

## Strukturpolitik in Rußland: Materialien einer Konferenz

Götz, Roland (Ed.); Grinberg, Ruslan (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzband / conference proceedings

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Götz, R., & Grinberg, R. (Hrsg.). (1996). *Strukturpolitik in Rußland: Materialien einer Konferenz* (Sonderveröffentlichung / BIOst, August 1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44326>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183



## Inhalt

Seite

Kurzfassung	
.....	
3	
Staat und Wirtschaft in langfristiger Perspektive	
.....	
5	
Einleitung.....	5
Der etatistische Staat in langfristiger Sicht.....	5
Ein Versuch einer Erklärung.....	7
Der Staat als Umverteiler von Einkommen.....	10
Schlußfolgerungen für die Reformländer.....	11
Literaturverzeichnis.....	13
Wettbewerbs- und Strukturpolitik im Transformationsprozeß: Analyse, Politikoptionen und Implikationen für Rußland	
.....	
15	
Transformationprozesse und Strukturwandel.....	15
Transformation und Wettbewerb.....	18
Spezifika der Problematik in Rußland.....	18
Transformation, Aufholprozesse und Wettbewerb.....	19
Betriebsgrößenstruktur und Unternehmensorganisation.....	21
Sektorale Wirtschaftsstruktur.....	22
Wettbewerb und Effizienz.....	23
Dimensionen des Wettbewerbs.....	28
Privatisierungen.....	32
Zwei Fallbeispiele für Wettbewerb und Strukturwandel.....	34
Strukturpolitik.....	36
Strukturwandelsintensität.....	36
Selektive versus nichtdiskriminierende Strukturpolitik.....	36
Politikbegrenzung, Rechtsstaatspolitik und Kooperation.....	38
Literaturverzeichnis.....	43
Soziale Probleme des Strukturwandels in Rußland	
.....	
44	

Wirtschaftsstruktur und Strukturwandel in Rußland.....	44
Soziale Probleme des Strukturwandels.....	45
Das Problem der Arbeitslosigkeit.....	45
Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung.....	47
Die Notwendigkeit einer "sozialen" Strukturpolitik.....	48
Strukturpolitischer Rahmen.....	48
Investitionsförderung.....	49
Außenhandelspolitik.....	51
Der Staat in der Übergangswirtschaft	
.....	
52	
Russische Reform und deutsche Erfahrungen	
.....	
58	
Objektive Begründungen für Industriepolitik	
unter den Bedingungen der postsozialistischen Transformation	
.....	
61	
Veränderung der relativen Preise und der Produktionsstruktur	
bei einem bleibenden Niveau der Kapazität.....	62
Strukturbruch und Kapazität.....	64
Produktionsbesonderheiten auf der Mikroebene.....	65
Schlußfolgerung.....	67
Zur Frage der Kurskorrektur der Wirtschaftsreform in Rußland	
.....	
68	
Zielkonflikte in der Übergangsperiode:	
Sind nichttraditionelle Lösungswege möglich?	
.....	
73	

August 1996

**Roland Götz/Ruslan Grinberg**

**Strukturpolitik in Rußland**

Materialien einer Konferenz

**Sonderveröffentlichung des BIOst 1996**

**Kurzfassung**

*Vorbemerkung*

Vom 25. bis 28. September 1995 führte das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) in Zusammenarbeit mit dem Institut für internationale wirtschaftliche und politische Studien (IMEPI) der Russischen Akademie der Wissenschaften eine Konferenz zum Thema "Strukturpolitik in Rußland als Teil der Transformation des Wirtschaftssystems in eine Marktwirtschaft" durch.

Die Konferenz wurde von Dr. Roland Götz (BIOst) und Prof. Dr. Ruslan Grinberg (IMEPI) vorbereitet und von der Volkswagen-Stiftung finanziert. Sie fand in den Räumen des Instituts für Kunstwissenschaft in Moskau statt, dessen stellv. Leiter A. Rubinschtejn die organisatorische Betreuung oblag.

An der Konferenz nahmen fünf deutsche sowie zwanzig russische Wirtschaftswissenschaftler teil.

Eine Zusammenfassung der auf der Konferenz gehaltenen Referate wurde in russischer Sprache in Heft 1 und 2 des Jahrgangs 1996 des Russischen Ökonomischen Journals, Moskau, publiziert.

In diesem Materialband werden die nach Abschluß der Konferenz schriftlich eingereichten Diskussionsbeiträge veröffentlicht.

Die Übersetzung der russischen Texte besorgte Olga Löwen.

Die Redaktion hatte Roland Götz.

Die Verfasser der Beiträge dieses Materialbandes sind:

Prof. Dr. Bernhard Felderer (Universität Köln)

Prof. Dr. Paul J.J. Welfens (Universität Potsdam)

Dipl. Ökon. Sabine Rinck (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung), Essen

Dr. Ruben Jewstignejew (IMEPI), Moskau

Prof. Dr. Ruslan Grinberg (IMEPI), Moskau

Dr. Alexander Nekipelow (IMEPI), Moskau

Dr. Lew Resnikow (Staatsuniversität Moskau)

Dr. Pjotr Wostrikow (Forschungsinstitut der Zentralbank der Rußländischen Föderation, Moskau).

**Bernhard Felderer**

## **Staat und Wirtschaft in langfristiger Perspektive**

### ***Einleitung***

Wenn man die Beziehung zwischen dem Staat als soziales organisatorisches Gebilde und der Wirtschaft als der Summe aller auf die Bereitstellung von ökonomischen Gütern gerichteten Aktivitäten betrachtet, so scheint es, daß dieses Verhältnis in den verschiedenen Teilen und Ländern der Welt noch nie so ähnlich gewesen ist wie heute. In Westeuropa, wie in Afrika oder Südamerika, in den Reformstaaten Osteuropas, wie in vielen Ländern Asiens, werden staatliche Firmen und Aktivitäten privatisiert. Überall werden Sozialhaushalte kritisch überprüft und in vielen Ländern ist eine Einschränkung der Rolle des Staates als des "ultimate provider of social security" im Gange. Dennoch ist in den meisten Ländern die Steuer- bzw. Staatsquote auf dem historischen Höchststand. Dies scheint zunächst auf den ersten Blick ein Widerspruch zu sein.

Die entscheidende Frage, der ich mich in meinem Referat widmen möchte, ist, ob diese Welle der Entstaatlichung durch die neuen wirtschaftstheoretischen Schulen, die sich seit den 60er Jahren entwickelt haben, vorbereitet bzw. bewirkt worden ist, oder ob hinter dieser Entwicklung zwingende realökonomische Entwicklungen stehen. Ich werde versuchen, aus den Antworten Schlußfolgerungen für die Reformländer zu ziehen.

Als Indikator für den Einfluß des Staates werde ich die sog. Staatsquote heranziehen, die als Summe aller staatlichen Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt definiert sei. Diese scheint als Gesamtindikator zur Erfassung aller staatlichen Aktivitäten am ehesten geeignet. Eine der wichtigsten und umstrittensten Aktivitäten des Staates, nämlich die Umverteilung von Einkommen, soll zusätzlich betrachtet werden, weil diese im besonderen Maß zum Wachstum der Staatsquote beigetragen hat.

Bei meinen Ausführungen werde ich mich zunächst weitgehend auf westliche Industriestaaten konzentrieren und erst anschließend fragen, in welchem Umfang diese Überlegungen auch für die Reformstaaten relevant sind.

### ***Der etatistische Staat in langfristiger Sicht***

Die zu diskutierende Frage hat offensichtlich langfristigen Charakter, so daß deren Beantwortung einen Rückblick notwendig macht. Wenn wir zunächst die Dogmengeschichte betrachten, stellt man fest, daß das wichtigste Thema, das sich seit 200 Jahren wie ein roter Faden durch alle wirtschaftstheoretischen Schulen zieht, die Frage nach dem Einfluß des Staates auf die Wirtschaft ist.

Der klassische Liberalismus, der im Gegensatz zur zeitlich davorliegenden Periode des Merkantilismus eine Reduktion des Staates auf die wichtigsten rein öffentlichen Güter, insbesondere Rechtsordnung und Verteidigung, unter völliger sonstiger Interventionsabstinenz des Staates verlangt hat, wurde durch die sozialpolitische Realität schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts, in

der makroökonomischen Politik und Theorie seit den 1930er Jahren überholt. Die danach folgenden Jahrzehnte waren durch eine zunehmende Übernahme von Aufgaben durch den Staat gekennzeichnet, die vorher privat oder von nicht-staatlichen Organisationen durchgeführt worden waren. Die theoretische Basis für diese Entwicklung war einerseits die Keynesianische Theorie, die nur beim Staat die letztlich einzig wirksame Waffe gegen Rezessionen sah, nämlich den Einsatz von Fiskalpolitik. Durch die Variation von Einnahmen und Ausgaben des Staates könne die gesamtwirtschaftliche Nachfrage so angepaßt werden, daß Auslastungsschwankungen von Produktionskapazitäten, also auch Arbeitslosigkeit, in engen Grenzen gehalten werden können. Die andere theoretische Basis war die Entwicklung von sozialpolitischen Vorstellungen, wie der Ausbau und die Verbesserung von Sozialversicherungen. Dabei war die Umverteilung von Einkommen durch den Staat ein konstitutiver Grundgedanke. Diese Umverteilung sollte durch Ausgaben bewirkt werden, die vornehmlich den unteren Einkommensschichten zugute kommen würden, und durch Einnahmen, für die durch progressive Einkommensteuern vor allem Bevölkerungsschichten mit höheren Einkommen zahlen würden.

Die Vorschußlorbeeren, die der Staat als Garant der Vollbeschäftigung durch die keynesianische Theorie erhalten hat, sollten sehr schnell verwelken. Nachdem sich die keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik in den USA in den 50er Jahren und in Kontinentaleuropa in den 60er Jahren nach jahrelanger Diskussion endgültig durchgesetzt hatte, wurden schon in den 60er Jahren zunehmend schärfer formulierte Bedenken von den sogenannten Monetaristen vorgetragen, die Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer keynesianischen Wirtschaftspolitik äußerten. Nach der ersten Ölkrise und der daraus folgenden Rezession von 1974/75, verbunden mit der offensichtlichen Wirkungslosigkeit keynesianischer Wirtschaftspolitik auf die Arbeitslosigkeit, verlor der Keynesianismus in wenigen Jahren seinen Einfluß und die Wirtschaftspolitiker suchten nach neuen Orientierungen, die ihnen von den Theoretikern prompt geliefert wurden. Diese Theorien bestechen meist durch formale Eleganz, dienen aber in viel geringerem Umfang als die klassische Theorie, der Keynesianismus oder der Monetarismus als einfache wirtschaftspolitische Orientierungsmarken.

Wichtig aber scheint mir, festzuhalten, daß das Verschwinden der keynesianischen Wirtschaftspolitik nicht eine Folge theoretischer Überlegungen, sondern eine Konsequenz der Erfolglosigkeit dieser Politik in der Rezessionsbekämpfung bei gleichzeitigem exorbitantem Wachstum der Staatsverschuldung war. Aus diesem Grunde war eine rasche Abkehr von dieser Politik unumgänglich.

Was die andere theoretische und ideologische Basis der Zunahme des Staatseinflusses betrifft, nämlich die Realisierung bzw. der Ausbau sozialpolitischer Vorstellungen, ist ebenfalls schon früh auf problematische Folgen dieser Politik für das Arbeitsangebot, Produktivität, Kapitalmarkt, Zinssatz, Wachstum etc. hingewiesen worden. Ein zentrales Problem war die Anwendung des Umlageverfahrens ("pay-as-you-go-system") in den öffentlichen Alterspensionsversicherungen.

Der Grund, weshalb die finanzielle Realität die Expansion der Sozialhaushalte bzw. die Expansion des Staatseinflusses in diesem Bereich nicht schon lange begrenzt hat, liegt in der Tatsache begründet, daß die Sozialversicherungen aus dem Budget des Staates ausgegliedert worden sind

und die Interpretation der Beitragszahlen zur Sozialversicherung als Versicherungsprämie dazu geführt hat, daß politischer Widerstand gegen diese Entwicklung so gut wie nicht spürbar war, obwohl der Beitrag durch die Zwangsmitgliedschaft auch den Charakter einer Steuer hat. Daß mit diesen Beiträgen die Einhaltung künftiger schon bis heute entstandener Verpflichtungen nicht ohne massive Beitragserhöhungen oder Leistungseinschränkungen möglich sein werden, zeigen die Modellrechnungen für alle Länder, die solche Systeme installiert haben.

Wir sehen also, daß nur diese besondere Finanzierungsform bis in die jüngste Vergangenheit eine Überschreitung des Höhepunkts des Staatseinflusses verhindert hat. Inzwischen haben allerdings neben Großbritannien, das schon zur Zeit Margret Thatchers einschneidende Reformen im sozialpolitischen Bereich durchgeführt hat, mehrere europäische Staaten erstmalig umfangreiche Einschränkungen von Sozialleistungen beschlossen. Auch dies geschah keineswegs auf der Basis theoretischer Einsichten, sondern aus der Unmöglichkeit, zunehmende Defizite von Kranken- und Rentenversicherungen durch Staatszuschüsse und Staatsgarantien auf Dauer abdecken zu können. Weitere Verschuldung scheidet als Zuflucht immer mehr aus, weil die Finanzmärkte darauf empfindlich reagieren. Auch die Privatisierung von öffentlichem Vermögen schafft nur vorübergehende Erleichterung. In Europa wollen die EU-Mitglieder die Maastricht-Kriterien erfüllen. Diese sehen bekanntlich einen maximalen Schuldenstand von 60 % und eine Nettoverschuldung von maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts vor.

Als Zwischenbilanz stellen wir also fest, daß der Staat nach einer fast 100jährigen Periode zunehmenden Staatseinflusses diesen offensichtlich wieder verliert<sup>1</sup>. Aus heutiger Sicht deutet alles darauf hin, daß es sich ebenfalls wieder um eine langfristige Tendenz handelt. Die Problematik des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft ist immer ein wichtiges Thema der Wirtschaftstheorie gewesen, die Trendwende zum schlankeren Staat ist allerdings durch die Realität der Unfinanzierbarkeit herbeigeführt worden.

Wenn wir die Tendenz zum schlankeren Staat festgestellt haben und gleichzeitig erkennen, daß der Anteil der Staatseinnahmen in Form von Steuern, Beiträgen, Abgaben etc. am Bruttoinlandsprodukt noch nie so hoch war und eine Tendenzwendung zu einer geringeren Steuerquote nicht erkennbar ist, dann scheint dies zunächst widersprüchlich und auf jeden Fall erklärungsbedürftig.

### ***Ein Versuch einer Erklärung***

Das geschilderte Phänomen läßt sich am besten dadurch erklären, daß zwischen realen und nominalen Staatsquoten unterschieden wird<sup>2</sup>. Eine solche Definition unterstellt, daß die Produktion des Staates und des privaten Teils der Wirtschaft unterschiedlichen Inflationsraten unterworfen sind. Zur Ermittlung der realen Staatsquote sind Preisindizes von Privatwirtschaft und Staat notwendig. Trotz aller bekannten Probleme in der Zeit sich ändernder Warenkörbe gibt es, wenn man sich auf die Definition des Preisindex geeinigt hat, keine unlösbaren Probleme bei der Ermittlung von Preisindizes des privaten Teils einer Wirtschaft, weil die Marktpreise von Gütern ermittelt werden können. Ein Preisindex für die vom Staat bereitgestellten öffentlichen Güter ist

---

<sup>1</sup> Vgl. Felderer, B. (1979)

<sup>2</sup> Vgl. Littmann, K. (1975).

nicht ohne weiteres berechenbar, weil es dort in der Regel keine Marktpreisbildung gibt. In der ganzen Welt ist es daher üblich, die Produktion des Staates<sup>3</sup> mit seinen Kosten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu berücksichtigen<sup>4</sup>. Wenn die Staatsausgaben nach Blöcken geordnet werden, denen jeweils ein geeigneter Preisindex zugeordnet werden kann, läßt sich durch entsprechende Gewichtung und Summierung ein Preisindex der Staatsausgaben berechnen. Dies scheint völlig unproblematisch bei Ausgaben wie Bauinvestitionen, Anschaffung von Büroeinrichtungen, Transfers etc.

Es tritt aber ein großes Problem auf, wenn wir die Gehälter der öffentlich Bediensteten deflationieren wollen. Diese umfassen rund ein Drittel der öffentlichen Ausgaben. Die Frage, die an dieser Stelle geklärt werden muß, ist die nach den von den öffentlich Bediensteten realisierten Produktivitätsfortschritten. Sollte nämlich die Zunahme der Arbeitsproduktivität im öffentlichen Bereich geringer als im privaten Bereich sein, dann würde der Staat langfristig von einer höheren Inflationsrate getroffen werden, weil er ja im öffentlichen Dienst langfristig durchschnittlich die gleichen nominalen Lohnerhöhungen zahlen muß, wie der private Sektor. Im privaten Bereich können wegen positiver Produktivitätsfortschritte Lohnerhöhungen je nach Umfang ganz oder teilweise aufgefangen werden. Nur die über den Produktivitätsfortschritt hinausgehende Lohnerhöhung wird auf die Preise überwältigt. Wenn der Produktivitätsfortschritt im öffentlichen Sektor aber geringer ist als im privaten, muß dies zu einer relativ rascheren Verteuerung der öffentlichen Güter im Verhältnis zu den privaten führen. Dies bedeutet, daß das dem Staat zur Verfügung stehende Finanzvolumen rascher zunehmen muß als das der privaten, wenn das relative Verhältnis von öffentlichen Gütern zu privaten Gütern beibehalten werden soll. In anderen Worten: Wenn die reale Staatsquote beibehalten werden soll, muß die nominale ansteigen.

Dies gilt, wie gesagt, unter der Voraussetzung, daß die Zunahme der Arbeitsproduktivität im öffentlichen Bereich geringer als im privaten ist und die Summe der anderen Ausgabenblöcke des Staates ähnlich rasch inflationieren wie im privaten Bereich. Obwohl eine Messung der Produktivität im öffentlichen Sektor nicht möglich ist, gibt es viele Beobachtungen und Hinweise, daß die Produktivitätsentwicklung dort schwächer als im privaten Bereich sein muß<sup>5</sup>. Da ist zunächst die Tatsache, daß Kapitaleinsatz sehr viel weniger geeignet ist, die Produktivität zu erhöhen. Während in einem großen Teil des privaten Sektors, nämlich in der Industrie, der Einsatz von Kapital weitgehend die Voraussetzung für hohe Produktivitätsfortschritte war und ist, ist es offensichtlich, daß in der öffentlichen Verwaltung, Justiz, Gesundheitswesen, Schulen und Hochschulen, Forschungseinrichtungen etc. der Einsatz von Maschinen, Gebäuden etc. nicht zu ähnlichen Produktivitätsfortschritten führen kann. Da ist aber auch die Tatsache, daß die Motivation einer nicht im öffentlichen Bereich beschäftigten Person sehr viel besser mobilisiert werden kann, u.a. weil die Zurechnung der Leistung des Einzelnen zum Unternehmenserfolg viel leichter möglich ist, als im staatlichen Bereich<sup>6</sup>. Dies folgt vor allem aus der Natur öffentlicher

<sup>3</sup> Die meisten Industriestaaten halten sich an den von der OECD vorgegebenen Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der den Staat ebenfalls mit seinen Kosten berücksichtigt.

<sup>4</sup> Vgl. Reich, U.P. (1981) sowie Görzig, B. (1975).

<sup>5</sup> Vgl. Evans, P.D., Karras, G. (1994), Kronemer, A. (1993) sowie Reding, K. (1985).

<sup>6</sup> Vgl. Holzer, M. (1986).

Güter und nicht direkt aus der Organisationsform des öffentlichen Dienstes. Diese ist ihrerseits eine Folge der Charakteristika öffentlicher Güter.

Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwenden zur Berechnung des realen Beitrages des Staates zum Bruttoinlandsprodukts daher Produktivitätsfortschrittsraten der öffentlich Bediensteten von Null oder einer geringeren positiven Rate, die immer weit unter dem durchschnittlich realisierten Produktivitätsfortschritt im privaten Sektor liegt<sup>7</sup>. Ferner zeigt sich, daß auch wenn die Produktivitätsfortschrittsdifferenz zwischen öffentlichem und privatem Bereich gleich Null ist, die öffentliche Inflationsrate dennoch geringfügig über der privaten liegt. Die Differenz hängt von der Bedeutung der Bauindustrie und der Höhe der Inflationsrate ab<sup>8</sup>.

Unter der Annahme von verschiedenen öffentlichen Produktivitätsfortschrittsraten - positiv aber kleiner als die privaten -, sind für mehrere Länder Zeitreihen für reale Staatsquoten mit der oben skizzierten Methodik berechnet worden. Sie zeigen erwartungsgemäß eine unterschiedliche Entwicklung der Preisindizes von öffentlichem und privatem Bereich. In diesen Arbeiten wird auch der Frage nachgegangen, welchen Anteil des tatsächlichen Anstiegs der nominalen Staatsquote dadurch erklärt werden könnte, daß die nominale Staatsquote ansteigen muß, um die reale konstant zu halten. Die Zeitreihen für Deutschland, USA und Kanada<sup>9</sup> zeigen, daß der Erklärungswert diese These im Laufe der Jahrzehnte zugenommen hat<sup>10</sup>. Etwa seit den 60er Jahren ist die zur Beibehaltung der realen Staatsquote des Vorjahres notwendige Veränderung der nominalen Staatsquote größer als der langjährige Durchschnitt des Anstiegs der nominalen Staatsquote.

Wenn also die Inflationsdifferenz zwischen privatem und öffentlichem Sektor beibehalten wird, und bei gegebenen staatlichen Aufgaben, scheint dies auch für die Zukunft wahrscheinlich, wird sich die Schere zwischen realer und nominaler Staatsquote weiter öffnen. Wird die reale konstant gehalten, behält der Staat also seine bisherigen Funktionen, muß die nominale zunehmen. Kann die nominale nicht weiter steigen, muß die reale sinken.

Die Zunahme der nominalen Staatsquote bzw. Steuer- und Abgabenquote stößt in allen Marktwirtschaften in den beiden letzten Jahrzehnten auf zunehmenden Widerstand der Steuer- und Beitragszahler. Dementsprechend war auch die Erhöhung der durchschnittlichen nominalen Staatsquote im Vergleich zu früheren Jahrzehnten sehr gering. Dies führte aber gleichzeitig zu einem Absinken der realen Staatsquote, die wir als Rückzug des Staates aus früher typisch öffentlichen Bereichen beobachten können. Bezeichnend ist der langfristige Anstieg des Lohnanteils der öffentlichen Bediensteten an den Ausgaben, das dramatische Absinken des Anteils der öffentlichen Investitionen an den Ausgaben, die zunehmende Unfähigkeit westlicher Industriestaaten, große Infrastrukturinvestitionen noch durchführen zu können, ohne die Quote der Staatsverschuldung in nicht mehr akzeptable Höhen zu treiben, Verminderung des Anteils der Ausgaben für Verteidigung, Wissenschaft und Forschung etc. Auf der Ebene der Gemeinden ist der Entstaatlichungsprozeß besonders weit fortgeschritten: Von der Müllabfuhr bis zum Schwimm-

<sup>7</sup> Vgl. eine ältere Arbeit: Ollislaegers, O.L. (1968).

<sup>8</sup> Vgl. Felderer, B. (1976-77) und (1977-78).

<sup>9</sup> Vgl. Felderer, B. (1979).

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch Hayo, B. (1996) und Oxley, L.T. (1994).

bad und dem öffentlichen Verkehr sind sehr viel Aktivitäten in den privaten Bereich gewechselt, ohne daß die den Gemeinden zukommenden Steuern gesenkt worden wären.

Wird diese Entwicklung in Zukunft weiter anhalten? Solange die Produktivitätsdifferenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufrecht bleibt, wird der Druck, die nominalen Staatsquoten zu erhöhen und, weil dies nicht und nur in geringem Umfang möglich sein wird, die reale Staatsquote zu senken, weiter bestehen. Dies wird voraussichtlich zu einem gegenüber heute wesentlich reduzierten Staatseinfluß führen. Der Prozeß würde nur enden, wenn die Produktivitätsfortschritte im privaten Bereich auf das Niveau des öffentlichen absinkt, was der langfristigen Tendenz in Industrieländern wie Deutschland, USA etc. entsprechen würde und/ oder der Produktivitätsfortschritt des Staates ansteigt.

### ***Der Staat als Umverteiler von Einkommen***

Mit der Realisierung sozialpolitischer Vorstellungen war die Idee der Umverteilung von Einkommen von Anfang an verbunden und hat schon seit dem 1. Weltkrieg ständig an Bedeutung gewonnen. Die wichtigsten Instrumente waren die progressive Einkommensbesteuerung einerseits und Transfers andererseits. Der Versuch, die Änderung der Primärverteilung zu verstärken, führte nach dem 2. Weltkrieg überall in Europa zur Verschärfung der Progression der Lohn- und Einkommensteuer und zum Ausbau der Sozialversicherungssysteme, ebenfalls mit eingebauten Umverteilungswirkungen, wie staatliche Zuschüsse und einkommensproportionale Beiträge bei gleicher Leistung.

Seit den 60er Jahren haben immer präzisere Forschungen Zweifel an der Wirksamkeit dieser Umverteilungsmechanismen aufkommen lassen. Zunächst haben historische Untersuchungen vor allem von S. Kuznets<sup>11</sup> gezeigt, daß die Ungleichheit der personellen Verteilung der Einkommen langfristigen Tendenzen folgt und durch staatliche Interventionen wohl nur wenig beeinflußt worden ist. Kuznets konnte u.a. überzeugend demonstrieren, daß die Ungleichheit der Einkommensverteilung im 19. Jahrhundert zunächst zugenommen und sich später wieder reduziert hat. In Westeuropa begann dieser Prozeß zu mehr Einkommensgleichheit im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts. Die Ungleichheit verminderte sich bis in die 70er Jahre dieses Jahrhunderts. Dies geschah nicht kontinuierlich und war vor allem durch die beiden Weltkriege unterbrochen. Spätestens seit den 80er Jahren nimmt die Ungleichheit weltweit wieder zu. Die Ungleichheitsmaße wie Gini-Koeffizienten zeigen in manchen Ländern wieder eine Ungleichheit der Einkommensverteilung (unter Berücksichtigung von Transfers), die in der Größenordnung von Ende des 19. Jahrhunderts liegen. Dies trifft zumindest auf Großbritannien und die USA zu<sup>12</sup>. In einigen europäischen Ländern nimmt zwar die Ungleichheit nicht mehr ab, aber die Trendumkehr ist noch nicht nachzuweisen. Das gilt auch für Deutschland. Es handelt sich durchwegs um Länder, deren Arbeitsmarkt wenig dereguliert ist. Die Wirkungen des Strukturwandels können sich dort offensichtlich weniger rasch durchsetzen.

---

<sup>11</sup> Vgl. Kuznets, S. (1963).

<sup>12</sup> Vgl. Levy, Fr., Murnane, R.J. (1992) sowie U.S. Bureau of Census CD-Rom (1993a und b).

Diese historischen Tendenzen der Zunahme und Abnahme der Ungleichheit laufen keineswegs parallel mit der Zunahme und Abnahme der Intensität der Umverteilungsbemühungen des Staates. Am Anfang des 19. Jahrhunderts war die Ungleichheit (soweit meßbar) weniger ausgeprägt als am Anfang des 20. Jahrhunderts, obwohl es zuerst keine und später schon schwache Umverteilungsinstrumente gegeben hat. In den 90er Jahren dieses Jahrhunderts ist die Umverteilung überall sehr entwickelt (zumindest der Intention bzw. den Gesetzen nach), die Ungleichheit aber erreicht in manchen Ländern wieder Niveaus vom Anfang dieses Jahrhunderts.

Auch wenn wir einen Querschnitt von Ländern nach ihrem Entwicklungsstand, gemessen durch die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens, betrachten, stellt man fest, daß es auch hier einen Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Ungleichheit gibt<sup>13</sup>. Bei den niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen handelt es sich um Entwicklungsländer, in denen Agrarstrukturen dominieren und die Konzentration der Bevölkerung in Städten noch gering ist. Diese Länder zählen auch zu denen mit den geringsten Einkommensunterschieden. Mit zunehmender Industrialisierung und steigenden Pro-Kopf-Einkommen nimmt die Ungleichheit rasch zu und erreicht ihr Maximum bei Ländern, die durch hohes Bevölkerungswachstum, hohe Konzentration der Bevölkerung in Städten und oft auch schon durch rasch zunehmende Industrialisierung gekennzeichnet sind. Industrieländer mit den höchsten Pro-Kopf-Einkommen weisen Einkommensungleichheiten auf, die teilweise unter den geringsten Konzentrationen der ärmsten Agrarentwicklungsländer liegen<sup>14</sup>. Umverteilungsbemühungen in unterschiedlichem Ausmaß gibt es quer durch alle Länder mit den verschiedensten Pro-Kopf-Einkommen. Ihr Einfluß scheint aber im Vergleich zu den geschilderten Entwicklungsgesetzen von nur geringer Bedeutung zu sein.

Die Gründe für diese geringe Wirksamkeit staatlicher Intervention im Bereich der Einkommensverteilung ist nicht ganz klar. Sie liegt sicher teilweise darin, daß die scheinbar progressiven Steuertarife wegen vieler Sonderregelungen bzw. Absetzmöglichkeit und Freibeträge etc. letzten Endes effektiv wenig progressiv bzw. auch schon proportional dem Einkommen sind. Ferner reduziert sich auch bei Besteuerung des Einkommens eines Produktionsfaktors das Angebot dieses Faktors, was zur Preiserhöhung des Faktors und damit unter Umständen sogar vollständigen Einkommenskompensation des Faktorinhabers führen wird.

Es ist also gerechtfertigt, zu behaupten, daß Bemühungen, Einkommen umzuverteilen, durch die Bewegung von riesigen Finanzmassen wesentlich zum Wachstum der Staatsquote beigetragen haben, dieses Ziel aber weitgehend verfehlt worden ist.

### ***Schlußfolgerungen für die Reformländer***

So schwierig die Aufgabe in den Reformländern ist, die nationale Wirtschaft aufzubauen bzw. in die Marktwirtschaft überzuleiten, diese Länder haben gegenüber den alten Marktwirtschaften doch einen nicht zu unterschätzenden Vorteil: In der Vergangenheit begangene Fehler, die erst heute als solche erkennbar sind, können vermieden werden. Dies gilt auch für die Gestaltung des

---

<sup>13</sup> Vgl. International Bank for Reconstruction and Development (1974).

<sup>14</sup> Vgl. allerdings die Zunahme der Ungleichheit in einigen Industrieländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen in den letzten beiden Jahrzehnten und den Zusammenhang zum Wirtschaftswachstum: U.S.-Bureau of Census CD-Rom (1993a), siehe Anhang, Persson, T., Tabellini, G. (1994).

