

Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus

Article — Digitized Version

Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus (1991) : Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 95-129

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1504>

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.

Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas *

Von **Hans H. Glismann** und **Klaus Schrader**

Ordnungspolitik im internationalen Standortwettbewerb

Die Länder Osteuropas stehen derzeit alle vor den gleichen Problemen: hohe Arbeitslosigkeit bei beschleunigter Inflation, schrumpfende Sozialprodukte und mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit. Daß sich das Erbe des viele Jahrzehnte dauernden Sozialismus zunächst in einer Offenlegung aufgestauter Strukturprobleme zeigen würde, war kundigen Beobachtern schon frühzeitig klar. Allerdings bestand – und besteht noch – die Erwartung, daß diese Länder nach einer relativ kurzen Zeit des Übergangs zu einem mehr westlich orientierten Wirtschafts- und Gesellschaftssystem („Transformationsphase“) wirtschaftlich rasch aufholen würden. Voraussetzung hierfür ist allerdings die rasche Bildung eines adäquaten Sach- und Humankapitalstocks; insbesondere der Sachkapitalstock ist völlig unzureichend und, wo vorhanden, ökonomisch weitgehend obsolet. Vielerorts ist offenbar in den osteuropäischen Ländern die Produktion mit Hilfe des Erinnerungswertes alter Anlagen und noch älterer materieller Infrastruktur betrieben worden.

Das Bereitstellen eines hinreichenden Kapitalstocks und einer effizienten materiellen Infrastruktur erfordert zweifellos erhebliche Finanzmittel sowie die Umsetzung von Finanzmitteln in Investitionen. Idealtypisch entwickeln sich Volkswirtschaften schrittweise, indem aus laufender Produktion Investitionen getätigt werden, deren Äquivalent in einem – freiwilligen oder unfreiwilligen – Konsumverzicht besteht. Dies könnte einen Prozeß stetigen, allmählichen Wachstums beschreiben; doch ein solcher Prozeß würde in den osteuropäischen Ländern fraglos dem Wunsch nach raschen Einkommens- und Konsumzuwächsen nicht gerecht. Zu den heimischen Investitionen müssen daher Investitionen des Auslands treten. Dies gilt um so mehr, als nicht nur die erforderliche Bereitschaft zum Konsumverzicht in den osteuropäischen Ländern, gemessen an den Investitionserfordernissen, gering sein dürfte, sondern auch, weil es an heimischen Investoren mangelt: Die vielen Jahrzehnte sozialistischer Kommandowirtschaft haben alles andere als ein funktionsfähiges Unternehmertum – gekennzeichnet durch Ideenreichtum, Durchsetzungs- und Organisationsvermögen sowie eine besondere Risikobereitschaft – hinterlassen. Daraus folgt: Die osteuropäischen Länder werden auf ausländisches Kapital angewiesen sein, sie werden ausländische Unternehmer benötigen, und sie werden nicht zuletzt die eigenen Bürger durch attraktive Spar- und Investitionsmöglichkeiten zum Konsumverzicht motivieren müssen. Damit ergibt sich fast zwangsläufig, daß die „Produktionsverhältnisse“ Profite versprechen müssen, die im Vergleich zu alternativen Standorten hoch sind. Außerdem müssen die Rahmenbedingungen für Investitionen – hierzu dürfte in den ehemals sozialistischen Ländern vor allem die Stabilität der Eigentumsverhältnisse zählen – über einen langen Zeitraum für Außenstehende als sicher gelten. Schließlich werden ausländische Investoren ihre Entschei-

* Wir danken für die intensive Zusammenarbeit und Beratung bei den zum Teil komplizierten Sachfragen (in alphabetischer Reihenfolge der Länder): Todor Gradev (Sofia); Jana Sereghyová (Prag); Wojciech Kostrzewa und Jozef Misala (Warschau); Agnes Ghibutiu (Bukarest) und László Csaba (Budapest). Die Arbeit entstand im Rahmen eines Gutachtens im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, das binnen kurzem als Kieler Studie erscheinen wird.

dungen auch davon abhängig machen, ob sie ihre Sachinvestitionen jederzeit im Lande verkaufen und den Erlös in Hartwährung in jedes von ihnen gewählte Land transferieren können (gleiches gilt für die Verwendung der erzielten Gewinne).

Diese Voraussetzungen umschreiben im Grunde ein liberales, marktwirtschaftliches System. Hohe Profite wären in einem solchen System die Konsequenz des Kapitalmangels und Ausdruck einer hohen Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals. Die Übertragbarkeit des eingesetzten Geldes impliziert, daß die osteuropäischen Länder einen freien Markt für den Handel mit Unternehmensanteilen und eine frei konvertierbare Währung schaffen müssen. Bei der Stabilität der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geht es um die Zuverlässigkeit der neugebildeten oder neu zu bildenden gesellschaftlichen, politischen und staatlichen Institutionen. Hier sind die Ansprüche der Investoren höher als die entsprechenden Ansprüche an ein längst etabliertes westliches System: Die osteuropäischen Länder müssen mit einem kräftigen Mißtrauensmalus privater westlicher Investoren rechnen und ihn kompensieren.

Wird der Mißtrauensmalus wirksam abgebaut, winken ausländischen wie heimischen Investoren in der Tat hohe Gewinne. Die Faktorausstattung der osteuropäischen Länder, insbesondere die Ausstattung mit dem Faktor „technisches Wissen“, dürfte weitaus besser sein als in Ländern mit vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen. Dies sichert relativ hohe Arbeitsproduktivitäten bei gleichzeitig relativ niedrigen Löhnen.

Bestandsaufnahme des ordnungspolitisch Erreichten

Vorbemerkungen

Im folgenden wird versucht, den für in- und ausländische Investoren relevanten ordnungspolitischen Rahmen in den einzelnen osteuropäischen Ländern zu beschreiben. Dieser Rahmen unterliegt derzeit noch häufiger Veränderung, so daß hier nur eine Momentaufnahme aus dem Dezember 1991 möglich ist. Zu beachten bleibt dabei, daß zwischen der kodifizierten und der realisierten Gesellschaftsordnung Unterschiede bestehen können.¹ So ist etwa eine praktizierte Gewaltenteilung mit wirksamer gegenseitiger Kontrolle der Gewalten (vgl. Synopse, Kriterium 1.1) auch in westlichen Industrieländern eher als Sonderfall einzustufen. In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise ist die Trennung von Exekutive und Legislative stark eingeschränkt:² Eine Kontrolle der Exekutive findet, wenn überhaupt, eher zwischen der Ländervertretung auf Bundesebene (Bundesrat) und der Bundesregierung statt. Selbst dies wird in der Öffentlichkeit – vermutlich bedingt durch den alles überragenden Einfluß der Parteien auf die Meinungsbildung – oft als unangebracht angesehen.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß der für die Wirtschaft maßgebende ordnungspolitische Rahmen sich – je nach den in einem Land herrschenden Bedingungen – unterschiedlich auswirken kann. Einen hohen Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt kann sich ein hochentwickeltes Land mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen leisten, ein weni-

¹ Ein Beispiel hierfür ist der Vergleich zwischen dem formal liberalen Verfassungsrecht der DDR und der seinerzeit praktizierten, repressiven Verfassungswirklichkeit. Vgl. Robert Havemann, Fragen, Antworten, Fragen. Aus der Biographie eines deutschen Marxisten. München 1970, insbesondere S.257 ff.

² So kann z. B. die Einrichtung der Institution des „Parlamentarischen Staatssekretärs“ als personifizierter Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung angesehen werden. Vgl. Karl-Heinz Seifert, Dieter Hömig (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., Baden Baden 1985, S. 239 ff. Verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament werden, wie potentielle Unvereinbarkeiten zwischen Regierung und Parlament überhaupt, aufgehoben. Ebenso wirkt der Einfluß der herrschenden politischen Parteien „gewaltenverwischend“.

ger entwickeltes Land zerstört mit dem gleichen Anteil womöglich entscheidende Leistungsanreize. Insofern ist auch das westdeutsche Modell der „Sozialen Marktwirtschaft“ keinesfalls kurzfristig auf die osteuropäischen Länder übertragbar. Es kann bestenfalls als langfristiges Leitbild gelten. Es gibt neben dem Einkommensniveau zahlreiche weitere Faktoren, die für die Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens wichtig sind; beispielsweise mag die Mentalität der Bürger eine Rolle spielen. So wurde insbesondere in der öffentlichen Diskussion um die Vor- und Nachteile der Deregulierung zuweilen darauf verwiesen, daß ein bestimmtes Maß an Regulierung für ein Land ohne schädliche ökonomische Auswirkungen bleiben könne, während es für ein anderes beträchtliche Wachstumseinbußen zur Folge haben würde. Die Ursache läge in der mentalitätsbedingt unterschiedlichen Beachtung von Regeln.³

Zum Rechtssystem

Allgemeines

Von vorrangiger Bedeutung für die Beurteilung der Zuverlässigkeit ehemals diktatorisch organisierter Länder ist die Kontrolle des Mißbrauchs von staatlicher Macht. In westlichen Demokratien besteht eine solche Kontrolle – wo nicht durch eine institutionalisierte strikte Gewaltenteilung, so doch zumindest durch Substitute für eine solche Gewaltenteilung. Als Substitute verfassungsmäßiger Gewaltenteilung haben sich bislang vor allem der Parteienwettbewerb, der föderative Aufbau von Gemeinwesen und, nicht zuletzt, die Medienfreiheit herausgestellt. Allerdings spielt für die osteuropäischen Länder der oben beschriebene Mißtrauensmalus eine wesentliche Rolle. Das bedeutet, daß die Mißbrauchskontrolle wie auch die Rechtsstaatlichkeit sowie die individuellen Freiheitsrechte gegenüber staatlicher Einwirkung eindeutig und erkennbar verfassungsrechtlich abgesichert sein sollten. Darauf zielen die in der Synopse gestellten Fragen 1.1 bis 1.3 ab. Nur Punkt 1.4 bezieht sich auf rein privatrechtliche Beziehungen, wobei es allerdings unter anderem um die Bereitstellung der Rechtswege und der Durchsetzbarkeit durch vom Staat bereitgestellte Infrastrukturen geht.

Im einzelnen

Eine in formaler Hinsicht freiheitliche Verfassung gibt es in allen Ländern (Kriterium 1.1); in Bulgarien stammt die Verfassung noch aus der Feder der Nachfolgeorganisation der kommunistischen Partei. Polen und Ungarn weisen eine sich zum Teil wechselseitig kontrollierende Gewaltenteilung auf; in Ungarn spielt zudem die Herstellung von Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Für Rumänien, das erst seit kurzem eine freiheitliche Verfassung aufweist, ist die Frage nach der Verfassungswirklichkeit noch weniger zu beantworten als etwa für Polen.

Die bürgerlichen Rechte gegenüber staatlichen Handlungen (1.2) sind nur in Bulgarien und Rumänien schwach ausgeprägt: In Bulgarien sind die Verfahrenskosten und das Mißtrauen der Bürger in den Staat ausschlaggebend, in Rumänien ist der Instanzenweg nicht organisiert. Die CSFR, Polen und vor allem Ungarn entsprechen in diesem Punkt am ehesten liberalen Maßstäben.

³ Ein methodologisches Problem der Untersuchung mag darin gesehen werden, daß keine Erhebung des länderspezifischen Status quo ante der Ordnungspolitik erfolgt. Da einige Fragestellungen sich auf die Änderung von Zuständen – etwa die Privatisierung – beziehen, kann die Auskunft unpräzise Informationen liefern, sofern Unterschiede zwischen den Ländern im ordnungspolitischen Ausgangsniveau bestanden. Angesichts des für alle untersuchten Länder gemeinsamen Merkmals jahrzehntelanger sozialistischer Ordnung dürften diese Unterschiede jedoch nicht wesentlich sein.

Kriterium 1 – Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Vertragsfreiheit

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
1.1 Gibt es jeweils eine Legislative, Exekutive und Jurisdiktion mit gegenseitiger Kontrolle?	Verabschiedung einer neuen Verfassung im September 1991. Der Entwurf der Verfassung stammt von der sozialistischen Partei (Nachfolgeorganisation der bulgarischen KP). Eine Gewaltenteilung ist vorgesehen; Erfahrungen bestehen noch nicht, über die Einhaltung der Verfassungsnormen soll ein Verfassungsgericht wachen.	Die drei Gewalten sind als voneinander unabhängig konzipiert. Eine gegenseitige Kontrolle von Legislative, Exekutive und Judikative ist vorgesehen; die genaueren Konturen werden sich erst herausbilden müssen.	Seit 1989 gibt es faktisch eine bürgerlich-demokratische rechtsstaatliche Ordnung. Die alte sozialistische Verfassung ist in ihren wesentlichen Teilen noch in Kraft. Die Gewaltenteilung besteht; allerdings spielt der Staatspräsident eine wichtige Rolle. Die Kontrolle wird erst seit 1989 vor allem vom Sejm über die Regierung ausgeübt. Ein Verfassungstribunal sorgt für den Erlaß verfassungsmäßigen Rechts; ein Staatstribunal soll die Rechtmäßigkeit administrativer Vorgänge sichern.	Die neue Verfassung wurde im Dezember 1991 durch eine Volksabstimmung angenommen. Sie enthält Garantien für Pluralismus, Menschenrechte und Marktwirtschaft. Eine Einmischung verfügender Charaktere einer der drei Gewalten soll es nicht geben. Allerdings spielt der Staatspräsident eine überragende Rolle. Die Durchsetzung bürgerlich-demokratischer Prinzipien muß hier allerdings mit „alten“ Mentalitäten und Verhaltensweisen rechnen.	Eine Gewaltenteilung nach ausländischem und (west-)deutschem Vorbild wird seit 1989 praktiziert. Die Herstellung von Öffentlichkeit spielt (auch bei der Jurisdiktion) eine wichtige Rolle.
1.2 Steht jedem – auch gegenüber der öffentlichen Gewalt – der Rechtsweg offen?	Die Durchsetzung individueller Rechte gegenüber dem Staat auf dem Rechtsweg ist möglich, jedoch besteht (noch) eine Vielzahl bürokratischer Hindernisse. Engpässe werden im Gerichtswesen, in der Umständlichkeit formaler Prozeduren und in hohen Verfahrenskosten gesehen. Die Nachfrage nach gerichtlicher Überprüfung von Staatsakten ist	Geschädigte Bürger und Betriebe werden in Prozessen gegen Staatsorgane nicht diskriminiert. Solche Verfahren sind jedoch – mit Ausnahmen (vgl. Kriterium 2.3) – nicht für in der Vergangenheit erfolgte Entscheidungen von Staatsorganen möglich.	Jeder Bürger kann bei einem „Administrationsgericht“ oder bei einem „Sprecher der Bürgerrechte“ Klage führen. Das Administrationsgericht gab es schon früher, es hat jedoch seit 1989 erheblich an Seriosität gewonnen.	Seit November 1990 steht jeder natürlichen und juristischen Person der Rechtsweg gegen Verfügungen der Administration offen. Die Organisation des Instanzenweges ist freilich noch nicht abgeschlossen.	Mit Ausnahme von Steuerfragen können alle Verwaltungsakte vor Gerichte überprüft werden. Derzeit (Änderung ist wahrscheinlich) können einzelne Bürger sogar Normenkontrollklagen vor dem Verfassungsgericht vorbringen.

