, besonders aus der früheren Sowjetunion, wird allerdings zusätzlich durch die hohe Zahl deutschstämmiger Aussiedler erhöht, die jedoch nur zum Teil als Arbeitssuchende auftreten. Obwohl die Aussiedler nicht zu den Arbeitsmigranten zählen und ihr Zustrom nur indirekt mit der Öffnung Osteuropas zusammenhängt, sind sie arbeitsmarktpolitisch von Bedeutung. Der Zuwanderungshöhepunkt war 1990 mit 397 000 Aussiedlern aus Osteuropa erreicht. Seitdem nimmt auch diese Wanderungsbewegung deutlich ab, so daß 1996 nur noch knapp 178 000 Aussiedler nach Deutschland kamen.

Arbeitskräftewanderungen können nicht in bedeutendem Maße zur Entlastung der Arbeitsmärkte in Osteuropa beitragen, zumal die Bereitschaft zur Aufnahme neuer Arbeitskräfte aus Osteuropa in der EU deutlich geringer wird. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die Einkommen, die von den osteuropäischen Arbeitsmigranten in Deutschland verdient werden, durchaus einen Beitrag zum Wohlstand der Länder leisten. Nach groben Schätzungen kann man von einem Verdienst der osteuropäischen Arbeitsmigranten von 2 bis 3 Mrd. DM jährlich ausgehen. Dieses Einkommen entspräche im Heimatland dem Verdienst von einigen hunderttausend Arbeitsplätzen. Insofern leistet sogar die vergleichsweise geringe Migration von Arbeitskräften einen Beitrag zur Entwicklung der osteuropäischen Wirtschaft.

Tatsächlich dürfte allerdings der Umfang der Arbeitsmigration höher sein, als die oben genannten offiziellen Zahlen angeben. In Deutschland und in anderen europäischen Ländern gibt es eine nicht erfaßte Zahl von illegalen Arbeitern, die nicht nur im Baugewerbe, sondern auch in einer Vielzahl von anderen Dienstleistungsberufen tätig sind. Inwieweit diese Schwarzarbeit einen Druck auf Löhne und Preise bei bestimmten Tätigkeiten ausübt, kann nicht überprüft werden, da naturgemäß keine Angaben darüber vorliegen.

IV. Globalisierung und Osteuropa: Befürchtungen und Hoffnungen

Die Wirtschaftstheorie geht davon aus, daß ein zunehmender Handel, der internationale Kapital-

verkehr und die Wanderung von Arbeitskräften im Rahmen von Liberalisierungsmaßnahmen in dieselbe Richtung wirken. Das Land mit relativ mehr Arbeit (bzw. niedrigeren Löhnen) wird verstärkt arbeitsintensive Produkte exportieren. Gleichzeitig wird in dieses Land zusätzliches Kapital fließen und Arbeit abwandern. Im Land mit einer relativ hohen Kapitalausstattung findet die umgekehrte Bewegung statt. Es exportiert kapitalintensive Güter und Kapital und importiert Arbeit. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die steigenden Kapitalströme führen somit zu keiner grundsätzlichen Änderung der Entwicklungstendenzen, die durch den freien Güter- und Warenverkehr nicht bereits schon gegeben sind; sie bewirken aber eine Verstärkung dieser Tendenzen. Durch die Wanderung von Kapital und Arbeit werden die bereits vorhandenen Anpassungsreaktionen also beschleunigt, nicht aber in ihrer Richtung verändert. Sie wirken zudem wesentlich direkter und schneller auf Löhne und Zinsen, als es der Warenhandel allein tut.

Diese theoretische Betrachtung ist notwendigerweise sehr abstrakt und kann nicht allein zur Einschätzung der faktischen Anpassungen herangezogen werden, da einige wichtige Aspekte dabei außer acht gelassen sind. Empirisch stellt sich die Frage, welches Ausmaß die oben genannten Anpassungsreaktionen tatsächlich annehmen und wie die damit verbundenen Einkommensverschiebungen verteilt sind. Um dies abzuschätzen, ist es sinnvoll, sich noch einmal die groben Relationen der Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa vor Augen zu halten.

Die EU und an vorderster Stelle Deutschland weisen einen steigenden Handels- und Dienstleistungsüberschuß gegenüber Osteuropa auf, selbst wenn man die Energieimporte aus Rußland mit in die Betrachtung einbezieht. Allein dies schon spricht dafür, daß der Handel mit Osteuropa eher arbeitsplatzschaffend als arbeitsplatzvernichtend wirkt. Auch die vielerorts beklagte Abwanderung des Kapitals nach Osteuropa kann angesichts eines Umfangs von deutlich weniger als einem Prozent der heimischen Investitionen nicht für die steigende Arbeitslosigkeit und den erhöhten Druck auf die Löhne verantwortlich gemacht werden. Dazu ist sein Umfang, ebenso wie die Anzahl der osteuropäischen Arbeitsmigranten, viel zu gering.

Angesichts der Flut von Veröffentlichungen, die suggerieren, daß der Druck aus dem Osten (oder allgemein aus den Niedriglohnländern der Welt) wesentlich für die wirtschaftlichen Probleme in

Europa und Deutschland verantwortlich seien, scheint es aber angebracht, etwas näher auf diese Frage einzugehen. Wie oben ausgeführt, ist es theoretisch richtig, daß verstärkter Handel und steigender Kapitaltransfer mit Niedriglohnländern in der Tendenz einen Druck auf die Löhne des Handelspartners auslösen bzw. bei geringer Flexibilität der Löhne die Arbeitslosigkeit erhöhen. Da gleichzeitig weltweit wie auch in Deutschland die Tendenz zur relativen Senkung der Löhne für wenig qualifizierte Arbeit bzw. eine überproportionale Zunahme der Arbeitslosigkeit bei diesen Arbeitnehmern beobachtet wird, liegt der Schluß nahe, daß dies auf den verstärkten Handel mit Niedriglohnländern zurückzuführen ist. Tatsächlich haben die meisten der empirischen Untersuchungen allerdings ergeben, daß dieser Zusammenhang, wenn überhaupt nachweisbar, nur sehr schwach ist⁷. Plausibler ist vielmehr, die Veränderungen in der Arbeitsnachfrage auf die Charakteristika des derzeitigen technischen Fortschritts zurückzuführen, bei dem eine große Zahl solcher Arbeitsplätze durch Maschinen ersetzt wird. Die steigende Arbeitsteilung mit Osteuropa kann solche Tendenzen möglicherweise beschleunigen, ist aber nicht die Ursache für die steigenden Arbeitsmarktprobleme.

Eine weitere Erscheinung nährt die Befürchtungen, daß der Handel mit Osteuropa zum Schaden für die entwickelteren Länder der EU verlaufe. In allen westeuropäischen Ländern wird seit geraumer Zeit ein Rückgang der Industrieproduktion an der gesamtwirtschaftlichen Produktion beobachtet. Aber gerade Industrieprodukte sind es, die vom Osthandel betroffen sind. Der relative Rückgang der Industrieproduktion und der damit einhergehende Arbeitsplatzabbau in diesem Bereich wird daher schnell ursächlich mit der Ausweitung des Handels mit Osteuropa oder Entwicklungsländern in Zusammenhang gebracht, welche diese Produktion übernehmen. Tatsächlich importiert aber Osteuropa, wie oben gezeigt, mehr Industrie- und Agrarwaren aus der EU, als es exportiert, und der Überschuß ist gestiegen. Die beobachtbare De-Industrialisierung der entwickelten Länder ist also wiederum keine Folge der Ausweitung der Handelsbeziehungen. Der Grund für den abnehmenden Anteil der Industrieproduktion liegt primär in den im Vergleich zu den Dienstleistungen größeren Produktivitätsfortschritten und der da-

mit verbundenen Senkung der relativen Preise in diesem Bereich.

Die Befürchtungen über negative Auswirkungen der verstärkten Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa werden vielfach dadurch genährt, daß nur Einzelaspekte ohne die daraus folgenden Anpassungsvorgänge betrachtet werden. Ein Szenario, in welchem das Kapital in großem Umfang aus der EU nach Osteuropa flüchtet und gleichzeitig diese Länder den EU-Markt mit billigen Waren überschwemmen, ist aber schon rein logisch nicht möglich. Ein Überschuß der Handelsbilanz (genauer Leistungsbilanz) ist nur bei einem gleichzeitigen Nettoexport von Kapital möglich. Entweder fließt in großen Mengen Kapital nach Osteuropa (Nettoimport von Kapital) und Osteuropa importiert mehr als es exportiert, oder es hat einen Exportüberschuß und weist gleichzeitig einen Nettoabfluß von Kapital auf. Bisher und vermutlich noch für einige Zeit gilt, daß diese Länder Kapital importieren und ein Handelsbilanzdefizit ausweisen werden.