Verhältnisses von Staat und Wirtschaft. Die Reformländer sollten von Anfang an den möglichst weitgehenden Abbau von Staatsinterventionen in der Wirtschaft zu ihrem Ziel machen. Dort wo der Staat seine unersetzbare Rolle hat, wie bei öffentlichen Gütern und externen Effekten, muß er politisch und finanziell stark bleiben, wenn der materielle Wohlstand langfristig gesichert werden soll. Im Bereich der Einkommensverteilung sollte sich der Staat auf die Gruppen konzentrieren, die tatsächlich bedürftig sind. Allein damit stellt er sich schon eine gewaltige Aufgabe, die ihn vielleicht schon überfordert.

In den Marktwirtschaften des Westens verändert sich seit Jahrzehnten die soziale Struktur, von einer Unternehmensstruktur mit Kommandocharakter zu immer weiterer Delegation von Aufgaben und Entscheidungskompetenz in die unteren Ebenen der Unternehmen. Dieser Prozeß ist nicht Folge einer Ideologie oder Theorie, sondern hat sich durch "trial and error" als intelligentestes und reaktionsfähigstes System herausgestellt. Die Unterscheidung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verliert an Bedeutung. Der Arbeitnehmer übernimmt immer mehr selbständige Funktionen, die ursprünglich bei der Unternehmensleitung lagen. Dies war nur durch eine gewaltige Steigerung der Bildung in der Arbeitnehmerschaft möglich. Dieser Prozeß ist keineswegs abgeschlossen, und stellt die wichtigste Voraussetzung für weitere Produktivitätssteigerungen im Bereich der Wirtschaft dar. Anders beim Staat: Zumindest juristisch ist die Transformation von der sozialen Hierarchie zum sozialen Netz noch wenig fortgeschritten. In der Praxis staatlicher Verwaltungen zeigen sich aber auch ähnliche Tendenzen, wie in der Wirtschaft. Die Reformstaaten haben auch hier die Chance, möglichst früh die Weichen richtig zu stellen.

### *Literaturverzeichnis*

- Evans, P.D., Karras, G., Are government activities productive?: Evidence from a panel of US states, in: *The review of economics and statistics*, 76 (1994), 1, S. 1-11.
- Felderer, B., Die reale Staatsquote, *Finanzarchiv*, N.F. 35, 1976-77.
- Felderer, B., Inflation, Wagnersches Gesetz und Stagnation, *Finanzarchiv*, N. F. 37, 1979.
- Felderer, B., Reale Staatsquote und Preiseffekt, *Finanzarchiv*, N. F. 36, 1977-78.
- Görzig, B., Die Verteilungswirkungen der Inflation auf den privaten und öffentlichen Sektor, Göttingen 1975.
- Hayo, B., Testing Wagners's law for Germany from 1960 to 1993, erscheint in Kürze in den *Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik*, 1995.
- Holzer, M., *Stategic issues in public sector productivity: The best of Public productivity review, 1975-1985*, San Francisco 1986.
- International Bank for Reconstruction and Development, *Size Distribution of Income: Compilation of Data. Working Paper No. 190*, 1976.
- Jain, S., *Size Distribution of Income: A compilation of data*, World Bank, Washington 1975.
- Kronemer, A., Productivity in industry and government: 1973-91, in: *Monthly labor review*, 116 (1993), 7, S. 44-51.
- Kuznets, S., *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: Distribution of Income by Size* in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. XI, No. 2, 1963.
- Levy, Fr., Murnane, R.J., US Earnings Levels and Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanations, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX (September 1992), S. 1333-1381.
- Littmann, K., *Definition und Entwicklung der Staatsquote*, Göttingen 1975.
- Olislaegers, *Estimation à prix constante de la production et de la consommation des administrations publiques*, Office Statistique de la Communauté Européennes, Brüssel 1968.
- Oxley, L.T., Cointegration, causality and Wagner's law: A test for Britain 1870-1913, in: *Scottish journal of political economy*, 41 (1994), 3, S. 286-298.
- Persson, T., Tabellini, G., Is Inequality Harmful for Growth?, in: *American Economic Review*, Vol. 84 (1994), S. 600-621.
- Reding, K., Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen, in: Häuser, K. (Hrsg.), *Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen*, S. 123-197, Berlin 1985.
- Reich, U.P., Zur Berechnung der realen Staatsquote, *Ifo-Studien* 27, 1981, S. 75-102.

U.S. Bureau of the Census CD-Rom, Income and Poverty, Gini-ratios, Share of Aggregate Income received by Each Fifth and Top 5 Percent of Families, by Race and Hispanic Origin of Householder: 1947 to 1993, 1993a.

U.S. Bureau of the Census CD-Rom, Index of Income Concentration (Gini Index), by Definition of Income, Before and after taxes, 1993b.

**Paul J.J. Welfens**

## **Wettbewerbs- und Strukturpolitik im Transformationsprozeß: Analyse, Politikoptionen und Implikationen für Rußland**

### *Transformationprozesse und Strukturwandel*

Transformationsprozesse in sozialistischen Systemen sind von außerordentlichen institutionellen, ökonomischen und politischen Umwälzungen gekennzeichnet. Bei vernünftiger wirtschaftspolitischer Gestaltung kann hieraus ein erfolgreicher ökonomischer Aufholprozeß werden, bei inadäquaten Weichenstellungen jedoch könnten dauernde Stagnation, politisch-ökonomische Instabilität und ein Verharren im Niemandsland zwischen Zentralverwaltung und Marktwirtschaft die Folge sein. In der unübersichtlichen Ausgangssituation mit ihren zahlreichen politischen und ökonomischen Problemen ist zunächst unklar, welche wirtschaftspolitischen Aktionsbereiche von besonderer Bedeutung sind und wo Prioritäten gesetzt werden müssen.

Bei den Betriebsgrößen, gemessen an der Beschäftigtenzahl, dominierten in Rußland wie in anderen Ex-RGW-Ländern die Großbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten; dies war völlig im Gegensatz zu den Ländern in Westeuropa, wo gerade die Bundesrepublik Deutschland durch eine Kombination von stringenter Wettbewerbspolitik, Mittelstandspolitik und stabilitätsorientierter Geldpolitik anhaltendes Wachstum und bis Mitte der 70er Jahre auch Vollbeschäftigung erreichte. Zu den Strukturverzerrungen im RGW-Raum zählten auch die starke Spezialisierung der Produzenten in den sozialistischen Ländern sowie die starke Vernachlässigung des Dienstleistungssektors, dessen Expansion in Westeuropa und den USA in den 70er und 80er Jahren Arbeitsplätze schaffte und zu Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum beitrug. Allerdings waren die meisten Dienstleistungen industrieabhängig, so daß der relativ zum Sozialprodukt schrumpfende Industriesektor gleichwohl ein wichtiger Wachstumsmotor bleibt.

Für eine funktionsfähige Marktwirtschaft kommt neben Fragen der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt sowie der makroökonomischen Stabilisierung eine Schlüsselrolle der Wettbewerbspolitik und der Strukturpolitik zu - und zwar bei Priorität für eine strikte Wettbewerbspolitik; neben dieser kann eine bestimmte Strukturpolitik (wie zu zeigen sein wird) eine ergänzende Rolle spielen. Die Priorität für Wettbewerbspolitik und daraus sich ergebende Begleitreformen ist keineswegs a priori einsichtig; so wie auch nicht erwartet werden kann, daß in einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft die Grundlagen der Marktwirtschaft ohne weiteres von einer Bevölkerungsmehrheit akzeptiert werden. Folgt man nämlich der Theorie des gesunden Menschenverstandes bei der Wahl von Wirtschaftssystemen, so wird man sich leicht auf plausible und das heißt auch staatsinterventionistische Strategien verständigen - dabei sind Entscheidungen gemäß dem gesunden Menschenverstand hier nicht unbedingt besser als die simplizistische Einsicht, daß ein Blick aus dem Fenster jedem verdeutlicht: "Die Erde ist eine Scheibe". Marktwirtschaft wird für die Bevölkerungsmehrheit im Zuge der Transformation nur akzeptabel, wenn positive Einkommens- und Vermögenseffekte hinreichend stark ausfallen; nämlich so, daß

die neuen Arbeitsplatz-, (Miet-)Preis- und Vermögenswertrisiken bezüglich der Gesamtnutzungssituation überkompensiert werden. Da in einer entstehenden Marktwirtschaft die reichsten bzw. dynamischsten 20% der Haushalte durchaus jährliche Realeinkommenssteigerungen von 20% mittelfristig erzielen können, was schon alleine einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von 4% entspricht, sind hohe Wachstumsraten von 7-8% p.a. notwendig, damit die Mehrheit der Bevölkerung eine ökonomische Besserstellung erlebt.

In Rußland war der Einbruch bei der Industrieproduktion enorm, denn er erreichte in der Reformdekade nach 1985 insgesamt 50%. Demgegenüber verzeichnete China ein Wirtschaftswachstum von jährlich über 7%, was eine Verdopplung des Sozialproduktes innerhalb einer Dekade bedeutet. Für Rußland stellt sich von daher die Frage, ob man nicht die chinesische Systemtransformation oder bestimmte Elemente der Industriepolitik in Korea, Taiwan und Japan nachahmen sollte. Ein adäquater Anknüpfungspunkt für eine derartige Industriepolitik besteht in Rußland allerdings kaum, da der Aufstieg Japans, Koreas und Taiwans in den 60er und 70er Jahren im wesentlichen durch steigende Exporte von Fertigwaren und Vorprodukten auf den sehr wettbewerbsintensiven US-Markt geprägt war, auf die die Industrie durch staatliche Exportförderungs politik ausgerichtet wurde. Dadurch entstanden insgesamt wettbewerbsfähige Unternehmen, so daß in den 80er Jahren zunehmend eine Importliberalisierung aus politischer und ökonomischer Sicht vertretbar wurde. Zum großen US-Markt genossen Japan, Taiwan und Korea - auch aus politischen Gründen - fast uneingeschränkten Zugang. Während in Japan diversifizierte Großunternehmen in Form der um eine Bank als Kern entstandenen Keiretsu-Gruppen (Unternehmen mit gegenseitig überlappender Kapitalbeteiligung) flexible und solidarische Netzwerke bildeten (JOHNSON, 1984), war die Entwicklung der Republik Korea anders. Dort wurden hierarchische, auf Familienbasis entstandene Großunternehmen ("Chaebols") vom Staat massiv durch Industriepolitik im Rahmen einer Exportförderungsstrategie unterstützt; es bestand dabei allerdings in den 60er und 70er Jahren eine durch den 1979 ermordeten Diktator Park Chung Hee geprägte politische Stabilität sowie eine beständige US-Wirtschaftshilfe. In Taiwan und Korea förderte der Staat das Wachstum durch Staatsunternehmen in der Grundstoffindustrie, die später privatisiert wurden, sowie durch Bildungspolitik und massive Investitionsbeihilfen (SONG, 1990; RODRICK, 1995). Diese interventionistische Industriepolitik basierte auf einer unabhängigen kompetenten Bürokratie, die sich zunächst weder starken Großunternehmen noch auf Umverteilungsmaßnahmen hinwirkenden großen Einkommensunterschieden in der Gesellschaft gegenüber sah. In Rußland hingegen schließt das sozialistische Erbe der Großbetriebe eine unparteiische effiziente Intervention des Staates aus.

Nicht völlig auszuschließen ist, daß in Rußland die Bildung von um leistungsfähige Banken gruppierte Keiretsus eine gewisse positive Rolle für das Wirtschaftswachstum spielen könnte. Doch setzt dies einerseits zunächst eine monetäre Stabilisierung und die Entstehung privater, wettbewerbsfähiger und stabiler Banken voraus. Andererseits ist zu prüfen, ob die zum Keiretsu-Modell komplementären und unabdingbaren anderen Erfolgsfaktoren Japans in Rußland vorhanden sind. Dies ist fraglich, zumal in Rußland die massiv an Qualitätskriterien und individuellen Kundenwünschen ausgerichtete japanische Denkweise des Managements als hilfreiche Tradition für Markteroberung fehlt. Welchen Weg auch immer man als Strategie für Transformation und Wachstum wählt, stabile Rahmenbedingungen - inklusive in allen OECD-Ländern funk-

tionsfähigem Rechtsstaat - sind unabdingbar. Diese können durchaus durch ein sinnvolles Zusammenspiel von Verfassung, Gesetzen, Verordnungen und konsistenter Rechtsprechung auf demokratischer Grundlage hervorgebracht werden.

Chinas Expansionspfad ist für das urbane und schon industrialisierte Rußland nicht nachzuvollziehen, da Chinas Dynamik im wesentlichen aus den ökonomischen Gewinnen beim Übergang von der Land- zur Industriegewirtschaft, sehr hohen Direktinvestitionen von Auslandschinesen und von japanischen Unternehmen sowie dem Vorhandensein einer Wanderarbeiterschaft von rund 100 Mio. Menschen besteht.<sup>15</sup> In den 80er Jahren war dabei in China ein sehr hoher Strukturwandelsgrad in der Industrie zu verzeichnen, der das Überwecheln von Arbeitnehmern aus wenig produktiven Aktivitäten in hochproduktive Tätigkeiten reflektiert (WELFENS, 1994). Hingegen war der Strukturwandelsgrad in Rußland in den 80er Jahren sehr gering, was die Stagnation mit erklärt. Selbst wenn der Strukturwandelsgrad, gemessen an der relativen Änderung der Wertschöpfungsanteile einzelner Sektoren, in Rußland erhöht werden könnte, so stellt sich die Frage nach einem Mechanismus zugunsten eines Strukturwandels im Einklang mit komparativen Vorteilen. Auf solchen Vorteilen basierende Spezialisierungsgewinne und durch Massenproduktionsvorteile bedingte Realeinkommensgewinne sind Grundlagen des Wohlstands in einer Marktwirtschaft. In zweiter Linie sind neben Einkommensgewinnen Vermögenswertsteigerungen in einer Marktwirtschaft für Prosperität wesentlich. Eine individuell optimale und gesamtwirtschaftlich wohlstandsfördernde Vermögensanlage - insbesondere in Immobilien und Realkapital (Aktien) - ist wesentlich und verlangt dabei nach funktionsfähigen Kapitalmärkten und privaten Banken im Wettbewerb. Es ist der Kapitalmarkt, der letztlich mit wirtschaftlicher Logik und unterstützt durch Wettbewerb auf Gütermärkten zu wachstumsförderlichem Strukturwandel beiträgt.

Es fällt schwer, die unsichtbare Hand des wirtschaftlichen Wettbewerbs und dessen Notwendigkeit für Effizienz bzw. Wirtschaftswachstum zu akzeptieren, wenn man nicht gerade anhand sichtbar positiver Wirtschaftsergebnisse in einer realen Marktwirtschaft zu einer natürlichen positiven Einstellung gegenüber der Sozialen Marktwirtschaft kommt. Und selbst dieses ist keineswegs selbstverständlich, wenn man Meinungsumfragen zur geringen Akzeptanz der Marktwirtschaft in der Ex-DDR auswertet. Man kann hier anmerken, daß Rußland nicht einmal mehr den Vorteil hat, knapp die Hälfte des Pro-Kopf-Einkommens von Finnland - wie noch in der Marktwirtschaft von 1914 - zu haben. Wäre dies auch heute so (statt nur etwa ¼ des finnischen Pro-Kopf-Einkommens zu erreichen), dann wäre Rußland etwa auf der Höhe des spanischen Pro-Kopf-Einkommens und könnte vielleicht mit einem dem spanischen Aufholprozeß ähnlichen Modell Anschluß an das EU-Durchschnittseinkommen finden. Tatsächlich ist die Situation in Rußland ökonomisch weit ungünstiger, politisch instabiler und außenwirtschaftlich schwieriger als in Spanien. Optimale Reformen aber könnten diesen Negativbefund bald ändern, auch wenn die Ausgangssituation höchst schwierig ist.<sup>16</sup>

Nach dem Ende des Kalten Krieges verschärft sich die globale Technologiekonkurrenz auf den Märkten, denn die Bedeutung militärischer Innovationsprojekte hat abgenommen, und verstärkt

---

<sup>15</sup> In China spielen auch neugegründete Familienunternehmen eine Rolle, wobei aufgrund der chinesischen Kultur die familiären Bindungen - auch als Kapitalquelle - stark sind, so daß stabile und wachsende Privatunternehmen entstehen können.

werden Forschung und Entwicklung auf zivile Märkte ausgerichtet. Chinas Öffnungsprozeß und das Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt erhöhen weltweit das Angebot an Arbeit. Erfolgversprechende Transformationskonzepte müßten diese globalen Änderungen berücksichtigen.

Anders als in westlichen Marktwirtschaften mangelt es in Osteuropa bzw. Rußland nicht nur an bereits funktions- und leistungsfähigen Marktwirtschaften; es mangelt auch an hunderttausenden Experten und marktwirtschaftlich ausgebildeten Wirtschaftswissenschaftlern sowie marktwirtschaftlich verwurzelten Forschungsinstitutionen, die bei Disputen aufgrund ihrer theoretischen Einsichten und ihrer Reputation bzw. Glaubwürdigkeit die öffentliche Meinung zugunsten marktwirtschaftlicher Reformen und die Politik zugunsten erfolgversprechender Politikmaßnahmen beeinflussen könnten.

Die folgende Analyse behandelt, ausgehend von den spezifischen Eigenheiten der Transformationssituation in Rußland, in Abschnitt 2 die Rolle des Wettbewerbs bzw. der Wettbewerbspolitik für den Transformationsprozeß. Abschnitt 3 beleuchtet die Rolle der Strukturpolitik, die politisch angesichts öffentlichkeitswirksamer Interventionen attraktiv, mit wenigen Ausnahmen ökonomisch aber ineffizient ist. Dabei wird auch die Frage zu stellen sein, inwieweit der Staat durch bestimmte Grundsätze die Wettbewerbs- und Strukturpolitik so ausrichten kann, daß der Transformationsprozeß dauerhaft vorangebracht wird.

## ***Transformation und Wettbewerb***

### *Spezifika der Problematik in Rußland*

Im Fall Rußlands sind bei der Problemanalyse einige Spezifika zu betonen, die das Land deutlich von den Visegrad-Ländern (Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakische Republik) unterscheiden:

1. Die Größe des Landes begünstigt angesichts hoher Transportkosten die Entstehung monopolisierter Regionalmärkte, wirft in besonderer Weise die Frage nach der Nutzung von Massenproduktionsvorteilen auf und führt schließlich zur Frage nach der Anwendung der Theorie des Optimalzollsatzes. Dabei ist auch zu bedenken, daß die Import- und Exportquoten großer Länder erfahrungsgemäß unter 15% liegen, während der Anteil handelsfähiger Güter und Dienstleistungen bei großen wie bei kleinen Ländern insgesamt bei 50-70% liegen dürfte, wenn man die Export- und Importquoten kleiner offener Volkswirtschaften wie Niederlande oder Belgien als Maßstab nimmt; im Fall großer Länder ist der Handel bei handelsfähigen Gütern und Dienstleistungen aber im

---

<sup>16</sup> Erfolgversprechende Strategien müssen mit einer realistischen Bestandsaufnahme der Ist-Situation hinsichtlich Pro-Kopf-Einkommen, der internationalen Konkurrenzsituation und der Entwertung von Teilen des Human- und Realkapitals durch außenwirtschaftliche Öffnung beginnen. In Westdeutschland (wie in der Ex-DDR) wurde die Arbeitsproduktivität der Ex-DDR in den 80er Jahren erheblich überschätzt, was bei der deutschen Wiedervereinigung zur Unterschätzung der Anpassungskosten bzw. der notwendigen innerdeutschen Transfers führte. 1950 verzeichnete die DDR 50% der westdeutschen Arbeitsproduktivität, 1989 waren es nur noch etwa 29%, was ein DDR-Pro-Kopf-Einkommen ähnlich dem in Griechenland bedeutete.

wesentlichen Binnenhandel, womit bei großen Ländern unmittelbar die besondere Bedeutung der Wettbewerbsintensität im Inland deutlich wird. Kleine offene Volkswirtschaften könnten hingegen eine strikte Freihandelspolitik als eine Art allgemeiner Wettbewerbsersatzpolitik verfolgen;

2. Das Ausmaß der ökonomischen Verzerrungen, die für den Fall handelsfähiger Güter anhand der Divergenz der internen Relativ-Preisstruktur von den internationalen Preisrelationen gemessen werden kann, ist für Rußland beträchtlich. Hinzu kam noch der ausgebaute militärisch-industrielle Komplex, der Ende der 80er Jahre rund 1/3 der Produktionskapazitäten darstellte. Historisch gesehen sind die sozialistischen Länder durch eine Vernachlässigung des Dienstleistungssektors und eine starke Betonung der Energiewirtschaft sowie der Schwer- und Rüstungsindustrie geprägt gewesen, wobei letztere zugleich den Hochtechnologiesektor repräsentierte. Während in Westeuropa, Kanada und den USA sowie Japan (1% Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt) ein beträchtlicher Teil der forschungsintensiven Hochtechnologie im Investitions- und Konsumgüterbereich anzusiedeln ist, war die Hochtechnologie Rußlands im überdimensionierten Rüstungssektor konzentriert. Schon von daher kommt einer erfolgreichen Konversion in Rußland große Bedeutung zu; bei rückläufiger Inlandsnachfrage und hartem Weltmarktwettbewerb erscheint eine Konversion jedoch schwierig.
3. Die Exportstruktur Rußlands war und ist von Rohstoffen dominiert. Anders als in Polen, Ungarn oder der Ex-CSFR (oder Taiwan und Süd-Korea) mangelte es an einem hohen Anteil verarbeiteter Vor- und Endprodukte. Während in den Visegrad-Ländern im Windschatten des EU-Konjunkturaufschwungs bzw. des Wachstums in Westeuropa ein anhaltender Exportanstieg und damit ein exportinduziertes Wachstum bei konstanten Terms of trade (im Fall von Produktinnovationen sogar bei steigenden Terms of trade) möglich ist, ergäbe sich aus steigenden Rohstoffexporten Rußlands längerfristig ein Rohstoffpreisverfall. Ein solcher Verfall beeinträchtigt den Anstieg der realen Exporterlöse und damit indirekt die Finanzierungsmöglichkeiten beim Import. Eine dauerhafte Integration Rußlands in die Weltwirtschaft kann nur gelingen, wenn Rußland den Anteil verarbeiteter Waren im Export durch Qualitätsverbesserungen, Kostensenkungen und Produktinnovationen erheblich steigert und wenn zugleich die OECD-Länder die damit einhergehenden Änderungen in der internationalen Arbeitsteilung akzeptieren, also Importliberalisierung betreiben.
4. Es gibt Großunternehmen mit starker Lobby, die in den überdimensionierten Ministerien in Moskau ihre Eigeninteressen ohne Rücksicht auf die Gesellschaft bzw. Markterfordernisse durchsetzen. Die Kreditvergabe durch staatliche Banken diskriminiert Newcomer und Kleinunternehmen.

### *Transformation, Aufholprozesse und Wettbewerb*

Bei der Transformation zu einer Marktwirtschaft ergeben sich enorme Anpassungserfordernisse, zumal in einer offenen Volkswirtschaft nur eine Spezialisierungsstruktur im Einklang mit in-

ternationalen Entwicklungen sinnvoll ist. Von daher sind bei handelsfähigen Gütern die Restrukturierung des Kapitalbestands bzw. der Unternehmen sowie die Nettoinvestitionen an internationalen Relativ-Preisstrukturen auszurichten. Der Motor für diese Anpassung können Importliberalisierung, Exportförderung und insbesondere Wettbewerb sein. Eine radikale Importliberalisierung dürfte einen schockartigen und überzogenen Anpassungsdruck auf die Betriebe bedeuten. Von daher könnte man durchaus an anfänglich hohe Importzölle denken, die jährlich um  $x\%$  verbindlich gesenkt werden müssen - dies allerdings setzt Sofortmaßnahmen zur Einführung internen Wettbewerbs voraus, durch die die Unternehmen Erfahrungen im Wettbewerb und für die internationale Konkurrenz gewinnen. Dabei bedeutet Wettbewerb, daß der "relevante Markt" durch mehrere Anbieter bedient wird oder daß wirksame potentielle Konkurrenz herrscht. Letzteres ist dann der Fall, wenn es keine hohen versunkenen Kosten (Sunk costs, d.h. verwendungsspezifische Investitionen, die bei Marktaustritt verloren sind) gibt. Hohe versunkene Kosten, wie sie in Form spezifischer Investitionen in Realkapital, Werbungsausgaben und Forschungs- und Entwicklungskosten denkbar sind, beschränken den Markteintritt für Newcomer.<sup>17</sup> Etablierte Unternehmen können Newcomer abwehren, indem sie bei Preiskämpfen auf die Einrechnung der Sunk costs verzichten

Wettbewerb ist ein evolutorischer Prozeß, der das Wissen von Menschen zu mobilisieren bzw. zu koordinieren hilft und der zugleich Nachfragerpräferenzen und Kostenstrukturen aufdeckt. Dabei hat Wettbewerb mehrerer Anbieter auf einem Markt ökonomisch unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswerte Eigenschaften. Zudem gewährt Wettbewerb den Nachfragern die Wahl zwischen Alternativen und erlaubt damit eine vergleichende Bewertung von Produzenten und ihren Produkten. Wettbewerb gewinnmaximierender Anbieter bei Konkurrenz läßt die kostengünstigsten Unternehmen in der jeweiligen Branche expandieren, zwingt andere Unternehmen, Kostensenkungsfortschritte und Produktinnovationen zu imitieren, und läßt ineffiziente Unternehmen durch Konkurs aus dem Markt ausscheiden. Dynamische Anpassungsprozesse und Wachstum werden von kreativen risikobereiten Unternehmern getragen, die im Wettbewerb um die Kaufkraft der Nachfrager legal werben; eine Schattenwirtschaft mit illegalen Unternehmen ist kein Ersatz für legalen Wettbewerb, ja die Schattenwirtschaft zerstört die Marktwirtschaft. Die Furcht vor Konkurs und damit Vermögensverlust hält die Unternehmen bzw. die Manager in einer funktionierenden Marktwirtschaft ebenso wach für die Anpassungserfordernisse und Chancen des Marktes wie dies für erwartete Gewinne gilt. Wer eine marktwirtschaftliche Ordnung will, muß daher sowohl Konkurse hinzunehmen bereit sein als auch Gewinnstreben akzeptieren; letzteres schließt den Verzicht des Staates ein, sehr hohe Gewinne einiger Unternehmen durch abrupte Steuersatzverschärfungen wegzusteuern.

---

<sup>17</sup> Ein klassisches Beispiel für hohe Sunk costs sind Eisenbahnschienen beim Eisenbahnbetrieb; mögen die Fixkosten (in Form von Flugzeugen) bei einer Fluggesellschaft auch hoch sein, so wird der Flugverkehr stets wettbewerbsintensiver als der Eisenbahnverkehr sein. Denn wenn eine Fluggesellschaft in Land A den Betrieb wegen Unwirtschaftlichkeit schließen müßte, so kann doch das Fluggerät zu Weltmarktpreisen in fast jede Region der Welt verkauft werden. Eine Eisenbahngesellschaft kann bei Konkurs ihre Schienen praktisch nur zum Schrottpreis von nahe Null verkaufen, was zur Konsequenz hat, daß bei drohendem Markteintritt eines Newcomers die Eisenbahngesellschaft niedrige Kampfpreise in Höhe der reversiblen Durchschnittskosten (Durchschnittskosten ohne versunkene Schienenkosten) setzen wird; damit entsteht - anders als im Flugverkehrsmarkt - eine erhebliche Markteintrittsbarriere für Newcomer, was die Wettbewerbsintensität schwächt.

Bei Konkurrenz verschwinden längerfristig übernormal hohe Gewinne durch den Wettbewerbsprozeß. Denn gewinnstarke bzw. kostengünstig produzierende Unternehmen werden ihre Produktionskapazitäten ausdehnen und damit zu einem Preisverfall bzw. einer Renditenormalisierung selbst beitragen.<sup>18</sup> Zugleich werden andere Unternehmen der Industrie oder Newcomer besonders hohe Gewinne eines Unternehmens zum Anlaß nehmen, absatzsteigernde Maßnahmen (Kostensenkungen oder Produktinnovationen) vorzunehmen, wodurch wiederum ein Preisverfall im Markt und eine Renditenormalisierung stattfindet. Bei gegebenen Steuersätzen profitiert dann auch der Staat bzw. die Allgemeinheit, denn insgesamt expandierende Produktion bedeutet höhere Wertschöpfung und daher eine steigende Steuerbasis: Also steigen die Steuereinnahmen dann automatisch. Der geschilderte Renditenormalisierungsprozeß ergibt sich jedoch nicht, wenn die Publizitätsstandards (Informationen für die Öffentlichkeit) gering sind und hohe Unternehmensgewinne deshalb den Marktteilnehmern erst gar nicht bekannt werden.

Längerfristig werden die Unternehmen zudem gezwungen, eine optimale Betriebsgröße zu realisieren und Möglichkeiten zur Dezentralisierung im Unternehmen zu nutzen. Man darf nicht übersehen, daß gerade auch multinationale Großunternehmen aus OECD-Ländern intern stark dezentralisiert und von internen Wettbewerbsprinzipien geprägt sind. In den 80er Jahren hat mit dem Abbau von Hierarchien in westlichen Unternehmungen und der stärkeren Rolle regionaler Profit center die Dezentralisierung, aber auch die Flexibilität von Unternehmen zugenommen. Neuartige Telekommunikationstechnologien und sinkende Telekomkosten erleichtern dies (WELFENS/GRAACK, 1996).