1.3 Gibt es Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit?	durch ein verbreitetes Mißtrauen gegenüber staatlichen Instanzen gekennzeichnet. Grundsätzlich gibt es keine Einschränkungen. Zu den einzelnen Märkten vgl. auch Kriterium 4, und zur Eigentumsbildung von Ausländern vgl. Kriterium 2.1. Auf dem Arbeitsmarkt bestehen Mindestlöhne (derzeit 600 Lewa pro Monat). Es gibt verschiedene Zwangsversicherungen.	Es bestehen Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit beim Verkauf von Unternehmensbeteiligungen und Grundstücken an Ausländer (vgl. Kriterium 2.2). Arbeitsmarktbeziehungen sind in bezug auf Lohnsteigerungen geregelt (Höchstgrenzen: vgl. Kriterium 4.2c); es gibt Mindestlöhne.	Die private Vertragsfreiheit ist gesetzlich garantiert (seit 1989), allerdings bestehen Sondervorschriften für den Eigentumserwerb durch Ausländer (vgl. Kriterium 2). Auf dem Arbeitsmarkt bestehen Mindestlöhne (vgl. Kriterium 4.2c).	Es gibt grundsätzlich keine Einschränkungen privater Vertragsfreiheit, von Miet- und Versicherungsverträgen sowie Grundstücksverkäufen an Ausländer abgesehen (vgl. Kriterium 2). Das alte Gesetz, das Wirtschaftsverträge regelte, ist abgeschafft. Faktisch dominieren derzeit noch Vertragsbeziehungen zwischen Kollektiven. Es gibt auf dem Arbeitsmarkt Mindestlohnvorschriften.	Es bestehen vorübergehende Einschränkungen (z. B. Boden darf nicht, und sonstige Immobilien dürfen nur nach Bewilligung an Ausländer verkauft werden). Preis- und Lohngestaltung ist weitgehend frei (Ausnahme: vgl. Kriterium 4.2c sowie Mieten in staatlichen Wohnungen, Tarife im öffentlichen Verkehr, Preise einiger Agrarprodukte). Die Rolle der Gewerkschaften bei Kollektivverträgen wird durch das Arbeitsgesetzbuch, gültig ab 1992, stark eingeschränkt werden.
1.4 Gibt es Anreize, Verträge einzuzahlen?	Nein. Verträge zwischen Betrieben werden häufig gebrochen. Die Sanktionskosten sind gering. Der Gerichtsweg wird selten gewählt. Die Nichteinhaltung von Vereinbarungen, etwa bezüglich Fristen und Qualitäten, wie auch die niedrigen Sanktionskosten, werden als Überbleibsel der alten Kommandowirtschaft bezeichnet.	Formal bestehen die auch in westlichen Industrieländern üblichen Sanktionsmechanismen (Schadenersatzregeln, Klageerhebung). Über die Vertragstreue gibt es keine Informationen.	Das Zivil- und das Handelsgesetzbuch enthalten Regeln, die dem Vertragsbruch vorbeugen sollen. Die Vertragsparteien sind frei, zusätzliche Sanktionen zu vereinbaren. Über die Vertragstreue gibt es keine Informationen.	Vertragsbruch wird im Rahmen von vereinbarten Sanktionen eingeschränkt. Klagen auf Schadenersatz sind im Zivilgesetzbuch geregelt. Über die Vertragstreue gibt es allerdings keine Informationen; angesichts der Versorgungsprobleme bei Rohstoffen, Ersatzteilen usw. dürfte die Erfüllung vieler Verträge unsicher sein.	Formal bestehen seit längerem die auch in westlichen Industrieländern üblichen Sanktionsmechanismen (Schadenersatzregeln, Klageerhebung), über die faktische Vertragstreue ist noch nichts bekannt.

Die Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit (1.3) beziehen sich in allen Ländern vor allem auf den Erwerb von Immobilien durch Ausländer. Bemerkenswert ist darüber hinaus die relative Freiheit der Lohngestaltung in Ungarn sowie die dort beabsichtigte gesetzliche Begrenzung der Gewerkschaftsmacht.

Private Vertragsbeziehungen (1.4) stehen in Bulgarien auf tönernen Füßen, da Vertragsbrüche zu ahnden dort mit hohen Kosten verbunden ist. In den anderen Ländern sind in formaler Hinsicht zwar keine Sanktionsmechanismen erkennbar, die vom westlichen Standard deutlich abweichen. Doch ist zu vermuten, daß keines der untersuchten Länder bislang – neben Bulgarien ist wohl Rumänien zuerst zu nennen – in der Nutzung des Instanzenweges die Effizienz westlicher Rechtsstaaten erreicht.

Insgesamt gesehen schneidet Ungarn als Investitionsstandort unter dem Aspekt der vom öffentlichen und privaten Recht gewährten Sicherheit am besten ab; dies liegt vor allem darin begründet, daß in Ungarn

- das Rechtssystem sich stark an westlichen Vorbildern orientiert;
- die alte, allerdings schon früher recht reformfreudige, kommunistische Partei eine relativ geringe Bedeutung hat;
- auch im vorherigen kommunistischen System eine Tradition privatrechtlicher Beziehungen beibehalten wurde;
- derzeit der Einfluß gesellschaftlicher Kollektive (Verbände, Komitees, Gewerkschaften) auf private Verträge unbedeutend erscheint.

Am anderen Ende des Spektrums liegen Bulgarien und Rumänien. „Alte“ Mentalitäten, Mißtrauen der Bevölkerung in staatliche Instanzen und bürokratische Unklarheiten deuten dort auf ein durch Beharrungstendenzen geprägtes Rechtssystem hin. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit dürfte für die heimischen wie auch für die ausländischen Investoren hohe Kosten mit sich bringen. Die ČSFR und Polen nehmen rechtssystematisch eine Mittelstellung ein. Es hat den Anschein, als entwickelten sich hier bürgerlich-demokratisch geprägte Rechtsstaaten, worauf der institutionelle Suchprozeß schließen läßt. Im Bereich der privaten Rechtsbeziehungen gibt es in beiden Ländern Einschränkungen, die deutlich über das hinausgehen, was etwa in Ungarn vorzufinden ist.

Die Eigentumsfrage

Allgemeines

Privates Eigentum bedeutet im marktwirtschaftlichen Sinne, daß der Eigentümer über Gegenstände – vor allem Immobilien und Produktionsmittel – frei verfügen kann und der Bestand seines Eigentums von der Rechtsordnung garantiert wird. Das Ausmaß der Einschränkung der Verfügungsrechte gibt eine wichtige Auskunft über den ordnungspolitischen Zustand einer Volkswirtschaft: Je eingeschränkter die freie private Verfügungsgewalt ist, desto sozialistischer ist – in bezug auf dieses Kriterium – eine Volkswirtschaft. Staaten (Regierungen) kennen viele Gründe, warum Verfügungsrechte eingeschränkt sein müssen. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Verfügungsrechte z. B. durch die verfassungsmäßigen Vorbehalte des Art. 14 Abs. 2 (Sozialbindung des Eigentums) und des Art. 15 (Sozialisierungsvorbehalt) grundsätzlich eingeschränkt. Darüber hinaus bestehen in der Bundesrepublik zahlreiche Vorschriften, die den Wert privaten Eigentums im Einzelfall mehr oder weniger deutlich mindern: Mietrechtsregeln etwa stellen ökonomisch eine partielle Enteignung der Eigentümer von Mietwohnungen dar; die Einschränkung der

Veräußerbarkeit landwirtschaftlich genutzter Flächen ist eine ähnlich wirkende Bestimmung.

Hier geht es im folgenden um zwei Kernfragen. Erstens: Ist die Bildung von Privateigentum im Sinne freier Verfügungsrechte über Immobilien und Produktionsmittel erlaubt, und besteht Übertragbarkeit von Eigentum durch private Vereinbarungen? Zweitens: Ist die Rückgabe sozialistischen Eigentums Ziel der Politik, und wird das Staatseigentum in nennenswertem Umfang privatisiert?

Im einzelnen

Privates Eigentum wird offenbar in allen osteuropäischen Ländern als tragendes Element der heutigen Wirtschaftsordnung anerkannt (vgl. Synopse, Kriterium 2.1 und 2.2). Einschränkungen beim Erwerb gibt es recht einheitlich in allen Ländern für Ausländer, wenn auch Ungarn diesbezüglich besonders restriktive Regelungen zu haben scheint. Außerdem bestehen beschränkte Verfügungsrechte im Bereich landwirtschaftlichen Grundeigentums in Bulgarien, Polen und Rumänien.

Die Rückgabe privaten Eigentums (2.3) ist nur in der ČSFR ohne nennenswerte Einschränkungen angelaufen. In Ungarn ist die Restitution „rechtlich nicht anerkannt“. Zwischen diesen Extremen liegen die übrigen osteuropäischen Länder, wobei durchweg Ausländern ihr (früheres) Eigentum nicht rückerstattet wird; relevant ist dies insbesondere für Polen und die ČSFR.

Die Privatisierungsanstrengungen der osteuropäischen Länder machen trotz zuweilen komplizierter Vorgehensweisen einen erfolversprechenden Eindruck (2.4). Vor allem die ČSFR und Ungarn, aber auch Polen haben zunächst im Rahmen sogenannter „kleiner“ Privatisierungen Staatseigentum in Privateigentum umgewandelt. In Bulgarien wird privatisiert, wenn auch noch ohne gesetzliche Grundlage, und in Rumänien wird bald eine Privatisierung anlaufen, die allerdings nur einen Teil des Staatsvermögens betrifft.

Insgesamt gesehen sind die Möglichkeiten privater Eigentumsbildung an Immobilien wie an Unternehmen in der ČSFR mit deutlichem Abstand am günstigsten zu bewerten. Die Privatisierungsaktion ist bereits in vollem Gange, Ausländer werden dabei faktisch kaum diskriminiert. Die Restitution ist ein anerkanntes Rechtsprinzip und nicht, wie in Bulgarien, Rumänien und Polen, lediglich vorgesehen. Auffällig ist, daß sich die Lösung der Eigentumsfrage in den osteuropäischen Ländern jeweils an dem orientiert, was als bislang wichtigster Produktionsfaktor angesehen werden konnte: In Bulgarien und Rumänien steht die (Neu-)Verteilung von landwirtschaftlicher Fläche im Vordergrund, im stärker diversifizierten Ungarn dagegen der Dienstleistungsbereich. Bis auf Rumänien diskriminieren alle Länder bei der Eigentumsbildung nach Unternehmensgröße. Es hat den Anschein, als sollten die großen Unternehmen für eine längere Zeit den „Schutz“ genießen, den Staatseigentum vermeintlich gewährt.

Wettbewerbsregeln

Allgemeines

Der Wettbewerbsmechanismus in Marktwirtschaften und in Zentralverwaltungswirtschaften ist fundamental unterschiedlich. In Marktwirtschaften findet Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten statt, auf politischen Märkten sowie jeweils zwischen Anbietern und Nachfragern. In Zentralverwaltungswirtschaften besteht er zwischen Bürgern, die durch systemkonformes Verhalten um die Gunst der Funktionäre werben. Die Kosten der Umstellung alter Verhaltensmuster in den osteuropäischen Ländern dürften beträchtlich

Synopsis des ordnungspolitischen Status quo in Osteuropa: Stand Dezember 1991

Kriterium 2 – Die Eigentumsfrage

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
2.1 Ist die Bildung von Privateigentum erlaubt?	Ja. Dies gilt, mit Ausnahme von Bodeneigentum im landwirtschaftlichen Bereich, auch für Ausländer. Die Gründung von Unternehmen – wie Aktiengesellschaften – ist keinen Beschränkungen unterworfen.	Ja, in beliebiger Höhe, mit Einschränkungen in bezug auf Ausländer.	Ja, seit 1989. Im Jahr 1992 soll der Anteil des privaten Sektors vermutlich auf über 40 vH des Bruttoinlandsprodukts ansteigen. Es bestehen erhebliche Einschränkungen bei Ausländern.	Ja, seit 1990 in unbeschränkter Höhe; allerdings ist der Erwerb landwirtschaftlicher Flächen auf 100 ha pro Eigentümer beschränkt. Zur Eigentumsbildung von Ausländern vgl. Kriterium 2.2.	Ja. Es gibt keine gesetzlichen Grenzen für die Bildung von Privateigentum. Zur Eigentumsbildung von Ausländern vgl. Kriterium 2.2.
2.2 Gibt es Einschränkungen der privaten Eigentumsbildung und der Übertragbarkeit durch private Vereinbarungen?	Es gibt keinerlei Einschränkungen, mit Ausnahme der Ausländerbehandlung bei landwirtschaftlichem Eigentum (vgl. Kriterium 2.1). Landwirtschaftliches Eigentum darf nach Erwerb fünf Jahre lang nicht veräußert werden.	Es gibt keine Einschränkungen in bezug auf die Höhe der Eigentumsbildung, wohl aber bei der Übertragbarkeit an Ausländer (vgl. Kriterium 1.3).	Es gibt seit Anfang 1990 keine Einschränkungen der Eigentumsbildung und der Übertragbarkeit von Eigentum für Inländer (für Ausländer gelten Sondervorschriften; so ist der Erwerb von Boden durch Ausländer erschwert, vgl. Kriterium 4.2b).	Einschränkungen der privaten Eigentumsbildung gelten für Ausländer. Sie können kein Eigentum an Grund und Boden erwerben. Darüber hinaus gibt es ein Vorkaufsrecht für Nachbarn und Staat bei Grundstücksverkäufen und ein Vorkaufsrecht für Aktieninhaber bei der Übertragung von Aktienvermögen innerhalb einer GmbH. Zu Einschränkungen beim Erwerb landwirtschaftlich genutzter Fläche vgl. Kriterium 2.1.	Der Verkauf von Unternehmen mit mehr als 300 Mitarbeitern an Ausländer bedarf der Genehmigung durch die „Staatliche Vermögensagentur“ (SVA). Auch die Beteiligung von Ausländern an Banken ist beschränkt (auf 25 vH des Stammkapitals); allerdings gilt diese Restriktion auch für die Beteiligung privater (!) Inländer an sogenannten Handelsbanken.
2.3 Ist die Restitution früheren Eigentums: – vorgesehen? – erfolgt?	Vorgesehen ist nur die Restitution landwirtschaftlicher Fläche von Kooperativen und Staatsbauernhöfen an die Eigentümer (Art. 10 des Gesetzes über Eigentum und Nutzung von landwirtschaftlicher Fläche). Kein einzelner Haushalt	Seit Oktober 1990 wird Inländern nach 1955 beschlagnahmtes Eigentum zurückgegeben („kleine Restitution“). Die Restitution von zwischen 1948 und 1955 beschlagnahmtem Eigentum, die auch große Immobilien und Betriebe betrifft	Die Restitution ist vorgesehen. Ein entsprechendes Gesetz wird derzeit im Sejm diskutiert; die bis vor kurzem amtierende Regierung Bielecki zog eine Regelung vor, die frühere Eigentümer ohne heutige polnische Staatsbürgerschaft von der Re-	Die Restitution ist vorgesehen. Die Restitution des Bodens landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften ist auf 10 ha pro Familie beschränkt. Für Staatsgüter ist keine Restitution beabsichtigt. Insgesamt wird durch Restitution	Nur in sehr begrenztem Umfang (Wohnungen, Kleinbetriebe). Die Restitution ist rechtlich nicht anerkannt; allerdings gibt es ein Entschädigungsgesetz: Es können ehemalige Eigentümer Vorverkaufsrechte geltend machen. Sogenannte „Resti-

