

Auf dem Weg zum europäischen Wirtschaftsraum? Der Systemwandel im Osten als Herausforderung für den Westen

Spanger, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Spanger, H.-J. (1992). *Auf dem Weg zum europäischen Wirtschaftsraum? Der Systemwandel im Osten als Herausforderung für den Westen*. (HSFK-Report, 10/1992). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85117-2>

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.



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTSFORSCHUNG

Archiv

Hans-Joachim Spanger

**Auf dem Weg zum europäischen
Wirtschaftsraum?**

Der Systemwandel im Osten als
Herausforderung für den Westen

HSFK-Report 10/1992



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

INTERNATIONALES
ZENTRUM FÜR
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Hans-Joachim Spanger

**Auf dem Weg zum europäischen
Wirtschaftsraum?**

Der Systemwandel im Osten als
Herausforderung für den Westen

HSFK-Report 10/1992
November 1992

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Leimenrode 29

D-6000 Frankfurt/Main 1

Tel. 069 / 9200540

Fax. 069 / 558481

ISBN 3-928965-11-5

DM 12,00

Zusammenfassung

1. Die Umgestaltung der zentral verwalteten Ökonomien in den ehemals sozialistischen Ländern des östlichen Europa stellt diese vor eine Aufgabe, die in ihrer qualitativen Dimension präzedenzlos, in ihrem Ausgang ungewiß und zudem mit beträchtlichen sozialen Verwerfungen sowie dem Risiko politischer Destabilisierung verbunden ist.
2. In Anbetracht der spezifischen Funktionsweise sozialistischer Planwirtschaften handelt es sich bei der angestrebten Transformation in kapitalistische Marktwirtschaften um eine Aufgabe sui generis, die nur begrenzt mit Konzepten zur Strukturanpassung in den Ländern der Dritten Welt vergleichbar ist. Zwar bedarf es auch im östlichen Europa umfangreicher struktureller und institutioneller Veränderungen, entscheidend ist jedoch ein grundlegender Wandel in der Einstellung und den Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte, der erst in einem längeren Zeitraum zu erreichen sein wird.
3. Auch ist der Katalog der Reformen derart umfangreich, daß allein deren Konzipierung, Verabschiedung und Umsetzung die noch ungefestigten demokratischen Institutionen erheblichen Belastungen aussetzen. Im einzelnen bedarf es einer Preis-, Unternehmens- und Bankenreform, einer Reform des Außenhandels, des Rechts-, Sozial- und Steuersystems und nicht zuletzt bedarf es einer grundlegenden Veränderung der Eigentumsverhältnisse (Privatisierung) sowie einer umfassenden makroökonomischen Stabilisierung. Diese für eine Marktwirtschaft konstitutiven Maßnahmen sind gegenwärtig nicht mehr strittig.
4. Kontrovers werden dagegen die Reihenfolge und das Tempo der einzuleitenden Reformen debattiert. Hier stehen sich Vertreter einer "Schocktherapie", die einen radikalen und schnellen Systemwandel zugunsten des Marktes favorisieren, und Gradualisten gegenüber, die für eine allmähliche Liberalisierung und staatliche Steuerung plädieren. Beide Konzepte sind mit einer Reihe von Zielkonflikten konfrontiert, deren Lösung sich ausgesprochen schwierig gestaltet.
5. Ausnahmslos alle Reformökonomien des östlichen Europa befinden sich gegenwärtig in einer Rezession, die in ihrem Ausmaß lediglich noch mit der Weltwirtschaftskrise der zwanziger und dreißiger Jahre zu vergleichen ist. Das gilt sowohl für jene Länder, die umgehend einen radikalen Wandel eingeleitet haben (die ehemalige DDR, Polen, CSFR), als auch für jene, die dies mit Verspätung getan haben (Rußland, Bulgarien), und ebenso für die Vertreter gradualistischer Konzepte (Ungarn, Rumänien). Auch wenn es Unterschiede im Detail gibt, so trat für alle erschwerend hinzu, daß mit dem Ende des RGW (und wenig später der UdSSR) die etablierten Austauschbeziehungen weitgehend zusammengebrochen sind.

6. Entgegen der ursprünglichen Annahme, daß die zu erwartenden Anpassungsschocks heftig aber kurz sein werden, ist ein Ende des wirtschaftlichen Niedergangs nicht absehbar. Den augenscheinlichen Mißerfolg ihrer Transformationskonzepte führen die liberalen Protagonisten der "Schocktherapie" vor allem auf mangelnde Konsequenz und das Beharrungsvermögen alter Strukturen zurück. Eine Kurskorrektur, die den systemspezifischen Problemen bei der Umsetzung der Reformen Rechnung tragen würde, lehnen sie ab. Kritiker fordern dagegen eine keynesianische Wende, bei der die sozialen Kosten der rigorosen makroökonomischen Stabilisierung abgefedert und die Betriebe bei ihren Sanierungsbemühungen staatlich begleitet und unterstützt werden. Angesichts der begrenzten Ressourcen gibt es dafür jedoch kaum einen Spielraum.

7. Die Lasten der Transformation sind bisher vor allem von der Industriearbeiterschaft und der Landwirtschaft getragen worden, die reale Einkommensverluste in zweistelliger Größenordnung zu verzeichnen hatten. Infolge dessen ist der ursprüngliche politische Konsens zerbrochen und die Wirtschaftspolitik in den Übergangsgesellschaften des Ostens weit hin zu einer schlichten Überlebensstrategie mutiert. Folglich hat die Praxis eine Anpassung der mit universellem Geltungsanspruch angetretenen Reformprogramme an die spezifischen Bedingungen des Systemwandels erzwungen. Zugleich ist deutlich geworden, daß ohne weitreichende Unterstützung von außen der Transformation kein Erfolg beschieden sein wird.

8. Das Volumen der bi- und multilateralen Hilfszusagen zugunsten der Reformökonomien im östlichen Europa signalisiert, daß auf westlicher Seite die Dimension der Herausforderung erkannt worden ist. Allerdings weist die Hilfe erhebliche Defizite auf. So fehlt es bis heute an einem *grand design* und an einer wirkungsvollen Koordinierung unter Mitwirkung der Empfänger. Auch ist ein nur geringer Teil der Zusagen tatsächlich bereits ausgezahlt worden, wobei immer noch die Kredite um ein Mehrfaches über den Zuschüssen liegen. Und schließlich erschöpft sich die Hilfe allzuoft in der finanziellen Förderung des eigenen Exports, während der Import aus dem östlichen Europa immer noch erheblichen Restriktionen unterliegt.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Ökonomische Rekonstruktion - eine Aufgabe sui generis	3
3.	Idee und Wirklichkeit: Eine Zwischenbilanz der Transformation	9
4.	Frißt der Kapitalismus seine Kinder?	18
5.	Westliche Unterstützung zwischen Aktionismus und Attentismus	25



1. Einleitung

Die Zeiten, in denen Europa doppelt gedacht und gegeneinander in Stellung gebracht wurde, sind zu Ende. Mit der Öffnung der ungarischen Grenze, dem Fall der Berliner Mauer, dem Abzug der sowjetischen Truppen aus Mittel- und Osteuropa sowie der Auflösung von Warschauer Vertrag, RGW und schließlich auch der im Bürgerkrieg erkämpften und im "Großen Vaterländischen Krieg" verteidigten Union Sozialistischer Sowjetrepubliken fand die Epoche der bipolaren Blockteilung des alten Kontinents ihren Abschluß. Was bleibt, ist das weiterhin trennende Erbe der über vierzig Jahre währenden Teilung in Gestalt eines tiefen Grabens zwischen einem prosperierenden und politisch-militärisch integrierten westlichen Teil sowie dem ökonomisch ruinierten und politisch desintegrierten östlichen Teil Europas.

Zwar trat - in Gestalt der KSZE-Charta von Paris - das gemeinsame Bekenntnis aller europäischen Staaten zur liberalen Demokratie und zu einer auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft an die Stelle des hergebrachten ideologischen Antagonismus. Ob sich indes auf dieser Grundlage eine neue europäische Ordnung errichten läßt, hängt entscheidend von der Überwindung der fortbestehenden sozialökonomischen Asymmetrien ab. Das betrifft beide Seiten: das östliche Europa, dem eine grundlegende Umgestaltung seines gesamten politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Systems aufgegeben ist, und das westliche Europa, dessen Öffnung und materieller Beitrag Erfolgsbedingung für die eingeleitete Transformation ist.

Dabei sind die Lasten und mithin die Risiken höchst ungleich verteilt. Während sich das östliche Europa einer Aufgabe stellt, die in ihrer qualitativen Dimension präzedenzlos, in ihrem Ausgang ungewiß und mit beträchtlichen sozialen Kosten verbunden ist, kann sich die westliche Seite insoweit auf vertrauten Bahnen bewegen, als sie sich auf den Ursprung des eigenen Erfolgs zu besinnen vermag: das *European Recovery Programme* (Marshall-Plan). Allerdings vollzogen sich Ressourcentransfer und Integration damals nicht allein mit Blick auf die Vorteile internationaler Arbeitsteilung, sondern im Zeichen einer klar identifizierbaren äußeren Bedrohung. Es waren folglich politisch-strategische Überlegungen, die ökonomischer Rationalität zum Durchbruch verhalfen.

Heute hingegen verliert sich diese äußere Bedrohung in weit weniger konkreten Risiken. Ihnen zu begegnen erscheint nicht nur weniger dringlich. Angesichts ihrer Vielfalt ist es auch kaum möglich, eindeutig zu reagieren, was, im Sinne klassischer Kosten-Nutzen-Kalküle, die Bereitschaft zu strategischen Opfern kaum stimuliert. Der Moskauer Staatsstreich im August 1991, der Bürgerkrieg im zerfallenen Jugoslawien und die albanischen *Boat People* haben jedoch gezeigt, wie schnell und wirkungsvoll die allenthalben registrierten Risiken ihre Schatten bis nach Westeuropa werfen. Dabei wurde zugleich deutlich, daß weder Europa in seiner Gesamtheit noch Westeuropa allein über ein wirkungsvolles Instrumentarium politischer oder gar militärischer Intervention verfügen, was präventiven Strategien einen um so höheren Rang verleiht.

Hier ist namentlich die Europäische Gemeinschaft angesprochen. Sie ist nicht nur das gemeinsame "Objekt der Begierde" aller denkbaren Konfliktparteien, was die Perspektive rivalisierender Mächteallianzen nach dem Muster des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts bislang weitgehend verbaut hat. Sie verfügt auch über das wirkungsvollste Instrumentarium ökonomischer Anreize und Sanktionen. Von ihr wird wesentlich abhängen, wie "die Auseinandersetzung zwischen den Kräften der Integration und der Fragmentierung",¹ wie der Wettbewerb zwischen dem "neuen" Europa der Pariser Charta und dem "alten" der rivalisierenden Nationalstaaten entschieden wird, der nach dem Kalten Krieg an die Stelle der Konfrontation zweier Blöcke getreten ist.

Zwar wird sich ein ökonomisch induzierter Migrationsdruck kaum kurzfristig abbauen lassen. Auch sind die aufgebrochenen ethno-nationalen Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion und in Osteuropa weniger das Ergebnis nüchterner ökonomischer Interessenkalkulation als vielmehr der Tatsache, daß sie über Jahrzehnte im Namen einer transnationalen Idee gewaltsam eingefroren worden waren.² Gleichwohl erschwert die tiefe Wirtschaftskrise dieser Länder und der mit ihr einhergehende Verlust an Wohlstand, Sicherheit sowie politischer Stabilität das Management dieser Konflikte und spitzt sie vielfach bis zur Unversöhnlichkeit zu. Das gilt um so mehr, als nach dem Verfall des Marxismus-Leninismus und in Anbetracht der allenthalben erlittenen Lasten der kapitalistischen Transformation allzuoft kaum mehr geblieben ist als die Flucht in nationalistische Atavismen. Ökonomischer Stabilisierung des östlichen Europa kommt folglich auch unter den heutigen veränderten Bedingungen politisch-strategische Bedeutung zu - nicht zur Abwehr des Kommunismus, wohl aber zur Eindämmung des Nationalismus.

Allerdings ist es sehr viel einfacher, ein solches Postulat aufzustellen, als ihm in der Praxis angemessen Rechnung zu tragen. Nicht nur, daß an der Tücke des Objekts der Optimismus nahezu aller Transformationskonzepte zerschellt ist, auch läßt die notwendige externe Unterstützung bisher jene Entschlossenheit und Kohärenz vermissen, die seinerzeit den Marshall-Plan auszeichnete. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden eine Zwischenbilanz gezogen werden. Dabei ist auf die systematischen Probleme des Systemwandels ebenso einzugehen wie auf die bisherigen Ergebnisse und die westlichen Hilfeleistungen. Dies geschieht in dem Bewußtsein, daß es nach den Erfahrungen zweier Reformjahre keinen zweifelsfrei erfolgversprechenden Weg aus der Krise gibt. Und es geschieht mit der Einschränkung, daß in Anbetracht der labilen politischen Rahmenbedingungen, der ökonomischen Erschütterungen sowie der sozialen Verwerfungen die Erfolgsaussichten der Reform gegenwärtig kaum zuverlässig abzuschätzen sind. Beides sollte jenen marktwirtschaftlichen Fundamentalisten in Ost und West vorbehalten bleiben, denen - frei nach Eduard Bernstein - das Ziel alles und der Weg nichts ist.

1 John Lewis Gaddis, Toward the Post-Cold War World, in: Foreign Affairs, Jg.70, Frühjahr 1991, S.103.

2 Vgl. zu den Ursachen und Hintergründen des neuerlich aufbrechenden Nationalismus im östlichen Europa ausführlich Bruno Schoch, Nach Straßburg oder nach Sarajewo?, HSFK-Report, Nr.6, 1992, S.11-19.

2. **Ökonomische Rekonstruktion - eine Aufgabe sui generis**

Es ist die Wirtschaft, wo in Mittel- und Osteuropa sowie in der ehemaligen Sowjetunion die eigentliche Revolution stattfindet. Hier vor allem verlor der reale Sozialismus den proklamierten "internationalen Klassenkampf". Seine absolute Unfähigkeit, mit immer weniger Aufwand einen immer höheren Nutzen zu erzielen sowie seine relative - und im Verlauf der 80er Jahre ebenfalls zunehmend absolute - Unfähigkeit, die Konsumbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, raubten ihm schließlich jede Perspektive. Es kann daher kaum verwundern, daß in der Ökonomie die grundlegendsten - und zugleich schmerzhaftesten - Veränderungen anstehen.

Während es zur Beseitigung der autoritären Herrschaftssysteme kaum mehr als eines Anstoßes bedurfte, verlangt die angestrebte "Entfesselung der Produktivkräfte" (Karl Marx) nicht nur, die Wirtschaft in einem sehr elementaren Sinne vom Kopf auf die Füße zu stellen, sondern auch, ihnen das selbständige Laufen beizubringen. Das gilt buchstäblich für alle Aspekte des wirtschaftlichen Lebens, von der Organisation der Volkswirtschaften und der Betriebe über die Wirtschaftsstruktur bis hin zu den individuellen Einstellungen und Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte.

Zwar erfreute sich in der Frühphase der osteuropäischen Revolutionen die Vision eines "dritten Weges" zwischen marxistisch-leninistischem Sozialismus und liberalem Kapitalismus beträchtlicher Popularität. Es wurde die historisch einmalige Chance gesehen, in den anstehenden Umgestaltungen der Wirtschaftssysteme die sozialistischen Errungenschaften staatlicher Fürsorge, Verteilung und Steuerung mit kapitalistischer Effizienz und Innovation zum Nutzen aller zu verbinden. Davon war sehr bald schon bis hin zu den sozialdemokratisch mutierten Resten der kommunistischen Parteien keine Rede mehr. In Anbetracht der polnischen und ungarischen Erfahrung aus den 80er Jahren läßt sich unschwer ausmalen, daß eine solche Vision alsbald an den Realitäten zerschellt wäre.

Staatliche Intervention im Sinne einer - durchaus gebotenen - Regulierung und Kontrolle der Produktivkräfte setzt per definitionem funktionierende Märkte und damit die Fähigkeit zur ökonomischen Selbstbehauptung dieser Produktivkräfte voraus. Davon konnte und kann bis heute in den ehemals sozialistischen Wirtschaftssystemen keine Rede sein. Folglich wären im Ergebnis eines dritten Weges kaum die positiven Elemente des Sozialismus und Kapitalismus wirksam geworden, sondern allein noch deren negative: dirigistischer Leerlauf mit zwangsläufig immer neuen Regelungsansprüchen auf der einen und individuelle Verantwortungslosigkeit auf der anderen Seite.