### Betriebsgrößenstruktur und Unternehmensorganisation

Die in Jahrzehnten gewachsenen Wirtschaftsstrukturen Rußlands erweisen sich bei einer Öffnung zur Weltwirtschaft und marktwirtschaftlicher Ordnung als verfehlt. Wirtschaftsstruktur meint hierbei die Betriebsgrößenstruktur sowie die regionale Wirtschaftsstruktur bzw. die sektorale Wirtschaftsstruktur (einschließlich der Produktsortimente). Die Betriebsgrößenstruktur der UdSSR war zwar derjenigen der USA - von der Abwesenheit einer immensen Zahl von Kleinunternehmen abgesehen - auf den ersten Blick ähnlich. Allerdings zeigt ein zweiter Blick, daß das meist verwendete Betriebsgrößenkriterium "Beschäftigtenzahl" leicht in die Irre führt. Denn ein repräsentatives US- oder deutsches Großunternehmen der Elektroindustrie zum Beispiel mag zwar eine ähnliche Beschäftigtenzahl aufweisen wie ein russisches Unternehmen derselben Branche. Doch ist die Entstehungsgeschichte des US-Unternehmens einerseits eine völlig andere, bei der viele vergangene Konkurrenzprozesse, aber auch Branchenkonjunkturen bzw. Krisen ihre Spuren in überlebensfähigen Unternehmensstrukturen und Unternehmenskulturen im Evolutionsprozeß hinterlassen haben. Zum anderen ist die Organisation des Unternehmens meist dezentral, was bedeuten kann, daß einzelne Abteilungen sich gegen die Konkurrenz des Marktes - d.h. die Alternative eines Fremdbezugs von Vorprodukten - behaupten müssen; oder daß regionale Absatzgebiete bzw. einzelne Sparten des Unternehmens als selbständig agierende,

<sup>18</sup> Es ist im Interesse einer gesellschaftlich bestmöglichen Ressourcennutzung, daß gerade die gewinnstarken bzw. kostengünstig produzierenden Unternehmen ihre Produktion ausdehnen; nicht aber die mit größerem Ressourceneinsatz und daher weniger kostengünstig produzierenden Betriebe mit geringer Rentabilität, die schrumpfen und dabei eine Annäherung an die Normalrendite anstreben werden.

eigenverantwortliche Profit center agieren. Es ist sehr fraglich, ob eine im Zeitraffertempo aufgrund politischer Entscheidungen durchgeführte Betriebsgrößenentwicklung in Rußland, die genau jener in westlichen Vergleichsländern entsprechen würde, optimal wäre. Denn es fehlt bei der administrativen Interventionsregelung ja gerade der evolutorische Prozeß, bei dem man durch Versuch und Irrtum optimale Unternehmensstrukturen hervorbringt und zugleich einen für spätere Krisen nützlichen Erfahrungsschatz aufbaut, der sich auch in Form unternehmensinterner Institutionen niederschlägt. Mit Sicherheit kann man nur davon ausgehen, daß die Großunternehmen Rußlands überdimensioniert sind.

Es ist allerdings aus politischen wie ökonomischen Gründen (hohe Anpassungs- bzw. Restrukturierungskosten) keineswegs notwendig, alle Großunternehmen zu entflechten. Man könnte sich durchaus zunächst auf etwa die Hälfte der Großunternehmen beschränken und mit Priorität diejenigen aussuchen, bei denen erhebliche Effizienzgewinne von der Entflechtung zu erwarten sind; die Großunternehmen können dabei Vorschlagsrechte für die Entflechtung haben. Im übrigen ist bei allen Großunternehmen, deren Produktionseffizienz gesteigert werden soll, vom Staat darauf hinzuwirken, daß durch interne Organisationsreformen Hierarchieebenen eliminiert und dezentrale Strukturen realisiert werden. Auch dies kann ein wichtiger Schritt sein, die Unternehmen zu mehr Kosteneffizienz, Innovativität, Flexibilität und Kundennähe zu bringen. Der Grad an Dezentralität von Marktwirtschaften, die für Effizienz unverzichtbar ist, wird nicht allein durch die Rolle von Märkten, sondern auch durch das Ausmaß an dezentralen Organisationsstrukturen der Unternehmen bestimmt. Schließlich sind effizienzfördernde Privatisierungen wesentlich für eine erforderliche Transformation, die allerdings auch mit stärker leistungsdifferenzierten Lohnsätzen für die Arbeitnehmer und neuartigen Gehaltsprinzipien bei Managern einhergehen könnten. In den USA etwa sind Managereinkommen stark vom Gewinn bzw. Kurssteigerungen der Aktien abhängig.

### Sektorale Wirtschaftsstruktur

Die sektorale Wirtschaftsstruktur, wie sie sich etwa in ihrer Aufteilung von Beschäftigung und Einkommensentstehung in Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor zeigt, ist in Osteuropa bzw. Rußland eine völlig andere, als sie sich bei ununterbrochen marktwirtschaftlicher Entwicklung zwischen 1914 und heute wohl entwickelt hätte. Rußland leidet zu Beginn der marktwirtschaftlichen Transformation unter der früheren Dominanz des militärisch-industriellen Komplexes. Transformation kann nicht das Wiederherstellen historischer Wirtschaftsstrukturen bedeuten, sondern verlangt nach einer an aktuellen globalen Arbeitsteilungsprozessen und Technologietendenzen ausgestalteten Wertschöpfungsstruktur im Einklang mit komparativen Vorteilen.

Ein Beispiel für den notwendigen Umstellungsprozeß liefert - neben Polen (OECD, 1992), Ungarn und der Tschechei - die Ex-DDR, die 1989 eine Wirtschaftsstruktur wie Westdeutschland im Jahr 1960 aufwies, allerdings nach fünf Jahren Transformation sektorale Wirtschaftsstrukturen ähnlich der westdeutschen Wirtschaft entwickelt hat. Dabei wird die Pro-Kopf-Wertschöpfung der Ex-DDR, die 1990 knapp 30% des westdeutschen Wertes aufwies, 1996 etwa den relativen Wert des Jahres 1950 erreicht haben: nämlich gut 50%. Der Anteil des Dienstleistungssektors

tors expandierte neben dem der Bauindustrie in Ostdeutschland sehr stark, hinzu kamen aber auch massive Veränderungen in den Betriebsgrößenstrukturen durch von der Treuhandanstalt vorgenommene Entflechtungen von Großunternehmen, durch Entlassungen bzw. Schrumpfungsprozesse von Großunternehmen und Unternehmensneugründungen (WELFENS, 1995a; KLODT et al., 1995). Mehr als 1/3 der ostdeutschen Arbeitnehmer mußte den Arbeitsplatz binnen fünf Jahren wechseln (z.T. mehrmals), wobei die Arbeitslosenquote 1995 15% erreichte, ehe diese Quote sich langsam zurückbildete. In Ostdeutschland wurde vom Staat in den Strukturwandel insoweit eingegriffen, als die staatliche Privatisierungsagentur (Treuhandanstalt) sich aktiv um ausländische Investoren bemühte, zahlreiche Unternehmen entschuldete oder mit neuem Eigenkapital ausstattete; zudem finanzierte der Staat Infrastrukturinvestitionen und förderte private Investitionen relativ großzügig durch Zuschüsse, was jedoch angesichts des großen wettbewerbsintensiven EU-Marktes kaum verzerrend auf relative Güterpreise bzw. den Wettbewerbsprozeß insgesamt wirkte. Allerdings ist wegen der investitionsbezogenen staatlichen Förderung in der Ex-DDR eine hohe Kapitalintensität begünstigt worden. Subventionen des Staates für einzelne Unternehmen wirken insgesamt wenig wettbewerbsverzerrend, wenn mehr als 80% der Wirtschaft von unverfälschtem Wettbewerb zwischen privaten Anbietern geprägt sind. Dies unterscheidet auch Subventionsfälle oder staatliche Kreditgarantien in den USA (z.B. Chrysler) oder Großbritannien wesentlich von der verbreiteten Neigung sozialistischer bzw. postkommunistischer Länder zur direkten und indirekten Subventionierung ihrer Unternehmen in einer Ausgangssituation mit unterentwickelter Marktwirtschaft.

### Wettbewerb und Effizienz

Eine Systemtransformation zur Marktwirtschaft wird nicht um ihrer selbst willen vorgenommen, sondern weil die Menschen hiervon langfristig bessere Lebensbedingungen erwarten können. Ein höherer Lebensstandard wird nur möglich sein, wenn die knappen Produktionsfaktoren optimal eingesetzt werden. In einer Sozialen Marktwirtschaft wird dies letztlich nur durch Wettbewerb als dezentralem Steuerungsmechanismus und Privateigentum an Produktionsmitteln erreicht. Wettbewerb bedeutet die Existenz einer Vielzahl konkurrierender Unternehmen oder doch zumindest, daß keine Marktzutrittsschranken bestehen. Bei Wettbewerb erzielen Unternehmen längerfristig nur eine normale Eigenkapitalverzinsung. Denn extrem hohe Monopolgewinne sind unhaltbar, weil der Marktzutritt von neuen Unternehmen überhöhte Renditen rasch abschmilzt: Extrem hohe Gewinne eines Unternehmens in einer Branche sind ein Anreiz für Newcomer, die zu einem wachsenden Marktangebot bei längerfristig relativ sinkenden Preisen beitragen. Dank sinkender Preise kommt es dann zu einer Renditenormalisierung. Dies trägt auch zur Verhinderung massiver Einkommensungleichheiten bei. Ein gewisses Maß an Ungleichheit ist allerdings in jeder Marktwirtschaft unvermeidbar. Der Staat kann jedoch durch Bildungspolitik, die Förderung privater gemeinnütziger Stiftungen, die Verhinderung von Marktzutrittsschranken und diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern zu größerer Chancengleichheit beitragen. Schließlich können extreme Ungleichheiten auch durch Vermögensbildungspolitik zugunsten der Arbeitnehmer und eine begrenzte Sozial und Umverteilungspolitik verhindert werden.

Wettbewerb ist ein Verfahren zur Koordination einzelwirtschaftlicher Entscheidungen und zwingt einerseits die Unternehmen, laufend nach Kostensenkungsmöglichkeiten zu suchen - d.h. zum Nutzen der Gesellschaft Produktionsfaktoren durch Prozeßinnovationen einzusparen; andererseits stimuliert der Wettbewerb gewinnmaximierende Unternehmen dazu, das Produktions-sortiment auf höherwertigere und innovative Produkte auszurichten, für die Nachfrager einen relativ höheren Preis zu bezahlen gewillt sind: Wettbewerb stimuliert das für den ökonomischen Aufholprozeß so wichtige Wirtschaftswachstum, indem Ressourceneinsparungen in bestimmten Industrien zugunsten der Expansion dieser oder anderer Industrien oder zum Exportanstieg beitragen, indem ökonomisch sinnvoller Strukturwandel hervorgebracht und indem Produkt- und Prozeßinnovationen stimuliert werden. Wettbewerb der Unternehmen hat verschiedene Funktionen (WELFENS 1995a; Abb. 1) .

## Abb. 1: Transformation, Aufholprozeß und Wettbewerb

1. Wettbewerb zwingt die Vielzahl konkurrierender privater Unternehmen, die jeweils kostenminimalen Produktionsverfahren zu wählen (statische Kosteneffizienz), also langfristig das Betriebskostenminimum zu realisieren; dies führt mittelfristig auch auf optimale Betriebsgrößen. Allerdings erfordert normalerweise funktionsfähiger Wettbewerb nicht nur eine Vielzahl konkurrierender Produktionsunternehmen, sondern auch bestimmte Publizitätsstandards bezüglich der Gewinn- und Verlustrechnung sowie der Bilanzen. Entsprechende Kennziffern geben den Konkurrenzunternehmen Hinweise auf erforderliche Anpassungsmaßnahmen (z.B. ein kostensenkendes neues Produktionsverfahren aufzugreifen), verdeutlichen aber auch für Arbeitssuchende,

Vorlieferanten und potentielle Kreditgeber Chancen und Risiken einer Verbindung zum Unternehmen.

2. Der Wettbewerb gewinnmaximierender Unternehmen wird zu einer Expansion von Produktionsaktivitäten mit zunächst übernormalen Renditen führen, so daß sich bei steigender Produktion bzw. sinkenden Preisen mittelfristig die intersektoralen Renditen angleichen; in schrumpfenden Branchen steigt im Restbereich das Grenzprodukt der Faktoren Arbeit und Kapital. Dann ist auch eine optimale Wirtschaftsstruktur im statischen Sinn erreicht bzw. in dynamischer Sicht sind die Investitionsanreize so, daß eine bestmögliche Güterversorgung zustande kommt. Relative Preise und relative Gewinne haben in einer Marktwirtschaft bei Wettbewerb eine gesellschaftlich nützliche Allokationsfunktion, so daß Preisänderungen und Gewinne als natürliche Bestandteile einer Marktwirtschaft zu akzeptieren sind. Gewinne erhöhen das haftende Eigenkapital des Unternehmens. Dieses Eigenkapital ist auf den in der Realität unvollkommenen Kapitalmärkten notwendig, um risikobehaftete Innovationen und Investitionen einzugehen. Denn risikoscheue Kreditgeber, die einen festen Zinssatz fordern, werten relativ hohes Eigenkapital als Indikator dafür, daß das Bankenrisiko begrenzt bleibt; eben weil ein hoher Kapitaleinsatz der Eigentümer auf wohl überlegte Managemententscheidungen schließen läßt. Angesichts verschärfter weltweiter Innovationskonkurrenz, die sich in wachsenden Ausgaben für Forschung & Entwicklung (relativ zur Wertschöpfung) zeigt, ist eine gewisse Eigenkapitalquote unverzichtbar. Gewinne sind dann ökonomisch fragwürdig, wenn sie auf Monopolstellungen und externe Effekte zurückgehen. Hier ist der Staat mit seiner Wettbewerbserhaltungspolitik gefordert.
3. Der Wettbewerb gewinnmaximierender Unternehmen führt dazu, daß statische und dynamische Massenproduktionsvorteile ausgeschöpft werden (Skaleneffizienz); dies kann bedeuten, daß wenig international operierende Zulieferunternehmen an eine große Zahl von Endherstellern liefern. In bestimmten Industrien können sich allerdings durchaus auch auf der Endherstellerebene wenige Unternehmen ergeben - um so wichtiger ist dann allerdings, daß nationaler und internationaler Marktzutritt durch Handel oder Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen möglich ist. Kein Land kann wohlhabend werden und auf Dauer reich bleiben, wenn es nicht konsequent die Früchte der internationalen Arbeitsteilung durch Handel und Direktinvestitionen bzw. die Wettbewerbswirkungen der Einbindung in internationale Konkurrenzprozesse nutzt. Die Furcht vor einem solchen Marktzutritt begrenzt die Marktmacht auch weniger, sehr großer internationaler Unternehmen, wie sie etwa in der Flugzeugindustrie bestehen. Ganz selten kann der Fall eines sogenannten natürlichen Monopols eintreten, bei dem Wettbewerb unmöglich ist, weil ruinöse Konkurrenz droht. Abgesehen vielleicht vom Fall des Eisenbahnbetriebs gibt es heute praktisch keine relevanten Fälle eines natürlichen Monopols, wobei dann zu entscheiden wäre, ob das einzige Unternehmen ein Staatsunternehmen oder aber ein privates, staatlich reguliertes Unternehmen sein soll. Aus empirischer Sicht und angesichts neuerer theoretischer Untersuchungen dürfte es kaum noch Argumente für natürliche Monopole (bei fallenden Durchschnittskosten)

geben; in der Telekommunikation sind die Argumente weitgehend obsolet (ORDOVER/PITTMAN/CLYDE, 1994; WELFENS/YARROW, 1996; WELFENS/GRAACK, 1996), im Eisenbahnverkehr läßt sich allenfalls ein natürliches Schienennetz-Monopol begründen. Hingegen kann der Fahrbetrieb der Züge von konkurrierenden Gesellschaften profitabel und zum Nutzen der Gesellschaft betrieben werden.

4. Wettbewerb sorgt für Innovationseffizienz (dynamische Effizienz), nämlich dafür, daß intensive Wachstumsstrategien dauerhaft möglich werden. Neue kostengünstigere Herstellungsverfahren werden von Pionierunternehmen entwickelt, und unter dem Druck des Wettbewerbs diffundieren diese neuen Verfahren in die gesamte Wirtschaft. Innovationseffizienz liegt vor, wenn eben nicht nur einige wenige Spitzenunternehmen Neuerungen hervorbringen und anwenden, sondern wenn es - dank Wettbewerb - zu einer verallgemeinerten Anwendung von Prozeßinnovationen kommt. Zudem sollen Anreize bestehen, neuartige bessere Produkte zum Nutzen der Verbraucher auf den Markt zu bringen. Konkurrenz wird seitens der Unternehmen und vor allem von seiten leistungsschwacher oder monopolistischer Unternehmen als dauernder Anpassungsdruck empfunden, ist also nicht populär; die Geschichte der marktwirtschaftlichen Entwicklung seit der Industriellen Revolution hat gezeigt, daß die Unternehmen gerade in Konjunkturkrisen immer wieder zu Konzentrationsprozessen und Kartellierungen, ja zur Monopolerrichtung strebten.

Von daher ist eine strikte Wettbewerbserhaltungspolitik einerseits wichtig, andererseits sollten durch adäquate Stabilitätspolitik Dauer und Schärfe von Rezessionen begrenzt werden. Wettbewerbspolitik im engeren Sinn und Privatisierungen sorgen für eine marktwirtschaftliche Allokation, was hohes Wachstum und damit einen erfolgreichen Aufholprozeß ermöglicht. Nur die Verbindung von Privatisierung und Wettbewerb läßt eine effiziente Faktorallokation erwarten. Zudem ergibt sich hieraus und aus stabilen Institutionen eine Senkung der Transaktionskosten (KOCHEVRIN/FILATOCHEV/BRADSHAW, 1994), die sonst für die Produktion von Konsumgütern notwendige Ressourcen binden.

Außenhandelsliberalisierungen und eine liberale Direktinvestitionspolitik können die Privatisierungen und Wettbewerbspolitik aktiv flankieren. Direktinvestitionszuflüsse aus dem Ausland sind ein Indikator der Standortqualität, wozu die Wirtschaftspolitik entscheidend beitragen kann. Die Direktinvestitionen im Ausland weisen auf firmenspezifische Wettbewerbsvorteile von Unternehmen hin, die im Wettbewerb erworben wurden. Schließlich ist eine konsequente Rechtsstaatspolitik von fundamentaler Bedeutung, die Bürgern und Unternehmen klare und akzeptable Gesetze, durchsetzbare Regeln, transparente Entscheidungsverfahren und einen stabilen Entscheidungsrahmen garantiert.<sup>19</sup> Dies reduziert die sogenannten Markttransaktionskosten und erhöht die Zahl profitabler - ohnehin risikobehafteter - Investitionen. Deren Volumen hat sich zwischen 1990 und 1995 in Rußland fast halbiert. Sinkende Investitionen führen zu Unterauslastung der Kapazitäten, wodurch ein weiteres Sinken der Investitionen mit nachfolgender Schrumpfung des Sozialprodukts und der Beschäftigung ausgelöst werden.

---

<sup>19</sup> Von daher ergibt sich auch die Notwendigkeit, mit aller Entschiedenheit gegen mafiöse Bedrohungen vorzugehen, die zudem Unternehmer zur Verschleierung ihrer Gewinnsituation veranlassen; dies schwächt die Wettbewerbsintensität und reduziert die Steuereinnahmen.

Stabile Rahmenbedingungen und funktionsfähige staatliche Institutionen, die ohne Willkür und bei regelmäßiger Berichterstattung für die Öffentlichkeit arbeiten, sind unabdingbar, wenn hohe Investitionen der Unternehmen zustande kommen sollen. Fehlen stabile Rahmenbedingungen, so kommt es zu Leistungszurückhaltung, zu relativ unproduktiven Schattenwirtschaftsaktivitäten, zu einer Verschleierung der Gewinn- und Kostenentwicklung seitens der Unternehmen und einer mangelnden horizontalen und vertikalen Arbeitsteilung. Denn zu viele Produktionsprozesse bleiben im hierarchisch geordneten Unternehmen als der relativ zu unsicheren Vertragsbeziehungen auf dem Markt vorzuziehenden Organisationsweise des Wirtschaftens. Damit aber gibt es weniger Chancen für Unternehmensneugründungen, die typischerweise im Zuge steigender Spezialisierung von Großunternehmen auf wachsenden Märkten für Endprodukte entstehen: Und zwar entstehen durch Auslagerung von Vorlieferprodukten und Vorlieferdienstleistungen neue Unternehmen, die ihre speziellen Leistungen wiederum innovativ weiterentwickeln und ggf. auch neuen Anwendern anbieten werden (z.B. Softwarehersteller).

Wettbewerb ist ein universelles Entdeckungs- und Lernverfahren, das im Wirtschaftsleben eben-  
sogut funktioniert wie im Sport. Wettbewerb wird notwendigerweise zu Gewinnern und Verlierern führen, was auch im Einzelfall soziale Spannungen mit sich bringen kann. Deshalb hat man in der Bundesrepublik Deutschland und anderen EU-Ländern neben das Wettbewerbsprinzip das Sozialstaatsprinzip gesetzt, das allerdings im Interesse der Funktionsfähigkeit der Märkte nicht überzogen werden darf. Wirtschaftlicher Wettbewerb ist eine Olympiade der Unternehmen auf offenen Märkten, bei der die besten und innovativsten durch hohe Renditen bzw. Pioniergewinne belohnt werden. Kreative russische Unternehmer sind durchaus auch unter den neuen Bedingungen der Marktwirtschaft vielfach zu finden, auch wenn es in der Übergangszeit nach dem Sozialismus noch an einem breiten Talentpool und einer optimalen staatlichen Wirtschaftsförderung mangelt. Nach jahrzehntelangem Training für die Winterolympiade des Sozialismus wird niemand erwarten, daß aus dem Kreis der Trainingsbesten die natürlichen Gewinner en masse für die neuartige Sommerolympiade der Marktwirtschaft mit ihren gänzlich anderen Disziplinen kommen werden.

### *Dimensionen des Wettbewerbs*

Wettbewerb hat verschiedene Dimensionen (Abb. 2). Wettbewerb vollzieht sich auf Märkten für Güter- und Dienstleistungen, wo er für die Kunden Auswahl zwischen Alternativen bedeutet. Wettbewerb auf Gütermärkten bringt differenzierte Qualitätsprodukte gemäß den Präferenzen der Nachfrager hervor; der Druck zur Kostenminimierung und zu Innovation und Imitation sorgt für relativ zum Nominaleinkommen sinkende Preise und in vielen Fällen auch für absolut fallende Preise, so daß von einer Sozialfunktion des Wettbewerbs gesprochen werden kann (WELFENS, 1995b; Kap. 4).

Abb. 2: Wettbewerb und Wohlstand

Wettbewerb ist von fundamentaler Bedeutung für den Kapitalmarkt. Denn Sparer als Kreditanbieter und Unternehmen als Kreditnachfrager werden eine effiziente Kreditvermittlung nur erwarten können, wenn einerseits Wettbewerb zwischen Banken herrscht; und wenn andererseits funktionsfähige Börsen für private und institutionelle Anleger (z.B. Versicherungen, Investmentfonds) existieren. Ohne Vertrauen in ein solides und effizientes Bankensystem wird die Sparquote - die finanzielle Basis des Wachstums - gering bleiben. Schließlich ist für die Kreditvergabe an Unternehmen und Privatpersonen wichtig, daß klare Eigentumsrechte an Boden und damit Möglichkeiten zur Beleihung zu niedrigen Zinsen bestehen. Nur bei Wettbewerb im Kapitalmarkt können effiziente Investitionsentscheidungen erwartet werden, die letztlich in hohem Wirtschaftswachstum und damit auch in steigenden Steuereinnahmen resultieren, die für die Bereitstellung bzw. Finanzierung öffentlicher Güter und staatlicher Sozialleistungen notwendig sind.

Schließlich ist Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten durchzusetzen, was die Bildung von neuen Gewerkschaften und die Zerschlagung regionaler Nachfragemonopole durchaus einschließt. Wettbewerb auf Arbeitsmärkten bei Arbeitskräftemobilität ist mit hohem Produktivitätswachstum verbunden, da Arbeitnehmer von den prosperierenden bzw. besonders leistungsfähigen Unternehmen durch relativ hohe Löhne angezogen werden. Wettbewerb auf Arbeitsmärkten sorgt für differenzierte Lohnsätze und - bei regional hinreichend an den Produktivitätsdivergenzen ausgerichteten dezentralen Lohnverhandlungen - für Vollbeschäftigung. (Diesbezüglich gibt es in Westeuropa seit den 70er Jahren große Probleme.)

Wettbewerb in den Märkten ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Im Gütermarkt verlangt Wettbewerb nicht nur eine Privatisierung und dabei ggf. auch eine Entflechtung bestehender staatlicher Unternehmen. Vielmehr ist Gewerbefreiheit entscheidend, also die Freiheit für Neuanbieter, in einen Markt einzutreten. Neuanbieter stimulieren den Wettbewerb (Paradebeispiel der US-Computer-Markt in den 80er Jahren). Importwettbewerb im Zuge eines schrittweisen verbindlichen Zollsenkungsprogramms und Exportförderung sind weitere Aspekte des Gütermarktwettbewerbs, wobei im außenwirtschaftlichen Bereich verlässliche Rahmenbedingungen für die langfristige Orientierung der Unternehmen im In- und Ausland wichtig sind. Schließlich sind Direktinvestoren (ohne Monopolsituation) zuzulassen, die in vielfältiger Form den Wettbewerb im Inland intensivieren können. Von ganz besonderer Bedeutung ist die Rolle hoher Publizitätsstandards, durch die Unternehmen verpflichtet werden, standardisierte Leistungs- und Finanzdaten zu veröffentlichen. Erwägenswert wäre zudem, die Unternehmen zu jährlichen Kundenbefragungen und einer Veröffentlichung der Ergebnisse anzureizen. Unternehmen mit steigender Kundenzufriedenheit im Zeitablauf können dadurch ihr Reputation im Markt verbessern und daher höhere Preise und Gewinne erzielen, so daß den Produkte geringerer Qualität herstellenden Konkurrenten die Verdrängung vom Markt droht.

Eine Schlüsselrolle für eine funktionsfähige Marktwirtschaft kommt dem Kapitalmarkt zu. In einem zweistufigen Bankensystem muß zunächst im Interesse von Markttransparenz und der Herstellung langfristigen Vertrauens bei Investitionsentscheidungen eine stabile Währung durch den Staat bzw. die Notenbank bereitgestellt werden; ohne diese Voraussetzung besteht eine permanente Inflationstendenz und damit die Gefahr negativer Realzinssätze, die zu Fehlent-

scheidungen bei Investitionen bzw. Überinvestitionen führen müssen. Zudem werden absolute und relative Preisänderungen konfundiert, was die Effizienz der Marktallokation vermindert. Eindeutige relative Preissignale sind für Investoren und Konsumenten bzw. Allokationseffizienz wichtig. Dies genügt aber keineswegs für einen effizienten Kapitalmarkt. Vertrauen in Banken und Börsen ist erforderlich, damit die privaten Haushalte zu hohen und dauerhaften Ersparnissen bereit sind. Eine konsequente Bankenaufsicht und klare Publizitätsstandards sind notwendig, damit nicht wiederholte Bankenrisen und betrügerische Fonds oder Banken das Vertrauen der Sparer untergraben und massiver Anreiz zur Kapitalflucht entsteht.

Die Bankenaufsicht ist zweckmäßigerweise zumindest z.T. beim Finanzministerium anzusiedeln, damit Anreize zu effizienter Aufsicht entstehen: Denn im Fall von Bankenpleiten müßte das Finanzministerium höhere Ausgaben (wegen notwendiger Bankenrekapitalisierungen), geringere Einnahmen (wegen sinkenden Steueraufkommens bei als Folge von Bankenrisen einsetzender Stagnation) und eine höhere Staatsschuld (wegen steigender Zinssätze, die bei Refinanzierung des Schuldenbestandes langfristig voll durchschlägt) verkraften; von daher besteht bei funktionierendem politischen Wettbewerb bzw. der Verantwortlichkeit des Finanzministers gegenüber den Steuerzahlern (Wählern) ein Anreiz und ein Eigeninteresse, durch strikte Bankenaufsicht Bankenrisen zu verhindern. Funktionsfähige Börsen mit vertrauenswürdigen und in der Abrechnungs- und Kursbildungstechnik kompetenten Akteuren sind gleichfalls notwendig. Aktiengesellschaften sollen an den Börsen um Eigenkapitalgeber werben.

Schließlich ist auch auf den Arbeitsmärkten für Wettbewerb zu sorgen. In einer großräumigen Wirtschaft bedingt dies Möglichkeiten, regionale Arbeits- bzw. Nachfrageüberschüsse auszugleichen; diese wiederum verlangt Arbeitskräftemobilität, wozu Reformen des Wohnungsmarktes im Sinne verstärkter Neubauaktivitäten notwendig sind. Andernfalls beeinträchtigen lokale Nachfrageüberschüsse bzw. hohe Mieten die regionale Mobilität künstlich. Zugleich sind - im Interesse hoher Mobilität - Präferenzen der Arbeitnehmer für den Betrieb nach Möglichkeit zu verhindern. Das bedeutet insbesondere, daß Sozialleistungen von der Betriebsebene auf die neutrale Staatsebene zu überführen sind und daß direkte Eigentümerschaft - etwa aus Privatisierungen - häufig unzweckmäßig sind. Im Interesse der Arbeitskräftemobilität sind vor allem Investmentfondslösungen als Form der Arbeitnehmer-Beteiligung am Produktivvermögen vorzuziehen; Fondsanteile sind stärker fungible (verkaufsfähige) und liquide Beteiligungstitel als direkte Unternehmensanteile, die für Arbeitnehmer erhebliche Vermögensverlustrisiken und nur begrenzt betriebsspezifische Motivationsanreize bedeuten. Im übrigen ist eine anreizkompatible Arbeitslosenversicherungen mit regional differenzierten Beitragssätzen sinnvoll, bei der der Beitragssatz um so höher ist, je höher die regionale Arbeitslosenquote und Arbeitslosigkeitsdauer ist. Dadurch entstehen Anreize bei Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat, sich um die Minimierung von Arbeitslosigkeitsrisiken durch differenzierte produktivitätsorientierte Lohnpolitik bzw. adäquate Infrastruktur- und Steuerpolitik zu bemühen.

Dem Staat kommt für die Durchsetzung von Wettbewerb eine sechsfache Funktion zu: (1) Ein Wettbewerbsgesetz und eine Konkursgesetzgebung sind notwendig; (2) eine politisch unabhängige Wettbewerbsaufsichtsbehörde mit nachgeschaltetem gerichtlichen Instanzenweg ist einzurichten; (3) die Neugründung von Unternehmen und Selbständige sowie kleine Handwerks-

betriebe sind durch staatliche Entwicklungsbanken und bestimmte Steueranreize zu fördern; (4) transparente und ökonomisch sinnvolle Grundsätze für die staatliche Beteiligungspolitik auf zentralstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene sind zu beschließen; (5) eine durchdachte Infrastrukturpolitik ist erforderlich, wodurch Transportkosten gesenkt und daher der Überlappungsbereich benachbarter Anbieter in einer die Konkurrenz intensivierenden Weise steigt; (6) Privatisierungen sind erforderlich. Nicht alle Maßnahmen können gleichzeitig durchgeführt werden, aber auf keines der genannten Elemente kann verzichtet werden.