Um zu vermeiden, daß der Handel zu einer Einbahnstraße für ein Land wird, sind mittelfristig allerdings weitere Anpassungsprozesse nötig. Steigende Exporte setzen eine steigende Produktivität voraus, welche sich mittelfristig in höheren Lohnkosten niederschlägt. Permanente Exportüberschüsse bergen in sich die Tendenz zu einer (realen) Aufwertung der Währung, was letztlich die Exporte erschwert. Gleichzeitig führen auf der anderen Seite andauernde Kapitalzuflüsse zu einer Senkung der Kapitalrenditen, so daß auch dieser Prozeß seinen natürlichen Ausgleich findet. Es ist daher unzulässig, bestehende Tendenzen einfach in die Zukunft zu extrapolieren, wie es nicht selten bei der Diskussion um die derzeitigen Strukturanpassungen geschieht.

Verstärkte Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ländern erhöhen zudem die Produktion in beiden beteiligten Ländern. Es gibt aber keinen Grund anzunehmen, daß die Gewinne des einen Landes zwangsweise mit Verlusten des anderen Landes verbunden sind. Die Steigerung der Produktivität durch eine stärkere internationale Arbeitsteilung führt zu größerer Produktion bei gleichem Einsatz von Ressourcen, an der beide Partner partizipieren. Darin liegt der Vorteil einer freien Bewegung von Gütern und Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital). Dieser Überzeugung liegt letztlich auch die Idee eines vereinten Europas zugrunde.

Mit dem Gesagten wird nicht bestritten, daß es bei einer verstärkten Arbeitsteilung innerhalb Europas in den einzelnen Ländern Wirtschaftssektoren

7 Vgl. Matthew J. Slaughter/Phillip Swagel, *The Effect of Globalization on wages in the Advanced Economies*, IMF Working Paper No. 43, April 1997, und Damien Neuen/Charles Wyplosz, *Relative Prices, Trade and Restructuring in European Industry*, CEPR Discussion Paper, (1996) No. 1451.

und Bevölkerungsgruppen gibt und geben wird, die eher zu den Verlierern oder zu den Gewinnern zählen. Dem Verlust von Arbeitsplätzen oder sinkenden (relativen) Löhnen in manchen Branchen stehen neue Arbeitsplätze und steigende Realeinkommen in anderen Bereichen gegenüber. Einer möglichen relativen Senkung der Einkommen unqualifizierter Arbeit stehen überproportionale Einkommenszuwächse bei anderen, höheren Qualifikationen gegenüber. Nur dadurch kann ein relativ hoher Lebensstandard aufrechterhalten werden. Die globalen Vorteile der Arbeitsteilung sollten daher nicht wegen der damit verbundenen Verteilungsproblematik aufs Spiel gesetzt werden. Aufgabe der Politik ist es, die Sozialverträglichkeit der Anpassungen zu sichern, ohne die Anpassungsprozesse selbst zu behindern. Möglicherweise entstehende Ungleichgewichte in der Einkommensverteilung können nicht durch den Ausstieg aus der internationalen Arbeitsteilung gelöst werden. Das zu verteilende Gesamtprodukt würde dann insgesamt schrumpfen und die Verteilungs-

problematik noch verschärfen. Die Größe des zu verteilenden Kuchens ist nicht unabhängig von seiner Verteilung, was vielfach übersehen wird.

Die Zusammenarbeit mit Osteuropa hat schon bisher die Wirtschaftskraft Europas gestärkt und den osteuropäischen Ländern zum Beginn eines Aufholprozesses verholfen. Weitere Transfers von Kapital und technischem Wissen in Form von Handel und Direktinvestitionen werden für Jahre nötig sein, wenn eine für beide Seiten vorteilhafte Wirtschaftsentwicklung fortgesetzt werden soll. Für den notwendigen politischen Rückhalt auf diesem Weg ist es notwendig, deutlich zu machen, daß die derzeitigen wirtschaftlichen Probleme Deutschlands und der EU nicht durch die verstärkte Integration mit Osteuropa ausgelöst oder auch nur wesentlich bestimmt sind. Eine Verzögerung der Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft würde keines der bestehenden Probleme lösen, mit nahezu absoluter Sicherheit aber die Chancen für weiteres Wachstum auf beiden Seiten schmälern.

Privatisierungsstrategien und ihre Ergebnisse

I. Vorbemerkungen

Während bei den *Markt- und Preisreformen* einige der Staaten Mittel- und Osteuropas bereits relativ schnell bemerkenswerte Fortschritte vorweisen konnten, stellten sich die technischen Probleme wie auch ideologischen Widerstände bei der *Privatisierung* zunehmend gewichtiger dar als ursprünglich angenommen. Gerade die Privatisierung wird jedoch von nahezu allen Ökonomen als das Herzstück des Transformationsprozesses bei der Umwandlung von staatssozialistischen Systemen in Marktwirtschaften erkannt. Auch in den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas setzte sich sehr schnell die Erkenntnis durch, daß das private Eigentum für das Funktionieren einer Marktwirtschaft von grundlegender Bedeutung ist.

Versuche, Elemente des Marktes in die sozialistischen Volkswirtschaften ohne Änderungen der Eigentumsordnung („sozialistische Marktwirtschaft“) einzufügen, wie sie bei den verschiedensten Reformanstrengungen in Polen, Ungarn oder auch in der Tschechoslowakei bereits vor 1989 beobachtet werden konnten, brachten nicht den gewünschten Erfolg. Effizientes Marktverhalten und kollektive Eigentumsordnung waren offenbar nicht zusammenzubringen.

In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß in den letzten beiden Jahren vor dem politischen Wandel in Osteuropa in einigen Ländern – vor allem in den beiden liberalen Reformländern Ungarn und Polen – doch schon grundsätzliche Privatisierungskonzepte diskutiert wurden, die sich inhaltlich mit Möglichkeiten der Mitarbeiterbeteiligung (Mitarbeiteraktien) oder der Verteilung des gesamten staatlichen Vermögens unter die Mitglieder der Gesellschaft in Form von (zumeist gratis abzugebenden) Volksaktien beschäftigten. In dieser vorrevolutionären Zeit wurde allerdings die Vorstellung einer möglichen Reprivatisierung in Form der Rückgabe (Restitution) von Staatseigentum an die früheren Besitzer noch nicht angesprochen.

Die politische Wende Ende 1989 traf die einzelnen Länder Osteuropas in unterschiedlichen Stadien

ihrer gesellschaftlichen und vor allem eigentums-politischen Entwicklung. In Polen und Ungarn hatten grundsätzliche Systemdiskussionen bereits einen mehrjährigen Vorlauf, zur Durchsetzung des Privateigentums als gleichberechtigter oder sogar vorrangiger Form des Produktiveigentums fehlte lediglich noch der endgültige politische Wandel. In Polen kam noch hinzu, daß der landwirtschaftliche Sektor ohnehin seit jeher überwiegend privatwirtschaftliche Eigentumsformen aufwies. Ganz anders stellte sich die Situation in der Tschechoslowakei dar, dem dritten ostmitteleuropäischen Land. Privates Produktionsmitteleigentum spielte bis zum Jahre 1989 praktisch keine Rolle, allerdings war die geistige Nähe zu mitteleuropäischen Eigentumsstrukturen zumindest in der Intelligenz nie aufgegeben worden. Trotzdem war die sozialistische Eigentumsordnung in keinem anderen Land des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) so konsequent verwirklicht worden wie in der Tschechoslowakei – sogar in der damaligen DDR gab es deutlich mehr private Gewerbetreibende als in der ČSSR. Gleichfalls stark unterentwickelt war der privatwirtschaftliche Sektor in der Sowjetunion, aber auch in Rumänien und Bulgarien – von Albanien ganz zu schweigen.

Natürlich ist die Intensität des nach 1989 einsetzenden Privatisierungsprozesses in Ost- und Ostmitteleuropa auch zu einem wesentlichen Teil durch die Tiefe des politischen Wandels in diesen Ländern bedingt. Dort, wo bürgerliche Parteien an die Macht kamen und sich behaupten konnten, setzte eine grundsätzlichere und durchgreifendere Privatisierungspolitik ein als in den Staaten, in denen die früheren Eliten es vermochten, sich – auch mit neuen Etiketten versehen – weiter im Entscheidungsprozeß zu behaupten. Letzteres traf beispielsweise bis vor kurzem für Rumänien zu; aber auch in Bulgarien oder erst recht in der Ukraine, in Belarus (Weißrußland) oder Rußland vermochten die Angehörigen der alten Machtstrukturen entweder über ihre Präsenz in den gesetzgebenden Organen oder wegen der Probleme, auf den untergeordneten Verwaltungs- und Managementebenen komplette Kaderwechsel durchzuführen, Privatisierungsanstrengungen zu verschleppen oder gar zu verhindern.