	darf jedoch mehr als 30 ha zurückbekommen (20 ha in reinen Agrargebieten; Art. 6 ebenda). Die landwirtschaftliche Nutzung ist vorgeschrieben. Derzeit werden die Ansprüche zunächst gesammelt.	(„große Restitution“), läuft oft auf eine finanzielle Erstattung oder auf die Zuweisung von Aktienanteilen an den Unternehmen an Inländer hinaus. Von der Restriktion ausgeschlossen sind damit die Eigentumsansprüche der meisten Sudetendeutschen.	stitution ausschloß (betroffen wären vor allem Deutsche und Juden).	und Privatisierung etwa 70 vH der Agrarfläche zu Privateigentum werden. Für ehemals willkürlich enteigneten Besitz sollen laut Gesetz Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können.	tutionscoupons“ (maximal zu je 5 Mill. Forint) an ehemalige Eigentümer können zum Kauf oder anders verwendet werden.
2.4 Ist die Privatisierung öffentlichen Eigentums: – vorgesehen? – erfolgt?	Die Privatisierung ist vorgesehen. Das (umstrittene) Gesetz über den Eigentumstransfer an private natürliche und juristische Personen ist allerdings noch nicht verabschiedet. Derzeit wird, ohne eigentliche gesetzliche Grundlage, eine „kleine“ Privatisierung weitergeführt, bei der kleinere Betriebe (ca. 100 Einzelhandels-, Tourismus-, Handwerks- und Transportbetriebe), auch an Ausländer, versteigert werden. Daneben findet eine „spontane“ Privatisierung aufgrund von Buch-Restwerten statt, die von der Öffentlichkeit eher als ungerechte Neuverteilung angesehen wird. 98 vH aller großen Betriebe sind noch in Staatshand.	Gegenwärtig sind zwei Formen der Privatisierung im Gange: (1) Die „kleine Privatisierung“ seit Anfang 1991. In der tschechischen Teilrepublik sind von 17 115 kleineren Gewerbebetrieben über 8 000 schon versteigert worden (entspr. 35 vH vom gesamten Buchwert). (2) Die „große Privatisierung“ seit Februar 1991. In der tschechischen Teilrepublik sind hierfür knapp 3 600 Betriebe vorgesehen. Besonderheiten: Bei (1) sind Ausländer ausgeschlossen, allerdings nicht sehr wirksam. Bei (2) sind Ausländer zugelassen, zum Teil sind Joint-ventures speziell vorgesehen. Für (2) gilt zudem das Voucher-System: Es werden ab September 1991 an alle über 18-jährigen Bürger der ČSFR Berechtigungsscheine (Voucher) gegen Gebühr abgegeben, die den vorzugsweisen Erwerb von Aktien ehemaliger Staatsunternehmen ermöglichen.	Seit 1990 wurden knapp 10 vH aller staatlichen Unternehmen privatisiert (Gesamtzahl der staatlichen Unternehmen: 8 400). Die Umwandlung von 200 ausgesuchten mittleren und großen Betrieben in Aktiengesellschaften geschieht, indem 10 vH der Aktien an die jeweiligen Belegschaften gehen, 30 vH beim Fiskus bleiben und 60 vH unentgeltlich an erwachsene polnische Staatsbürger verteilt werden. Für die Verteilung sollen spezielle „Investmentfonds“ zuständig sein; diese „Verwaltungen des Nationalvermögens“ – 5 bis 15 sind geplant – sind für alle zu privatisierenden Unternehmen zuständig und sollen mit ausländischen Unternehmen (meist Geldinstitute und Treuhandgesellschaften) zusammenarbeiten. Alternativ können Staatsunternehmen mittels Direktverkauf privatisiert werden, was bereits in 16 Fällen geschehen ist. Der Aktienhandel hat schon begonnen.	Das Privatisierungsgesetz vom August 1991 sieht für ehemalige Staatsunternehmen die (kostenlose) Verteilung von 30 vH des Stammkapitals an „berechtigte“ rumänische Staatsbürger vor. Die restlichen 70 vH bleiben vorläufig in staatlichem Eigentum. Eine „Nationale Agentur für Privatisierung“ (NAP) besorgt Koordinations- u. Verwaltungsaufgaben für alle so privatisierten Unternehmen. Die Eigentumsrechte liegen bei einem Staats- und fünf Privateigentumsfonds. Ein künftiger Verkauf der Anteile von Staats- und Privateigentumsfonds ist vorgesehen. Ausgesuchte Unternehmen können über die NAP vor Gründung der Fonds privatisiert werden.	Bislang wurden knapp 20 vH des staatlichen Eigentums privatisiert. Die SVA hat Teile ihrer Kompetenzen an Beratungsunternehmen abgetreten (für Unternehmen mit weniger als 300 Beschäftigten usw.). Es gibt Boni für rasche Privatisierung in diesem Bereich: „spontane Privatisierung“ ist hier vorrangig. Große Unternehmen werden auch an Ausländer verkauft (im Jahr 1991: Pharmaunternehmen, Weinhersteller, Einzelhandelsketten). Die SVA wirkt beim Verkauf großer Unternehmen verzögernd, da sie auf günstige Platzierung der Unternehmensanteile spekuliert. Ein Programm zum Verkauf von 20 Großunternehmen verlief bisher erfolglos.

sein, ebenso wie die Auswirkungen des neuen Wettbewerbsmechanismus auf die Allokation.

Kennzeichnend für die (ehemals) sozialistischen Länder ist, daß es in allen relevanten Produktionsbereichen Staatsmonopole gab. Die Herstellung von Wettbewerb dürfte hier für die Transformation der untersuchten osteuropäischen Länder zu Marktwirtschaften von großer Bedeutung sein. Als wichtiges Element tatsächlich wie auch vor allem potentiellen Wettbewerbs kann zudem der freie Marktzugang für ausländische Anbieter gelten. Im Zweifel sind nur sie in der Lage, heimische natürliche oder künstliche Monopole zu einem wettbewerbsähnlichen Verhalten zu bringen; darauf stellt in der Synopse, Kriterium 3, Frage 3.1 ab. Damit die Unternehmen nicht zu sehr ihrer stets latent vorhandenen – und einzelwirtschaftlich durchaus vernünftigen – Neigung nach Absprachen zur Beschränkung des Wettbewerbs entsprechen können, besteht in westlichen Industrieländern in der Regel ein Verbot solcher Absprachen und eine Kontrolle wirtschaftlicher Macht.

Im einzelnen

Ein hohes Maß an Freizügigkeit für ausländische Anbieter (3.1), die in den osteuropäischen Ländern investieren wollen, besteht in Ungarn, wo es keine nennenswerten Marktzutrittsbeschränkungen zu geben scheint (abgesehen von den oben dargestellten Beschränkungen der Vertragsfreiheit beim Erwerb von Immobilien durch Ausländer). Die Existenz von staatlichen Branchenmonopolen in Ungarn stellt offenbar kein Hindernis für ausländische Direktinvestitionen dar. Relativ unattraktiv ist die Produktion für Ausländer in Rumänien, wo sich der Staat das Monopolrecht in allen für wichtig erachteten Branchen vorbehalten hat.

Gesetzliche Kartellverbote, Verbote von Staatsmonopolen und die Kontrolle wirtschaftlicher Machtausübung (3.2 und 3.3) sind in Bulgarien in einem im Jahr 1991 erlassenen „Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs“ in bemerkenswert liberaler Art und Weise kodifiziert worden. Auch Polen, Ungarn und Rumänien haben den Wettbewerb zumindest institutionell abzusichern gesucht. Allein der ČSFR fehlen noch entsprechende Regeln, die westlichem Standard genügen können.

Die Auflösung von Staatsmonopolen (3.4) kann als die Nagelprobe der Wettbewerbspolitik gelten. Hier zeigt sich, daß in Rumänien, aber auch in Ungarn, das zentralistische Moment Vorrang hat vor marktwirtschaftlichen Prinzipien. Mustergültig, jedenfalls im Vergleich zu den übrigen und osteuropäischen Ländern, scheint unter diesem Gesichtspunkt die ČSFR zu sein, wo die Staatsmonopole – bis auf wenige Bereiche – aufgelöst wurden.

Insgesamt gesehen sind Bulgarien und Polen die Länder, die dem Wettbewerb die größte Bedeutung beimessen; Rumänien ist hier das Schlußlicht. Allerdings ist anzumerken, daß im Falle Bulgariens vor allem die fundierten Rechtsgrundlagen für die Beurteilung ausschlaggebend waren. Auffällig ist zudem der Unterschied zwischen „Theorie und Praxis“, der im Falle Ungarns und Rumäniens besonders kraß erscheint, da die Rechtsgrundlagen wettbewerbsfreundlicher angelegt sind als die faktische Beibehaltung vieler Staatsmonopole vermuten lassen würde. In der ČSFR ist bemerkenswerterweise die Lage gerade umgekehrt: Hier ist trotz des fehlenden institutionalisierten Wettbewerbsschutzes die Auflösung der Staatsmonopole bereits weit vorangeschritten.⁴

⁴ Es soll nicht verschwiegen werden, daß die Beurteilung der Wettbewerbsfrage im Falle der Bundesrepublik Deutschland keinesfalls auf eine marktwirtschaftliche Vorbildfunktion hinweisen würde. Dies liegt an den vielfältigen Behinderungen des Wettbewerbs von Staats wegen in sehr vielen Bereichen. Vgl. Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb. Berichte 1990 und 1991, Stuttgart 1991 sowie Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.

Kriterium 3 – Sicherung des Wettbewerbs

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
3.1 Gibt es prinzipielle Beschränkungen des Marktzutritts ausländischer Konkurrenz?	Nationale Exklusivrechte bestehen in den Bereichen Versicherung, öffentlicher Verkehr, Gesundheitswesen und teilweise im Bank- und Ausbildungswesen (im Bankengeschäft sind Joint-ventures juristischer Personen mit Ausländern möglich; im Ausbildungswesen gibt es eine amerikanische Universität.	Es bestehen faktische – nicht rechtlich fundierte – Zugangsbeschränkungen für ausländische Unternehmen in den Bereichen Versicherungswesen und Schienenverkehr.	Das „Gesetz über die Tätigkeit und Beteiligung ausländischer Personen“ nennt die Bedingungen für eine Produktion in Polen. Zugangsbeschränkungen für ausländische Produzenten bestehen bei der Staatsbahn, bei der Post und im Fernmeldewesen; die Gründung einer Bank durch Ausländer bedarf der Genehmigung durch den polnischen Nationalbankpräsidenten.	Beschränkungen für ausländische Produktion in Rumänien bestehen (1) allgemein: der Staat hat sich das Recht vorbehalten in wichtigen (vgl. Kriterium 2) Bereichen ein Staatsmonopol zu etablieren (vgl. das Betriebsumwandlungsgesetz Nr. 15 vom August 1990); (2) speziell: ausländischen Investoren ist der Erwerb von Grundstücken untersagt; es bestehen rumänische Mindestbeteiligungsrechte im Versicherungswesen und staatliche Exklusivrechte in den Bereichen Rüstung, Energie- und Rohstoffherzeugung, Post und Schienenverkehr usw.	Nur im Bereich des Erwerbs von Immobilien: Boden kann nicht, und sonstige Immobilien können nur nach Genehmigung an Ausländer verkauft werden (vgl. Kriterium 2.2).
3.2 Besteht eine institutionalisierte Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Absprachen?	Ja. Das „Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs“ (1991) verbietet die Schaffung von Monopolen durch den Staat oder die Beeinträchtigung des Wettbewerbs sowie die Bildung von Kartellen.	Nein. Es gibt noch keine Gesetzgebung hierzu. Bislang fällt die Wettbewerbsaufsicht in die Kompetenz des Privatisierungsministeriums.	Ja. Gesetze (über die Vorbeugung monopolistischer Tätigkeiten und gegen unlauteren Wettbewerb) ermöglichen Kontrollen durch Gerichte. Außerdem gibt es ein dem Ministerpräsi-	Es gibt Gesetze, die Kontrollen durch Gerichte ermöglichen (vgl. jedoch zur Lage des Rechtswesens Kriterium 1.2). Die Gesetze untersagen wettbewerbsbeschränkende Absprachen, monopolisi-	Ja. Rechtliches Vorbild ist das System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Institution wie das Bundeskartellamt besteht jedoch noch nicht; die Kontrolle findet durch Gerichte statt.

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
3.3 Besteht eine institutionalisierte Kontrolle wirtschaftlicher Macht?	Die Wettbewerbsaufsicht soll von einer noch zu etablierenden „Kommission zum Schutz des Wettbewerbs“ wahrgenommen werden. Ja. Vgl. Kriterium 3.2.	Nein. Vgl. Kriterium 3.2.	denen verantwortliches Kartellamt. Ja. Vgl. Kriterium 3.2.	stische Praktiken sowie unlauteren Wettbewerb. Vgl. Kriterium 3.2.	Es gibt eine Kontrolle durch das Rechtswesen. Neueres Beispiel: Die Staatspost hat einen Prozeß gegen neue Wettbewerber verloren.
3.4 Sind die Staatsmonopole – privatisiert worden? – zerschlagen worden?	Staatsmonopole sind zum Teil zerschlagen worden („Demonopolisierung“, aus 130 Konzernen wurden bis August 1991: 754 Einzelunternehmen geschaffen), allerdings ohne besonderen Erfolg, weil territoriale Monopole an ihre Stelle traten (mit regional-großem Marktanteil). Das Staatseigentum an diesen Einzelunternehmen blieb bislang bestehen. Eine spätere Privatisierung ist vorgesehen.	Das staatliche Außenhandelsmonopol besteht nicht mehr (Aufhebung der Exklusivrechte, vgl. Kriterium 6.2). Die im Gang befindliche Privatisierung löst die Staatsmonopole im Industriebereich von innen her – nicht durch Staatseingriff – auf. In für wichtig gehaltenen Bereichen wie Energieversorgung und Postwesen werden Staatsmonopole aufrechterhalten. In anderen Staatsbetrieben besteht die Möglichkeit, daß Teile sich selbständig machen.	Die volle Demonopolisierung ist vorgesehen. Bislang wurden die Staatsmonopole im Außenhandel, im Bankwesen und im Versicherungswesen de jure aufgehoben; ob die Marktchancen genutzt werden und es auch faktisch Wettbewerb geben wird, ist noch offen. Eine Privatisierung der großen Staatsmonopole ist bislang nicht erfolgt.	Es besteht das Ziel, Staatsunternehmen aufzulösen und in kleinere Einheiten zu überführen. Die Auflösung der Staatsmonopole ist bereits im Gange. Das Privatisierungsgesetz Nr. 58/1991 gilt indes nur ausnahmsweise für Regiebetriebe; diese sollen, zumindest vorläufig, auch der Intention nach Staatseigentum bleiben; es geht dabei um die in Kriterium 3.1 genannten Branchen und um weitere, jeweils von der Regierung zu bestimmende Bereiche.	Staatsmonopole wurden vor allem im Einzelhandel privatisiert (vgl. auch Kriterium 2.4). Von Zerschlagung kann keine Rede sein; das Wettbewerbsrecht hat lediglich die Aufgabe, das Entstehen neuer Monopole zu verhindern. Frühere administrative Versuche der Zerschlagung von Staatsmonopolen waren fehlgeschlagen.

