

Jens, Uwe

Article — Digitized Version

Schocktherapie oder Gradualismus? Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jens, Uwe (1993) : Schocktherapie oder Gradualismus? Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 3, pp. 158-164

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/136987>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Uwe Jens

Schocktherapie oder Gradualismus?

Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft

Die Umgestaltung einer Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft bedarf als eminent politischer Vorgang nicht nur eines „starken Staates“, sondern auch eines schlüssigen Transformationskonzeptes. Ist ein gradualistischer Ansatz der Schocktherapie vorzuziehen?

Für den Übergang einer Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft – wie er aktuell in vielen Ländern, insbesondere in Osteuropa eingeleitet wurde – wird der Begriff „Transformation“ verwandt. Um diesen Begriff näher zu erläutern, kann mit Schüller zwischen einer Wirtschaftsordnung mit Staatseigentum, syndikalistischem Eigentum oder Privateigentum sowie mit zentraler Mengenplanung, zentraler Preisregulierung oder freier Marktpreisbildung unterschieden werden (vgl. Schaubild).

Typ A in diesem Schaubild ist gekennzeichnet durch zentrale Wirtschaftsplanung, hierarchisches Befehlssystem, güterwirtschaftliche Bilanzen, Mengenplanung, staatseigene Betriebe, Planerfüllung durch Soll-Ist-Vergleich und zentrale bürokratisch-autoritäre Lenkung (Beispiel: Wirtschaft der ehemaligen UdSSR).

Typ B: Es herrscht eine Kombination von nicht vollzugsverbindlicher zentraler Wirtschaftsplanung und zentralisierter Betriebsplanung, und es gibt eine gewinnorientierte betriebliche Ergebnisrechnung. Prinzipiell dominieren das Staatseigentum an den Betrieben und eine umfassende staatliche Preisregulierung. Es existiert eine einstufige bürokratisch-autoritäre Lenkung des Wirtschaftsablaufs (Beispiel: Ungarn nach 1968 bis 1988).

Die Typen C 1 bis C 5 im Schaubild sind marktwirtschaftliche Ordnungen mit dezentralisierter Wirtschaftsplanung. Die Wirtschaftsrechnung baut auf Preisen auf, die sich spontan auf Märkten bilden. Die betriebliche Ergebnisrechnung ist am Gewinn- oder am Einkommensprinzip orientiert.

Typ C 1: Hier besteht noch Gemeineigentum nach dem Prinzip der Arbeiterselbstverwaltung bzw. Treuhand-Ver-

waltung. Die Wirtschaftsrechnung ist preisgesteuert; die Preise bilden sich spontan auf freien Produkt- und Arbeitsmärkten. Allerdings werden die betrieblichen Vermögenswerte wie Kapital und Boden von der preisgesteuerten Wirtschaftsrechnung nicht erfaßt. Ihre Nutzung unterliegt besonderen Rechtsvorschriften. Es handelt sich um eine „sozialistische Marktwirtschaft“ partizipatorisch-syndikalistischen Typs (Beispiel: ehemalige jugoslawische Selbstverwaltung).

Typ C 2: Es herrscht Dominanz des Privateigentums an den Betrieben, und auf der Grundlage des Individualprinzips besteht eine Privatrechtsordnung. Die Unternehmen folgen weitgehend einer Strategie der kurzfristigen Gewinnmaximierung; die Verbraucher einer quantitativen Konsumorientierung. Die Lenkung erfolgt durch preisgesteuerte Wirtschaftsrechnung. Die Preise bilden sich prinzipiell auf freien Produkt- und Faktormärkten. Die soziale Sicherung erfolgt durch das Individualprinzip. Staatlichen Wohlfahrtsprogrammen kommt eine geringe Bedeutung zu. Es handelt sich um eine „kapitalistische Marktwirtschaft“ (Beispiel: Vereinigte Staaten).

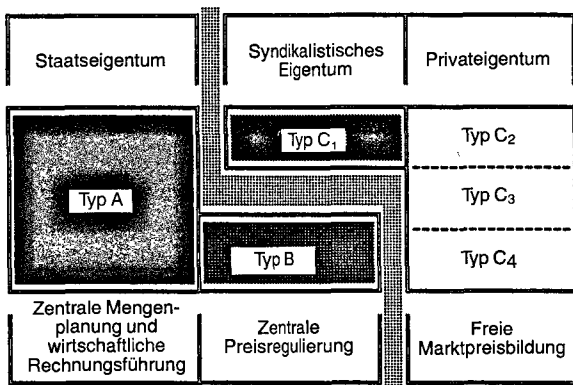
Typ C 3: Dieser Typ umfaßt weitergehende staatliche Aufgaben als C 2. Das Sozialprinzip und das Individualprinzip halten sich langfristig die Waage. Wir sprechen von einer „sozialen Marktwirtschaft“ (Beispiel: Bundesrepublik Deutschland). Dazu gehören unter anderem die folgenden Elemente:

- eine aktive Politik der Wettbewerbsordnung;
- die Förderung eines leistungsfähigen Mittelstandes;
- die Einflußnahme auf die marktmäßige Einkommensverteilung mit dem Ziel der Verminderung scharfer Einkommens- und Vermögensunterschiede;
- Arbeitsschutzmaßnahmen und Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben in personellen und sozialen Angelegenheiten;
- staatliche Bemühungen um Wiedereingliederung in den Wirtschaftsprozeß durch aktive Arbeitsmarktpolitik im Falle der Arbeitslosigkeit;

Prof. Dr. Uwe Jens, 57, MdB, ist Mitglied im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages und Wirtschaftsexperte der SPD-Bundestagsfraktion. Er lehrt an der Ruhruniversität Bochum Wirtschaftspolitik, insbesondere Wettbewerbstheorie und -politik.

- die Sicherung eines menschenwürdigen Unterhalts im Falle von Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit, Unfall und anderes (Sozialpolitik);
- die Stabilisierung des Marktgeschehens durch eine aktive Konjunkturpolitik;
- die Sicherung der rechtlichen und infrastrukturellen Bedingungen für das Wirtschaften durch eine entsprechende staatliche Politik;
- die Sicherung der ökologischen Bedingungen des Wirtschaftens durch eine staatliche Umweltschutzpolitik; die Verbesserung der marktwirtschaftlichen Ordnung durch Internalisierung der externen Kosten; die Entwicklung von der sozialen zur ökosozialen Marktwirtschaft.

Lenkungselemente von Wirtschaftsordnungen



Quelle: Alfred Schüller: Von der Staatswirtschaft zur Marktwirtschaft, in: Ludolf von Wartenberg u.a. (Hrsg.): Umbruch im Osten, Stuttgart, Berlin, Köln 1991.

Typ C 4: Bei diesem Typ wird im Interesse der sozialen Gleichheit das Sozialprinzip höher bewertet als das Individualprinzip. Ausdruck hierfür ist der Zwangscharakter der Sicherungssysteme. Es besteht ein hoher Staatsanteil am Bruttosozialprodukt. Das versorgungsstaatliche Denken rangiert vor der privaten Eigenvorsorge. Wir sprechen hier von einer „wohlfahrtsstaatlichen Marktwirtschaft“ (Beispiel: Schweden bis 1990).

Typ C 5: Er ist vergleichbar mit Typ C 4, doch es herrscht Dominanz des Konsensprinzips auf allen Ebenen („Management durch Konsens“). Die Wettbewerbspolitik hat keine herausragende Bedeutung; die Industriepolitik ist durch Zusammenarbeit von Großkonzernen, Wissenschaft und Staat gekennzeichnet; die Wirtschaft wird systematisch auf neue Industrien vorbereitet. Kleine und mittlere Unternehmen sind zum Teil in Abhängigkeit von Großkonzernen. Es handelt sich um eine „konsensuale Marktwirtschaft“ (Beispiel: Japan).

Wir haben diese verschiedenen Alternativen ausführlicher dargestellt, um deutlich zu machen, daß einzelne Länder bei ihren Transformationsbemühungen nicht auf ein einziges marktwirtschaftliches Modell festgelegt sind, sondern erhebliche Auswahlmöglichkeiten besitzen. Es gibt allerdings bestimmte Eckpfeiler oder besser Prinzipien, die zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung zwingend gehören und eingehalten werden müssen.

Transformationswege

Als Transformation wollen wir konkret den Übergang von der Wirtschaftsordnung vom Typ A bzw. Typ B zum Typ C bezeichnen, die Überschreitung des grau eingekreisten Bereiches im Schaubild¹.

Unter Schocktherapie verstehen wir die Vorgehensweise, bei der die wichtigsten ordnungspolitischen Grundentscheidungen für Marktwirtschaft und Demokratie bei der Transformation zum gleichen Zeitpunkt getroffen und durchgeführt werden. Ein Beispiel ist die Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung in der ehemaligen DDR am 2. Juli 1990 durch Übernahme der bundesrepublikanischen Gesetze im Rahmen des Einigungsvertrages.