Ein (Rück-)Blick auf die Funktionsweise der sozialistischen Wirtschaftssysteme zeigt, warum es grundlegender Umgestaltungen bedarf, die staatlicher Regulierung bis auf weiteres lediglich einen Platz im Sinne der Initiierung, der Schaffung stabiler Rahmenbedingungen und der sozialen Flankierung zuweisen. Theoretisch ist die sozialistische Ökonomie die rationalste Form der Güterproduktion und Verteilung. Nicht der anarchische Markt, sondern eine zentrale Autorität koordiniert in Rückkopplung mit den Konsumenten und Produzenten Angebot und Nachfrage, was zudem direkt, ohne Umweg über den Geldkreis-

nlauf, durchgeführt werden kann. Das Ergebnis wird sodann für alle Wirtschaftssubjekte verbindlich im Plan festgelegt. In der Praxis jedoch hat sich diese Form der Wirtschaftsorganisation als kompletter Fehlschlag erwiesen. Gescheitert ist sie an der Informationsverarbeitung ebenso wie an den Wirtschaftssubjekten selbst, die zunehmend ein den Imperativen des Systems folgendes Verhalten ausprägten, das ökonomisch zwar wenig rational, im Sinne eigener Vorteilsmaximierung dagegen höchst verständlich war. Es war zudem ein Verhaltensmuster, das den Anforderungen kapitalistischer Ökonomien häufig diametral entgegensteht.

So waren Betriebe in den zentral geplanten Ökonomien bestrebt, die für sie verbindlichen Pläne "weich" zu gestalten, d.h. den benötigten Input zu maximieren und den geforderten Output zu minimieren. Das garantierte Planerfüllung (als entscheidendes Erfolgskriterium) sowie Einkommensgewinne (materielle Anreize bei Übererfüllung der Pläne). Im Kapitalismus ist es genau umgekehrt. Erfolgskriterium ist hier der Gewinn als Funktion aus maximalem - verkauften - Output und minimalem Input. Da in sozialistischen Ökonomien der Absatz der produzierten Güter ebenfalls zentral geplant war, spielten darüber hinaus Angebot und Nachfrage keine den Warenaustausch regulierende Rolle. Den Konsumenten war es nicht möglich, mit Hilfe der verfügbaren Einkommen und Vermögen Quantität, Qualität und Preis des Angebots zu beeinflussen. Sie wurden zur Passivität genötigt.

In einem solchen System konnte auch das Geld nur eine passive Rolle spielen, ohne regulierenden Bezug zur realen Ökonomie mit ihren quantitativen Planvorgaben. Folglich hatten die Preise nichts mit Angebot und Nachfrage oder Knappheiten zu tun, sondern reflektierten eine bisweilen bizarre Mischung aus dem angenommenen Gebrauchswert eines Gutes, den Kosten seiner Herstellung (basierend auf einer ohnehin verzerrten Preisstruktur) und einer Reihe politischer Vorgaben. Gleiches gilt für das Kreditsystem, das vom Staat wie von den Betrieben umfänglich genutzt wurde, denn die Kreditaufnahme war weder mit Risiken verbunden, noch verursachte sie wesentliche Kosten, da Geld auf Grund seiner beschränkten Bedeutung (nahezu) keinen Preis hatte. Auch dies ist einzigartig, denn im Kapitalismus dient Geld nicht nur als das entscheidende Tauschmittel auf den Gütermärkten, es gibt auch einen eigenen Geldmarkt, auf dem es als knappes Gut gehandelt wird.

Die spezifische Funktionsweise der sozialistischen Ökonomien mag verdeutlichen, daß im Unterschied zu Strukturanpassungen in den Entwicklungsländern neben umfangreichen strukturellen Veränderungen vor allem eines erforderlich ist: ein grundlegender Wandel in der Einstellung und den Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte, der weit mehr erfordert als eine bloß passive Anpassung an neue Verhältnisse. Da Einstellungswandel ein höchst zeitaufwendiges Unternehmen ist, ergibt sich ein gewichtiges Dilemma, das sich leicht zu einem Circulus vitiosus ausweiten kann: Zwar kann ein grundlegender institutioneller Wandel unter hinlänglich stabilen politischen Bedingungen in einem überschaubaren Zeitraum vollzogen werden, und dieser ist auch Voraussetzung dafür, marktkonformes Verhalten der Wirtschaftssubjekte nicht nur zu stimulieren, sondern zu erzwingen. Funktionierende Märkte entstehen damit allein jedoch nicht, denn dies setzt wiederum voraus, daß die Wirtschaftssubjekte die geforderten Verhaltensmodifikationen bereits vollzogen haben. In diesem Dilemma befinden sich gegenwärtig alle Reformökonomien des östlichen Europa. Ein weiteres kaum weniger gewichtiges Problem besteht in der Paradoxie, daß auf der einen

Seit eine "Entstaatlichung" der Wirtschaftsaktivitäten durchgeführt werden muß, zugleich jedoch der Staat stabile und zuverlässige Rahmenbedingungen in Gestalt neuer gesetzlicher Regelungen und einer funktionierenden Verwaltung zu schaffen genötigt ist. Hier eine Balance zwischen post-sozialistischem Etatismus und frükapitalistischem Laissez-faire zu finden, hat sich in allen Reformökonomien in Ermangelung "zivilgesellschaftlicher" Grundlagen und Traditionen als ausgesprochen schwierig und bislang kaum lösbar herausgestellt.

Es sind solche - und andere - Dilemmata, die den einzigartigen Charakter des Übergangs von einer zentral geplanten zu einer Marktwirtschaft sowie die damit einhergehenden Ungewißheiten und Risiken begründen. Weder gibt es dafür ein Vorbild in der Wirtschaftsgeschichte, noch vermag die etablierte Wirtschaftstheorie einen Königsweg zu weisen. Dennoch haben sich mit Blick auf das unstrittige Ziel der Transformation eine Reihe von Grundprämissen herauskristallisiert, denen die Wirtschaftsreformer im östlichen Europa - wenngleich in unterschiedlicher Weise - gefolgt sind. Dazu gehören im einzelnen:³

(1) Eine **Preisreform**, bei der die geplanten Preise auf den Güter- und Faktormärkten abgeschafft und durch Marktpreise in Verbindung mit - eher weniger als mehr - staatlichen Preiskontrollen ersetzt werden. Damit soll die verzerrte Preisstruktur der sozialistischen Ökonomien beseitigt und dem Preismechanismus seine Bedeutung als entscheidendes Instrument zur Koordinierung der Wirtschaftsaktivitäten zurückgegeben werden.

(2) Eine **Unternehmensreform**, zu der einmal die Entflechtung der hochgradig monopolisierten Unternehmensstruktur und zum anderen eine "Kommerzialisierung" der Betriebe, deren Umwandlung in Kapitalgesellschaften gehört. Auf diese Weise soll ermöglicht werden, daß Unternehmen sich marktkonform verhalten und ihre Entscheidungen allein an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientieren, ohne direkte Intervention der - bis auf weiteres - staatlichen Kapitaleigner.

(3) Eine gesetzliche Garantie der **Eigentumsrechte**, wobei die Voraussetzungen, Formen und Regeln privatwirtschaftlicher Tätigkeit festzuschreiben sind. Das ist zugleich Voraussetzung für eine weitere essentielle Maßnahme:

(4) die **Privatisierung** staatlichen Eigentums, die sich in verschiedensten Formen vollziehen kann (Verkauf, Versteigerung, Verteilung, Restitution) und alle nur denkbaren Bereiche umfaßt (Grund und Boden, Häuser und Wohnungen, Kleingewerbe, industrielle Großbetriebe). Hier wäre auch die Aufteilung quasi staatlichen Eigentums wie jenes der Genossenschaften in Handel, Handwerk und Landwirtschaft zu subsumieren. Ziel ist es, an die Stelle der organisierten Verantwortungslosigkeit aller die individuelle Verantwortung des Unter-

3 Vgl. z.B. Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1990-1991, New York (United Nations Publications) 1991, S.122-136; Paul Marer, Salvatore Zecchini, The Transition to a Market Economy, 2 Bde., Paris (OECD) 1991; Alan H. Gelb, Cheryl W. Gray, The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe. Issues, Progress, and Prospects, Washington D.C. (The World Bank) 1991; Jozef M. van Brabant, Remaking Eastern Europe - On the Political Economy of Transition, Dordrecht (Kluwer) 1990.

nehmers treten zu lassen, dessen Effizienz durch die Chancen und Risiken des Marktes gesteuert wird.

(5) Eine **Bankenreform**, bei der im Unterschied zur Vergangenheit ein zweistufiges Bankensystem zu schaffen ist, das die Geldmission der Staatsbank von den Geld- und Kapitalmarktoperationen der Geschäftsbanken trennt. Damit wird zugleich die makroökonomische Verantwortung für die Stabilität der Währung von der mikroökonomischen Verantwortung für die effiziente Verwendung von Geldeinlagen abgelöst.

(6) Eine Reform des **Außenhandels**, wobei an die Stelle des staatlich geplanten und bilateral vereinbarten Austauschs von Gütern und Dienstleistungen Instrumente staatlicher Kontrolle und Regulierung individueller Aktivitäten in Gestalt von Zöllen, Quoten, Normen und Wechselkursen treten. Hier stellt sich vor allem die Frage, ob und in welchem Umfang durch eine Liberalisierung des Außenhandels die Modernisierung der eigenen Wirtschaft - im umfassenden Sinne - importiert werden kann.

(7) Eine Reform des **Rechtssystems**, die nicht nur die Schaffung einer unabhängigen dritten Gewalt beinhalten muß, die es erlaubt, individuelle Rechte gegenüber dem einst allmächtigen Staat durchzusetzen, sondern auch dem Prinzip der Vertragsfreiheit als Kern einer Marktwirtschaft Geltung zu verschaffen hat.

(8) Eine **Sozialreform**, in der soziale Sicherheit nicht länger über die absolute Garantie eines Arbeitsplatzes, sondern durch kompensatorische Fürsorge des Staates oder der Solidargemeinschaft gewährleistet wird. Das ist erforderlich, weil einerseits die Betriebe von der Beschäftigungspflicht entbunden und ein funktionierender Arbeitsmarkt geschaffen werden müssen, zugleich aber der damit einhergehenden Arbeitslosigkeit zu begegnen ist.

(9) Eine Reform der **Steuern und Abgaben**, die zum einen benötigt wird, um die Einnahmen des Staatshaushalts auf eine neue, stabile Grundlage zu stellen, und zum anderen, um ein marktkonformes Instrumentarium der indirekten fiskalischen Steuerung der Ökonomie zu schaffen.

(10) Schließlich bedarf es Maßnahmen der **makroökonomischen Stabilisierung**, mit denen den - in unterschiedlichem Umfang - geerbten Ungleichgewichten in Gestalt von Geldüberhängen und Budgetdefiziten zu begegnen ist.

Daß früher oder später alle aufgeführten Reformen in Angriff genommen werden müssen, ist weder bei den neuen politischen Eliten im östlichen Europa, noch bei deren westlichen Beratern kontrovers. Weit weniger Übereinstimmung herrscht dagegen im Hinblick auf die Reihenfolge und das Tempo der einzelnen Schritte. Dabei gilt die gleichzeitige und umfassende Liberalisierung der Güter- und Faktormärkte, gestützt auf Unternehmensreform und Privatisierung sowie flankiert durch eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik, gemeinhin als "Schocktherapie". Dem stehen eher gradualistische Konzepte gegenüber, die, etwa im Außenhandel oder bei der Preisbildung, eine schrittweise Deregulierung favorisieren. Das Risiko des radikalen Ansatzes besteht darin, daß die ohnedies fragilen Ökonomien überlastet werden, mit hohen sozialen Kosten in einer tiefen Rezession versinken und so der politische Konsens gefährdet wird. Bei einem graduellen Vorgehen besteht dagegen die Gefahr, daß

von den einzelnen Schritten keine "spill-over"-Effekte, sondern vielmehr Blockaden ausgehen, die die Transformationsrezession wohl flacher verlaufen lassen, sie dafür jedoch erheblich verlängern. Beides kann den Erfolg der Reformen massiv in Frage stellen, so daß es in erster Linie von den konkreten Bedingungen in den einzelnen Ländern abhängen sollte, welche der möglichen Strategien Anwendung findet. Und diese Bedingungen sind, wenn man etwa Rußland auf der einen Seite und Ungarn auf der anderen vergleicht, höchst unterschiedlich - ebenso unterschiedlich wie die Ergebnisse, die in der Praxis bisher erzielt wurden.

Tatsächlich bergen die erforderlichen Reformschritte eine Reihe von Risiken und damit die Gefahr, daß der gesamte Reformprozeß in eine Sackgasse mündet. Das gilt insbesondere für jene Variablen, die in den zumeist rein ökonomisch ausgerichteten Überlegungen kaum Berücksichtigung finden: die politische Stabilität und der soziale Konsens. Es gilt aber auch bezüglich einer Reihe ökonomischer Zielkonflikte.⁴ So ist die weitgehende Freigabe der Preise zweifellos ein Kernelement jeder Reform, um Angebot und Nachfrage dergestalt miteinander zu verknüpfen, daß die Ökonomie korrekte Signale empfangen kann. In Anbetracht der für die sozialistischen Ökonomien charakteristischen hohen Unternehmenskonzentration führt dies jedoch unweigerlich zur Monopol-Preisbildung mit der Folge galoppierender Inflation und neuerlicher Verzerrungen. Rußland ist hier ein besonders dramatisches Beispiel.

Als Ausweg könnte sich eine zügige Unternehmensreform anbieten. Allerdings sind auch hier die Grenzen nicht zu übersehen. So darf etwa Entflechtung nicht mit Demonopolisierung verwechselt werden, da sich auch nach Zerschlagung der riesigen Konglomerate in Handel und Industrie auf seiten des Angebots nur wenig ändert: Häufig bleibt im nationalen und - was angesichts der schlechten Infrastruktur ebenfalls von Bedeutung ist - im regionalen sowie lokalen Maßstab nur ein Anbieter übrig. Wettbewerb läßt sich auf diese Weise kaum stimulieren, so daß auch die Anreize für einen Wandel der in den Jahrzehnten extensiven Wachstums und zentraler Planung geprägten Verhaltensmuster gering bleiben.

Unter solchen Umständen ist es schwierig, dauerhaft lebensfähige Unternehmen zu identifizieren. Das setzt prinzipiell funktionierende Märkte voraus, verlangt aber auch, sich mit einer Reihe betrieblicher Altlasten auseinanderzusetzen. Hier sind vornehmlich die aktuellen Liquiditätsprobleme zu nennen, die als Folge exzessiver Kreditfinanzierung in der Vergangenheit sowie einer Störung der Kreisläufe in der Gegenwart entstanden sind. Würden etwa im Falle der Tschechoslowakei alle gegenwärtig insolventen Firmen Konkurs anmelden müssen, bedeutete dies für annähernd die Hälfte der Volkswirtschaft den Ruin.⁵ Das ist kaum vorstellbar, wiewohl die Schließung unproduktiver Betriebe konstitutiver Bestandteil jeder Marktwirtschaft ist. Solange es für Unternehmen Aussichten gibt, durch die Regie-

4 Vgl. hierzu Jeffrey Sachs, David Lipton, Poland's Economic Reform, in: Foreign Affairs, Jg.69, Sommer 1990, S.52-54; Urs Egger, Rolf Kappel, Alex Melzer, Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Gedanken zur Unterstützung des Übergangs, in: Osteuropa-Wirtschaft, 37. Jg., Nr.1, 1992, S.27-31.

5 So Kamil Janacek, Widespread Insolvency of State-owned Firms, in: Radio Free Europe Research Institute, Report on Eastern Europe, Jg.2, Nr.31, 1991, S.1-4.

rung gestützt zu werden, solange wird der dringend erforderliche Einstellungs- und Verhaltenswandel auf seiten des Managements wie der Belegschaften auf sich warten lassen.

Wenig anders stellen sich die Probleme bei der **Privatisierung** dar. Sieht man davon ab, daß private Monopole in einer Marktwirtschaft kaum weniger schädlich sind als staatliche, so hat sich die Bewertung der angebotenen Betriebe als eines der Haupthindernisse für eine zügige Privatisierung erwiesen. Hinzu kommen verbreitete Restitutionsprobleme (im Sinne einer glaubwürdigen Rehabilitierung der Eigentumsrechte), Kapitalmangel in Verbindung mit politischem Widerstand gegen den vermeintlichen Ausverkauf nationalen Reichtums an Ausländer und kontroverse Debatten, wer eigentlich über die öffentlichen Betriebe verfügen darf (der Staat, die Gesellschaft, die Belegschaften) sowie darüber, ob nicht besser die Sanierung einer möglichen Privatisierung vorherzugehen habe. So unverzichtbar nach Auffassung der Reformer im östlichen Europa die Privatisierung ist, so wenig hat sie bisher - sieht man einmal vom Handel und Kleingewerbe in Ländern wie Polen oder Ungarn ab - zur Entstehung funktionierender Märkte beizutragen vermocht.