Quelle: Wie Synopse, Kriterium 1.

Allgemeines

Freie Märkte bedeuten, daß Anbieter und Nachfrager individuell auf den einzelnen Märkten nach eigenem Gutdünken freie Entscheidungen treffen können, d.h., Nachfrager können bei zu hohen Preisen vom Kauf absehen und Anbieter bei zu niedrigen Preisen vom Verkauf. Der Staat mischt sich nicht regulierend in den Preis-/Mengenbildungsprozeß ein; auch darf es keine Interessengruppen geben, die wirksam Preise, Mengen und den Zugang zum Markt untereinander und außerhalb des Marktgeschehens absprechen können. Damit ist die Verfassung der Märkte weniger eine Frage nach dem kodifizierten Recht – wie es bei der Wettbewerbsfrage der Fall war –, sondern nach der Praxis auf den einzelnen Märkten.

Im einzelnen

Was die freie Preisbildung anlangt (vgl. Synopse, Kriterium 4.1), so scheint Ungarn dem marktwirtschaftlichen Ideal am nächsten zu kommen; auch in der ČSFR und in Polen gibt es nur noch relativ wenige staatlich administrierte Preise. Größer fällt die Zahl der von freier Preisbildung ausgenommenen Bereiche schon in Rumänien aus. In Bulgarien ist erschwerend, daß ein großer Teil der Unternehmen aus regionalen staatlichen Monopolen besteht und daß obendrein bei Rohstoffpreisen der Ministerrat und bei Löhnen eine sogenannte „Kommission“ (aus Vertretern von Regierung und Gewerkschaften) mitwirken.

Die allgemeinen Zugangsbeschränkungen auf Gütermärkten (4.2a) unterscheiden sich zwischen den osteuropäischen Ländern nur geringfügig. Die Zugangsvoraussetzungen scheinen westeuropäischen Standards zu entsprechen und sind sogar eher liberal gestaltet. Die Regelungen auf einzelnen Güter- und Dienstleistungsmärkten (Verkehr, Bergbau, Energieversorgung, Banken usw. (4.2b)) sind zwar nicht sehr marktwirtschaftlich, aber auch in westlichen Ländern durchaus üblich.

Kapitalmärkte bestehen schon in Ungarn, Polen und der ČSFR (4.2c.α). In Ungarn und Polen gibt es sogar wieder eine Börse und keine ungewöhnlichen Zugangsbeschränkungen zum Kapitalmarkt. Vor allem Polen erweckt in bezug auf den Kapitalmarkt einen beinahe marktwirtschaftlichen Eindruck. Auf dem Arbeitsmarkt (4.2c.β) der einzelnen osteuropäischen Länder fällt mehrerlei auf: Einige Länder haben „Tripartite-Kommissionen“ eingerichtet, die erstaunlicherweise jeweils vergleichbare Aufgaben der Lohnkontrolle haben und anscheinend vergleichbar zusammengesetzt sind. Darüber hinaus sind kollektive Lohnvereinbarungen, anders als in der Bundesrepublik, unüblich. Gesetzliche Mindestlöhne gibt es in Rumänien, Ungarn und Polen.

Wie das generelle Fehlen eines Liquidationsrechts (4.3) zu bewerten ist, muß offen bleiben. Ein System freier Märkte mag ohne ein solches Recht auskommen, genauso wie ein sozialistisches System keine institutionalisierten Liquidationsverfahren kennt. Da es sich bei den osteuropäischen Ländern um Länder in einer Übergangsphase zur Marktwirtschaft handelt, würde ein ausgefeiltes Liquidationsrecht – das ja nicht zuletzt die Ansprüche bisheriger Eigner, der alten Beschäftigten und der Gläubiger schützen soll – tendenziell sozialistische Strukturen konservieren. Daher ist zu vermuten, daß die ČSFR auf dem Wege der Transformation, der mit zahlreichen Liquidationen belastet sein wird, bislang keine Hindernisse durch ein Liquidationsrecht aufgebaut hat; Bulgarien und Rumänien haben dagegen womöglich kein Liquidationsrecht, weil die alten Produktionsstrukturen bewahrt werden sollen. All dies sind freilich Spekulationen. Sicher scheint indes, daß Polen

Kriterium 4 – Verfassung der Märkte

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
4.1 In welchem Umfang gibt es eine freie Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten?	Es gibt eine freie Preisbildung, allerdings oft unter der Nebenbedingung von Höchstpreisen, seit Februar 1991 im Konsumgüterbereich (einschließlich Benzin). In den anderen Bereichen gilt folgendes: (1) Rohstoffpreise (einschließlich Energieträger, ohne Benzin) werden administrativ (vom Ministerrat) festgesetzt. (2) Produktionsmittelpreise werden von den Staatsunternehmen bestimmt (möglicherweise oft Monopolpreis). (3) Über zulässige Lohnsteigerungen wird in einer „Tripartite-Kommission“ (bestehend aus Vertretern der zwei Gewerkschaften und der Regierung) verhandelt; darüber hinausgehende Lohnsteigerungen als die zulässigen Lohnzusätze werden weitgehend weggesteuert.	Seit 1991 ist die Preisbildung für Waren und Dienstleistungen frei. Ausnahmen sind Höchstpreisregelungen für bestimmte Nahrungsmittel (z. B. Brot, Zucker). Allerdings gibt es noch keine wirksame Kontrolle der Einhaltung dieser Höchstpreise. Administrativ festgelegte Preise gibt es nach wie vor im Bereich von Energie und Energieträgern.	Derzeit bilden sich etwa 95 vH aller Güterpreise frei. Administrierte Preise bestehen noch für Energieträger, Wohnungsmieten, Frachttarife, Postgebühren. Auf den Faktormärkten sind Zinssätze reguliert; es werden Mindestlöhne im Staatssektor festgesetzt sowie Arbeitslosenhilfen (die Lohnzuwächse dürfen in Staatsbetrieben einen bestimmten vH-Satz der Inflation nicht übersteigen; danach setzt eine progressive Steuer ein. Dieses System wird „Poniewek“ genannt).	Seit Ende 1990 gab es drei Phasen der Preisliberalisierung. Derzeit ist die Preisbildung frei, allerdings mit zahlreichen Ausnahmen: (1) Staatliche Preisfestsetzung bei allen subventionierten Gütern (Rohstoffe, Nahrungsmittel, Energie und Mieten). (2) Staatliche Preisfestsetzung auf Märkten mit weniger als drei Anbietern. Auf dem Arbeitsmarkt (und bei Renten) gibt es seit September 1991 eine Indexierung an die Entwicklung der Verbraucherpreise. Die Löhne werden auf betrieblicher Ebene frei ausgehandelt (es gibt allerdings Mindestlohngesetze und maximale Lohnzuwachsangaben; letztere werden steuerlich durchgesetzt).	Es gibt eine freie Preisbildung auf allen Märkten, mit Ausnahme der Energiemärkte.

4.2 Welche Marktzugangsbeschränkungen gibt es und wo?					
a. Allgemeine Regulierungen auf Gütermärkten	Berufliche Qualifikation wird offiziell verlangt, spielt aber in der Praxis keine Rolle. Zahlreiche Aktivitäten unterliegen besonderen Zulassungsverfahren (z. B. Arzneimittelproduktion).	Es besteht freier Zugang auf allen Märkten (vgl. jedoch die Außenwirtschaftspolitik unter Kriterium 6). Größere Unternehmen müssen sich bei der Industrie- und Handelskammer, kleinere bei der jeweiligen Verwaltung registrieren lassen. Dabei ist ggf. ein Qualifikationsnachweis zu erbringen. Besonders strenge Qualifikationsanforderungen gelten für Ärzte, Apotheker, Notare usw.	Seit Ende 1988 ist jedem die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit erlaubt; eine Registrierung bei örtlichen Behörden ist erforderlich.	Es gibt wenige Zugangsbeschränkungen. Bestimmte Tätigkeiten erfordern besondere Befähigungsnachweise (Arztpraxen, Apotheken, Tourismus, Außenhandel, Handel überhaupt). Eintragungen ins Handelsregister sind vorgeschrieben.	Grundlegende Bedingungen wie Qualifizierungsnachweise und sonstige Voraussetzungen werden überprüft. Darüber hinaus gibt es keine Beschränkungen des Marktzugangs.
b. Besondere Regulierungen einzelner Güter- und Dienstleistungsmärkte	Der Zutritt ist genehmigungspflichtig (und für Ausländer nicht möglich) in den Bereichen Telekommunikation, Energieversorgung, Eisenbahnen, Schifffahrt, Bergbau.	Besondere Regulierungen gibt es nur noch im Bereich der Energieversorgung (Staatsmonopol), im Bergbau, beim Eisenbahntransport und im Automobilbereich (vgl. Kriterium 6).	Die Zulassungsfreiheit ist eingeschränkt, vor allem für Ausländer, in den Bereichen Bergbau und Energie, Banken und Versicherungen, Pharmazeutika und Genussmittel, See- und Lufttransport.	Es besteht ein genereller Vorbehalt des Staates zur Produktion in Regiebetrieben (vgl. Kriterium 3.4). Im Bankwesen sind Gründungen mit Autorisierung durch die Nationalbank, die auch die Bedingungen formuliert, möglich.	Im Bankwesen sind nationale, aber nicht staatliche Mehrheiten vorgeschrieben. Geplant ist die Vorschrift, derzufolge Investoren maximal 25 vH einer Bank erwerben dürfen, während für den Staat und für andere heimische Banken diese Grenze nicht gelten soll. Ausländer bedürfen beim Erwerb eines Anteils von mehr als 10 vH der Genehmigung.

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
c. Besondere Regulierungen einzelner Faktormärkte α Kapitalmarkt	Ein Kapitalmarkt existiert nicht.	Im Regelfall gibt es freie Zinssatzung durch die staatlichen Banken. Eine Börse gibt es nicht.	Die Reform des Banksystems läuft seit 1987. Die Gründung von Banken ist derzeit frei, auch mit westlichem Kapital, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Nationalbank, staatliche Unternehmen sowie registrierte Privatunternehmen können Anleihen begeben. Es besteht neben kleineren „Privatbörsen“ ein offizieller Aktienmarkt in Warschau.	Ein Kapitalmarkt besteht noch nicht.	Der Kapitalmarkt arbeitet schon seit Beginn der achtziger Jahre. Seit Mitte 1990 gibt es wieder die Budapester Börse. Es gibt keinerlei ungewöhnliche Marktzu- gangsbegrenzungen, vgl. aber Kriterium 4.2b. Das Auslandsgeschäft ist stärker reguliert.
β Arbeitsmarkt	Lohnverhandlungen finden auf Betriebsebene statt, Tripartite-Kommission auf nationaler Ebene (vgl. Kriterium 4.1.3).	Ein Tripartite-Komitee (Gewerkschaften, Staat, Arbeitgeber) hat derzeit die maximale Lohnsteigerung auf 1/3 der Inflationsrate festgesetzt. Generell sind kollektive Arbeitsmarktregelungen unüblich (Neuformierung der Gewerkschaften ist noch im Gange). Arbeitsbewilligungen für Ausländer werden nur ausnahmsweise erteilt (vor allem für Asylanten, Wissenschaftler, Angestellte von Joint-ventures).	Die Lohnbildung ist teilweise kontrolliert (vgl. Kriterium 4.1). Der Staat fixiert einen Mindestlohn in Staatsbetrieben. Es gibt eine Arbeitslosenversicherung (das Arbeitslosengeld beträgt 95 vH vom Mindestlohn) und Arbeitsämter.	Es bestehen Diskriminierungsverbote bei der Einstellung von Arbeitnehmern. Für höherwertige Arbeit (Ärzte, Anwälte, Lehrer) gelten besondere Gewerbestatuten. Die neue Regierung hat wieder Mindestlöhne eingeführt.	Administrierte Löhne gibt es nur in Staatsbetrieben; diese müssen bis Ende 1992 in Kapitalgesellschaften umgewandelt sein. Seit November 1990 empfiehlt ein Tripartite-Rat („Nationalrat für den Interessenausgleich“) aus Regierung, Gewerkschaften und Unternehmen unter anderem allgemeine Mindestlöhne.

noch Kriterium 4 – Verfassung der Märkte

4.3 Gibt es Beschränkungen des Marktaustritts?					
a. Konkursregulierung nach Eigentümern?	Derzeit gibt es weder Liquidationen noch ein Liquidationsrecht.	Es gibt noch kein Liquidationsrecht.	Es besteht ein Vergleichs-, Konkurs- und Liquidationsrecht, unabhängig von Eigentümern und Unternehmensgröße.	Es gibt noch kein Liquidationsrecht.	Das Konkursrecht wurde 1991 verschärfte. Unterschiede nach Eigentumsformen macht es nicht mehr. Konkurshindernisse sind meist politisch-sozialer Natur.
b. Konkursregulierung nach Unternehmensgröße?	Vgl. Kriterium 4.3 a.	Vgl. Kriterium 4.3 a.	Vgl. Kriterium 4.3 a.	Vgl. Kriterium 4.3 a.	Vgl. Kriterium 4.3 a.

Quelle: Wie Synopse, Kriterium 1.

und Ungarn, deren Liquidationsrecht nicht nach Eigentümern und Unternehmensgröße differenziert, mehr Marktwirtschaft praktizieren als manches westliche Land.

Insgesamt gesehen schneidet Ungarn bezüglich der Verfassung der Märkte am besten ab, allerdings dicht gefolgt von Polen und der ČSFR. Vor allem weist Ungarn im Vergleich der einzelnen Unterpunkte zum Kriterium der Freiheit der Märkte einen sehr gleichmäßigen Liberalisierungsgrad – von der Preisbildung bis zur Kapitalmarkt- und Arbeitsmarktregulierung – auf.