## Privatisierungen

Entscheidende Bedeutung für Wettbewerbsprozesse hat naturgemäß die Privatisierung (Abb. 3). Privatisierte Unternehmen sind, sofern in Wettbewerb eingebunden und mit Zugang zu für Innovationsprojekte unerlässlichem Risikokapital ausgestattet, effizienter als Staatsunternehmen (WELFENS, 1996; JASINSKI und WELFENS, 1994). Für Effizienzgewinne genügt eine Privatisierung allein allerdings nicht. Vielmehr muß die Privatisierung der bestehenden Unternehmen in Osteuropa häufig mit einer Entflechtung verbunden werden, da die meisten Großbetriebe aus ökonomischer Sicht völlig überdimensioniert sind. Entflechtungen sind politisch heroische Aufgaben, wie im übrigen auch die Entflechtung des IG-Farben-Konzerns durch die Westalliierten in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 zeigte: Daraus entstanden drei neue profitable Großunternehmen. In den USA wurde 1982 im Rahmen eines Anti-Trust-Verfahrens der Großkonzern AT&T entflochten (AT&T hat 1995 selbst eine weitere Dreiteilung beschlossen). In der Ex-DDR sind viele Unternehmen durch die Treuhandanstalt aufgespalten worden. Neben diese Privatisierungspolitik müßte eine gezielte Förderung von Unternehmensneugründungen treten, wie sie in Deutschland vor 100 Jahren oder in marktwirtschaftlichen Ländern Südostasiens in den 70er und 80er Jahren massiv durchgeführt wurde. Eine Voraussetzung hierfür sind allerdings ein funktionsfähiger Rechtsstaat und wettbewerbsintensive Kapitalmärkte; dabei können staatliche Spezialkreditinstitute mit einer starken Technologieorientierung für Unternehmensneugründer durchaus eine wichtige Rolle spielen - aus ökonomischer Sicht liegt die Rechtfertigung hierfür in den zu erwartenden positiven externen Effekten von technologieorientierten Unternehmensneugründungen. Eine Reform der staatlichen Forschungs- und Entwicklungspolitik wäre hierzu begleitend notwendig, wobei eine verstärkte Ausrichtung am Weltmarkt bzw. kommerziellen Kriterien notwendig ist; dabei sollte der Staat höchstens 50% der Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Unternehmen fördern, da diese sonst Innovationsprojekte nicht sorgfältig genug auswählen werden.

Privatisierung geht einher mit Vermögensbildung und der Chance zu Kapitalgewinnen für einige, aber auch dem Risiko von immensen Kapitalverlusten. Dringend notwendig ist eine Risikopoolung, wie sie durch Banken bei Wettbewerb oder auch durch Investmentfonds vorgenommen wird. Ein Risikoausgleich durch Diversifizierung sollte bei der Privatisierung unbedingt durchgeführt werden, so daß eigentlich eine direkte einstufige Privatisierung einzelner Unternehmen via Belegschaftsaktien - von Ausnahmen abgesehen - völlig verfehlt ist. Dies gilt auch deshalb, weil eine effiziente Kontrolle des Managements durch die Eigentümer zumindest einen strategischen Investor - mit mindestens 50% Anteil am Eigenkapital - erfordert. Investmentfonds

spielen hier eine große Rolle. Privatisierungen sind aus ökonomischer Sicht schließlich dann sinnvoll, wenn die langfristigen Wachstumsaussichten dadurch maximiert werden. Hingegen ist eine natürliche kurzfristige Strategie des Finanzministeriums häufig die, durch Privatisierung von Monopolen - ohne Entflechtung - möglichst hohe kurzfristige Privatisierungserlöse zu erzielen. Damit werden aber bei Wettbewerb sonst mögliche hohe langfristige Wachstumsraten und damit letztlich auch langfristig hohe Steuereinnahmen verhindert; Monopole bedeuten geringe Innovationsdynamik, verzerrte Produktionsstrukturen, mangelnde Unternehmensflexibilität und schließlich Ressourcenverschwendung durch starke Lobbying-Aktivitäten zwecks politischer Absicherung der Monopolposition. Kurzfristige Budgetinteressen des Staates dürfen die langfristigen Budgetinteressen nicht dominieren, wenn hohes Wachstum erreicht werden soll. Den Wettbewerbsaufsichtsbehörden wäre daher bei jeder größeren Privatisierung ein Veto-Recht gegenüber dem Finanzministerium zuzugestehen. Dies ist in Polen und der Tschechien ansatzweise der Fall.

Abb. 3: Privatisierungsaspekte der Transformation

Da eine Marktwirtschaft zu großen relativen Einkommens- und Vermögensunterschieden führen kann, ist eine aktive Mittelschichtpolitik bzw. Mittelstandsförderung notwendig. Mittelstandsförderung heißt, daß durch staatliche Förderprogramme gerade auch die kleinen und mittleren Unternehmen unterstützt werden, die sich im politischen Lobby-Kampf erfahrungsgemäß schlechter als Großunternehmen durchsetzen können. Mittelschichtpolitik heißt, den Sparprozeß gerade junger und ärmerer Familien zu begünstigen, damit längerfristig eine politisch stabilisierende Schicht von Aktien oder Immobilien besitzender Individuen entsteht. Hier sind vor allem entsprechende Steueranreize zur Förderung des Sparens und zur Gründung von Investmentfonds notwendig. Die Gründung von bei den Erbschaftssteuern begünstigten Stiftungen zugunsten öffentlicher Ziele (Bildung, Gesundheitswesen, Forschung) ist ein weiterer Ansatzpunkt, damit die Gesellschaft längerfristig von temporär wachsenden Vermögensunterschieden profitiert. In Westeuropa und den USA spielen derartige steuerpolitische Maßnahmen des Staates eine Rolle für die Herausbildung der ökonomisch und politisch stabilisierenden Mittelschichten.

### *Zwei Fallbeispiele für Wettbewerb und Strukturwandel*

Zu den markanten Beispielen für Wettbewerbsprozesse und damit zusammenhängenden Strukturwandel gehört die Automobilindustrie in Westeuropa, bei der Importe und Direktinvestitionen aus den USA und Japan seit Jahrzehnten eine große Rolle spielen. An der europäischen Automobilindustrie ist nicht so sehr das Mengenwachstum interessant, sondern die Tatsache, daß durch autonomen technischen Fortschritt, durch die Ölpreisschocks der 70er Jahre induzierten Fortschritt zugunsten benzinsparender Motoren und durch ökologisch begründete Forderungen nach geringerer Abgasbelastung und höherer Recyclingfähigkeit in den 90er Jahren PKWs produziert wurden, die eine Serie von Produktinnovationen verkörpern: PKWs sind sparsamer beim Benzinsverbrauch, sicherer und bequemer für die Insassen und erträglicher für die Umwelt dank Recycling-Orientierung beim PKW-Bau geworden; zudem hat sich ein Garantiewettbewerb entwickelt, bei dem die Hersteller statt der noch in den 70er Jahren 2-jährigen Werksgarantie mehrjährige Garantien (z.T. drei, ja sogar sechs Jahre) gewähren.

Der Kunde achtet eben bei einem langlebigen Produkt nicht nur auf den Preis, sondern auf zahlreiche Qualitätsaspekte sowie die Optionen für eine möglichst individuelle Ausstattung. Der Qualitätswettbewerb zwingt die Unternehmen, bei der Lieferantenauswahl kritischer vorzugehen und neue Werkstoffe einzusetzen (z.B. Aluminium und neue recycelbare Kunststoffe), die Montage exakter zu planen und die Inspektionsdienste der Werkstätte zu optimieren. Damit hat der Wettbewerb im PKW-Markt erhebliche Auswirkungen auf die PKW-Industrie selbst sowie vor- und nachgelagerte Industrien. Letztlich ersparen zunehmend zuverlässige PKWs auch den Bau von Straßen, da der Verkehr mangels liegengeliebener Autos - die leicht als Verkehrshindernis wirken sowie Unfälle und Staus verursachen - außerhalb der Hauptverkehrszeiten flüssig bleibt. PKW-Hersteller haben zwecks Förderung ihres Produktabsatzes eigene Leasingfirmen sowie Banken und Versicherungsdienstleister gegründet, womit die traditionellen Banken ihrerseits unter verschärften Anpassungsdruck beim Strukturwandel kamen. PKW- und LKW-Hersteller haben in der EU dank Wettbewerb ein exzellentes, differenziertes und langlebiges Produkt mit

hohem Nutzen entwickelt, so daß bei der Konkurrenz der Verkehrsträger die staatliche Eisenbahn zunehmend Marktanteile (gemessen an den gesamten Personenkilometern und Tonnenkilometern) in Europa einbüßte. Dies ist ein Beispiel für ökologisch problematischen Strukturwandel im Verkehrswesen, der nicht zuletzt durch unterlassene Privatisierung des Eisenbahnsektors bzw. das dortige Fehlen von Wettbewerb erklärt wird.

Eine Teilprivatisierung der Bahn mit Trennung von Netzbetrieb und Netznutzung hätte diesem Trend schon Jahrzehntlang entgegenwirken können. In den 80er Jahren hat man in Japan, in den 90er Jahren in Westeuropa mit der Privatisierung von Eisenbahnen begonnen. Es ist durchaus denkbar, daß Rußland bei bestimmten wettbewerbsfördernden Privatisierungsprojekten Westeuropa überholt, wenn man nur rechtzeitig und mit einer durchdachten Strategie die Weichen richtig dafür stellt. Im übrigen weist gerade die Automobilindustrie in Rußland ein enormes Potential für den In- und den Auslandsmarkt auf, das um so eher erschlossen wird, je entschiedener man einen auf Qualitäts- und Preiswettbewerb ausgerichteten Konkurrenzprozeß staatlicherseits fördert.

Die Telekommunikationswirtschaft ist ein weiteres Beispiel für die Funktionsweise von dynamischem Wettbewerb. In den USA und Großbritannien sowie in Schweden, wo der Telekomnetzbetrieb seit den 80er Jahren liberalisiert wurde, ist nicht nur die Versorgungsrate der Bevölkerung mit Telefonen und Telefondienstleistungen am höchsten in der Welt; Telekommunikation ist dort auch am preiswertesten. In Rußland besteht seitens des Militärs ein enormes Potential, konkurrierende private Netzunternehmen im Rahmen von innovativen Konversionsprozessen zu gründen; auch satellitengestützte Systeme könnten von Rußland für ganz Europa, Asien, Afrika und Amerika angeboten werden. Das kreative technologische Potential Rußlands könnte in einer großen wettbewerbsorientierten Anstrengung zum Nutzen der inländischen Versorgung mit Netzkapazitäten und Telekom-Dienstleistungen, zur Stützung der Exportwirtschaft und zum Ausbau russischer Direktinvestitionen im Ausland kommerziell mobilisiert werden. Schließlich könnte man im Rahmen einer gesamtrussischen Strategie in Rußland rasch ein dichtes Netz konkurrierender Mobilfunkunternehmen schaffen, wobei für den Staat allerdings bestimmte technische und politische Regulierungsaufgaben bleiben - damit die reibungslose Verknüpfbarkeit der einzelnen Telekomnetze dank technischer Kompatibilität gewährleistet bleibt.

Preiswertere und leistungsfähigere Telekomnetze dank konkurrierender Netzbetreiber schaffen Expansionsmöglichkeiten für Telekomdienstleister; je höher die Netznutzungskosten, um so geringer die Expansionschancen der Telekommunikationsanbieter (z.B. Ansagedienste, Tele-Banking, Tele-Unterricht). Je stärker die Telekommunikations-Unternehmen expandieren können, desto stärker wiederum die direkte und indirekte Nachfrage nach Telekom-Ausrüstungsgütern. Daher stimuliert die Demonopolisierung des Telekomnetzbetriebs gleich zwei weitere Sektoren mit, die Dienstleistungsanbieter einerseits und die Hardware-Hersteller - bei geschrumpften Verdienstmargen - andererseits. Es ist kein Zufall, daß führende Anbieter von Telekom-Ausrüstungsgütern gerade aus den Ländern und Regionen kommen, die frühzeitig auf Netzwettbewerb setzten. Insgesamt stellt die Telekommunikationswirtschaft für West- und Osteuropa ein ge-

waltiges Expansionspotential dar (WELFENS und YARROW, 1996; WELFENS und GRAACK, 1996).

### ***Strukturpolitik***

Strukturpolitik bezeichnet Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsleben mit dem Ziel, Produktionsstrukturen, Sortimente, Betriebsgrößen und Exportorientierung zu beeinflussen. Auf zentraler und regionaler Ebene können Anreize für entsprechende Unternehmensentscheidungen gegeben werden; aber auch direkte Anweisungen sind denkbar, solange die Vertragsfreiheit nicht gesetzlich abgesichert und Privatisierungen umfassend durchgeführt worden sind. Staatliche Interventionen bei Landwirtschaft, Steinkohlebergbau, Stahl und Wohnungswirtschaft finden sich in den westeuropäischen Marktwirtschaften (MEISSNER/FASSING, 1989). Allerdings sind diese Interventionen für den Steuerzahler häufig kostspielig und insgesamt wenig wachstumsförderlich gewesen.

### *Strukturwandelsintensität*

Die Strukturwandelsintensität in Rußland war in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre sehr gering, und zwar im Gegensatz zu Reformländern wie Ungarn und Polen oder auch zu Spanien und Portugal oder südostasiatischen Ländern. Da ein gewaltiger Gegensatz zwischen den tatsächlichen Wirtschaftsstrukturen und den erforderlichen Strukturen besteht, ist eine hohe Intensität des Strukturwandels notwendig. Dies ist ohne umfassenden Wettbewerb nicht zu erreichen. Ergänzend zu Wettbewerb kann eine gewisse Strukturpolitik treten, wie sie auch in westeuropäischen Ländern betrieben wird. Allerdings darf man einerseits nicht übersehen, daß interventionistische Strukturpolitik nur eine Randerscheinung in einem dominant von Wettbewerb geprägten Wirtschaftssystem ist. Andererseits herrscht aufgrund der hohen Faktormobilität (vor allem bei Kapital) in den OECD-Staaten ein intensiver internationaler Standortwettbewerb, der indirekt als Kontrollmechanismus der Strukturpolitik wirkt. Für die Steuerzahler letztlich in höheren Steuersätzen resultierende ineffiziente supranationale, nationale oder regionale Strukturpolitik wird zu Leistungszurückhaltung und Migration der besonders qualifizierten Arbeitnehmer und zu internationalen Standortverlagerungen von Unternehmen führen. Solange in Rußland ausländische Investoren und solange russische Investitionen im Ausland nicht eine erhebliche Rolle spielen, wirkt allerdings der internationale Standortwettbewerb nicht kontrollierend bzw. sichtbar. Von daher ist die Schaffung anderer Kontrollmechanismen - z.B. große Transparenz durch standardisierte regelmäßige Berichterstattung der strukturpolitischen Akteure, wissenschaftliche Expertengutachten - sowie eine insgesamt eher gering dimensionierten Strukturpolitik sinnvoll.

### *Selektive versus nichtdiskriminierende Strukturpolitik*

Strategische Ansatzpunkte der Strukturpolitik sind sektorale und regionale Beschäftigungs-, Wertschöpfungs- und Investitionsanteile; zudem die Beeinflussung der Betriebsgrößen. Zu unterscheiden als Strategiekonzepte ist einerseits eine nichtdiskriminierende offene Strategie und

andererseits eine selektive Strategie, die in spezifischen Erhaltungssubventionen, Protektionismus zugunsten des Sektors der handelsfähigen Güter, Verstaatlichung und Investitionslenkungsmaßnahmen besteht. In Rußland ist zweifellos eine selektive Konversionspolitik bezüglich des Rüstungssektors notwendig, wobei die Entwicklung eines konsumnahen Hochtechnologiesektors wesentlich wäre. Rußland hat aufgrund des guten Bildungssystems und großer F&E-Aufwendungen der Vergangenheit komparative Vorteile bei der Entwicklung technologieintensiver Produkte. Eine derartige Konversionspolitik könnte durchaus mit einer Exportförderungspolitik für technologieintensive Vorprodukte und Fertigwaren verknüpft werden. Von den OECD-Ländern wäre dabei eine Öffnung der Märkte unbedingt zu fordern.

#### Übersicht 1: Strategische Ansatzpunkte der Strukturpolitik

Spezifische Erhaltungssubventionen in anderen Bereichen sind höchst fragwürdig und dürften Großunternehmen bzw. regionale Monopole dazu anreizen, Ressourcen verstärkt in die politische Absicherung von Privilegien und Subventionen zu investieren ("rent-seeking"), anstatt sich auf die Entwicklung wettbewerbsfähiger Qualitätsprodukte zu konzentrieren. Es könnte sich eine allgemeine Subventionsmentalität entwickeln, wobei die Unternehmen sich in ihrem Überlebensinteresse weniger an Markterfordernissen ausrichten, sondern sich primär um gute Beziehungen zum politischen System bemühen. Aus ökonomischer Sicht könnten temporäre Subventionen zur Förderung der Umstrukturierung sinnvoll sein; auch Subventionen zur Förderung des Produktivitätswachstums sind erwägenswert, zumal sie sich über positive Effekte auf Wachstum und Steueraufkommen längerfristig selbst finanzieren.

Protektionismus in Form von Außenhandelsmonopolen oder Import- und Exportkontingenten ist selbstschädigend, wie die Außenwirtschaftstheorie nachweist. Relativ hohe Importzölle für einige wenige Industrien sind allerdings durchaus transformations- und letztlich auch wachstumsfördernd, wenn schrittweise die Importzollsätze innerhalb einer Dekade auf nahe Null gesenkt werden. Die Unternehmen gewinnen Anpassungszeit, der Problemdruck für das politische

System bleibt bewältigbar. In Rußland ist hier allerdings aus historischer Perspektive Vorsicht angebracht, da das zaristische Rußland eine dauerhafte Hochzollpolitik verfolgte und beibehielt.

Verstaatlichung und Investitionslenkung als Maßnahmen der Strukturpolitik sind völlig ungeeignet, da sie dem Ziel der Transformation zuwiderlaufen, die Funktionsweise der Kapitalmärkte beschränken und zur Ressourcenverschwendung beitragen. Allenfalls in vom Strukturwandel extrem negativ betroffenen Regionen könnte man an hohe Investitionszuschüsse für Erstinvestitionen bei technologieorientierten Unternehmen und neuen Dienstleistungsanbietern denken. In der Europäischen Union gibt es derartige Programme, die allerdings in erheblichem Maß auch eine Verschwendung von Steuergeldern darstellen - zumal es bislang keine standardisierte Erfolgskontrolle anhand von Kennziffersystemen und Modellrechnungen gibt. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen in relativ armen Regionen waren die EU-Strukturfonds wenig erfolgreich.

Insgesamt ist eine nichtdiskriminierende Strategie der Strukturpolitik für Marktwirtschaften zu empfehlen. Hierzu gehört neben der Wettbewerbspolitik eine transparente Regulierungspolitik für wenige Branchen mit Besonderheiten: z.B. Finanzmärkte, Eisenbahnverkehr, Gesundheitssektor. Privatisierungen, inklusive der Förderung von Unternehmensneugründungen, sind ein zweites Element. Eine allgemeine Förderung von Forschung & Entwicklung (F&E) ist im Interesse des Wachstums. Bildungs- und Mobilitätsförderung kann die Faktorproduktivität erhöhen und den Wechsel von wenig produktiven Unternehmen zu hochproduktiven Unternehmen fördern. Schließlich ist die Infrastrukturpolitik als wettbewerbsintensivierende Maßnahme anzusehen, die zudem den Vorzug hat, daß wegen der arbeitsintensiven Herstellung die Arbeitsmärkte entlastet werden. Auf diese Arbeitsmärkte - bis 1995 kaum von Arbeitslosigkeit geprägt (LAYARD und RICHTER, 1995) - kämen für einen Übergangszeitraum bei wirklichem Strukturwandel erhebliche Anpassungslasten zu. Ohne vorübergehende Arbeitslosigkeit kann ein wachstumsfördernder Strukturwandel nicht stattfinden.

Transformationsprozesse schaffen allgemeinen Wohlstand nur unter bestimmten Bedingungen auf lange Sicht, wobei die Wirtschaftssubjekte mit den marktwirtschaftstypischen Risiken erst umzugehen lernen müssen (WELFENS, 1992). Von daher kommt eine besonders wichtige Rolle Banken, Versicherungen und Kapitalmärkten zu; also den Institutionen, wo Risiken gehandelt, gepoolt und mit Marktpreisen versehen werden.

### *Politikbegrenzung, Rechtsstaatspolitik und Kooperation*

Die Politiker in Transformationsländern neigt dazu, den knappen politischen Konsens durch eine Überforderung der Politik überzubeanspruchen. Wirtschaftspolitik in einer Sozialen Marktwirtschaft erreicht am meisten, wenn sie sich auf wenige Aufgaben konzentriert und diese mit langfristiger Zielsetzung energisch angeht; dies gilt insbesondere für die Währungs-, Stabilitäts-, Wettbewerbs- und Sozialpolitik. Im politischen Wettbewerb neigen Politiker erfahrungsgemäß jedoch eher zu einem ständig erweiterten Aktionsfeld der Wirtschaftspolitik. Dem kann nur durch eine problemgerechte Verfassung entgegengewirkt werden, wonach politische Maßnahmen regelmäßig zu begründen sind; neutraler wissenschaftlicher Expertenrat ist periodisch dahin-

gehend einzuholen, ob bestimmte Staatsaktivitäten nicht dauerhaft unterbleiben können, und weitergehend könnten Staatsinterventionen an positive Kosten-Nutzen-Berechnungen gebunden werden. Politikbegrenzung und damit Konzentration der Politik auf das Wesentliche bzw. die Felder ist zu verlangen, wo der Staat gegenüber der Privatwirtschaft Ordnungsfunktionen oder komparative Vorteile wahrnimmt.

Wettbewerbspolitik und nichtdiskriminierende Strukturpolitik sind von zentraler Bedeutung in einer Marktwirtschaft. Die Wettbewerbsaufsichtsbehörde sollte politisch unabhängig sein, zugleich wäre aber Transparenz durch eine regelmäßige Berichterstattung der Wettbewerbsbehörde einerseits und eine periodische Expertenevaluierung der Behörde andererseits zu gewährleisten. Fachlich qualifiziertes Personal ist hier sowie in der Finanzpolitik und der Währungspolitik unbedingt erforderlich. Eine selektive dauerhafte Subventionspolitik zugunsten schrumpfender Industrien ist nach Möglichkeit zu vermeiden, wobei schon eine regelmäßige jährliche Subventionsberichterstattung helfen kann. Dies allein wird aber produktive Wettbewerbsprozesse nicht in Gang halten können, wenn nicht eine klare Rechtsstaatspolitik das Fundament für umfassende und langfristige private Vertragsbeziehungen im Wirtschaftsleben legt und damit Marktprozesse ermöglicht. Ein kompetenter starker Staat, der auf Gewaltenteilung und einer unabhängigen Justiz sowie einer durchsetzbaren Rechtsprechung aufbaut, ist eine Voraussetzung für Wettbewerb und Strukturwandel via Marktprozesse.

Im Transformationsprozeß wird es zumindest in der ersten Dekade immer wieder zu Krisen einzelner Sektoren bzw. Großbetriebe kommen. Damit es nicht zu einer Transformationsblockade kommt, ist ein begrenztes Krisenmanagement auf regionaler Ebene notwendig. Der Zentralstaat kann durch einmalige Finanzzuweisungen an bestimmte von Krisen betroffene Regionen den Schmerz von Anpassungsprozessen mindern; diese Strategie setzt allerdings zunächst die Wiedererrichtung einer starken Zentralebene voraus, da der Staat sonst von den Regionen finanziell ausgeblutet werden kann. Doch indem die Forderungen nach Finanztransfers von konkurrierenden Regionen als neutralisierendes politisches Korrektiv bzw. als Mechanismus zur Begrenzung der Finanztransfers insgesamt genutzt werden, kann der Zentralstaat die Nachfrage von vertikalen Finanztransfers und Subventionen auch in der kritischen ersten Transformationsphase begrenzen. Schließlich wird dadurch auch ein wirksamer Wettbewerb der Regionen in Gang gesetzt, der auf politischer Ebene einen dezentralen Lern- und Anpassungsmechanismus in ähnlich sinnvoller Weise bedeutet wie es der Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten in der Gesamtwirtschaft darstellt. Die Herausbildung einer föderalen Staatsstruktur ist eine langfristige politisch-ökonomische Herausforderung.

Wettbewerbspolitik kommt insgesamt eine Priorität bei der Transformation zu. Dies gilt zumal in großen Ländern, in denen Importwettbewerb bzw. Exportorientierung der Industrie notwendigerweise von geringerer Bedeutung sein werden als in kleinen offenen Volkswirtschaften. Strukturpolitik sollte marktkonform, das heißt weitgehend nichtdiskriminierend sein.

So wie die westlichen und asiatischen Marktwirtschaften die Grundprinzipien der Marktwirtschaft - stabilitätsgerechtes Währungssystem, Wettbewerb, Privateigentum, stabile Rahmenbedingungen - durch jeweils eigene institutionelle Varianten und Kombinationen von Ordnungselementen entwickelt haben, so müßte auch Rußland ein eigenständiges Wirtschaftssystem markt-

wirtschaftlicher Prägung im Zeitablauf hervorbringen. Die unverzichtbaren Hauptelemente für eine erfolgversprechende Transformation können aufgrund der Erfahrungen in OECD-Ländern und Schwellenländern, der Fortschritte der Visegrad-Länder und einer theoretischen Analyse identifiziert werden. Es liegt an den Akteuren in Rußland, selbst die Schlußfolgerungen zu ziehen, durchdachte und durchhaltbare Strategien mit sinnvollen Prioritäten und effizienten Maßnahmen zu wählen. Sofern in Rußland Bedenken bestehen, man werde durch den Rat von Experten aus großen Ländern wie den USA oder der Bundesrepublik Deutschland eher destabilisiert, mag man sich den Erfahrungen und theoretischen Einsichten in kleinen westeuropäischen Volkswirtschaften (z.B. Österreich, Schweden, Niederlande, Schweiz) zuwenden, wodurch die notwendigen Schlußfolgerungen abgestützt werden können.

Für einen wirklich konstruktiven Dialog - auf der Ebene von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik - mit Westeuropa, Japan und den USA bedarf es einer massiv steigenden Zahl von Kontakten, die eine kritische Mindestmasse an Transformationswissen und transformationsfördernden Wirtschaftsentwicklungen in Gang setzen. Von westeuropäischer Seite ist die Unterstützung des Transformationsprozesses in Rußland bislang halbherzig, unter ständigen Vorbehalten bezüglich innerrussischer Konfliktlösungen, ohne massive Einschaltung der eigenen staatlichen Bildungseinrichtungen für eine intellektuelle Transformations- und Ausbildungsunterstützung und ohne umfassende Bereitschaft, selbst einen raschen Strukturwandel zugunsten wachsender Exporte von Waren der Transformationsländer einzuleiten. Rußland befindet sich in vielen Bereichen in einer der Weimarer Republik in den 20er und frühen 30er Jahren vergleichbaren Situation; die Lehren rechtzeitig für Gesamteuropa zu ziehen, sollte gerade in Deutschland eigentlich nicht schwer fallen. Nachdem West- und Osteuropa seit dem 19. Jahrhundert alle Varianten aggressiver Konflikte und Rivalitäten erprobt haben, wäre es angebracht, sich im Interesse einer gesamteuropäischen Marktwirtschaft den vielfältigen Herausforderungen von Wettbewerb und Kooperation zu stellen. Es bleibt wenig Zeit, um endlich auf G-7- und EU-Ebene politische Prioritäten zugunsten der Schaffung eines stabilen und prosperierenden Gesamteuropas zu setzen. Wirkliche Sicherheit für Westeuropa bzw. die NATO-Staaten erwächst weniger aus der Osterweiterung der NATO, sondern aus einer erfolgreichen Osterweiterung der Sozialen Marktwirtschaft bis nach Rußland. Rußland als Rechtsstaat, der ökonomisch erfolgreich und demokratisch kontrolliert wäre, hätte einen wichtigen Platz im neuen Europa.

## Anhang

Tabelle 1: Anteil wichtiger Sektoren am Bruttoinlandsprodukt in Osteuropa, 1990-94, in %

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Tschechische Republik</b>					
Landwirtschaft	7	6	6	6	
Industrie	50	55	45	40	
Bauindustrie	8	6	4	5	
Dienstleistungen	32	31	45	50	
<b>Slowakei</b>					
Landwirtschaft	7	6			
Industrie	50	53			
Bauindustrie	9	7			
Dienstleistungen	30	28			
<b>Ungarn</b>					
Landwirtschaft	13	9	7	6	
Industrie	27	29	28	26	
Bauindustrie	6	6	6	6	
Dienstleistungen	55	54	59	62	
<b>Polen</b>					
Landwirtschaft	8 (8)	7 (9)	7 (8)	7 (8)	
Industrie	45(44)	40(39)	34(37)	33(38)	
Bauindustrie	9 (9)	10(11)	7(10)	6(10)	
Dienstleistungen	36(37)	41(39)	48(40)	53(41)	
<b>Rumänien</b>					
Landwirtschaft	24(21)	20(21)	20(20)	23(22)	
Industrie	44(42)	40(41)	41(41)	39(42)	
Bauindustrie	6 (5)	5 (4)	4 (4)	5 (5)	
Dienstleistungen	26(32)	35(33)	35(35)	34(31)	
<b>Bulgarien</b>					
Landwirtschaft	18(10)	14(12)	11(11)	9(10)	9
Industrie	43(39)	39(38)	37(37)	35(39)	
Bauindustrie	7 (7)	4 (4)	5 (5)	5 (5)	
Dienstleistungen	30(39)	41(43)	44(44)	47(44)	
<b>Russische Föderation</b>					
Landwirtschaft	17	13	10*	9	7
Industrie	38	40	49*	37	30
Bauindustrie	10	10	8*	8	9
Dienstleistungen	36	37	33*	46	54

Die Zahlen in Klammern basieren auf konstanten Preisen von 1992 für Bulgarien und Rumänien, von 1990 für Polen.

\* Bruch in der Zahlenreihe.

Quelle: UNECE (1995), 79.

Tabelle 2: Sektorale Struktur der Beschäftigung, 1989-1993

	Anteil der Sektoren an der Gesamtbeschäftigung					
	Landwirtschaft		Industrie		Dienstleistungen	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993
Bulgarien	18.6	22.1	45.3	36.6	36.6	41.3
Tschechien	10.6	6.9	49.2	44.6	40.2	48.6
Ungarn	15.5	9.1	37.8	33.8	46.7	57.1
Polen	26.8	25.8	36.8	31.6	36.4	42.6
Rumänien	27.9	35.9	45.1	35.8	27.0	28.3
Slowakei	13.8	12.1	46.3	39.8	39.9	48.1
Russische Föderation	13.5	14.6	42.8	39.0	43.7	46.3

Quelle: UNECE (1995).

