

Schrader, Klaus

Book — Digitized Version

Ordnungspolitische Weichenstellungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung in mittel- und osteuropäischen Reformländern

Kieler Studien, No. 297

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schrader, Klaus (1999) : Ordnungspolitische Weichenstellungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung in mittel- und osteuropäischen Reformländern, Kieler Studien, No. 297, ISBN 3161471474, Mohr Siebeck, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2224>

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.

KLAUS SCHRADER

Ordnungspolitische
Weichenstellungen für eine
marktwirtschaftliche Entwicklung
in mittel- und osteuropäischen
Reformländern

340 932 635

KIELER STUDIEN 297

Herausgegeben von Horst Siebert

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Mohr Siebeck

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schrader, Klaus:

Ordnungspolitische Weichenstellungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung in mittel- und osteuropäischen Reformländern /

Klaus Schrader. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1999

(Kieler Studien; 297)

ISBN 3-16-147147-4

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1999

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Meinen Eltern und Katrin

Vorwort

Im Zuge einer sich dramatisch verschärfenden Wirtschaftslage zerbrachen Ende der 80er Jahre die politischen und wirtschaftlichen Strukturen der bis dahin kommunistisch regierten Länder Mittel- und Osteuropas. Angesichts des Scheiterns der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung blieb als Ausweg aus der Systemkrise nur die Transformation des Wirtschaftssystems in eine Marktwirtschaft westlicher Prägung. Fast ein Jahrzehnt nach Beginn des Reformprozesses soll die vorliegende Analyse Aufschluß darüber geben, ob die Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung in den mittel- und osteuropäischen Ländern gelungen ist und ob diese Anschluß an die Einkommensentwicklung westlicher Marktwirtschaften gefunden haben. Um Aussagen über Erfolg oder Mißerfolg treffen zu können, wird als Meßlatte für die Reformpolitik ein marktwirtschaftliches Referenzsystem entwickelt, das die wesentlichen Elemente einer marktwirtschaftlichen Ordnung enthält. Auf diese Weise wird eine ordnungspolitische Soll-Ist-Analyse möglich, die sich auf die relativ weit fortgeschrittenen Reformländer Polen, Tschechische und Slowakische Republik sowie Ungarn erstreckt. Durch einen Ländervergleich werden zudem Reformunterschiede und typische Merkmale des Reformprozesses herausgearbeitet. Inwieweit die ordnungspolitischen Weichenstellungen geeignet waren, einen wirtschaftlichen Aufholprozeß gegenüber den westlichen Industrieländern einzuleiten, zeigt ergänzend eine Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in den betrachteten Reformländern.

Die Arbeiten an der vorliegenden Studie wurden von zahlreichen Personen unterstützt. Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Christian Watrin, der mit einer Vielzahl konstruktiver Anregungen und Denkanstöße das Entstehen dieser Arbeit wesentlich gefördert hat. Auch habe ich besonders meinen Kollegen Claus-Friedrich Laaser und Hans H. Glismann zu danken, die immer Zeit für fruchtbare Diskussionen fanden. Für die Durchsicht des Manuskripts habe ich zudem Prof. Dr. Juergen B. Donges zu danken. Großen Dank schulde ich des weiteren Almut Hahn-Mieth für die geduldige Erstellung des Manuskripts sowie Evelyn Jann für ihre Unterstützung bei der Datenbeschaffung. Wertvolle Hilfe bei der Literaturrecherche erhielt ich darüber hinaus von Frauke Siefkes und Susanne Tobias. Die redaktionelle Überarbeitung des Manuskripts haben dankenswerterweise Frank-Joachim Ballke und Dietmar Gebert durchgeführt.

Inhalt

A. Marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Systemtransformation.....	1
B. Die ordnungspolitische Analyse des Reformprozesses	6
I. Die Rechtsordnung.....	6
1. Das Referenzsystem.....	6
a. Zur Notwendigkeit einer rechtsstaatlichen Ordnung.....	6
b. Grundelemente einer rechtsstaatlichen Ordnung.....	8
2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo	12
a. Demokratische Grundordnung und Gewaltenteilung	12
b. Die Garantie der Grundrechte	16
c. Die Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen	18
d. Eine vergleichende Bewertung der Rechtsordnungen.....	20
II. Die Eigentumsordnung	21
1. Das Referenzsystem.....	21
a. Entstehung und Funktion von Eigentumsrechten	21
b. Die Allokationseffekte alternativer Eigentumsordnungen .	23
c. Beschränkungen des privaten Eigentums in einer markt- wirtschaftlichen Ordnung.....	25
2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo	27
a. Eigentumsbildung und Unternehmensgründungen	27
b. Beschränkungen privaten Eigentums	32
c. Die Privatisierung kollektiven Eigentums.....	35
d. Eine vergleichende Bewertung der Eigentumsordnungen .	72
III. Die Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs	77
1. Das Referenzsystem.....	77
a. Der marktwirtschaftliche Koordinations- und Anreiz- mechanismus	77
b. Die Sicherung des Wettbewerbs.....	79
c. Die Regulierung des Marktzutritts	84
d. Die Regulierung des Marktaustritts.....	85
e. Die Außenwirtschaftsordnung.....	86
2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo	89

a. Die Freiheit der Preisbildung.....	89
b. Die Sicherung der Wettbewerbsfreiheit	93
c. Die Freiheit des Marktzutritts.....	104
d. Regulierungen des Marktaustritts.....	113
e. Die Außenwirtschaftsordnung.....	122
f. Eine vergleichende Bewertung der Ordnungen der Märkte und des Wettbewerbs.....	141
IV. Geldordnung und Finanzordnung.....	145
1. Das Referenzsystem.....	145
a. Geldordnung.....	145
b. Finanzordnung	148
2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo	152
a. Die Stabilitätswirkungen der Geldordnung	152
b. Die Stabilitätswirkungen der Finanzordnung.....	160
c. Eine vergleichende Bewertung der Geldordnungen und Finanzordnungen.....	172
V. Wechselwirkungen in einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem	174
1. Ein Gedankenexperiment.....	174
2. Der Status quo der Ordnungssysteme in den Reformländern ..	176
C. Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung	184
I. Ein strukturelles Referenzsystem	184
1. Alternative methodische Ansätze.....	184
2. Der historische Ansatz	186
II. Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung.....	191
1. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung	191
2. Die sektorale Entwicklung.....	196
3. Die Entwicklung der Außenhandelsstrukturen und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit	202
4. Schlußfolgerungen.....	212
D. Anpassungserfordernisse in Mittel- und Osteuropa	217

Anhang	222
I. Verfassungsbestimmungen zur demokratischen Grundordnung und zur Gewaltenteilung in den Reformländern.....	222
a. Die polnischen Verfassungsbestimmungen.....	222
b. Die tschechischen Verfassungsbestimmungen.....	224
c. Die slowakischen Verfassungsbestimmungen.....	226
d. Die ungarischen Verfassungsbestimmungen.....	227
II. Das Gerichtswesen in den Reformländern.....	229
a. Polen.....	229
b. Tschechische und Slowakische Republik.....	229
c. Ungarn.....	230
III. Die Messung des intra-industriellen Handels.....	231
IV. Tabellenanhang.....	232
Literaturverzeichnis	252
Schlagwortregister	275

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1 — Die Entwicklung der privaten Wirtschaftsaktivität in den Reformländern	76
Tabelle 2 — Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn	142
Tabelle 3 — Der Unabhängigkeitsgrad der Zentralbanken in den Reformländern auf der Basis modifizierter Grilli-Masciandaro-Tabellini-Indizes	158
Tabelle 4 — Die Struktur der Staatseinnahmen in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn	166
Tabelle 5 — Die Entwicklung der zentralen Staatshaushalte	171
Tabelle 6 — Die Entwicklung der Bruttoauslandsverschuldung in konvertibler Währung	171
Tabelle 7 — Die Marktwirtschaftlichkeit der Ordnungssysteme in den Reformländern	182
Tabelle 8 — Die Pro-Kopf-Einkommen in den Staaten Europas 1937 und 1938	188
Tabelle 9 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Reformländern	192
Tabelle 10 — Relatives Pro-Kopf-Einkommen in den Reformländern	196
Tabelle 11 — Die sektoralen Beschäftigungsstrukturen in den Reformländern	198

Tabelle 12 — Die Entwicklung der industriellen Beschäftigung in den Reformländern nach Industriegruppen.....	200
Tabelle 13 — Die regionale Exportstruktur der Reformländer	204
Tabelle 14 — Die regionale Importstruktur der Reformländer	205
Tabelle 15 — Die Exporte der Reformländer nach Gütergruppen	208
Tabelle 16 — Die Importe der Reformländer nach Gütergruppen	210
Tabelle 17 — Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Reformländer nach Gütergruppen (RCA-Werte).....	213
Tabelle 18 — Kennziffern zum intra-industriellen Handel in den Reformländern	215
Tabelle A1 — Die sektorale Struktur des Sozialprodukts europäischer Länder mit leicht unterdurchschnittlichem Einkommen ..	232
Tabelle A2 — Die sektorale Struktur der Beschäftigung in europäischen Ländern mit leicht unterdurchschnittlichem Einkommen	233
Tabelle A3 — Die sektorale Struktur des Sozialprodukts europäischer Länder mit stark unterdurchschnittlichem Einkommen....	233
Tabelle A4 — Die sektorale Struktur der Beschäftigung in europäischen Ländern mit stark unterdurchschnittlichem Einkommen..	235
Tabelle A5 — Relatives Pro-Kopf-Einkommen in den westeuropäischen Referenzländern.....	236
Tabelle A6 — Die sektorale Beschäftigungsstruktur in den westeuropäischen Referenzländern.....	237

XII *Verzeichnis der Tabellen*

Tabelle A7 — Die Entwicklung der industriellen Beschäftigung in den westeuropäischen Referenzländern nach Industriegruppen.....	238
Tabelle A8 — Die Exporte der westeuropäischen Referenzländer nach Regionen.....	240
Tabelle A9 — Die Importe der westeuropäischen Referenzländer nach Regionen.....	242
Tabelle A10 — Die Exporte der westeuropäischen Referenzländer nach Gütergruppen.....	244
Tabelle A11 — Die Importe der westeuropäischen Referenzländer nach Gütergruppen.....	246
Tabelle A12 — Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der westeuropäischen Referenzländer nach Gütergruppen.....	248
Tabelle A13 — Die Entwicklung des intra-industriellen Handels in den westeuropäischen Referenzländern.....	250

Verzeichnis der Übersichten und Schaubilder

Übersicht 1 — Polen: Kleine Privatisierung	37
Übersicht 2 — Tschechische Republik/Slowakische Republik: Kleine Privatisierung	40
Übersicht 3 — Ungarn: Kleine Privatisierung	42
Übersicht 4 — Polen: Große Privatisierung.....	46
Übersicht 5 — Tschechische Republik/Slowakische Republik: Große Privatisierung	50
Übersicht 6 — Ungarn: Große Privatisierung.....	57
Übersicht 7 — Die Außenhandelsregulierungen in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn	135
Übersicht 8 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Polen, der Tschechischen Republik/Slowakischen Republik und Ungarn.....	138
Übersicht 9 — Die rechtliche Stellung der Zentralbanken in den Reformländern.....	153
Übersicht 10 — Die wichtigsten Steuerarten Polens, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarns	165
Schaubild 1 — Die Entwicklung des Außenhandels der Reformländer....	203

XIV *Verzeichnis der Übersichten und Schaubilder*

Übersicht A1 — Entwicklungsspezifische Gruppierung des verarbeitenden Gewerbes	250
Übersicht A2 — Zuordnung von Gütern nach dem internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel zu den spezifizierten Güterarten	251

A. Marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Systemtransformation

Ende der 80er Jahre begannen die erstarrten politischen und wirtschaftlichen Strukturen in den kommunistisch regierten kleineren mittel- und osteuropäischen Ländern in schneller Folge zu zerbrechen. Der politische Druck, der schließlich auch in der Sowjetunion zur politischen Wende und zum staatlichen Zerfall führte, war letztlich die Folge einer Krise des Wirtschaftssystems dieser Länder: der Zentralverwaltungswirtschaft. Schon im Verlauf der 80er Jahre hatte sich der bestehende Rückstand gegenüber den westlichen Marktwirtschaften mehr und mehr vergrößert, und die Zerfallserscheinungen in den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften ließen sich immer weniger überdecken. Die kommunistischen Regime waren nicht in der Lage, durch systemimmanente Reformen des zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems für eine Besserung der wirtschaftlichen Situation zu sorgen. Der Versuch der Regierenden, einen dritten Weg, etwa in Gestalt einer „sozialistischen Marktwirtschaft“, zu gehen, war von vornherein zum Scheitern verurteilt. Angesichts des drohenden wirtschaftlichen Zusammenbruchs in den mittel- und osteuropäischen Ländern blieb als Ausweg nur ein umfassender Wechsel des politischen und wirtschaftlichen Systems. Die einst als undenkbar angesehene Transformation des totalitären Regimes und der Zentralverwaltungswirtschaft in eine demokratische Ordnung und eine Marktwirtschaft westlicher Prägung erwies sich als unvermeidbar.¹

Der Aufbau einer marktwirtschaftlichen Ordnung

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, wie das Ziel des Transformationsprozesses sinnvoll zu fassen ist. Die Ausgangsfrage dieser Untersuchung lautet daher, wie ein marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen strukturiert sein muß, damit in den mittel- und osteuropäischen Ländern ein funktionstüchtiger Marktmechanismus etabliert werden kann. Es stellt sich demzufolge die Frage nach einem geeigneten ordnungspolitischen Leitbild für die Reformen in diesen Ländern. Die Funktionstüchtigkeit des Marktmechanismus mißt sich letztendlich daran, ob die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen einen dauerhaften wirtschaftlichen Aufholprozeß der Reformländer gegenüber den westlichen Industrieländern erlauben.