Instanzen der Wirtschaftspolitik

Allgemeines

Das Bemerkenswerte an der institutionellen Aufgabenverteilung in einer Marktwirtschaft ist, daß auch hier staatliche Instanzen wesentliche makroökonomische Aufgaben haben. Der Unterschied zu einem Zentralverwaltungssystem besteht darin, daß wichtige makroökonomische Entscheidungen – wie etwa in der Geldpolitik – zwar vom Staat, jedoch weitgehend unabhängig von den hierarchischen Strukturen der Regierung gefällt werden. Die gesetzliche Garantie, unabhängig zu sein, ist wiederum unübersehbar eine vom „Staat“ – nicht unbedingt von der Regierung – gewährte Freiheit; sie verleiht den Interessen des langfristigen Gemeinwohls gegenüber den Interessen der Tagespolitik Durchsetzungskraft. Die Unabhängigkeitsgarantie gilt auch für private Interessenkoalitionen, sofern diese ihre etwaige Macht nicht mißbrauchen (vgl. hierzu Synopse, Kriterium 3). Ein typisches marktwirtschaftliches Zuordnungssystem weist die Wahrung der Preisniveaustabilität der unabhängigen Notenbank zu, das Erreichen der Vollbeschäftigung den unabhängigen und dezentralen Lohnverhandlungen und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht dem – womöglich flexiblen – Wechselkurs. Für das Erreichen eines angemessenen wirtschaftlichen Wachstums wird üblicherweise der Staat in die Pflicht genommen: Zwar ist wirtschaftliches Wachstum als Ergebnis des Wirtschaftsprozesses kaum im vorhinein zu steuern, doch liegt die Verantwortung des Staates in der Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen und in der Bereitstellung der „öffentlichen Güter“. Erfüllt der Staat seine Aufgabe effizient, dann sollte jedes Land unter sonst gleichen Bedingungen eine Rate wirtschaftlichen Wachstums erreichen, die „optimal“ ist – d. h., die den (Zeit-)Präferenzen der Bevölkerung entspricht.

Auch wenn das makroökonomische Zuordnungsproblem bestmöglich gelöst sein sollte, so mag es doch große gesellschaftliche Gruppen geben, die die (Wirtschafts-)Politik beeinflussen. Die ordnungspolitische Bewertung solcher Gruppen ist nicht einfach. Das Bestehen von Interessenkoalitionen wie auch die Freiheit, solche Koalitionen zu bilden, ist von Bedeutung, da sie die außerhalb des Parlaments bestehenden gesellschaftlichen Strömungen artikulieren und so der Politik Entscheidungshilfen geben. Auf der anderen Seite können Koalitionen zu Wachstumseinbußen führen, wenn sie in ständiger Opposition zu einer staatlichen Grundordnung stehen, die marktwirtschaftlichen Erfordernissen entspricht. Es stellt sich daher die Frage, ob die von den Koalitionen verfolgten Ziele gemeinwohlkonform sind, etwa indem sie der Verbesserung des ordnungspolitischen Rahmens dienen, oder ob sie lediglich einzelwirtschaftliche Interessen auf Umverteilung vertreten.

Im einzelnen

Daß das Zuordnungsproblem nicht einfach zu lösen ist, zeigt das Beispiel Bulgariens in bezug auf die Preisniveaustabilität (vgl. Synopse, Kriterium 5.1 a): Die Unabhängigkeit der Nationalbank ist zwar gesetzlich garantiert, doch sieht die Bank selbst das Verfolgen

Kriterium 5 – Die makroökonomische Rollenverteilung

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
5.1 Wer ist zuständig für					
a. die Preisniveaustabilität; besteht Weisungsgebundenheit bei der Zentralbank?	Die Zuständigkeit für die Geldpolitik liegt bei der seit Februar 1991 unabhängigen Nationalbank; die Nationalbank bestimmt auch den Wechselkurs (die beim Systemwandel notwendige Abschöpfung der Geldmenge wurde durch den Verkauf von Wohnungen an ihre Besitzer versucht, wobei die Erlöse bei der Nationalbank stillgelegt wurden). Preisniveaustabilität ist derzeit allerdings nicht herstellbar.	Die geldpolitischen Entscheidungen liegen derzeit bei der Regierung (Finanzministerium). Die Staatsbank ist innerhalb der Richtlinien ausführendes Organ. Ein dem deutschen Modell folgendes Zentralbankgesetz ist in Vorbereitung.	Die Zuständigkeit liegt bei der Nationalbank. Die Nationalbank ist zudem unabhängig in der Geldpolitik. Faktisch allerdings gibt es eine Mitverantwortlichkeit bei der Regierung, die den geldpolitischen Kurs mitzubestimmen versucht und bislang mitbestimmt hat.	Für Preisniveaustabilität soll die Regierung sorgen (Wirtschafts- und Finanzministerium). Die Maßnahmen sind vor allem auf mikroökonomische Preissetzungen und Preisüberwachungen beschränkt. Die Notenbank, der Währungsstabilität verpflichtet, ist offenbar weisungsgebunden. Eine makroökonomische Rollenverteilung nach westlichem Muster gibt es nicht.	Nationalbank und Finanzministerium müssen ihre Entscheidungen über geldpolitische Maßnahmen koordinieren. Die Nationalbank darf derzeit nicht mehr als 3 vH des Haushalts finanzieren; sie ist dem Parlament Rechenschaft schuldig.
b. die Vollbeschäftigung; besteht Weisungsgebundenheit der Tarifparteien?	Es besteht keine Weisungsgebundenheit. Allerdings wird durch die Beschlüsse der Tripartite-Kommission und die daran anknüpfenden steuerlichen Maßnahmen ein starker zentralistischer Einfluß geltend gemacht (vgl. auch Kriterium 4.1 (3)).	Die Zuständigkeit für Beschäftigungsfragen liegt bei der Regierung (Arbeitsministerium).	Die Zuständigkeit für Beschäftigungsfragen liegt bei der Regierung (Arbeitsministerium).	Die Zuständigkeit für Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsprobleme liegt bei der Regierung. Gesamtwirtschaftlich fixierte und indexierte Mindestlöhne und „Lohnfonds“ der Betriebe deuten an, daß Löhne nicht Verhandlungsergebnis von Tarifparteien und schon gar nicht Ergebnisse eines Marktprozesses sind (vgl. Kriterium 4.2c).	Nein. Die Löhne werden auf Betriebsebene ausgehandelt (Ausnahme: Öffentlicher Dienst).

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
c. das „außenwirtschaftliche Gleichgewicht“?	Den Wechselkurs legt die Nationalbank fest. Derzeit spielen auch andere Gesichtspunkte als der des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Fixierung eine Rolle (Preis- und Einkommensentwicklung; Attraktivität des Kurses für bulgarische Devisenanbieter usw.). Es gibt einen besonderen Wechselkurs für den Handel mit der Sowjetunion nach alten Verträgen, und es gibt einen Schwarzmarkt.	Die Zuständigkeit liegt bei der Regierung (Finanzministerium). Es gibt einen Wechselkurs für alle Arten von Transaktionen mit dem Ausland. Auf die Entwicklung des Wechselkurses hat auch der Internationale Währungsfonds Einfluß.	Die Zuständigkeit liegt bei der Regierung (Finanzministerium und Ministerium für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Ausland). Der Wechselkurs wird von der Notenbank im Auftrag des Finanzministeriums fixiert. Es gibt einen Wechselkurs für alle Transaktionen.	Die Zuständigkeit liegt bei der Nationalbank. Sie ist vermutlich nicht unabhängig, und sie versucht, den internen Gleichgewichtskurs täglich festzulegen (vgl. Kriterium 6.4c). Ziel ist die Herstellung von Konvertibilität.	Die Zuständigkeit ist vermutlich ebenso aufgeteilt wie unter Kriterium 5.1a für die Geldpolitik beschrieben: Das Festkurssystem wird von der Regierung gestützt. Es gibt nur zwei nahe beieinanderliegende Kurse: den offiziellen und den Schwarzmarktkurs; die Abweichung zwischen beiden ist gering.
5.2 Der Staat					
a. Ist der Staat zuständig für die Produktion privater Güter? In welchem Umfang?	Ja. Noch sind 98 vH aller größeren Betriebe in Staatshand (vgl. Kriterium 2.4).	Ja. Gegenwärtig liegen über 90 vH der industriellen Produktion, der gesamte Bergbau und die gesamte Energieerzeugung in Staatshand. Vorgesehen ist allerdings eine weitgehende Privatisierung (vgl. Kriterium 2.4).	Ja. Der Staat produziert im Bereich der Banken, Versicherungen, Post, Energieunternehmen, Bergbau und, zum Teil, Verkehrsunternehmen. Bei anderen Gütern: Soweit die Privatisierung und Restitution (noch) nicht erfolgt ist.	Ja. Vgl. Kriterium 2.3 und 2.4. Der Staatsanteil des Bruttoinlandsprodukts wird für 1991 auf 77 vH geschätzt.	Ja, entsprechend dem Anteil der Staatsbetriebe. Der Staat will auf lange Sicht nur 50 vH der Industrieproduktion aufgeben. Im Agrarbereich sind zwar viele Kapitalgesellschaften entstanden, aber sie sind Staatseigentum geblieben (vgl. Kriterium 2.3 und 2.4).
b. Ist die Regierung zur finanzpolitischen Solidarität verpflichtet? (Indikatoren: Staatsquote und der Anteil der Verschuldung am Budget)	Nein. Das gegenwärtige Budgetdefizit z. B. kann nicht regulär finanziert werden: Die Notenbank ist unabhängig und nicht bereit, über ihre gesetzlichen Verpflichtungen (Kassenkredite) hinaus Kredite zu gewähren (vgl. Kriterium 5.1a). Die privaten Haushalte geben keine Kredite an den Staat. Die Finanzie-	Die Verpflichtung zu einer soliden Finanzpolitik resultiert aus Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds. Diese Verpflichtungen werden offenbar strikt eingehalten; Indikator ist der derzeitige Budgetüberschuß.	Der Staat ist zu finanzpolitischer Solidarität verpflichtet; das Budget muß vom Sejm gebilligt werden. Es gibt allerdings noch kein Steuersystem, das den westlichen Systemen vergleichbar wäre. Die Einführung einer Mehrwertsteuer steht unmittelbar bevor.	Es besteht eine (lose und oft von Korruption überdeckte) Verpflichtung zur Solidarität. Informationen über die Wirksamkeit und Ausgestaltung sind nicht vorhanden. Es fehlt noch ein westliches System vergleichbares Steuersystem.	Unklar. Die faktische Finanzpolitik war etwa 1990 (anders als vom Internationalen Währungsfonds erwartet) relativ solide. Es besteht wohl keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Solidarität (vgl. Kriterium 5.1a).

noch Kriterium 5 – Die makroökonomische Rollenverteilung

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
5.3 Der gesellschaftliche Konsens a. Welche großen Interessenverbände gibt es?	rung ist irregulär in dem Sinne, als der Fiskus Verbindlichkeiten (etwa Löhne und Gehälter) nicht oder nur teilweise begleicht. Es gibt zwei große Gewerkschaften und einen Verband der Arbeitgeber. Von den beiden großen Gewerkschaften ist eine die ehemals offizielle Gewerkschaft, die noch etwa 75 vH der Beschäftigten vertritt. Die andere Gewerkschaft ist mehr marktwirtschaftlich orientiert; sie vertritt knapp 15 vH der Arbeitnehmer, und sie hat entscheidend zum Sturz der letzten Regierung beigetragen.	Verbandsstrukturen sind im Entstehen. Die Unternehmensverbände wie auch die neuen Gewerkschaften haben noch wenig Einfluß.	Bedeutsame Interessenverbände sind Gewerkschaften, Arbeiterräte, Bauernverband und die katholische Kirche. Konfliktträchtig ist das Verhältnis zwischen der mit Abstand wichtigsten Gewerkschaft „Solidarität“ und den meist noch kommunistischen Arbeiterräten in den Staatsunternehmen. Gemeinsamkeiten bestehen vorwiegend zwischen Solidarność und Kirche, aber auch Bauernverband, sowie zwischen Bauernverband und Kirche.	Es gibt mehrere große Gewerkschaftsverbände, die durchweg nach Branchen differenziert sind (mit Ausnahme vor allem der „Nationalen Konföderation der Freien Gewerkschaften“, die Rechtsnachfolgerin der früheren kommunistischen Einheitsgewerkschaft ist). Zwei Kategorien von Arbeitgeberverbänden entstehen derzeit, jeweils für den privaten wie auch für den staatlichen Bereich. Eine Art dritter Interessenverband besteht in den Industrie- und Handelskammern.	Es gibt eine ganze Reihe von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften (die größte ist die früher offizielle MSZOSZ, auch wenn sie von 4,5 Mill. Mitgliedern 1988 auf derzeit 1,1 Millionen geschrumpft ist) und Interessenverbänden (Agrarbereich, Elektrotechnik usw.). Der Einfluß der Gewerkschaften, etwa Entlassungen zu verhindern, wird ab 1992 gesetzlich stark beschränkt sein.

noch Kriterium 5 – Die makroökonomische Rollenverteilung

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
b. Wie ist ihr Verhältnis zum Staat (nicht zur Regierung)?	Negativ im Falle der Gewerkschaften, da der Staat durchweg der Arbeitgeber ist. Das Verhältnis zur neuen Verfassung des Staates ist bei den Gewerkschaften unterschiedlich, je nach ihrer Geschichte (vgl. Kriterium 5.3a).	Die vorläufig bedeutsamste gesellschaftliche Plattform ist das Tripartite-Komitee (vgl. Kriterium 4.2c).	Es gibt ein Konfliktpotential zwischen dem Staat als größtem Arbeitgeber und den Gewerkschaften.	Es gibt einen institutionalisierten sozialen Dialog zwischen Regierung und Gewerkschaften. Die Einstellung zu einer liberalen Verfassung ist, zumindest bei den Gewerkschaften, nicht eindeutig.	Pluralismus wie auch die Bedeutung des Parlaments sind durchweg von den Interessenverbänden akzeptiert.
c. Gibt es Konflikte zwischen Staatsorganen oder zwischen Staatsorganen und privaten Gruppen?	Innerhalb von Parlament und Regierung bestand bislang ein erhebliches Konfliktpotential. Ein großes Problem stellt die ethnische Minderheit der rund 10 vH der Bevölkerung ausmachenden Türken dar.	Konflikte bestehen zwischen der Bundesregierung der tschechischen und der slowakischen Regierung, mit wechselseitigen Schuldzuweisungen im Reformprozeß. Die Verfassung der ČSFR wird innerhalb der Staatsorgane, derzeit aber nicht von den Verbänden in Frage gestellt.	Konflikte bestanden bislang vor allem zwischen Präsident und Regierung auf der einen und dem „Parlament“ auf der anderen Seite. Ursache war die – nicht durch Wahlen entstandene – Zusammensetzung des Parlaments.	Konflikte bestehen zwischen Regierung und Präsident sowie Regierung und Parlament. Auch das Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften ist, vor allem wegen des Vorwurfs nichtdemokratischen Führungsstils, gespannt.	Die Konflikte zwischen und innerhalb von Staatsorganen halten sich in den Grenzen, die auch in westlichen Ländern zu beobachten sind.