### *Literaturverzeichnis*

- JOHNSON, C., Hg. (1984), *The Industrial Policy Debate*, San Francisco: ICS.
- JASINSKI, P. und WELFENS, P.J.J. (1994), *Privatization and Foreign Direct Investment in Transforming Economies*, Aldershot: Dartmouth/Gower.
- KLODT, H. et al. (1994), *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*, Tübingen: Mohr.
- KOCHEVRIN Y., FILATOCHEV, I und BRADSHAW, R. (1994), *Institutional Transformation in Russia: A Transaction Costs Approach*, *Economics of Transition*, Vol. 2, 373-390.
- LAYARD, R. und RICHTER, A. (1995), *How Much Unemployment is Needed for Restructuring: the Russian Experience*, *Economics of Transition*, Vol. 3, 39-58.
- MEISSNER, W. und FASSING, W. (1989), *Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik*, München: Vahlen.
- OECD (1992), *Industry in Poland . Structural Adjustment Issues and Policy Options*: Paris.
- ORDOVER, J.A., PITTMAN, R.W. und CLYDE, P. (1994), *Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy*, *Economics of Transition*, Vol. 2, 217-343.
- RODRICK, D. (1995), *Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich*, *Economic Policy*, Nr. 20, 53-108.
- SONG, B.-N. (1990), *The Rise of the Korean Economy*, Oxford University Press.
- UNECE (1995), *Economic Survey of Europe in 1994-95*, Genf.
- WELFENS, P.J.J. (1992), *Market-oriented Systemic Transformation in Eastern Europe*, Heidelberg und New York.
- WELFENS, P.J.J. (1994), *Theoretical Aspects of Transformation in a Big Country: The Case of Russia*, draft paper presented at 3rd EACES Conference "The Transformation of Economic Systems, Budapest, Sept. 8-10, 1994.
- WELFENS, P.J.J. (1995a), *Economic Aspects of German Unification*, 2. erw. Aufl., Heidelberg: Springer.
- WELFENS, P.J.J. (1995b), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Heidelberg: Springer.
- WELFENS, P.J.J. (1996), *Privatization, Efficiency and Equity*, Diskussionspapier Nr. 14, Europäisches Institut für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Potsdam.
- WELFENS, P.J.J. und GRAACK, C. (1996), *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung*, Heidelberg: Springer.
- WELFENS, P.J.J. und YARROW, G., Hg. (1996), *Telecommunications and Energy in Transforming Economies*, Heidelberg und New York: Springer.

**Sabine Rinck**

## **Soziale Probleme des Strukturwandels in Rußland**

### ***Wirtschaftsstruktur und Strukturwandel in Rußland***

Bei der Analyse der russischen Wirtschaft im Hinblick auf den Strukturwandel wird zum einen die sektorale Struktur der Volkswirtschaft und zum anderen die internationale Handelsstruktur auf dem Weltmarkt, also auch die Import- und Exportsituation berücksichtigt.<sup>20</sup> Dabei wird zunächst untersucht, von welchen strukturellen Ausgangsbedingungen, die sich aus dem Wirtschaftssystem der UdSSR ergeben, der Strukturwandel in Rußland beginnt und anschließend wird kurz darauf eingegangen, welche Entwicklungen bisher zu beobachten sind.

Die Wirtschaftsstruktur der Sowjetunion war vom Produktionssektor dominiert, wobei der Schwerpunkt auf Schwerindustrie und Rüstungsproduktion lag. Der Konsumgüter- und Dienstleistungsbereich hingegen war sehr wenig entwickelt.<sup>21</sup> Dies war die Lage zu Beginn der Reformen und tiefgreifende strukturelle Veränderungen sind bisher noch nicht eingetreten, auch wenn erste Entwicklungen sich abzeichnen. Der Konsumgüter- und Dienstleistungsbereich wächst, und zwar vor allem im privaten Sektor. Die Privatisierung wird vorangetrieben, allerdings gab es bisher nur sehr wenige Konkurse, so daß die ineffizienten alten Strukturen zum größten Teil noch erhalten sind.

Neben der strukturellen Deformation, die durch die Betonung der Schwerindustrie hervorgerufen wurde, hat Rußland heute außerdem mit den Fehlern zu kämpfen, die in der Sowjetunion unter dem Aspekt der strukturpolitischen Zielsetzung begangen wurden, unterentwickelte Regionen der UdSSR zu industrialisieren, wie z.B. Sibirien und den Fernen Osten. Der Return on Investment aus den Investitionen in diese Regionen war sehr gering und der Großteil der heute unprofitablen Unternehmen liegen denn auch in diesen Teilen Rußlands.<sup>22</sup>

Schließlich sind auch die internationalen Handelsstrukturen Rußlands durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und des RGW völlig zerstört worden. Die Import- und Exportstruktur hat sich in sehr großem Umfang geändert. Bereits 1993 bestanden zwei Drittel der russischen Exporte aus Rohstoffen und Energieträgern, d.h. in erster Linie Erdöl und Erdgas. Auf der anderen Seite wird ein Großteil der Konsumgüter heute importiert. Diese Entwicklung wird von vielen bereits als eine "Deindustrialisierung" Rußlands bezeichnet.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. hierzu Schumann, Jochen: Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik: Ein einführender Überblick, in: WISU (1993), H. 12, S. 1031-1037, hier S. 1031.

<sup>21</sup> Vgl. Nekipelov, Aleksandr /Grinberg, Ruslan: Wirtschaftsreform und Strukturpolitik in Rußland, Berichte des Bundestinstitutes für Ostwissenschaftliche und internationale Studien, 19, 1994, S. 9.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu Dimitrijewa, Olga: Die "asiatische" Variante, Strukturpolitik in der Reformzeit. In: Wostok, Jg. 38 (1993), H. 6, S. 32-35 und Sigel, Thomas: Industrial Enterprises less profitable in Siberia, Far East. In: Omri Daily Digest, (1995), H. 10.5.1995.

<sup>23</sup> Vgl. Götz, Roland: "Deindustrialisierung" Rußlands: unabwendbares Schicksal oder Problem der Struktur- und Währungspolitik?, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1994, S. 3.

Ein weiteres Charakteristikum für die Wirtschaftsstruktur einer ehemaligen Planwirtschaft ist die Dominanz von großen, staatseigenen oder nun ehemals staatseigenen Betrieben. Kleinere und mittlere Unternehmen entstehen zwar seit einiger Zeit - heute gibt es in Rußland etwa 700.000 solche Unternehmen - es ist jedoch nicht klar, ob dieser Trend zur Entwicklung einer effizienten, marktorientierten Volkswirtschaft beitragen wird, denn 40% dieser nun privatisierten Unternehmen sind lediglich gepachtet und wurden unter der Bedingung privatisiert, daß es keine Entlassung und keine Änderung des Tätigkeitsprofils geben wird.<sup>24</sup> Somit kann ein Großteil der neuen mittelständischen Unternehmen nicht als Triebkraft für einen strukturellen Wandel betrachtet werden.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation in Rußland ist durch einen allgemeinen Produktionsrückgang gekennzeichnet. Der Konsumgüter- und Dienstleistungssektor entwickeln sich zwar, jedoch zu Lasten des sekundären und nicht des primären Sektors, die Förderung von Rohstoffen steigt.<sup>25</sup> Zwar ist für 1995 eine leichte Besserung der wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten - der Rückgang der Industrieproduktion betrug im I. Quartal 1995 nur 1,3% gegenüber 23% im Vorjahreszeitraum, das BIP sank I/95 um 5% im Vergleich zu 15% in I/94 - allerdings haben diese verhalten positiven Entwicklungen keinen strukturellen Charakter, sondern sind lediglich auf eine allgemeine Erholung nach dem ersten Reformschock zurückzuführen.<sup>26</sup>

## ***Soziale Probleme des Strukturwandels***

### *Das Problem der Arbeitslosigkeit*

Der Strukturwandel wird zu einer Reihe von sozialen Problemen führen. Im folgenden wird insbesondere auf die Probleme im Zusammenhang mit der zu erwartenden steigenden Arbeitslosigkeit und die Schwierigkeiten der russischen Rentenversicherung eingegangen, die im Zusammenhang mit der Transformation zu beobachten sind.

Zunächst ist ein struktureller Wandel mit einer steigenden Arbeitslosigkeit verbunden. Demgegenüber war die Arbeitslosenquote in Rußland bisher noch sehr gering, was zum einen dadurch begründet ist, daß die russische Regierung zu Beginn der Reformen bewußt die Wahl getroffen hat, einen langsamen strukturellen Wandel in Form von Subventionen an ineffektive Teile der Volkswirtschaft mit dadurch bedingter geringerer Arbeitslosigkeit einem radikalen Bruch vorzuziehen, der zu einer Vielzahl von Konkursen und damit einem schnellen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hätte.<sup>27</sup> Zum anderen ist die geringe Arbeitslosenquote auch dadurch begründet, daß nur die offiziell registrierten Arbeitslosen berücksichtigt werden. Zählt man jedoch den Teil der "Beschäftigten" hinzu, der keine Bezahlung mehr erhält und auch keine

<sup>24</sup> Vgl. Conrad, Jürgen: Kleine und mittlere Unternehmen in Rußland: Langsam wachsende Bedeutung - kaum staatliche Förderung. In: Ifo Schnelldienst, (1994), H. 20, S. 20-26, hier S. 22.

<sup>25</sup> Vgl. Götz, Roland: "Deindustrialisierung" Rußlands: unabwendbares Schicksal oder Problem der Struktur- und Währungspolitik?, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1994, S. 1f.

<sup>26</sup> Vgl. Trouchine, Alexei: Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1995, S. 1.

<sup>27</sup> Vgl. Murtazaev, E'mar: Tempy rosta bezraborticy v Rossii zamedlilic', in: Segodnja, 30.6.1995, S. 3.

"Beschäftigung" mehr hat, so kann bereits 1994 von einer Arbeitslosenquote von ca. 14% ausgegangen werden.<sup>28</sup> Für 1995 wird bis zum Jahresende mit einer Rate von 15% der arbeitsfähigen Bevölkerung gerechnet, da im Jahresverlauf ein Teil der derzeit noch verdeckten Arbeitslosen von der Statistik erfaßt werden wird. Die offizielle Arbeitslosenquote wird hingegen ca. 8,3% betragen. Derzeit beträgt sie 2,7%.<sup>29</sup>

Nun ist Arbeitslosigkeit aber ein kaum zu vermeidendes Problem, und darüber hinaus zu einem gewissen Grad auch notwendig, ja sogar wünschenswert, da sie ein Indikator für einen sich vollziehenden strukturellen Wandel ist. Mit einer (unvermeidlich) steigenden Arbeitslosenrate wird dann die Einführung einer Arbeitslosenversicherung notwendig, die es in den planwirtschaftlichen Systemen nicht gab. Hierbei ist es sehr wichtig, daß ein effizientes System etabliert wird, welches in der Lage ist, die Mobilität der Arbeitskräfte zu unterstützen.<sup>30</sup> Die Arbeitslosenunterstützung sollte für einen begrenzten Zeitraum, z.B. sechs Monate, relativ großzügig sein, um danach merklich zurückzugehen. Weiterhin wird ein System der Arbeitsplatzvermittlung sowie die Einführung und Finanzierung von Um- und Weiterbildungsmöglichkeiten benötigt.<sup>31</sup>

Der russische Beschäftigungsfonds, der seine Arbeit 1991 aufnahm, ist noch wenig effizient. Aufgrund der bisher niedrigen offiziellen Arbeitslosenquote wurde nur wenig Geld für die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung benötigt, was zum Teil auch darauf zurückzuführen ist, daß die durchschnittliche Unterstützung in Rußland sehr gering ist. Die freien Mittel wurden jedoch nicht z.B. in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen investiert, sondern blieben ungenutzt bzw. wurden anderweitig ver(sch)wendet. Nach Meinung russischer Experten ist der russische Beschäftigungsdienst derzeit nicht in der Lage, zu mehr Beschäftigung beizutragen, die in der Vergangenheit ausgearbeiteten Programme haben nur deklaratorischen Charakter. Bisher wird lediglich die Registrierung der Arbeitslosen organisiert.<sup>32</sup> Der Hauptteil des Budgets wurde für die Verwaltung des Beschäftigungsfonds benötigt. 1992 wurde fast 50% der Mittel für Verwaltungsausgaben verwendet,<sup>33</sup> 1993 waren es immerhin noch 26%.<sup>34</sup>

Ebenfalls ein Problem ist der bisher fehlende Umverteilungsmechanismus. Mit der derzeit steigenden Arbeitslosigkeit steigen auch die zur Finanzierung der Unterstützung notwendigen Mittel, wobei jedoch starke regionale Disproportionalitäten bezüglich der regionalen Budgets bestehen. So ist in den Regionen, in denen sich die Rohstoffindustrien befinden, die Arbeitslosigkeit gering und die finanzielle Situation des Beschäftigungsfonds relativ gut, während es in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit umgekehrt ist. Da eine regionale Umverteilung bisher nicht stattfindet, werden die reichen Regionen gegenwärtig immer reicher und die armen immer ärmer.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Vgl. o.V.: Wirtschaftliche Reformen in Rußland - sind westliche Erfahrungen hilfreich? In: Ifo Schnelldienst, (1994), H. 20, S. 17-19, hier S. 18.

<sup>29</sup> Vgl. o.V.: Die Arbeitslosigkeit wird in Rußland rasch zunehmen, in: VWD-Osteuropa, 21.7.1995, S. 1.

<sup>30</sup> Ein weiterer wichtiger Faktor, der diese Mobilität positiv beeinflusst, ist der Wohnungsbau, ein Problem, auf das später noch einzugehen sein wird.

<sup>31</sup> Vgl. Blanchard, Olivier u.a.: Reform in Eastern Europe. 1. Aufl., Cambridge (Mass.), London 1991, S. 90.

<sup>32</sup> Vgl. Murtazaev, El'mar: Tempy rosta bezraborticy v Rossii zamedlilic', in: Segodnja, 30.6.1995, S. 3.

<sup>33</sup> Vgl. Delyagin, Mikhail und Freinkman, Lev: Extrabudgetary Fundes in Russian Public Finance, in: RE/RL Research Report, Vol. 2, Nr. 48, S. 49-54, hier S. 51.

<sup>34</sup> Vgl. Kučerenco, V., Vtoroj bjudzet gosudarstva: kuda idut naši denezki, in: Rossijskaja gazeta, 11.1.1995, S. 1 und 3, hier S. 3.

<sup>35</sup> Vgl. Kučerenco, Vladimir: Čto bluždajuščich trillionov, in: Rossijskaja gazeta, 31.5.1995, S. 1,3.

Ein weiterer Faktor, der die Arbeitslosigkeit erhöhen kann, ist die Situation im Außenhandel. Wie bereits angedeutet, besteht ein Großteil der Konsumgüter aus Importen. Diese Entwicklung könnte zu einer weiteren Abnahme der russischen Produktion führen. Die Konsequenzen für eine sinnvolle Strukturpolitik sollen weiter unten näher erläutert werden.

### ***Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung***

Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation führt jedoch nicht zu Problemen in Form von steigender Arbeitslosigkeit, auch die Rentenversicherung hat mit großen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen, zumindest wenn man den offiziellen Darstellungen glauben schenken will.<sup>36</sup>

Zunächst ist die Situation der Rentner sehr ernst. Ihre soziale Lage ist seit dem Beginn der wirtschaftlichen Reformen durch einen rapiden Kaufkraftverlust der Renten gekennzeichnet. Die Struktur der Rentenversicherung ist noch nicht ausreichend an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse angepaßt worden. Der Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Rentenfonds und dem Ministerium für den sozialen Schutz der Bevölkerung machen die Administration unnötig schwerfällig und ineffektiv. Schließlich ist die Situation der Rentenversicherung auch unter regionalen Aspekten problematisch. In der Mehrzahl der Regionen übersteigen die Rentenausgaben die Beitragseinnahmen, so daß eine Umverteilung erfolgen muß, ähnlich wie im Fall der Arbeitslosenversicherung. Daß über eine solche Umverteilung auch in diesem Bereich keine Einigkeit besteht, zeigt sich daran, daß einige Regionen beginnen, ihre Einnahmen zurückzubehalten.

Die finanzielle Situation des russischen Rentenfonds hat sich seit Beginn der Transformation zunehmend verschlechtert, obwohl die Beitragssätze mit 28% der Lohnsumme sehr hoch sind. Die Ursachen hängen eng mit der wirtschaftlichen Transformation zusammen. Zunächst ist mit dem Rückgang der Produktion auch eine Verringerung der Lohnzahlungen weiter Bevölkerungskreise verbunden, so daß die Versicherungsbeiträge, deren Basis die Lohnsumme ist, ebenfalls zurückgehen müssen.<sup>37</sup> Dies spiegelt sich in der Verschiebung der Einkommensquellen der Bevölkerung wider. Der Anteil der Löhne und Gehälter sank von 60% im Jahre 1993 auf 47% 1994, während die Zins- und Gewinneinkünfte im gleichen Zeitraum von 24 auf 38% zunahmen.<sup>38</sup> Nach einer Prognose wird der Anteil der Lohneinkommen 1995 nur noch 37% der Einkommen ausmachen.<sup>39</sup> Zu Beginn der Transformation lag er bei ca. 70%, dieser Trend ist somit eine Entwicklung der letzten zwei bis drei Jahre. Angesichts dieser schnellen Veränderung ist die Finanzstruktur des Rentenfonds nun plötzlich völlig unzureichend. Weiterhin spielt auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit eine Rolle.

<sup>36</sup> Da der Rentenfonds durch keine Institution kontrolliert wird, kann die Behauptung, daß die Mittel nicht mehr zur Finanzierung der Renten ausreichen, nicht überprüft werden. Zu den folgenden Ausführungen vgl. im einzelnen Rinck, Sabine: Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 35, 1995.

<sup>37</sup> Vgl. E. Tučkova, Pensii i infljacija, Človek i trud, 6/1994, S. 68-71, hier S. 70.

<sup>38</sup> Vgl. W. Schrettl und U. Weißenburger, Russia: Success Story or Collapse?, in: S. Ostry und G. Winham (Hrsg.), The Halifax G-7 Summit. Issues on the Table, erscheint demnächst.

<sup>39</sup> Vgl. Ja. Šimov, Novoe pokolenie pensionerov možet pojtj na zaslužennyj otdych na 5 let pozže, in: Izvestija, 18.5.1995, S. 1.

Daneben gibt es jedoch noch weitere Gründe, die eine Verringerung der Rentenbeiträge zur Folge haben. Viele private Unternehmen umgehen die Zahlungen, indem sie ihre Adresse und ihre Bankkonten wechseln oder ihre Arbeitnehmer in Naturalien oder Erzeugnissen des Unternehmens bezahlen.<sup>40</sup> Nach Angaben des Arbeitsministeriums zahlen außerdem viele Privatunternehmen ihren Beschäftigten aus Gründen der Steuerersparnis offiziell lediglich den Mindestlohn, während der Lohn in Wahrheit wesentlich höher ist.<sup>41</sup> Der Hauptgrund für dieses Verhalten dürfte neben der Ersparnis der Rentenversicherungsbeiträge die Tatsache sein, daß, wenn der Lohnfonds eine bestimmte Höhe übersteigt, eine zusätzliche Steuer erhoben wird, die die Unternehmen so vermeiden können.<sup>42</sup>

## ***Die Notwendigkeit einer "sozialen" Strukturpolitik***

### *Strukturpolitischer Rahmen*

Die Transformation von einer Plan- in eine Marktwirtschaft ist also notwendigerweise mit einem tiefgreifenden strukturellen Wandel verbunden. Die Frage ist, wie hart der strukturelle Bruch sein wird, wie hoch die damit verbundene Arbeitslosigkeit und welche Rolle der Staat hierbei spielen soll.<sup>43</sup> Eine Reformpolitik, die sich lediglich auf makroökonomische Stabilisierung beschränkt, trägt dazu bei, daß sich zunächst der Grad der Unsicherheit vergrößert, dem sich die Wirtschaftssubjekte ausgesetzt sehen. Da sie zudem meist einseitig an einer Preis- und Wechselkursstabilisierung orientiert ist, kommt es zu einem teilweise dramatischen Einbruch bei Produktion, Investitionen und Beschäftigung,<sup>44</sup> der auch in Rußland beobachtet werden konnte. Dies kann dadurch sozial verträglich gemacht werden, daß der makroökonomischen Stabilisierung eine Strukturpolitik beigelegt wird, die die soziale Komponente entsprechend berücksichtigt.

Die erste Frage ist also: wie schnell kann und sollte eine Restrukturierung von statten gehen. Ein zu schneller struktureller Wandel ist mit sehr hohen sozialen Kosten verbunden, da der entstehende private Sektor nicht genug Zeit hat, sich zu etablieren und die freigesetzten Arbeitskräfte zu absorbieren.<sup>45</sup> Darüber hinaus würde die soziale Infrastruktur völlig kollabieren, da das gegenwärtige soziale Netz hauptsächlich durch die (ehemals) staatlichen Betriebe bereitgestellt wird. Die föderale und regionalen Verwaltungen benötigen Zeit, und - eine mindestens ebenso großes Problem - Geld, um ihrerseits ein Sozialsystem aufzubauen.

Zu Beginn des Transformationsprozesses sollte eine sinnvolle Strukturpolitik daher auch gewisse "Schrumpfungshilfen" für die alten Industriestrukturen enthalten, um den Bruch etwas ab-

---

<sup>40</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespečenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Čelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 75.

<sup>41</sup> Vgl. P. Morvant, Officials say 40% of income hidden from tax inspectors, OMRI Daily digest, 20.4.1995.

<sup>42</sup> Vgl. B. Fedorov, Pensionnaja reforma, in: Izvestija, 4.4.1995, S. 2.

<sup>43</sup> Vgl. Blanchard, Olivier u.a.: Reform in Eastern Europe. 1. Aufl., Cambridge (Mass.), London 1991, S. 59.

<sup>44</sup> Vgl. Landesmann, Michael: Industrial Policy and the Transition in East-Central Europe, Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, Forschungsbericht Nr. 196, April 1993, S. 9.

<sup>45</sup> Vgl. Nekipelov, Aleksandr /Grinberg, Ruslan: Wirtschaftsreform und Strukturpolitik in Rußland, Berichte des Bundestinstitutes für Ostwissenschaftliche und internationale Studien, 19, 1994, S. 16.

zufedern. Hierbei ist zu klären, inwieweit bisherige Strukturen aufrecht erhalten werden, und daß die erhaltenen Kapazitäten auch effizient genutzt werden können, so daß sie den strukturellen Wandel nicht behindern, sondern fördern.<sup>46</sup> Weitere notwendige Maßnahmen sind die Entwicklung einer funktionsfähigen Infrastruktur, Strukturhilfe mit einem stark regional betonten Schwerpunkt, was auch die Stärkung der regionalen Machtorgane beinhalten sollte und die Förderung "sozialer" Investitionen wie z.B. Wohnungsbau.<sup>47</sup>

Da Wachstumssektoren nicht ohne weiteres zu lokalisieren sind, scheint eine Strukturpolitik mit einer allgemeinen Ausrichtung zunächst die bessere Alternative zu sein. Problematisch an einer solchen Politik ist natürlich, daß Subventionen auch wieder abgebaut werden müssen, was aufgrund der entstehenden oder bereits etablierten Lobbies schwierig sein wird. Mögliche Folge einer solchen Politik ist daher eine übermäßige Strukturkonservierung.

### *Investitionsförderung*

Investitionen, notwendige Bedingung für jede erfolgreiche Strukturpolitik, stellen gegenwärtig ebenfalls ein großes Problem dar. Es ist nur verständlich, daß in Zeiten, in denen sich die Umweltparameter nachhaltig ändern, wie daß im Rahmen einer Transformation der Fall ist, Ressourcen nicht in langfristige, sondern eher in kurzfristige Investitionen gelenkt werden.<sup>48</sup> Seit Beginn der Reformen sind die Investitionen denn auch stark zurückgegangen, wohingegen der Konsum von ca. 36% im Jahre 1992 auf derzeit fast 50% des Sozialproduktes gestiegen ist.<sup>49</sup> Auch 1995 hält dieser Trend unvermindert an. Während im Januar 1995 der Produktionsrückgang lediglich 1% betrug, sind die Investitionen wiederum um 29% geschrumpft.<sup>50</sup> Dies ist eine höchst alarmierende Entwicklung, da der Konsum zu Lasten der notwendigen Investitionen vorgezogen wird, eine notwendige Erneuerung des obsoleten Kapitalstocks somit immer weiter verschoben wird. Dies wird sich auf die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren negativ auswirken. Das Problem besteht außerdem nicht nur darin, daß im Land Geld für die notwendigen Investitionen fehlt, sondern daß darüber hinaus immer noch eine Kapitalflucht zu beobachten ist, so daß die Investitionsbasis weiter schrumpft. Das Ausmaß der Kapitalflucht wird bis 1994 auf ca. 80 Mrd. \$ geschätzt.<sup>51</sup>

Weiterhin wirkt sich im Bereich der Investitionen negativ aus, daß die bisherigen Investitionsmechanismen weitgehend zerstört wurden, ohne daß leistungsfähige neue Institutionen an ihre Stelle getreten sind. Im planwirtschaftlichen System hatten die Betriebe kaum Investitionskompetenz.

---

<sup>46</sup> Vgl. Landesmann, Michael: Industrial Policy and the Transition in East-Central Europe, Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, Forschungsbericht Nr. 196, April 1993, S. 7.

<sup>47</sup> Vgl. Götz, Roland: Die selektive Strukturpolitik der russischen Regierung, Aktuelle Analyse des BIOst, 26/1993, 1993, S. 7.

<sup>48</sup> Vgl. Landesmann, Michael: Industrial Policy and the Transition in East-Central Europe, Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, Forschungsbericht Nr. 196, April 1993, S. 28.

<sup>49</sup> Vgl. Götz, Roland: "Deindustrialisierung" Rußlands: unabwendbares Schicksal oder Problem der Struktur- und Währungspolitik?, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1994, S. 1.

<sup>50</sup> Vgl. Troughine, Alexei: Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1995, S. 2.

<sup>51</sup> Vgl. Rutland, Peter: Capital flight from Russia was \$80 billion in 1994. In: OMRI Daily Digest, (1995), H. 23.6.1995.

Diese Aufgabe wurde von den Zweigministerien wahrgenommen, die jedoch 1991 aufgelöst wurden. Für die Finanzierung und Koordinierung staatlicher Investitionsprogramme wurde eine Abteilung für Investitionspolitik innerhalb des Wirtschaftsministeriums geschaffen, wohingegen allgemeine Fragen der Struktur- und Industriepolitik in der Zuständigkeit eines ebenfalls neugebildeten Staatskomitees für Industriepolitik liegen.<sup>52</sup>

Insbesondere auch im Rahmen der Privatisierung wird Kapital benötigt. Dies stellt vor allem im Rahmen der Voucher-Privatisierung ein Problem dar, weil diese Form der Privatisierung nicht notwendig neues Kapital produziert, da es sich zunächst lediglich um einen Transfer der Eigentumstitel handelt.<sup>53</sup>

Für 1995 liegen die Schwerpunkte der staatlichen föderalen Investitionsprogramme in zwei Bereichen. Zum einen werden Investitionen in den sozialen Komplex getätigt, wobei die Wohnraumversorgung weiterhin an erster Stelle steht.<sup>54</sup> Wie bereits erwähnt, ist mangelnder Wohnraum hinderlich für die Arbeitskräftemobilität. Investitionen in diesen Bereich können also im besten Fall zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen. Hier wird von russischer Seite bereits seit einiger Zeit versucht, Abhilfe zu schaffen, auch weil der Bauindustrie eine Lokomotivfunktion für die übrige Wirtschaft zugesprochen wird.<sup>55</sup> Im Bereich der regelrechten Strukturpolitik werden gegenwärtig vor allem Investitionen in den Brennstoff- und Energiesektor gefördert, wobei der Schwerpunkt hierbei wiederum die Modernisierung und Verbesserung des Sicherheitsstandards darstellt.<sup>56</sup>

Der Strukturwandel kann jedoch nicht allein mit russischem Kapital finanziert werden, zusätzlich wird ausländisches Kapital benötigt. Ausländische Investoren halten sich bisher allerdings noch sehr zurück. Die kummulierten Direktinvestitionen betragen bisher lediglich 3,6 Mrd. \$, wobei die Investitionen sich 1994 laut Goskomstat auf 1,4 Mrd. \$ belaufen. Für 1995 wird mit stärkeren Kapitalzuflüssen gerechnet, es werden ca. 2,2 Mrd. \$ geschätzt.<sup>57</sup> Der unzureichende institutionelle Rahmen wirkt jedoch noch ebenso hinderlich wie die Tatsache, daß der strukturelle Wandel im Land nur zögerlich vorankommt. Ein Grund für die überproportionale Entwicklung neuer Handelsstrukturen im Vergleich zur zögerlichen Entwicklung von neuen Produktionsbetrieben ist beispielsweise das Steuersystem. Die Verschleierung von Gewinnen ist hier leichter als im Produktionssektor.<sup>58</sup> Ein Hauptanliegen der Strukturpolitik sollte daher die Schaffung politischer und institutioneller Stabilität sein, d.h. die Entwicklung eines konsistenten wirtschaftlichen Rahmens.

---

<sup>52</sup> Vgl. Trouchine, Alexei: Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1995, S. 2f.

<sup>53</sup> Vgl. Sigel, Thomas: Bleak Prospects for Foreign Investment, in: Transition, Jg. 1, Nr. 7/1995, S. 52-55 u. 64, hier S. 54.

<sup>54</sup> Vgl. Trouchine, Alexei: Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1995, S. 3.

<sup>55</sup> Vgl. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ob utverzdenii Osnovnych napravlenij social'noj politiki Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii na 1994 god, Rossijskaja gazeta, 3.6.1994, S. 3-5.

<sup>56</sup> Vgl. Trouchine, Alexei: Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland, Aktuelle Analyse des BIOst, 50, 1995, S. 4.

<sup>57</sup> Vgl. Sigel, Thomas: Bleak Prospects for Foreign Investment, in: Transition, Jg. 1, Nr. 7/1995, S. 52-55 u. 64, hier S. 52 u. 55.

<sup>58</sup> Vgl. Heckel, Margaret: Rußland - Auf nach Davos. In: WirtschaftsWoche, (1995), H. 20, 11.5.1995, S. 76-78.

### *Außenhandelspolitik*

Schließlich muß auch noch die Außenhandelssituation berücksichtigt werden. Um die gegenwärtige Entwicklung einer Deindustrialisierung Rußlands zu verlangsamen bzw. aufzuhalten, könnte ein temporärer Schutz für den russischen Markt sinnvoll sein. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß ein völliger Schutz den Strukturwandel eher behindern als fördern könnte und Wettbewerb auf der anderen Seite zu mehr Effizienz führen kann.

Auf der anderen Seite ist auch eine Förderung der Exportaktivitäten sinnvoll, da Exportmärkte durch eine Nachfragestruktur gekennzeichnet sind, die entwickelter ist als die in Rußland. Daher können vermehrte Exportaktivitäten russischer Unternehmen einen positiven Struktureffekt auf den inländischen Markt haben, der gegenwärtig noch einen hohen Anteil an Importgütern aufweist.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. Landesmann, Michael: Industrial Policy and the Transition in East-Central Europe, Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, Forschungsbericht Nr. 196, April 1993, S. 23.