¹ Siehe dazu etwa Siebert (1992a: 12 ff.; 1992b).

Die Wirtschaftsordnung einer real existierenden Marktwirtschaft muß aber nicht notwendigerweise ein geeignetes Referenzsystem für eine Systemtransformation sein, die einen wirtschaftlichen Aufholprozeß einleiten soll. Denn die Erfahrung zeigt, daß sich aufgrund staatlicher Regulierungen die Wirtschaftsordnungen in den westlichen Industrieländern selten dem Idealtypus einer Marktwirtschaft annähern.² Wirtschaftsordnungen sind vielmehr das Ergebnis langwieriger politischer Prozesse, die häufig von einer marktwirtschaftlichen Ordnung wegführen. Dementsprechend neigen die realen westlichen Marktwirtschaften zu nicht unerheblichen Funktionsstörungen; erst im letzten Jahrzehnt wurde in vielen westlichen Industrieländern durch Deregulierungsmaßnahmen die Rückkehr zur Marktwirtschaft geprobt. Aufgrund des vergleichsweise hohen Einkommensniveaus sind die Grenzkosten der Abweichungen von einer marktwirtschaftlichen Ordnung in den westlichen Ländern bislang weniger spürbar gewesen, als es bei Ländern mit niedrigem Einkommensniveau, wie den mittel- und osteuropäischen Reformländern, der Fall wäre. Eine konkrete westliche Marktwirtschaft zum Vorbild zu wählen würde für ein Reformland die Gefahren bergen, seine Chancen zum Aufholen zu mindern. Ein sinnvolles Referenzsystem für den Aufbau marktwirtschaftlicher Ordnungen in den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas kann daher nur ein Ordnungsentwurf sein, der die Kernelemente einer marktwirtschaftlichen Ordnung enthält. Hierbei geht es nicht um die Verwirklichung eines Lehrbuchmodells, sondern um eine geeignete Meßlatte für die Reformpolitik. Diese Meßlatte sollte möglichst hoch liegen, damit die Wahrscheinlichkeit wächst, daß in den Reformländern ein weitgehend funktionstüchtiger Marktmechanismus etabliert wird.

Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen dieser Untersuchung als Leitbild für die Transformation der zentralverwaltungswirtschaftlichen Systeme ein Entwurf einer marktwirtschaftlichen Ordnung dienen, der wesentliche Grundregeln der Marktwirtschaft enthält und nicht die Gegebenheiten konkreter westlicher Wirtschaftsordnungen reflektiert. Diese Ordnung setzt sich aus Elementen zusammen, deren marktkonforme Ausgestaltung für eine wohlfahrtssteigernde Entfaltung der Marktkräfte notwendig ist. Zu diesen Elementen zählen die Rechtsordnung, die Eigentumsordnung, die Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs sowie die Geld- und Finanzordnung. Es soll gezeigt werden, daß diese Ordnungselemente nicht unabhängig voneinander sind, sondern einander ergänzen und aufeinander aufbauen. Demzufolge hängt die Funktionstüchtigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung davon ab, daß die Ordnungselemente ohne Ausnahme

² Zur Problematik staatlicher Regulierungen siehe etwa Soltwedel et al. (1986), Laaser (1991) und Deregulierungskommission (1991).

angemessen verwirklicht werden. Dieser Ansatz orientiert sich inhaltlich an den „konstituierenden Prinzipien“ der Wettbewerbsordnung, wie sie von Walter Eucken (1952: 254 ff.; 1953) entwickelt wurden und die ihren gemeinsamen Mittelpunkt in der Herstellung eines funktionsfähigen Preismechanismus, dem „wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundprinzip“, finden.³ Auch Eucken verweist auf die Zusammengehörigkeit dieser Prinzipien, die so weit geht, daß einzelne Prinzipien bei ihrer isolierten Anwendung ihren Zweck völlig verfehlen.

Erst die Antwort auf die Frage nach der Gestalt eines konsistenten marktwirtschaftlichen Referenzsystems ermöglicht die Beantwortung der Frage nach dem erreichten Grad an „Marktwirtschaftlichkeit“ in den mittel- und osteuropäischen Reformländern. Vor dem Hintergrund des Referenzsystems können ordnungspolitische Defizite erkannt werden, die zu Störungen des Marktmechanismus führen und damit auch potentiell den wirtschaftlichen Aufholprozeß in diesen Volkswirtschaften behindern. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Reformländer in den Jahrzehnten des Sozialismus einen Pfad des institutionellen Wandels eingeschlagen haben, der sie von einer marktwirtschaftlichen Ordnung weit weggeführt hat. Unter diesen Ausgangsbedingungen ist ein Pfadwechsel mit hohen Anpassungskosten und einem nicht geringen Zeitaufwand verbunden. Entscheidend ist daher, ob die Richtung des Pfadwechsels auf die Verwirklichung marktwirtschaftlicher Ordnungselemente und Institutionen zielt und ob dies mit einer angemessenen Geschwindigkeit geschieht.⁴

Zum Gang der Untersuchung

In der nachfolgenden Untersuchung soll in Kapitel B eine ordnungspolitische Analyse des Reformprozesses durchgeführt werden. Für jedes der vier Ordnungselemente wird ein Leitbild begründet, das als Soll-Komponente in der ordnungspolitischen Soll-Ist-Analyse dient. Auf diesem Leitbild basiert jeweils ein Fragenkatalog, mit dessen Hilfe empirisch geprüft werden kann, inwieweit sich die Wirtschaftsordnung eines Reformlandes in Richtung des Leitbilds entwickelt. Dem so für jedes Ordnungselement ermittelten Referenzsystem folgt jeweils die Darstellung der Ist-Komponente in Gestalt des konkreten ordnungs-

³ Diese „konstituierenden Prinzipien“ sind: Primat der Währungspolitik, offene Märkte, Privateigentum, Vertragsfreiheit, Haftung und Konstanz der Wirtschaftspolitik. — Nicht berücksichtigt werden die von Eucken ebenfalls eingeführten „regulierenden Prinzipien“, die sich an dem Modell der vollständigen Konkurrenz orientieren und daher freiheitsbeschränkend wirken können (siehe dazu etwa Hoppmann 1995: 48). Auf die Problematik des Modells der vollkommenen Konkurrenz wird in Kapitel B.III näher eingegangen.

⁴ Siehe zu der Theorie der Pfadabhängigkeit North (1988, 1992) und die entsprechenden Ausführungen in Kapitel D.

politischen Status quo in den ausgewählten Reformländern. Auf diese Weise kann für jedes Land ein ordnungspolitischer Soll-Ist-Vergleich angestellt und der eingeschlagene Weg des institutionellen Wandels beurteilt werden. An diese Analyse für die einzelnen Ordnungselemente schließt sich eine Diskussion der Wechselwirkungen in einem so definierten marktwirtschaftlichen Ordnungssystem an. Auf die theoretische Darstellung der Wechselwirkungen durch ein Gedankenexperiment folgt eine Analyse der Funktionstüchtigkeit der Ordnungssysteme in den betrachteten Reformländern. Hier fließen die Ergebnisse der Soll-Ist-Analyse für die einzelnen Ordnungselemente ein, um Systemstörungen und -mängel identifizieren zu können.⁵

Die Analyse des Reformprozesses erfolgt anhand der Entwicklung des Ordnungsrahmens in den mittel- und osteuropäischen Reformländern Polen, Tschechische und Slowakische Republik sowie Ungarn. Im Vergleich der mittel- und osteuropäischen Reformländer haben diese Länder sehr frühzeitig den Systemwechsel eingeleitet. Daher sind hier bereits ordnungspolitische Rahmenbedingungen geschaffen worden, die nicht länger einer ständigen Veränderung unterliegen und damit fundierte empirische Aussagen erlauben. Der ordnungspolitische Soll-Ist-Vergleich soll die konkreten Ergebnisse des bisherigen ordnungspolitischen Suchprozesses in jedem Land einem Test auf Marktwirtschaftlichkeit unterziehen. Darüber hinaus werden die ordnungspolitischen Fortschritte in den Reformländern einer vergleichenden Bewertung unterzogen. Dabei sollen im Rahmen einer vergleichenden Analyse Reformunterschiede zwischen den Ländern sowie typische Merkmale des Reformprozesses herausgearbeitet werden.

In Kapitel C soll untersucht werden, inwieweit die ordnungspolitischen Weichenstellungen in den Reformländern bereits die Voraussetzungen für einen wirtschaftliche Aufholprozeß gegenüber den westlichen Industrieländern geschaffen haben. Zur Orientierung werden Gruppen von Referenzländern ermittelt, deren wirtschaftliche Entwicklung als Referenzmaßstab für die ausgewählten Reformländer dienen kann. Bei den Referenzländern handelt es sich um westeuropäische Marktwirtschaften, die mit den ausgewählten Reformländern historische Gemeinsamkeiten aufweisen. Auf diese Weise sollen Anhaltspunkte für das wirtschaftliche Potential und für den notwendigen Strukturwandel in den Reformländern gefunden werden. Zu diesem Zweck soll mit Hilfe geeigneter Indikatoren geprüft werden, ob im Zuge des Reformprozesses der Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen eingeleitet worden ist.

⁵ Diese Methode der ordnungspolitischen Analyse basiert auf früheren Untersuchungen mittel- und osteuropäischer Reformländer, die der Verfasser im Rahmen der folgenden Arbeiten durchgeführt hat: Glismann und Schrader (1991), Schrader und Laaser (1992, 1994), Heitger et al. (1992), Schrader (1993, 1994a, 1994b).

Auf der Grundlage dieser Analysen soll in Kapitel D abschließend bewertet werden, ob die ordnungspolitischen Weichenstellungen in den Reformländern eine erfolgsversprechende marktwirtschaftliche Entwicklung erlauben. Darüber hinaus soll die Frage beantwortet werden, wie sich eventuelle Unzulänglichkeiten des Reformprozesses erklären lassen. Schließlich soll die Frage beantwortet werden, inwieweit die ausgewählten mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften Anschluß an die wirtschaftliche Entwicklung in den westlichen Industrieländern gefunden haben.