Quelle: Wie Synopse, Kriterium 1.

einer solchen Politik wegen der negativen „Seiteneffekte“ als zu problematisch an.⁵ Polen und Ungarn haben ebenfalls formal unabhängige Notenbanken, wobei die Regierungen freilich Mitverantwortlichkeit suchen und erhalten. Ein der deutschen Bundesbank vergleichbarer Gestaltungsspielraum der Geldpolitik ist hier nicht zu erkennen. Noch ausgeprägtere interventionistische Vorstellungen bestehen bisher in der ČSFR und in Rumänien.

Die Lösung tatsächlicher oder potentieller Beschäftigungsprobleme (5.1.b) ist offenbar Ungarn relativ effizient angegangen, wo die Lohnfindung, vom öffentlichen Dienst abgesehen, dezentral stattfindet. Eine Mittelstellung zwischen Ungarn auf der einen und den übrigen drei Ländern auf der anderen Seite nimmt Bulgarien ein, wo die Beschneidung von Lohnzuwächsen zentral verwaltet wird. Es hat den Anschein, als gelte die in sozialistischen Wirtschaften übliche „weiche Budgetrestriktion“ (die besagt, daß der Staat Unternehmen nach Bedarf zu finanzieren bereit ist) in keinem der Länder mehr.

In keinem der osteuropäischen Länder wird allerdings die Herstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts (5.1.c) dem Markt, d. h. einem freien Wechselkurs überlassen. Vielmehr versuchen Notenbank und/oder Regierung, den Wechselkurs nach Bedarf zu fixieren. Zu beobachten ist dabei allerdings die Tendenz, den Schwarzmarktkurs zur Richtschnur zu machen (ČSFR, Ungarn und Rumänien).

In allen untersuchten Ländern ist der Staat nach wie vor in hohem Maße – in Bulgarien zu 98 vH – für die Erzeugung von Gütern und Diensten zuständig (5.2.a). Dies liegt sicherlich auch daran, daß der Transformationsprozeß erst begonnen hat und daß Privatisierung und Restitution von Eigentumsansprüchen in keinem Land abgeschlossen sind (vgl. Synopse, Kriterium 2). Doch besteht sogar in dem ordnungspolitisch vergleichsweise fortgeschrittenen Ungarn nicht einmal die Absicht, staatlicherseits die Produktion privater Güter völlig aufzugeben.

Was die finanzpolitische Solidität anlangt (5.2.b), so bietet die ČSFR das überzeugendste Bild unter den osteuropäischen Ländern, da Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) offensichtlich ernst genommen wurden. Von finanzpolitischer Solidität kann dagegen in Bulgarien – das nicht einmal Verbindlichkeiten gegenüber Staatsbediensteten begleicht – nicht die Rede sein. Auch sind die vorliegenden Informationen über Rumänien nicht vielversprechend. Für Ungarn wie auch für Polen ist die Frage nach der finanzpolitischen Solidität nicht eindeutig zu beantworten.

Das Bestehen oder die Bildung von Verbänden (5.3) ist zunächst einmal ein Indikator von Koalitionsfreiheit und vom Wettbewerb der Interessen. Insofern wäre das Fehlen von Verbänden ordnungspolitisch suspekt. In Zeiten des Systemwechsels kann sich allerdings das Verbandswesen als Januskopf erweisen, wenn sich nämlich alte Machtstrukturen formieren und die „Errungenschaften des Sozialismus“ verteidigen wollen. Dagegen sind neue Interessen fast definitionsgemäß anfangs schwächer organisiert. Das Vorhandensein großer, regierungsunabhängiger Interessenverbände – wie ein Teil der Gewerkschaften in Bulgarien und Polen (5.3.a) – ist hier positiv zu bewerten, da sie den Reformprozeß gegen den Widerstand der alten Interessen vorangetrieben haben.

Das Verhältnis der Interessenverbände – insbesondere der Gewerkschaften – zu der sich herausbildenden neuen Staatsform scheint besonders in Ungarn vorbildlich zu sein (5.3.b). In Polen wie auch in Bulgarien wird das grundsätzliche, ordnungspolitische Problem von der Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretung überlagert, und in der

⁵ Bulgarian National Bank, Semi-Annual Report. January-June 1991. News Bulletin, Nr. 5, Séptember 1991, S. 21.

ČSFR dominiert mit dem Tripartite-Komitee ein Arbeitsmarktkartell, nicht zuletzt, weil die Verbandsstrukturen erst im Entstehen sind.

Auch bezüglich der Konflikte zwischen Verbänden und Staatsorganen sowie innerhalb der Staatsorgane bietet Ungarn ein Bild, wie man es auch aus westlichen Ländern kennt (5.3.c). Zu beachten ist, daß es in einigen anderen osteuropäischen Ländern (vor allem in Bulgarien und Polen) Verbände (Gewerkschaften) waren, die zum Umsturz des alten Systems wesentlich beitrugen.

Insgesamt gesehen ist es Ungarn, das bei der makroökonomischen Rollenverteilung im Prozeß des Übergangs zu einem westlich-marktwirtschaftlichen System am weitesten vorangekommen ist. Es folgen, mit Abstand, Polen und Bulgarien. Polen hat sich in wichtigen Fragen (vor allem in den Bereichen der Beschäftigungspolitik) für eine Zentralverwaltungslösung entschieden. Die Einschätzung der makroökonomischen Rollenverteilung in Bulgarien muß sich sehr auf die „Papierform“ verlassen, da es an Erfahrungswerten mangelt. Überraschend ist daneben die Situation der ČSFR, wo nur – auf Drängen des IWF – die finanzpolitische Solidität ein marktwirtschaftlicher Lichtblick bei diesem Kriterium ist. Schlußlicht ist Rumänien, wo – anders als in Bulgarien – nicht einmal die „Papierform“ marktwirtschaftliche Perspektiven eröffnet.

Protektion und Diskriminierung im Außenwirtschaftsbereich

Vorbemerkungen

Obwohl hier als letztes Kriterium genannt, stellt der Außenwirtschaftsbereich für die osteuropäischen Länder, wie für jedes Land, die ordnungspolitische Nagelprobe dar. Der Grad an Offenheit einer Volkswirtschaft gibt an, wie ernst es dem Land mit der Marktwirtschaft ist. Außenwirtschaftliche Offenheit beinhaltet zunächst freie Einfuhrmöglichkeiten und das Fehlen von Exportsubventionen. Diese Freiheit über nationale Grenzen hinweg für Güter und Dienstleistungen, für Kapital- und Arbeitskräftewanderungen verhilft einem Land letztlich dazu, die heimische Bevölkerung qualitativ und preislich bestmöglich zu versorgen und die eigene Produktion auf einem international wettbewerbsfähigen technologischen Stand zu halten. Im Falle der osteuropäischen Länder kommt hinzu, daß der Übergang zu einer funktionsfähigen Marktwirtschaft untrennbar mit einer Zerschlagung der staatlichen Außenhandelsmonopole verbunden sein muß.

Was den privaten und öffentlichen Devisenhandel anlangt, so ist die freie Konvertibilität einer Währung aus vielen Gründen für das Wohlergehen einer Volkswirtschaft bedeutsam. Zu diesen Gründen gehören: Erstens, die Bürger partizipieren an Außenhandelsaktivitäten und am Kapitalverkehr, ohne durch sachfremde Erwägungen zum Außenverkehr veranlaßt oder von ihm ferngehalten zu werden; zweitens, die in den Weltmarktpreisen enthaltenen Informationen gelangen unverzerrt an die Inländer; drittens, die heimischen Regierungen sind gezwungen, sich an internationale Standards der Kapitalmarktpolitik wie auch der Menschenrechte anzupassen. Insofern besteht ein enger Zusammenhang zwischen Währungskonvertibilität und Menschenrechten. Ähnlich wie das Konvertibilitätserfordernis wirkt die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Am Beispiel der ČSFR wurde gezeigt (5.2 b.), wie der IWF der Solidität der Finanzpolitik förderlich sein kann. Vergleichbar positive Einflüsse mögen von anderen Organisationen, wie dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), ausgehen.

Waren- und Dienstleistungsverkehr, Arbeitskräftewanderungen und Konvertibilität

Im Grunde genommen entsprechen die direkten und indirekten Einfuhrregulierungen der osteuropäischen Länder (vgl. Synopse, Kriterium 6, 6.1 a und b), wenn nicht unbedingt

Kriterium 6 – Außenwirtschaftliche Öffnung

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
6.1 Welche Rolle spielen Einfuhrbeschränkungen? a. Direkte Beschränkungen	Der Durchschnittszoll liegt bei 8 vH. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen bestehen noch im Handel mit ehemaligen RGW-Ländern, insbesondere mit der Sowjetunion. Für den übrigen Handel gibt es neben Zöllen noch eine spezielle Einfuhrsteuer von 15 vH für eine Vielzahl von Produkten.	Die Einfuhren der ČSFR sind weitgehend liberalisiert; der Durchschnittszoll für alle Güter beträgt 6 vH; es gibt darüber hinaus eine Sondersteuer von 15 vH für Konsumgütereinfuhren. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen bestehen vor allem im Bereich landwirtschaftlicher Produkte. Vgl. aber Kriterium 6.4c.	Es besteht Kompatibilität mit der Zollnomenklatur der EG. Der Durchschnittszoll für alle Güter beträgt derzeit 13 vH (0 vH für Erdöl, Erdgas und Kunstgegenstände; 45 vH für Luxusgüter; 25–35 vH für Agrarprodukte und Textilien). Zuvor, bis Mitte 1991, lag der Durchschnittszoll bei knapp 4 vH. Es gilt GATT-Recht. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gibt es keine.	Die Einfuhren sind generell zollpflichtig, wobei nicht nach Herkunftsländern (Ausnahme: ehemalige RGW-Länder) oder nach Nachfragern (Staat oder Private) diskriminiert wird. Es gilt GATT-Recht. Besondere Ermäßigungen gelten für im Inland knappe Güter. „Clearing- und Bartertransaktionen“ im Handel mit ehemaligen RGW-Ländern unterliegen einer diskretionären Lizenzpflicht, ebenso wie Einfuhren komplexer Anlagen. Zusatzzölle und mengenmäßige Beschränkungen sind unter bestimmten Bedingungen erhebbar.	Die Einfuhren unterliegen der Zollpflicht (Durchschnitt: 13 vH), doch sind 90 vH aller Einfuhren frei von Kontingenten und anderen administrativen Beschränkungen. Darüber hinaus unterliegen alle Einfuhren einer zusätzlichen Belastung von 5 vH für die Kosten der Administration und Statistik. Importhemmend dürfte auch sein, daß Importeure bei Auftragserteilung den Importwert (in Forint) bei Banken hinterlegen müssen. Ungarn praktiziert ein System allgemeiner Präferenzen für Entwicklungsländer und hat 109 zollfreie Zonen etabliert.

noch Kriterium 6 – Außenwirtschaftliche Öffnung

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
b. Indirekte Beschränkungen (Importsubstitutionspolitik)	Seit Mitte 1991 wird versucht, weiterverarbeitende Produktionen verstärkt zu schützen (Zollfreiheit auf Rohmaterialien und andere Vorprodukte). Subventionen für Binnenproduktion gibt es nicht.	Für Industriewaren sind die Subventionen 1990 abgebaut worden; die landwirtschaftliche Produktion wird weiterhin durch Finanzhilfen gefördert.	Subventionen spielen keine besondere Rolle. Die protektionistischen Bestrebungen kommen eher in dem neuen Zollgesetz zum Ausdruck.	Angestrebt wird ein deutlicher Subventionsabbau. Derzeit sind Subventionen mit einer Laufzeit von maximal vier Jahren gestattet, sowie mit einer jährlichen Senkung um 20 vH des Ausgangsbetrags.	Eine Importsubstitutionspolitik ist kaum auszumachen. Die Produktionssubventionen gehen in erster Linie in den Agrar- und Nahrungsmittelbereich.
6.2 Welche Rolle spielen Eingriffe in die Ausfuhr?	Ausfuhrsubventionen sind weitgehend abgeschafft. Für eine Reihe von Produkten – wie Erdöl, textile Rohstoffe, Getreide und Metalle – gibt es Exportverbote. Mindestexportpreise bestehen für einige Agrarerzeugnisse. Generell leidet die Exportwirtschaft unter der Unzuverlässigkeit der Betriebe in Bezug auf vertragliche Vereinbarungen (vgl. Kriterium 1.4).	Die Ausfuhren sind weitgehend liberalisiert. Für einige Produktgruppen – aus dem Bereich der Chemikalien, der Papierprodukte, der medizinischen Apparate, der Textilien, Metalle, Metallprodukte und der Waffen – sind Exportlizenzen erforderlich. Exportsubventionen und gespaltene Wechselkurse gibt es nicht.	Es gibt keine Ausfuhrsubventionen. Die praktizierten mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen sind eher vom Ausland erzwungen (Textilbeschränkungen im Rahmen des Multifaserabkommens; Stahlexportkontrollen im Rahmen von Selbstbeschränkungsabkommen; Beschränkungen der Ausfuhr wissenschaftlich-technischer Dokumentationen als Ausfluß von Cocom-Regeln).	Besondere Exportlizenzen sind für alle Waren erforderlich, die in den Bestimmungsländern mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen (z. B. Textilien und Agrarprodukte); darüber hinaus ist die Regelung wie bei den Einfuhren (vgl. Kriterium 6.1 a). Bei Vorliegen besonderer Knappheiten im Inland werden Exporte kontingentiert oder, durch Lizenzverweigerung, faktisch verboten (letzteres häufiger bei Nahrungsmitteln und Erdölprodukten). Einfuhrzölle auf Vorleistungen für die Exportproduktion werden durchweg zurückerstattet.	85 vH aller Subventionen betreffen den Export von Agrargütern; für Molke- und Milchprodukte werden Exportmindestpreise vorgeschrieben, ebenso für Stahlexporte in die EG. Insgesamt unterliegen derzeit 40 vH der Ausfuhren administrativen Bewilligungsverfahren.