Nach der Liberalisierung der Märkte und der Durchführung der grundsätzlichen Preisreformen können die Regierungen aber nicht auf Dauer große Teile einer dynamischen, sich grundsätzlich umorientierenden Wirtschaft kontrollieren. Sowohl die Fachleute in den Wirtschafts- und Finanzministerien als auch die politischen Entscheidungsträger in den Haushaltsausschüssen und sonstigen Gremien der Parlamente müssen überfordert sein, wenn es um Marktanpassungen und tiefgreifenden Strukturwandel von wirtschaftlich schon relativ fortgeschrittenen Volkswirtschaften geht. Zu viele Marktsignale in den nun dem Weltmarkt geöffneten Volkswirtschaften treten auf, und zu viele wirtschaftliche Überlegungen sind auf den verschiedenen Ebenen erforderlich, um über die notwendigen Veränderungen zu entscheiden. Dezentrale Eigentumsstrukturen auf der grundsätzlichen Basis privaten Besitzes des Produktionskapitals, das sich nicht immer in Finanz- oder materiellen Werten, sondern auch in Ideen, Patenten und sonstigen, auch immateriellen Eigenschaften ausdrücken kann, haben sich als die beste Voraussetzung erwiesen, Wettbewerbsbedingungen zu etablieren und wirtschaftliche Effizienz sowohl auf der Unternehmens- als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu steigern.

II. Privatisierungsformen

Privatisierung ist ein Begriff, der sowohl die Rückgabe (Reprivatisierung oder Restitution) bisherigen Staats- oder Genossenschaftseigentums als auch die Zulassung von neuem inländischen oder auch ausländischen Privateigentum in der Wirtschaft einschließt, vor allem aber auch die Umwandlung von zumeist größeren Staatsbetrieben, die keine früheren Eigentümer vorweisen oder gar erst in sozialistischer Zeit entstanden waren, in privatwirtschaftliche Unternehmen beinhaltet. Dementsprechend unterscheidet man zunächst zwei Ausgangsformen der Privatisierung. Es sind dies

- die Ausdehnung des bereits vorhandenen privatwirtschaftlichen Bereichs durch Zulassung der Neugründung von privaten Unternehmen; dies geschah beispielsweise in Polen bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, als Inländer und vor allem Auslandspolen die bekannten „Polonia“-Firmen ins Leben riefen;
- der Zutritt von ausländischem Kapital beziehungsweise von ausländischen Unternehmen

durch Joint-ventures oder rein in ausländischem Besitz befindliche Betriebe.

Diese beiden Formen sind nur als Anfangsstrategien zu erkennen – sie wurden in einigen Ländern in der Tat auch schon vor 1989 zugelassen (zum Beispiel in Polen). Das grundsätzliche Eigentumsystem im Inland wurde nicht angetastet, es handelte sich lediglich um eine vorsichtige Ausweitung des privaten Sektors und die Schaffung von privaten Joint-Venture-Enklaven. Die eigentlichen Privatisierungen im Sinne einer eigentumsrechtlichen Umformung betreffen hingegen die bereits vorhandenen Produktionsvermögen:

- *Restitution* früheren Privateigentums an die rechtmäßigen Eigentümer. Dies geschah vorwiegend bei kleineren Geschäften, Reparaturwerkstätten, in der Landwirtschaft und natürlich auch bei Haus- und Wohnbesitz.
- *Kleine Privatisierung*, d. h. die Veräußerung oder Versteigerung kleinerer Betriebseinheiten, vorwiegend im Dienstleistungsgewerbe (Handel, Reparaturwerkstätten, Hotels, Pensionen) an interessierte Einzelpersonen; dies wurde häufig in öffentlichen Auktionen auf Gemeindeebene durchgeführt (in der Tschechoslowakei beispielsweise samstags).
- *Große Privatisierung*, d. h. die Überführung von staatlichem, größerem Unternehmenseigentum in privates Eigentum mittels verschiedener Privatisierungstechniken, wie Voucher-Privatisierung, Direktverkauf an inländische oder ausländische Kapitaleigner, Übergabe oder Verkauf an das Management (*Management-Buyout*), Übergabe oder Verkauf an die Belegschaft (*Employee-Buyout*).
- *Spontane Privatisierung*, d. h. Versuch einer Übernahme von Eigentumsrechten an bisherigem Staatseigentum durch zum Teil zweifelhafte rechtliche Regelungen seitens der sozialistischen Nomenklatur.

In den meisten ostmittel- und südosteuropäischen Ländern¹ wurde in der ersten Hälfte der neunziger Jahre der Gesamtprozeß der Privatisierung unter gleichzeitiger Zuhilfenahme der einzelnen Privati-

¹ Eine mehr ins Detail gehende Beschreibung nicht nur der verschiedenen Methoden der Großen Privatisierung, sondern auch der Reprivatisierungen im Dienstleistungsbereich und in der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern ist zu finden in: Franz-Lothar Altmann, Das Problem der Privatisierung im Transformationsprozeß der Staaten Ostmittel- und Südosteuropas, in: BI-Ost (Hrsg.), Aufbruch im Osten Europas, München 1993; siehe auch OECD, Trends and Policies in Privatisation, fortlaufend seit 1993, Paris.

sierungstechniken weitgehend vorangetrieben. Wenig Probleme ergaben sich erwartungsgemäß bei der *Restitution* und der *Kleinen Privatisierung*, die in allen Ländern sehr bald einsetzte. Hier waren die Interessen der alten sozialistischen Nomenklatur – der Parteioberen und der Manager → auch nicht direkt tangiert, weil es nicht um größere Vermögenswerte ging, die man sich gerne reservieren wollte. Man konnte hier ebenso wie bei der Restitution von kleinen Gewerbebetrieben vor allem das in allen sozialistischen Ländern so lange vernachlässigte Angebot an Dienstleistungen schnell und ohne großen Kapitaleinsatz qualitativ und quantitativ verbessern und zugleich neue Beschäftigungsmöglichkeiten finden, bevor die später zu erfolgende Sanierung der großen sozialistischen Staatsbetriebe entsprechende Arbeitskräfte freisetzte.

III. Probleme bei der Privatisierung der Großunternehmen

Sehr schnell zeigte sich, daß die größten Probleme bei der *Großen Privatisierung*, d.h. bei der Umwandlung der sozialistischen „Dinosaurier“, wie man die überdimensionierten Staatsbetriebe nannte, auftraten. Im Verlauf der bisher noch kurzen Transformationszeit haben sich dabei eine ganze Reihe verschiedenster Privatisierungsstrategien herausgebildet, denen zum Teil politische und soziale Überlegungen zugrunde lagen (Gerechtigkeitsanspruch), die zum anderen aber sowohl wirtschaftliche Gründe vorweisen als auch Gruppeninteressen folgen.

Dem Gerechtigkeitsanspruch zuzurechnen ist die Entwicklung des sogenannten *Voucher-* oder *Couponmodells*, in welchem die zu privatisierenden Unternehmen möglichst gleichmäßig (gerecht) an die Bevölkerung – die Werktätigen – übertragen werden sollen, da diese ihren Aufbau und ihr Wirken über die sozialistischen Jahre hinweg ermöglicht hatten. Der von den Werktätigen erwirtschaftete Profit war ja immer wieder in die Volkswirtschaft reinvestiert worden, so daß das nunmehr vorhandene Produktionskapital eigentlich der Bevölkerung gehörte! Um die Unternehmensanteile verteilen zu können, mußten die bisherigen Staatsbetriebe erst kommerzialisiert, d.h. in Aktiengesellschaften umgewandelt werden. Die Verteilung der Aktien beziehungsweise ihrer Vorstufe, der Vouchers oder Coupons, erfolgte dann

in den einzelnen Ländern nach verschiedenen Mustern. Die Privatisierung von Groß- und Mittelbetrieben nach dem Voucher-Modell wurde vorwiegend aufgrund politischer Erwägungen gewählt, wenn nicht so sehr eine stabile und effektive *Corporate Governance* (Unternehmenskontrolle) und eine möglichst schnelle Umstrukturierung der Unternehmen als vielmehr die Entstaatlichung der Wirtschaft und die breite Verteilung des Produktivvermögens Hauptziele waren. Auf die Voucher-Methode griff man auch deshalb zurück, weil – bei entsprechendem Kapitalmangel im Inland und zu wenig Interesse seitens des ausländischen Kapitals – der Staat zu lange auf seinen Großbetrieben sitzenbleiben würde und ihm die notwendigen strukturellen Veränderungen für alle diese Betriebe gleichzeitig nicht zugetraut wurden.

Dementsprechend war auch der *Direktverkauf* von Unternehmen, der nur dann in größerem Stil erfolgreich sein kann, wenn sowohl ein großes Angebot an attraktiven Staatsunternehmen als auch eine entsprechend kaufkräftige Nachfrage privater Investoren vorhanden sind, eine sehr mühevoll angelegene Angelegenheit und zahlenmäßig unbedeutend. (Eine Ausnahme bildet hier die ehemalige DDR, in der die Treuhandanstalt diese Aufgabe übernahm.) Nach anfänglichen Erfolgen bei wenigen lukrativeren Staatsunternehmen stagnierte der Verkauf mittels dieser Methode, und die Staatsholdings, die nach der Massenprivatisierung die restlichen Unternehmen versilbern möchten, müssen diese jetzt zuerst sanieren – eine Aufgabe, die sie gerne den Käufern überlassen hätten.