B. Die ordnungspolitische Analyse des Reformprozesses

I. Die Rechtsordnung

1. Das Referenzsystem

Für die Entwicklung funktionstüchtiger Marktwirtschaften ist es eine unabdingbare Voraussetzung, daß die Rechtsordnungen rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Wie weit die ehemals totalitär verfaßten Staaten Mittel- und Osteuropas auf diesem Weg vorangeschritten sind, kann mit Hilfe des folgenden Fragenkatalogs geprüft werden:

- Besteht eine demokratische Grundordnung und gibt es eine Gewaltenteilung zwischen einer unabhängigen, sich gegenseitig kontrollierenden Legislative, Exekutive und Judikative?
- Besteht eine verfassungsmäßige Garantie individueller Grundrechte, die die Freiheit sichern?
- Steht jedem, auch gegenüber der öffentlichen Gewalt, der Rechtsweg offen?
- Sind private Vereinbarungen mit rechtlichen Mitteln durchsetzbar?

a. Zur Notwendigkeit einer rechtsstaatlichen Ordnung

Schon nach den Staatslehren von Aristoteles, Smith und Locke ist eine staatliche Ordnung notwendig, um die Sicherheitsdefizite des Naturzustandes bzw. der Anarchie zu überwinden.⁶ Ein staatlicher Rahmen soll Ansprüche und Entwicklungsmöglichkeiten des Individuums absichern. Dabei vertreten insbesondere Aristoteles und Smith die Ansicht, daß eine Rechtsordnung, die individuelle Freiheiten absichert und individueller sowie staatlicher Willkür vorbeugt, eine notwendige Bedingung für ein freies Wirtschaften ist. Eine Gesellschaft findet eine Übereinkunft über die Einrichtung einer mit Sanktionsgewalt ausgestatteten

⁶ Siehe zu der Staatslehre von Aristoteles: Siegfried (1942: 3 ff., 91 ff.); von Smith: Smith ([1776] 1976: 687 f., 722 f.), Tuchtfeldt (1976: 31 f., 37 ff.); von Locke: Locke ([1689] 1978: 95 ff., 114 ff.), Mayer-Tasch (1978: 209 f.), Euchner (1968: 19).

Instanz, um die Einhaltung von Regeln sicherzustellen, die sich für die Gesellschaftsmitglieder als vorteilhaft erweisen.

Die ökonomische Theorie der Verfassung, die maßgeblich von den Konzepten Buchanans und teils auch von Hayek geprägt wurde, knüpft an diesen Vorstellungen eines Rechtsstaats an: Nach Buchanan (1984: 92 ff.; 1990: 68 f.) sehen es die Gesellschaftsmitglieder im Vergleich zum Naturzustand als vorteilhaft an, individuelle Rechte festzulegen und sich auf eine Durchsetzungsinstanz zu einigen, welche die vereinbarten Rechte und Ansprüche gewährleistet. Diese Instanz ist der „Rechtsschutzstaat“, der eine Schiedsrichter- bzw. Monitorfunktion ausübt.⁷

Auch nach Hayek schaffen sich die Bürger einen rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen ein Höchstmaß an individueller Freiheit verwirklicht werden kann. Grundlage des Hayekschen Rechtsstaats sind allgemeine Verhaltensregeln, die das Produkt eines langen Evolutionsprozesses sind und für jeden Einzelnen eine klar umrissene Privatsphäre sichern, so daß sich eine spontane Ordnung bilden kann (Hayek 1969a: 86 f.; Hayek 1969c: 144 ff.; Hayek 1980: 108; Hayek 1984: 321).⁸ Im Einklang mit dem Rechtsstaatsideal der „Isonomia“ bzw. der „Rule of Law“ soll bei Hayek die Gesetzgebung auf die Art allgemeiner Normen beschränkt werden, die im voraus ankündigen, wie der Staat in bestimmten typischen Situationen handeln wird, die in allgemeinen Begriffen und ohne Bezug auf Zeit, Ort oder bestimmte Personen definiert werden („formales Recht“). Nur diejenige Art staatlichen Zwangs ist statthaft, die der Einhaltung dieser allgemeinen Verhaltensregeln dient (Hayek 1946: 104, 114 f.; Hayek 1953: 38 ff.; Hayek 1967a: 14; Hayek 1968a: 4 f.).⁹ Die Gesellschaft gibt sich einen rechtsstaatlichen Rahmen, der den einzelnen vor der Willkür des Staates sowie vor der Willkür Privater schützen soll. Dieser regelt sowohl das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern als auch das Verhältnis zwischen den Bürgern untereinander.

⁷ Der Rechtsschutzstaat ist durch folgende Elemente gekennzeichnet: Regeln für das Verhalten einer Person gegenüber anderen Gesellschaftsmitgliedern (Verhaltensgrenzen); Festlegung von Besitz- bzw. Verfügungsrechten bezüglich Gütern und Ressourcenausstattung, gegebenenfalls im Anschluß an eine Redistribution; Bedingungen und nähere Umstände der Rechtsdurchsetzung, die Vorgehen und Grenzen des Rechtsschutzstaates bestimmen.

⁸ Durch allgemeine Verhaltensregeln werden individuelle Handlungen, mit denen die unterschiedlichen Zwecke verfolgt werden, unter den Bedingungen unvollkommener Information so koordiniert, daß sie innerhalb einer Gesamtordnung nicht nur kompatibel sind, sondern sich sogar gegenseitig fördern (Hoppmann 1987: 38).

⁹ Das heißt, daß die Handlungsweise des Individuums nicht nur von der Erreichung bestimmter Ziele (Zweck), sondern auch von der Erlaubtheit der Mittel zur Zielerreichung (Regel) determiniert wird (Hayek 1969b: 219 f.).

Damit grenzen sich die liberalen Ökonomen deutlich gegenüber anarchistischem Gedankengut ab: Die Anarchisten wollen auf Rechtsordnung und staatliche Gewalt verzichten, da sie annehmen, daß die aus ihrer Sicht notwendigen Regeln für das gesellschaftliche Zusammenleben freiwillig eingehalten werden. Von Vertretern liberaler Positionen wird diese Prämisse als realitätsfern angesehen, da sie eine „Welt von Engeln und Heiligen“ voraussetzt (Mises 1927: 32 f.) — oder modern ausgedrückt, da sie eine Welt ohne soziale Dilemmata unterstellt.

-Diese anarchistische Sichtweise findet sich bei Marx und Engels ([1890] 1979: 68 f.) wieder, die das Entstehen einer klassenlosen Gesellschaft vorhersagen, in der die freie Entwicklung eines jeden die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist. Der Staat, verstanden als organisierte Gewalt einer Klasse zur Unterdrückung einer anderen Klasse, soll überwunden und durch eine freie Assoziation der Individuen ersetzt werden. Doch soll dieser Entwicklung die Erhebung des Proletariats zur herrschenden Klasse vorausgehen, damit diese mittels despotischer Eingriffe in die Eigentumsrechte und die „bürgerlichen Produktionsverhältnisse“ gewaltsam die bürgerliche Gesellschaft überwinden kann. So gesehen vertreten Marx und Engels die Antithese zum liberalen Rechtsstaat: Es wird keine staatliche Ordnung angestrebt, um die Freiheit des Einzelnen zu sichern. Vielmehr soll ein Zwangsstaat in Gestalt einer „Diktatur des Proletariats“ individuelle Freiheiten und Rechte beseitigen helfen sowie die Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen zentral steuern, um sich in unbestimmter Zukunft selbst überflüssig zu machen und einem Gesellschaftsmodell zum Durchbruch zu verhelfen, das anarchistisch-utopische Züge aufweist. Die kommunistischen Staaten verharrten auf dieser Stufe des Zwangsstaats. Demzufolge fehlt in den Reformländern eine „sichtbare Hand des Rechts“, die durch den (Rechts-) Staat verkörpert wird und durch geeignete Regelsetzungen die Entfaltung einer Gesellschaft freier Menschen fördern kann (Watrin 1994a: 217).

b. Grundelemente einer rechtsstaatlichen Ordnung

Rechtsstaat und Demokratie

Als eine mit dem Rechtsstaat kompatible politische Ordnung wird allgemein die Demokratie angesehen, die zugleich ein Verfahren ist, mit dessen Hilfe Regierungen bestellt und staatliche Entscheidungen mit Gesetzeskraft getroffen werden.¹⁰ Dabei werden die politischen Entscheidungsträger für einen begrenzten

¹⁰ Auch andere Regierungsformen können den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen, wie Beispiele aus der römischen, venezianischen oder englischen Geschichte zeigen. Denn nicht die Staatsform bzw. das Verfahren zur Bestellung von Inhabern

Zeitraum in Wahlen bestellt. Die Wahlen sind allgemein, frei, gleich und geheim sowie durch ein wettbewerbliches Ringen um die Stimmenmehrheit gekennzeichnet. Der Konkurrenzkampf muß auch während der Wahlperiode andauern, um Mehrheiten für politische Entscheidungen im Parlament oder Referenden zu gewinnen (Molitor 1983: 19; Schumpeter 1943: 269). Dieser ständige Wettbewerb zeichnet die Demokratie als die Verfassungsform eines Staates aus, der die Anpassung der Regierung an die Wünsche der Regierten ohne gewaltsame Kämpfe ermöglicht (Mises 1927: 37). Daher wird eine freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie auch als Verfahren zur Entdeckung und Einführung gemeinwohlfördernder Verhaltensregeln bezeichnet (Hoppmann 1994: 10 f.).

Allerdings würde die Demokratie die vom Rechtsstaat garantierte persönliche Freiheit gefährden, wenn jede Art von Mehrheitsentscheidung allgemeines Gesetz würde. Dann würden Gruppeninteressen in den Vordergrund rücken und die Korruptierbarkeit politischer Entscheidungsträger zunehmen. Entsprechend legitimiert eine Mehrheitsentscheidung die Anwendung von Zwangsgewalt zu ihrer Durchsetzung nur dann, wenn sie sich als notwendige Folge allgemeiner Regeln ergibt. Anderenfalls könnte auch eine demokratische Entscheidung willkürlich sein, wenn Handlungen durchgesetzt werden, die von einem besonderen Willen bestimmt sind, der sich nicht an eine generelle Regel gebunden fühlt (Hayek 1968a: 4 f.; Hayek 1969d: 58 ff.; Hayek 1981b: 23; Hoppmann 1994: 11)¹¹.

Als alternative politische Ordnung wird in der Literatur das autoritäre Regime diskutiert, das sich im Vergleich zur Demokratie vor allem durch ein höheres Maß an politischer Stabilität und durch ein größeres Durchstehvermögen bei unpopulären Maßnahmen auszeichnen soll (Schwarz 1992: 79 f.). Dahinter verbirgt sich das Bild eines „wohlmeinenden Diktators“, von dem behauptet wird, daß er rechtsstaatliche Rahmenbedingungen und damit eine marktwirtschaftskonforme Rechtsordnung zu geringeren Kosten als eine Demokratie schaffen kann. Allerdings verkennt diese Sichtweise, daß in einer solchen politischen Ordnung der Rechtsstaat und die Marktwirtschaft unter einem nicht kalkulierbaren Risikoverbehalt stehen: Ein autoritäres Regime kann jederzeit in ein totalitäres umschlagen, was das Ende aller Freiheiten bedeuten würde (Schwarz 1992: 77). Denn die Inhaber der Staatsgewalt haben keinen Anreiz, sich länger an die Grundre-

staatlicher Gewalt sind entscheidend, sondern vielmehr, ob die staatliche Gewalt dazu genutzt wird, rechtsstaatliche Rahmenbedingungen zu schaffen (Streissler 1990: 25 ff.; Molitor 1983: 23).

¹¹ Veränderungen der allgemeinen Regeln sollten daher dem Übereinkunftsparadigma unterliegen, das eine allgemeine Zustimmung verlangt (Brennan und Buchanan 1993: 178 f.), bzw. Gegenstand eines gesellschaftlichen Konsenses sein (Hayek 1971: 129 f.).

geln der Marktwirtschaft und zugleich an rechtsstaatliche Grundsätze zu halten, wenn ihre Herrschaft bedroht ist (Watrin 1994b: 16).

Rechtsstaat und Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung soll gewährleisten, daß sich die staatlichen Gewalten auf die freiheitssichernden Aufgaben des Rechtsstaates beschränken. Nach Montesquieu würde die Konzentration staatlicher Macht in einer Hand, wie es während des Absolutismus der Fall war, die Freiheit des Einzelnen willkürlich beschneiden. Daher sieht er ein Mittel zur Sicherung der persönlichen Freiheit darin, die staatliche Macht entsprechend den drei Arten staatlicher Tätigkeit auf einzelne Träger gleichgewichtig aufzuteilen. Dabei unterscheidet Montesquieu zwischen Legislative, Exekutive und richterlicher Gewalt. Er macht deutlich, daß schon die Vereinigung von zwei Gewalten auf einen Träger staatlicher Macht eine Gefahr für die Freiheit bedeutet (Montesquieu 1854: 41 ff.; Hippel 1948: 10 ff.). Um die Risiken staatlicher Machtkonzentration noch stärker zu reduzieren, kann darüber hinaus an eine Gewaltenteilung gedacht werden, die über eine weitere Aufspaltung der Legislative zu einer strengeren Trennung zwischen legislativen und exekutiven Funktionen¹² führt (Hayek 1968a: 5 f.).