6.3 Welche Rolle spielen Außenhandelsmonopole?	Die 35 branchenbezogenen Außenhandelsmonopole wurden 1987 abgeschafft. Es ist allerdings ein Inertia-Effekt zu beobachten: Das Wissen um Außenhandelsbeziehungen blieb bei den Monopolisten, die daher heute noch rund 90 vH des Außenhandels abwickeln.	Das Staatsmonopol für Außenhandel wurde aufgehoben (vgl. Kriterium 3.4); der Außenhandel ist für alle Betriebe frei (vgl. aber Kriterium 6.2). Die ehemaligen Außenhandelsmonopole bestreiten derzeit noch rund 50 vH des Außenhandelsumsatzes.	Außenhandelsmonopole sind abgeschafft. Die Bedeutung privater Betriebe steigt. Im ersten Halbjahr 1991 hatte der Privatsektor einen Anteil von rund 15 vH an den polnischen Exporten (der Importanteil lag bei 42 vH).	Das Außenhandelsmonopol des Staates (wie auch das Valutamonomopol) wurde 1990 per Gesetz abgeschafft. Bis Ende August 1991 wurden fast 9000 natürliche und juristische Personen mit Außenhandelsrechten versehen (davon waren 2600 Joint-ventures). Vgl. Kriterium 4.2a.	Die staatlichen Monopole sind aufgelöst worden. Derzeit gibt es rund 20000 voneinander unabhängige Außenhändler. Seit Anfang 1991 wird die Liste der Produkte, die nur von bestimmten Unternehmen gehandelt werden dürfen, ständig verkleinert.
6.4 Zur Freiheit des Kapitalverkehrs					
a. Direktinvestitionen des Auslands	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.
b. Sonstiger Kapitalverkehr	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.	Direktinvestitionen polnischer Bürger im Ausland sind noch begrenzt (Asymmetrische Freiheit des Kapitalverkehrs). Vgl. Kriterium 7.	Rumänische Betriebe sind mit 50 vH ihrer Exporterlöse berechtigt, Außenwirtschaftstransaktionen zu betreiben, ohne zuvor eine Genehmigung zu erwerben. Vgl. auch Kriterium 7.	Direktinvestitionen im Ausland unterliegen Devisenrestriktionen. Vgl. überdies Kriterium 7.
c. Privater Devisenhandel und Konvertibilität	Es besteht „interne eingeschränkte“ Konvertibilität: Für private Ausreisen z. B. dürfen maximal 50 US-\$ umgetauscht werden. Die Nationalbank ist bemüht, intern ständig eine „unterbe-	Es besteht eine eingeschränkte Konvertibilität: Bürger der ČSFR dürfen bis zu 5000 Kcs tauschen. Allerdings liegt der Schwarzmarktkurs nahe beim offiziellen Wechselkurs.	Die Konvertibilität ist geringfügig eingeschränkt. Privater Devisenhandel ist erlaubt; es gibt keinen Devisenschwarzmarkt mehr. Die Ausfuhr von Fremdwährung ist allerdings für	Es besteht „interne eingeschränkte Konvertibilität: Die Nationalbank veranstaltet seit Anfang 1991 tägliche Devisenauktionen, an denen seit November 1991 Rumänen, Ausländer und in-	Die Konvertibilität ist eingeschränkt. Es besteht eine geringfügige Differenz zwischen offiziellem und schwarzem Wechselkurs. Offiziell sind Devisen für Inländer rationiert. Faktisch hat jeder

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
	wertete“ heimische Währung zu halten, um heimischen Devisenangebietern Anreize zum Tausch zu geben (es besteht erhebliche Knappheit an Devisen, die die Notenbank nicht durch eine allgemeine Abwertung korrigiert) und um die Überbewertung administrativ zu bewältigen.		polnische Bürger – nicht für polnische Firmen, vgl. Kriterium 7 – auf derzeit 2000 US-\$ beschränkt.	ländische Unternehmen teilnehmen dürfen. Der dadurch entstandene „freie Kurs“ des Lei ersetzt, auch der Höhe nach, den Schwarzmärktekurs. Angestrebt wird ein freier Devisenmarkt ohne Zugangsbeschränkungen oder Zugangsverpflichtungen.	Ungar freien Zugang zu Devisen und die Möglichkeit, diese auf Devisenkonten zu bringen und bei ungarischen Banken anzulegen.
6.5 Zur Freiheit der Arbeitskräftewanderungen	Es gibt keine Restriktionen für die Auswanderung. Der Einwanderungsfall ist faktisch irrelevant.	Bürger der ČSFR sind frei, eine Beschäftigung im Ausland zu suchen. Die Arbeitskräfteeinwanderung wird unter anderem durch restriktive Arbeitserlaubnisverfahren zu regeln versucht.	In Verbindung mit ausländischen Direktinvestitionen bestehen keine Beschränkungen für Arbeitskräfteeinwanderungen. Zu den mit polnischen Direktinvestitionen verbundenen Auswanderungen vgl. Kriterium 4.4b. Davon abgesehen steht es polnischen Bürgern frei, im Ausland zu arbeiten.	Jeder Rumäne hat seit Anfang 1990 freies Auswanderungsrecht. Ausländische Direktinvestoren dürfen, je nach Vereinbarung mit dem rumänischen Geschäftspartner oder – bei 100 vH Auslandsanteil – nach eigenem Gutdünken, Arbeitskräfte transferieren, allerdings ausschließlich Führungskräfte und Spezialisten.	Das Auswanderungsrecht Ungarns sieht keine Begrenzungen vor.
6.6 Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen	Zahlreiche Mitgliedschaften in Organisationen der Vereinten Nationen (z. B. IWF, Weltbank). Beim GATT nur Beobachter-Status. Vgl. auch Kriterium 7.6.	Zahlreiche Mitgliedschaften; unter anderem GATT, IWF, UNCTAD, Weltbank. Ein Assoziationsvertrag mit der EG ist paraphiert. Die darin festgelegten Handelsvorteile sollen noch vor Ratifizierung ab 1. März 1992 in Kraft treten.	Zahlreiche Mitgliedschaften; unter anderem GATT, IWF, UNCTAD, Weltbank. Ein Assoziationsvertrag mit der EG ist paraphiert. Die darin festgelegten Handelsvorteile sollen noch vor Ratifizierung ab 1. März 1992 in Kraft treten.	Zahlreiche Mitgliedschaften; unter anderem GATT, IWF, UNCTAD, Weltbank.	Zahlreiche Mitgliedschaften; unter anderem GATT, IWF, UNCTAD, ECE, Weltbank. Ein Assoziationsvertrag mit der EG ist paraphiert. Die darin festgelegten Handelsvorteile sollen noch vor Ratifizierung ab März 1992 in Kraft treten. Vgl. auch Kriterium 7.6.

marktwirtschaftlichen Ansprüchen, so doch dem, was in westlichen Industrieländern üblich ist: Einfuhren werden mit Zöllen und zum Teil mit besonderen Abgaben belastet, und es gibt (wenige) mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen. Es mag sein, daß oft der Zoll in erster Linie dem Erzielen von Staatseinnahmen gilt. Doch sind strukturpolitische Absichten in einigen Ländern unübersehbar, wie das System hoher Effektivzölle in Polen und der ČSFR zeigt. Was die strukturpolitische Absicht der Einfuhr- und Importsubstitutionspolitik angeht, so scheint Ungarn, vom Agrarbereich abgesehen, das liberalste der osteuropäischen Länder zu sein, wenn es sich dabei auch nur um Nuancen handeln mag.

Im Export (6.2) zeigt Polen zweifelsfrei die geringste Interventionsneigung; nur erzwungenermaßen, aufgrund internationaler Handelsabkommen, werden quantitative Kontrollen ausgeübt. Diese Verpflichtung zu Kontrollen wird auch in anderen osteuropäischen Ländern – allen voran in Rumänien – deutlich.

Außenhandelsmonopole sind in allen osteuropäischen Ländern abgeschafft (6.3). Allein der Anteil des Außenhandels der (ehemaligen) Monopole macht deutlich, daß es mit der schlichten Auflösung eines Monopols allein nicht getan ist (Bulgarien).

Drei der osteuropäischen Länder – Polen, Ungarn und die ČSFR – sind in bezug auf die Konvertibilität ihrer Währungen relativ weit vorangeschritten (6.4.c.): In Polen gibt es keinen Devisenschwarzmarkt mehr, und in den beiden anderen Ländern besteht nur ein geringer Kursunterschied zwischen (schwarzem) Markt und offiziellem Wechselkurs. Am Ende der Skala liegen Rumänien und Bulgarien, wo es nur eine eingeschränkte interne Konvertibilität gibt. Der Ausreise von Arbeitskräften (6.5) legt keines der osteuropäischen Länder irgendwelche Hindernisse in den Weg. Explizit großzügig in bezug auf Arbeitskräfteeinwanderungen ist Polen, sofern die Einwanderung mit Direktinvestitionen einhergeht.

Direktinvestitionen des Auslands

Als Unterpunkt des sechsten Kriteriums, der außenwirtschaftlichen Öffnung, gibt Kriterium 7 der Synopse die vergleichende Darstellung der Bedingungen wieder, vor die ausländische Investoren in den osteuropäischen Ländern gestellt sind. Weitgehend genehmigungsfrei sind Direktinvestitionen (7.1), insgesamt gesehen, nur in Ungarn und Polen (vgl. aber Kriterium 2.2). Auch hat es den Anschein, als komme Rumänien der Genehmigungsfreiheit vergleichsweise nahe: Die Genehmigung der Direktinvestition erfolgt offenbar quasiautomatisch und hat dementsprechend nur einen zeitlichen Verlust zur Folge. In allen osteuropäischen Ländern ist allerdings die grundlegende Einschränkung der Eigentumsbildung durch Ausländer (2.2) zu beachten.

Vergleichsweise liberal ist die Mehrheitsbeteiligung (7.2) in der ČSFR und in Polen geregelt. Schlußlicht ist hier Ungarn, das die staatliche Vermögensagentur beim Erwerb größerer Unternehmen (2.2) zwecks Genehmigung zwischengeschaltet hat.

Geht man nach der Höhe der Steuersätze auf Gewinne (7.3) aus Direktinvestitionen, so dürfte Bulgarien für Investoren das vergleichsweise attraktivste Land sein, gefolgt – in dieser Reihenfolge – von Rumänien, Ungarn, Polen und der ČSFR. Es hat den Anschein, als würden Bulgarien und Rumänien besondere Risiken, die sich aus dem relativen Rückstand im Transformationsprozeß ergeben, durch steuerliche Prämien kompensieren wollen. Dies wird durch die Rangfolge der Länder beim Kriterium der Anreize (7.4) bestätigt. Sie zeigt, daß die Vorteilhaftigkeit des steuerlichen Tarifrechts durch das Ausmaß steuerlicher Befreiungen verstärkt wird. Anders ist es bei der Gewinnrepatriierung (7.5): Die

Synopsis des ordnungspolitischen Status quo in Osteuropa: Stand Dezember 1991

Kriterium 7 – Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
7.1 Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen	Generell ist keine Erlaubnis erforderlich. Ausnahmebereiche sind die Rüstungsindustrie, Banken und Versicherungen sowie bestimmte Sektoren, wo eine ausländische Beteiligung die Kontrolle der involvierten Unternehmen zur Folge hat. Tochterunternehmen müssen beim zuständigen Bezirksgericht registriert werden.	Eine Genehmigung muß nur bei großen Projekten von einem der Partner beantragt werden, über die vom Finanzministerium des Bundes zusammen mit dem korrespondierenden Ministerium der betroffenen Teilrepublik innerhalb von zwei Monaten entschieden wird. Genehmigungspflicht besteht ansonsten für Banken und Versicherungen.	Seit Mitte 1991 gibt es keine Genehmigungspflicht für ausländische Beteiligungen (Ausnahme: Rüstung, Immobilien, Verkehrsinfrastruktur).	Es muß eine Erlaubnis bei der rumänischen Entwicklungsagentur beantragt werden, die innerhalb von 30 Tagen erteilt werden soll (vgl. aber Kriterium 2.2).	Im Falle gemeinsamer Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung wird keine Erlaubnis benötigt (vgl. aber Kriterium 2.2 und 1.3).
7.2 Mehrheitsbeschränkungen	Es gibt keine Begrenzungen der Aktienanteile. Die Mindestkapitaleinlage beträgt 50 000 US-\$ bei allen Direktinvestitionen. In bestimmten Industrien und Regionen wird im Falle einer ausländischen Beteiligung an GmbHs mit mehr als 49 vH und an AGs mit mehr als 20 vH eine Genehmigung benötigt.	Unternehmen in 100prozentigem Auslandsbesitz sind erlaubt. Lediglich die Rüstungsindustrie und andere sicherheitsrelevante Bereiche bleiben Ausländern verschlossen.	Reine Auslandsunternehmen sind gestattet. Vgl. aber Kriterium 2.	100prozentige Auslandsunternehmen sind zulässig. Ausländische Unternehmen sind verboten, sofern sie die nationale Sicherheit und Verteidigung beeinträchtigen sowie mit Umweltgesetzen kollidieren.	Die Gründung einer zu 100 vH ausländischen Tochtergesellschaft ist möglich. Der Aktienwerb unterliegt keinen Begrenzungen (vgl. aber Kriterium 2.2).