Ein bekanntes, weil zumindest formal sehr gelungenes Beispiel für die Durchführung einer Voucher-Privatisierung ist die in Tschechien angewandte Methode, die bis zur Trennung des Staates Tschechoslowakei in zwei Einheiten auch in der Slowakei zur Anwendung kam: Über 4 000 zur Massenprivatisierung vorgesehene Staatsunternehmen sollten in zwei Wellen umgewandelt werden, wobei nicht alle Staatsbetriebe unbedingt in die Voucher-Privatisierung eingebracht werden sollten und auch bei den für die Massenprivatisierung ausgewählten nicht alle Anteilswerte für die Massenverteilung vorgesehen waren. Vereinfacht läßt sich das Verfahren der Voucherprivatisierung in Tschechien und in der Slowakei wie folgt beschreiben²:

2 Vgl. hierzu Franz-Lothar Altmann, *Privatisierung in der Tschechischen Republik*, in: Roland Schönfeld (Hrsg.), *Fünf Jahre nach der Wende – Bilanz in Mittel- und Südosteuropa*, Aus der Südosteuropa-Forschung, Bd. 1, München 1995, S. 157–164.

Die Staatsunternehmen, die bisher vorwiegend einzelnen Ministerien direkt unterstanden hatten (Regiebetriebe), wurden in Aktiengesellschaften umgewandelt und in das Eigentum der drei Nationalen Vermögensfonds (Föderaler, Tschechischer und Slowakischer) überführt. Jeder tschechoslowakische Bürger im Alter von mindestens 18 Jahren konnte ein nicht übertragbares Voucher- (oder Coupon-)Heft mit 1 000 Couponpunkten für einen Preis von 1 035 Kronen (ca. Gegenwert eines durchschnittlichen Wochenlohnes) erwerben. Diese Couponpunkte konnten dann in einem schrittweisen Preisbildungsprozeß im Verlauf von insgesamt fünf computerisiert durchgeführten Bierrunden gegen Aktien eingetauscht werden, wobei sich entsprechend der Wertschätzung der einzelnen Unternehmen durchaus unterschiedliche Preise (Coupons je Aktie) ergaben. Diese Methode erlaubte eine annähernde Bewertung der zur Privatisierung gelangten Unternehmen und der ganze Prozeß konnte relativ schnell ablaufen. Da viele Bürger Unsicherheit aus Unkenntnis bezüglich des für sie völlig ungewohnten Verfahrens verspürten, war die Möglichkeit geschaffen worden, die Coupons neu entstandenen Investitionsfonds anzuvertrauen, damit diese im Bietungsprozeß für sie eintraten. Diese Investmentfonds, von denen sich ziemlich schnell über 400 gebildet hatten, boten sich auch für die weitere Verwaltung der so erworbenen Aktien an. Auf diese Weise hatte man zwar eine große Anzahl von Kleinaktionären, aber man hatte auch dubiosen Gesellschaften mit unseriösen Gewinnversprechen den Weg geebnet, sich Aktienpakete zu verschaffen, mit denen sie einen erheblichen Einfluß auf die Unternehmenspolitik einzelner Betriebe ausüben konnten. Zudem zeigte sich sehr schnell, daß diese Investmentfonds häufig unter Umgehung des offiziellen Börsenhandels Aktienpakete im Direktverkehr tauschten. Daß viele dieser Gesellschaften vor allem spekulative Zielsetzungen verfolgten, läßt sich anhand der Entwicklung eines der bekanntesten tschechischen Investmentfonds, des Harvard Capital & Consulting, zeigen: Mit einer ganzen Reihe von einzelnen Investmentfonds waren Hunderttausende von Anlegern angelockt worden, die durch geschickte Verwaltung des anvertrauten Kapitals auch Kursgewinne erzielten. Inzwischen – Mitte August 1997 – ist jedoch die Liquidation der Harvard-Industrie-Holding, in der sechs ehemalige Investmentfonds zusammengeschlossen sind, von den Hauptaktionären beschlossen worden. Es wurden zwar rasche Gewinne erzielt, die Erwartung aber, daß diese Fonds mit den von ihnen verwalteten Aktionärspaketen aktiven, gestaltenden Restrukturierungseinfluß auf die

beherrschten Unternehmen ausüben würden, wurde nicht erfüllt: Frühkapitalismus anstelle gezielter *Corporate Governance!*

Eine besondere Form der Privatisierung ist sicherlich der Verkauf an das bisherige Management (*Management-Buyout*) oder an die Belegschaft des Unternehmens (*Employee-Buyout*). Dies erfolgte häufig zu Vorzugsbedingungen, die entweder tatsächlich die Belegschaft begünstigen sollten oder die auf sehr zweifelhafte Art herbeigeführt wurden: Eine beliebte Methode der am Kauf interessierten Manager war es beispielsweise, das Unternehmen in kürzester Zeit durch Scheinverkäufe (an Beteiligte) seiner besten Anlagen zu berauben, es damit fast wertlos zu machen, und dann zum geringstmöglichen Preis zu kaufen; eine andere, bewußt – durch Mißmanagement – den Betrieb schnell herunterzuwirtschaften, um ihn dann zu kaufen und die Einzelteile gewinnbringend zu verkaufen. In diesen Fällen war aber fast immer die zumindest stille Billigung der politisch Verantwortlichen erforderlich.

Vorzugsangebote für die Belegschaft oder einfach für Inländer wurden auch zum Zwecke der inländischen Nachfragemobilisierung bei gleichzeitiger Abschreckung von ausländischen Interessenten konstruiert. Zu beobachten war dies in Polen, Rumänien, in Ungarn 1994 und jetzt auch in der Slowakei³.

Der *direkte Transfer* von Unternehmenseigentum ohne Rückgriff auf die Voucher-Methode und *ohne Entgelt* – auch im Sinne einer sozialen Zielsetzung – wurde hingegen dort praktiziert, wo Ziel und Objekt der Eigentumsübertragung klar festgelegt waren: Unter diese Kategorie fallen zum Beispiel Restitutions- und Übertragungen von Eigentumsanteilen (Aktien) an Pensionsfonds oder Gemeinden, die aber größtenteils nur eine untergeordnete Rolle spielten⁴.

Man kann grundsätzlich festhalten, daß sich die Privatisierung von mittelgroßen und großen Unternehmen viel komplizierter gestaltete, als ursprünglich erwartet wurde. Die neuen politischen Entscheidungsträger waren mit der Herausforderung konfrontiert, sehr komplexe und oft miteinander konkurrierende Privatisierungsziele in relativ kurzer Zeit zu erreichen, wobei häufig auch politisch unterstützte wirtschaftliche Interes-

3 Vgl. hierzu auch Gábor Hunya, Large Privatisation, Restructuring and Foreign Direct Investment, in: Salvatore Zecchini (Hrsg.), *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*, OECD 1997, S. 275–299, hier S. 281.

4 Vgl. ebd.

sen aufeinanderprallen. So kann beispielsweise die Erhaltung der Arbeitsplätze für ein *Employee-Buyout-Programm* sprechen, gleichzeitig aber der Druck von seiten des Managements über die Politik zu einer Entscheidung für ein *Management-Buyout* führen, obwohl rein strategisches Denken in bezug auf künftige Wettbewerbspositionen vielleicht für den Verkauf an einen ausländischen Investor mit entsprechendem Kapital- und Know-how-Einsatz spricht. Konsequenterweise volkswirtschaftlich gedacht, mag möglicherweise die Schaffung eines starken heimischen Konzerns mittels Einschaltung inländischer Finanzierungsgesellschaften naheliegen. Diese Überlegungen können zusätzlich noch mit Restitutionsforderungen konfliktieren oder auch angesichts einer schwierigen Schuldenlage die Möglichkeit einer *Debt-Equity-Lösung* (Umwandlung von Schulden in Unternehmensanteile) erfordern.

Bei jedem der Privatisierungsansätze müssen entsprechende Gegenüberstellungen zu anderen vorgenommen und dabei muß die vorrangige Zielvorstellung der *Effizienzsteigerung* des vorhandenen Kapitals im Auge behalten werden. Verbesserte *Corporate Governance* ist aber sicher in vielen der oben kurz angesprochenen Privatisierungsmethoden nicht unbedingt zu erwarten beziehungsweise kann im besten Falle suboptimal ausfallen⁵. Leichter Zutritt zu Kreditmöglichkeiten oder kostengünstigem Know-how ist bei Berücksichtigung ausländischer Investoren eher anzunehmen als bei Übernahme der Unternehmung durch die Beschäftigten. Nicht zu vergessen ist ferner die Absicht, den Staatshaushalt durch Anteilsverkäufe mit dringend notwendigen Einnahmen für die Durchführung der Sozial- und Strukturprogramme zu versorgen.