Unverzichtbar ist zudem eine unabhängige Gerichtsbarkeit, die ständig das Handeln von Exekutive und Legislative auf seine Vereinbarkeit mit den allgemeinen Verhaltensregeln überprüft. Die Gerichte werden gleichzeitig als Kontrollenrichtungen benötigt, die prüfen, ob exekutives Handeln im Einzelfall den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Die Gerichte müssen dabei die Möglichkeit haben, entsprechende Verstöße zu ahnden und Rechtsverletzungen rückgängig zu machen (Hayek 1953: 50 ff.; Molitor 1983: 23).

Die Gewaltenteilung verliert allerdings dann ihren Sinn, wenn die Träger der Gewalten nicht auf die Erfüllung rechtsstaatlicher Aufgaben verpflichtet sind oder es ihnen an der notwendigen Unabhängigkeit fehlt, diesen Aufgaben nachkommen zu können. Unabhängigkeit bedeutet, daß die drei Gewalten nicht für spezifische Interessen instrumentalisiert werden können und in der Lage sind, sich gegenseitig zu kontrollieren. Durch geeignete Wahlverfahren und eine eindeutige Kompetenzabgrenzung kann die Unabhängigkeit der Körperschaftsmit-

¹² Eine „Legislative Versammlung“ soll für die Entwicklung der allgemeinen Verhaltensregeln, also für die legislative Arbeit i.e.S. zuständig sein; hingegen soll eine „Regierungsversammlung“, die bestehenden parlamentarischen Körperschaften entspricht, Maßnahmegesetze beschließen und von einem aus ihrer Mitte gewählten Exekutivausschuß (Regierung) ausführen lassen (Hayek 1981b: 144, 154 ff.).

glieder gewährleistet werden.¹³ Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, kann eine Gewaltenteilung allenfalls pro forma, als ein „Etikettenschwindel“ bestehen, wie es in den kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas der Fall war: Die Gewalten waren nicht dem Rechtsstaat, sondern ausschließlich der herrschenden kommunistischen Partei verpflichtet, die über Scheinwahlen oder Ernennungen die Abgeordneten, Kabinettsmitglieder und Richter bestimmte — die „Partei“ stand über dem Recht. Damit war de facto die staatliche Macht nicht auf voneinander unabhängige, sich gegenseitig kontrollierende Körperschaften verteilt, sondern in Parteigremien konzentriert.

Rechtsstaat und Wirtschaftsordnung

Die allgemeinen Regeln des Rechts konstituieren am Markt eine spontane Ordnung, die dadurch hervorgebracht wird, daß die Individuen innerhalb der Regeln des Eigentums-, Schadens- und Vertragsrechts handeln und sich damit eine gegenseitige Anpassung vieler wirtschaftender Individuen vollzieht¹⁴ (Hayek 1981a: 150 ff.). Der Rechtsstaat stellt den dafür erforderlichen rechtlichen Rahmen bereit und gibt den Wirtschaftssubjekten mit der Durchsetzung von Rechtsansprüchen das in einer Marktwirtschaft notwendige Maß an Planungssicherheit (Hoppmann 1994: 5 ff.; Streissler 1990: 25 ff.).

Der rechtliche Rahmen für das Verhältnis der Bürger untereinander wird durch das Privatrecht gebildet, das die Beziehungen und die Befugnisse zwischen Gleichberechtigten regelt (Böhm 1966: 75 f.). Auch wenn das Privatrecht im allgemeinen quasi geräuschlos und automatisch die Pläne der Wirtschaftssubjekte systemgerecht koordinieren hilft, bedarf es im begrenzten Umfang der Mitwirkung des Staates.¹⁵ Konkret bedeutet dies, daß der Staat bereit und in der Lage sein muß, Zwangsgewalt dort anzuwenden, wo die allgemeinen Spiel- oder Verhaltensregeln im Wirtschaftsverkehr zwischen Privaten verletzt werden. Zu diesem Zweck müssen Rechtsweg und damit Gerichte vorhanden sein, um Ansprüche aus Verträgen durchsetzen zu können.

Diese rechtsstaatlichen Aufgabenstellungen machen deutlich, daß der Rechtsstaat mit einer Kommando- oder Zentralverwaltungswirtschaft unvereinbar ist, die den Einzelnen de facto zu einem reinen Befehlsempfänger macht und so dessen Handlungsfreiheit auf ein Minimum reduziert.

¹³ Merkmale dieser Wahlverfahren sind etwa eine lange Wahlperiode, die Nicht-Wiederwählbarkeit und die berufliche Absicherung der Gewählten (Hayek 1981b: 154 ff.).

¹⁴ Hayek bezeichnet diese Art der Ordnung als „Katallaxie“.

¹⁵ In diesem Zusammenhang ist die Rede von einem Nachtwächter-Staat Lassallschen Typs (Böhm 1966: 87 f.).

2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo

a. Demokratische Grundordnung und Gewaltenteilung

Ende der 80er Jahre lösten sich die mittel- und osteuropäischen Reformländer vom Einparteiensystem mit totalitärem Herrschaftsanspruch. Es stellt sich die Frage, wie weit sie inzwischen in ihrem Bemühen vorangekommen sind, demokratische Grundordnungen mit einer Gewaltenteilung zwischen unabhängigen, sich gegenseitig kontrollierenden Gewalten aufzubauen. In der Regel sind in der Verfassung die wesentlichen staatsrechtlichen Belange geregelt. Daher konzentriert sich die Analyse zunächst auf die jeweiligen Verfassungen und fragt, ob diese im entsprechenden Sinne reformiert wurden.

Anders als in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern ist es in *Polen* nicht gelungen, unmittelbar nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft die Verfassung grundlegend zu reformieren. Zwar wurde die alte Verfassung von 1952 im April und Dezember 1989 substantiell geändert — u.a. wurde das Amt des Präsidenten und eine zweite Parlamentskammer eingeführt —, jedoch blieb die Verfassungsordnung zunächst unvollendet. Schließlich fand sich nach langwierigen Auseinandersetzungen im Oktober 1992 im polnischen Parlament die notwendige Mehrheit zur Verabschiedung einer „Kleinen Verfassung“.¹⁶ Diese „Kleine Verfassung“ sollte die drohende Unregierbarkeit Polens verhindern helfen und vor allem die Kompetenzprobleme zwischen Legislative und Exekutive lösen. Damit konstituieren die „Kleine Verfassung“ und die fortgeltenden Vorschriften der Verfassung aus dem Jahr 1952 provisorisch die polnische Verfassungsordnung in einer entscheidenden Reformphase (Mohlek 1993: 146 ff.; Schade 1995: 638 ff.). Erst im Mai 1997 wurde eine neue umfassende Verfassung in einer Volksabstimmung angenommen.¹⁷

Selbst durch die „Kleine Verfassung“ wurden in Polen zumindest im Prinzip eine demokratische Grundordnung und eine Gewaltenteilung etabliert. Auch die Unabhängigkeit der einzelnen Gewalten wurde auf dem Papier weitgehend sichergestellt. Doch wie für die Rechtsordnung insgesamt zeigt sich auch hier, daß Verfassung und Verfassungswirklichkeit nicht übereinstimmen müssen. Gerade angesichts der kommunistischen Vergangenheit, in der demokratisch legitimierte

¹⁶ Die „Kleine Verfassung“ trägt den Titel: „Verfassungsgesetz über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt der Republik Polen sowie über die territoriale Selbstverwaltung vom 17. Oktober 1992“. Nachfolgend wird auf die „Kleine Verfassung“ und die Verfassung von 1952 in der Übersetzung in Frenzke (1993) Bezug genommen.

¹⁷ Siehe Textanhang I, „Die polnischen Verfassungsbestimmungen“.

Institutionen fehlten und die Staatsgewalt in den Händen der kommunistischen Partei konzentriert war, dürfte die Kluft zwischen formalem und gelebtem Verfassungsrecht besonders groß sein; beide werden sich erst allmählich aufeinander zu bewegen.¹⁸

Die Verfassungskritik muß zudem an dem provisorischen Charakter der polnischen Verfassung und dem damit verbundenen Bestandsvorbehalt der Verfassungsbestimmungen in den letzten Jahren sowie an der unbefriedigenden Ausgestaltung der Gewaltenteilung ansetzen. Die bis zur jüngsten Verfassungsreform bestehenden Mängel bei der Gewaltenteilung hingen damit zusammen, daß die „Kleine Verfassung“ die Grundsatzfrage unbeantwortet ließ, ob in Polen eine Präsidialdemokratie oder eine parlamentarische Demokratie mit einem auf repräsentative Funktionen beschränkten Staatspräsidenten etabliert werden sollte. Die in der „Kleinen Verfassung“ vorgegebene Kompetenzverteilung förderte weniger die gegenseitige Kontrolle der Gewalten, sondern führte vielmehr zu einer gegenseitigen Blockade der Gewalten: Das Parlament konnte Gesetze nur mit einer qualifizierten Mehrheit gegen den Staatspräsidenten verabschieden und war auch bei der Berufung des Ministerrats auf seine Zustimmung angewiesen. Umgekehrt konnte der Staatspräsident gegen das Parlament keine Gesetze und keine Regierung seiner Wahl durchsetzen. Es verblieb ihm allerdings als Sanktionsinstrument die Parlamentsauflösung. Wie die Erfahrungen der Jahre 1993 bis 1995 zeigen, konnte der Staatspräsident bei einer weiten Interpretation seiner Befugnisse die Arbeit von Parlament und Regierung lähmen sowie die politische Situation destabilisieren.¹⁹ So gelang es unter der „Kleinen Verfassung“ nicht, die Gefahr der Unregierbarkeit Polens zu bannen. Erst durch die grundlegende Verfassungsreform im Mai 1997 wurden die Kompetenzen der Gewalten deutlicher voneinander abgegrenzt und eine eindeutige Entscheidung gegen eine Präsidialdemokratie getroffen. Die Wahrscheinlichkeit einer Staatskrise dürfte durch die neue Verfassung erheblich gesunken sein. Das heißt, daß die Mängel der Gewaltenteilung auf ein Maß reduziert worden sind, wie es auch in westlichen Demokratien anzutreffen ist. Auch dort genügt die Gewaltenteilung kaum den Vorstellungen Montesquieus, was sich etwa in der engen Verflechtung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit zeigt.

Eine rasche Verfassungsreform war hingegen in den beiden tschechoslowakischen Teilstaaten unvermeidlich: Die Auflösung der *Tschechoslowakei* zum 31. Dezember 1992 führte dazu, daß im Dezember 1992 der Tschechische Nationalrat eine neue Verfassung für die dann souveräne *Tschechische Republik*

¹⁸ Dieser Vorbehalt gilt ausnahmslos für alle mittel- und osteuropäischen Reformländer.

¹⁹ Siehe hierzu Czachór (1995: 118).

verabschiedete.²⁰ Die Verfassung sieht vor, daß die vom Volk ausgehende Staatsgewalt von Legislative, Exekutive und Jurisdiktion ausgeübt wird. Mit der neuen Verfassung sind in der Tschechischen Republik — unter dem generellen Vorbehalt einer noch fehlenden Verfassungspraxis — prinzipiell eine demokratische Grundordnung und die Voraussetzungen für eine funktionstüchtige Gewaltenteilung geschaffen worden. Keine der staatlichen Gewalten hat ein Übergewicht erhalten und die Kompetenzen sind ausreichend voneinander abgegrenzt. Die Träger staatlicher Gewalt unterliegen trotz ihrer Unabhängigkeit der notwendigen Kontrolle, und einem Mißbrauch staatlicher Gewalt sind zumindest Grenzen gesetzt. Die Verteilung staatlicher Gewalt macht deutlich, daß ein „starker Mann“, etwa in Gestalt des Staatspräsidenten, nicht gewünscht wurde. So hat der Staatspräsident keine direkte Legitimation vom Volk und übt eher eine moderierende bzw. repräsentierende Funktion aus. Auffällig ist die relativ schwache Position des Senats als zweiter Kammer des Parlaments, dem die Verfassungsordnung keine entscheidenden Kompetenzen zubilligt. Er mag allenfalls in Ausnahmesituationen ohne funktionsfähiges Abgeordnetenhaus als Not- oder Übergangsparlament eine sinnvolle Aufgabe haben. Zudem kann die Zustimmungspflicht des Senats zu Verfassungsgesetzen die Stabilität der Verfassungsordnung zusätzlich absichern. Der Umstand, daß bis zum Jahr 1995 weder ein ordentlicher noch ein provisorischer Senat gebildet wurde, deutet jedoch darauf hin, daß er eigentlich verzichtbar ist.