7.3 Besteuerung (Tarifrecht)	Der Einkommensteuersatz beträgt im Regelfall 40 vH; wenn der Auslandsanteil jedoch 49 vH übersteigt und einem Wertäquivalent von 100 000 US-\$ entspricht, wird ein ermäßigter Satz von 30 vH erhoben. Einkommen aus Dividenden, Gewinnanteilen, Gebühren und Abgaben werden mit 15 vH (joint-ventures 10 vH) besteuert.	Wenn der ausländische Anteil 30 vH übersteigt, gilt ein Einkommensteuersatz von 40 vH; ansonsten wird der für inländische Unternehmen gültige Satz von 55 vH erhoben. Dividendeneinkommen werden mit 25 vH besteuert. Für Ende 1992 wird eine Vereinheitlichung der Besteuerung erwartet.	Es gibt keine steuerliche Sonderbehandlung ausländischer Investoren. Die Steuer auf Einkommen bzw. Gewinne beträgt 40 vH, auf Dividenden 30 vH.	Einkommen und Gewinne werden mit einem Satz von durchschnittlich 30 vH besteuert.	Ausländische Investoren erfahren keine steuerliche Sonderbehandlung. Die Reingewinne werden mit einem Körperschaftsteuersatz von 40 vH besteuert. Auf Dividenden wird eine Steuer in Höhe von 20 vH erhoben.
7.4 Anreize (Sonderbedingungen)	In Freihandelszonen wird eine fünfjährige Steuerbefreiung gewährt, nach deren Ablauf ein Steuersatz von 20 vH veranschlagt wird. Unabhängig vom Standort sind mehrheitlich in ausländischem Besitz befindliche Unternehmen und Tochtergesellschaften für fünf Jahre von der Gewinnsteuer befreit, wenn sie zu den Sektoren Hochtechnologie, Landwirtschaft oder Nahrungsmittel gehören. Rohstoffe, Vorprodukte und Ausrüstungen sind von Importzöllen befreit, sofern sie der Exportproduktion dienen.	Es ist möglich, eine Steuerkürzung oder -befreiung für einen Zeitraum von zwei Jahren zu beantragen. Importe von Maschinen (nicht von sonstigen Vorleistungen), die im Rahmen von Joint-ventures verwendet werden, sind von Zöllen befreit.	Aus Gründen der Investitionsförderung wird in Ausnahmefällen für die ersten drei Jahre eine Steuerbefreiung gewährt (wenn die ausländische Investition mehr als 2 Mill. ECU beträgt), die für ausgesuchte Sektoren auf sechs Jahre ausgedehnt werden kann. Die in den ersten drei Jahren importierten Ausrüstungsgüter sind zollfrei. Weitere positive Diskriminierungen bestehen je nach regionalem Arbeitsbeschaffungseffekt, Ausmaß des Technologietransfers oder der Exportintensität.	Je nach Sektor werden Gewinne für zwei bis fünf Jahre von der Steuer befreit. Nach Auslaufen dieser ersten Steuerbefreiung ist eine 25- bis 50prozentige Steuerermäßigung möglich. Weitere Investitionsanreize können im Einzelfall von der Regierung angeboten werden. Anlagenimporte im Rahmen von Joint-ventures sind zollfrei, andere Vorleistungen zwei Jahre nach Inbetriebnahme. Direktinvestitionen werden auch währungstechnisch bevorzugt behandelt: Die Exporterlöse der Joint-ventures sind vom Umtauschzwang in rumänische Währung befreit (vgl. Kriterium 6.4c; Übersicht 1), während heimische Betriebe die	Unter folgenden Bedingungen wird eine 60prozentige Steuerermäßigung für die ersten fünf Jahre gewährt (danach 40 vH): Das Eigenkapital übersteigt 50 Mill. Forint, der ausländische Anteil ist größer als 30 vH, oder 50 vH des Umsatzes sind auf die Produktion oder den Beherbergungsbetrieb im Rahmen eines Joint-venture zurückzuführen. Eine weitergehende Steuerermäßigung (Befreiung in den ersten fünf Jahren, danach 60 vH) ist möglich, wenn die obigen Bedingungen erfüllt sind und das Joint-venture in einem ausgesuchten Sektor angesiedelt ist. Eine fünfjährige Steuerermäßigung in Höhe von 10 bis 65 vH kann bei Unter-

	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
7.5 Gewinnrepatriierung	Hartwährungsgewinne von Ausländern können ebenso transferiert werden wie Lewa-Gewinne gemäß den Vertragsbedingungen mit den beteiligten Staatsunternehmen.	Alle Hartwährungseinnahmen müssen der Zentralbank zum Kauf angeboten werden. Gehälter und Gewinne ausländischer Arbeitnehmer und Führungskräfte dürfen teilweise in Hartwährung transferiert werden.	Gewinnrepatriierung ist in unbeschränkter Höhe möglich. Ausländischen Arbeitnehmern ist der Transfer ihrer Gehälter erlaubt.	Hälfte ihrer Erlöse zum höchst ungünstigen offiziellen Kurs umzutauschen gezwungen sind. Eine Benachteiligung besteht für ausländische Direktinvestoren insofern, als diesen der Erwerb von Grundeigentum untersagt ist. Die Repatriierung von Hartwährungsgewinnen ist uneingeschränkt möglich. Lei-Gewinne können in Höhe von 8 bis 15 vH der ausländischen Kapitaleinlage in Hartwährung umgetauscht und transferiert werden.	nehmensansiedlungen in strukturschwachen Gebieten beansprucht werden. Importe für ein Joint-venture sind von Zöllen befreit, sofern sie nicht auf dem Inlandsmarkt wiederverkauft oder verleast werden. Ausländer dürfen in der Währung, in der sie ihre Investitionen getätigt haben, ihre Gewinne frei transferieren. Ausländischen Führungskräften und Arbeitnehmern ist es gestattet, 50 vH ihres versteuerten Einkommens in Forint zu repatriieren.
7.6 Investitionsschutz	Auslandsinvestitionsgesetz vom Juni 1991. Bulgarien ist Mitglied der Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).	Gesetz über Außenwirtschaftsbeziehungen von 1988 (Novelle 1990); bilaterale Abkommen mit mehr als 10 Ländern.	Neben gesetzlichem Schutz bestehen bilaterale Abkommen mit fast allen westlichen Ländern.	Gesetz über ausländische Investitionen vom April 1991 sowie bilaterale Abkommen mit mehreren Ländern.	Gesetz über Auslandsinvestitionen von 1988. Ungarn ist Mitglied der MIGA.
7.7 Grunderwerb	Der Kauf von Grundeigentum durch Ausländer ist nicht gestattet. Die Pacht staatseigener Immobilien durch Joint-ventures für deren Firmenzweck ist zeitlich befristet möglich.	Joint-ventures können die für die Ausübung ihrer wirtschaftlichen Betätigung notwendigen Grundstücke erwerben. Die Rechtslage ist ungeklärt bei Kaufabsichten ausländischer Unternehmen, wobei im Einzelfall entschieden wird.	Seit Ende 1990 dürfen Ausländer Immobilien erwerben, pachten oder mieten, sofern sie über eine entsprechende Genehmigung des Innenministeriums verfügen.	Ausländische Investoren dürfen Immobilien, mit Ausnahme von Boden und privaten Wohnhäusern, erwerben. Boden darf lediglich gepachtet werden.	Während ausländischen Privatpersonen der Erwerb von Grundstücken untersagt ist, dürfen ausländische Unternehmen Immobilien für ihre gewerblichen Zwecke kaufen.

fraglos liberalste Lösung hat hier Polen gefunden; die Reihenfolge der Länder ändert sich im übrigen allerdings nicht.

Der Investitionsschutz ist in allen Ländern gesetzlich garantiert (7.6), zumeist obendrein durch bilaterale Abkommen mit westlichen Staaten ergänzt. Auch aus dieser Perspektive der Direktinvestitionen des Auslands bestätigt sich, daß der Grunderwerb für Ausländer weniger liberal geregelt ist (7.7). Die freizügigste Regelung weist Ungarn auf, wo Ausländern der Erwerb von Grundstücken für gewerbliche, wenn auch nicht für private Zwecke, gestattet ist. Hingegen ist in Bulgarien Ausländern der Grunderwerb generell nicht gestattet, nur die Pacht ist möglich. Relativ restriktiv sind auch die Vorschriften des Grunderwerbs in Rumänien, wo der Kauf von Immobilien für gewerbliche Zwecke möglich ist, der Boden jedoch nur gepachtet werden darf. Rechtsunsicherheiten und behördliche Ermessensspielräume erschweren den Grunderwerb in der ČSFR und in Polen.

Fazit: Außenwirtschaftliche Öffnung

Die Nagelprobe der außenwirtschaftlichen Öffnung haben – mit Abstand – Polen und Ungarn am besten bestanden. Die wesentlichen Gründe im Falle Polens sind die relativ großen Freiheiten im Bereich ausländischer Direktinvestitionen, das relativ hohe Ausmaß an Konvertibilität der Währung und die faktisch fehlenden Eingriffe in die Ausfuhr. Ungarn weist eine über die verschiedenen Außenwirtschaftskriterien ausgewogene ordnungspolitische Rahmenregelung auf. Gegenüber Polen fällt Ungarn am stärksten bei den Ausfuhrregelungen zurück. Daß die ČSFR, Rumänien und Bulgarien im Durchschnitt der Außenwirtschaftskriterien relativ schlecht abschneiden, liegt im Falle der ČSFR unter anderem an den recht hohen steuerlichen Belastungen von Investitionserträgen (auch nach Berücksichtigung besonderer steuerlicher Förderung). Die „Streuung“ zwischen den Kriterien ist auf der anderen Seite recht groß im Falle Bulgariens und Rumäniens: Keine bzw. stark eingeschränkte Konvertibilität der Währung, eine weiterhin hohe – wenn auch nicht formale – Bedeutung der alten (aufgelösten) Außenhandelsmonopole in Bulgarien und das hohe Regulierungspotential bei den Ausfuhren Rumäniens verringern die Standortqualität dieser beiden Länder.

Schlußbilanz

Die Momentaufnahme des ordnungspolitischen Status quo in den fünf osteuropäischen Ländern war unter anderem unvermeidbar auf die Evaluierung subjektiver Eindrücke angewiesen, die allerdings durch den Vergleich der Länder untereinander und durch die Berücksichtigung zahlreicher voneinander unabhängiger Quellen zu einem im wesentlichen unverzerrten Abbild der Wirklichkeit geworden sein mag. Da es sich in allen Ländern um jüngere Entwicklungen handelt, konnte oft nur auf Absichten oder auf formale Regeln abgestellt werden. Aus diesem Grund wurde die nachweisliche Umsetzung von Absichten in Taten entsprechend stark gewürdigt.

Vergleicht man die ordnungspolitische Situation der fünf Länder untereinander, so schneidet Ungarn in der Summe aller Kriterien am besten ab, gefolgt von Polen und der ČSFR (Übersicht 1, letzte Zeile). Die Stärken Ungarns im Fünf-Länder-Vergleich liegen derzeit im Ausmaß der erreichten Rechtssicherheit und in der Freiheit des Marktzugangs, wobei zu berücksichtigen ist, daß (hier nicht ausgewiesen) die Streuung der Kriterien in Ungarn sehr gering ausfällt, geringer als in jedem der anderen vier Länder.⁶ Hervorzuheben ist

⁶ So kommt es, daß Ungarn auch nach den Kriterien der makroökonomischen Rollenverteilung, die wie in allen Ländern im nationalen Vergleich schlecht abschneidet, im Fünf-Länder-Vergleich den ersten Platz einnimmt.

Übersicht 1 – Nationale und internationale ordinale Struktur des ordnungspolitischen Status quo in fünf osteuropäischen Ländern Ende 1991¹

Land Kriterium	Bulgarien	ČSFR	Polen	Rumänien	Ungarn
Rechtssystem	6 5	4,5 3	5 2	6 4	2 1
Eigentumsfrage	3 5	1 1	2 2	2 4	6 3
Wettbewerbsregeln	1 2	4,5 4	4 1	3 5	4 3
Freiheit der Märkte	5 4	2 3	3 2	4 5	1 1
Makroökonomische Rollenverteilung	4 2	6 4	6 3	5 5	5 1
Außenwirtschaftliche Öffnung	2 4,5	3 4,5	1 1	1 3	3 2
Alle Kriterien	4	3	2	5	1

¹ Rangziffern über den erreichten Grad an Marktwirtschaft: Die erste Zeile gibt den Rang des jeweiligen ordnungspolitischen Kriteriums im Lande an (Rangzahlen von 1 bis 6); die zweite Zeile gibt den Rang an, den das jeweilige Land bei dem Kriterium im Ländervergleich einnimmt (Rangzahlen 1 bis 5). Je kleiner die Rangzahl, desto besser die Platzierung.

Quelle: Nach der Synopse zusammengestellt. – Eigene Bewertungen.

noch, daß Bulgarien im Bereich der etablierten Wettbewerbsregeln international eine vergleichsweise gute Position einnimmt.

Auf dem jeweiligen Weg in die Marktwirtschaft gibt es unterschiedliche Schwerpunkte: Zwar ist Bulgarien weit fortgeschritten im Bereich der Wettbewerbsregeln, hat jedoch noch viel „Transformationsbedarf“ in bezug auf die faktische Rechtssicherheit. Die ČSFR hat ihre eindeutige Stärke bei der Lösung der in allen ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften komplizierten Eigentumsfrage, ist jedoch noch weit von einer marktwirtschaftlich sinnvollen Lösung des Problems einer effizienten gesamtwirtschaftlichen Rollenverteilung entfernt. Polen weist, fast wie Ungarn, eine recht geringe Streuung zwischen den Kriterien auf (aus der ordinal angelegten Übersicht nicht erkennbar). Seine ordnungspolitische Stärke liegt in der außenwirtschaftlichen Öffnung und seine Schwäche, wie bei der ČSFR, in der Lösung des Problems der makroökonomischen Rollenverteilung. Die außenwirtschaftliche Öffnung ist auch der komparative ordnungspolitische Vorteil Rumäniens; Nachteile erwachsen aus dem noch wenig profilierten Rechtssystem. In Ungarn schließlich fällt die Freiheit der Märkte positiv auf, während Privatisierung und Restitution noch im argen liegen.

Es stellt sich damit die Frage, ob die osteuropäischen Länder zukunftssträchtige Investitionsstandorte sind, d.h., ob sie im Standortwettbewerb mit westlichen Industrieländern, mit Schwellenländern, mit anderen Entwicklungsländern, jeweils im Wettbewerb untereinander, oder mit den nach Unabhängigkeit strebenden sowjetischen Republiken bestehen

können. Die osteuropäischen Länder befinden sich im Übergang von einem rationalen, von Menschen gesteuerten System zu einem System der spontanen Ordnung, das zu Ergebnissen führt, die nicht vorhersagbar sind. Die Umstellung ist beträchtlich. Es besteht die Gefahr, daß anstelle von Marktwirtschaften potemkinsche Dörfer errichtet werden, die eine Marktwirtschaft lediglich symbolisieren. Das bulgarische „Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs“ – fraglos in seinem marktwirtschaftlich-ökonomischen Gehalt sogar vergleichbaren westlichen Gesetzen überlegen – mag sich später, im Rückblick, als ein solches Dorf erweisen. Aber auch in dem marktwirtschaftlich relativ fortgeschrittenen Ungarn stellen sich ähnliche Fragen: Die Information, daß sich der Staat im Agrar- und Industriebereich auf lange Sicht einen wesentlichen Anteil der Güterproduktion vorbehalten will, schafft erhebliche Zweifel an der Substanz des Reformprozesses. Insofern ist weiterhin unklar, ob Marktwirtschaft für die Öffentlichkeit und die Politik in den osteuropäischen Ländern nicht nach wie vor eher die Funktion einer Zauberformel hat, die ohne eigenes Zutun zum wirtschaftlichen Wohlstand führen soll. Die Übersetzung für potentielle Kapitalanleger lautet: Es bestehen relativ große Unsicherheiten. Das Wert- und Mengengerüst der künftigen Kosten einer Investition ist kaum vorhersagbar. Die damit zuweilen verbundenen hohen Gewinnmöglichkeiten mögen für viele Investoren die Risiken kompensieren.⁷

Die Analyse legt nahe, auch bei der Umgestaltung von Volkswirtschaften soweit wie möglich auf planerische Elemente zu verzichten. Dies wäre gewissermaßen der Test auf die Solidität der marktwirtschaftlichen Ansätze und der politischen Entscheidungsträger. Ein solcher Verzicht auf Planung beinhaltet, daß an die Stelle eines „Sequencing“ der vergleichsweise abrupte ordnungspolitische „Big Bang“ tritt. Dies würde die Investitionssicherheit beträchtlich erhöhen und vor allem dem Lande, das zuerst diesen Ideen folgt, einen absoluten Vorteil bei der Standortqualität bescheren.

⁷ Zum (großen) Gewicht institutioneller Unsicherheiten im Investitionskalkül vgl. Dani Rodrik, „Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries“. In: *Journal of Development Economics*, Vol. 36, Nr. 2, Oktober 1991, S. 224–242.