Jedes Transformationsland hat entsprechend seiner besonderen wirtschaftlichen Situation, seinem Entwicklungsstand und auch seiner speziellen politischen Konstellation (bürgerlich-konservative oder sozialistisch/sozialdemokratische Regierung) im Privatisierungsprozeß unterschiedliche Prioritäten gesetzt. Ungarn mußte wegen seiner hohen Verschuldung vor allem auf die Erzielung von Einnahmen bedacht sein und suchte dementsprechend ausländische Käufer; Tschechien oder Rumänien verhielten sich anders, wobei sich für Tschechien trotzdem ausreichend Investoren fanden. Die russischen Reformer waren vorrangig auf einen schnellstmöglichen Bruch mit der Vergangenheit

5 Ausführlich hierzu Roman Frydman/Cheryl W. Gray/Andrzej Rapaczynski (Hrsg.), *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, 2 Bände, Oxford 1996.

aus, Polen andererseits ließ sich Zeit und verlor sich in langwierigen Debatten über Gerechtigkeit und Gleichverteilung. Die Tschechen betonten die Wichtigkeit der Entpolitisierung, d. h. der Trennung der Verbindungen zwischen Staat und Unternehmen, Estland versuchte mit seinem Privatisierungsprogramm „echte“ Kapitaleigner zu finden, die neues Kapital und Managementkenntnisse einbringen können⁶.

Nicht nur die politisch-wirtschaftlichen Prioritäten, sondern auch die politisch-gesellschaftlichen Voraussetzungen unterschieden sich von Land zu Land, wenn es um die Entscheidung für die eine oder andere Methode ging. Es ging dabei um die politische Durchsetzungsmöglichkeit, beispielsweise darum, Direktverkäufe an Außenstehende, insbesondere Ausländer, gegen die primären Interessen der unmittelbar Beteiligten – der Beschäftigten und des Managements – durchzusetzen. Grundsätzlich standen sich hier die Alternativen „Top-down“-Privatisierung oder Berücksichtigung und Belohnung der bisherigen Beschäftigten gegenüber. In der Tschechoslowakei und in der DDR hatten straffe zentralistische Strukturen und gut entwickelte Administrationen das Bild geprägt, die – nach dem Zusammenbruch – die Durchführung zentral gesteuerter Top-down-Programme erleichtern mußten. Völlig anders stellte sich die Lage in Polen oder auch in Slowenien mit deren traditionell starken und gut organisierten Gewerkschaften (Polen) beziehungsweise Eigentümerbelegschaften (Slowenien) dar. In der ehemaligen ČSSR waren die Gewerkschaften zur Zeit der Wende wegen ihrer früheren Zugehörigkeit zum kommunistischen Machtapparat diskreditiert und somit einflußlos. Eine einfache Implementierung eines von oben gesteuerten und die gesamte Wirtschaft erfassenden Privatisierungsmodells wie in der Tschechoslowakei (Voucher-Methode) war daher in Polen und der Slowakei, aber auch in Rußland, wo wiederum die Manager enormen Einfluß bewahrt hatten, nicht so leicht vorstellbar. Zu viele Beteiligte hatten Ansprüche und Mitentscheidungsbedarf, was die Verzögerungen erklärt⁷.

Vor- und Nachteile der verschiedenen Privatisierungsmethoden können in einem einfachen

6 Vgl. hierzu The World Bank (Hrsg.), *World Development Report 1996. From Plan to Market*, New York 1996, S. 52.

7 Vgl. hierzu auch Franz-Lothar Altmann, *Wirtschaftlicher Systemwechsel und Eigentumsreform*, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), *Jahrbuch 1996/97: Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritt und Mißerfolge der Transformation*, Köln 1997, S. 215 ff.

Schema: Positive beziehungsweise negative Zielerfüllung bei verschiedenen Privatisierungsmethoden

Methode	Ziele				
	Bessere Unternehmensführung und Kontrolle	Geschwindigkeit und politische Durchführbarkeit	Besserer Zugang zu Kapital und Know-how	Höhere Steuereinnahmen	Mehr Gerechtigkeit
Verkauf an Außenstehende	+	-	+	+	-
Management-/Employee-Buyout	-	+	-	-	-
Voucher-Privatisierung	?	+	?	-	+
Spontane Privatisierung	?	?	-	-	-

Quelle: The World Bank (Hrsg.), From Plan to Market. World Development Report 1996, New York 1996, S. 52.

Tabelle 1: Methoden der Privatisierung von mittleren und großen Unternehmen in sieben Transformationsländern, Stand Ende 1995

Land	Verkäufe an Außenstehende	Management-/Employee-Buyout	Voucher-Privatisierung	Restitution	Sonstige ^a	Noch in Staatshand
Tschech. Rep.						
Unt.zahl ^b	32	0	22 ^c	9	28	10
Ges.wert ^c	5	0	50	2	3	40
Estland ^d						
Unt.zahl	64	30	0	0	2	4
Ges.wert	60	12	3	10	0	15
Ungarn						
Unt.zahl	38	7	0	0	33	22
Ges.wert	40	2	0	4	12	42
Litauen						
Unt.zahl	<1	5	70	0	0	25
Ges.wert	<1	5	60	0	0	35
Mongolei						
Unt.zahl	0	0	70	0	0	30
Ges.wert	0	0	55	0	0	45
Polen						
Unt.zahl	3	14	6	0	23	54
Rußland ^e						
Unt.zahl	0	55	11	0	0	34

Anm.: Die jeweils vorrangige Methode in einem Land ist *kursiv* gesetzt.

- a Beinhaltet Eigentumsübertragungen an Gemeinden oder Sozialversicherungsträger, „Debt-Equity“ (Kapitalanteile für Schulden)-Umwandlungen und Verkäufe durch Konkursverfahren.
- b Anteil der privatisierten Betriebe, gemessen an der Gesamtzahl aller vormals staatlichen Betrieben. Schließt auch Teile von Betrieben ein, die vor der Privatisierung restrukturiert wurden.
- c Anteil des Wertes der privatisierten Betriebe am Gesamtwert aller vormals staatlichen Betriebe in Prozenten in Prozent. Diese Daten waren für Polen und Rußland nicht erhältlich.
- d Schließt einige Infrastruktur-Betriebe nicht ein. Alle Verkäufe an Managements waren Teil von wettbewerblichen offenen Tendern. In 13 Fällen konnten Bürger Vouchers gegen Minderheitsanteile eintauschen, die an einen Hauptinvestor verkauft worden waren.
- e Einschließlich Betriebsvermögen, die gegen Barzahlung als Teil des Voucher-Privatisierungsprogramms im Juni 1994 verkauft wurden.

Quelle: The World Bank (Hrsg.), From Plan to Market. World Development Report 1996, New York 1996, S. 53.

Schema dargestellt werden, wie dies die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht versucht hat:

In Tabelle 1 ist zusammengestellt, welche der verschiedenen beschriebenen Methoden der Privatisierung von Mittel- und Großbetrieben in den jeweiligen Transformationsländern mit welcher Wirkung zur Anwendung kamen. Die Unterschiede sind deutlich.

In den letzten Jahren sind weitere Privatisierungsschritte in Tschechien, Ungarn und in den baltischen Staaten, hier vor allem in Estland, erzielt worden, Verzögerungen und Blockierungen hat es demgegenüber in der Slowakei, in Rumänien und vor allem in Bulgarien gegeben. In der Slowakei wurde, im Gegensatz zu Tschechien, die zweite große Welle der Voucher-Privatisierung abgebrochen, die bereits verkauften Coupons wurden in Staatsverschreibungen im Wert von je 10 000 Sk (verzinst zum Diskontsatz über 5 Jahre) umgewandelt, gleichzeitig soll der Verkauf von Unternehmen an Belegschaften und an Unternehmensleitungen erfolgen. Da sich – vor allem bei den sogenannten Direktverkäufen – in einigen Fällen heftiger Streit zwischen Regierung und Opposition über vermeintliche Begünstigungen entzündete, ist eine weitere Privatisierung zur Zeit in Frage gestellt. Im Bereich des Bankwesens, das dringend einer Entflechtung von Staat und Bankensektor bedarf, ist zunächst keine Einigung in Sicht. In der Tendenz sieht es daher in der Slowakei eher so aus, daß der staatliche, d. h. der Regierungseinfluß auf wichtige Wirtschaftsbereiche über politische Verbindungen erhalten bleibt, die sich allerdings später in echte privatwirtschaftliche Bereiche verwandeln können. Doch auch dann soll ein nicht unerheblicher Bereich der Wirtschaft – größere Unternehmen als strategisch wichtige Einheiten – noch direkt unter Staatsregie bleiben (*Golden Share*). Diese Undurchsichtigkeit hat in der zweiten Welle der Privatisierung nicht gerade zu vermehrtem Engagement ausländischer Unternehmen geführt, insbesondere nachdem diese durch die Neuordnung der Übergabep Praxis auch explizit beim „Einkauf“ in slowakische Unternehmen behindert wurden.