Mit Gradualismus wird dagegen die Umänderung einer Zentralverwaltungswirtschaft bezeichnet – sie erfolgt gewissermaßen „step by step“. Hier werden einzelne Eckpfeiler verändert und die Aufgaben einzelner Institutionen angepaßt. Transformation ist in diesem Fall ein mehrstufiger, zeitlich gestreckter Prozeß, wie wir ihn vom Beispiel Ungarns kennen².

Die Schocktherapie ist der Versuch, die Marktwirtschaft – wie angedeutet – in einem Sprung zu erreichen. Nach Jeffrey Sachs muß der Übergang in einem Schritt vollzogen werden; denn ein zweiter Anlauf steht nicht zur Verfügung. Er geht davon aus, daß der allmähliche Übergang zur marktwirtschaftlichen Ordnung, d.h. die schrittweise Einführung von Reformen, den Widerstand gegen Veränderungen erheblich verschärfen wird. Er sieht die Gefahr, daß eine schrittweise Transformation langsam, aber sicher zum wirtschaftlichen Chaos führt.

Dieser „Gradualismus“ müßte scheitern – so ähnlich wie die Einführung des Rechtsverkehrs in Großbritannien, wenn dabei beschlossen würde, zunächst nur mit dem LKW zu beginnen. Notwendig wäre gewissermaßen ein ordnungspolitischer „Big Bang“, bei dem eine „kriti-

¹ Vgl. Alfred Schüller: Von der Staatswirtschaft zur Marktwirtschaft, in: Ludolf von Wartenberg u.a. (Hrsg.): Umbruch im Osten, Stuttgart, Berlin, Köln 1991, S. 64 ff.

² Vgl. Karl-Heinz Kratz, H.-Jörg Thieme (Hrsg.): Abbau von Transformationshemmnissen: Ursachen, Formen und Flankierungsstrategien, in: Karl-Heinz Hartwig, H.-Jörg Thieme: Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen: Ursachen, Konzepte, Instrumente, Heidelberg 1991, S. 411 ff.

sche Masse“ geschaffen würde, um so mit naturwissenschaftlicher Notwendigkeit einen unumkehrbaren Weg zur marktwirtschaftlichen Ordnung einzuleiten.

Die Regierung wird nach Ansicht der Befürworter der Schocktherapie zwangsläufig in Schwierigkeiten geraten, wenn die Reformen nicht in einem Schlag durchgeführt werden. Verzögerungen kosten Glaubwürdigkeit und vergrößern nur die Probleme. Die Preisfreigabe könnte dabei auch ohne vorherige Einführung von Wettbewerb erfolgen. Schließlich gäbe es auch in marktwirtschaftlichen Industrien Monopolstellungen. Der Wettbewerb kommt – so die Argumentation – im übrigen bei offenen Grenzen kurzfristig aus dem Ausland.

Der wissenschaftliche Streit über einen „Big Bang“ oder „Gradualismus“ ist – dies sei hier nebenbei erwähnt – nicht neu. Bei den Paläontologen behauptet Stephen Gould, daß unser heutiges Leben auf diesem Planeten durch einen „Big Bang“ entstanden sei. Vieles spricht jedoch auch in dieser Wissenschaft dafür, daß sich die Gradualisten behaupten und daß die Evolutionstheorie von Darwin bestätigt wird.

Den Argumenten für eine Schocktherapie bei der Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft ist eine gewisse ökonomische Logik nicht abzusprechen. Dennoch ist es erforderlich, die wichtigsten Teilschritte im einzelnen näher zu analysieren. Hierbei geht es um die Frage: Wie steht es um den Praxisbezug dieser Schocktherapie? Zweifellos lassen sich die wichtigsten politischen Beschlüsse zur Transformation gleichzeitig treffen, aber ist zu diesem Zeitpunkt auch die Umsetzung der Beschlüsse möglich? Es geht schließlich nicht nur darum, den Bürgern ökonomische Freiheiten zu gewähren; es geht auch darum, ihnen beizubringen, wie sie die neugewonnenen Freiheiten nutzen müssen.

Aus vier Eckpfeilern der Zentralverwaltungswirtschaft (Zentralismus, zentrale Planung, Staatseigentum, Außenwirtschaftsmonopol) müssen mindestens fünf marktwirtschaftliche Prinzipien (Demokratie, dezentrale Planung, Privateigentum, außenwirtschaftliche Öffnung, funktionsfähiger Wettbewerb) gestaltet werden. Dabei kommt dem funktionsfähigen Wettbewerb eine Schlüsselrolle zu: Freie Preisbildung und private Unternehmen können nur bei wirksamem Wettbewerb funktionieren. Durch Privateigentum statt Staatseigentum an Monopolen wird das Allokationsproblem nicht verringert, sondern eher erhöht. Deshalb ist die Einführung eines funktionsfähigen Wettbewerbs eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation.