Wie in der Tschechischen Republik mußte auch in der *Slowakischen Republik* als Konsequenz aus der bevorstehenden Auflösung der Tschechoslowakei eine neue Verfassung entworfen werden, die im September 1992 vom Slowakischen Nationalrat angenommen wurde.²¹ Diese Verfassung bezeichnet die Slowakische Republik als demokratischen Rechtsstaat, in dem die Staatsgewalt von den Bürgern direkt oder durch gewählte Vertreter ausgeübt wird. Auch in der Slowakischen Republik existiert damit zumindest formal eine demokratische Grundordnung. Des weiteren sieht die slowakische Verfassung prinzipiell unabhängige Gewalten vor, die sich gegenseitig kontrollieren. Wie die tschechische spricht sich auch die slowakische Verfassung gegen eine Präsidialdemokratie aus, in der ein „starker Mann“ die Geschicke des Staates lenken könnte. Es ist allerdings diskussionswürdig, ob einige Besonderheiten, wie die Ansätze zu einer direkten Demokratie, der Stabilität des slowakischen Staatswesens dienlich sind.²²

²⁰ Siehe Textanhang I, „Die tschechischen Verfassungsbestimmungen“.

²¹ Siehe Textanhang I, „Die slowakischen Verfassungsbestimmungen“.

²² Auch die noch aus kommunistischen Zeiten stammende Einrichtung der „Prokuratur“ stellt kaum eine sinnvolle Ergänzung der Gewalten dar. Sie deutet eher auf Zweifel an

Im Unterschied zu den anderen drei Reformländern besteht in der Slowakei ein spezifisches Problem der Verfassungswirklichkeit, nämlich die nur mangelhafte Akzeptanz des politischen Systems durch die gegenwärtigen Regierungsparteien. Diese versuchen, die parlamentarischen Rechte der Oppositionsabgeordneten einzuschränken, den Staatspräsidenten auf nicht verfassungskonformem Weg aus dem Amt zu entfernen und Einfluß auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu nehmen. Eine gegenseitige Kontrolle der Gewalten ist unter diesen Bedingungen kaum möglich. Mittlerweile hat sich eine „Mehrheitsdiktatur“ herausgebildet, die mit autoritären Praktiken die Interessen ihrer politischen Klientel durchsetzt.²³

Schon relativ früh, im Oktober 1989, wurde in *Ungarn* die weitgehend nach dem sowjetischen Modell konzipierte Verfassung durch eine Verfassung westlich-pluralistischer Prägung abgelöst.²⁴ Die neue Verfassung bezeichnet Ungarn als einen unabhängigen, demokratischen Rechtsstaat, in dem Mehrparteiensystem, parlamentarische Demokratie und Soziale Marktwirtschaft verwirklicht sein sollen und in dem jede Macht vom Volk ausgeht. Somit ist auch in Ungarn grundsätzlich der Übergang von einem totalitären Regime zu einer demokratischen Grundordnung gelungen. Die Struktur der ungarischen Verfassung zeigt deutlich, daß das Modell der Gewaltenteilung, wie es in westlichen Demokratien die Regel ist, Pate gestanden hat. Auch in Ungarn hat man sich gegen die Dominanz einer Gewalt entschieden, selbst wenn das Parlament formal als das oberste Machtorgan bezeichnet wird. Der ungarische Staatspräsident hat zwar mehr Kompetenzen als etwa der tschechische, er kann jedoch keinesfalls als „starker Mann“ gelten, wie es in einem Präsidialsystem nach französischem Vorbild der Fall wäre.²⁵ Die bisherigen Erfahrungen sprechen dafür, daß die Verfassungsorgane funktionstüchtig sind und für die notwendige politische Stabilität sorgen.²⁶

Während der Übergang zu einer demokratischen Grundordnung in *allen Ländern* prinzipiell gelungen ist, zeigen sich in einzelnen Ländern Probleme bei der Gewaltenteilung: Diese ergaben sich bis vor kurzem in Polen bei der Kompetenzabgrenzung zwischen den Gewalten, in der Slowakei aufgrund der nur bedingten Akzeptanz der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung seitens einiger

der Zuverlässigkeit der etablierten klassischen Kontrollmechanismen hin (siehe dazu Textanhang I, „Die slowakischen Verfassungsbestimmungen“.

²³ Siehe hierzu etwa Bricke et al. (1995: 167 ff.) sowie Lukas und Szomolányi (1996: 168 f.).

²⁴ Siehe Textanhang I, „Die ungarischen Verfassungsbestimmungen“.

²⁵ Siehe hierzu Majoros (1990: 165).

²⁶ Siehe etwa Inotai und Nötzold (1995: 245).

politischer Entscheidungsträger. Während in Polen die mittlerweile erfolgten Klarstellungen in der neuen Verfassung Abhilfe schaffen, bedarf es in der Slowakischen Republik eines gesellschaftlichen Grundkonsenses hinsichtlich der Spielregeln der Verfassung.

Die neuen Verfassungen in den vier Reformländern führen mit der demokratischen Grundordnung und der Gewaltenteilung unter den genannten Vorbehalten prinzipiell zwei Grundelemente einer rechtsstaatlichen Ordnung ein. Doch bleibt die Frage zu beantworten, ob die Verfassungen auch die Festlegung auf eine freiheitliche Wirtschaftsordnung treffen — einem weiteren wesentlichen Element einer rechtsstaatlichen Ordnung. Explizit geschieht dies in der polnischen, slowakischen und in der ungarischen Verfassung: nach der neuen polnischen Verfassung gehört die „soziale Marktwirtschaft auf der Grundlage der Gewerbefreiheit und des Eigentumsschutzes“ zu den Grundlagen der polnischen Staatsordnung; der slowakischen Verfassung zufolge beruht die Wirtschaft auf den Grundsätzen einer „sozial und ökologisch orientierten Marktwirtschaft“, in der der wirtschaftliche Wettbewerb geschützt und unterstützt werden soll; in der ungarischen Verfassung ist die Rede von einer „sozialen Marktwirtschaft“ mit gleichberechtigtem Gemein- und Privatbesitz, dem Recht auf Unternehmungen und der Freiheit des Wirtschaftswettbewerbs. Derartige Festlegungen fehlen in der tschechischen Verfassung. Allerdings wird der Wert derartiger Festlegungen dadurch relativiert, daß sich etwa in den fortgeltenden Vorschriften der polnischen Verfassung von 1952 die Garantie der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung unabhängig von der Eigentumsform fand. Allein diese von der Wirtschaftspraxis weit entfernte Garantie läßt Zweifel an den vorhandenen verfassungsmäßigen Festlegungen auf eine freiheitliche Wirtschaftsordnung zu. Daher sind vielmehr die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung und die Umsetzung der einzelnen Ordnungselemente relevant. Darauf ist in den nachfolgenden Kapiteln ausführlich einzugehen.

b. Die Garantie der Grundrechte

In allen vier Ländern werden den Bürgern Grundrechte bzw. Grundfreiheiten eingeräumt, wie sie für einen Rechtsstaat kennzeichnend sind. Diese Grundrechtskataloge entsprechen mittlerweile internationalen Rechtsstandards, wie sie etwa bei Mitgliedern des Europarats gelten. Diese Kataloge umfassen zum einen freiheitssichernde Grundrechte, zu denen grundlegende Menschenrechte und Freiheiten, das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz sowie politische Rechte zählen. Hier geht es vor allem darum, die Freiheit des Einzelnen gegen staatliche Willkürakte zu schützen. Zum anderen sind auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Teil dieser Kataloge, wozu auch ein Recht auf Arbeit zählt.

Insbesondere die provisorische Verfassung Polens legte den Schwerpunkt auf diese Art von Grundrechten, die sozialistisches Gedankengut zum Vorschein bringen. Durch diese Grundrechte wurde die Präferenz für eine sozialistische Wirtschaftsordnung deutlich. Die neuen Verfassungen in den anderen Reformländern kennzeichnen hingegen den Programmcharakter derartiger sozialer Grundrechte, aus denen sich keine zwingende Handlungsverpflichtung des Staates ergibt.

Jedoch existierten in allen vier Ländern schon zu Zeiten der kommunistischen Herrschaft Kataloge mit freiheitssichernden Grundrechten, ohne daß die Bürger in den Genuß rechtsstaatlicher Freiheiten kamen. Daher ist die Garantie und die Durchsetzbarkeit dieser Rechte von entscheidendem Interesse.

In *Polen* war ein Katalog mit Grundrechten und Grundpflichten²⁷ der Bürger schon Teil der fortgeltenden Vorschriften der Verfassung aus dem Jahr 1952. Es kann nicht überraschen, daß die Grundrechte eher Programmcharakter haben und nicht unmittelbar einklagbar sind. Allerdings sah bereits die alte Verfassung einen Bürgerrechtsbeauftragten vor, der über die Rechte und Freiheiten der Bürger wachen sollte. Insofern bestand schon vor der Verfassungsreform des Jahres 1997 ein potentieller Schutz vor Grundrechtsverletzungen.

Eine wesentlich deutlichere Garantie der Grundrechte und -freiheiten gibt die Verfassung der *Tschechischen Republik*, die diese explizit unter den Schutz der richterlichen Gewalt stellt. Aber hier besteht ein „Schönheitsfehler“ im rechtlichen Rang der „Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten“: In der Tschechoslowakei hatten die Charta und ihr Einführungsgesetz noch Verfassungscharakter. Hingegen wurde in der Tschechischen Republik das Einführungsgesetz nicht in die Verfassung übernommen, der Verfassungscharakter der Charta selbst ist umstritten (Slapnicka 1994: 40 f.). Auf jeden Fall hat die Charta ihre überragende Stellung in der Hierarchie der Rechtsnormen eingebüßt, so daß hinsichtlich der Bedeutung und der Absicherung von Grundrechten und -freiheiten Zweifel entstanden sind.

Hingegen wurde in der *Slowakischen Republik* die tschechoslowakische „Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten“ als Teil der neuen Verfassung größtenteils übernommen (Slapnicka 1993: 160). Die Grundrechte und -freiheiten genießen einen weitgehenden verfassungsmäßigen Bestandsschutz, der einer Ewigkeitsgarantie nahe kommt. Einschränkungen können sich nur durch gesetzliche Durchführungsbestimmungen ergeben, die aber den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten nicht antasten dürfen.

²⁷ Zu den Grundpflichten zählt etwa die Pflicht der Bürger, gesellschaftliches Eigentum zu schützen, das Vaterland zu verteidigen und gegenüber den Feinden der Nation wachsam zu sein.

Schließlich ist auch in die *ungarische* Verfassung ein Katalog von Grundrechten aufgenommen worden, wenn auch nur an wenig prominenter Stelle im hinteren Teil der Verfassung. Hervorzuheben ist, daß Ansprüche aus der Verletzung grundlegender Rechte auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden können. Ergänzend können über einen „Ombudsmann für staatsbürgerliche Rechte“ Mißstände aufgedeckt und deren Beseitigung eingefordert werden. Zudem muß im Rahmen der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der Kerninhalt der Grundrechte gewahrt werden.

