

Beihefte der Konjunkturpolitik
Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung
Begründet von Albert Wissler

Heft 40

Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa



Duncker & Humblot · Berlin

Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa

Beihefte der Konjunkturpolitik
Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung
Begründet von Albert Wissler

Heft 40

Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa

Tagungsband zur Jahrestagung
der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher
Forschungsinstitute e.V. im Mai 1992 in Bonn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa : im Mai 1992
in Bonn. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993
(Beihefte der Konjunkturpolitik ; H. 40) (Tagungsband zur
Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher
Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. ; 1992)
ISBN 3-428-07540-4
NE: Forschungsinstitute; Konjunkturpolitik / Beihefte;
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher
Forschungsinstitute: Tagungsband zur Jahrestagung . . .

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0452-4780

ISBN 3-428-07540-4

Vorwort

In diesem Beiheft wird über den wissenschaftlichen Teil der 55. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute berichtet, die am 14. und 15. Mai 1992 in Bonn stattfand und das Thema

Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa

zum Gegenstand hatte.

Für die wissenschaftliche Vorbereitung ist dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, und dem ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, zu danken. Referate hielten Hermann Clement (München), Doris Cornelsen (Berlin), Roland Döhrn (Essen), Judit Habuda (München), András Inotai (Budapest), Rolf J. Langhammer (Kiel), Dieter Lösch (Hamburg), Alexander Penkin (Moskau), Petra Pissulla (Hamburg), Holger Schmieding (Kiel), Eirik Svindland (Berlin) und Dieter von Würzen (Bonn). Die Schriftleitung besorgte Herbert Wilkens (Berlin).

Die 56. Mitgliederversammlung soll am 13. und 14. Mai 1993 in Bonn stattfinden und das Thema

Probleme des Finanzausgleichs

(unter Berücksichtigung des Wettbewerbs der Regionen
in nationaler und internationaler Sicht)

behandeln.

München im August 1992

Karl-Heinrich Oppenländer
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft

Inhalt

I. Bilanz der Transformationsprozesse in Ungarn, Polen und der CSFR	9
<i>Holger Schmieding</i>	
Gradualismus oder Schocktherapie? Eine Zwischenbilanz der ostmitteleuropäischen Erfahrungen	11
Zusammenfassung der Diskussion	28
<i>Doris Cornelsen</i>	
Privatisierung in Ungarn, Polen und in der CSFR	33
Zusammenfassung der Diskussion	46
<i>Roland Döhrn und Ullrich Heilemann</i>	
Zur allokativen Dimension: Sektorale Entwicklungsperspektiven für Ungarn, Polen und die CSFR	51
Zusammenfassung der Diskussion	70
<i>András Inotai</i>	
Die außenwirtschaftliche Öffnung, Handelsliberalisierung und Währungskonvertibilität	73
Zusammenfassung der Diskussion	83
II. Stand der Reformen in Rumänien, Bulgarien und Albanien	91
<i>Dieter Lösch</i>	
Aktueller Stand und Perspektiven des Transformationsprozesses in Albanien, Bulgarien und Rumänien	93
Zusammenfassung der Diskussion	119

III. Stand der Reformen in den Republiken der GUS	123
<i>Alexander Penkin</i>	
Aktueller Stand und Perspektiven der ordnungspolitischen Entwicklung in den Republiken der GUS	125
<i>Hermann Clement</i>	
Zerfall und Neuaufbau der Arbeitsteilung zwischen den Republiken/ Staaten	133
<i>Eirik Svindland</i>	
Zur Währungspolitik im Transformationsprozeß der GUS-Staaten	151
Zusammenfassung der Diskussion. Referate Penkin, Clement und Svindland	178
 IV. Die Konsequenzen der Reformen in Mittel- und Osteuropa für die internationalen Beziehungen	 193
<i>Judit Habuda</i>	
Die Umorientierung der Auenhandelsstrome der Transformationslan- der Ostmitteleuropas	195
<i>Petra Pissulla</i>	
Das Verhältnis mittel- und osteuropäischer Länder zu den internationa- len Finanzorganisationen	209
<i>Rolf J. Langhammer</i>	
Die Auswirkungen der EG-Handelspolitik gegenüber Mittel- und Osteuropa	225
Zusammenfassung der Diskussion. Referate Habuda, Pissulla und Langhammer	250
<i>Dieter von Würzen</i>	
Deutsche Unterstützung für die GUS-Republiken	261
Zusammenfassung der Diskussion	268
Teilnehmerverzeichnis	275

I. Bilanz der Transformationsprozesse in Ungarn, Polen und der CSFR

Gradualismus oder Schocktherapie?