Auf der politischen Ebene erfordert eine erfolgreiche Transformation zunächst die Einführung demokratischer

Strukturen. Zu einer Demokratie, die mit marktwirtschaftlichen Prinzipien vereinbar ist, gehören zumindest:

- zwei miteinander konkurrierende Parteien und ein mehrheitsbildendes Wahlrecht;
- die Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft;
- die Teilung der Staatsgewalt in Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung³.

Die Einführung eines Mehr-Parteien-Systems ist die erste Voraussetzung für eine effektive Transformation. Sie ist in den osteuropäischen Reformstaaten bereits weitgehend erfüllt. In den Transformationsländern geht es aber außerdem um die Herstellung der Unabhängigkeit der Wirtschaft vom Staat, und dazu gehört auch die Einführung der Gewaltenteilung. Nur unter diesen Bedingungen können sich die ökonomischen Freiheiten entfalten. Nur bei Berufs- und Gewerbefreiheit und der Freiheit der Konsumwahl wird jeder einzelne motiviert, sich um sein wirtschaftliches Wohlergehen selbst zu bemühen. In dieser grundsätzlichen Unabhängigkeit der wirtschaftlichen Tätigkeit von staatlicher Beeinflussung liegt eine Wurzel für den wohlstandssteigernden Erfolg einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Die Hindernisse bei einer Trennung der Wirtschaft vom Staat und der Einführung der Gewaltenteilung sind erheblich. Die neuen staatlichen Instanzen, die abrupt entstanden sind, müssen diese Transformationsprobleme mit den bestehenden bürokratischen Strukturen lösen. Die alten bürokratischen Strukturen und die Parteifunktionäre haben es bisher immer verstanden, Transformationsansätze und Reformbemühungen so abzuwandeln, daß sie zu systemimmanenten Reformen geworden sind und damit der Konsolidierung der eigenen politischen Macht dienen.

Noch eine Schwierigkeit bei der politischen Transformation sei erwähnt: Ich glaube nicht, daß es möglich und sinnvoll ist, eine Demokratie, wie sie oben skizziert wurde, durch Diktatur einzuführen. Der amtierende Präsident Rußlands, Boris Jelzin, versucht zur Zeit, im Rahmen einer Präsidentialverfassung mehr Macht zu bekommen, um den Transformationsprozeß voranzubringen. Dieses ist gewissermaßen eine „Teufelskreis-Konstellation“. Wir vermuten, daß eine diktatorische Präsidentialgewalt den Widerstand gegen Reformen durch andere Parteigruppierungen erhöhen und nicht vermindern wird. Das gilt zumindest für alle Staaten der ehemaligen UdSSR, in denen Menschen mehr als 50 Jahre in erster Linie unter der Diktatur gelitten haben. Die Frage, ob am

³ Vgl. Ernst-Joachim Mestmäcker: Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 39. Jg. (1990), H. 3, S. 289 f.

Ende des Transformationsprozesses wirklich eine funktionierende Demokratie herauskommt, ist noch völlig offen.

Insgesamt ist zu berücksichtigen, daß nicht nur die kurzfristige Entwicklung demokratischer Verhältnisse, sondern auch die Entwicklung von Demokraten notwendig ist. Solange die Demokratie in Osteuropa aber nicht gefestigt ist, bleibt es illusionär zu glauben, daß ausländisches privates Kapital in einem größeren Ausmaß in diese Länder strömt.

Voraussetzungen dezentraler Planung

Die dezentrale Planung der Produktion in einzelnen Unternehmen für den Markt setzt eine freie Preisbildung voraus. Zu einer freien Marktpreisbildung gehört – wie angedeutet – ein funktionsfähiger Wettbewerb, wenn es nicht zu ungerechtfertigten Preissteigerungen kommen soll. Monopole in Privathand werden ihre Preise stärker erhöhen als staatlich gelenkte Kombinate.

Zu einer dezentralen Entwicklungsstruktur gehört ferner eine Währungspolitik, die in der Lage ist, die Geldmenge insgesamt zu kontrollieren. Notwendig ist daher der Aufbau einer Zentralbank, die autonom mit verschiedenen Instrumenten die Geldmenge reguliert, sowie der Aufbau privater Kreditbanken, die die Sparmittel in die produktivsten Verwendungen lenken. Die abrupte Einführung dezentraler Planung verlangt, daß die alten Unternehmen Abschied nehmen von den vertrauten Anweisungen von oben. Sie müssen sich umstellen, ihre Produktion dem Markt anpassen und bereit sein, selbständig über Produktion und Produktionsprozesse zu entscheiden. Da erprobte Unternehmer für diese Aufgaben kaum zur Verfügung stehen, werden die alten Führungskader in ihren Funktionen bleiben.