Die Frage nach der Garantie der Grundrechte kann damit für *alle Länder* mit der Feststellung beantwortet werden, daß eine verfassungsmäßige Absicherung besteht. Diese fiel in Polen aufgrund des provisorischen Charakters der Verfassung bislang schwächer aus, und im Fall der Tschechischen Republik bleibt der Eindruck eines Gewichtsverlustes im Vergleich zur Verfassungsordnung der Tschechoslowakei. Der eigentliche Wert dieser Garantien hängt allerdings davon ab, ob sich in diesen Ländern eine funktionstüchtige demokratische Grundordnung und Gewaltenteilung herausbilden werden. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, darf — anders als zu Zeiten der kommunistischen Herrschaft — die Umsetzung und Durchsetzbarkeit von Grundrechten und -freiheiten erwartet werden.

c. *Die Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen*

Die vier Reformländer gehören traditionell zum kontinentaleuropäischen Rechtskreis, den sie selbst zu Zeiten der sozialistischen Herrschaft nie völlig verlassen hatten (Herrnfeld 1995: 16). Daher genießen sie etwa gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion den Vorteil, mit einem Rechtssystem vertraut zu sein, das marktwirtschaftlichen Anforderungen genügt. Dazu gehören auch Erfahrungen mit einer Gerichtsbarkeit, die Ansprüchen aus privaten Verträgen und gegenüber dem Staat Geltung verschaffen kann. In jedem der betrachteten Länder wurden seit dem Beginn des Reformprozesses Anstrengungen unternommen, an diese Rechtstraditionen anzuknüpfen und die notwendige Infrastruktur der Rechtspflege wiederherzustellen. Doch ist zu fragen, ob die Reformen ausreichend waren, um die Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen gegenüber der öffentlichen Gewalt und anderen Privaten herzustellen.

Was die Organisation des Gerichtswesens betrifft, ist in allen Ländern der Instanzenweg für zivil- und verwaltungsrechtliche Streitfälle vorhanden. Auch wurde in allen Ländern die Unabhängigkeit der Richter zumindest auf dem Papier in einer Weise gestärkt, daß diese nicht mehr wie in früheren Zeiten Erfüllungsgehilfen des Staats- und Parteiapparats sind.²⁸ Allerdings sagt dies noch

²⁸ Zum Gerichtswesen in den Reformländern siehe Textanhang II.

nichts über die tatsächliche Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen aus, die vielmehr von der gerichtlichen Praxis abhängt:

Die Gerichtspraxis in *Polen* vermittelt den Eindruck, daß die Gerichte bereit sind, Rechtsansprüche Privater, auch gegenüber dem Staat, durchzusetzen. Auch stärken Bemühungen, die Richterbesoldung weiter zu verbessern, die richterliche Unabhängigkeit. Allerdings kann die personelle und sachliche Ausstattung der Gerichte bislang keinen zügigen Verfahrensablauf gewährleisten. Daher ziehen sich Rechtsstreitigkeiten unangemessen in die Länge: In Wirtschaftssachen bedarf es einer Wartezeit von etwa einem Jahr, ehe ein Fall vor der ersten Instanz verhandelt wird (EBRD 1995: 115).

In der *Tschechischen* und in der *Slowakischen Republik* sind die Gerichte aufgrund des Mangels an ausreichend qualifiziertem Personal ebenfalls nicht in der Lage, Prozesse in einem angemessenen Zeitraum durchzuführen. So kann in der Tschechischen Republik die Wartezeit bis zur Verhandlung in der ersten Instanz drei Jahre, in der Slowakischen Republik sogar vier Jahre dauern. Vor allem komplizierte Wirtschaftsfälle können von den Gerichten nur unzureichend bearbeitet werden. Allerdings ist die Richterbesoldung in den letzten Jahren ständig erhöht worden, um das Richteramt auch für Hochqualifizierte attraktiver zu machen (EBRD 1995: 111, 115; Bricke et al. 1995: 172).

Schließlich kann auch in *Ungarn* die prinzipielle Bereitschaft der Gerichte unterstellt werden, Rechtsansprüche gegen Private oder den Staat durchzusetzen. Doch wie in den anderen Reformländern ist die Personal- und Sachausstattung der Gerichte unzureichend, was sich u.a. an einer Prozeßdauer von bis zu zwei Jahren in der ersten Instanz zeigt (EBRD 1995: 113).

Die Fragen nach der Offenheit des Rechtswegs gegenüber der öffentlichen Gewalt und der rechtlichen Durchsetzbarkeit privater Vereinbarungen können daher für *alle vier Länder* prinzipiell bejaht werden. Probleme treten jedoch in der Rechtspraxis auf: Trotz weitreichender Reformen kann bislang in keinem der Reformländer sichergestellt werden, daß private Rechtsansprüche auf gerichtlichem Wege in angemessener Weise durchgesetzt werden können. Zwar ist positiv zu bewerten, daß vor allem in *Polen* und *Ungarn* die Judikative einen hohen Grad an Unabhängigkeit und Eigenständigkeit erreicht hat. Jedoch verhindern bislang qualitative und quantitative Defizite bei der Personalausstattung der Justiz einen reibungslosen Ablauf der Gerichtsverfahren. Zu lange Wartefristen und fachlich überforderte Richter führen zu Rechtsunsicherheit und damit zu steigenden Risiken im privaten Wirtschaftsverkehr, woraus relativ hohe Transaktionskosten resultieren. Offensichtlich konnte bislang die „alte“ Juristengeneration nur teilweise durch jüngere, besser ausgebildete und unbelastete Juristen ersetzt werden. Attraktivere Gehaltsstrukturen insbesondere im Gerichtswesen scheinen erst im Entstehen zu sein.

d. Eine vergleichende Bewertung der Rechtsordnungen

Die Analyse der Rechtsordnungen der vier Länder macht deutlich, daß zumindest formal die wesentlichen Elemente einer rechtsstaatlichen Ordnung eingeführt worden sind. In allen Reformländern, nach Verabschiedung der neuen Verfassung auch in Polen, wurden die Verfassungen um die Elemente des autoritären sozialistischen Systems bereinigt. In allen Ländern besteht mittlerweile eine demokratische Grundordnung mit Gewaltenteilung. Zudem wurde die Rolle des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft zugunsten individueller Wirtschaftsfreiheiten und des Wettbewerbs zurückgedrängt. Jedoch setzen Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit voraus, daß ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Spielregeln der neuen Rechtsordnung herrscht. Wie die Analyse zeigt, ist dieser Konsens insbesondere in der Slowakischen Republik in Frage gestellt: Dort fehlt es vor allem an der politischen Akzeptanz der neuen Spielregeln. Hingegen konnten in Polen durch die Verfassungsreform die „handwerklichen“ Mängel des Verfassungsprovisoriums und damit eine wichtige Ursache politischer Krisen beseitigt werden.

Individuelle freiheitssichernde Grundrechte, die vor staatlicher Willkür schützen sollen, sind prinzipiell in allen Ländern garantiert. Doch hängt der Wert dieser Garantien entscheidend davon ab, ob die neue Rechtsordnung als ganzes akzeptiert und funktionstüchtig ist. Insofern gelten starke Vorbehalte gegenüber der Wirksamkeit von Grundrechtsgarantien in der Slowakischen Republik.

Für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen gegenüber dem Staat und Privaten steht der Rechtsweg offen. Doch ist die Durchsetzbarkeit dieser Ansprüche in allen Ländern durch das nur bedingt funktionsfähige Gerichtswesen beeinträchtigt. Solange diese Mängel vor allem im Gerichtswesen nicht behoben werden, besteht der Rechtsstaat weitgehend auf dem Papier. Daher ist für alle Länder die Beseitigung dieser Mängel der Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Bemühungen, rechtsstaatliche Verhältnisse herzustellen.

Insgesamt ergibt der Vergleich zwischen den Reformländern bei dem Kriterium der Rechtsordnung, daß die rechtsstaatlichen Anforderungen am ehesten in der Tschechischen Republik und in Ungarn erfüllt werden. Ausschlaggebend für diese Wertung ist, daß in diesen beiden Ländern die Gewaltenteilung am besten funktioniert. Polen kann nach der jüngsten Verfassungsreform bei diesem Element einer rechtsstaatlichen Ordnung aufschließen, während in der Slowakischen Republik die Probleme bei der Gewaltenteilung fortbestehen. Gemeinsam ist allen Ländern, daß bei der Garantie der Grundrechte die geringsten Defizite herrschen, während die Mängel bei der Rechtspflege auch noch in absehbarer Zeit ein ungelöstes Problem darstellen werden.

II. Die Eigentumsordnung

1. Das Referenzsystem

Eine Eigentumsordnung, in der das Privateigentum an Konsumgütern und Produktionsmitteln dominiert, ist eine notwendige Bedingung für eine funktions-tüchtige Marktwirtschaft, da nur von privaten Eigentumsrechten Anreiz- und Kontrollwirkungen ausgehen, die für eine effiziente Ressourcenallokation unverzichtbar sind. In den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas herrscht dagegen Kollektiveigentum vor. Dies führt zu Fehlallokationen großen Umfangs, da unter diesen Umständen die Anreiz- und Kontrollwirkungen der Eigentumsrechte außer Kraft gesetzt sind. Die heutigen Reformstaaten stehen vor der Aufgabe, eine Privateigentumsordnung zu errichten, die diese Anreiz- und Kontrollwirkungen wieder in Kraft setzt, um damit eine Quelle der Fehlallokation zu beseitigen. Die folgenden Fragen sollen Aufschluß darüber geben, inwieweit diese Aufgabe erfüllt ist:

- Ist die Bildung von Privateigentum, etwa in Form von Unternehmensneugründungen, erlaubt und inwieweit besteht eine rechtliche Garantie für privates Eigentum an Produktionsmitteln?
- Gibt es Beschränkungen des privaten Eigentums durch Enteignung und durch eine überwiegend staatliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen?
- In welchem Ausmaß sind die Privatisierung kollektiven Eigentums und die Restitution früheren Privateigentums vorgesehen bzw. erfolgt?

a. *Entstehung und Funktion von Eigentumsrechten*

Die Erklärungsansätze zur Entstehung von Eigentumsrechten verdeutlichen, daß Eigentumsrechte von rational handelnden Akteuren geschaffen werden, um die eigene Wohlfahrt zu erhöhen. So stellen die vertragstheoretischen Ansätze darauf ab, daß im vertragslosen Naturzustand Anreize bestehen, über Verhandlungen einen pareto-superioren Zustand mit vertraglich gesicherten Eigentumsrechten zu erreichen (Tietzel 1986: 108 f.; Locke [1689] 1978: 21 ff.; Buchanan 1984: 78 ff.). Der Internalisierungsansatz von Demsetz (1975: 23 ff.) zeigt zudem, daß es bei veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wohlfahrtssteigernd sein kann, die bestehende Eigentumsordnung durch Änderungen des

Spezifizierungsgrades von Eigentumsrechten weiterzuentwickeln.²⁹ Dieser dynamische Aspekt wird auch von den evolutionstheoretischen Ansätzen hervorgehoben, die in der Eigentumsordnung das Ergebnis eines Prozesses der selektiven kulturellen Evolution sehen (Hayek 1971: 169; Hayek 1980: 149; Hume [1878] 1906: 227 ff.).

Die evolutorischen Ansätze stimmen darin überein, daß die Primärallokation der Eigentumsrechte nicht notwendigerweise zu einer effizienten Ressourcenallokation führt. Daher muß sichergestellt werden, daß eine Reallokation der Eigentumsrechte möglich ist; damit die verfügbaren knappen Ressourcen in die gesellschaftlich besten Verwendungen gelangen können (Watrin 1986: 173).

So zeigt das Coasesche Grundmodell (Coase 1960: 2 ff.), daß bei eindeutig definierten und transferierbaren Eigentumsrechten stets eine effiziente Ressourcenallokation realisiert wird — und zwar unabhängig davon, wie die Eigentumsrechte personell verteilt sind. Allerdings resultieren in der realen Welt — anders als im Coase-Modell — aus der Abwicklung wirtschaftlicher Transaktionen stets Such-, Informations-, Einigungs- und Kontrollkosten. Daher kann bei einzelnen Transaktionen der Nutzen der Verhandlungen geringer als die Kosten sein, so daß Externalitäten entstehen, die nicht über den Marktprozeß internalisiert werden (Coase 1960: 15). Wie der Coase-Ansatz zeigt, können Externalitäten mit Hilfe entsprechend spezifizierter Eigentumsrechte internalisiert werden. So hängt es zum einen von der Höhe des erwarteten Wohlfahrtsgewinns ab, in welchem Ausmaß Eigentumsrechte gebildet werden. Zum anderen ist für die Einführung neuer Eigentumsrechte ausschlaggebend, daß der notwendige politische Konsens mobilisiert werden kann.