Angesichts der Schwierigkeiten, mit allein nationalen Mitteln eine Marktwirtschaft zu etablieren, bietet sich an, Wettbewerb und Marktpreise durch eine **Liberalisierung des Außenhandels** gleichsam zu importieren. Auch diese Strategie birgt indes erhebliche Risiken - und zwar nicht nur für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht. Sie manifestieren sich vor allem in einer ökonomisch und sozial vertretbaren Fixierung des Wechselkurses der Währung. Um die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomie gegenüber der allgemein überlegenen ausländischen Konkurrenz zu kompensieren, bedarf es zwar einer - deutlichen - Unterbewertung der eigenen Währung. Dies gefährdet jedoch nicht nur das Ziel makroökonomischer Stabilisierung (Inflationsimport), sondern beinhaltet zugleich beträchtliche Einkommensverluste, die allein dann vertretbar sind, wenn vom Export entscheidende Wachstumsimpulse erwartet werden können.

Schließlich bleibt das Problem einer **Beseitigung der makroökonomischen Ungleichgewichte**, das nicht nur eng mit den erforderlichen Strukturreformen verknüpft ist, sondern in einen weiteren Zielkonflikt mündet. Um die vorhersehbaren Übergangslasten nicht zu verschärfen, könnte es geboten sein, diese Ungleichgewichte zuvor mit Hilfe einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik zu korrigieren. So haben etwa die sowjetischen Ministerpräsidenten Ryschkow und Pawlow argumentiert, was sie jedoch nicht daran gehindert hat, in der Praxis das genaue Gegenteil zu tun. Auf der anderen Seite versprechen solche Maßnahmen nur dann nachhaltig Erfolg, wenn zugleich jener Mechanismus beseitigt wird, der die Volkswirtschaften aus dem Gleichgewicht gebracht hat. Das gilt für die Finanzierung des Staatsdefizits durch die Notenpresse ebenso wie für das breite Spektrum staatlicher Kompensationen für individuelle Betriebsverluste. Erst "hard budget constraints" in der Folge makroökonomischer Stabilisierung und institutionellen Wandels sind geeignet, die Wirtschaftssubjekte korrektivem Druck auszusetzen.⁶ Das engt jedoch den Spielraum für eine aktive staatliche Industriepolitik beträchtlich ein, auf die angesichts der spezifischen Übergangsprobleme kaum verzichtet werden kann. Diese reichen von der bereits aufgeführten

6 Vgl. hierzu Bert Hofmann, Michael J. Koop, Makroökonomische Aspekte der Reformen in Osteuropa, in: Die Weltwirtschaft, Nr.1, 1990, S.166-171.

Verschuldung über kurz- und mittelfristige betriebliche Anpassungsprobleme bis hin zu den Erfordernissen regionaler Wirtschaftspolitik. Da andere Finanzquellen kaum zur Verfügung stehen und auch die Privatisierung bislang nicht annähernd die erwarteten Erlöse erbracht hat, bleibt hier nur das Staatsbudget.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß, politischen Konsens und Entschlossenheit vorausgesetzt, Minimalvoraussetzungen für eine Marktwirtschaft relativ schnell verwirklicht werden können und in den meisten Reformökonomien auch tatsächlich geschaffen wurden. Das allein begründet jedoch weder funktionierende Märkte noch die Fähigkeit, sich unter den vom Weltmarkt gesetzten Bedingungen zu behaupten. Auch werden die Lasten des Übergangs in Gestalt wachsender Arbeitslosigkeit und sinkender Realeinkommen unmittelbar spürbar, während der Ertrag geraume Zeit auf sich warten läßt. Diese unausweichliche Lücke zu überbrücken, ist, wie bisherige Erfahrungen dokumentieren, für den Fortgang und den möglichen Erfolg des Reformprozesses von entscheidender Bedeutung.

3. Idee und Wirklichkeit: Eine Zwischenbilanz der Transformation

Sowohl konzeptionell wie in der Praxis weisen die ökonomischen Reformen im östlichen Europa auch mehr als zwei Jahre nach dem Sturz der kommunistischen Herrschaftssysteme beträchtliche Unterschiede auf. Sie sind vor allem das Ergebnis verzögerter Anpassung und Demokratisierung in jenen Ländern, in denen es den alten Eliten geraume Zeit gelang, wesentliche Machtpositionen zu verteidigen. Im Unterschied dazu wurde dort, wo in freien Wahlen die kommunistischen Parteien und ihre Nachfolger politisch marginalisiert werden konnten, zumeist auch ein radikales ökonomisches Transformationsprogramm in Gestalt der viel zitierten "Schocktherapie" vorangetrieben.

Polen war das erste Land, das mit Wirkung vom 1. Januar 1990 einen solchen Weg einschlug. Ihm folgte wenig später die DDR, als diese zum 1. Juli 1990 mit der Bundesrepublik eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion einging. Für den gleichen Weg optierte auch die Tschechoslowakei, indem sie am 1. Januar 1991 ihr weitreichendes "Szenario für eine ökonomische Reform" in Kraft setzte. Zwar hatte auch das jugoslawische Bundesparlament schon im Dezember 1989 ein vergleichbares Reformpaket verabschiedet, doch scheiterte es im Verlauf des Jahres 1990 an den wachsenden Rivalitäten und einer Reihe unilateraler Maßnahmen der einzelnen Republiken.

Ungarn hatte wesentliche Reformen bereits unter der letzten kommunistischen Regierung des Ministerpräsidenten Miklos Nemeth eingeleitet, die von seinem konservativ-liberalen Nachfolger, Jozsef Antall, lediglich fortgeführt und ausgebaut werden mußten. Das mag begründen, warum die ungarische Regierung bisher darauf verzichtet hat, ähnlich wie in Polen und der CSFR ein kohärentes Transformationskonzept auszuarbeiten. Zwar gab es auch dort Ende 1990 im Zeichen der schleppenden Privatisierung, wachsender Ungleichgewichte und schärferer öffentlicher Proteste eine heftige Debatte über die Notwendigkeit einer Schocktherapie (in deren Folge Finanzminister Rab demissionierte und sein Nachfolger Kupa ein restriktives Stabilisierungsprogramm auflegte), bis heute hält die Antall-Regie-

rung jedoch an ihrer Vision einer "weichen Landung" in der Marktwirtschaft fest, während sich die Verfechter einer "Schocktherapie" eher auf den Bänken der parlamentarischen Opposition befinden.

Im Unterschied zu diesen Ländern sind Bulgarien, Rumänien sowie die Sowjetunion und ihre Nachfolgestaaten geraume Zeit kaum über einzelne Maßnahmen hinausgekommen. So hatte die bulgarische Regierung mit Wirkung vom 1. Februar 1991 zwar ein radikales Reform- und Stabilisierungsprogramm verabschiedet, davon fanden im Verlauf des Jahres jedoch nur einzelne Elemente die Zustimmung des Parlaments (Liberalisierung der Preise, Landreform sowie Gesetze zur Regelung des Wettbewerbs und ausländischer Investitionen). Hier ermöglichte erst der Wahlsieg der antikommunistischen Opposition bei den Parlamentswahlen Ende 1991 weiterreichende Fortschritte. Eine Reihe vergleichbarer Maßnahmen wurden auch in Rumänien debattiert, wobei es dort jedoch im Unterschied zu Bulgarien auf seiten der Regierung lange Zeit an einer kohärenten Reformstrategie und bis zuletzt auch an der Bereitschaft (oder Fähigkeit) mangelte, einzelne Reformvorhaben in die Wirklichkeit umzusetzen. Hinzu kommt, daß die Regierung unmittelbar nach der Machtübernahme durch das "Nationale Rettungskomitee" in Abkehr von Ceausescus Austeritätsprogramm eine expansive Geld- und Fiskalpolitik betrieben hat, die offensichtlich darauf abzielte, kurzfristig und kurzfristig politische Legitimation zu erkaufen. Sie trug wesentlich zu den rapide wachsenden makroökonomischen Ungleichgewichten bei und wurde erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 korrigiert.

Noch schwieriger und unübersichtlicher gestaltet sich die Lage in der ehemaligen Sowjetunion und ihren fünfzehn Nachfolgestaaten, von denen elf in einer lockeren - und aller Voraussicht nach kurzlebigen - "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS) - zusammengeschlossen sind. Nach dem gescheiterten Putsch der Repräsentanten kommunistischer Zentralgewalt im August 1991 beschleunigte sich der Zerfall staatlicher Autorität weiter, und es wurden entscheidende Kompetenzen von Moskau auf die politisch wie ökonomisch höchst heterogenen Republiken verlagert. Damit waren nicht nur die zuvor verabschiedeten Reformgesetze etwa zur privaten Unternehmenstätigkeit hinfällig, sondern auch das von der Regierung Ryschkow als Antwort auf den Schatalin-Plan präsentierte und vom Obersten Sowjet im Oktober 1990 gebilligte Stabilisierungs- und Reformprogramm unter dem Titel "Hauptrichtungen der Wirtschaftsreform".⁷ Auch erschöpfte sich die Wirtschaftspolitik seither in einem Krisenmanagement, das lediglich noch jenes Minimum an Kooperation und gemeinsamer Verantwortung der Republiken zu bewahren trachtete, das erforderlich schien, um den vollständigen Zusammenbruch der Ökonomie zu verhindern. Insofern war die Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 schließlich unumgänglich, denn sie beendete die Agonie der zentralen Institutionen, wies die alleinige Verantwortung den nunmehr souveränen Republiken zu und erlaubte so insbesondere Rußland, zum 1. Januar 1992 sein radikales, dem polnischen Vorbild entlehntes und auf Wunsch der anderen Republiken mehrfach verschobenes Reformprogramm unilateral in Kraft zu setzen. Allerdings hat die Entwicklung innerhalb der GUS seither auch demonstriert, daß entgegen aller ökonomischen Rationalität der einheitliche Wirtschaftsraum mit gemeinsamer Währung,

7 Vgl. zu beiden Plänen Marie Lavigne, *Financing the Transition in the USSR: The Shatalin Plan and the Soviet Economy*, New York (Institute for East-West Security Studies) 1991.

freiem Warenaustausch sowie zentraler - oder zumindest koordinierter - Steuerung der Geld- und Fiskalpolitik seinem Ende entgegensieht.

Ungeachtet der Differenzen bei den Reformkonzepten und ihrer unterschiedlich fortgeschrittenen Umsetzung weist die makroökonomische Situation in der Region beträchtliche Ähnlichkeiten auf. Alle Länder erleben gegenwärtig eine tiefe Rezession mit drastisch sinkender Produktion und einer ebenso deutlichen Geldentwertung, die in ihren Dimensionen lediglich noch mit der Weltwirtschaftskrise der zwanziger Jahre zu vergleichen ist. Ferner leiden alle Länder unter einer Reihe außenwirtschaftlicher Schocks, hervorgerufen durch den Niedergang (im Jahre 1990) und dem anschließenden virtuellen Kollaps des RGW-Handels (seit Einführung konvertibler Währungen zur Verrechnung des gegenseitigen Warenverkehrs mit Wirkung vom 1. Januar 1991) sowie durch die Folgen des Golf-Krieges. Trotz dieser, den gemeinsamen Ausgangsbedingungen geschuldeten, systematischen Ähnlichkeiten darf jedoch nicht übersehen werden, daß es mit Blick auf den Charakter, die Tiefe und die Gründe für die Wirtschaftskrise im östlichen Europa beträchtliche Unterschiede gibt. Während sie im Falle der fortgeschrittensten Länder (ex-DDR, Polen, CSFR, Ungarn) Folge des Übergangs zur Marktwirtschaft und namentlich der eingeleiteten Austeritätsprogramme ist (*transitional recession*), resultiert sie bei den anderen in ihrer um einiges schärferen Ausprägung nicht zuletzt aus inkonsistenten Reformstrategien und dem Vakuum, das der Zusammenbruch der zentralen Planung hinterlassen hat.

Bei einem Vergleich ist daher zu beachten, daß die aggregierten makroökonomischen Daten nur höchst begrenzt darüber Auskunft erteilen, welche zukunftssträchtigen (oder verhängnisvollen) Veränderungen sich auf der mikroökonomischen Ebene vollziehen. Hinzu kommen viel diskutierte und bis heute offenkundig ungelöste Probleme bei der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. So darf etwa, worauf insbesondere die polnische und die ungarische Regierung immer wieder hinweisen, nicht übersehen werden, daß es bisher nicht gelungen ist, in den amtlichen Statistiken die privaten Wirtschaftsaktivitäten angemessen zu erfassen. Auch ist zu berücksichtigen, daß als Folge der Reformen die spezifischen Kosten der vor-maligen Mangelsituation beseitigt wurden (vom notorischen Schlangestehen bis zu den nicht minder notorischen Unterbrechungen im Produktionsprozeß). Und schließlich wurde die Produktion obsoleter Güter eingestellt, was ebenfalls zur Bereinigung der vormals politisch verzerrten amtlichen Statistiken beitrug. Damit relativieren sich die statistisch ausgewiesenen Einkommensverluste ein wenig, wenngleich festzustellen bleibt, daß deren Verteilung im Unterschied zur Vergangenheit nunmehr höchst ungleich erfolgt, was zu deutlich wachsenden Disparitäten beiträgt. Festzuhalten bleibt ferner, daß nahezu alle Verfechter einer "Schocktherapie" die tatsächlichen Schocks unterschätzt haben, denen die Volkswirtschaften im östlichen Europa mit einer solchen Behandlung ausgesetzt sind. Auch bei den fortgeschrittensten Reformländern konnte der wirtschaftliche Niedergang bis Mitte 1992 kaum gebremst werden, ist die Perspektive, das westeuropäische Entwicklungsniveau zu erreichen, in weite Ferne gerückt ⁸.

8 Die folgenden Daten wurden, wenn nicht anders vermerkt, aus Gründen der Einheitlichkeit aus Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1991-1992, New York (United Nations Publications) 1992, entnommen. Andere regelmäßig berichtende Institutionen wie die OECD, das Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich

Am gravierendsten wurde ohne Zweifel die DDR getroffen. Ungeachtet aller Warnungen, vom Präsidenten der Bundesbank bis zum versammelten ökonomischen Sachverstand, wurden dort praktisch über Nacht der Kapitalismus eingeführt und alle Schutzbarrieren nach außen beseitigt.⁹ Mehr noch: Da die laufenden Transaktionen im Verhältnis 1:1 auf DM umgestellt wurden, und da zuvor im Export mit dem "nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet" zur Erzielung von einer DM etwa vier Mark der DDR aufgewandt werden mußten, erfolgte faktisch eine Aufwertung der Währung um mehrere hundert Prozent - statt einer Abwertung, wie dies wettbewerbspolitisch geboten gewesen wäre, einkommenspolitisch dagegen unrealistisch war.

Die Folgen waren verheerend. Buchstäblich über Nacht verloren die meisten DDR-Betriebe ihren Markt, der von den überlegenen westlichen und zumal westdeutschen Konkurrenten besetzt wurde. In den zwei Jahren seit Einführung der Währungsunion sank die industrielle Produktion in der ehemaligen DDR praktisch auf ein Drittel ihres ursprünglichen Wertes, mit der Folge, daß heute auf 30% des deutschen Territoriums 20% der deutschen Bevölkerung lediglich 6,9% der deutschen Wirtschaftsleistung erbringen.¹⁰ Nur durch umfangreiche, öffentlich finanzierte Stützungen in Gestalt zahlreicher Betriebsmittelkredite, Exportgarantien sowie eines generellen Schuldenmoratoriums konnten unmittelbare Massenkonkurse abgewandt werden. Gleichwohl stieg die Zahl der Arbeitslosen innerhalb weniger Monate drastisch an und erreichte im Januar 1992 mit 1.343.400 (16,5%) einen vorläufigen Höchststand. Hinzu kommen 520.600 sogenannte "Kurzarbeiter", die zumeist tatsächlich ohne Beschäftigung sind, auf Grund besonderer Regelungen jedoch bei ihren Betrieben angestellt blieben. Unter Einschluß der Umschulungs- und ABM-Maßnahmen (438.000 bzw. 394.100) sowie vorzeitiger Ruhestandsregelungen (443.200) betrug die Arbeitslosenrate am Ende des zweiten Jahres neuer Zeitrechnung mithin deutlich mehr als 30% - ein im östlichen Europa unerreichter Wert.¹¹

Die Integration in den westdeutschen Wirtschaftsraum erlaubte auf der anderen Seite, einen weiteren negativen Effekt der Systemtransformation unter Kontrolle zu halten: die Inflation. Im Verlauf des Jahres 1990 stiegen die Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland nur geringfügig um 1,4%, was sich indes 1991 durch den Abbau weiterer DDR-spezifischer Subventionen auf 26,7% zum Ende des Jahres beschleunigte. Durch den deutlichen, weit über dem Produktivitätszuwachs liegenden Anstieg der Einkommen wurde dies allerdings mehr als kompensiert.

oder der Forschungsdienst von Radio Free Europe und Radio Liberty weisen zum Teil abweichende Angaben aus. Die Daten für 1992 stammen aus der Tagespresse.