Auch in Rumänien hat es nach einem ersten Privatisierungsschub, der vor allem im Bereich der *Kleinen Privatisierung* zu erkennen war, zunächst Verzögerungen bei der Massenprivatisierung gegeben; hier hat die neue Regierung Anfang des Jahres 1997 einen Neubeginn angekündigt. Dasselbe kann für Bulgarien festgehalten werden, wo die Privatisierung der Großunternehmen unter der sozialistischen Regierung Videnov trotz mehrmali-

ger Aufforderungen und Ermahnungen seitens des IWF zurückgestellt worden war.

Die seit Sommer 1997 im Amt befindliche neue konservative Regierung Kostov hat deshalb in ihrem Programm ganz bewußt der Schließung oder Privatisierung der zumeist unrentablen Staatsbetriebe Priorität eingeräumt.

IV. Zum Fortschritt und Stand der Privatisierung

Eine vergleichende Einschätzung, welchen Fortschritt die einzelnen Transformationsländer mit ihrer Privatisierung und der gleichzeitig erforderlichen Umstrukturierung der Betriebe erzielt haben, ist einem im April 1997 erschienenen Report der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE, häufiger ist die englische Abkürzung EBRD) zu entnehmen. Die Erfolgsbeurteilung reicht von 1 (wenig Fortschritt) bis 4⁺ (Standard entspricht fortgeschrittenen westlichen Industrieländern). Diese simplifizierte Klassifizierung wurde vom Büro des Chefökonom der EBRD erstellt (vgl. Tabelle 2).

In ihrem Transition Report 1995, *Investment and Enterprise Development*, hatte die EBRD bereits eine zusammenfassende Gegenüberstellung der Privatisierungserfolge in den Transformationsländern versucht⁸. Hierbei stützte sie sich vor allem auf offizielle nationale statistische Quellen der Finanzministerien, der Statistischen Ämter und der jeweiligen Privatisierungsbehörden. Bestimmte statistische Probleme müssen dabei berücksichtigt werden, so daß auch die von der Bank angegebenen Zahlen grundsätzlich nur als Schätzungen angesehen werden dürfen.

Es muß auch bedacht werden, daß die Statistischen Ämter in den Transformationsländern den privaten beziehungsweise nichtstaatlichen Sektor unterschiedlich definieren. Die einen schließen hierin alle Unternehmen ein, die eine mehrheitlich private Eigentümerstruktur aufweisen. Andere definieren als Privatsektor nur den Bereich, in dem keine Unternehmen mit vermischter Eigentümerschaft vorzufinden sind. Schließlich gibt es eine ganze Reihe von Zwischenformen, die allerdings meist als private Wirtschaftstätigkeit definiert werden. Beispielsweise ist man dazu über-

⁸ Vgl. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 1995 – Investment and Enterprise Development*, London, Nov. 1995.

Tabelle 2: Beurteilung des Fortschritts in Privatisierung und Umstrukturierung

Land	Große Privatisierung	Kleine Privatisierung	Untern. Umstrukturierung	Land	Große Privatisierung	Kleine Privatisierung	Untern.-Umstrukturierung
Albanien	2	4	2	Lettland	2	4	2
Armenien	2	3	2	Litauen	3	4	2
Aserbeidschan	1	1	2	Moldawien	3	3	2
Weißrußland	2	2	2	Polen	3	4 ⁺	3
Bulgarien	2	3	2	Rumänien	2	3	3
Kroatien	3	4 ⁺	2	Rußland	3	4	2
Tschechien	4	4 ⁺	3	Slowakei	3	4 ⁺	3
Estland	4	4	3	Slowenien	3	4 ⁺	3
Makedonien	2	4	2	Tadschikistan	2	2	1
Georgien	2	3	2	Turkmenien	1	1	1
Ungarn	4	4 ⁺	3	Ukraine	2	2	2
Kasachstan	2	2	1	Usbekistan	3	3	2
Kirgistan	4	4	2				

Quelle: Nicholas Stern, *The Transition in eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over six years*, EBRD Working Paper 18, London 1997.

gegangen, das Wirtschaftsergebnis einer in staatlichem Besitz befindlichen Unternehmung, die von einem Privatunternehmen geleast wurde, ebenfalls als privat zu bezeichnen und sie deshalb in den offiziellen Statistiken im Privatsektor aufzuführen.

Einen Wandel in der Zuordnung haben weiter in den meisten Ländern Kooperativen und Produktionskollektive erfahren, die früher als Teil des sozialistischen Sektors aufgeführt wurden. In den meisten Fällen ist die frühere Staatskontrolle über die Kooperativen im Vollzug der neuen Gesetzgebung deutlich zurückgegangen beziehungsweise gänzlich verschwunden, in einigen Ländern findet man jedoch den Staat im kooperativen Sektor immer noch als wichtigen Einflußfaktor.

Ein schwieriges statistisches Problem ist ferner die Erfassung der sogenannten *Schattenwirtschaft*. Da sich hierdurch zunächst eine allgemeine Unterschätzung der gesamtwirtschaftlichen, insbesondere der im privaten Sektor zu registrierenden Tätigkeit ergibt, haben die offiziellen Statistischen Ämter in Bulgarien, Estland, Litauen, Polen, Rumänien, Rußland und Ungarn Schätzungen der Ergebnisse der Schattenwirtschaft in ihre Bruttoinlandsprodukt- und Privatsektor-Aktivitäten eingebaut, während andererseits solche Anpassungen in Kroatien oder der Tschechischen Republik nicht erfolgen. Allgemein wird der Anteil der Schatten-

wirtschaft auf 10 bis 25 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) geschätzt, wobei die Unterschiede von Land zu Land erheblich sind. In Ungarn liegt die nationale Schätzung bei rund 30 Prozent, wovon die Hälfte in die offizielle Berechnung des BIP übernommen wird. In Estland hatte man für das Jahr 1994 einen Wert von 20 Prozent am Gesamt-BIP angenommen, ein Wert, der auch in Slowenien zugrunde gelegt wird. Für Bulgarien hatte man für 1994 einen Anteil von 16,8 Prozent am BIP geschätzt, für Rumänien hingegen nur 10 Prozent.

Statistische Mängel wurden von der EBRD weiter im Bereich des früher so genannten nichtmateriellen Sektors, d. h. des *Dienstleistungsbereichs*, festgestellt. Die statistische Vernachlässigung der im Sozialismus „nichtproduktiv“ genannten Tätigkeiten mußte dazu führen, daß die Statistischen Ämter zunächst Probleme in der Erfassung dieser gerade im Transformationsprozeß einen sehr starken Aufschwung erlebenden Bereiche hatten.

Es wird aus den verschiedenen Statistiken aber zumindest sehr deutlich, daß zunächst vor allem in der Landwirtschaft die Privatisierung am meisten vorangeschritten ist. In praktisch allen Transformationsländern weist hier der nichtstaatliche Sektor bereits Wertschöpfungsanteile von über 70 Prozent auf, wobei man die Kooperativen ebenfalls diesem

Sektor zuordnen muß. Stark ausgeweitet hat sich daneben aber auch der Privatsektor im Dienstleistungsbereich, allerdings gibt es noch deutliche Unterschiede. So erreichen private Dienstleistungen in Polen bereits einen Anteil von 89 Prozent an den gesamten Dienstleistungen, während – am anderen Ende der Skala – die Ukraine erst 23 Prozent vorweisen kann. Auch Moldawien mit einem 34prozentigen und Rumänien mit einem 35prozentigen Anteil der privaten an den gesamten Dienstleistungen hinken noch hinterher.

Nimmt man die Beschäftigungszahlen als Maßstab für den erreichten Grad der Entstaatlichung, so sind auch hier die größten Anteile fast durchgängig in der Landwirtschaft zu finden. So arbeiten beispielsweise in Litauen nur noch rund 4 Prozent aller in der Landwirtschaft Beschäftigten in Staatsbetrieben, in Rußland 15 Prozent, in Weißrußland hingegen doch noch 87 Prozent. Die entsprechenden Zahlen lauten für Bulgarien 34, für Tschechien 23, für Rumänien 10, für Moldawien 70 und für Georgien 17 Prozent. Gerade in der Landwirtschaft muß aber berücksichtigt werden, daß zum nichtstaatlichen Sektor eben auch die Kooperativen gezählt werden. So findet man beispielsweise in Tschechien rund die Hälfte aller in der Landwirtschaft Tätigen in den Kooperativen⁹.