Ein weiteres Hindernis kommt hinzu: Der Aufbau einer privaten Kreditwirtschaft ist nicht kurzfristig zu erreichen. Hier mangelt es an Know-how. Wo sollen die Fachkräfte herkommen, die Vertrauen bei Sparern genießen und in der Lage sind, Kredite in rentable Anlagen zu lenken? Der Aufbau einer soliden privaten Kreditwirtschaft wird Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Außerdem ist die Einführung eines einfachen überschaubaren Finanzierungssystems durch die Regierung notwendig. Die Ausgaben des Staates sind durch ordentliche Einnahmen zu finanzieren. Die Steuergesetzgebung wäre dabei so zu gestalten, daß sie Unternehmer ermuntert, Gewinne zu machen und außerordentliche Leistungen für den Markt zu erbringen. In Rußland belaufen sich die Gewinnsteuern zur Zeit noch auf mindestens 50%; eine Belastung, die jede unternehmerische Initiative zerstört.

Zweifellos gab es in Zentralverwaltungswirtschaften – wie durch lange Käuferschlangen sichtbar wurde – einen erheblichen Kaufkraftüberhang. Aus diesem Kaufkraftüberhang resultieren in den osteuropäischen Ländern erhebliche Preissteigerungen. Zusätzliche Erhöhungen des Preisniveaus ergeben sich durch monopolistische Verhaltensweisen. Hinzu kommt die Notwendigkeit, beim Übergang zum Marktpreismechanismus staatliche Preisregulierungen und staatliche Preissubventionen abzuschaffen. All dies führt dazu, daß der Anstieg der Einkommen und Renten deutlich geringer als die Preissteigerungen ausfällt. Die ökonomische Situation der breiten Schichten hat sich bisher verschlechtert, und dies ist auch für die Zukunft zu erwarten.

Dies verlangt jedoch Leidensfähigkeit und Geduld von breiten Bevölkerungsschichten. Tendenziell wächst der Widerstand gegen die Reformpolitik, da die Ursachen für die schwierige Lage nicht immer zu erkennen sind. Der latent vorhandene Unwille kann leicht von Konservativen für Propagandazwecke genutzt werden, um gegen die Transformation zu Felde zu ziehen. Politisches Augenmaß ist deshalb erforderlich. Die Preisliberalisierung und die Schaffung monetärer Stabilität wird ohne eine gewisse soziale Absicherung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten nicht möglich sein.

Schaffung von Privateigentum

Vom Staatseigentum an den Produktionsmitteln muß der Transformationsprozeß zu Privateigentum und zur Einführung eines effektiven Kapitalmarktes führen. Bei dieser Reform geht es nicht nur um die Änderung der Besitzverhältnisse, sondern vor allem um die Veränderung der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel. Genau dies macht schließlich die Effektivität des Privateigentums aus: Es geht nicht um den „Besitz“, sondern um das Verfügen, Sich-engagieren und In-sein-Eigentum-„investieren“.

Voraussetzung für die Aufteilung des staatlichen Eigentums an Produktionsmitteln auf Private ist ein funktionierender Kapitalmarkt. Übertragungen der Eigentumstitel auf eine Treuhand-Stelle oder auf mehrere öffentliche Anstalten gewährleisten grundsätzlich keine Veränderung in der Ausübung der Verfügungsrechte. Das gilt ebenfalls für die Verteilung von Anteilsscheinen auf breite Kreise der Bevölkerung. Aber gerade effektive Kapitalmärkte können nicht aus dem Boden gestampft werden. Sie setzen unter anderem die Sparfähigkeit der Bevölkerung und ein privatwirtschaftliches Kreditwesen voraus. Kapitalmärkte müssen wachsen.

In den meisten Transformationsländern ist der Eigentumserwerb an Grund und Boden noch nicht möglich. Es gibt zwar die Möglichkeit der Pacht von Grund und Boden,

aber die staatlich festgelegten Bestimmungen enthalten zum Teil noch willkürliche Elemente. Auch das ist ein Transformationshindernis. Dringend notwendig wäre die Möglichkeit des Eigentumserwerbs oder der Abschluß langfristiger Pachtverträge mit einer Laufzeit von mindestens 50 Jahren. Und wenn es kurzfristig keinen Aktienmarkt gibt, dann sollten zumindest die Betriebe an das Führungspersonal und/oder die Arbeitnehmer auf Kredit verkauft werden.