- 9 Vgl. z.B. Lutz Hoffmann, Wider die ökonomische Vernunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 10.2.1990, S.15.
- 10 Wilfried Herz, Vom Traum zum Trauma, in: Die Zeit 11.9.1992, S.23. Dem entspricht, daß das Bruttozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung mit DM 12 100.- lediglich ein Drittel des Betrages aus dem Westen erreicht.
- 11 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 44.Jg., Nr.6 (Juni 1992), S.37. Bis Ende August haben sich die Daten wie folgt verändert. Arbeitslose: 1.169.000, Kurzarbeiter: 287.300, ABM: 381.400, Umschulung: 494.000, Altersübergangsgeld und Vorruhestand: 837.400, vgl. Handelsblatt 7.9.1992, S.4.

Eine derartige Bruchlandung in der Marktwirtschaft war politisch, sozial und ökonomisch überhaupt nur zu verkraften, weil in Gestalt der Bundesrepublik eine potente Wirtschaftsmacht zur Verfügung steht, die, wiewohl widerstrebend, bereit war und bis auf weiteres ist, den Schaden zu finanzieren. Allein im Jahre 1991 belief sich der öffentliche Nettotransfer von West nach Ost auf 145 Milliarden DM, was ungefähr 75% des in den "fünf neuen Ländern" erwirtschafteten Bruttoinlandsproduktes entspricht. Davon wiederum sind 67 Milliarden DM im weitesten Sinne den Subventionen zuzurechnen, von der Wohnungswirtschaft über den Nahverkehr, die Energieversorgung bis zum Schuldendienst und der Wirtschaftsförderung.¹²

Einen solch luxuriösen Ansatz zur wirtschaftlichen Rekonstruktion können sich die übrigen Reformstaaten nicht erlauben. Ihre Mittel reichen gerade, um ein Minimum an sozialer Sicherheit zu gewährleisten, aber sie stoßen bereits an Grenzen, wenn es um binnen- und außenwirtschaftliches Schuldenmanagement oder um dringend erforderliche Maßnahmen staatlicher Industriepolitik geht. Das ist um so kritischer, weil sich ihre Situation nur graduell von jener in Ostdeutschland unterscheidet.

Polen etwa, in der Radikalität des Ansatzes wie seinen Folgen der ehemaligen DDR am nächsten, hat bislang keines seiner Reformziele erreicht, und es hat den Anschein, als sei es hoffnungslos in einem Teufelskreis aus galoppierender Inflation, sinkender Produktion und wachsender Verschuldung gefangen. Zwar waren Produktionsrückgänge und Geldentwertung am Beginn des Reformprogramms im Januar 1990 erwartet worden, zumal im Sinne makroökonomischer Stabilisierung eine höchst restriktive Fiskal-, Geld- und Einkommenspolitik eingeleitet wurde. Allerdings hat sich der Niedergang auch 1991 und 1992 kaum gebremst fortgesetzt, und dies stellte selbst jene Stabilisierungserfolge in Frage, die 1990 erreicht werden konnten: die Eingrenzung des Haushaltsdefizits und die Rückführung der Hyperinflation des Jahres 1989. So sanken 1990 das Bruttoinlandsprodukt um 13%, die Industrieproduktion um 23,3%, und auch die Agrarproduktion ging um 2,2% zurück. 1991 erfolgte entgegen den ursprünglichen Erwartungen, die einen Anstieg um etwa 4% prognostiziert hatten, ein weiterer Rückgang der Produktion um 11,9% (Agrarsektor: -2%) sowie des Bruttoinlandsprodukts um etwa 9%. Für 1992 wird nach den bis Mitte des Jahres vorliegenden Daten eine gewisse Stabilisierung erwartet, mit einem Rückgang bei der Industrieproduktion von lediglich noch 3% und beim BIP von 2%. Das führte zu einer Arbeitslosenrate von 11,5% im Dezember 1991 (Ende 1990: 6,1%). Auch mit Blick auf die Geldentwertung blieb es nicht bei der mit Liberalisierung der Preise Anfang 1990 angestrebten "korrektiven Inflation" von einmalig 76%.¹³ Vielmehr stiegen die Preise mit monatlich über 5% und einer Jahresrate von 584,7% weiter - ein Anstieg, der 1991 zwar auf 70,3% und 1992 auf voraussichtlich 43% abgebremst werden konnte, indes immer noch beträchtlich ist.

Damit geriet ein wichtiger nomineller Anker der Geldpolitik ins Wanken: der im Januar 1991 unterhalb des damaligen Schwarzmarktwertes sehr niedrig fixierte Wechselkurs des

12 So Alfred Boss, Subventionen in den neuen Bundesländern, in: Die Weltwirtschaft, Nr.1, 1991, S.67-75.

13 Vgl. Sachs, Lipton (Anm.3), S.56.

Zloty zum US-Dollar. Die deutliche Unterbewertung der Währung trug vor dem Hintergrund der sinkenden Inlandsnachfrage 1990 zu beträchtlichen Exporterfolgen im OECD-Raum bei (+40%), die sich allerdings 1991 mit einer Steigerung von lediglich noch etwa 12% nur begrenzt wiederholen ließen, da nicht zuletzt die Inflation den Währungsvorteil weitgehend aufgezehrt hatte. Zugleich nahmen die Importe aus diesem Raum, die 1990 noch um 4,7% zurückgegangen waren, in der bemerkenswerten Größenordnung von 82,5% zu. Aus diesem Grund sah sich die Regierung im Frühjahr 1991 zu einer neuerlichen Abwertung des Zloty um 15% gezwungen, der im Frühjahr 1992 eine weitere Abwertung um 12% folgte.

Es war dies in Verbindung mit einer Heraufsetzung der Importzölle für Agrar- und Konsumgüter die erste deutliche Korrektur am Wirtschaftskurs des Finanzministers Balcerowicz, zu der sich die Regierung unter dem Druck wachsender Kritik gezwungen sah. Namentlich das polnische Beispiel dokumentiert, wie schwer die - relative - makroökonomische Stabilisierung erkämpft wurde, aber auch, daß sie immer noch ausgesprochen fragil ist. Zugleich zeigt es die Grenzen des politischen Konsenses, der spätestens 1991 unter dem Druck der sozialen Lasten des Austeritätsprogramms in Polen weitgehend zerbrochen ist. Bei den Parlamentswahlen im Herbst 1991 haben mit Ausnahme des "Liberaldemokratischen Kongresses" des damaligen Ministerpräsidenten Bielecki sowie der "Demokratischen Union" seines Vorgängers Mazowiecki alle Parteien ihren Wahlkampf vornehmlich gegen Balcerowicz und seine Wirtschaftspolitik geführt. Ihre Alternative: statt Bekämpfung der Inflation Kampf der Rezession und statt monetärer und fiskalischer Austerität Stimulierung der Nachfrage und Schutz der heimischen Produktion in Landwirtschaft und Industrie.

Daß indes unter den gegenwärtigen Bedingungen der Spielraum einer jeden Regierung äußerst begrenzt ist, wurde nach den Wahlen sichtbar, die mit einem deutlichen Erfolg der Kritiker endeten. Trotz aller Rhetorik sah sich das neue Kabinett unter Ministerpräsident Olszewski und seinem für die Belange der Wirtschaft zuständigen Minister Jerzy Eysymontt - einem frühen und besonders engagierten Kritiker Balcerowiczs - nur zu marginalen Korrekturen in der Lage: der Agrarlobby wurden Mindestpreise und Kreditsubventionen zugestanden, die Betriebe bei den - ohnedies unsinnigen - Abgaben auf ihr Betriebsvermögen entlastet und zugleich ein Sanierungsprogramm für Staatsunternehmen in Aussicht gestellt. Andere zuvor heftig attackierte Ecksteine der Reform wie etwa die Lohnzuwachssteuer "Popiwiek" als weiterer "nomineller Anker" blieben indes unangetastet. Und nicht zuletzt hat die unter dem Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) fixierte Höchstgrenze für das Budgetdefizit bei 5% des Bruttoinlandsproduktes alle weitergehenden Bestrebungen für eine expansive Geld- und Fiskalpolitik blockiert (zumal es ohnehin trotz zum Teil dramatischer Ausgabenkürzungen bis Ende des Jahres nach den vorliegenden Daten auf mindestens 8% ansteigen dürfte). Allerdings ging nach der Demission des Finanzministers Lutkowski und nachdem der Sejm Anfang März - aus höchst unterschiedlichen Motiven - seine Zustimmung versagt hatte, auch dieses Wirtschaftsprogramm ebenso wie wenig später die Regierung Olszewski im innenpolitischen Minenfeld zwischen Regierung, Präsident und Parlament unter. Es ist nunmehr der neuen Ministerpräsidentin Hanna Suchocka, die im Juli eine Minderheitsregierung unter Führung der "Demokratischen Union" bildete, aufgegeben,

einen Weg zwischen "Scylla und Charybdis", zwischen Bekämpfung der Inflation und der Rezession, zu finden. ¹⁴

Ein weniger einheitliches Bild vermittelt die ökonomische Lage in der Tschechoslowakei. Gleichwohl ist auch hier der politische Konsens, wie die Parlamentswahlen im Juni 1992 unter Beweis gestellt haben, weitgehend zerbrochen - und zwar entlang der Grenzen der Föderation. Da die Kosten der Reform in der Slowakei ungleich stärker zu verspüren sind als in den westlichen Landesteilen, haben in Bratislava die Forderungen nach einer Modifikation der liberalen Prager Wirtschaftspolitik und vor allem nach einer expansiveren Geld- und Budgetpolitik seit 1991 kontinuierlich zugenommen. Das hat wesentlich zum Wahlerfolg der sezeessionistischen "Bewegung für eine Demokratische Slowakei" des ehemaligen - und neuerlichen - Ministerpräsidenten Vladimir Meciar beigetragen, während in Böhmen und Mähren die Parlamentswahlen mit einer deutlichen Bestätigung des Reformprogramms von Vaclav Klaus und seiner "Demokratischen Bürgerpartei" endeten. Damit ist nicht nur eine Fortführung der für beide Landesteile gleichermaßen verbindlichen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung verbaut worden, vielmehr sieht der Bundesstaat selbst seinem Ende entgegen, auch wenn nach der zum 1. Januar 1993 vorgesehenen Trennung der einheitliche Wirtschaftsraum mit gemeinsamer Währung für eine - unbestimmte - Übergangszeit erhalten werden soll. ¹⁵

Zwar setzte bereits 1990 und damit vor Einleitung der Reformen des "Szenario" ein Niedergang der Wirtschaftsaktivitäten ein, doch hielt er sich noch in relativ engen Grenzen. So gingen das produzierte Nationaleinkommen um 3,1%, die industrielle Produktion um 3,7% und der landwirtschaftliche Ertrag um 3,5% zurück. Zugleich erhöhten sich die Lebenshaltungskosten im Zuge eines ersten Subventionsabbaus (der allerdings von Einkommenskompensationen begleitet war) um 10%. Auch die Arbeitslosenrate blieb mit nur 1% gering. 1991 hingegen setzte eine deutliche Beschleunigung der Abwärtsbewegung ein. Bis Ende des Jahres fielen die Industrieproduktion um etwa 23%, die Agrarproduktion um 8,8% und das BIP um 16%. Zugleich stieg die Arbeitslosenrate auf 6,6%, wobei sie indes in der Slowakei bereits 11,1% erreichte (in den westlichen Landesteilen lediglich 4,1%). Auch beschleunigte sich nach der weitgehenden Freigabe der Preise im Januar die Geldentwertung, so daß im Dezember 1991 die Lebenshaltungskosten um 57,9% über dem Vorjahresniveau lagen. Im Unterschied zu Polen hat sich der Auftrieb seit Mitte des Jahres jedoch stark verlangsamt, so daß für 1992 lediglich noch 10 bis 15% Inflation erwartet werden. Damit wurden zwar wesentliche Stabilisierungsziele erreicht, doch geschah dies um den Preis eines weiterhin ungebremsten ökonomischen Niedergangs: Die Daten für die ersten vier Monate des Jahres 1992 weisen einen Rückgang des BIP um erneut 14,7% sowie der Industrieproduktion um 23,7% aus, bei einer allerdings erstaunlich stabilen Beschäftigung (Arbeitslosenrate in Böhmen und Mähren: 3,2%, in der Slowakei: 11,8%).

14 So Hanna Suchocka in ihrem Interview mit Der Spiegel, 46.Jg., Nr.37 (7. September), 1992, S.192.

15 Vgl. Handelsblatt 7.9.1992. Erst in einer "zweiten Phase" sollen getrennte Währungen ein- und nach weiteren Zwischenschritten in einen Währungsverbund nach dem Muster des EWS überführt werden. Angesichts der Sezessions-Erfahrungen in anderen Ländern und vor dem Hintergrund abweichender politischer Stellungnahmen in der CSFR darf indes bezweifelt werden, daß sich dieses Szenario verwirklichen läßt.

Der Abwärtstrend der ungarischen Volkswirtschaft vollzog sich am Beginn der neunziger Jahre zwar in weniger dramatischen Größenordnungen, doch beschleunigte sich auch hier der Niedergang, mit dem das Land bereits im vorhergehenden Jahrzehnt zu kämpfen hatte. Auch hier ist vorläufig keine Wende absehbar, ungeachtet der mehrfach artikulierten Hoffnung, daß die Talsohle bis Mitte 1992 erreicht sein könnte.¹⁶ 1990 sanken das Bruttoinlandsprodukt um 3,3% und die Industrieproduktion um 5% (Agrarproduktion: -3,8%). Die Inflation erreichte 28,9%, während die Arbeitslosenrate lediglich 1,7% betrug. Dieser Trend setzte sich 1991 und auch 1992 im wesentlichen fort. So gingen das Bruttoinlandsprodukt um mehr als 7%, die landwirtschaftliche Produktion um weitere 3% und die Industrieproduktion um 19,1% (Juni 1992: -18,4%) zurück, die Arbeitslosenrate stieg auf 8,3% im Dezember 1991 und weiter auf 10,1% im Juni 1992, während die Geldentwertung 1991 etwa 36% erreichte (sie lag im Juni 1992 nur mehr um 20,6% über dem Vorjahresniveau). Die Folge dieser unerwartet schlechten Entwicklung ist, daß sich 1992 auch in Ungarn ein beachtliches Haushaltsdefizit auftut, das ähnlich wie in Polen sowohl die Stabilitätsziele als auch die Übereinkünfte mit dem IWF gefährdet.¹⁷

Im Unterschied zu den vorgenannten Ländern weist die makroökonomische Lage in **Bulgarien**, **Rumänien** und in den Nachfolgestaaten der **Sowjetunion** am Beginn der Neunziger Jahre gewisse Ähnlichkeiten mit jener Polens vor Einleitung der Reformen im Jahre 1989 auf. Vor dem Hintergrund später eingeleiteter Reformprogramme, einer nur partiell implementierten Liberalisierung sowie erheblicher bis Ende 1991 akkumulierter Ungleichgewichte befinden sich die drei Länder gegenwärtig in einer Abwärtsspirale aus galoppierender Inflation, ungelösten Versorgungsproblemen und rapide sinkender Produktion - und das bei einem weit geringeren Entwicklungsniveau, als es die ost-mitteleuropäischen Reformländer verzeichnen. Dabei sind in Bulgarien und Rumänien im einzelnen folgende Daten zu verzeichnen:

Bulgarien	1990	1991	1992 (1. Hj.)
Prod. Nationaleinkommen	- 11,5%	- 25,7%	o.A.
Industrieproduktion	- 14,1%	- 27,3%	o.A.
Agrarproduktion	- 8,6%	- 6,4%	o.A.
Inflation	19,3%	249,8%	40,7%
Arbeitslose	1,7%	10,7%	13,0%

16 So z.B. die Erwartungen des Vize-Präsidenten der Ungarischen Nationalbank im Herbst 1991, vgl. Handelsblatt 17.9.1991, S.9. Auch die ursprüngliche Kalkulation des ungarischen Budgets fußte auf einem erwarteten Wachstum des BIP von 1 bis 2%, vgl. Karoly Okolicsany, The Hungarian Budget Deficit, in: RFE/RL Research Report, Jg.1, Nr.29 (17. Juli), 1992, S.53.