Während man auch für den Dienstleistungsbereich grundsätzlich feststellen kann, daß bis auf die – zum Teil auch in westlichen Ländern noch im Staatsbesitz befindlichen – zentralen Dienstleistungen wie Post und Telekommunikation sowie öffentlicher Verkehr der Großteil privat angeboten wird, stellt sich das Bild für die Industrie weit differenzierter dar. So bestehen zum Beispiel in Tschechien, der Slowakei und in Ungarn schon höhere Anteile der nichtstaatlichen Industrie an der gesamten industriellen Wertschöpfung, und zwar in Höhe von 59, 54 und nochmals 54 Prozent, und auch Rußland kann bereits 55 Prozent nichtstaatlicher Industrie vorweisen, aber Polen (38 Prozent) und erst recht Rumänien (15 Prozent) sowie Bulgarien (18 Prozent) hinken noch deutlich hinterher. Man erkennt klar, daß in den letztgenannten Ländern die *Große Privatisierung* noch nicht richtig angelaufen ist – eine Feststellung, die im übrigen auch für Kroatien (39 Prozent), die Ukraine (38 Prozent) oder Georgien (22 Prozent) zutrifft.

Entsprechend differenziert ist auch die Beschäftigungsstruktur in der Industrie. In Tschechien,

Litauen und Ungarn findet man bereits 48, 62 und 57 Prozent aller Industriebeschäftigten im nichtstaatlichen Sektor, in Rußland hingegen lediglich 21 Prozent – ein Hinweis auf die deutlich höhere Produktivität des Privatsektors in diesem Land, wenn man auf den Wertschöpfungsanteil (55 Prozent) blickt¹⁰. Daß in Rumänien und Georgien ebenfalls nur 21 Prozent (bei einem Wertschöpfungsanteil von 15 bzw. 22 Prozent) erreicht werden, und in Bulgarien gar nur 8 Prozent, war zu erwarten¹¹.

V. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im Jahr 1996 bereits mehr als die Hälfte der Transformationsländer einen Anteil von über 50 Prozent der Privatwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt vorweisen kann. Doch dürfen daraus keine verallgemeinernden Schlußfolgerungen gezogen werden. Insbesondere aus Tabelle 3 kann man sehr schnell erkennen, daß Globaldaten zu Fehlschlüssen führen können. Der höhere Anteil des Privatsektors am BIP in Albanien beispielsweise ist dadurch zustande gekommen, daß zwar die Landwirtschaft fast völlig reprivatisiert ist, der Dienstleistungsbereich des weiteren dadurch gekennzeichnet ist, daß eine Vielzahl von Einmann-Unternehmen (Kioske) entstanden ist, wo zum Teil nur Einzelprodukte verkauft werden, des weiteren Beschäftigungsmöglichkeiten in Kleinbars geschaffen worden sind, im Bereich der Industrie jedoch nur sehr wenige Unternehmen noch produzieren und somit das Produktionsniveau der Industrie auf höchstens 15 bis 20 Prozent der Vorwendezeit geschätzt wird. Auch im Falle Polens muß der relativ hohe Anteil des Privatsektors insofern mit einer Anmerkung versehen werden, als dort zwar Landwirtschaft und Dienstleistungen zu über 90 Prozent in privater Hand sind, im Industriebereich jedoch noch die *Große Privatisierung* eines gehörigen Schubes bedarf, um diesen Sektor als wirklich privatisiert bezeichnen zu können.

Daß nicht unbedingt der Anteil des Privatsektors am BIP auch schon ein Indiz für den relativen Wohlstand eines Landes darstellen muß, zeigt beispielsweise auch die Gegenüberstellung von Slowenien und der Länder der Gemeinschaft

10 Ausführlicher zur Privatisierung in Rußland vgl. Eugene Kogan, Assessment of the Russian Privatization Process, in: Osteuropa-Wirtschaft, (1997) 2, S. 158–168.

11 Vgl. FN 9.

Tabelle 3: Anteile der Privatwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt der Transformationsländer (in Prozent, Jahresmitte)

Land	1994	1996	Land	1994	1996
Tschechische Republik	65	75	Kroatien	40	50
Albanien	50	75	FJR Makedonien	35	50
Slowakische Republik	55	70	Slowenien	30	45
Estland	55	70	Bulgarien	40	45
Ungarn	55	70	Ukraine	30	40
Litauen	50	65	Kasachstan	20	40
Polen	55	60	Usbekistan	20	40
Lettland	55	60	Moldawien	20	40
Rußland	50	60	Weißrußland	15	15
Rumänien	35	60			

Quelle: EBRD, entnommen aus Länderanalysen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Tschechische Republik/Slowakische Republik, Hauptbericht März 1997, Frankfurt am Main 1997, S. 7.

Unabhängiger Staaten (GUS): Ukraine, Kasachstan, Usbekistan, Moldawien und Weißrußland. In der Tat ist in Slowenien erst 1996 der Großteil der Privatisierungsprogramme der 1 400 zur Vorlage verpflichteten Unternehmen genehmigt worden; hiervon hatte bis zum Jahresende 1996 erst höchstens die Hälfte der Unternehmen mit der Umsetzung begonnen. Während sich aber dieser Prozeß in Slowenien klar in Bewegung befindet, stehen entsprechende Fortschritte beispielsweise in Weißrußland und der Ukraine noch aus bzw. sind kaum zu erkennen.

Die immer noch hohen *Beschäftigungszahlen* im staatlichen Sektor in den GUS-Ländern sind andererseits aber auch darauf zurückzuführen, daß sich viele Beschäftigte im staatlichen Bereich in unbezahltem Urlaub befinden und weiterhin als grundsätzlich Beschäftigte gezählt werden. Andererseits ist der Anteil des Privatsektors am *Bruttoinlandsprodukt* schon deutlich angestiegen, weil die dort Beschäftigten auch tatsächlich Wertschöpfung betreiben. Überhaupt muß man immer wieder vor Quervergleichen warnen, da die entsprechenden

Definitionen häufig grundsätzlich verschieden sind. So zählt beispielsweise Bulgarien den kooperativen Bereich nicht zum Privatsektor, während Rußland und auch Lettland dies sehr wohl tun.

Eine nicht unwesentliche Rolle spielt auch die mangelnde Bereitschaft der Länder, sich gegenüber Direktinvestitionen aus dem Ausland zu öffnen (Überfremdungsangst), sowie andererseits auch die Bereitschaft westlicher Investoren, sich in bestimmten Ländern zu engagieren. Man erkennt jedoch, daß der private Sektor in allen Transformationsländern deutlich an Bedeutung gewonnen hat, wobei eine erfolgreiche Massenprivatisierung die eigentlichen Unterschiede zwischen den Ländern bewirkt. In den Volkswirtschaften, die bereits im breiten Ausmaße die Große Privatisierung vollzogen haben, kann eine weitere Ausdehnung des Privatsektors in erster Linie nur noch durch den Zutritt neuer Unternehmen und das Wachstum bestehender Privatunternehmen erfolgen; Auslandsinvestitionen sind hier im übrigen auch eher zu erwarten, als in Ländern, wo die Massenprivatisierung erst zögerlich vorankommt.

Wolfgang Quaisser: Strategieansätze und Ergebnisse des Übergangs der mittel- und osteuropäischen Länder zur Marktwirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/97, S. 3–15

Mehrheitlich können die Transformationsländer entscheidende Fortschritte beim Übergang zur Marktwirtschaft verzeichnen. So sind Preise und Außenhandel weitgehend liberalisiert, die Privatisierung ist in einigen Ländern fast abgeschlossen und die Inflation mit einigen Ausnahmen unter Kontrolle. In den fortgeschrittenen Reformländern hat eine Wirtschaftsbelebung eingesetzt. Die ökonomischen und sozialen Kosten fielen jedoch deutlich höher aus, als die meisten Experten und insbesondere die Bevölkerung erwartet hatten. Dies trifft vor allem für den Rückgang der Wirtschaftsleistung („Übergangszession“) und der Einkommen sowie für die wachsende Arbeitslosigkeit zu. Breite Teile der Bevölkerung sehen sich in ihren teilweise unrealistischen Erwartungen enttäuscht, was auch dazu führte, daß viele postkommunistische und sozialistische Regierungen wieder an die Macht kamen. Ein Ländervergleich zeigt deutlich, daß Staaten, die mehr einem radikaleren Transformationsansatz (wie unter anderem Polen und Tschechien) folgten, die Inflation besser unter Kontrolle bringen und als erste einen Wachstumsprozeß einleiten konnten. Bulgarien und Albanien sind Beispiele dafür, wie unterlassene Reformen (Privatisierung, in Albanien insbesondere im Bereich der Finanzmärkte) und eine inkonsistente Stabilitätspolitik zu wirtschaftlichem und politischem Chaos (bis hin zur Auflösung staatlicher Institutionen in Albanien) führen können.

Herbert Brücker/Wolfram Schrettl: Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/97, S. 17–26

Die langandauernde Auseinanderentwicklung der beiden Teile Europas wird zu Recht den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen zugeschrieben. Das Wohlstandsgefälle zwischen Plan- und Marktwirtschaften kam zustande, obwohl in den Planwirtschaften ein viel höherer Teil des Sozialprodukts für Investitionen verwendet wurde. Zwar können durch hohe Investitionsquoten ohnehin nur vorübergehend höhere Wachstumsraten erreicht werden, erstaunlich ist aber, auf welchem niedrigem Niveau in den Planwirtschaften bereits Stagnation einsetzte. Mit der Transformation der Wirtschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa sollten die systembedingten Wachstumsgrenzen schnell überwunden und die Einkommensniveaus auf westliches Niveau angehoben werden. Tatsächlich kam es jedoch zu einem tiefen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion; die bestehende Kluft wurde noch einmal deutlich vergrößert.