## **Ruben Jewstignejew**

### **Der Staat in der Übergangswirtschaft**

Rußland befindet sich auf dem Weg zu einer echten Marktwirtschaft, und diese kann ohne Privateigentum nicht funktionieren. Das war ein Axiom sowohl für Karl Marx als auch für Ludwig von Mises und ist eines für alle bedeutenden Wirtschaftswissenschaftler der Gegenwart, z.B. für János Kornai.

In einer solchen Wirtschaft steht der Staat entweder ganz außerhalb des Marktes (klassischer Kapitalismus) oder übt mit rein marktwirtschaftlichen Methoden Einfluß aus, wobei diese je nach Situation variieren können. Der staatliche Sektor funktioniert - dessenungeachtet, welchen Anteil an der Wirtschaft er ausmacht und in welcher Abhängigkeit von der Regierung er sich auch befindet - von Anfang an ebenfalls nach den Gesetzen des Marktes. All dies hat Herr Professor Bernhard Felderer in seinem Vortrag überzeugend dargelegt.

Um sich die Funktionen des Staates in einer Wirtschaft, die sich im Übergang zu diesem Zustand befindet, vorzustellen, muß erst ein Blick zurück, auf den realen Sozialismus (real ohne Anführungszeichen, denn jeder andere Sozialismus ist lediglich eine Frucht der Phantasie von Utopisten), geworfen werden. Die totale Vergesellschaftung in den Ländern des realen Sozialismus ließ Privateigentum praktisch keinen Platz. Einen echten Markt gab es dort natürlich auch nicht. Es existierte lediglich ein besonderer minimaler Markt, der auf der Grundlage der Mindestbedürfnisse basierte, die im Rahmen der Planung des Staatshaushalts nicht manipuliert werden konnten.

In dem Maße, in dem die ökonomischen Schwierigkeiten zunahmen, gab es Versuche zur Rettung der Lage durch Ersetzen der extensiven Reproduktion durch eine selbstverzehrenden, pseudoextensiven Typs, es fand eine gewisse "Aufweichung" des Systems der "Planwirtschaft" statt. Dem lag eigentlich das Modell des "marktwirtschaftlichen Sozialismus" zugrunde. Sein Urheber, der polnische Ökonom Oskar Lange, versuchte schon 1936, als er mit von Hayek und von Mises über die Wirtschaftsrechnung polemisierte, zu beweisen, daß auch bei vollständiger Verstaatlichung des Eigentums Markt und effiziente Allokation der Ressourcen möglich sind. Mehr noch: Rationales Wirtschaften im Maßstab der gesamten Gesellschaft sei überhaupt nur im Sozialismus erreichbar.

Einige Länder haben mehr oder weniger konsequent (Jugoslawien 40 Jahre lang, Ungarn 20 Jahre) versucht, die Prinzipien des "marktwirtschaftlichen Sozialismus" zu realisieren. Die Transformation des Sozialismus startete mit ebendiesem Modell und wurde bislang noch in keinem postkommunistischen Land, Rußland eingeschlossen, abgelegt.

So paradox es auch klingen mag, aber das "Gesetz über das Unternehmen", das noch vor dem Kollaps des Sozialismus verabschiedet worden war, sowie die nachfolgende Voucherprivatisierung und die Umwandlung von großen und mittleren Unternehmen in Aktiengesellschaften haben in Rußland die negativen Seiten des "marktwirtschaftlichen Sozialismus" nur verstärkt. Die vom

Sozialismus geerbte Praxis des "Tauziehens" zwischen Staat und Unternehmen setzte sich fort, was meiner Ansicht nach das größte Hindernis für eine marktwirtschaftliche Transformation ist.

Unter den Bedingungen der Liberalisierung des Wirtschaftslebens wurde dieses "Tauziehen" allerdings modifiziert. Wenn in der sozialistischen Phase eine übermäßige Dezentralisierung der Lenkung, die zu Chaos hätte führen können, durch sofortige Anwendung administrativer Kommandomethoden unterbunden wurde, so bemüht sich der Staat in unserer Zeit, die Lenkbarkeit der Wirtschaft mit flexibleren Methoden wiederherzustellen. Er versucht zum Beispiel, über den Wertpapiermarkt und die Bankenstrukturen zu walten, möglichst viel Geld in die Staatskasse zu pumpen und will die seiner Ansicht nach effizientesten Projekte unter dem Banner strukturell-selektiver Politik sowie des Kampfes mit dem Produktionsrückgang finanzieren. Unter unseren marktwirtschaftlich primitiven Bedingungen birgt dies die Gefahr, die Regulierung von Preisen, Löhnen u.a.m. zu reanimieren. Aber ist es das, wonach wir streben sollten? Es scheint, daß der Kurs in Richtung nichtmonetäre Methoden heute in die Sackgasse führt. Aber nicht weniger ausweglos ist unter den heutigen Bedingungen auch der Kurs in Richtung monetäre Methoden.

Es ist so, daß die Anhänger beider Richtungen die Illusion hegen, unsere schon pseudostaatlichen und noch pseudoprivaten Unternehmen würden auf die Einwirkung monetärer bzw. nichtmonetärer Steuerungsmethoden reagieren. Da aber die alte Infrastruktur zerstört, während eine neue noch nicht geschaffen ist, befinden sich sowohl diese als auch jene Betriebe in einem kriminell-marktwirtschaftlichen Umfeld, in dem sie sich auch entsprechend (korrekter: nicht entsprechend) verhalten. Deshalb muß der Staat vor allem die Entstehung eines nationalen Finanzkapitals im Lande fördern. Je weiter die Herausbildung eines solchen Marktes voranschreitet, desto mehr von den in einer Marktwirtschaft üblichen Funktionen, die die rationellste Wechselwirkung zwischen den Makro- und Mikrobereichen gewährleisten, muß der Staat selbst übernehmen, mit anderen Worten: Er muß die Wirtschaft aktiver aus der administrativen Ordnung in die des Finanz- und Bankenzentralismus überführen.

Im Entstehungsprozeß des Finanzkapitals ist der Restrukturierung der privatisierten (d.h. schon nicht mehr ganz staatlichen, allerdings auch noch nicht ganz privaten) Unternehmen, die auf eine Verbesserung von deren Investitionsmöglichkeiten zielt, eine außerordentliche Rolle beschieden. Die vorwiegend spontane Entstehung verschiedener Restrukturierungsformen in Rußland steht für tatsächliche Systemänderungen - im Gegensatz zu administrativ-politischen Mechanismen zur Schaffung neuer Eigentümer. Die letztgenannten Mechanismen sind sozusagen prämarktwirtschaftlich, sie stellen lediglich eine marktwirtschaftliche Präambel dar. Ihre Überwindung muß den Weg zur einer wahren marktwirtschaftlichen Transformation öffnen.

Von Anfang an dominierte bei der russischen Reform eine Herangehensweise an die Restrukturierung, die sich im Prinzip auf das anglo-amerikanische Marktwirtschaftsmodell stützte, bei dem der Markt im klassischen Verständnis den größten Einfluß auf die Struktur der korporativen Leitung ausübt. Aber die relativ mühelos durchgeführte Etappe der Voucherprivatisierung hatte eine unterminierende Wirkung auf die entscheidende Etappe der Geldprivatisierung der unter vollständiger Kontrolle der Direktion (geschlossene Aktiengesellschaften) stehenden Betriebe. Obendrein fanden bei der Formierung der primären Eigentumsstruktur auch verschiedene Arten der Verschmelzung von Privatisierungsscheckfonds und Management statt, was ebenfalls zur

Hemmung der gegenwärtigen Privatisierungsetappe beitrug. Als ein weiterer Bremsfaktor ist das praktische Fehlen von Privatkapital und Hypothekenkredit zu verzeichnen.

Dennoch treibt die gesamte Logik der Reform, die versucht, die historische Logik der Entwicklung des Kapitalismus zu wiederholen, die sich wehrenden Korporationen dazu, "außenstehende" Investoren auf dem Wertpapiermarkt zu suchen und die Konkurrenz nicht zu fürchten, d.h., den anglo-amerikanischen Weg einzuschlagen.

Aus diesem Grunde verliert die Regierung nicht die Hoffnung, die Prozedur der Bankrotterklärungen und Sanierungen beginnen zu können, sie gestaltet gesetzgebend den Wertpapiermarkt, gewährt Betrieben die reale Möglichkeit, Grundstücke und Immobilien zu erwerben u.a.m. Aber all dies funktioniert bislang entweder gar nicht oder fast nicht, so daß für viele Korporationen der Staat (direkt oder indirekt) nach wie vor eine wichtige Quelle der langfristigen Finanzierung bleibt.

Warum gibt es zum Beispiel keine Konkurse, obwohl für Anfang 1995 die Anzahl potentiell bankrotter Betriebe nach offiziellen Angaben bei mehr als 1.200 lag und laut Behauptung der Föderalen Verwaltung für Zahlungsunfähigkeit bei 4.500 Betrieben die Anzeichen für Insolvenz auszumachen waren? Unserer Ansicht nach ist der in Wirtschaft entstandene Thrombus (Nichtzahlungen) aus zwei Hauptgründen nicht aufzulösen. Der erste ist das budgetäre Schmarotzen der privatisierten Betriebe, die sich in die Geschäfte auf dem sekundären Wertpapiermarkt weder einschalten können noch wollen, um so selbst die Investitionen in die Produktion zu steigern. Überdies überläßt das "Gesetz über die Zahlungsunfähigkeit (Bankrott)" die bankrott gegangenen Betriebe dem Staatlichen Komitee für Vermögensverwaltung und nicht den Kreditoren, so daß den Banken wenig Möglichkeiten bleiben, an das geliehene Geld zu kommen, was ihnen das Interesse an einer Konkursanmeldung nimmt. Die zweite Ursache liegt in der außerordentlich verlangsamten Ausdehnung der Restrukturierung als einer Möglichkeit, unsicher gewordene oder labile Unternehmen durch neue finanzielle Investitionen und neue, nämlich investitionsbedingte Anreize zu unterstützen.

Wenn wir das amerikanische Modell souveräner Aktionäre und konkurrierender Kapitalmärkte ablehnen, dann müßte die Suche nach Investitionsressourcen auf dem zweiten, d.h. dem deutschen, Wege erfolgen. Dieser Weg begann sich in der letzten Zeit relativ deutlich in einer Reihe von osteuropäischen Ländern und in Rußland abzuzeichnen. Gemeint ist der Einsatz von Geschäftsbanken als möglichen Partnern bei der Lenkung von Korporationen und finanzielle Mittler, die der Umwandlung der Korporationen in effiziente Eigentümer förderlich sind, ohne deren interne Struktur zu ändern.

Das zweite Modell setzt die Umwandlung der Banken in sichere Finanzinstitutionen voraus. Die russischen Banken, belastet mit "schlechten" Schulden und schlechtem Ruf, sind bislang ihrer Rolle, die Korporationen markttauglich zu machen, noch nicht gewachsen, aber ein Fortschritt in dieser Richtung steht außer Frage. Wenn auch langsam, so werden die Banken doch größer: Vom 1. April 1994 bis zum 1. Februar 1995 hat sich die Anzahl der Banken mit einem Stammkapital von 1-5 Mrd. Rubel verdreifacht (von 10,8% auf 30,2%) ebenso wie die mit einem Kapital von über 5 Mrd. Rubel (von 2% auf 7,6%), während sich die Gesamtmenge kleiner Banken verringert hat und die mittelgroßer Häuser ungefähr dieselbe geblieben ist. Dies sind sehr

wichtige Veränderungen, denn nur monopolisierte Großbanken sind in der Lage, strategische Interessen der Wirtschaft zu gewährleisten.

Unter dem Blickwinkel der Restrukturierung von Korporationen auf dem zweiten Wege ist es nützlich, zwei Phänomene in der russischen Wirtschaft zu betrachten, die in letzter Zeit immer größere Aufmerksamkeit auf sich lenken und auf diametral entgegengesetzte Einschätzungen stoßen, nämlich die Bildung von Finanz-Industrie-Gruppen und Kreditvereinbarungen zwischen einem Bankenconsortium und der Regierung.

Man kommt nicht umhin zuzugeben, daß die Finanz-Industrie-Gruppen durch die Besonderheiten ihrer Gründung oftmals immer noch "weniger auf aktive Adaptation an die marktwirtschaftlichen Bedingungen" ausgerichtet sind als "auf maximale Isolierung vom Markt durch die Beschränkung von Wirtschaftsbeziehungen auf den Rahmen der Gruppe, durch Vorbeugung des Verlusts der Kontrolle über die Unternehmen seitens des Verwaltungsstabes und durch den Übergang von Eigentumsrechten an neue Finanzstrukturen".<sup>60</sup> Aber viel wesentlicher ist, daß ungeachtet der zahlreichen steuerlichen und gesetzlichen Einschränkungen (z.B. des Fehlens einer juristischen Basis für die Bildung von Trusts) diese "um zu überleben gebildeten Gruppen" von den "um sich zu entwickeln gebildeten Gruppen" verdrängt werden. Es sind ihrer einige Hundert an der Zahl (obwohl 1994-1995 offiziell insgesamt nur 12 registriert waren), und in fast jeder konnten die Banken ihre Positionen deutlich ausbauen.

Während die Finanz-Industrie-Gruppen als durchaus anerkannte, aussichtsreiche Form der Konzentration von Banken- und Industriekapital gelten können (entgegen den unablässigen Bemühungen der liberalen Dogmatiker, Unternehmen zu entflechten, um ein "Konkurrenzumfeld" zu schaffen, und die Reform ausschließlich auf dem anglo-amerikanischen Wege fortzusetzen), wird der Vorschlag eines Bankenconsortiums bislang fast einmütig mißbilligt, obwohl eine geistreiche Bemerkung lautet: "Im Lichte des Vorschlags eines Bankenconsortiums wird der Großteil der Wirtschaft eigentlich eben eine große Finanz-Industrie-Gruppe sein".<sup>61</sup>

Der Vorschlag besteht bekanntlich darin, einer Gruppe von Banken auf Wettbewerbsgrundlage staatliche Aktienpakete als Pfand zu treuen Händen (Trust) gegen die Summe von 9 Billionen Rubel zu übergeben, die aus der Privatisierung hätte eingenommen werden sollen. Der Vorschlag ist für den Staat zweifellos reizvoll (der heimische Kapitalmarkt ist nicht imstande, den Verkauf von so großen Aktienpaketen zu bewerkstelligen). Der Öffentlichkeit gibt die politische und ethische Seite des Geschäfts zu denken: Könnte es ein Köder für die Regierung sein, mit dem Ziel, sie zum Aktienverkauf an die Banken zu bringen, d.h. zu einer weiteren - vielleicht der letzten - Umverteilung von Eigentum, einer "legitimen Selbstbedienung gratis", wie es ein Journalist ausdrückte. Auch könnte auf dieser Grundlage ein Mechanismus zur Heranziehung von Finanzmitteln vom internationalen Privatkapitalmarkt entwickelt werden, denn das Geld unserer Banken dürfte dafür nicht ausreichen.

Wahrscheinlich sind all diese Zweifel nicht unberechtigt. Unserer Ansicht nach mindern sie jedoch nicht die Bedeutung des Projekts zur Restrukturierung der russischen Korporationen auf

---

<sup>60</sup> I. Starodubskaja, *Finansovo-promyšlennye gruppy: illjuzii i real'nost'*, in: *Voprosy ekonomiki*, 5, 1995, S. 135-146, hier S. 143.

<sup>61</sup> O. Romanova, *Finansovo-promyšlennye gruppy: net zakona - net problemy*, in: *Segodnja*, 6.6.1995, S. 8.

dem zweiten Wege, würden daraus einige, für die nationale Sicherheit gefährliche Passagen entfernt werden, so. z.B. die Vermittlerdienste der amerikanischen Firma "Merrill Lynch".

Gehen wir von der realen sozialökonomischen Situation in Rußland und den einander bekämpfenden politischen Kräften aus, so muß konstatiert werden, daß die Verabsolutierung eines der oben beschriebenen Wege der Restrukturierung vollkommen zweckundienlich wäre. Deshalb kann, da das Staatliche Komitee für Vermögensverwaltung beispielsweise die Privatisierung steuert und der Entwicklung des Kapitalmarkts jede Hilfe gewährt, während das Finanzministerium für die Regulierung der Tätigkeit von Geschäftsbanken verantwortlich ist, eine Verflechtung und gegenseitige Ergänzung des anglo-amerikanischen Modells des Kapitalmarkts durch das deutsche Modell des Bankensystems durchaus zum japanischen Modell der Reorganisation und Rekapitalisierung von Banken und Korporationen führen: ohne Konkurse, unter Restrukturierung der Verschuldung auf der Unternehmens- oder Branchenebene, unter Anwendung, falls erforderlich, einer Antitrustgesetzgebung - auch wenn dies die Prozesse der Restrukturierung hemmen wird - usw.

Ungeachtet dessen, in welchem Verhältnis das anglo-amerikanische und das deutsch-japanische Modell in der russischen Praxis zueinander stehen werden, wird die Restrukturierung zu einer Veränderung der Rolle des Staates in der Wirtschaft führen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt herrscht eine Situation, in der, grob gesagt, die Macht (die hauptsächlich in der Hand von der die Privatisierung durchführenden Nomenklatura und dem Beamtenstand geblieben ist) ohne Staat dasteht, während der Staat (seine Institutionen, die von der neuen politischen Elite demokratischer Orientierung kontrolliert werden) ohne Macht ist. Dies hat Chaos und Kriminalisierung der Wirtschaft ausgelöst, die allgemeines Interesse an einem "starken Staat" hervorriefen.

Geht man von soziologischen Umfragen aus, stellt sich nur ein verschwindend geringer Teil der Bevölkerung einen "starken Staat" als einen totalitären vor. Die Zeit des Vertrauens in den aufgeklärten Autoritarismus, der die Reformen voranbringen kann, ist ebenfalls vorbei. Der überwältigende Teil der Bevölkerung sieht einen "starken Staat" jetzt als einen demokratischen Rechtsstaat. Aber wie können heute Eigentum und Macht friedlich und zivilisiert getrennt werden? Anders gesagt: Wie ist die Lenkbarkeit des öffentlichen, darunter auch ökonomischen, Lebens zu erreichen?

Die Erfahrungen zeigen, daß rein politische Lösungen ergebnislos bleiben. Es muß bei der Wirtschaft angesetzt werden, in der die wirtschaftlichen und politischen Interessen besonders eng miteinander verflochten sind. Die Zugehörigkeit des Wirtschaftssubjekts zum staatlichen oder zum privaten Sektor, die zu Beginn der Reformen eine Rolle gespielt hat, hat ihre Bedeutung als Kriterium praktisch verloren. Zur Wasserscheide ist die Möglichkeit beider geworden, an "billige Gelder" zu kommen. Wie bereits erwähnt, begannen auf beiden Seiten der Barrikaden ganze, einander bekämpfende Systeme zu entstehen.

Der Ausweg besteht meiner Ansicht nach - und ich werde es unermüdlich wiederholen - darin, die administrativ-bürokratische Zentralisierung der sozialistischen Epoche durch eine Finanz- und Geld-Zentralisierung zu ersetzen, wie es sie in der entwickelten Marktwirtschaft mit zwei

Stützsäulen der Zentralisierung gibt, dem Staatshaushalt und dem Finanzkapital, dessen Institutionen dem strategischen Diktat des nationalen Kapitals Ausdruck verleihen. Wenn sich das Finanzkapital im Zentrum des gesamten Wirtschaftssystems behaupten kann, wird sich auch der Staat, der es hervorgebracht hat, anders verhalten und zum aktiven Subjekt marktwirtschaftlicher Beziehungen werden.

**Ruslan Grinberg**

## **Russische Reform und deutsche Erfahrungen**

Die für unser Land wichtigste Frage ist, inwiefern die aktuelle Wirtschaftspolitik den Anforderungen des Übergangs zur marktwirtschaftlichen Entwicklung entspricht. Die Anfangsetappe der Transformation basierte faktisch auf drei Postulaten: Liberalisierung der Innenpolitik, außenwirtschaftliche Öffnung und Zudrehen des Geld- und Finanzhahns. Von einer klaren Strategie struktureller Umgestaltungen konnte keine Rede sein: Zuerst schien sie (der leitenden Riege der "Ultraliberalen") schädlich, dann (unter der Herrschaft unsystematischer Pragmatiker) unmöglich zu sein. Infolgedessen zeichnen sich für Rußland in nächster Zukunft, glaube ich, zwei Varianten ab: die Kuwait- oder die Nigeria-Variante. Die erste wäre natürlich die bessere, aber die einzigartige Größe des Landes und die ungeklärte Frage des Erkundungsgrads unserer Rohstoffressourcen müssen bedacht werden. Ohne ein Anhänger äußerst pessimistischer Prognosen auf diesem Gebiet zu sein, komme ich allerdings nicht umhin, die Beibehaltung negativer Tendenzen zu konstatieren. Die Primitivisierung von Industrie und Wirtschaft ist in vollem Gange, die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten wächst (in den Großstädten liegt sie bei 60-70%). Dementsprechend vergrößert sich der Einfluß der Weltmarktkonjunktur, die die im Lande bestehenden Preisproportionen radikal verändern kann. Verbesserung der Qualität von Außenwirtschaftsströmen Rußlands, vor allem des Exports, ist ohne seine Veredelung und radikale Reduzierung seiner Rohstoffkomponente undenkbar. In der Praxis jedoch entsteht eine diametral entgegengesetzte Situation. Unter diesen Bedingungen wird eine "Nigeriasierung" der russischen Wirtschaft wahrscheinlicher, d.h. einer Variante, bei der ein kleiner Teil der Bevölkerung Nutznießer des Devisenerlöses ist und eigene Schutzstrukturen herausbildet.

Die derzeit moderne Beschreibung des Industriepotentials Rußlands besteht darin, daß die russische verarbeitende Industrie einfach nicht wettbewerbsfähig sei und demzufolge die Finanzierung entsprechender Betriebe und Sektoren eingestellt werden müßte. In diesem Zusammenhang halte ich es für angebracht, an die Tatsache zu erinnern, daß seinerzeit die Überwindung der Krise bei "Chrysler" in Amerika in den Rang eines gesamtnationalen Problems erhoben wurde. Das Wichtigste aber ist: Es muß ein Unterschied zwischen Phänomenen so unterschiedlicher Größenordnung gemacht werden wie die Liquidierung von Betrieben mit zehn, hundert oder einigen Hundert Mitarbeitern einerseits und der Umwandlung leistungsstarker Industriegiganten mit einigen Zehntausend Arbeitern und Ingenieuren andererseits. Eben der zweite Betriebstyp ist für Rußland charakteristisch, folglich stellt sich die Frage nach der Unterstützung solcher Giganten. Diese kann verschiedenen Formen annehmen, ohne die Variante einer aktiven Zollpolitik, die regressive Importzölle auf ausgewählte Produktarten verwendet, auszuschließen.

Schon aufgrund dieses Umstands ist eine Alternative für aktive statliche Einmischung in den Wirtschaftsbereich bei jedweder Zusammensetzung der Regierungsmannschaft nicht zu erkennen. Zur Untermauerung würde ich gern auf die notgedrungenen Versuche einer spontanen Koordinierung von Plänen und Produktionsprogrammen verweisen, die im Rahmen der Deregulierungskonzeption durchgeführt wurden, wodurch die Gesamtsituation lediglich rapide ver-

schärft und verschlimmert wurde. Es fehlt eine zielgerichtete Linie, um aussichtsreiche Branchen zu stützen, umgekehrt wird der Kurs fortgesetzt, offenkundig rückständige und nicht überlebenschfähige Betriebe zu finanzieren. Ein anderes Element der heutigen Politik des Führung des Landes besteht in der Deklaration bestimmter Schritte (den Lohn erhöhen) ohne deren weitere Realisierung (den erhöhten Lohn auszuzahlen). Als Folge davon findet eine Naturalisierung des Bereiches der Arbeitsentlohnung statt, wenn die Arbeit der Betriebsangehörigen mit der hergestellten Produktion "bezahlt" wird, was nur zu einer temporären Verlangsamung der Inflation führt, dafür aber die soziale Instabilität verstärkt. Die höchsten Organe der Staatslenkung hingegen sind, da eine eindeutige selektive Industriepolitik fehlt, dazu verurteilt, ständig aktuelle "Brandherde" zu löschen.

Die Lage zu verbessern heißt, die optimale Kombination von einer binnen- und einer außenwirtschaftlichen ökonomischen Liberalisierung mit einem konsequenten staatlichen Interventionismus zu finden. Und hier scheint die Auswertung der deutschen Erfahrungen unter dem Aspekt der kreativen Adaptation ihrer positiven Momente ausgesprochen nützlich, um eine einheimische reformerische Alternative der Krisenbekämpfung auszuarbeiten. Die wichtigsten Lehren aus diesen Erfahrungen sind folgende.

Erstens gingen Ludwig Erhard und seine Kollegen folgerichtig vom Imperativ der Rationalität der Dosierung und der Verträglichkeit des Tempos der Veränderungen aus. Nur dies garantiert soziale Akzeptanz der letztgenannten und damit auch ihre Unumkehrbarkeit. Es genügt zu sagen, daß noch 1970 mindestens ein Drittel der Preise in der Wirtschaft der Bundesrepublik unter direkter oder indirekter Kontrolle des Staates stand.<sup>62</sup> Strikte Regierungsvorschriften zur Regelung des Zinssatzes wurden erst 1967, Devisenbeschränkungen für laufende Geschäfte Anfang der 60er Jahre und für Kapitaltransaktionen Anfang der 70er Jahre abgeschafft. Die Forderung, daß die Exporteure den gesamten Devisenerlös in die Nationalwährung umzutauschen haben, wurde erst 1974 (!) aufgehoben. In diesem Kontext sind die Schritte der einheimischen Reformen zur überschnellen Liberalisierung des Außenhandelsbereichs, milde ausgedrückt, wenig verständlich.

Zweitens begriff man in Deutschland deutlich, daß ein stabiles Wirtschaftswachstum nicht ausschließlich durch das Starten der Selbstregulierungsmechanismen der Privatwirtschaft erneuert werden kann. Bei uns "vergißt" man heute leider, daß in der Bundesrepublik energisch eine Politik der allseitigen Förderung der Investitionstätigkeit durchgeführt wurde, die durch reale Unterstützungsmaßnahmen zur Exportexpansion der verarbeitenden Industrie, Stimulierung progressiver Strukturfortschritte, ernsthafte, konsequente Aktionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Ausbildung und Umschulung von Personal, Ausdehnung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten usw. ergänzt wurde.

Drittens beweist die deutschen Reformpraxis: Der gewünschte Effekt von herangereiften ökonomischen Veränderungen kann nur dann erzielt werden, wenn die Behörden systematisch und komplex vorgehen. Wenn sie, anders gesagt, sich Rechenschaft darüber ablegen, daß gleichzeitig einige einander widersprechende Ziele anzustreben, die Bewegungsformen für diese Widersprüche zu finden und flexible Kompromißlösungen zu verabschieden sind. Von dieser Komplexität

---

<sup>62</sup> Diese Aussage ist äußerst diskutabel (Anm. d. Red.).

und dem entsprechenden politischen Willen ist im Vorgehen unserer Reformer indessen nichts zu merken, die derzeit versuchen, vereinzelte Elemente staatlicher Regulierung wiederherzustellen, die noch gestern als "mit dem Markt nicht kompatibel" gehandelt wurden. In dem Zusammenhang möchte ich zumindest die Einführung des festgelegten Rubelkurses (verschämt als "Valutakorridor" bezeichnet) und der Preiskontrolle im Bereich der natürlichen Monopole erwähnen.

Zum Schluß möchte ich anmerken, daß die neueste Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik ein für uns außerordentlich wertvolles Phänomen enthält, dessen Definition sich ins Russische nicht genau übersetzen läßt. Ich meine die globale Ordnungspolitik, die sich als die Vielfalt miteinander verbundener und aufeinander einwirkender privater politischer Kurse im Geld-, Devisen-, Wettbewerbs-, Außenhandels-, Arbeits- und Sozialbereich entfaltet. Wird die Koordination dieser unterschiedlichen politischen Kurse auf einer bestimmten konzeptuellen Grundlage gewährleistet, spürt die Gesellschaft in der Realisierung der gesteckten Ziele einen festen politischen Willen, so stellen sich - wie es in der Bundesrepublik der Fall war - die ersten Erfolge der Reform ein: Ein Produktionsaufschwung zeichnet sich ab, es verbessert sich die materielle Lage relativ breiter Bevölkerungsschichten. Diese Erfolge geben ihrerseits dem Verlauf der Reformen zusätzliche Impulse, d.h., es entsteht jener Genesungseffekt, den Walter Eucken mit der "Konstanz der Wirtschaftspolitik" verband.

Mit anderen Worten: Die positiven Ergebnisse der Reformen riefen das Vertrauen der Bevölkerung in die Wirtschaftspolitik hervor, was für die Beschleunigung und Vertiefung erfolgreicher ökonomischer Umgestaltungen günstige Bedingungen gewährleistete. Bei uns in Rußland sind deutliche Spuren einer ähnlich wohltuenden Wechselwirkung bislang leider nicht auszumachen. Das bedeutet, daß die Notwendigkeit herangereift ist, die Linie der Reformen ernsthaft zu ändern, einen Kurs zu realisieren, der das Überschreiten der Grenzen des Erträglichen beim Produktionsrückgang, beim Sinken des Lebensstandards der Bevölkerung und bei der Zunahme sozialer Spannungen ausschließt. Die für eine soziale Marktwirtschaft charakteristische subtile Kombination des Zusammenwirkens von individuellen Wirtschaftsinteressen mit sozialer Verantwortung des Staates sollte bei der Suche nach dem richtigen Reformmodell einer der wichtigsten Orientierungspunkte sein.

**Aleksandr Nekipelov**

## **Objektive Begründungen für Industriepolitik unter den Bedingungen der postsozialistischen Transformation**

Die Frage nach der Zweckmäßigkeit aktiver Industriepolitik des Staates in einer entwickelten Marktwirtschaft ist in der modernen Wirtschaftswissenschaft umstritten. Die Argumente Pro und Kontra gehen letztendlich auf die Einstellung zum Problem des sogenannten "Marktversagens" (market failures) zurück.

Jene Forscher, die dieses Marktversagen für sehr ernst halten, treten natürlich für eine Einmischung des Staates ein, die auf eine Korrektur der Wirkung des Marktmechanismus abzielt. Dabei verbinden sie die Strukturkomponente der Industriepolitik mit der Existenz sogenannter "aufgehender" und "untergehender" Branchen (sunrise and sunset industries) sowie mit einer internationalen strategischen Konkurrenz, die nicht der Logik eines genormten Verhaltens unter den Bedingungen eines perfekten Marktes angepaßt ist.