17 Allerdings finanziert die ungarische Regierung im Unterschied zu Polen 1992 ihr Defizit erstmals über den Kapitalmarkt und nicht mit Hilfe der Notenbank, was das Zinsniveau negativ beeinflussen mag, jedoch weniger die Geldwertstabilität.

Rumänien	1990	1991	1992 (1.Hj.)
Bruttoinlandsprodukt	- 15,0%	- 13,0%	o.A.
Industrieproduktion	- 19,8%	- 18,7%	- 17,6%
Agrarproduktion	- 2,9%	+ 1,2%	o.A.
Inflation	5,6%	344,5%	Mtl.12,0%
Arbeitslose	1,8%	3,1%	5,9%

Schlußlicht bei den Reformbemühungen im ehemals sozialistischen Lager und zugleich mit der gewichtigsten Bürde beladen ist die Sowjetunion. Hier bedurfte es erst der Auflösung der Union und des virtuellen Zusammenbruchs der Volkswirtschaft, um der ökonomischen Transformation den Weg zu ebnet. Die folgenden Daten mögen verdeutlichen, wie sich in ihrer Endphase der Niedergang der sowjetischen Wirtschaft beschleunigte:

Sowjetunion	1990	1991
Prod. Nationaleinkommen	- 4,0%	- 15,0%
Industrieproduktion	- 1,2%	- 7,8%
Agrarproduktion	- 3,0%	- 7,0%
Inflation	5,3%	365,0%
Arbeitslose	keine zuverlässigen Angaben	

Allerdings wird mit diesen makroökonomischen Daten das tatsächliche Ausmaß des wirtschaftlichen Zerfalls nur unzureichend erfaßt. So sah das Jahr 1991 nicht nur einen permanenten Versorgungsnotstand, der selbst mit Hilfe von Rationierungen nicht mehr zu beheben war. Vielmehr brach der Markt weitgehend zusammen und wurde in vielen Bereichen von einer Naturalwirtschaft abgelöst, in der Betriebe, Kolchosen, Kommunen und Regionen die von ihnen produzierten Güter direkt untereinander austauschten. Dem entsprach eine Zerrüttung des "Holzrubel", die sich in einer auf 26% des BIP aufgeblähten Verschuldung der öffentlichen Haushalte ebenso manifestierte wie in einer annähernden Verdoppelung der Geldmenge.

In dieser Situation leitete die Russische Föderation als mit einer solchen Konsequenz neben dem Baltikum bislang einziger post-sowjetischer Nachfolgestaat ihr radikales, vom polnischen Vorbild inspiriertes Reform- und Stabilisierungsprogramm ein. Die Folgen waren, selbst wenn man den bisweilen widersprüchlichen amtlichen Statistiken und nicht den um einiges pessimistischeren Schätzungen in der russischen Presse folgt, verheerend.¹⁸ Ausnahmslos alle makroökonomischen Indikatoren weisen in zum Teil dramatischen Größenordnungen nach unten. So sank das produzierte Nationaleinkommen bis Mitte 1992 im Ver-

18 Vgl. zu den Ergebnissen der russischen Reform u.a. Keith Bush, An Overview of the Russian Economy, in: RFE/RL Research Report, Jg.1, Nr.25 (19. Juni), 1992, S.49--54; Erik Whitlock, Midyear Update of Russian Economic Indicators, in: RFE/RL Research Report, Jg.1, Nr.34 (28. August), 1992, S.62-65; Michael Ellman, Shock Therapy in Russia: Failure or Partial Success?, in: *ibid.*, S.53-56; Roland Götz, Jelzins wirtschaftlicher Reformkurs und seine Kritiker, in: Außenpolitik, Nr.III, 1992, S.268-274; ECE, Economic Survey 1991-1992 (Anm.7), S.136-158.

gleich zur Vorjahresperiode um 18% - mit zunehmender Tendenz. Noch drastischer waren die Einbrüche beim Export mit -35% und beim Import mit -24%, nachdem bereits im Vorjahr ein Rückgang um 29,4% bzw. 45,6% (bezogen auf die damalige RSFSR) zu verzeichnen gewesen war. Auch die Geldentwertung konnte in den auf die weitgehende Preisfreigabe folgenden Monaten kaum gebremst werden: Im ersten Halbjahr 1992 verzehnfachten sich die Lebenshaltungskosten, und es ist nicht auszuschließen, daß die Inflationsrate bis Ende des Jahres 3000% erreichen könnte. Im Zuge dessen kam es zu einer annähernden Halbierung des privaten Konsums, und selbst offizielle Quellen räumen ein, daß gegenwärtig die Hälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebt.

Gemessen an den Zielen des Programms, zu denen auch die ambitionierte Absicht gehörte, das Moskauer Budget-Defizit auf 1% des BIP zu begrenzen (tatsächlich werden es wohl deutlich mehr als 10%), hat sich die Reform- und Stabilisierungspolitik der russischen Regierung als kompletter Fehlschlag erwiesen. Den Teufelskreis aus mangelhafter Versorgung und galoppierender Inflation vermochte sie nicht zu durchbrechen. Allerdings übersieht ein solches Urteil die Ausgangsbedingungen, und es stellt sich daher nicht nur mit Blick auf Rußland die Frage, ob Rezession und soziale Härten die unvermeidlichen Begleiterscheinungen der ökonomischen Transformation sein müssen oder ob es Alternativen gibt.

4. Frißt der Kapitalismus seine Kinder?

Daß der Systemwandel im östlichen Europa wirtschaftliche Probleme aufwerfen und von zumindest temporärer Arbeitslosigkeit sowie partiellen Produktionseinbrüchen begleitet sein würde, war mit Einleitung der Transformations- und Stabilisierungsprogramme erwartet worden. Allerdings übertraf der Niedergang auch der Reformökonomien im östlichen Mitteleuropa in seinem Ausmaß und seiner Dauer alle Prognosen bei weitem. Auch wenn die Beseitigung der realsozialistischen Fesseln zweifellos Produktivkräfte freigesetzt und etwa eine Welle privatwirtschaftlicher Aktivitäten ausgelöst hat, so vermochte dies doch nicht jene Kontraktionen zu neutralisieren, die von den rigorosen Austeritätsprogrammen und der Auflösung etablierter Austauschbeziehungen ausgingen. Allenthalben hat daher die Suche nach den Ursachen und - was nicht nur in Rußland weitreichende politische Implikationen hat - nach den Schuldigen und nach möglichen Auswegen begonnen. Dabei wird zwar nicht erneut die "Systemfrage" gestellt, zumal nationalistische Atavismen in eigenartiger Symbiose mit einer romantischen Verklärung "sozialistischer Errungenschaften" bis auf weiteres Entlastung versprechen. Wohl aber stehen wirtschaftspolitische Grundentscheidungen zur Debatte, und es wird auf gravierende externe Belastungen verwiesen.

Zweifellos hat der wirtschaftliche Niedergang im östlichen Europa nicht nur mit den erwarteten, wenngleich unterschätzten, Übergangsproblemen zu tun. Zu einem erheblichen Teil auch ist er die Folge der zwar von allen befürworteten, in ihren Konsequenzen aber ebenso falsch bewerteten Veränderungen im Warenverkehr des ehemaligen RGW und hier vor allem mit der Sowjetunion. Zeichneten sich bereits 1990 durch die Produktionsrückgänge negative Multiplikatoreffekte ab, so kam es 1991 in Folge der neuen Verrechnungsmethoden zu weiteren, teils dramatischen Einbrüchen, von denen allerdings Ost-

europa und die Sowjetunion unterschiedlich betroffen waren. So verschlechterten sich für die osteuropäischen Volkswirtschaften die *terms of trade* erheblich, da sie nun gezwungen waren, ihre Energie- und Rohstoffimporte aus der UdSSR in konvertibler Währung und zu Weltmarktpreisen zu begleichen. Da auf der anderen Seite die sowjetischen Importeure nur unzureichend mit Devisen ausgestattet wurden und der Wegfall präferentieller Verrechnungsmethoden ihnen den Weltmarkt öffnete, büßten die osteuropäischen Exporteure zugleich ihren größten, anspruchslosesten und mithin profitabelsten Markt ein. Allein 1991 dürfte sich daher das Volumen des Warenaustausches annähernd halbiert haben. Die ECE dokumentiert für die Jahre 1990 und 1991 (1. bis 3. Quartal) beim Export und Import folgende Veränderungen (Angaben in %, Veränderungen der Wertgrößen auf Grundlage von US-Dollar, die Rubrik "Sozialistische Länder" folgt den nationalen Statistiken und schließt neben dem ehemaligen RGW auch Jugoslawien sowie die asiatischen Staatshandelsländer ein):¹⁹

	1990		1991	
	Export	Import	Export	Import
Bulgarien				
Gesamt	- 22,4	- 25,1	- 29,5	- 54,8
"Soz.Länder"	- 32,0	- 24,8	- 22,3	- 44,8
OECD	- 12,4	- 26,7	- 32,5	- 59,3
CSFR				
Gesamt	- 10,5	+ 0,3	+ 2,3	- 8,8
"Soz.Länder"	- 27,4	- 17,3	+ 5,2	+ 3,6
OECD	+ 13,4	+ 28,1	+ 1,3	- 20,2
Ungarn				
Gesamt	- 1,3	- 2,7	+ 5,7	+ 44,8
"Soz.Länder"	- 21,4	- 19,1	- 26,4	+ 18,9
OECD	+ 20,6	+ 3,8	+ 26,5	+ 48,8
Polen				
Gesamt	+ 24,7	- 2,5	- 18,7	+ 42,7
"Soz.Länder"	+ 14,9	+ 1,6	- 61,0	- 27,2
OECD	+ 40,0	- 4,7	+ 12,5	+ 82,5
Rumänien				
Gesamt	- 43,4	+ 18,1	- 12,9	- 15,1
"Soz.Länder"	- 45,5	- 13,7	+ 11,0	- 2,1
OECD	- 38,4	+ 116,7	- 27,5	- 8,7
Sowjetunion				
Gesamt	- 5,2	o.A.	- 25,2	- 37,3
"Soz.Länder"	- 24,3	- 10,6	- 36,5	- 45,3
OECD	+ 12,3	+ 5,6	- 16,0	- 31,9

19 ECE, Economic Survey 1991-1992 (Anm.7), S.76,109.

Nach Angaben der polnischen Regierung seien zwei Drittel des Produktionsrückganges im Jahre 1991 allein den negativen Veränderungen im Handel mit der Sowjetunion zuzurechnen.²⁰ Auch wenn diese Einschätzung umstritten ist und die Abhängigkeit von der UdSSR ebenso wie die Einbrüche im Warenaustausch mit ihr 1991 unterschiedlich ausgeprägt waren, so kann kaum ein Zweifel bestehen, daß hier ein wesentlicher Grund für die Verschärfung der Rezession im östlichen Europa liegt. Mit Blick auf Bulgarien etwa, das am stärksten mit der ehemaligen Sowjetunion verflochtene Land, räumt selbst die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich ein, daß rund die Hälfte des BIP-Rückganges im Jahre 1991 darin ihre Ursache habe.²¹

Das Ende des RGW mag illustrieren, welche Konsequenzen das Auseinanderbrechen des ungleich stärker verflochtenen sowjetischen Wirtschaftsraumes für die einzelnen Republiken haben dürfte. Zwar hat es innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zahlreiche Bemühungen gegeben, den Zerfall aufzuhalten. So wurde etwa auf dem Gipfeltreffen Mitte Februar 1992 in Minsk ein Rahmenvertrag geschlossen, der die Wirtschaftsbeziehungen im laufenden Jahr regeln sollte (Garantie eines Liefervolumens in Höhe von 70% des Vorjahreswertes, Verrechnung auf Grundlage des Rubel), in der Praxis jedoch kaum wirksam wurde. Angesichts des wachsenden Unilateralismus in den Republiken, der auch in der Absicht zum Ausdruck kommt, eigene Währungen einzuführen, bleibt den Mitgliedern der GUS auf absehbare Zeit wohl nur jener Weg, den die Mitglieder des ehemaligen RGW bereits 1991 einzuschlagen gezwungen waren: die Regeln des Marktes außer Kraft zu setzen und nach klassischem Muster bilaterale *barter-trade agreements* abzuschließen.²² Das garantierte in Mittel- und Südosteuropa zwar die notwendigen Rohstoffbezüge und stabilisierte den Export auf niedrigem Niveau, dürfte indes kaum geeignet sein, marktwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu stimulieren. Und im Falle Rußlands läuft ein solches Verfahren den erklärten Reformzielen sogar diametral zuwider, sollte dort doch mit Hilfe des Marktes der grassierende Naturaltausch verdrängt werden.

Mit den vornehmlich aus Osten kommenden exogenen Schocks allein lassen sich indes die wirtschaftlichen Probleme der Übergangsgesellschaften nicht erklären. Gewichtiger sind die endogenen Ursachen, die zum einen in den bereits oben beschriebenen systematischen Schwierigkeiten und Zielkonflikten der Transformation begründet liegen, die in einem elementaren Sinne und zur gleichen Zeit alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft berührt, zum anderen aber auch auf wirtschaftspolitischen Entscheidungen der neuen Führungen beruhen, auf der - zugegeben schwierigen - Wahl des richtigen *policy-mix* zwischen monetärer Stabilisierung und sozialer Sicherung, sowie zwischen Deregulierung, Protektionismus und staatlicher Intervention.

20 Vgl. Louisa Vinton, Walesa, "Special Powers", and the Balcerowicz Plan, in: Radio Free Europe Research Institute, Report on Eastern Europe, Jg.2, Nr.29, 1991, S.19. Zur Diskussion dieser These vgl. ECE, Economic Bulletin for Europe, Jg.43, 1991, S.62-69.

21 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 62. Jahresbericht, Basel, 15. Juni 1992, S.63.

22 Dabei wurden nach traditionellem RGW-Muster in bilateralen Regierungsverhandlungen Warenlisten für den jeweiligen Im- und Export vereinbart.

Für die liberalen Protagonisten des *big bang*, die im Vertrauen auf die disziplinierende Wirkung des Marktes den gordischen Knoten der Reform-Sequenz mit einem Streich durchschlagen haben, resultieren die unbefriedigenden Ergebnisse daraus, daß der Wandel nicht konsequent genug durchgeführt wurde, die Märkte daher nach wie vor unvollkommen seien.²³ Mißt man die Realität im Osten am Ideal im Westen, so trifft eine solche Diagnose zweifellos zu, doch ist ihr analytischer Gehalt fragwürdig, und politisch ist sie höchst gefährlich. Nicht nur, daß eine solche Auffassung die Risiken sozialer Härten negiert. Statt die ("systemspezifischen") Barrieren zu identifizieren, begnügt sie sich zudem mit der Annahme, daß sich planwirtschaftlich sozialisierte Wirtschaftssubjekte unter marktwirtschaftlichen Bedingungen sofort rational wie Marktteilnehmer verhalten. Und sie übersieht, daß sich im unausweichlichen *time-lag* zwischen sofort wirksamen Maßnahmen wie der Preisliberalisierung und dem nur schrittweise implementierbaren institutionellen Wandel Freiräume eröffnen, die kontraproduktive Wirkungen entfalten.

Ein anschauliches Beispiel ist in diesem Zusammenhang das Verhalten der sozialistischen Großbetriebe, die in allen osteuropäischen Ökonomien immer noch das Gesicht der Industrie prägen. Im Gefolge der Austeritätsprogramme mit Absatz- und Liquiditätsproblemen konfrontiert, haben sie nicht mit Rationalisierungen, Abbau der Beschäftigung und einer Veränderung der Produktionspalette, folglich mit einer marktkonformen Effizienzsteigerung reagiert. Vielmehr haben sie überwiegend die Produktion gesenkt, die Preise erhöht, sodann haben sie ihre Zahlungen an Banken und Lieferanten eingestellt und schließlich mit den Belegschaften Kurzarbeit und im Einzelfall auch Entlassungen vereinbart. Die folgenden Daten aus der CSFR, Polen und Rußland mögen das Ausmaß und die explosionsartige Zunahme der internen Verschuldung zwischen den Betrieben verdeutlichen, mit deren Hilfe sie sich der monetären Steuerung schlicht entzogen und zugleich deren Ziele konterkariert haben:²⁴

CSFR	Jan.1991:	53,9 Mrd. KCS
	Sept.1991:	147,0 Mrd. KCS
Polen	März 1991:	109 Billionen Zloty
	April 1992:	200 Billionen Zloty
Rußland	Jan.1992:	39 Mrd. Rubel
	Juni 1992:	1043 Mrd. Rubel

In der Tschechoslowakei entspricht diese Verschuldung etwa 15% des Bruttoinlandsprodukts, während sie sich in Polen bereits auf annähernd 33% des BIP beläuft. Sie hat damit Größenordnungen erreicht, die eine Lösung durch Schließung der betroffenen Betriebe unmöglich machen, ohne die Volkswirtschaften zu ruinieren. Eine Übernahme

23 Vgl. hierzu prototypisch Hans Glismann, Klaus Schrader, Aktuelle Probleme der Transformation der ehemaligen sozialistischen Systeme, Handelsblatt 24.6.1992, S.7.