Zum Zwecke einer effizienten Ressourcenallokation müssen Eigentumsrechte in Anlehnung an Coase und Demsetz exklusiv, d.h. eindeutig spezifiziert und Wirtschaftssubjekten zugeordnet sein, sowie transferiert, verändert und durchgesetzt werden können. Dabei ist zu beachten, daß sich Eigentumsrechte aus Bündeln unterschiedlicher Rechte zusammensetzen: Verfügungsrechte beziehen sich insbesondere auf die Substanz- und Funktionsbestimmung, Belastung und Übertragung von Gütern; Nutzungsrechte umfassen die Befugnis, aus dem Ge- oder Verbrauch eines Gutes Nutzen zu ziehen, soweit dies von den Verfügungsrechten gedeckt ist. Volles Eigentum liegt dann vor, wenn alle Möglichkeiten der rechtskonformen Verfügung und Nutzung gegeben sind.

Ausgehend von dieser Eigentumsdefinition läßt sich eine Hypothese zu den Anreiz- und Kontrollwirkungen von Eigentumsrechten formulieren: Je mehr

²⁹ Veränderungen können etwa aus Verschiebungen relativer Faktor- und Güterpreise, Innovationen, der Erschließung neuer Märkte, Änderungen rechtlicher und sozialer Normen oder der Bevölkerungsentwicklung resultieren (Tietzel 1986: 115 f.; Schüller 1988: 160 f.).

Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse ein Eigentumsrecht vermittelt, je genauer es spezifiziert ist, je exklusiver es einer Person zugeordnet ist und je freizügiger diese Person darüber nach dem Grundsatz der Einheit von Verfügung und Haftung disponieren kann, desto stärker ist der Anreiz, Informationen über gewinnbringende Verwendungsmöglichkeiten zu sammeln, auf dieser Grundlage Investitionsentscheidungen zu treffen und deren Umsetzung sicherzustellen (Schüller 1988: 168 f.).

b. Die Allokationseffekte alternativer Eigentumsordnungen

Vor dem Hintergrund der Hypothese zu den Anreiz- und Kontrollwirkungen von Eigentumsrechten kann geprüft werden, inwieweit im Rahmen alternativer Eigentumsordnungen die genannten Bedingungen erfüllt sind und die knappen Ressourcen effizient verwendet werden.

Privateigentum

Privateigentum ist dadurch gekennzeichnet, daß Einzelpersonen das ausschließliche Nutzungs-, Veränderungs- und Transferrecht an einem Gut zusteht (Willgerodt 1980: 179). In dieser individuellen Form erfüllt das Privateigentum die Bedingungen, die für die wohlfahrtssteigernde Wirkung von Eigentumsrechten notwendig sind.

Jedoch existieren auch kollektive Formen privaten Eigentums, bei denen der Eigentümer eine juristische Person ist, etwa in Gestalt einer Genossenschaft, Personen- oder Kapitalgesellschaft. Im Rahmen dieser kollektiven Formen privaten Eigentums können die individuellen Eigentumsrechte dadurch beschränkt werden, daß der Mehrheitswillen der Anteilseigner durchgesetzt wird oder das Management von den Eigentümern abweichende Interessen verfolgt („principal-agent-Problem“).³⁰ Doch kann dieses Problem der Trennung von Eigentum und Kontrolle durch die Marktkräfte gelöst werden: Zum einen ermöglicht ein funktionstüchtiger Kapitalmarkt den Anteilseignern jederzeit eine alternative Verwendung ihres Vermögens („escape hatch“). Zum anderen bewerten Arbeits- und Kapitalmarkt das Managementhandeln, so daß ineffizientes Verhalten über einen sinkenden Marktwert und ein Auswechseln des Managers sanktioniert wird (Richter und Furubotn 1996: 384; Moore 1981: 196 ff.; Demsetz 1975: 33 f.; Willgerodt 1980: 179; Streissler 1970: 102 f.). Des weiteren wirkt der

30 Es können abweichende Präferenzen in Bezug auf Gewinnerzielung und Anlagensicherheit auftreten (Glismann und Schrader 1993: 20; Streissler 1970: 103). Dadurch entstehen für die Eigentümer „agency costs“ in Gestalt von Wohlfahrtsverlusten und Überwachungskosten (Moore 1981: 194 f.).

preisdrückende Wettbewerb am Produktmarkt disziplinierend auf den Manager, der bemüht sein muß, Ineffizienzen zu beseitigen, um das von ihm benötigte Mindestentgelt zu erhalten. Schließlich kann effizientes Managementhandeln durch die Anreizwirkung einer leistungsorientierten Entlohnung erreicht werden (Richter und Furubotn 1996: 384).

Kollektiveigentum

Hingegen sind in einer Eigentumsordnung, in der das Kollektiveigentum in Form gesellschaftlichen oder staatlichen Eigentums dominiert, die Anreiz- und Kontrollwirkungen von Eigentumsrechten bei den verschiedenen Nutzern des Kollektiveigentums stark eingeschränkt.

Gesellschaftliches Eigentum an Ressourcen kann dergestalt sein, daß zwar individuelle Nutzungsrechte bestehen, diese jedoch nicht exklusiv und transferierbar sind. Die aus dieser Eigentumsform resultierenden Effizienzverluste verdeutlicht beispielhaft das Allmende-Problem: Die Kosten der Nutzung einer gemeinschaftlichen Weide werden nicht allein vom jeweiligen Nutzer getragen, was zu Überweidung und Wertminderung der Ressourcen führt. Da niemand aus der Gemeinschaft von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, wird der einzelne die Nutzung solange ausdehnen, bis sein Grenznutzen den ihm zurechenbaren Grenzkosten entspricht (Watrin 1986: 173; Demsetz 1975: 30 ff.; Alchian und Demsetz 1973: 19 ff.).

Bei Kollektiveigentum an den sachlichen Produktionsmitteln, wie in einer marktsozialistischen Ordnung des jugoslawischen Typs, sind die Anreiz- und Kontrollwirkungen von Eigentumsrechten ebenfalls stark eingeschränkt: Die Verfügungs- und Nutzungsrechte liegen nicht bei den formalen Eigentümern, den Bürgern des Gemeinwesens, sondern in den Händen der einzelnen Belegschaften (Watrin 1975: 86). Doch auch die Belegschaftsmitglieder halten keine individuellen Anteile oder üben individuelle Dispositionsrechte aus. Privataneignungsfähig sind lediglich die ausgeschütteten Vermögenserträge, so daß zu Lasten der betrieblichen Substanz die Ausschüttungen maximiert und die Investitionen möglichst begrenzt werden. Da nur der ständige Rückgriff auf staatliche Hilfen den Erhalt der Betriebe sichert, erscheint das gesellschaftliche Eigentum als reine Fassade (Watrin 1990a: 43 f.; Leipold 1984: 32 f.).

Staatliches Eigentum kann dezentral und in privatwirtschaftlichen Rechtsformen oder zentral verwaltet werden. Einzelne Private verfügen allenfalls indirekt als Wähler über Eigentumsrechte (Willgerodt 1980: 179 f.). Doch selbst im Fall des Verzichts auf eine zentrale staatliche Lenkung sind die Anreiz- und Kontrollwirkungen der Eigentumsrechte begrenzt: Die Manager haben nur beschränkte Verfügungsrechte, zumal sie die staatliche Instanz, die formal Eigentümerfunktionen wahrnimmt — etwa Regierungsbehörden —, meist auch auf die

Verfolgung politischer Zielsetzungen verpflichtet, sei es in Gestalt der Beschäftigungssicherung oder der Aufrechterhaltung bestimmter Produktionen. Diese Zielsetzungen konvenieren in der Regel nicht mit dem originären Unternehmensziel, das in der Maximierung des Gewinns bestehen sollte. Zudem fehlen in der Regel die notwendigen Anreize, häufig auch die notwendige Kompetenz für effizientes Managementhandeln (Hamm 1994: 307 f.).

Besteht staatliches Eigentum im Rahmen einer zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung sowjetischen Musters, sind die Anreiz- und Kontrolldefizite dieser Eigentumsform noch ausgeprägter. Die Verfügungsrechte liegen fast ausschließlich bei zentralen staatlichen Organen, die die relevanten unternehmensbezogenen Entscheidungen treffen. Die Eigentumsordnung wird dann selbst zur Quelle allokativer Ineffizienz: Denn erstens sind die Allokationsentscheidungen des staatlichen Eigentümers nicht an Effizienzkriterien ausgerichtet, sondern gehorchen politischen Vorgaben. Während sich die staatlichen Unternehmen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung noch an den Knappheitssignalen des Systems relativer Preise orientieren könnten, fehlen diese Informationen in einer Zentralverwaltungswirtschaft. Zweitens profitiert das Management nur von ineffizienten Verhaltensweisen, die sich in einer Maximierung von Kompetenzen und Budget zeigen. Drittens fehlt eine wettbewerbliche Kontrolle, die eine ineffiziente Ressourcenverwendung sanktionieren würde. Die staatlichen Kontrollmechanismen können nur ein unvollkommenes Substitut für die wettbewerbliche Kontrolle sein; wenn die politisierte Unternehmenszielsetzung stark von Effizienzzielsetzungen abweicht, wird die Kontrolle sogar in ihr Gegenteil verkehrt (Leipold 1984: 31 f.; Hamm 1994: 309; Watrin 1990b: 121 f.).

c. *Beschränkungen des privaten Eigentums in einer marktwirtschaftlichen Ordnung*

Auch in einer Marktwirtschaft gibt es Fälle, in denen privates Eigentum keine effiziente Ressourcenallokation sicherstellen kann:

Dies ist zum einen der Fall, wenn externe Effekte vorliegen.³¹ Dann wird bei der Produktion einzelner Güter und Dienstleistungen keine pareto-optimale

³¹ Wenn von externen Effekten die Rede ist, sind technologische externe Effekte gemeint: Technologische externe Effekte sind durch eine spezielle Interdependenz zwischen ökonomischen Aktivitäten in einer Volkswirtschaft gekennzeichnet; z.B. wenn die Aktivitäten eines Wirtschaftssubjekts mit Emissionen verbunden sind, die die Aktivitäten anderer Wirtschaftssubjekte beeinträchtigen. Im Fall positiver externer Effekte sind die gesamtwirtschaftlichen Erträge größer als die einzelwirtschaftlichen Erträge einer Produktion, so daß einzelwirtschaftlich kein Anreiz zu einer höheren Produktion besteht. Hingegen sind im Fall negativer externer Effekte die gesamtwirtschaftlichen Erträge geringer als die einzelwirtschaftlichen Erträge; d.h. eine größere

Menge produziert. Wie schon gezeigt, können Nutzen und Kosten durch hinreichend spezifizierte Eigentumsrechte im allgemeinen internalisiert werden. Dem Staat käme daher beim Auftreten nennenswerter Externalitäten die Aufgabe zu, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bestimmung von Eigentumsrechten und das Zustandekommen von privaten Verhandlungen zu schaffen, also Transaktionskosten zu senken, indem neue Eigentumstitel geschaffen werden.³² Die staatlichen Handlungsalternativen zu dieser Verhandlungslösung bestehen in staatlichen Interventionen, die Zwangscharakter haben. Dazu zählen Gebote und Verbote sowie Pigou-Steuern und -Subventionen.³³ Jedoch ist die Wahrscheinlichkeit hoch, daß aufgrund staatlicher Informationsdefizite aus den Internalisierungsversuchen des Staates weitere Wohlfahrtsverluste resultieren (Luckenbach 1986: 160 ff.). Daher sollten direkte staatliche Interventionen nur streng subsidiär erfolgen — zumal die Möglichkeit, neue Eigentumstitel zu schaffen, häufig gegeben ist (Donges und Schatz 1986: 7).