Die Widerstände gegen eine Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe sind jedoch erheblich. Vor allem die Verantwortlichen in Führungspositionen kämpfen dafür, daß ihre bisherige Verfügungsmacht erhalten bleibt. Hinzu kommt, daß kein Unternehmen – auch nicht in einer marktwirtschaftlichen Ordnung – gerne einem wirklichen Wettbewerb und damit vielen Konkurrenten ausgesetzt werden möchte. Der ehemalige Präsident des Bundeskartellamtes, Wolfgang Kartte, ist vor allem wegen dieser Widerstände der Meinung, daß „die Privatisierung der Kombinate nur sehr langsam vorankommen wird“.

Die Arbeitnehmer in den Kombinat – so ist zu vermuten – ziehen im übrigen eine Beschäftigung in Staatsbetrieben einer Beschäftigung im Privatsektor vor. Hier wird der Druck auf einen Abbau von unproduktiven Produktionsbereichen oder auf höhere Leistungen nicht so stark ausfallen. Der altvertraute Vorteil eines sicheren Arbeitsplatzes mit dem vertrauten Arbeitstempo wird von ihnen höher bewertet als mögliche Einkommens- oder Wohlstandssteigerungen in der Zukunft.

Im Rahmen der Zentralverwaltungswirtschaft besaß der Staat das sogenannte Außenwirtschaftsmonopol; nur die staatlich autorisierten Gesellschaften durften mit dem Ausland Außenhandel treiben. Dieses Monopol ist in allen Ländern des ehemaligen Ostblocks bereits „aufgeweicht“, so daß im allgemeinen für die vorhandenen Unternehmen Möglichkeiten des Im- und Exports geschaffen sind.

Von den Befürwortern der Schocktherapie wird gefordert, mit der Beseitigung des Außenwirtschaftsmonopols gleichzeitig auch die Devisenbewirtschaftung aufzuheben. Hinzukommen sollte die Einführung der Konvertibilität der jeweiligen Währung, so daß Exporte getätigt und Importe in beliebiger Höhe vorgenommen werden könnten. Nur so – durch einen entsprechenden Konkurrenzdruck aus dem Ausland – sei ihrer Meinung nach der mangelnde Wettbewerb im Inland auszugleichen⁴.

Die Forderung nach einer Öffnung der Handelsgrenzen und die Zulassung des unbeschränkten Imports aus den Industrieländern ist aus der Sicht der Transformationsländer ein fragliches Unterfangen. Hier besteht die Sorge, daß die Güterversorgung damit weitgehend aus dem Ausland vorgenommen und der Aufbau der eigenen Exportindustrie unterminiert wird. Dies hat nicht unbedingt mit aufkommenden nationalen Gedanken zu tun. Wer auf Dauer importieren will, benötigt bekanntlich eine

⁴ Vgl. David Lipton, Jeffrey Sachs: Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, in: Brooking Papers on Economic Activity, 1, 1990, S. 75-147.

Übersicht 1
Kurzfristige Transformationsaufgaben (ausgewählte Maßnahmen)

Politischer Raum	Aufklärung Wirtschaft	Absicherung
Bindung der Parteien an eine Verfassung mit bürgerlichen Rechten: – Vertragsfreiheit – Gewerbefreiheit – Berufsfreiheit – Vereinigungsfreiheit – Freizügigkeit – Niederlassungsfreiheit – Schutz des Privateigentums u.a.m.	– Darstellung der Transformationsprobleme – Aufdeckung der ökonomischen „Altlasten“ einer Zentralverwaltungswirtschaft – Realistischer Zeitplan für die verschiedenen Transformationsschritte – Verdeutlichung der Interdependenz zwischen politischer Ordnung, Wirtschaftsordnung, Rechtsordnung und Sozialordnung u.a.m.	– Einbindung der bürokratischen Kaste; den alten Führungskadern, die sich nichts zuschulden kommen ließen, Aufstiegschancen belassen – Die vorhandenen oder sich etablierenden Parteien einbinden oder politisch/demokratisch bekämpfen – Freie Wahlen mit klarer Bekundung zur Transformation – Einbindung der Bürger durch Anteilsscheine am Staatsvermögen, Verkauf staatlicher Wohnungen u.a.m. – Indexierung der Löhne zur Absicherung der inflationären Erscheinungen – Sparen und Vermögensbildung durch Investivlohnkonzepte fördern – Absicherung extremer sozialer Verwerfungen im Rahmen der Möglichkeiten bei denen, die vom Transformationsprozeß am stärksten benachteiligt werden – Konsummöglichkeiten der Bevölkerung kurzfristig verbessern

eigene leistungsfähige Exportwirtschaft, um die Devisen für den Import zu erwirtschaften.