24 Die Daten stammen aus Ben Slay, The Banking Crisis and Economic Reform in Poland, in: RFE/RL Research Report, Jg.1, Nr.23 (5. Juni), 1992, S.36; ECE, Economic Survey 1991-1992 (Anm.7), S.50,100.

durch den Staat jedoch, wie sie Mitte 1992 der neue Präsident der russischen Zentralbank, Viktor Geraschchenko, nach längeren Auseinandersetzungen mit der Regierung in Höhe von etwa 500 Milliarden Rubel ankündigte, ist nur um den Preis neuerlicher inflationärer Schübe zu haben. Und sie befestigt jene aus der Vergangenheit rührende Erwartung, die das Schuldenkarussell erst in Gang gesetzt hat, daß am Ende der Staat als Kapitaleigner den Ausweg weist. Hier wie an anderer Stelle auch werden die Grenzen der rigorosen Austeritätsprogramme sichtbar. Im Unterschied zu Rußland zeitigten sie zwar in Polen und der Tschechoslowakei anfangs Erfolge, doch werden diese nun von den mit ihnen einhergehenden Kollateralschäden zusehends aufgezehrt.

Daran knüpfen jene Kritiker an, die sich zwar nicht prinzipiell gegen makroökonomische Stabilisierungsprogramme wenden, diesen jedoch zum Vorwurf machen, daß sie von vornherein zu restriktiv ausgefallen und zu lange beibehalten worden seien.²⁵ Sie plädieren für eine keynesianische Wende, für eine Bekämpfung der Rezession mittels höherer Budgetdefizite, einer expansiveren Kreditpolitik, einer aktiven Industriepolitik und flexiblerer Wechselkursanpassungen. Woher allerdings die Ressourcen für die beabsichtigte Stimulierung der Nachfrage kommen sollen, bleibt offen. Aufgrund der parallel zur Produktion sinkenden Einnahmen, unzulänglicher Besteuerungsgrundlagen und einer wenig effizienten Finanzverwaltung auf der einen sowie wachsender Ausgaben auf der anderen Seite werden die Haushaltsdefizite auch ohne einen solchen Kurswechsel ein unverträglich hohes Maß erreichen.²⁶ Offen bleibt schließlich auch, wie die Wirtschaftssubjekte auf eine neuerliche Lockerung der Restriktionen reagieren.

Vor dem Hintergrund dieser Dilemmata ist die Wirtschaftspolitik in den Übergangsgesellschaften des Ostens weithin zu einer Überlebensstrategie mutiert. Sowohl die polnische als jüngst auch die russische Regierung haben wesentliche Korrekturen an ihrem ursprünglich strikt monetaristischen Kurs vorgenommen, und die Tschechoslowakei dürfte nach Teilung des Landes im kommenden Jahr folgen. Solange die institutionellen Reformen nicht abgeschlossen sind, und solange der Strukturwandel und der nicht minder notwendige Wandel in der Einstellung der Wirtschaftssubjekte keine Fortschritte aufweisen, gibt es dazu vermutlich keine Alternative. In der Hoffnung auf Schumpeters "innovativen Pionierunternehmer" wird dabei der Privatisierung allgemein eine Schlüsselrolle zugeschrieben. Doch auch hier haben sich in der Praxis zahlreiche Hindernisse aufgetan und die ursprüngliche Hoffnung begraben, die anstehenden Übereignungen in höchstens drei Jahren mit Erfolg und umfangreichen Revenuen für das Staatsbudget abschließen zu können. Allein Ostdeutschland und die CSFR haben, sieht man einmal von der "kleinen Privatisierung" in Handel und Handwerk ab, die auch in Ungarn und Polen weit fortgeschritten ist, nennenswerte Erfolge zu verzeichnen. Dabei sind beide konträren Privatisierungsstrategien gefolgt, die gleichsam idealtypisch die beiden Pole verkörpern, zwischen denen sich die übrigen Länder in unter-

25 Vgl. hierzu Klaus Schröder, Polen steht vor harten Zeiten, Handelsblatt 26.3.1992, S.2; Klaus Schröder, Andrej Kazmin, Plädoyer für eine Währungsreform und die Abkehr von traditionellen IWF-Konzepten, Handelsblatt 2.7.1992, S.8; Egon Matzner, Jose Mencinger, Kapitalismus wächst nicht per Dekret (Agenda 92), Die Zeit 22.5.1992, S.39; Valtr Komarek, So geht der Osten in die Knie, Die Zeit 6.3.1992, S.51; ECE, Bulletin (Anm.19), S.1-10.

26 Vgl. das Interview mit dem polnischen Finanzminister Jerzy Osiatynski in Handelsblatt 3.9.1992, S.10.

schiedlichster Kombination und Konsequenz bewegen: die "Massenprivatisierung" auf der einen Seite und der Verkauf durch eine staatliche Agentur auf der anderen. In den osteuropäischen Debatten verkörpern beide Modelle zugleich den Gegensatz zwischen einer an ökonomischen Effizienzkriterien ausgerichteten Privatisierung und einer sozial egalitären Verteilung des Volkseigentums - auch wenn Vaclav Klaus seinen Namen lediglich deshalb mit der "Coupon-Privatisierung" verbunden hat, da ihm an einer schnellen Entstaatlichung gelegen war.

Nach Angaben der Treuhandanstalt in Berlin wurden bis Juni 1992 insgesamt 7.613 Unternehmen und Unternehmensteile veräußert und dabei ein Erlös von 29,3 Milliarden DM erzielt. Das entspricht etwa 60% der von ihr betreuten Betriebe und knapp der Hälfte der Beschäftigten. Die verbleibenden etwa 4.500 Unternehmen (mit immerhin noch 16% aller in Ostdeutschland Beschäftigten) werden sich allerdings kaum mehr im bisherigen Tempo abstoßen lassen, so daß die Treuhand zusehends mit der Alternative einer Schließung oder einer langfristigen staatlichen Sanierung konfrontiert werden dürfte. ²⁷

In der CSFR ist die "große Privatisierung" im Mai in ihre entscheidende Phase getreten, als mit dem Eintausch der Coupons in Unternehmensanteile begonnen wurde. Bis Ende Februar 1992 konnten alle Bürger der CSFR Investment-Coupons zum Preis von jeweils 1.000 Kronen erwerben, was einem durchschnittlichen Wochenverdienst entspricht. Sie enthalten 1.000 Investmentpunkte, die entweder direkt zum Erwerb von Anteilscheinen der 1.500 zu privatisierenden Betriebe berechtigen oder aber in Zertifikate der 437 lizenzierten privaten Investmentfonds eingetauscht werden können (von letzterer Möglichkeit machten 72% aller Coupon-Inhaber Gebrauch). Allerdings war das Ergebnis der ersten Runde wenig ermutigend: Nur bei 421 Unternehmen übertraf die Nachfrage das Angebot, so daß die Anteilspreise zur zweiten Runde um etwa 30% erhöht werden. Bei 48 Betrieben stimmten Angebot und Nachfrage überein, und bei 1.022 Unternehmen überstieg das Angebot die Nachfrage, so daß hier Kurssenkungen um bis zu 75% vorgenommen werden müssen. ²⁸

Ökonomisch eher fragwürdig, war die "Coupon-Privatisierung" vor allem politisch ein großer Erfolg, denn sie trug wesentlich zum Wahlsieg von Vaclav Klaus in den westlichen Landesteilen der CSFR bei. Nach äußerst schleppendem Beginn erwarben insgesamt 8,5 Millionen Bürger Coupon-Hefte. Der Durchbruch zum Investment-Fieber kam mit einem jener Tycoons, wie sie sich allenthalben im wilden Osten tummeln: Viktor Kozeny mit seinem "Harvard-Fonds". Er versprach eine Verzehnfachung des eingesetzten Kapitals innerhalb nur eines Jahres. Die Aussicht auf einen derart bemerkenswerten *return on investment*

27 Die Daten stammen aus Treuhandanstalt, Wegweiser und Zwischenbilanz, Juli 1992, S.11,19. Zur Diskussion über die Treuhand und ihre Privatisierungsstrategie vgl. u.a. Heinrich Beyer, Hans Nutzinger, Zur Umstrukturierung der ostdeutschen Unternehmen durch die Treuhandanstalt, in: A. Westphal, H. Herr, M. Heine, U. Busch, Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung, Frankfurt (Campus), 1991, S.247-266; Fritz Homann, Treuhandanstalt: Zwischenbilanz, Perspektiven, in: Deutschland Archiv, 24.Jg., Nr.12, 1991, S.1277-1287; R. Maurer, B. Sander, K.-D. Schmidt, Privatisierung in Ostdeutschland - Zur Arbeit der Treuhandanstalt, in: Die Weltwirtschaft, Nr.1, 1991, S.45-64.

28 Vgl. Kamil Janacek, Recent Czechoslovak Trends Offer a Mixed Picture, in: RFE/RL Research Report, Jg.1, Nr.32 (14. August), 1992, S.59; Handelsblatt 5.5.1992, S.9; ibid. 29./30.5.1992, S.14.

löste nicht nur einen Run auf die Coupons aus, dies zwang auch die Konkurrenz nachzuziehen und noch verwegeneren Versprechungen zu machen.²⁹ Damit wuchs jedoch zugleich die Gefahr, daß der schöne Schein vom Volkskapitalismus in nicht ferner Zukunft in einer großen Spekulationsblase zerplatzt und neben dem ökonomischen auch noch erheblichen politischen Schaden anrichtet.

Desungeachtet erreichte die "Coupon-Privatisierung" in der Tschechoslowakei vor allem eines: Sie stabilisierte die in allen Übergangsgesellschaften des Ostens rapide bröckelnde politische Basis der Reform. Zumindest vorübergehend gelang es mit ihrer Hilfe, jene Lücke zu schließen, die sich zwischen der ursprünglichen Erwartung, die "Rückkehr nach Europa" bedeute auch eine Rückkehr zum (west)europäischen Lebensstandard, und der Realität in Gestalt wachsender Arbeitslosigkeit, sinkender Realeinkommen und einer zunehmend ungleichen Einkommensverteilung aufgetan hat. Dieser psychologische Effekt vermag indes nicht den grundlegenden Widerspruch zu lösen, daß der Systemwandel im Interesse einer sozialen Klasse - der Unternehmer - vorangetrieben wird, die es noch gar nicht gibt, und daß er auf Kosten jener Klassen, namentlich der Industriearbeiterschaft und der Landwirte, geschieht, die die große Mehrheit der Bevölkerung stellen. Ein Blick auf die Entwicklung der Realeinkommen in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei mag verdeutlichen, wie die sozialen Lasten der Transformation verteilt sind (Angaben in %):³⁰

	CSFR		Polen		Ungarn	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Realeinkommen	- 2,4	- 29,7	- 26,6	+ 3,0	+ 0,8	- 9,4
Lohneinkommen	- 7,3	- 34,9	- 37,2	- 8,4	- 1,5	- 7,5
Agrareinkommen	- 8,5	- 53,3	- 62,4	- 39,3	- 13,4	- 35,3
Privatsektor	o.A.	o.A.	33,5	+ 1,0	+ 32,9	- 1,8

Mit Ausnahme der ehemaligen DDR, wo sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Realeinkommen der Arbeitnehmer von der Währungsunion bis zur Vereinigung um 5 bis 10% erhöhten und seither stagnierten,³¹ haben alle Reformökonomien deutliche Rückgänge zu verzeichnen, die in Südosteuropa (Bulgarien -45% im Jahre 1991) und in der ehemaligen Sowjetunion noch drastischer ausfallen. Selbst wenn statistische Verzerrungen die tatsächlichen Einbußen im Lebensniveau überzeichnen sollten, so ist doch kaum vorstellbar, wie angesichts einer solchen Entwicklung politische Stabilität bewahrt und eine Fortführung der Reformprozesse sichergestellt werden können. Mit den Instrumenten des Marktes allein ist jedenfalls weder den weitreichenden sozialen Verwerfungen und ihren politischen Folgen zu begegnen, noch kann damit die Gefahr einer wirtschaftlichen Marginalisierung oder gar einer "Lateinamerikanisierung" des östlichen Europa abgewendet wer-

29 Vgl. Der Spiegel, 46.Jg., Nr.22 (25. Mai), 1992, S.124-132.

30 Die Daten stammen aus ECE, Economic Survey 1991-1992 (Anm.7), S.53,94.

31 Handelsblatt 19.8.1992, S.4.

den.³² Es bedarf folglich einer Anpassung der mit universellem Geltungsanspruch angetretenen Reformprogramme an die spezifischen Bedingungen des Systemwandels - und es bedarf, um der Reform den Weg zu ebnet, einer strategischen Unterstützung von außen.

5. Westliche Unterstützung zwischen Aktionismus und Attentismus

Daß die marktwirtschaftlichen Reformprogramme der ehemals sozialistischen Länder auf umfassende Unterstützung durch die westlichen Industriestaaten angewiesen sind, ist mittlerweile kaum mehr strittig. Allerdings benötigte es geraume Zeit, bevor sich diese Erkenntnis in allen westlichen Hauptstädten durchsetzen konnte. Da ökonomische Interessen von Anbeginn eine nur untergeordnete Rolle spielten, bedurfte es sichtbarer politischer "Anreize", vom vagabundierenden Nuklearpotential der ehemaligen Sowjetunion über die blutige Sezession auf dem Balkan bis hin zum "Tyminski-Effekt" in Polen, um zu verdeutlichen, daß die Zukunft des Westens auch im Osten entschieden wird. Ungeachtet dessen gibt es auch heute noch höchst unterschiedliche Einschätzungen über den Bedarf, und auch der Umfang der Transferleistungen weist beträchtliche Abweichungen auf. Die Bereitschaft, die finanziellen Lasten des Kalten Krieges zugunsten jener umzuschichten, die ihm ein Ende bereiteten, ist keineswegs überall gleich ausgeprägt.

Über den Bedarf an Kapital für die ökonomische Rekonstruktion Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion gibt es gegenwärtig nur vage Schätzungen. Sie reichen etwa im Falle der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) bis zu 2.000 Milliarden US-Dollar.³³ Allerdings entbehren solche globalen Daten einer zuverlässigen Kalkulationsgrundlage; zudem wirken sie ausgesprochen kontraproduktiv, denn je weiter sich die scheinbar benötigten Summen von der realistisch anzunehmenden Leistungsfähigkeit möglicher Geber entfernen, um so belangloser wird deren Beitrag. Bereitschaft zu strategischen Opfern läßt sich so kaum stimulieren.

Weit sinnvoller ist es daher, sich an ehemaligen wie laufenden ökonomischen Hilfsprogrammen zu orientieren, zumal sich auf diese Weise Erfolgsbedingungen wie Leistungsumfang zuverlässiger abschätzen lassen. In diesem Zusammenhang wurde von politischer Seite schon vor Einleitung der Reformprogramme die Idee eines Marshall-Planes für Osteuropa präsentiert. Sie löste sogleich eine heftige Kontroverse aus. In den Augen der Skeptiker galt ein solcher Marshall-Plan lediglich als "ein abgedroschenes Synonym" für die Absicht, "mit großen Mengen Geld große Probleme" lösen zu wollen.³⁴ Seine Befürworter hingegen verwiesen auf die damals wie heute bedeutsamen politisch-psychologischen Implikationen:

32 Zum Vergleich Osteuropas mit Lateinamerika vgl. u.a. Leopoldo Marmora, Osteuropa und Lateinamerika im Vergleich, in: Nord-Süd aktuell, 4. Quartal 1991, S.518-529; Is Latin America the Future of Eastern Europe?, in: Problems of Communism, Mai-Juni 1992, S.44-57.