Was die Gegner einer vom Staat durchgeführten Industriepolitik anbelangt, und dazu gehören hauptsächlich Anhänger des Monetarismus, so teilen sie erstens nicht die oben dargelegte Meinung über die Unvollkommenheit des Marktmechanismus (oder halten zumindest den Grad für übertrieben), zweitens gehen sie davon aus, daß eine staatliche Therapie die Situation eher verschlimmern als verbessern kann.

Bei der Beurteilung aller Für und Wider der Industriepolitik unter postsozialistischen Bedingungen muß die qualitative Spezifik dieses Wirtschaftsmodells bedacht werden. Die Besonderheit der Situation besteht darin, daß die Strukturprobleme hier weniger unter dem Gesichtspunkt des "Marktversagens" als des Fehlens eines Marktes betrachtet werden müssen. Das bedeutet, daß im Hinblick auf die stattfindende radikale sozialökonomische Transformation der Länder die Schlüsselfrage nicht lautet, in welchem Grade die Wirkung des Marktmechanismus eine optimale Lösung der dabei zu bewältigenden strategischen Aufgaben gewährleisten kann, sondern welche Folgen für die Gesellschaft das Zusammengehen der "unsichtbaren Hand" von Adam Smith mit einer Produktionsstruktur haben wird, die sich im Verlauf vieler Jahrzehnte unter der Einwirkung technokratischer Planüberlegungen herausgebildet hat. Gerade die destruktive Macht des über die postsozialistischen Länder hereinbrechenden marktwirtschaftlichen Schocks ist meiner Meinung nach das entscheidende Argument zugunsten einer aktiven Einbeziehung des Staates in den Restrukturierungsprozeß der Wirtschaft.

Bei der Analyse dieses Schocks werden wir davon ausgehen, daß infolge einer einmaligen und allumfassenden Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit eine in institutioneller Hinsicht vollkommene Marktwirtschaft entsteht, deren Subjekte allesamt die Fähigkeit besitzen, auf Marktsignale adäquat zu reagieren. Wir werden auch von der Einwirkung der Geld- und Fiskalpolitik des Staates auf den Transformationsprozeß absehen, in der Annahme, daß über den gesamten Zeitraum ein unverändertes nominales Geldangebot besteht und es kein Haushaltsdefizit gibt. All

dies ist natürlich eine ganz erhebliche Vereinfachung der realen Situation, die jedoch zur Feststellung der Rolle des Strukturfaktors an sich notwendig ist.

### ***Veränderung der relativen Preise und der Produktionsstruktur bei einem bleibenden Niveau der Kapazität***

Die interne und externe Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit ruft eine erhebliche Veränderung der relativen Preise und eine damit verbundene Modifizierung der Produktionsstruktur hervor. Es ist undenkbar, daß eine ausgewogene Struktur des Ausstoßes, der sich infolge des Bestrebens der Firmen, die Grenzkosten an die Grenzerlöse anzupassen, und des Bestrebens der Verbraucher, den Grenznutzeffekt jedes - für den laufenden und künftigen Konsum bestimmten - Rubels auszugleichen, herausbildet hat, dieselbe bliebe wie in der Kommandowirtschaft. Im Zusammenhang unter anderem damit, daß die erzwungenen Ersparnisse der Bevölkerung auf den Verbrauchermarkt fließen werden, kann mit einem schnelleren Anwachsen der Einzelhandelspreise gerechnet werden, was sich wiederum als Signal zur Reallokation der Ressourcen zugunsten der Produktion von Konsumgütern und Dienstleistungen auswirken dürfte. Veränderungen sowohl in der Relation der Löhne von Arbeitern in verschiedenen Branchen als auch des realen Lohnniveaus sind unvermeidlich.

Die moderne Wirtschaft basiert auf einem verzweigten System der Arbeitsteilung. Demzufolge gehen die Preise für Waren, die am Anfang der technologischen Kette stehen, in die Kosten jener Waren ein, die sich näher am Schluß dieser Kette befinden. Hieraus folgt, daß veränderte Absatzbedingungen der Endprodukte dadurch, daß sie sich auf die Relation zwischen Angebot und Nachfrage der bei ihrer Herstellung verwendeten Produktionsmittel auswirken, eine "Preiswelle" auslösen, die, sobald sie den Anfang der technologischen Kette erreicht, in Form einer "Kostenwelle" zurückkehrt. Auch umgekehrt verursacht eine Veränderung der Kosten, die zum Beispiel mit dem Übergang zur Ausbeutung einer ärmeren Lagerstätte von Bodenschätzen zu tun hat, eine Tendenz zur Veränderung der Preise auf alle Arten der Zwischen- und Endprodukte und zieht somit eine umgekehrte "Preiswelle" nach sich. Die Spirale "Preise-Kosten-Preise" bzw. "Kosten-Preise-Kosten" hat unter normalen Umständen die Tendenz abzuklingen. Ein Gleichgewicht tritt dann ein, wenn als Folge des iterativen Prozesses (anfängliche "Preiswelle" - rückläufige, aber weniger starke "Kostenwelle" - neue, aber noch mehr abgeschwächte "Preiswelle" usw.) eine Produktionsstruktur und ein ihr entsprechendes System relativer Preise entstehen, bei denen die Profitnormen jedes Kapitals mit gleichhohem Risiko ausgeglichen werden und die Verbraucher gleichen Nutzeffekt von der Verwendung des Grenzurubels in den verschiedensten Ausrichtungen erreichen. Es versteht sich, daß der Zeitraum der vollständigen Adaptation an den Schock, der durch die Veränderung der Kosten oder der Verbraucherpräferenzen hervorgerufen wird, von der Stärke dieses Schocks abhängen wird. Es ist eines, ob es sich um die Anpassung einer bereits etablierten Marktwirtschaft an eine geringfügige Geschmacksverschiebung handelt (wenn z.B. Eis für die Konsumenten anziehender, während Schokolade weniger anziehend wird), und etwas anderes, wenn faktisch der Umbau des gesamten Preissystems und der Produktionsstruktur im Zusammenhang mit kardinalen Veränderungen der treibenden Kräfte der Wirtschaftsentwicklung bevorsteht.

Überdies muß ein weiterer Umstand beachtet werden. Bekanntlich reagieren die Preise viel elastischer auf Verschiebungen im Angebot-Nachfrage-Verhältnis, die zu ihrem Anstieg führen, als auf die, die sich in Richtung Senkung auswirken. Für den letzten Fall ist das Bestreben der Produzenten typisch, das frühere Preisniveau dadurch zu halten, daß über einen gewissen Zeitraum hinweg eine Verringerung des Produktionsausstoßes und -absatzes hingenommen wird. So kann als wahrscheinliche Nebenwirkung der allgemeinen Restrukturierung des Preissystems kurzfristig eine Situation entstehen, in der bei gleichbleibender Gesamtnachfrage das allgemeine Preisniveau ansteigt (auf Kosten der Produktion, die mehr nachgefragt wird) und das Produktionsvolumen sich verringert (auf Kosten der Produktion, die weniger nachgefragt wird).

Dieses Ergebnis ist unter Bedingungen, in denen die Veränderung der relativen Preise bei einer sich vergrößernden Gesamtnachfrage vonstatten geht, womit die postsozialistischen Staaten nach der Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit konfrontiert werden, praktisch unumgänglich. Es verhält sich so, daß der durch die Entspannung des inflationären Überhangs ausgelöste rasche Preisanstieg bei den Wirtschaftssubjekten hohe inflationäre Erwartungen entstehen läßt, aus denen dann seinerseits der Anstieg genährt wird. Das bedeutet, daß sogar dann, wenn die Ausgangsimpulse der Nachfrageinflation sich nahezu erschöpft haben, die Produzenten "rein mechanisch" die Preise weiterhin im alten Tempo erhöhen und sobald sie an die begrenzten Absorptionsmöglichkeiten des Marktes stoßen, vor allem die Produktion und nicht die Preise drosseln.

Graphik 1: Kurvenverlauf des kurzfristigen und des langfristigen Gesamtangebots bei Restrukturierung der Preise und inflationären Erwartungen

Unter der Einwirkung der Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit und der damit verbundenen Entspannung des Inflationspotentials tritt die Wirtschaft aus  $E_0$  in einen neuen Punkt des langfristigen Gleichgewichts -  $E'$ . Aufgrund der oben beschriebenen mangelnden Elastizität der Preise nach unten und der Rolle der inflationären Erwartungen werden die Firmen auf jedem Preisniveau kurzfristig weniger Produkte anbieten, als sie produzieren könnten, ohne das Gleich-

gewicht auf dem Markt zu beeinträchtigen. Darum verläuft die Kurve der kurzfristigen Gesamtnachfrage SAS links von der Kurve des potentiellen Ausstoßes. Es liegt auf der Hand, daß die Wirtschaft, um ein Gleichgewicht zu erreichen, den Punkt E' des langfristigen Gleichgewichts hinter sich lassen und am Punkt E" anlangen muß, für den ein höheres Preisniveau und geringeres Ausstoßvolumen kennzeichnend sind.

Stagflationäre Phänomene dieser Art sind eine vorübergehende Abweichung der Wirtschaft von marktwirtschaftlichem Optimum. Das heißt jedoch nicht, daß sie vernachlässigt werden dürfen. Erstens heißt "vorübergehend" nicht "kurz", und die Rückkehr der Wirtschaft zum Punkt des langfristigen Gleichgewichts E' kann, bedenkt man den allumfassenden Charakter der Restrukturierungsprozesse von Produktion und Preisen, die die postsozialistische Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit begleiten, durchaus einige Jahre dauern. Zweitens: Je länger der Prozeß der vollständigen Adaptation der Wirtschaft an die neuen Bedingungen des Funktionierens dauert, um so wahrscheinlicher ist es, daß das langfristige Gleichgewicht auf einem unter Q liegenden Niveau erreicht wird. Mit anderen Worten: Es besteht die reale Gefahr einer sogenannten "Hysterese", eines Phänomens, bei dem kurzfristige Abweichungen vom marktwirtschaftlichen Gleichgewicht, falls sie länger andauern, letztendlich zu einer ungünstigen Veränderung der langfristigen Ausrichtung der Wirtschaftsentwicklung führen.

### ***Strukturbruch und Kapazität***

Bislang sind wir davon ausgegangen, daß die durch die Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit hervorgerufene Restrukturierung von Preisen und Produktion sich nicht auf das Produktionsvolumen auswirkt. Um den Realitätsgehalt dieser Annahme zu prüfen, muß die folgende Frage beantwortet werden: Ist es möglich, bei vollständigem Einsatz des gesamten im Rahmen der Kommando-Plan-Wirtschaft geschaffenen Produktionspotentials ein langfristiges marktwirtschaftliches Gleichgewicht zu gewährleisten?

Die Antwort wäre eindeutig positiv, wenn alle vorhandenen Produktionsmittel und Arbeitskräfte in jedem Bereich der Wirtschaftstätigkeit frei einsetzbar wären. Jedoch weisen die Produktionsfaktoren bekanntlich nicht diese Flexibilität auf: Es kann nicht nur nicht der Hochofen zum Brotbacken umgerüstet werden, auch eine massenhafte Umqualifizierung ungelernter Arbeiter zu Ingenieuren wäre sehr problematisch. (Der Gerechtigkeit halber muß gesagt werden, daß den Ländern, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, sich genau die umgekehrte Aufgabe stellte.)

Darum muß unsere Auslegung des Restrukturierungsprozesses von Preisen und Produktion korrigiert werden. Es ist richtig, daß die sich unter dem Einfluß der Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit verändernden Preisverhältnisse eine ganze Reihe von Branchen zu mit Verlust arbeitenden bzw. wenig rentablen machen; ihr Produktionsausstoß verringert sich, wodurch erneut eine Veränderung des Nachfrage-Angebot-Verhältnisses stattfindet, die zu einer weiteren Veränderung der Preisverhältnisse führt etc. Allerdings ist es wichtig zu betonen, daß die in den depressiven Zweigen freiwerdenden Produktionsfaktoren nicht in vollem Umfang auf die "erfolgreicheren" Arten der Wirtschaftstätigkeit umverteilt werden können. Genau deswegen erlangt

die liberalisierte Wirtschaft den Zustand langfristigen marktwirtschaftlichen Gleichgewichts auf einem Produktionsniveau, an dem keineswegs das gesamte im Land vorhandene Potential (sowohl das materiell-gegenständliche als auch das menschliche) genutzt wird. Die makroökonomischen Folgen dieses Umstands können anhand der Graphik 2 gut abgelesen werden.

Graphik 2: Forcierte Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit und Kapazität

Wir sehen, daß sich als Punkt des langfristigen Gleichgewichts einer der Liberalisierung unterzogenen Kommandowirtschaft durch die Verschiebung der Kurve des potentiellen Ausstoßes nach links nicht  $E'$ , sondern  $E''$  erweist. Dies bedeutet, daß eine forcierte Umstellung der Volkswirtschaft auf marktwirtschaftliche Funktionsweise zwingend mit einem unwiderruflichen Verlust eines Teils des Wirtschaftspotentials (was wir als "Systemhysterese" bezeichnen wollen) sowie mit einem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus von  $P_0$  auf  $P''$  gekoppelt ist, der ebenfalls nicht auf die Zunahme der Gesamtnachfrage zurückzuführen ist. Bekanntlich kann in einer klassischen Marktwirtschaft eine Stagflation, die eine Kombination aus Produktionsrückgang und zunehmender Inflation ist, nur bei sogenannten Angebotsschocks vorkommen. Dies berechtigt zu der Annahme, daß die forcierte Liberalisierung der Kommandowirtschaft eine besondere Spielart dieses Schocks hervorbringt, die wir als "Transformationsangebotsschock" bezeichnen wollen.

### ***Produktionsbesonderheiten auf der Mikroebene***

Die Wirtschaftstheorie geht zurecht davon aus, daß in der Marktwirtschaft innerhalb eines Unternehmens die Kombination von Produktionsfaktoren im Zuge des beherrschenden Bestrebens geschieht, eine Minimierung der Kosten zu gewährleisten. Auch wenn dies das führende Prinzip bei der Bestimmung der Produktionsstruktur eines Unternehmens im Sozialismus gewesen wäre, so hätte der oben beschriebene Prozeß der radikalen Veränderung der relativen Preise nach deren Liberalisierung ebenfalls zu einer essentiellen Überprüfung der Schlußfolgerungen über die unter dem Gesichtspunkt der Kosten effizientesten Technologien geführt und folglich eine bedeutende produktionsinterne Restrukturierung ausgelöst. Es ist allgemein bekannt, daß beispielsweise die

zu niedrig angesetzten Preise für Rohstoffe und Energieträger zu einer weiten Verbreitung material- und energieintensiver Technologien in der Wirtschaft der sozialistischen Länder führten, was nach der Demontage des administrativen Kommandosystems der Steuerung sofort praktische Bedeutung erlangte.

Die Situation wird noch dadurch verschärft, daß die Kostenminimierung bei weitem nicht das einzige Prinzip der Gestaltung der Produktionsstruktur des Unternehmens war. Eine solche systemische Besonderheit der Kommandowirtschaft wie Unzuverlässigkeit der horizontalen Beziehungen führte zu weit verbreiteten autarkischen Tendenzen auf der Mikroebene: Die Betriebe schufen zum Beispiel, um sich vor den Launen des Schicksals abzusichern, auf Schritt und Tritt Zwergbetriebe, unter dem Gesichtspunkt des Kapazitäteneinsatzes zur Herstellung von Zuliefererzeugnissen ineffiziente Unternehmen.

So kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß der Prozeß des Strukturbruchs, der infolge der Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit einsetzt, sich nicht auf die Umverteilung der Ressourcen zwischen den Branchen und den verschiedenen Produktionsarten beschränkt, sondern auch sehr aktiv auf den produktionsinternen Bereich übergreift. Dies bedeutet seinerseits, daß die Verringerung des potentiellen Ausstoßes (Verschiebung der Kurve SS nach links) noch größer und die stattfindende Desorganisation der Wirtschaftstätigkeit noch ausgeprägter sein wird als bislang angenommen.

Eine weitere Annahme von uns war, daß die nach der Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit entstehende Marktstruktur den Anforderungen einer vollkommenen marktwirtschaftlichen Konkurrenz entspricht. Es reicht, dies laut auszusprechen, um das Ungefähre der aufgrund dieser Annahme gemachten Folgerungen zu begreifen. Es ist für niemanden ein Geheimnis, daß im Sozialismus eine offenkundige Neigung zu einer hypertrophierten Konzentration der Produktion bestand. Ideologisch wurde sie mit dem Bestreben begründet, "den Forderungen des objektiven Gesetzes der fortschreitenden Vergesellschaftung der Produktion zu entsprechen". In der Praxis war es von großer Bedeutung, daß eine zentralisierte Lenkung der Wirtschaft wesentlich leichter durchzuführen war, wenn die Anzahl der zu steuernden Objekte relativ gering war.

Wie dem auch sei, eine Besonderheit der marktwirtschaftlichen Struktur in postsozialistischen Staaten ist zwangsläufig ein hoher Monopolisierungsgrad (Oligopolisierungsgrad) der Produktion. Aus diesem Umstand ergeben sich zwei wichtige Konsequenzen für die hier untersuchten Fragen. Einerseits entstehen offensichtliche Voraussetzungen dafür, daß in der Wirtschaft monopolistische Kraft stark zutage tritt, die in der Gewinnmaximierung der entsprechenden Unternehmen durch Produktionsverringerung und Preisanhebung besteht. Andererseits ist der Abbruch einer Reihe traditioneller Wirtschaftsbeziehungen ein ernstzunehmender Faktor, der die Größenordnung des Angebots in Richtung Verminderung (zumindest kurzfristig) beeinflusst: Sobald ein großes, universales Unternehmen, das ein Monopolist in der Herstellung eines bestimmten Halbfabrikats, eines Materials oder eines Zuliefererzeugnisses ist, auf dessen Produktion verzichtet oder das Produktionsvolumen erheblich reduziert, geht sofort ein multiplikativer Produktionsabbau in den Betrieben vorstatten, die in der entsprechenden technologischen Kette stehen. Es liegt auf der Hand, daß sich durch diese beiden Umstände der für die postsozialistischen Wirtschaften ohnehin äußerst schmerzhaft stagflationäre Prozeß noch mehr zuspitzt.

## ***Schlußfolgerung***

Somit hängt eines der Schlüsselprobleme der postsozialistischen Transformation mit dem äußerst starken Strukturschock zusammen, der bei einem durch nichts abgemilderten Ingangsetzen des Marktmechanismus entsteht. Das natürliche und rationale Bestreben, einem Zusammenbruch der Produktion vorzubeugen, und das in der Gesellschaft geschaffene ökonomische Potential und vor allem das Humankapital unter den neuen Bedingungen zu maximalem Einsatz zu bringen, kann nur dann realisiert werden, wenn eine zielgerichtete Industriepolitik durchgeführt wird. Das Instrumentarium einer solchen Politik ist vielfältig. Dazu gehört ein bestimmtes allmähliches Vorgehen bei der Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit (notfalls auch eine zeitweilige Wiedereinführung einer Reihe von administrativen Kontrollinstrumenten, einschließlich eines teilweisen Einfrierens der Preise, Außenhandelsquoten und -lizenzen, Staatsmonopol auf den Export/Import einzelner Produkte usw.). Strukturpolitik kann nicht ohne eine in der Anfangsetappe beträchtliche Umverteilung der Mittel zwischen den verschiedenen Branchen durch den Staat umgesetzt werden, wobei diese Umverteilung sowohl mit Hilfe vergünstigter Kreditierung und Besteuerung sowie differenzierter Zölle als auch über Direktsubventionen und staatliche Investitionen möglich ist.

Zweifellos ist die Durchführung einer Industriepolitik mit gewissen Risiken verbunden. Es besteht die Gefahr, sich bei der Setzung von Prioritäten zu irren, im unendlichen Umverteilen von Ressourcen zwischen den einzelnen Branchen steckenzubleiben, Voraussetzungen für größere Korruption des Beamtenapparates zu schaffen. Diese Gefahren sind durchaus real, aber es gibt keinen Grund, sie für unbezwingbar zu halten.

Das Paradoxe an der Situation besteht darin, daß die Regierung dadurch, daß sie auf eine Industriepolitik verzichtet und ihre Rolle auf die Regulierung der Gesamtnachfrage beschränkt, ebenjene Folgen provoziert, die sie bekämpft. Dies geschieht aus dem Grunde, weil dann, wenn die Kosten des Strukturbruchs sozial unerträglich werden, der Regierung keine anderen "Betätigungsmittel" zur Verfügung stehen als eine Lockerung der Einschränkungen für Staatsausgaben und Kredite sowie die "bewährte Waffe" administrativer Verbote, Anordnungen und Verfügungen. Die Tatsache, daß die Regierung nicht darauf vorbereitet ist, auf den schockartigen Umbau der gesamten gesellschaftlichen Produktion optimal zu reagieren, führt nur dazu, daß sie gezwungen ist, wie eine Feuerwehr zu agieren, die die mal hier, mal da die auflodernden Brände zu löschen versucht. Diese Ad-hoc-Reaktion ist der Grund dafür, daß die radikalen Regierungen zu Maßnahmen greifen müssen, die dem jeweils "fremden Arsenal" entstammen. Die monetaristische Phraseologie gerät durch diesen Umstand oft in Widerspruch zu den praktischen Schritten. Die Verweise darauf, daß bestimmte Abweichungen vom "Hauptweg" aufgrund des Drucks von den sogenannten gegenreformerischen Kräften geschehen, sind (natürlich dann, wenn sie aufrichtig gemeint sind und nicht aus tagespolitischen Überlegungen erfolgen) nur das Zeugnis dafür, daß nicht verstanden worden ist, daß Reformen nicht erfolgreich durchgeführt werden können, wenn sie den aktuellen Interessen des Großteils der Bevölkerung zuwiderlaufen.

**Lew Resnikow**

## **Zur Frage der Kurskorrektur der Wirtschaftsreform in Rußland**

Eine unvoreingenommene, auf Fakten basierende Einschätzung der Effizienz der nun fast vierjährigen Periode der Reformierung der russischen Wirtschaft belegt überzeugend ernsthafte Mängel des für die sozialökonomischen Umgestaltungen gewählten Kurses. Es ist kein Geheimnis, daß diese Umgestaltungen a priori als darauf ausgerichtet proklamiert wurden, die Anfang der 90er Jahre in der Wirtschaft der UdSSR zutage gekommenen Krisenerscheinungen zu liquidieren. Die Hauptziele dieser Umgestaltungen wurden von der Regierung Rußlands noch im Oktober 1991, d.h. zwei Monate vor dem formellen Beginn (Januar 1992) der Wirtschaftsreform, formuliert. Diese Ziele wurden dann in dem Regierungsmemorandum über die Wirtschaftspolitik der Russischen Föderation konkretisiert, das im Februar 1992 für den IMF abgefaßt worden war, und in dem Ende 1992 vorgestellten "Programm zur Vertiefung der Wirtschaftsreformen" ausführlicher begründet. Es ging um makroökonomische Stabilisierung im Prozeß des forcierten "Übergangs zum Markt", um Eindämmung der Inflation, um Aufhalten des Produktionsrückgangs sowie Schaffung von Voraussetzungen für die strukturelle Umgestaltung der Produktion und den Beginn ökonomischen Wachstums.

Will man die heute bestehende Wirtschaftssituation objektiv charakterisieren, kommt man nicht umhin einzugestehen, daß keines der oben aufgeführten Ziele erreicht worden ist. Mehr noch: Von deren erfolgreichen Realisierung ist Rußland heute weiter entfernt als am Vorabend und zu Beginn der Reform. Dies läßt sich mit zwei Umständen erklären. Erstens damit, daß es nicht mehr die riesigen Reserven gibt, die von den Reformern in den ersten Monaten des Jahres 1992 sehr intensiv genutzt wurden (zum Beispiel auch die Möglichkeiten, die sich aus der Entwertung der Geldeinlagen der Bevölkerung ergaben, aus der beispiellosen, mehr als 60%igen Kürzung der Verteidigungsausgaben und der Beschneidung der Ausgaben für soziale Zwecke: Bildung, Kultur, Wissenschaft, Gesundheitswesen, Wohnungsbau). Zweitens ist es eine Tatsache, daß die Wirtschaft in dem abgelaufenen Zeitraum um viele Jahre, ja sogar Jahrzehnte zurückgeworfen worden ist. Das Bruttoinlandsprodukt ist faktisch halbiert. Die Industrieproduktion hat sich insgesamt um mehr als die Hälfte, der Maschinenbau um mehr als das Dreifache verringert, vor allem aber war es der Ausstoß jener Branchen, die als die Basis für moderne industrielle Entwicklung gelten. Sehr besorgniserregend ist der Rückgang der Investitionstätigkeit, insbesondere im Bereich der produktiven Investitionen. Bereits 1994 waren nach Angaben des Goskomstat gegenüber 1991 die Investitionen um 62% und die produktiven Investitionen um 70% zurückgegangen. Wird außerdem ihre von der Regierung für 1995 und 1996 geplante Kürzung berücksichtigt, so wird der Investitionsrückgang 1996 im Vergleich zu 1991 70 bzw. 80% ausmachen. Unter diesen Bedingungen ist es zumindest naiv, damit zu rechnen, wie es die Regierung tut, daß eine Stabilisierung erreicht wird und es 1997 zu wirtschaftlichem Wachstum kommt.

Da liegt die Schlußfolgerung schon näher, daß im Verlauf der Reform nicht nur ein erdrutschartiger Produktionsrückgang stattfand und stattfindet, sondern auch ein unumkehrbarer Zerstö-

rungsprozeß des Produktionspotentials. Mit fortschreitender Zeit büßte die heimische Wirtschaft immer mehr ihre Funktion, das Land zu versorgen, ein. Als durchaus eingebürgert kann heute das Schema gelten: Export von Rohstoffen - Rückkehr der Devisen (in der Regel eines Teils davon) - Import von Konsumgütern - Export von Rohstoffen, wobei, wenn der durch den massierten Export von Rohstoffressourcen hervorgerufene Preisverfall (der Preis für Öl fiel z.B. in der Zeit von 1992 bis 1995 von 129 auf 90 US-\$ pro Tonne, für Gas von 84 auf 70 US-\$ pro 1.000 Kubikmeter, für Buntmetalle um 15-25%) bedacht wird, immer mehr von diesen Ressourcen ausgeführt werden müssen, um den früheren Devisenerlös zu erhalten.

Es fällt nicht schwer zu begreifen, daß im Falle einer weiteren Entwicklung dieses eigenartigen "Stoffwechsels" das Betätigungsfeld der heimischen Industrie und Landwirtschaft in der Wirtschaft schrumpfen wird. Und es ist überflüssig, über die Aussichten eines Landes mit einer Bevölkerung von 150 Millionen zu reden, deren Bedürfnisse in zunehmendem Maße durch die Ausfuhr nicht reproduzierbarer natürlicher Güter und nicht über effiziente Arbeit des eigenen Produktionskomplexes befriedigt werden.

Der ökonomische Niedergang bedingt die äußerst unbefriedigende Lage der Dinge im sozialen Bereich. Der Lebensstandard, wenn damit ein gewisser Mittelwert gemeint ist, hat sich seit dem Beginn der Reform mehr als halbiert. Hinter diesem Mittelwert verbirgt sich das wahre soziale Drama breiter Bevölkerungsschichten. In den Jahren der Reform wurde das Recht der Bürger auf Arbeit und Wohnung sowie kostenlose Ausbildung und medizinische Versorgung größtenteils oder ganz abgeschafft. Die Anzahl der Bürger, deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegt, beträgt 46,5 Millionen. Gleichzeitig findet eine Stratifikation der Bürger nach Einkommen statt. Es liegt auf der Hand, daß eine über zwanzigfache Einkommensschere zwischen den 10% der reichsten und den 10% der ärmsten Bevölkerungsschichten noch lange nicht die Höchstgrenze ist. Dies heißt, daß die Gegensätze in der Gesellschaft, die mit der Ansammlung von Reichtum und Luxus an dem einen Ende der Skala und von Armut und Not auf dem anderen zu tun haben, sich auch weiterhin vertiefen werden.

Welche Hauptfaktoren sind es, die in den vier Jahren der Reform zu dieser bedrückenden Lage in der Wirtschaft und als Folge davon zu den negativen Erscheinungen im sozialen Bereich geführt haben? Auf die Wirtschaft Rußlands wie auch der anderen GUS-Staaten hat sich der Untergang des RGW zweifellos negativ ausgewirkt. Es genügt daran zu erinnern, daß der Anteil der osteuropäischen Staaten am Außenhandelsumsatz der UdSSR rund 70% ausmachte, darunter 70% im Maschinenbau, über 70% bei Konsumgütern und über 60% bei Waren des agro-industriellen Komplexes. Der überwältigende Anteil dieses Umsatzes entfiel auf Rußland. Es muß auch festgehalten werden, daß angesichts einer breitentwickelten ergebnisbezogenen Spezialisierung die Produktion von einer Reihe überaus wichtiger Güter (wie z.B. Busse, Eisenbahnwaggons, einige Arten der Ausrüstung für chemische und ölverarbeitende Betriebe, einzelne Agrarprodukte) mit dem Zerfall des RGW größtenteils oder fast vollständig außerhalb der Grenzen Rußlands angesiedelt war.

Einen noch größeren Schaden erlitt die russische Wirtschaft durch die Liquidierung der UdSSR, die zum Zerfallen des einheitlichen volkswirtschaftlichen Komplexes und statt dessen zur Entstehung von an eine vollwertige selbständige Existenz nicht adaptierten autonomen Wirt-

schaftsgebilden führte. Für Rußland befinden sich infolge dieses Zerfalls rund 45% des ehemaligen Maschinenbausektors, rund 25% des wissenschaftlich-technischen Potentials, 35-40% der Erdölverarbeitung, der überwiegende Teil der Häfen und 20-30% des militärisch-industriellen Komplexes nun im Ausland. Diese Liste könnte fortgesetzt werden.

Dennoch muß unter den Faktoren, die sich auf die Entwicklung der russischen Wirtschaft nach der Reform negativ ausgewirkt haben, das von Regierung gewählte Modell zur Krisenbekämpfung als hauptsächlich gelten, die unter der Flagge "Monetarismus" und "restriktive Finanzpolitik" durchgeführt wird.

Das zentrale Dogma ist die permanente Verringerung der Gesamtnachfrage. Es wird angenommen, daß bei einer Liberalisierung der Preise und forcierten Privatisierung eine Verringerung der Nachfrage zur Eindämmung der Inflation führt und dies seinerseits zur Aktivierung der Investitionstätigkeit und des wirtschaftlichen Wachstums. Die Erfahrungen der vier Reformjahre haben die Unhaltbarkeit solcher Annahmen überzeugend veranschaulicht. Trotz der zur Verringerung der Geldnachfrage ergriffenen Maßnahmen (einschließlich so "starker", daß der Staat ausgeführte Saatsaufträge und die ihm von den Betrieben gelieferte Produktion nicht bezahlt sowie die vorgeschriebenen Fristen für die Auszahlung von Renten und Löhnen an Mitarbeiter des budgetfinanzierten Bereichs nicht einhält) ist es nicht gelungen, die Inflation zu besiegen oder wenigstens auf ein akzeptables Minimum zu reduzieren. Statt dessen wurde ein nicht nur für Friedens-, sondern auch für Kriegszeiten beispielloser Produktionsrückgang in Gang gesetzt, der einer vollständigen Lähmung des Wirtschaftslebens nahekam.