Die Einführung der vollen Konvertibilität von heute auf morgen hat dagegen zwingend zur Folge, daß es zu einem gewaltigen Abwertungs-Run auf die Währungen der Transformationsländer kommt. Die Entwicklung des Rubel-Kurses ist hierfür ein Beispiel. Dieser Abwertungs-Run verbilligt zwar die heimischen Produkte auf den Exportmärkten, verteuert jedoch die Importe. Die Importfähigkeit der Unternehmen in den Transformationsländern ist mittlerweile nahezu auf Null gesunken. Da in den Transformationsländern nur spärlich Produkte für den Weltmarkt produziert werden, sind die Wettbewerbsvorteile dieser Strategie obsolet. Der schnelle Übergang zur Konvertibilität und zum völlig freien Im- und Export ist für den Aufbau der eigenen Wirtschaft deshalb nicht sinnvoll. Es fehlen für den Übergang zur Konvertibilität grundlegende ökonomische Voraussetzungen; zur Konvertibilität kann ein Land grundsätzlich erst dann übergehen, wenn die „fundamentals“ stimmen.

Wirksamer Wettbewerb, nicht nur potentieller, ist eine zwingende Voraussetzung für eine freie Preisbildung und Privateigentum. Nach Walter Eucken rechtfertigt sich Privateigentum an den Produktionsmitteln nur im Wettbewerb, und die Preise bleiben nur dann stabil, wenn es wirksamen Wettbewerb gibt.

Dabei braucht es sich nicht immer um vollständigen Wettbewerb zu handeln; wir plädieren als wettbewerbspolitisches Leitbild für den funktionsfähigen Wettbewerb, den Erhard Kantzenbach näher definiert hat; er läßt bekanntlich weite Oligopole zu. Aber bei der Transformation lediglich „offene Märkte“ zu fordern, wie es die Theorie

der Chicago-Schule nahelegt, ist nicht akzeptabel. Dies liegt vor allem im Interesse exportstarker Industrieländer und mißachtet die Interessen der Konsumenten.

Allerdings müssen die staatlichen Kombinate zuerst entflochten werden, bevor sie in Privathand übergehen. Die Entflechtung eines Privatkonzerns wäre ungleich schwieriger. In jedem Fall ist die Aufteilung eines Kombines ein problematisches Unterfangen. Es muß klare Schnittstellen geben, und neue Manager müssen zur Verfügung stehen. Die Entflechtung ist im allgemeinen mit dem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden und stößt deshalb auch auf den Widerstand der Arbeitnehmer. Wolfgang Kartte plädiert beispielsweise dafür, vor allem Anreize zur Gründung mittelständischer Unternehmen zu schaffen. Auf diese Weise kann eher für Wettbewerb gesorgt werden als durch eine Entflechtung der Kombinate.

Es ist deshalb erforderlich, daß der Staat die Gründung von kleinen und mittleren Unternehmen besser als bisher fördert. Gerade für diese Unternehmen sind die staatliche Bereitstellung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur, ein ausgebautes Telekommunikationssystem sowie gut ausgebildete Arbeitnehmer wichtige Voraussetzungen für ihre Entwicklung.

Trotz extrem niedriger Lohnkosten lassen sich ausländische Investoren nicht von heute auf morgen in einem größeren Umfang anlocken. In den bisherigen Ausführungen wurden eine Fülle von Hindernissen aufgezeigt, die nicht kurzfristig beseitigt werden können. Wer offene Märkte und volle Konvertibilität predigt, erweckt in den Transformationsländern falsche Hoffnungen. Die internationalen Investoren sind und bleiben knapp, und die Anzahl der potentiellen Zielländer für internationale Investi-

Übersicht 2
Langfristige Transformationsaufgaben (ausgewählte Maßnahmen)

Ökonomische Aufgaben	Politische Aufgaben
<ul style="list-style-type: none"> - Investitionen in neue Fähigkeitspotentiale der Menschen: Ausbildung/Umschulung/Mobilitätsförderung u.a.m. - Exportwirtschaft ankurbeln/Importe durch günstige Wechselkurse begrenzen - Investitionstätigkeit fördern - Märkte schaffen: Marktmacher unterstützen (Großhandel/ Verkaufsabteilungen; private Kreditinstitute) - Ausländische Finanzhilfen anlocken - Ausländische private Investitionen fördern - Regionalpolitik betreiben, um stärkere Verwerfungen zu vermeiden - Ausbau der Infrastruktur, Telekommunikation und Energiewirtschaft - Wettbewerbsfähigen, aber schwachen Unternehmen bei der Sanierung helfen - Eventuell Währungsschnitt, wenn Vertrauen in die neue Währung geschaffen wird und Versorgungslage sich anschließend deutlich verbessert 	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung politischer Unternehmer - Verbündete suchen/politische Allianzen eingehen - Demokratische Spielregeln beachten - Verkauf von Wohnungen an Mieter/breite Eigentumsstreuung unterstützen - Qualität der Verwaltung verbessern u.a. - Aufbau von Katasterämtern, Finanzverwaltung, Polizei u.a. - Beratung und technische Hilfe von außen und innen akzeptieren

tionen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Eine Lösung des schwierigen Problems – Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs – ist deshalb auch aus diesem Grund kurzfristig nicht zu erwarten.