Viele Ursachen der zusätzlich erweiterten Kluft lassen sich unter dem Begriff der Ungewißheit zusammenfassen. Die Vorgänge im Zusammenhang mit der Liberalisierung und Öffnung der Volkswirtschaften, der Stabilisierungspolitik, der Privatisierung und der institutionellen Neuorientierung haben für alle Wirtschaftssubjekte die Ungewißheit über künftige Entwicklungen erheblich erhöht. Ungewißheit wirkt sich aber außerordentlich negativ aus, vor allem auf Investitionsentscheidungen. Mittlerweile ist es in einer Reihe von Transformationsländern zu einem Erholungsprozeß gekommen. In Rußland und anderen wichtigen Ländern der GUS hat dagegen der Produktionsrückgang angehalten. Die Gefahr einer dauerhaften Stagnation ist nicht auszuschließen. Doch auch eine Erholung muß nicht unbedingt mit einer Schließung der wirtschaftlichen Kluft einhergehen. Auf jeden Fall aber dürfte die Verringerung von Einkommensabständen sehr langsam vor sich gehen. Das Tempo hängt maßgeblich von den Wachstumsbedingungen in den einzelnen Transformationsländern selbst ab.

Die Integration in die EU kann die wirtschaftliche Kluft zwischen Ost- und Westeuropa verringern. Vor allem die Ungewißheit würde spürbar reduziert. Umgekehrt ist bei einem Ausschluß von einer Beitrittsperspektive ein „Ablehnungsschock“ denkbar. Dieser Schock wird meist befürchtet, wenn ein Land von der ersten Runde der EU-Osterweiterung ausgeschlossen bleibt. Er wird jedoch gegebenenfalls erst recht in jenen Ländern spürbar, die nicht nur temporär, sondern prinzipiell keine Beitrittsperspektive haben, was vor allem für Rußland zutrifft. Zudem dürften dort negative Effekte nicht erst jetzt, sondern schon vor einigen Jahren ausgelöst worden sein. Darin könnte ein Erklärungselement für Rußlands verzögerte Wende bestehen. Auch die Verteilung ausländischer Direktinvestitionen auf die Länder Mittel- und Osteuropas steht nicht im Widerspruch zur Möglichkeit eines Ablehnungsschocks. Wenn aber von einer Beitrittsperspektive zur EU positive Katalysatorwirkungen ausgehen können, dann ist zu fragen, warum die EU Rußland prinzipiell ausgeschlossen hat bzw. immer noch ausschließen möchte. Einige der denkbaren Gründe sind nicht unbedingt stichhaltig, und einige der stichhaltigen Gründe gelten auch für das eine oder andere der jetzigen Assoziationsländer. Insofern erscheint ein grundsätzlicher Ausschluß nur dann verständlich, wenn eine Mitgliedschaft unter keinen Umständen, also auch nicht bei einer positiven Entwicklung des Landes, erwünscht ist. Im umgekehrten Fall sollte anstelle des möglicherweise für das Land schädlichen prinzipiellen „Nein“ auf die – gerade in Rußland nur allzu vertraute – Formel „Im Prinzip ja“ zurückgegriffen werden. Damit blieben zugleich alle Möglichkeiten offen.

Hermann Clement/Volkhart Vincentz: Globalisierung und Osteuropa. Probleme und Perspektiven der Arbeitsteilung in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/97, S. 27-36

Der bereits vor dem Ersten Weltkrieg zu beobachtende Trend zur verstärkten internationalen Arbeitsteilung – eine entscheidende Quelle der Wohlstandssteigerung – hat sich aufgrund radikal verminderter Transport- und Kommunikationskosten beschleunigt, verbreitert und vertieft. Unter dem Schlagwort Globalisierung nimmt er wegen des damit verbundenen erhöhten Umstrukturierungs- und Anpassungsbedarfs für viele Menschen bedrohliche Züge an. Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems und der Ostöffnung verschmelzen die negativen Assoziationen der Globalisierung auch mit diesem Prozeß. Die wohlfahrtssteigernden Auswirkungen der internationalen Arbeitsteilung und die positiven Auswirkungen des Aufbaus neuer Märkte in Osteuropa werden vielfach übersehen.

Die Integration der Länder Osteuropas in die Weltwirtschaft ist aber weder ein „Job-Killer“, noch werden die westeuropäischen Märkte mit Waren von dort überschwemmt. Mit der Beseitigung der protektionistischen Schranken stieg der Osthandel zwar rapide. Da aber die westlichen Staaten und insbesondere die Bundesrepublik zunehmende Überschüsse erzielen, werden dadurch per Saldo Arbeitsplätze geschaffen und gehen nicht verloren. Auch das Ausmaß der Direktinvestitionen und ihre Wirkung für die Beschäftigung wird zumeist überschätzt; gerade einmal ein halbes Prozent der deutschen Gesamtinvestitionen flossen von 1991 bis 1996 nach Osteuropa. Der dabei entstandene Nettoeffekt für den Arbeitsmarkt ist eher positiv als negativ. Das erkennbare relative Absinken der Einkommen für weniger qualifizierte Arbeit ist primär der technischen und strukturellen Entwicklung insgesamt zuzuschreiben und nicht den zunehmenden Ost-Wirtschaftsbeziehungen. Auch der Immigrationsdruck von Arbeitskräften hat inzwischen seinen Höhepunkt überschritten.

Dies alles schließt regional und strukturell notwendige und schmerzhaft Anpassungsprozesse auch in der Bundesrepublik nicht aus; ihnen stehen aber andererseits positive Effekte in anderen Bereichen und Zonen gegenüber. Aufgabe der Politik ist es daher nicht, die Einbindung Osteuropas in die Weltwirtschaft zu behindern, sondern den Umstrukturierungsprozeß, wo dies nötig ist, sozial abzufedern und die Zusammenhänge aufzuzeigen. Eine Verzögerung der Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft würde keines der bestehenden Probleme lösen, mit nahezu absoluter Sicherheit aber die Chancen für weiteres Wachstum auf beiden Seiten schmälern.

Franz-Lothar Altmann: Privatisierungsstrategien und ihre Ergebnisse

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/97, S. 37-46

Privatisierung im Transformationsprozeß beinhaltet sowohl die Rückgabe (Reprivatisierung oder Restitution) bisherigen Staats- oder Genossenschaftseigentums an die früheren Eigentümer als auch die Zulassung von neuem inländischem oder auch ausländischem Privateigentum in der Wirtschaft, vor allem aber wird darunter die Umwandlung von solchen kleineren und größeren Staatsbetrieben in privatwirtschaftliche Unternehmen verstanden, die keine früheren Eigentümer mehr vorweisen oder erst in sozialistischer Zeit entstanden waren.

Wenig Probleme ergaben sich erwartungsgemäß bei der Privatisierung der kleineren Gewerbebetriebe, die in allen Ländern sehr bald einsetzte. Bei der Privatisierung der Großbetriebe setzte jedes Land entsprechend seiner besonderen wirtschaftlichen Situation, seinem Entwicklungsstand und auch seiner speziellen politischen Konstellation (bürgerlich-konservative oder sozialistisch/sozialdemokratische Regierung) unterschiedliche Prioritäten. Ungarn mußte wegen seiner hohen Verschuldung vor allem auf die Erzielung von Einnahmen bedacht sein und suchte dementsprechend ausländische Käufer, Tschechien oder Rumänien verhielten sich anders, wobei sich für Tschechien trotzdem ausreichend Investoren fanden. Die russischen Reformer waren vorrangig auf einen schnellstmöglichen Bruch mit der Vergangenheit aus, Polen andererseits ließ sich Zeit und verlor sich in langwierigen Debatten über Gerechtigkeit und Gleichverteilung. Die Tschechen betonten die Wichtigkeit der Depolitisierung, d. h. der Trennung der Verbindungen zwischen Staat und Unternehmen, Estland versuchte mit seinem Privatisierungsprogramm „echte“ Kapitaleigner zu finden, die neues Kapital und Managementkenntnisse einbringen können.

Man erkennt jedoch, daß der private Sektor in allen Transformationsländern deutlich an Bedeutung gewonnen hat, wobei eine erfolgreiche Massenprivatisierung die eigentlichen Unterschiede zwischen den Ländern bewirkt. In den Volkswirtschaften, die bereits in breitem Ausmaß die Große Privatisierung vollzogen haben, kann eine weitere Ausdehnung des Privatsektors nur noch durch den Zutritt neuer Unternehmen und das Wachstum bestehender Privatunternehmen erfolgen; Auslandsinvestitionen sind hier im übrigen auch eher zu erwarten als in Ländern, wo die Massenprivatisierung erst zögerlich vorankommt.