Eine Zwischenbilanz der ostmitteleuropäischen Erfahrungen*

Von Holger Schmieding, Kiel

1. Das Interregnum, die schreckliche Zeit

Die Wirtschaftswissenschaft scheint vor einem Rätsel zu stehen. Die verfügbaren Zahlen deuten darauf hin, daß sich nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus im Herbst 1989 die Lage in allen mittel- und osteuropäischen Staaten für große Teile der Bevölkerung deutlich verschlechtert statt verbessert hat, und dies offenbar weitgehend unabhängig von den Einzelheiten der jeweils gewählten Übergangsstrategie. Die marode Wirtschaftsordnung ist abgelöst worden, die Ausstattung mit Produktionsfaktoren ist nahezu unverändert — und doch funktioniert zumindest ein wichtiger Teil der Wirtschaft noch weit miserabler als zuvor.

Ein kleines Gedankenexperiment mag helfen, der Lösung dieses Rätsels näher zu kommen. Man stelle sich die Probleme vor, vor denen die westdeutschen Firmen stünden, wenn sie eines schönen Tages entdecken müßten, daß ihr gesamtes Personal für den An- und Verkauf, für Werbung und Finanzierung, für Rechnungswesen und Rechtsfragen eine mehrjährige Reise zum Mars angetreten hätte — zusammen mit allen Rechtsanwältinnen, Richtern, Bankiers und Mitarbeitern der staatlichen Verwaltung. Zwar würden einige findige Lückenbüßer rasch reich; aber die Wirtschaftsleistung insgesamt ginge zurück. Die verlässliche Koordination einer ausgedehnten und vielfältigen Arbeitsteilung im Raum und in der Zeit wäre beeinträchtigt. Bei aller Ineffizienz, die Mises [1922] und Hayek [1935, 1945] bereits vor langer Zeit offengelegt haben, war die klassische sozialistische Planwirtschaft doch ein Instrument zur Koordination einer komplexen Arbeitsteilung. Nach dem Übergang zur Marktwirtschaft fehlen die gewohnten Institutionen und verlässlichen Konventionen. Selbst in den Bereichen, in denen neue marktwirtschaftliche Institutionen per Gesetz rasch geschaffen werden können, entfalten diese nur begrenzte Wirkung. Schließlich sind

* Diese Arbeit ist im Rahmen eines Forschungsprojektes über den Transformationsprozeß in Ostmitteleuropa entstanden. Der Autor dankt der Volkswagen-Stiftung für die finanzielle Förderung des Vorhabens.

die Wirtschaftssubjekte nicht mit den marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismen vertraut.

Naturgemäß können Einzelpersonen und kleine Gruppen den Wechsel ihrer gewohnten Umgebung besser verkraften und schneller bewältigen als große Organisationen mit einer komplexen Binnenstruktur, die ganz auf die Erfordernisse der alten Umgebung zugeschnitten war [vgl. Murrell 1990, S. 10]. Deshalb sind es gerade die mittleren und vor allem die größeren Betriebe, die von dem Wechsel zu völlig andersartigen Koordinationsmechanismen überfordert werden und desorientiert in eine tiefe Krise taumeln. Dies gilt nicht nur für Industrieunternehmen, sondern auch für manch hochspezialisierte Landwirtschaftsbetriebe, die Teil einer ausdifferenzierten Arbeitsteilung waren.

Ein weiteres Problem kommt hinzu. In fast allen ehemals sozialistischen Staaten ist die Strategie des Übergangs vom Plan zum Markt mit einer schwerwiegenden Inkonsistenz behaftet. Entscheidungsbefugnis und Verantwortung für Staatsbetriebe sind voneinander getrennt. Mit dem unbeabsichtigten Kollaps oder der bewußten Abschaffung des Plansystems sind die Entscheidungsbefugnisse von den zentralen Instanzen des staatlichen Eigentümers an die einzelnen Betriebe übergegangen, also an Manager und Arbeitnehmer, deren Hauptinteresse nicht die Maximierung des Firmenwertes ist. Der pflegliche Umgang mit der Substanz und das aktive Bemühen um eine unverzügliche Anpassung an Marktverhältnisse lassen zu wünschen übrig. Zudem sind nicht nur die jetzigen Eigentumsrechte unbefriedigend definiert, auch die künftigen Eigentumsrechte sind unsicher. Im Kampf um die künftigen Eigentumsrechte legen Manager und Arbeitnehmer, örtliche und zentrale Behörden, oftmals ein Verhalten an den Tag, daß der Effizienz des Betriebes nicht förderlich ist. Auch dieses Problem trifft große Staatsbetriebe mehr als kleine Einheiten, die sich zudem leichter privatisieren lassen. Die Anreize zu Fehlverhalten werden noch durch die Möglichkeit verstärkt, daß Betriebe mit politischen Instanzen weiterhin über Sonderkonditionen verhandeln können. In nahezu allen ehemals kommunistischen Staaten (mit Ausnahme insbesondere der tschechischen Republik) ist das neue politische System ungefestigt; die Autorität der neuen Regierungen ist schwach. Die Regierungen sind somit noch mehr als in etablierten Marktwirtschaften der Versuchung ausgesetzt, den Subventionsforderungen einzelner Regionen, Branchen und Betriebe nachzugeben.