Für die Entwicklung der osteuropäischen Länder, die Jahrzehnte unter der Diktatur gelitten haben, benötigen wir ein Konzept, das die Marktwirtschaft aufbaut und die demokratische Entwicklung nicht verletzt. Hierfür ist – um mit Eucken zu sprechen – ein „starker Staat“ erforderlich, der in der Lage ist, die bestehende Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft grundlegend zu verändern.

Was wir für einen weitergehenden Transformationsprozeß in den GUS-Staaten und in den Ländern Osteuropas außerdem brauchen, ist ein transparentes politisches Konzept und eine strategische Planung des Umstrukturierungsprozesses.

In Übersicht 1 sind die kurzfristigen Transformationsaufgaben aufgelistet. Wir gehen davon aus, daß der Transformationsprozeß 15 bis 20 Jahre dauern wird, bis sich sichtbare ökonomische Erfolge abzeichnen⁵. Deshalb ist es notwendig, daß die Regierung mit ehrlichen Informationen massive Öffentlichkeitsarbeit betreibt. Wichtig wäre es auch, wenn sie sich „Verbündete“ sucht, die aus ihrer Interessenlage heraus grundsätzlich die Transformationsbemühungen unterstützen.

Wichtige langfristige Transformationsaufgaben werden in Übersicht 2 wiedergegeben. Hierbei wurde zwischen ökonomischen und politischen Aufgaben unterschieden.

Die Schocktherapie besitzt sicherlich eine gewisse ökonomische Logik und ist populär – möglicherweise wegen ihrer Einfachheit. In diesem Beitrag wurde verdeutlicht, daß die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht von heute auf morgen möglich ist, sondern Zeit erfordert. Die Vielzahl von Hindernissen, die sich dabei ergeben, konnten nicht alle aufgezeigt werden. Die

Schocktherapie führt vor allem deshalb nicht zum gewünschten Ziel, weil sie mit schwerwiegenden sozialen Belastungen für breite Bevölkerungskreise verbunden ist. Auf diese Bürger haben die Politiker Rücksicht zu nehmen, wenn sie wiedergewählt werden wollen. Eine Entwicklung zur Marktwirtschaft unter diktatorischen Bedingungen, wie in Korea oder Taiwan, ist für die Staaten der ehemaligen UdSSR kein gangbarer Weg.

Zur Einführung von Privateigentum und dezentraler Planung mit freier Preisbildung gehört uno actu ein funktionsfähiger Wettbewerb. Auf einen möglichen Wettbewerb aus dem Ausland bei offenen Märkten sollte kein Transformationsland warten. Der Aufbau eines funktionsfähigen Wettbewerbs muß von Anfang an ein entscheidendes Ziel im Transformationsprozeß sein. Dabei hat die Förderung von Unternehmensneugründungen und die Hilfe für kleine und mittlere Unternehmen Priorität. Notwendig ist aber auch die Entflechtung der Kombinate und der Austausch des Managements in den alten Unternehmen.

Für die ehemaligen Länder mit Zentralverwaltungen gibt es keinen Königsweg zur Marktwirtschaft. Es gibt auch nicht die Marktwirtschaft schlechthin, die es anzustreben gilt. Im Hinblick auf das marktwirtschaftliche Leitbild existieren durchaus Alternativen.

Der Erfolg der Transformation ist zweifellos für die Bürger Europas und der Bundesrepublik von außerordentlicher Bedeutung. Aber der Prozeß insgesamt bleibt ein Prozeß von „Trial and Error“. Wichtig ist, daß die große Richtung festgelegt wird und daß es politische Unternehmer gibt, die ihre Grundsätze kennen und sie beharrlich verfolgen. Zwischen zwei Punkten ist angesichts von Hindernissen – nach Berthold Brecht – die Gerade nicht immer der kürzeste Weg!

⁵ Vgl. H.-Jörg Thieme: Wege zur Marktwirtschaft: Strategien zur Systemtransformation, in: Orientierungen, Oktober 1992, S. 15 ff.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischem System. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 7570 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.