33 Karoly Okolicsanyi, The EBRD's First Year, in: RFE/RL Research Report, Jg.1, Nr.23 (5. Juni), 1992, S.43.

34 ECE, Economic Survey of Europe in 1989-1990, New York (United Nations Publications), 1990, S.9.

"Der Marshall-Plan war insoweit erfolgreich, als es gelang, mit geringer ökonomischer Hilfe beträchtliche psychologische Effekte zu erzielen". Dank des richtigen "timing, konkreter Ziele und wirkungsvoller Werbung" war es mit seiner Hilfe möglich, "die Erwartungen der Empfänger, daß alles nur schlechter werde, dahingehend zu korrigieren, daß sich die Lage schließlich bessern werde".³⁵

Tatsächlich betrug die Marshall-Plan-Hilfe von 1948 bis 1951 insgesamt 12,4 Milliarden US-Dollar, die 16 westeuropäischen Staaten zugute kamen. Dies entsprach im Durchschnitt 1% des Bruttoinlandsproduktes der Vereinigten Staaten während der vierjährigen Periode oder 2% des BIP auf seiten der Empfänger. Zu heutigen Preisen und im Sinne von pro-Kopf-Leistungen auf die ehemals sozialistischen Länder übertragen, würde dies jährlich 4,8 Milliarden US-Dollar für Osteuropa sowie 16,7 Milliarden US-Dollar unter Einschluß der ehemaligen Sowjetunion bedeuten. Das entspricht lediglich noch 0,1% des addierten Bruttoinlandsproduktes der USA, Japans und der EG.³⁶

Der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, hat zur Illustration eine andere Referenz gewählt: Würden die sechs mittel- und südosteuropäischen Staaten den gleichen Betrag erhalten, wie er den rückständigen EG-Regionen im Strukturfond zugute kommt, so würde dies in den nächsten 5 bis 10 Jahren eine jährliche Summe von 14 Milliarden ECU (\$17 Milliarden) erfordern, zu denen weitere 5 Milliarden ECU für die *European Investment Bank* (EIB) kämen. Dies entspräche etwa 0,45% des BIP der Gemeinschaft und läge damit deutlich über den aktualisierten Daten des Marshall-Planes.³⁷

In der Praxis haben die OECD-Staaten (G-24) Osteuropa bis Anfang 1992 finanzielle Zusagen im Umfang von etwa 30 Milliarden ECU gemacht, von denen allerdings im Durchschnitt kaum mehr als 20% ausgezahlt worden sein dürften. Der überwiegende Teil dient der Finanzierung des PHARE-Programms, das von der EG-Kommission koordiniert und etwa zu zwei Dritteln von der EG finanziert wird bei einer geplanten Laufzeit bis Ende 1992.³⁸ Des weiteren sind in diesem Betrag 8 Milliarden ECU enthalten, die bis 1995 als Einlage der EBRD zur Verfügung gestellt werden müssen. Hinzu kommen Zusagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank für Osteuropa in Höhe von 4,1 bzw. 5,3 Milliarden US-Dollar.

Darüber hinaus gibt es eine umfangreiche bilaterale sowie eine wachsende multilaterale Unterstützung für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die mit Ausnahme des Baltikums (seit Oktober 1991) nicht vom PHARE-Programm erfaßt sind. Hier ist vor allem das im April 1992 von der Gruppe der führenden Industrienationen (G-7) vereinbarte Paket in Höhe von 24 Milliarden US-Dollar zu nennen, das allerdings überwiegend Rußland zugute kommen soll. Darin sind zusammengefaßt: \$11 Milliarden aus früheren, im Rahmen der

35 Gaddis (Anm.1), S.115.

36 Nach Angaben der ECE, *Economic Survey 1989-1990* (Anm.31), S.11-13.

37 Ibid., S.13.

38 PHARE (Pologne, Hongrie - Assistance à la Restructuration Economique) wurde ursprünglich auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Paris 1989 als Hilfsprogramm der OECD für diese beiden Länder vereinbart und danach auf die CSFR, Bulgarien, Rumänien und Jugoslawien erweitert.

bilateralen humanitären Hilfe gemachten Zusagen, \$2,5 Milliarden für laufende Umschuldungen, \$4,5 Milliarden, die von IWF und Weltbank bereitzustellen sind, und schließlich \$6 Milliarden für einen Stabilisierungsfonds des Rubel.³⁹ Auch hier ist das Engagement auf seiten der Geber auffallend ungleich verteilt. Allein die Bundesrepublik hat der ehemaligen UdSSR als bei weitem größter Geber seit Ende 1989 zusammen etwa 80 Milliarden DM zugesagt und überwiegend bereits ausgezahlt. Dazu gehören Exportkredite und -bürgschaften ebenso wie der finanzielle Preis der deutschen Einheit in Gestalt jener Zahlungen, die den Abzug der sowjetischen Truppen ermöglichen oder "Vertrauensschutz" bei den Wirtschaftsbeziehungen der ehemaligen DDR garantieren sollten. Deutschland hat damit eigenen Angaben zufolge in den letzten beiden Jahren 56 Prozent aller westlichen Hilfen für die Sowjetunion bereitgestellt.⁴⁰

Zusammengenommen liegen die bisherigen Hilfszusagen folglich zwischen dem Marshall-Plan-Äquivalent und der Delors-Analogie. Die Größenordnungen allein besagen indes relativ wenig. So werden etwa von 7,8 Milliarden DM für den Bau von Wohnungen für Angehörige der aus Deutschland abziehenden sowjetischen Streitkräfte im Unterschied zu den 200 Millionen DM für Umschulungsmaßnahmen kaum Impulse für die Transformation und Rekonstruktion der Wirtschaft in Rußland, Weißrußland oder der Ukraine ausgehen. Ähnliches gilt für den Ressourcentransfer von West- nach Ostdeutschland, der zu mehr als 75% in den Konsum fließt und damit vor allem die westdeutsche Konjunktur belebt. Auch wenn ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und politischer Stabilität zu den Grundvoraussetzungen des gegenwärtigen Transformationsprozesses im östlichen Europa gehört, so sollte die westliche Unterstützung doch vor allem jenen Bereichen zugute kommen, von denen die größten Multiplikatoreffekte für ein selbsttragendes ökonomisches Wachstum im Sinne der Reformkonzepte ausgehen. Das heißt vor allem: Sie muß Investitionen ermöglichen. Hinzu kommt, daß in markantem Gegensatz zum Marshall-Plan der Anteil verlorener Zuschüsse mit etwa 30% (bei PHARE) relativ gering ist, kurzfristige Entlastung folglich mit einer neuerlichen langfristigen Belastung der Zahlungsbilanzen erkaufte wird. Schließlich fällt auf, daß ebenfalls im Unterschied zur Nachkriegszeit, als die USA Westeuropa umfangreiche Handelspräferenzen einräumten, es heute auf Seiten der Geber ein ausgeprägtes Interesse gibt, durch Kreditzusagen und Bürgschaften den eigenen Export zu stimulieren, ohne daß dessen Verwendung übermäßig viel Beachtung geschenkt würde. Beim Spitzenreiter Deutschland macht dieser Anteil mehr als 60% aller Hilfszusagen für Osteuropa aus, während er bei den EFTA-Staaten mit kaum 12% am geringsten ist.⁴¹

Der Marshall-Plan war erfolgreich, weil er in einem aufnahmebereiten Umfeld ein hohes Produktions- und Investitionswachstum ermöglichte, ohne dies durch unangemessene Einkommensverluste finanzieren zu müssen. Das ist der ökonomische Kern der bereits zitierten

39 Vgl. The Japan Times 3.4.1992, S.1,4.

40 Vgl. die Angaben in Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.393 (1. September), 1992. Dies schließt auch den deutschen Anteil an den Leistungen der EG in Höhe von DM 1,7 Milliarden ein. Der Anteil der USA betrug dagegen bis Ende 1991 lediglich 2,1% und der Großbritanniens sogar nur 0,12%, vgl. Handelsblatt 10.10.1991, S.11.

41 Vgl. Jeanne Kirk Laux, Reform, Reintegration and Regional Security, Working Paper 37 (October 1991), Canadian Institute for International Peace and Security, S.47.

"psychologischen Effekte", die von ihm ausgingen. Im östlichen Europa dagegen existiert ein solches Umfeld erst in Ansätzen, ist die in- wie ausländische Investitionsbereitschaft gering, geht die Produktion rapide zurück und wird zudem von massiven Einkommensverlusten begleitet. Soll westliche Hilfe in den ehemals sozialistischen Ländern heute einen dem Marshall-Plan vergleichbaren ökonomischen und politisch-psychologischen Effekt haben, muß sie folglich diesen spezifischen Bedingungen Rechnung tragen. Das geschieht bisher nur partiell. Zwar ist das Volumen der Hilfszusagen für Osteuropa (nicht das der tatsächlichen Auszahlungen und nicht zugunsten der ehemaligen Sowjetunion) erheblich angestiegen, ihre Komposition und ihre Konditionen weisen jedoch erhebliche Defizite auf, ganz zu schweigen von den allgemein akzeptierten IWF-Leitlinien für die Transformation.

Auch fehlt es bisher an einer wirkungsvollen Koordinierung, was hierzulande den vertrauten Ruf nach einem "Gesamtkonzept" sowie über die deutschen Grenzen hinaus nach neuen institutionellen Vorkehrungen hat ertönen lassen.⁴² Eine solche Koordinierung wäre indes unzulänglich, würde sie sich mit einer bloßen Abstimmung der Hilfeleistungen auf seiten der Geber begnügen. Wesentlich ist, daß Geber und Nehmer in die Lage versetzt werden, gemeinsam über einzelne Maßnahmen und deren Finanzierung zu entscheiden. Das erfordert nicht notwendig die Schaffung einer neuen internationalen Bürokratie. Vielmehr ist vorstellbar, eine solche operative Aufgabe der OECD zuzuordnen, die bereits jetzt den Reformprozeß im östlichen Europa analytisch und konzeptionell begleitet und zudem ihren Ursprung einer vergleichbaren Aufgabe verdankt: Sie ging aus dem *Committee for European Economic Cooperation* (CEEC, im April 1948 zur *Organisation for European Economic Cooperation*, OEEC, ausgebaut) hervor, dem es seinerzeit aufgegeben war, die Marshall-Plan-Hilfe zu koordinieren. Im folgenden seien fünf Dimensionen der Hilfe näher beleuchtet: die humanitäre Hilfe, technische und finanzielle Unterstützung, die Handelskooperation und schließlich die moralische Hilfe.

Am wenigsten anspruchsvoll und auch am wenigsten kontrovers ist zweifellos die **humanitäre Hilfe**. Sie soll dazu beitragen, die in einigen Ländern akut gefährdete elementare Versorgung mit Lebensmitteln und Medikamenten sicherzustellen. Empfänger waren bisher Polen, Bulgarien, Rumänien und die Sowjetunion, denen gemeinsam mit den Nachfolgestaaten Jugoslawiens auch künftig diese Hilfe zuteil werden wird. 1991 hat die Europäische Gemeinschaft Bulgarien 40 Millionen ECU und Rumänien 60 Millionen ECU sowie weitere 20 Millionen ECU für ein Kinderhilfsprogramm zugesagt. Weit größer ist das Volumen der humanitären Hilfe für die Sowjetunion und ihre Nachfolger, auf das sich nach längeren Debatten die sieben führenden Industriestaaten (G-7) im Herbst 1991 verständigten. Schon zuvor hatte die EG 250 Millionen ECU unentgeltlich sowie Kreditbürgschaften im Umfang von 500 Millionen ECU für den Import von Nahrungsmitteln bereitgestellt. Dieser Betrag wurde, nachdem Moskau einen Bedarf von ursprünglich 15 Milliarden US-Dollar angemel-

42 Vgl. etwa Werner Weidenfeld, Manfred Huterer, Der Westen und die Stabilisierung der Demokratien in Osteuropa, in: Europa Archiv, Nr.12, 1992, S.325-334. Ähnlich zuvor schon und detaillierter Moving Beyond Assistance, Final Report of the IEWS Task Force on Western Assistance to Transition in the Czech and Slovak Federal Republic, Hungary and Poland, Stirin, Juni 1992.

det hatte, im Herbst auf \$2,4 Milliarden aufgestockt, eine Summe, die jeweils auch die Vereinigten Staaten sowie Japan zugesagt haben.⁴³

Im Unterschied etwa zur bilateralen deutschen "Rußland-Hilfe", die von 1989 bis 1992 ein privates Spendenaufkommen von 470 Millionen DM erreichte, ist die nunmehr vereinbarte Unterstützung allerdings nur begrenzt der humanitären Hilfe zuzurechnen.⁴⁴ Es handelt sich überwiegend um Exportkredite, die mittelfristig die Schuldenlast der Empfänger vergrößern und nur deshalb staatlich verbürgt werden, weil die UdSSR und ihre Nachfolger auf den internationalen Kapitalmärkten aus eben diesem Grund nicht länger als kreditwürdig gelten. Auch dienen sie recht ausgeprägt nationalen Interessen, wie etwa den traditionellen Exportwünschen amerikanischer Farmer.

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der ökonomischen Reformen in den ehemals sozialistischen Ländern ist die **technische Unterstützung**. Sie dient einer Verbesserung der Infrastruktur, der Telekommunikation, des Transports, der öffentlichen Verwaltung, des Erziehungswesens sowie des betrieblichen Managements und damit all jener Rahmenbedingungen, die für eine funktionierende Marktwirtschaft unverzichtbar sind. Da die Marktwirtschaft in Osteuropa und namentlich in der GUS buchstäblich von Grund auf neu gelernt und aufgebaut werden muß, sind im Unterschied zum Marshall-Plan, bei dem die technische Hilfe kaum eine Rolle spielte, breit gestreute westliche Hilfsprojekte für das Gelingen der Reformvorhaben unverzichtbar.

Multilaterale technische Hilfe wird vor allem von der Weltbank sowie von der EBRD bereitgestellt. Die Leistungen der EBRD, die ihre Tätigkeit im April 1991 aufgenommen hat, sind bisher noch gering: In den ersten 12 Monaten förderte sie insgesamt 20 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 621 Millionen ECU.⁴⁵ Die Weltbank auf der anderen Seite hat im Geschäftsjahr 1991/92 das Volumen ihrer Kreditzusagen für Osteuropa um 60% auf \$2,9 Milliarden ausgeweitet, was annähernd dem auf \$3,39 Milliarden abgesenkten Betrag für den afrikanischen Kontinent entspricht.⁴⁶ Hinzu kommen 215 Millionen ECU, die als Teil eines im Jahre 1991 von der EG bewilligten Pakets technischer Hilfe für Osteuropa in Höhe von 820 Millionen ECU durch die EIB Ungarn und Polen zur Verfügung gestellt wurden (Infrastruktur, Privatisierung, Modernisierung kleiner und mittlerer Betriebe).

Zwar hat die *Huston Four Study*, bei der im Auftrag des Weltwirtschaftsgipfels (G-7) aus dem Jahre 1990 IWF, Weltbank, OECD und EBRD gemeinsam die sowjetische Ökonomie analysiert haben, technische Unterstützung auch für die UdSSR angeregt. Größere Summen sind dafür bislang jedoch auch nach Auflösung der Union und nach der geforderten Implementierung von Reformprogrammen in einer Reihe der Nachfolgestaaten nicht bereitgestellt worden. Zu erwähnen sind 400 Millionen ECU, die der Europäische Rat auf seiner Sitzung in Rom im Dezember 1990 beschloß, sowie weitere 500 Millionen ECU, die für 1992 zu-

43 Vgl. Handelsblatt 8.10.1991, S.1; ibid. 9.10.1991, S.10.

44 Pressemitteilung (Anm.37), S.1.

45 Handelsblatt 1.4.1992, S.2.

46 Handelsblatt 23.9.1991, S.1; ibid. 30.9.1991, S.10.

gesagt wurden. Weitere Leistungen sind nach Abschluß der IWF-Aufnahmeverfahren für die 15 Nachfolger der UdSSR vorgesehen.

Während der Transfer an *Know-how* und Ressourcen für technische Projekte integraler Bestandteil des Reformprozesses ist, kommt der **finanziellen Hilfe** eine wesentliche flankierende Bedeutung zu. Dabei geht es in erster Linie um die Stützung der nationalen Währungen sowie um die Lösung kurzfristiger Zahlungsbilanzprobleme, unter denen mehr oder weniger ausgeprägt alle ehemals sozialistischen Länder leiden. Um auf diese Weise einen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung zu leisten, wurden - unter IWF-Konditionalität - seit 1990 mit Vorrang den osteuropäischen Reformländern bi- wie multilateral eine Reihe von Krediten eingeräumt. Ergänzend sollten sie zugleich den drastischen Anstieg der Importpreise für Energieträger abfedern. Dazu gehören seit Frühjahr 1991 bewilligte *extended arrangements* des IWF mit dreijähriger Laufzeit für Polen und Ungarn sowie einjährige *stand-by* Kredite für die CSFR, Bulgarien und Rumänien in einem Gesamtumfang von 6,1 Milliarden Sonderziehungsrechten. Darüber hinaus hat die EG 1990 Ungarn einen weiteren Kredit in Höhe von einer Milliarde US-Dollar eingeräumt. Ebenso hat sie sich bereit erklärt, die Hälfte der erweiterten Kredit-Fazilität zu finanzieren, die 1991 in Höhe von jeweils einer Milliarde US-Dollar für die CSFR und Rumänien sowie in Höhe von \$800 Millionen für Bulgarien in Aussicht gestellt wurden. Mit dem Argument, daß zuvor ein kohärentes Reformprogramm verabschiedet und mit dem IWF vereinbart, die Bedienung der bestehenden Schulden geklärt sowie eine verantwortbare Geld- und Finanzpolitik eingeleitet werden müsse, ist der Sowjetunion eine solche Unterstützung verwehrt worden. Und auch Rußland wurde - ebenso wie wenig später den baltischen Staaten - erst nach längeren Verhandlungen im Juli 1992 ein *stand-by* Kredit in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar eingeräumt, während der in Aussicht genommene Stabilisierungsfonds für den Rubel erst in einer sehr viel späteren Phase zur Verfügung gestellt werden dürfte.