Es wäre jedoch zutiefst falsch, wenn, nach der Feststellung der theoretischen Unhaltbarkeit des monetaristischen Modells, Stabilisierung über die Verringerung der Gesamtnachfrage zu erreichen, der Versuch unternommen würde, dieses Modell durch größtmögliche Erweiterung der Nachfragemöglichkeiten zu ersetzen, wie sie die Anhänger der "keynesianischen Alternative" der promonetaristischen Linie der Reform empfehlen. Diese Zielsetzung dürfte ebensowenig zu einer grundlegenden Gesundung der Wirtschaft führen. Bei näherer Betrachtung ist unschwer zu erkennen, daß sowohl die monetaristische Idee der Einschränkung der Gesamtnachfrage als auch die keynesianische Idee ihrer Erweiterung als Mittel zur makroökonomischen Stabilisierung theoretisch denselben methodologischen Fehler aufweisen. Beide Ideen operieren mit der Kategorie der Gesamtnachfrage und berücksichtigen de facto nicht die prinzipiell unterschiedliche volkswirtschaftliche Bedeutung ihrer Komponenten, wie z.B. der Nachfrage nach Produktionsmitteln und der nach Konsumgütern, nach Luxusgegenständen, Waffen usw. Diese Unterschiede resultieren direkt aus der ungleichen Bedeutung der Produktion der verschiedenen Güter für die Volkswirtschaft. Es versteht sich, daß beispielsweise die Produktion von Produktionsmitteln, die zu deren Akkumulation führt, gleichbedeutend mit Entwicklung der Volkswirtschaft und der Produktivkräfte ist. Die Produktion von Konsumgütern hingegen oder vor allem von Luxusgegenständen oder, sagen wir, Waffen, hat für die Volkswirtschaft, für das Produktionspotential entgegengesetzte Bedeutung.

Unter Beachtung ebendieses Umstandes muß das Problem "Erweiterung-Verringerung" der Geldnachfrage gelöst werden. Konkreter gesagt: Es muß nicht die gesamte Nachfrage erweitert oder verringert werden, sondern so muß hinsichtlich ihrer einzelnen Komponenten verfahren werden,

je nach dem, welche Auswirkung dies auf die Entwicklung der Volkswirtschaft und der Produktivkräfte ausüben wird. Im Kontext einer realistischen Analyse der Situation, die heute ökonomisch herrscht, und der vor der Wirtschaft stehenden Aufgabe einer möglichst schnellen Wiederherstellung und Rekonstruktion der gesellschaftlichen Produktion dürfte die Priorität der Nachfrage nach Produktionsmitteln vor der Nachfrage nach Konsumgütern und insbesondere nach jenen Gütern, die nicht der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse dienen, sondern entweder zu den Gegenständen der Luxusklasse oder des gehobenen Komforts gehören, kaum in Frage gestellt werden.

Ein differenzierter, selektiver Ansatz bei der Steuerung der Gesamtnachfrage, der die Interessen der Entwicklung der Volkswirtschaft in den Vordergrund rückt, kann am Beispiel der Außenhandelsbeziehungen veranschaulicht werden. So muß zum Beispiel im Bereich des Imports, angesichts der dringenden Notwendigkeit einer umfassenden Modernisierung der Wirtschaft sowie der äußerst beschränkten Kaufkraft des Landes, die Politik insgesamt auf einer klaren Strukturierung des Zollsystems aufbauen, die darauf abzielt, die Reduzierung der Einfuhr von Konsumgütern zu stimulieren und anstatt dessen die Einfuhr von Produktionsmitteln fortschrittlicher Technologien zu vergrößern. Konkreter gesagt: Die Höhe bestimmter Zölle muß in Abhängigkeit von der Art des Verbrauchs der importierten Erzeugnisse festgesetzt werden, unter anderem davon, ob es Produktionsmittel oder Konsumgüter sind, ob analoge Erzeugnisse im Land hergestellt werden oder nicht, ob die eingeführten Konsumgüter Luxusgegenständen oder Massenbedarfsartikeln zuzurechnen sind usw. Eine besonders vorteilhafte Regelung muß für die Einfuhr von Produktionsmitteln gelten, die von der nationalen Ökonomie nicht hergestellt werden und für die Entwicklung der Volkswirtschaft besonders große Bedeutung haben; die restriktivsten Regeln, mit ausgesprochen hohen, in einzelnen Fällen "prohibitiven" Zöllen nahekommenden Tarifen hingegen Gegenstände der Luxusklasse und des gehobenen Komforts betreffen. Es sollte auch keine Zoll-Gleichmacherei in bezug auf die importierten Massengüter geben: Hier dürfte erleichterte Einfuhr nur in den Kategorien möglich sein, deren Konsum sich angesichts besonderer Notwendigkeit für die Bevölkerung und fehlender (bzw. ungenügender) Produktion innerhalb des Landes nur mühsam reduzieren läßt.

Es ist unschwer zu erkennen, daß es sich bei der oben formulierten Politik der Nachfrageregulierung für einzelne Importwaren um einen ausgesprochen differenzierten, selektiven Ansatz handelt. Die Dominante dieses Ansatzes ist die Verteidigung der Interessen der volkswirtschaftlichen Entwicklung und nicht der eindeutige Schutz entweder der Interessen der einheimischen Produzenten oder der einheimischen Konsumenten: Die einseitige, schablonenhafte Ausrichtung entweder auf Protektionismus oder auf Freihandel ist im Prinzip unhaltbar.

Eine differenzierte Herangehensweise ist auch bei der Steuerung der Nachfrage nach Exportwaren notwendig. Die dominierende Rohstoffausrichtung des Exports ist gegenwärtig eine Tatsache, und es wäre wahrscheinlich unüberlegt, sie abrupt unterbinden zu wollen: Dies könnte die Zahlungsbilanz des Landes katastrophal verschlechtern. Allerdings könnte einerseits schon jetzt, durch Manipulation der entsprechenden Zölle, zumindest die erste Stufe der Verarbeitung von Rohstoffen im Lande stimuliert werden, andererseits ein möglichst liberales Zollregime für die Ausfuhr von Produkten der verarbeitenden Industrie gewährleistet werden, vor allem von

solchen, bei deren Herstellung Rußland durch natürliche oder technologische oder andere Bedingungen Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Ländern vorzuweisen hat.

Die Realisierung des selektiven Ansatzes bei der Nachfragesteuerung geht von einer prinzipiell neuen Linie bei der Festlegung des Pakets der Krisenbekämpfungs- und Reformmaßnahmen aus. Entsprechend dieser Linie muß die Aufgabe der Wiederherstellung und Entwicklung der einheimischen Produktion und der Produktivkräfte im Mittelpunkt des Krisenbewältigungsprogramms stehen. Kein anderes Problem, einschließlich der finanziellen Stabilisierung, darf ohne Koordination und Subordination im Hinblick auf diese Aufgabe gelöst werden.

Dementsprechend muß die logische Folgerichtigkeit der Etappen des Krisenbewältigungs- und Stabilisierungsprozesses einer radikalen Überprüfung unterzogen und die dogmatische Formel "Von der Krise zu finanziellen Stabilisierung, von der finanziellen Stabilisierung zu Wiederherstellung der Produktion und wirtschaftlichem Wachstum", deren Unhaltbarkeit die Praxis gezeigt hat, verworfen werden.

Das Gebot der Stunde lautet: möglichst schnelle Erneuerung des produktiven Akkumulationsprozesses in der Volkswirtschaft auf einer Ebene, die ausreichend ist, die Degradierung der Produktivkräfte des Landes zu blockieren und Voraussetzungen für deren beschleunigte Rekonstruktion zu schaffen. Das Mittel zur Lösung dieser Aufgabe muß unter den gegenwärtigen Umständen (äußerste Beschränkung der inländischen Quellen und ausgesprochen fragwürdige Hoffnungen auf gewaltige ausländische Investitionen) die radikale Veränderung der Art des Verbrauchs des im Lande noch erzeugten Nationaleinkommens sein, konkreter gesagt: maximal mögliche Reduzierung des nichtproduktiven Verbrauchs (des Verbrauchs, der nicht unmittelbar mit dem Bedürfnissen der Entwicklung der gesellschaftlichen Produktion verbunden ist) und die entsprechende Vergrößerung des produktiven Verbrauchs.

Dieser Ansatz muß sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene umgesetzt werden und die Politik im Bereich von Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushalts, von Steuern und Krediten, von Arbeit und Entlohnung, von Strukturveränderungen und Außenhandelsbeziehungen durchdringen. Zum Ausdruck des aufgezeigten Ansatzes beim Übergang zur Marktwirtschaft, d.h. einer Wirtschaft, die durch Nachfrage beschränkt ist (im Unterschied zu der früheren Wirtschaft, die im größeren Ausmaß von der Angebotsseite eingeschränkt war), muß die Politik der differenzierten, selektiven Steuerung der gesamten Geldnachfrage werden.

**Pjotr Wostrikow**

### **Zielkonflikte in der Übergangsperiode: Sind nichttraditionelle Lösungswege möglich?**

Die postsozialistischen Länder sind in der Übergangsperiode gezwungen, drei zusammenhängende Aufgaben zu lösen: Stabilisierung (die in erster Linie an der Verringerung des Inflationstempos gemessen wird), Transformation (Schaffung marktwirtschaftlicher Beziehungen und Institutionen) sowie Restrukturierung (Schaffung einer Struktur der Volkswirtschaft, die einer entwickelten Marktwirtschaft entspricht). Diese Aufgaben treten zuweilen, zumindest kurzfristig, in Konflikt zueinander, weswegen sich für sie bereits die Bezeichnung "das magische Dreieck" eingebürgert hat.

Die Auswirkung der Widersprüche der Übergangsperiode hat Rußlands Wirtschaft in vollem Umfang zu spüren bekommen. Nach der Preisliberalisierung im Januar 1992 griff die Regierung auf eine schon traditionell gewordene Vorgehensweise zurück: Sie unternahm den Versuch, mit den Methoden der "Schocktherapie" die Inflation schnell zu besiegen, in der Hoffnung darauf, daß ein Erfolg der Inflationsbekämpfungspolitik das Wirtschaftsleben und die Investitionstätigkeit belebt. In den ersten fünf Monaten des Jahres wurde eine sehr restriktive Finanz- sowie Geld- und Kreditpolitik durchgeführt.<sup>63</sup> Infolgedessen verminderte sich das Inflationstempo von 38,3% im Februar auf 11,9% im Mai. Diese Politik mußte jedoch die Wirtschaft des Landes mit ihrer eindeutig nichtmarktwirtschaftlichen Struktur und ihrem klar ausgeprägtem "Verteilungscharakter" in eine tiefe Krise stürzen. Die erste Jahreshälfte verging im Zeichen eines ungestümen Produktionsrückgangs (18% auf Jahresbasis), einer rapiden Verschlechterung der finanziellen Lage der Betriebe, einer lawinenartigen Zunahme ausbleibender Zahlungen, eines Anwachsens nicht ausgezahlter Löhne, einer Verschärfung sozialer Spannungen, einer Verstärkung des Drucks auf die Regierung sowie des Auftauchens von Anzeichen für Verwirrung und Uneinigkeit in der Führung des Landes.

Unter diesen Bedingungen konnte die Regierung einen konsequent restriktiven Kurs einfach nicht halten. Zur zweiten Jahreshälfte hin nahmen die Etatausgaben erheblich zu, die mit der Notwendigkeit von Finanzierung sozialer Maßnahmen sowie mit der Unterstützung der Industrie zusammenhingen. Das rapide anwachsende Ungleichgewicht des Staatshaushalts machte die Heranziehung von Krediten der Zentralbank erforderlich. Diese wurde nun von W. Geraschtschenko geleitet. Nach Abstimmung mit der Regierung führte die Zentralbank eine wechselseitige Verrechnung der ausgebliebenen Zahlungen durch, verstärkte die Unterstützung der Wirtschaft durch Kredite und stellte große Kredite zur Finanzierung des Haushaltsdefizits zur Verfügung.<sup>64</sup> Infolgedessen verdoppelten sich die reale Geldmenge und die Preissteigerung. An-

<sup>63</sup> Im ersten Quartal nahm die Regierung überhaupt keine Kredite der Zentralbank auf, im April-Mai war deren Umfang unbedeutend. Vor dem Hintergrund eines steilen Preisanstiegs hatte sich die reale Geldmasse um das Fünffache, auf ungefähr 20% des Stands vom Dezember 1991, reduziert. Tekuščie tendencii v deneznokreditnoj sfere, Central'nyj bank RF, vyp. 1, Januar 1993, S. 1.

<sup>64</sup> In den drei Sommermonaten erhielt die Regierung den Löwenanteil der im gesamten Jahr gewährten Kredite - rund 1.000 Mrd. Rubel bei einem Jahresvolumen von ungefähr 1.300 Mrd. Rubel. Ebenda, S. 1.

dererseits führten diese Maßnahmen zu Stabilisierung und einem gewissen Produktionsaufschwung, wobei dessen Niveau im Verlauf von acht Monaten, bis April 1993, praktisch unverändert blieb. Das Ergebnis war ein Anstieg der Budgeteinnahmen in der zweiten Jahreshälfte 1992 und Stabilisierung (wenn auch auf hoher Ebene) des Budgetdefizits, was sich nach einigen Schätzungen Ende 1992 bis Anfang 1993 hemmend auf die Preisentwicklung auswirkte.

1993 wurde der Beschluß über den Übergang zur Politik einer konsequenten Einschränkung der Geldmenge verabschiedet. Die Regierung und die Bank von Rußland unterzeichneten eine gemeinsame Erklärung, in der die Hauptrichtungen der Kredit- und Geldpolitik für das Jahr festgeschrieben wurden. Umfang, Ausrichtung und Bedingungen der zentralisierten Kreditierung wurden von der Regierungskommission für Fragen der Kreditpolitik festgelegt, deren Leitung der damalige Finanzminister B. Fedorow übernahm. Im Verlauf des Jahres wurde der "gemäßigt restriktive" Kurs insgesamt durchgehalten.<sup>65</sup>

Die restriktive Kredit- und Geldpolitik wurde 1994 fortgeführt. Der Refinanzierungszinssatz wurde mehrfach angehoben, bis zur Rekordmarke von 210%, der Übergang von der Gewährung zentralisierter Kredite unmittelbar an die Regionen und Betriebe zu Kreditauktionen wurde begonnen, die Vorzugskreditierung des Staatshaushalts gekürzt usw. Eine weitere Entwicklung erfuhr die Politik der monetären Restriktionen 1995, als der Übergang zu nichtinflationären Finanzierungsquellen des Budgetdefizits vollzogen war und Maßnahmen zur Förderung verschiedener Segmente des Finanzsektors und zur Stabilisierung der Lage auf dem Devisenmarkt verabschiedet worden waren.

Insgesamt kann die Kredit- und Finanzpolitik 1992-1995 als gemäßigt restriktiv bezeichnet werden. Für diesen Zeitraum ist das Zurückbleiben der Zuwachsrates der Geldmenge hinter der Dynamik der Preisentwicklung charakteristisch: Die reale Geldmenge (M2) verringerte sich in den Jahren 1992-1995 nach und nach und betrug Mitte 1995 weniger als 15% des Volumens vom Dezember 1991.<sup>66</sup> Das wichtigste positive Ergebnis dieser Politik war die Tendenz zu einer konsequenten Verlangsamung der Inflationsprozesse. Betrug 1992 das Inflationstempo im Monatsdurchschnitt 31%, 1993 21%, 1994 10%, so wird es 1995 nach vorläufigen Schätzungen ca. 75% ausmachen.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Abweichungen von diesem Kurs waren im dritten Quartal des Jahres zu verzeichnen, als die Notwendigkeit, den agro-industriellen Komplex zu kreditieren und Waren in die Gebiete des Hohen Nordens einzuführen, die Regierung und den Obersten Sowjet veranlaßten, Sonderbeschlüsse zu fassen, auf deren Grundlage die Zentralbank für diese Zwecke zusätzliche Kredite zur Verfügung stellte. Andererseits begann das Finanzministerium, bestrebt, im Rahmen der festgelegten Grenzwerte für das Haushaltsdefizit zu bleiben, die Erfüllung seiner Verpflichtungen gegenüber den Unternehmen des Verteidigungskomplexes, des agro-industriellen Komplexes und den budgetfinanzierten Betrieben zunehmend aufzuschieben. Als Folge davon betrugen die Schulden des Haushalts gegen Jahresende 7,8 Billionen Rubel, und in der Wirtschaft herrschte chronischer Mangel an Zahlungsmitteln.

<sup>66</sup> So waren die Industriepreise 1992 um das 34fache und die Verbraucherpreise um das 26fache gestiegen, während die sich in Umlauf befindende Geldmenge lediglich um das 7-8fache zugenommen hatte. 1993 wuchsen diese Preise um das 10fache bzw. 9,4fache und die Geldmenge nur um das 5,1fache. 1994 waren die entsprechenden Werte das 3,3-, das 3,2- und 2,1fache angewachsen (nach statistisch-analytischen Materialien der Zentralbank der RF für 1992-1995).

<sup>67</sup> Vestnik Banka Rossii, 39 (79), 19.9.1995, S. 3.

Dieser Erfolg ist allerdings teuer erkauft worden. In den Jahren der Reform ist die Industrieproduktion um mehr als die Hälfte gefallen, die relativen Kennziffern für ausstehende Zahlungen hatten schon 1994 die Werte des Krisenjahres 1992 überholt. Eine der akutesten Krisenerscheinungen der russischen Wirtschaft ist die Lähmung der Investitionstätigkeit: 1992-1994 sind die Investitionen um 60% zurückgegangen, zugleich hatte sich ihre Effizienz verringert und die Struktur verschlechtert. Der Anteil der Nettoinvestitionen ist auf 2% des BIP gesunken.<sup>68</sup> Bleiben diese Tendenzen bestehen, so kann sich in nächster Zukunft das Problem des Ausfindigmachens von Ressourcen sogar für das einfache Reproduzieren stellen.

Unter diesen Umständen konnte es in der nationalen Wirtschaft natürlich keine strukturellen Fortschritte geben, die ohne große Investitionen nicht möglich sind. Im Gegenteil: In den Jahren der Reform hat sich die Tendenz zur "Erschwerung" der Struktur der Volkswirtschaft entwickelt, d.h. zu einem schnellen Produktionsrückgang in den verarbeitenden Zweigen vor dem Hintergrund eines relativen Wohlergehens in der extraktiven Industrie, Metallurgie, Chemie und Petrochemie.

In letzter Zeit ist der Umstand deutlich zum Tragen gekommen, daß die Konservierung der industriellen und institutionellen Struktur (insbesondere der fehlende Fortschritt bei der Herausbildung eines Konkurrenzumfelds) ein wichtiger eigenständiger Faktor der Inflation ist. Die Auswirkung dieses Faktors macht sich im Monopolismus, in einseitiger Preisflexibilität, im ständigen Druck der Ausgaben usw. bemerkbar. Ausgehend davon, daß auf den meisten Warenmärkten derzeit das Angebot die kaufkräftige Nachfrage übersteigt, während sich der Preisanstieg hartnäckig bei mehr als 4% im Monat hält, kann der Beitrag der "Strukturkomponente" zur Inflation mit rund 4% monatlich veranschlagt werden. G. Jawlinski vertritt die Auffassung, daß der "strukturell-institutionelle Hintergrund" der Inflation mindestens 8-9% im Monat ausmache und erklärt dies damit, daß das relativ geringe Geldentwertungstempo Mitte dieses Jahres durch spezifische Maßnahmen erreicht worden sei, wie Nichterfüllung der finanziellen Verpflichtungen aus dem Budget, Aufschub der Auslandsschuldenbedienung, Vergrößerung der Binnenverschuldung usw.<sup>69</sup>

All dies führt zu der Schlußfolgerung, daß die Eindämmung des Inflationstempos durch Methoden der finanziellen und Geldrestriktionen ihre objektiven Grenzen hat und eine rigide Inflationsbekämpfungspolitik sich unter bestimmten Umständen in ihr Gegenteil verkehren kann, da sie einen permanenten "inflationären Hintergrund" schafft. Dies läßt seinerseits die Annahme zu, daß es in bestimmten Etappen der Übergangsperiode zweckmäßig ist, in der Wirtschaftspolitik die Akzente von der Stabilisierung auf die Restrukturierung und die Stimulierung von Investitionstätigkeit (bei Beibehaltung einer insgesamt restriktiven Geld- und Kreditpolitik) zu verlagern.

Diese Annahme läßt sich durch den Umstand begründen, daß die Zunahme produktiver Investitionen nur kurzfristig zur Inflationsbeschleunigung beiträgt, während sie mittel- und langfristig eine deflationäre Wirkung hat. Es verhält sich so, daß eine aktive Investitionstätigkeit und das damit verbundene Wirtschaftswachstum mit einer Ausdehnung des Warenangebots und auch

---

<sup>68</sup> Ebenda.

<sup>69</sup> Siehe *Finansovye izvestija*, 50 (179), 18.6.1995.

einer Senkung der Kosten pro Produktionseinheit einhergehen. Das letztere läßt sich mit Erneuerung des Grundkapitals, Zunahme der Arbeitsproduktivität und steigenden Sakalenerträgen erklären. Diese Faktoren üben zusammen mit der sich verschärfenden Konkurrenz einen hemmenden Einfluß auf die Preisentwicklung aus. Außerdem vergrößert sich durch das wachsende Einkommen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten die Besteuerungsgrundlage und so kann das Gleichgewicht des Budgets unterstützt werden.

Es ist bezeichnend, daß in vielen Ländern, die Perioden einer verstärkten Investitionstätigkeit und eines stabilen Wirtschaftswachstums erlebt haben, zugleich auch eine hochgradige Stabilität der Kaufkraft des Geldes gewährleistet war. So schwankten die Zuwachsraten der Verbraucherpreise in der Bundesrepublik, deren Wirtschaft sich in den 50-60er Jahren stürmisch entwickelte, zwischen 0,9% 1953-1957 und 2,7% 1963-1967.<sup>70</sup> Hingegen war in Großbritannien, dessen wirtschaftliche Entwicklung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten flau und instabil war, ein relativ hohes Tempo der Geldentwertung festzustellen. Charakteristisch ist auch die Tatsache, daß unter den postsozialistischen Ländern die Staaten den größten Erfolg bei der Stabilisierung erreicht haben, denen es gelang, die Wirtschaftstätigkeit zu beleben.<sup>71</sup>

Die Voraussetzung für Stabilität der Kaufkraft des Geldes ist also eine gesunde, sich dynamisch entwickelnde Wirtschaft, und die Aktivierung der Investitionstätigkeit, dieses Motors der wirtschaftlichen Entwicklung, kann nicht nur als Faktor bei der Überwindung des Produktionsrückgangs, sondern auch einer langfristigen Verringerung des Inflationstempos auftreten.

Unter den Bedingungen, die jetzt in Rußland herrschen, dürfte in nächster Zukunft ohne eine zielgerichtete staatliche Anreizpolitik kaum mit einer Aktivierung der Investitionstätigkeit der Unternehmen zu rechnen sein, die mit großen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Der Anteil unrentabler Betriebe an der Gesamtzahl betrug Mitte 1995 32%.<sup>72</sup> In dem Bestreben, den kolossalen Mangel an Umlaufmitteln zu kompensieren, investieren die Betriebe nicht, sondern "verkonsumieren" den größten Teil des Gewinns und der Abschreibungen. Im Verlauf der letzten Jahre brachten sie nur ca. 10% ihres Gewinns und nicht mehr als 25% des Amortisationsfonds für Investitionen auf.<sup>73</sup> Viele Unternehmen haben ihre Investitionstätigkeit faktisch eingestellt.

Die eingesehene Notwendigkeit, Investitionen zu unterstützen, fand ihren Niederschlag in dem von der Regierung der RF im August 1995 verabschiedeten "Komplexprogramm zur Stimulierung inländischer und ausländischer Investitionen in die Wirtschaft Rußlands". Das Programm sieht einen Komplex von Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas vor, einschließlich Steuervergünstigungen, Vervollkommnung der Rechtsbasis für Investitionen, größerer Rolle der Regionen in der Investitionspolitik usw. Hinsichtlich der Finanzierungsquellen für die Investitionstätigkeit schlägt das Programm vor, Abschreibungen, der Vergabe auf Wettbewerbsgrundlage von zentralisierten Investitionsressourcen, die aus dem föderalen Budget zugeteilt

<sup>70</sup> Siehe Sravnitel'nyj analiz putej sderživanija infljácii v raznych stranach mira, in: Informacionno-analitičeskie materialy, NII Central'nogo banka RF, vyp. 1, 1995, S. 34-35.

<sup>71</sup> Vgl. Ruslan Grinberg, Infljacija i antiinfljacionnaja politika v uslovijach rynočnych reform: opyt stran Central'noj i Vostočnoj Evropy <Habilitationsschrift>, Moskau 1995, S. 23-27, 33.

<sup>72</sup> Bjuulleten' bankovskoj statistiki, Central'nyj Bank RF, vyp. 6 (25), 1995, S. 4.

<sup>73</sup> Kommersant"-Weekly, 12, 4.4.1995, S. 13.

werden, der Einführung eines staatlichen Garantiemechanismus für Investoren als eine Art staatlicher Unterstützung u.a. größere Bedeutung einzuräumen.

Bei der Bewertung des Programms stellen die Experten einen eindeutigen Mangel an Ressourcen fest, die der Staat in seiner finanziell angespannten Lage für die Unterstützung der Investitionen delegieren können. Nach Einschätzungen russischer Banken dürften durch die Einführung staatlicher Garantien nur ca. 2 Billionen Rubel zusätzlich zur Finanzierung von Investitionen herangezogen werden können.<sup>74</sup>

Unter den herrschenden Bedingungen könnten die Banken bei der Belebung der Investitionstätigkeit potentiell eine sehr bedeutende Rolle spielen. Wie die Erfahrungen weltweit zeigen, rücken bei einem Defizit an Ressourcen in der Regel Kredite in den Vordergrund. In den letzten Monaten ist bei einer Verringerung der Möglichkeiten, Gewinne durch kurzfristige Einlagen (Devisentransaktionen und Interbankenkredite) zu erhalten, ein erhöhtes Interesse der Banken an langfristigen Einlagen zu verzeichnen: Der Anteil von Langzeitkrediten, der in den letzten Jahren nie über 3-5% hinaus ging, lag Mitte 1995 bei fast 14%.<sup>75</sup> Es ist eine Aktivierung der Finanz-Industrie-Gruppen festzustellen, zu denen Banken als zentrale Mitglieder gehören, die sich die Produktionsentwicklung der Mitgliedsunternehmen zum Ziel setzen.

Gleichzeitig herrscht bislang die Wirkung von Faktoren vor, die der Entwicklung von Langzeitkreditierung im Wege stehen. Die meisten russischen Banken haben derzeit keine ausreichende Finanzbasis für große Transaktionen, insbesondere von Investitionscharakter. Einen großen Anteil der Investitionen von großen Banken und Finanz-Industrie-Gruppen machen die finanziellen Aktiva aus, was dafür spricht, daß deren Tätigkeit jetzt noch eher auf Eroberung und Umverteilung von Einflußbereichen gerichtet ist als auf Förderung von Produktion.

Eine wichtige Quelle für Investitionsressourcen könnten die Ersparnisse der Bevölkerung sein, deren frei verfügbare Mittel gegenwärtig auf 25-30 Mrd. Dollar und 30-40 Billionen Rubel geschätzt werden. Jedoch ist ein erheblicher Teil dieser Mittel (nach Schätzungen ca. 75% des Gesamtumfangs) eine sehr instabile Ressource, die je nach Konjunktur und jeweiligen spekulativen Momenten beträchtlichen Schwankungen unterliegt und darum nur als Quelle für Kurzzzeitkredite dienen kann. Außerdem hat die Bankenkrise, zu der es Ende August 1993 kam, das Vertrauen der Bevölkerung in Banken erschüttert, infolgedessen ist in nächster Zeit wohl kaum mit einem spürbaren Zustrom von Einlagen zu rechnen. Die Heranziehung und Unterbringung von Finanzmitteln der Bevölkerung auf Langzeitbasis setzt sowohl die Schaffung entsprechender makroökonomischer Bedingungen als auch die Wiedergewinnung des Vertrauens in Geschäftsbanken voraus, wofür wiederum die Gesundung des Bankensystems, die Schaffung eines Absicherungssystems für Einlagen und anderer Mechanismen notwendig ist, die eine gewisse Zeit brauchen werden, um sich "einzuspielen".

Als eine palliative Maßnahme zur Finanzierung von Investitionen ist die Nutzung der Möglichkeit der Emissionsbank, "Kredite zu machen", vorstellbar. Dieser Weg setzt die Gründung einer staatlichen Investitionsbank voraus, die sich unter anderem dadurch refinanzieren könnte, daß sie ihre Obligationen an die Zentralbank verkauft und die so erhaltenen Mittel direkt den Investoren

<sup>74</sup> Kommersant"-Daily, 11.8.1995.

<sup>75</sup> B'ulleten' bankovskoj statistiki, Central'nyj Bank RF, vyp. 6 (25), 1995, S. 31.

überweist (ähnlich wie es die japanische Bank zur Finanzierung der Wiederherstellung in den Jahren 1947-1948 tat). Zu diesem Zwecke könnte auch das Netz der territorialen Verwaltungen der Zentralbank verwendet werden. Die Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahmen ist eine strenge Kontrolle über den gezielten Einsatz der Mittel durch ihre Überweisung auf ein Sonderkonto (Investitionskonto) und eine lediglich nach der faktischen Erfüllung bestimmter Arbeitsetappen zu erfolgende Abbuchung. Es muß allerdings festgestellt werden, daß der Übergang zur Politik der Nutzung der Möglichkeit der Zentralbank, "Geld zu machen", die Gefahr einer zu aktiven Einmischung des Staates in diesen Prozeß und folglich auch einer Beschleunigung der Inflation in sich birgt.

Wahrscheinlich gibt es kein Allheilmittel gegen die Krankheiten der postsozialistischen Entwicklung. Eine akzeptable Lösung der Wirtschaftsprobleme der Übergangsperiode mag wohl am ehesten darin zu finden sein, nicht den Empfehlungen einzelner Doktrinen dogmatisch zu folgen, sondern praktische Erfahrungen durch die Nutzung des gesamten Arsenal der Einflußmöglichkeiten auf die Wirtschaftsentwicklung zu sammeln.