Schon im Mittelalter galt ein Interregnum als „die kaiserlose, die schreckliche Zeit“. Heute zeitigt das wirtschaftliche Interregnum in Mittel- und Osteuropa, die Zeit der herrenlosen und desorientierten Staatsbetriebe, schwerwiegende Folgen:

- Während kleine Betriebe und vor allem neue Privatunternehmen blühen, hat sich die Ertragslage der staatlichen Großbetriebe typischerweise dramatisch verschlechtert.

- Von den Produktionsfaktoren wird vor allem jener verschwendet, über den die Manager von spezialisierten — und neuerlich autonomen — Staatsinstituten zu befinden haben: Kapital. Es wird oft noch nach alter Manier passiv von den Staatsbanken an die staatlichen Produktionsbetriebe geleitet.
- Verunsicherung und falsche Anreize schlagen sich besonders deutlich in der geringen Neigung nieder, Ressourcen langfristig zu binden, also in einem Kollaps der Investitionen. In ganz Osteuropa sind die Anlageinvestitionen nach 1989 um mehr als 30vH zurückgegangen, wenn auch mit deutlichen regionalen und sektoralen Variationen.
- Statt sich anzupassen, reduzieren die Staatsbetriebe typischerweise ihren Output, halten sich mit zweifelhaften Bank- und Firmenkrediten über Wasser und erheben lautstarke Forderung nach wirksamem Schutz vor der Konkurrenz, sobald der Zugang zu Krediten ernsthaft eingeschränkt wird. Der Niedergang der Produktion geht offenbar weit über einen reinen Abbau der Aktivitäten mit negativer Wertschöpfung hinaus, also jener Tätigkeiten, die zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ohnehin eingestellt werden sollten.¹
- Solange die Staatseinnahmen noch weitgehend von den Staatsbetrieben stammen bzw. stammen sollen, wirft der Niedergang der Staatswirtschaft nahezu alle Budgetplanungen — und die entsprechenden Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds — über den Haufen; gleichzeitig tickt die zunehmende Verschuldung der Staatsbetriebe bei den Staatsbanken und untereinander als Zeitbombe auf der Ausgaben- seite des Haushaltes.

Die Verschwendung knappen Kapitals schmälert die Entfaltungsmöglichkeiten für neue und private Unternehmen; die inflationären Folgen der einzelwirtschaftlichen Mißstände im Staatssektor machen eine gesamtwirtschaftliche Restriktionspolitik erforderlich, unter der auch — manche Autoren sagen sogar besonders [siehe z.B. Walters 1991, Winiecki 1991b] — die neuen und privaten Unternehmen leiden, obwohl diese Unternehmen gerade nicht zur Malaise beigetragen haben.

Diese Probleme lassen sich auf zwei Kurzformeln bringen: (i) Nach dem Ende des Sozialismus bricht der alte Staatssektor schneller zusammen, als der neue Privatsektor wachsen kann; (ii) der Niedergang der Staatswirtschaft vollzieht sich auf eine Art, die den Privatsektor in seiner Entfaltung behindert. Mit genau diesen Problemen haben auch Ungarn, Polen und die

¹ Die Bedeutung der staatlichen Industrieproduktion mit negativer Wertschöpfung wird insbesondere von Lipton und Sachs [1990], Winiecki [1991a] und Rostowski [1992] betont; für eine Schätzung, wie groß der entsprechende Anteil an der gesamten Industrieproduktion der drei ostmitteleuropäischen Staaten in den späten achtziger Jahren tatsächlich war, siehe Hare und Hughes [1991].