Weitgehend ungelöst ist ein weiteres gravierendes, überwiegend aus sozialistischen Zeiten ererbtes Problem: die äußere Verschuldung (in konvertibler Währung). Sie betrug Ende des Jahres 1991 nach Angaben der *Economic Commission for Europe* (ECE) brutto insgesamt 157,8 Milliarden US-Dollar:⁴⁷

Bulgarien	11,2
Tschechoslowakei	9,3
Ungarn	22,7
Polen	46,5
Rumänien	3,1
Sowjetunion	65,0

Seither hat im Falle Rumäniens, Bulgariens und der ehemaligen Sowjetunion die Verschuldung weiter zugenommen. Allein Polen erreichte in Verhandlungen mit dem Pariser Klub, dem Zusammenschluß öffentlicher Gläubiger, daß im Frühjahr 1991 seine öffentlich garantierten Schulden halbiert und ihm somit eine Reduzierung um etwa \$17 Milliarden eingeräumt wurde. Bei den Banken des Londoner Klubs konnte es mit der gleichen Forderung

47 Die Daten stammen aus ECE, *Economic Survey 1991-1992* (Anm.7), S.86,112.

nicht zuletzt aufgrund der seit geraumer Zeit unilateral eingestellten Zinszahlungen dagegen bisher keinen Erfolg erzielen. Bulgarien und seit Dezember 1991 auch die Sowjetunion sowie im Verlauf des Jahres 1992 mehrfach auch ihre Nachfolger mußten sich dagegen mit kurzfristigen Umschuldungen begnügen.

Auch wenn ein genereller Schuldenerlaß wenig wahrscheinlich und angesichts der unterschiedlichen Betroffenheit auf seiten sowohl der Geber als auch der Empfänger wenig sinnvoll erscheint, so wäre zumindest im Falle Bulgariens, Ungarns und Polens zu prüfen, ob weitere Erleichterungen möglich sind. Sie sind gezwungen, für Fehlleistungen zu zahlen, die sie nicht zu verantworten haben: Das Geld wurde von den alten Regimes aufgenommen - und verschwendet - mit dem einzigen Effekt, daß es heute den finanziellen Spielraum der neuen entscheidend einengt und damit die Wirtschaftsrezession verschärft. Das gilt ähnlich auch für die Russische Föderation und eine Reihe weiterer Nachfolgestaaten aus der Gemeinschaft. Zwar wurden ihre Schulden überwiegend erst in jüngerer Zeit akkumuliert, deren Bedienung stellt jedoch gegenwärtig eine enorme Belastung der ohnedies fragilen und hochgradig umstrittenen Reformprogramme dar.

Entlastung könnte eine Ausweitung des Außenhandels bieten. Allerdings ist auch hier mit Ausnahme der drei zentraleuropäischen Länder Polen, CSFR und Ungarn das Bild wenig ermutigend. Während der Handel mit den ehemaligen Partnern des RGW sich seit 1989 glatt halbierte, zeigt auch die Europäische Gemeinschaft wenig Neigung, ihre in kritischen Bereichen fest verrammelten Tore zu öffnen. Zwar hat die EG auf Grundlage der zwischen 1988 und 1990 abgeschlossenen bilateralen Verträge und im Rahmen des PHARE-Programms Ungarn und Polen (seit Januar 1990) sowie die CSFR und Bulgarien (seit Januar 1991) in das *General System of Preferences* aufgenommen. Damit wurde den genannten Staaten jedoch immer noch ein schlechterer Status eingeräumt als jenen des Mittelmeerraumes, und zudem erstreckten sich die präferentiellen Regelungen nicht auf die besonders geschützten Gebiete Kohle und Stahl, Textilien sowie Landwirtschaft.

Daß die Konzessionsbereitschaft der EG dort ihre Grenzen findet, wo sensible Bereiche der nationalen Ökonomien ihrer Mitglieder berührt sind, zeigte sich auch bei den im Frühjahr 1991 eingeleiteten Assoziierungsverhandlungen mit Ungarn, Polen und der CSFR. Sie waren über Monate blockiert, da sich die EG beharrlich weigerte, ihren Markt für die oben genannten Exportgüter zu öffnen. Allein Großbritannien und Dänemark plädierten von Anfang an für eine weite Öffnung, während Frankreich bis zum Schluß namentlich den Export von Agrarprodukten zu begrenzen suchte. Der schließlich im November 1991 vereinbarte Kompromiß sieht vor, daß Zölle und Kontingente bei Kohle und Stahl, Textilien sowie landwirtschaftlichen Erzeugnissen schrittweise im Verlauf der nächsten vier bis sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verträge abgebaut werden.⁴⁸

Für die Assoziierungskandidaten ist der Export der genannten Güter angesichts der geerbten Produktionsstruktur und ihrer mangelnden Konkurrenzfähigkeit bei Industriewaren mit einem Anteil von annähernd 40% von lebenswichtiger Bedeutung - zumindest in der gegenwärtigen Übergangsphase. Aber auch aus einem anderen Grund ist die Marktöffnung der

48 Vgl. Handelsblatt 9.9.1991, S.9; ibid. 19.9.1991, S.8.

EG für die ökonomische Rekonstruktion in Osteuropa unverzichtbar, denn erst wenn diese sichergestellt ist, gibt es für ausländische Investoren neben den komparativen Lohnkostenvorteilen genügend Anreize, dort Produktionen aufzubauen. Das Beispiel der südeuropäischen EG-Mitglieder illustriert, daß angesichts unzureichender innerer Kapitalbildung von ausländischem Engagement wesentliche Impulse für die wirtschaftliche Erholung ausgehen. Das gilt für Osteuropa mit seiner um vieles schwächeren Kapitalbasis und seiner Nähe zu den aufnahmebereiten Märkten Zentral- und Westeuropas um so stärker.

Zwar haben alle Staaten der Region einschließlich der Erben der Sowjetunion die Barrieren für ausländische Engagements, sieht man einmal vom Grunderwerb ab, weitgehend beseitigt und zudem eine Reihe von Präferenzen eingeräumt. Jedoch allein in Ungarn, das die Hälfte aller Zuflüsse auf sich vereint, hat ausländisches Kapital eine nennenswerte Größenordnung erreicht. Dort wuchsen die Investitionen von 350 Millionen US-Dollar im Jahre 1989 über \$900 Millionen auf 1991 immerhin \$1,3 Milliarden. In Polen waren es im gleichen Jahr dagegen lediglich \$500 Millionen, in der CSFR \$600 Millionen (wobei allein die Hälfte auf das Joint Venture der Volkswagen AG mit Skoda entfiel) und in Rumänien lediglich \$260 Millionen. Zum Vergleich: 1991 investierte allein die westdeutsche Wirtschaft in der ehemaligen DDR bei einem Gesamtvolumen von 72 Milliarden DM etwa 13 Milliarden DM, was der Politik in Deutschland immer noch beklagenswert gering erscheint. Und ausländische Investitionszusagen beliefen sich hier Mitte 1992 auf 10,8 Milliarden DM.⁴⁹ Um die westliche Investitionsbereitschaft im östlichen Europa zu stimulieren, erscheint es daher geboten, Fördermaßnahmen auch in den Ursprungsländern einzuführen, die nach dem Muster der ehemaligen DDR von Steuerpräferenzen bis hin zu Zinssubventionen für Investitionskredite reichen könnten.

Trotz aller Bemühungen, der eigenen Landwirtschaft besonderen Schutz und Förderung angedeihen zu lassen, hat die EG 1991 immerhin einen couragierten Schritt getan. Im Sinne der seit geraumer Zeit vorgetragenen osteuropäischen Wünsche öffnete sie ihr Hilfspaket zugunsten der Sowjetunion für sogenannte Dreiecksgeschäfte. Damit wurde es der UdSSR möglich, Kredite der EG für Nahrungsmittelimporte aus Osteuropa zu nutzen. Es mag bezeichnend sein, daß sich der Handel im ehemaligen RGW, einst das Standbein internationaler Arbeitsteilung, heute nurmehr für Feuerwehroperationen anbietet.⁵⁰ In Osteuropa wie im zunehmend zerfallenden Wirtschaftsraum der ehemaligen Sowjetunion ist in Abhängigkeit von den Fortschritten beim Systemumbau der außenwirtschaftliche Blick eindeutig nach Westen gerichtet.

Damit ist die westliche Aufnahmebereitschaft und als letzter Aspekt der Unterstützung die moralische Hilfe angesprochen. Das klingt nicht übermäßig ambitioniert, da sich Moral be-

49 So etwa Ulf Fink, Handelsblatt 6./7.3.1992, S.6. Zu den Auslandsinvestitionen in Ostdeutschland vgl. Treuhandanstalt (Anm.25), S.24f. Die Daten für Osteuropa wurden der Tagespresse entnommen.

50 Darauf deutet auch hin, daß es bisher in der Region wenig Begeisterung für die mehrfach vorgeschlagene Schaffung einer Zahlungsunion nach dem Vorbild der *European Payments Union* aus dem Jahre 1950 gegeben hat. Immerhin haben sich die drei Länder der Visegrad Gruppe (CSFR, Polen, Ungarn) im Frühjahr 1992 prinzipiell auf die Einrichtung einer Freihandelszone verständigt, vgl. Handelsblatt 10./11.4.1992, S.9.

kanntlich kaum in ökonomische Größen übersetzen läßt. Tatsächlich geht es darum auch nicht in erster Linie. Gemeint ist vielmehr die unmißverständliche Verpflichtung Westeuropas, die Reformländer des Ostens als Teil Gesamteuropas zu begreifen. Und das verlangt die ebenso unmißverständliche Bereitschaft, ihnen auf Wunsch den Weg in die (bislang west-)europäischen Integrationen zu ebnen.

Die "Europa-Verträge", die Assoziationsabkommen mit Ungarn, Polen und der CSFR, hätten eine ausgezeichnete Gelegenheit geboten, nicht nur als allgemeines Bekenntnis in der Präambel, sondern konkret die Bedingungen und einen möglichen Zeitplan für die Aufnahme dieser Länder in die Europäische Gemeinschaft festzulegen. Dies wird sich schon aus technischen Gründen kaum, wie nicht nur vom ehemaligen polnischen Ministerpräsidenten Bielecki gewünscht, in diesem Jahrzehnt verwirklichen lassen.⁵¹ Der Beginn von Beitrittsverhandlungen sollte indes nach Start des EG-Binnenmarktes und im Zuge der 1993 aufzunehmenden Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten aus der EFTA möglich sein.

Es kann allerdings nicht übersehen werden, daß es gegen eine solche zügige Erweiterung der EG beträchtliche Vorbehalte und daß es eine Reihe objektiver Schwierigkeiten gibt. Sie betreffen die verfügbaren Ressourcen und deren Verteilung, das Risiko, die Integration der Erweiterung zu opfern und nicht zuletzt die etablierte Machtbalance, die mit der deutschen Vereinigung und der Öffnung nach Osten ohnedies schon reichlich strapaziert ist. Hinzu kommt, daß sich bei Fortführung der gegenwärtig vorbereiteten wirtschafts- und währungspolitischen Integration der tradierte Gemeinschaftskonsens, wonach der langsamste das Tempo bestimmt, kaum mehr durchhalten läßt. Wenn daher zu der bereits absehbaren Differenzierung beim Grad der Integration noch politische Differenzen treten, wonach sich etwa Frankreich zum Sprachrohr der Integrationisten machte und Deutschland für Erweiterung plädierte, können leicht zentrifugale Tendenzen aufbrechen und die EG zu einer schlichten Freihandelszone degenerieren lassen. Damit wäre ihre gegenwärtige Rolle als Anker wirtschaftlicher wie politischer Stabilität und Kooperation auf dem Kontinent gefährdet und Osteuropa ebenso wenig gedient, wie wenn es *ante portas* bliebe.

Auch wenn heute mit Blick auf Osteuropa praktisch alle Argumente Gültigkeit beanspruchen können, die seinerzeit bei der Süderweiterung der EG vorgetragen wurden - von der Förderung marktwirtschaftlicher Ordnungen bis zur Sicherung demokratischer Stabilität -, so scheint dieser Weg kaum wiederholbar. Als Alternative bietet sich vielmehr eine abgestufte Integration an, die im Sinne klar definierter politischer wie ökonomischer Konditionen ebenso für potentielle Beitrittskandidaten wie für die gegenwärtigen Mitglieder gilt. Das würde eine Öffnung der EG erlauben, ohne zugleich die anvisierten Integrationsziele in Frage zu stellen und die bestehenden Strukturen unvermeidbaren Belastungen auszusetzen. Allerdings: Auch damit wäre eine grundlegende Reform der Europäischen Gemeinschaft eine Bedingung dafür, daß sie ihrem Namen gerecht wird.

Auf dem Prüfstein steht heute nicht nur die Fähigkeit der neuen politischen Eliten, in Osteuropa und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion tiefgreifende Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft durchzuführen. Auf dem Prüfstein steht ebenso die Fähigkeit des westli-

51 Vgl. sein Interview in Die Zeit 11.10.1991, S.34.

chen Europa, den Transformationsprozeß nicht lediglich mit Wohlwollen von außen zu begleiten, sondern jene materiellen und ideellen Ressourcen zu mobilisieren, die für seinen Erfolg unverzichtbar sind. Dabei haben die Erfahrungen der ersten beiden Jahre dokumentiert, daß es sich um eine Aufgabe ungeahnter Dimensionen handelt. Das gilt zum einen für die Wirtschaftspolitik, die sich zwar im Ziel einig ist, jedoch die Länge des Weges ebenso unterschätzt hat wie die Unwägbarkeiten des Geländes. Angesichts dessen stehen die "Schocktherapeuten" und "Gradualisten" gleichermaßen vor den Trümmern ihrer Illusionen, ist von ihren konträren Transformationskonzepten wenig mehr geblieben als die klassische Kontroverse zwischen Monetaristen und Keynesianern, wobei ersteren für Erfolge der Markt fehlt und letzteren die Ressourcen. Zum zweiten gilt dies für den Zustand der Nationalökonomien selbst, die sich gegenwärtig in einer Rezession befinden, die lediglich noch mit der Weltwirtschaftskrise der zwanziger Jahre vergleichbar ist. Deren Folgen sind bekannt. Und auch im östlichen Europa deutet sich an, daß politische Desorientierung und soziale Verelendung eine unheilvolle Verbindung einzugehen beginnen.

Funktionierende Marktwirtschaften bedeuten mehr als die bloße Summe von Institutionen, Normen und Verfahren. In ihrer gegenwärtigen westeuropäischen Verfassung stellen sie eine zivilisatorische Errungenschaft dar, die unweigerlich langwierige Anpassungs- und Lernprozesse erfordern - ganz zu schweigen von jenen nicht minder langwierigen sozialen Auseinandersetzungen, die ihre Zähmung erst ermöglichten. Es kommt daher unter den Bedingungen des Übergangs im östlichen Europa darauf an, die kritische Lücke zwischen Vorstellung und Wirklichkeit zu überbrücken und eine Perspektive zu eröffnen. Das vermag nach Lage der Dinge allein Westeuropa. Zwar dokumentiert das westliche Engagement in quantitativer Hinsicht, daß nach einigem Zögern die Dimension der neuen Herausforderung erkannt worden ist. Die fortbestehenden qualitativen Defizite signalisieren dagegen, daß dies für den gesamteuropäischen Charakter dieser Herausforderung noch nicht gilt. Die Bereitschaft zu finanziellen Opfern kann jedenfalls nicht die mangelnde Bereitschaft zur Öffnung und Integration kompensieren. Und ebensowenig wird das unterschiedslose Beharren auf neoliberal inspirierten Reformkonzepten einer Situation gerecht, in der die neuen politischen Autoritäten schwierige Balanceakte aufzuführen haben zwischen Staat und Markt, alter Bürokratie und neuer Verwaltung, zwischen monetärer Stabilisierung und sozialer Sicherheit, Peripherisierungsdruck und Weltmarktintegration, kurz: zwischen den Erfordernissen der neuen kapitalistischen Wirtschaft und dem virulenten Erbe ihrer sozialistischen Vorgängerin. Es war die Innovationsfähigkeit des europäischen Kapitalismus, die ihm den Sieg im Kalten Krieg eingetragen hat; von seiner Absorptionsfähigkeit wird es abhängen, ob dies auch für den Frieden gilt.