Ein weiterer Fall, in dem privates Eigentum keine effiziente Ressourcenallokation sicherstellt, ist die Existenz öffentlicher Güter. Bei externen Effekten bleibt zwar die Koordinationsfunktion des Marktes erhalten, wenn auch die positiven Wohlstandseffekte des Marktmechanismus beeinträchtigt werden. Wenn hingegen öffentliche Güter vorliegen, wird der Markt als Koordinationsinstrument untauglich (Luckenbach 1986: 143). Öffentliche Güter können dadurch gekennzeichnet werden, daß das Ausschlußprinzip nicht gilt und/oder Nicht-Rivalität des Konsums besteht.³⁴ Allerdings ist nicht auszuschließen, daß es unter dem Etikett öffentlicher Güter zu einer ausufernden staatlichen Leistungserstellung kommt. Dieser Entwicklung sollte durch die möglichst restriktive Auslegung der beiden Definitionskriterien Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität des Konsums vorgebeugt werden. Anderenfalls würde der Staat zu Lasten des Privatsektors seine Eigentumsrechte an Produktionsmitteln ausdehnen (Samuelson 1954: 387; Samuelson 1955: 356; Musgrave 1969: 8 f.).

als die pareto-optimale Gütermenge würde produziert (Luckenbach 1986: 138 ff.; Musgrave 1969: 7 f.; Sohlen 1976: 223 ff.).

32 Zu den staatlichen Aufgaben bei einer Verhandlungslösung siehe etwa: Donges und Schatz (1986: 6 f.), Sohlen (1976: 245 f.), Schlieper (1980: 529) und Gröbner (1983: 42).

33 Siehe dazu etwa Luckenbach (1986: 157 f.).

34 Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet, daß es nicht möglich ist, Nichtzahler vom Konsum eines Gutes auszuschließen („free-rider-Problem“). Nicht-Rivalität des Konsums bedeutet, daß der Konsum eines Gutes durch ein Wirtschaftssubjekt nicht den Konsum derselben Einheit des Gutes durch andere Wirtschaftssubjekte beeinträchtigt (Schmidt 1970: 6 ff.).

Um den Umfang der Staatstätigkeit sinnvoll zu begrenzen, sollten diese Kriterien nicht nur restriktiv, sondern auch gemeinsam angewendet werden, da es zweifelhaft erscheint, daß das Vorhandensein lediglich eines Kriteriums selbständig konstitutiv für ein öffentliches Gut wirken kann (Head 1974: 85 f., 172 ff.; Blankart 1994: 60 ff.). Hinzu kommt, daß die Notwendigkeit staatlichen Eigentums an Produktionsmitteln für die Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen im Einzelfall kritisch zu prüfen ist (Musgrave 1969: 17 f.; Vaubel 1991: 257 ff.). Selbst „klassische“ öffentliche Güter, zu denen die äußere und innere Sicherheit sowie die Rechtsordnung gezählt werden, können zumindest teilweise auf der Grundlage privaten Eigentums erstellt werden (Musgrave 1969: 17; Glismann und Schrader 1993: 11). Dies gilt um so mehr für Infrastrukturleistungen, die zwar häufig staatlicherseits bereitgestellt werden, aber eher Merkmale privater Güter aufweisen (Wille und Gläser 1977: 51 ff.; Soltwedel et al. 1986). Daher sollten Effizienzvergleiche dafür ausschlaggebend sein, ob solche Güter und Dienstleistungen staatlich oder privat produziert werden (Watrin 1985a: 154 f.).

Vor diesem Hintergrund ist die Enteignung privaten Eigentums, wie Hayek (1971: 282) sich ausdrückt, „nur in den Fällen zugelassen, in denen der Gewinn für die Öffentlichkeit eindeutig größer ist als der Schaden, der durch die Enttäuschung normaler persönlicher Erwartungen angerichtet worden ist“. Um ein Ausuferm staatlicher Eingriffe zu verhindern, schlägt er daher eine strenge Konditionierung vor: Beweislast des Staates für öffentliche Gewinne; Beschränkung auf gesetzliche Ausnahmefälle; gerichtliche Überprüfung; „keine Enteignung ohne gerechte Entschädigung“. Die Alternative zu diesem Konzept besteht in einem Enteignungsverbot, das allerdings auch in den Fällen greift, in denen aus einer Enteignung ein gesellschaftlicher Wohlfahrtsgewinn resultieren könnte.

2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo

a. Eigentumsbildung und Unternehmensgründungen

Bis zum Beginn des Reformprozesses dominierte in den mittel- und osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften das Kollektiveigentum an Produktionsmitteln. Die Bildung von Privateigentum war in der Regel auf nichtgewerbliche Zwecke und allenfalls auf private Kleinbetriebe oder die Landwirtschaft beschränkt. Es fehlte zudem eine rechtliche Absicherung dieses beschränkten Privateigentums, die als Schutz vor willkürlichen Enteignungen hätte dienen können. Das bedeutet für den Reformprozeß in den mittel- und osteuropäischen Reformländern, daß die Dominanz staatlichen Eigentums an Produktionsmitteln

aufgehoben, Bildung und Schutz privaten Eigentums garantiert und die rechtliche Besserstellung staatlicher Unternehmen aufgehoben werden müssen. Wie weit sind die Länder auf diesem Weg vorangeschritten?

In *Polen* wurde durch die Novellierungen des Zivilgesetzbuches in den Jahren 1989 und 1990 die Dreiteilung des Eigentumsbegriffs in „gesellschaftliches“, „individuelles“ und „persönliches“ Eigentum (nach der polnischen Terminologie) sowie die damit verbundene Privilegierung des „gesellschaftlichen“ Eigentums aufgehoben.³⁵ Im Zuge dieser Reformen wurde auch die Unteilbarkeit des „gesellschaftlichen“ Eigentums abgeschafft, so daß staatlichen Unternehmen selbst eine zivilrechtliche Eigentümerstellung eingeräumt wurde und sie damit nicht länger nur Vermögensverwalter waren. Die Reformen des Eigentumsrechts wurden zudem dort erleichtert, wo in sozialistischen Zeiten privates Eigentum an Grund und Boden möglich war. Das war in der Landwirtschaft der Fall, wo die Sozialisierung nur die größeren Betriebe getroffen hatte, sowie in einigen Industriebranchen außerhalb der sogenannten Schlüsselindustrien (Herrnfeld 1995: 31; Kuss und Mohlek 1993: 3 f.).

Auch bei den rechtlichen Grundlagen für eine unternehmerische Tätigkeit waren in *Polen* bereits Ansätze vorhanden. So waren große Teile der polnischen Unternehmensgesetzgebung der Vorkriegszeit auch zu kommunistischen Zeiten in Kraft geblieben und bildeten die rechtliche Grundlage für private Unternehmertätigkeit. Seit Ende der 80er Jahre wurde die Wirtschaftsgesetzgebung dahingehend modernisiert, daß etwa Vorschriften für Haftungskapital, Unternehmenszusammenschlüsse und Rechnungslegung den neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepaßt wurden (Herrnfeld 1996: 31 f.).

Was die rechtliche Absicherung des Privateigentums betrifft, so stand diese bis vor kurzem unter dem Vorbehalt der noch nicht abgeschlossenen Verfassungsreform in *Polen*. Es war Art. 7 der Verfassung von 1952 in Kraft, der den Schutz des Eigentums, des Erbrechts und explizit des persönlichen Eigentums gewährleistete. Der Wert dieser Garantie wurde jedoch dadurch gemindert, daß sie offensichtlich systemunabhängig war und damit auch konform mit den Einschränkungen privater Eigentumsrechte in einer Zentralverwaltungswirtschaft sein konnte. In der neuen polnischen Verfassung von 1997 gehört der Eigentumsschutz zu den Grundlagen der „sozialen Marktwirtschaft“, die als Kernele-

³⁵ Die Privilegien bezogen sich auf den Zivilrechtsverkehr der staatlichen Unternehmen. Unter „gesellschaftlichem“ Eigentum wurden „Staatseigentum“, „genossenschaftliches“ Eigentum und das Eigentum „sonstiger gesellschaftlicher Organisationen“ verstanden. „Individuelles“ Eigentum umfaßte Grundstücke, Gebäude und andere Produktionsmittel, „persönliches“ Eigentum schloß Dinge des persönlichen Bedarfs ein (Kuss und Mohlek 1993: 3 f.).

ment der Staatsordnung gekennzeichnet ist. Durch diese Reform hat auch die Garantie des privaten Eigentums an Glaubwürdigkeit gewonnen.

Demnach bestehen in Polen die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung von privatem Eigentum, das zudem gegenüber kollektivem Eigentum nicht länger diskriminiert wird. Die verfassungsmäßige Absicherung privaten Eigentums dürfte durch die Rückkehr zu rechtsstaatlichen Verhältnissen und die nunmehr erfolgte Verfassungsreform wieder an Wert gewonnen haben. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang jedoch, daß in Polen auch zu kommunistischen Zeiten in nennenswertem Umfang privates Eigentum existierte und die für private Unternehmertätigkeit notwendigen Rechtsvorschriften fortbestanden. Diese für eine „Zentralverwaltungswirtschaft“ untypischen Kennzeichen erleichtern die Systemtransformation, denn der Umbau der polnischen Volkswirtschaft kann auf der Grundlage einer etablierten Privatrechtstradition und einer gemischten Eigentumsordnung stattfinden.

Eine derart günstige Ausgangsbasis für eine Reform des Eigentums- und Unternehmensrechts fehlte in der *Tschechoslowakei*. Hier wurden die Reformen vielmehr durch das bestehende Eigentums- und Wirtschaftsrecht erschwert, das stark von sozialistischem Gedankengut geprägt war. Die deutschen bzw. österreichischen Wurzeln des tschechoslowakischen Rechts waren in den 60er Jahren getilgt worden. Daher mußten in der Tschechoslowakei grundlegende Reformen des Eigentumsrechts durchgeführt werden; die *Tschechische* und die *Slowakische Republik* übernahmen die neuen Regelungen. Im Januar 1991 trat die „Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten“ als Verfassungsgesetz in Kraft, die auch den Schutz und die rechtliche Gleichbehandlung jeglichen Eigentums garantierte. Das Bürgerliche Gesetzbuch der Tschechoslowakei wurde entsprechend novelliert, um den Grundsatz der Gleichstellung aller Eigentümer auszufüllen. Da die Bestimmungen der Charta nur in der Slowakischen Republik explizit in die Verfassung übernommen worden sind, hat dort das Eigentumsrecht formal eine stärkere Rechtsstellung als in der Tschechischen Republik. Doch dürfte in beiden Ländern die rechtliche Garantie privaten Eigentums außerhalb der Verfassung gleichermaßen stark sein (Herrnfeld 1995: 54 ff.; Slapnicka 1991: 279; Slapnicka 1994: 41).

Außerdem wurden noch zu Zeiten der Tschechoslowakei die ersten grundlegenden Reformen des Wirtschafts- und Unternehmensrechts durchgeführt, um wieder Anschluß an den westeuropäischen Rechtsraum zu finden. Besonders fehlten die notwendigen Regelungen zum Vertragsrecht und den Unternehmensrechtsformen. Erst Anfang 1992 wurden die seit dem Jahr 1989 eingeführten Provisorien durch ein neues Handelsgesetzbuch ersetzt. Dieses ist im Kern in beiden Nachfolgestaaten nach wie vor gültig und bildet mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch die Grundlage für unternehmerische Betätigung und privatrechtliche Beziehungen (Herrnfeld 1996: 54 ff.).

Zwar wurden in der Tschechoslowakei und damit auch in den beiden Nachfolgestaaten die rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung privaten Eigentums und die Unternehmertätigkeit geschaffen sowie die notwendigen Garantien für privates Eigentum gegeben. Doch anders als etwa in Polen fehlten in der Tschechoslowakei Anknüpfungspunkte wie eine die kommunistische Herrschaft überdauernde Privatrechts- und Unternehmertradition. Daher waren die Eigentumsreformen im Zuge der Wende im Jahre 1989 eher als ein „Kaltstart“ zu verstehen.

In *Ungarn* wurde die ideologisch bedingte Dreiteilung des Eigentums³⁶ und die damit einhergehende Privilegierung des kollektiven Eigentums durch die im Jahr 1989 revidierte Verfassung ebenfalls abgeschafft. Statt dessen wurde zwischen „Privatbesitz“ und „Gemeinbesitz“ unterschieden, die gleichberechtigt nebeneinander stehen sollen. Die praktische Relevanz dieser Verfassungsregelung hat sich bereits in Verfassungsgerichtsentscheidungen gezeigt, mit denen Gesetze, die das öffentliche Eigentum privilegierende Bestimmungen enthielten, aufgehoben wurden. Allerdings kennt auch die Verfassung Bereiche ausschließlichen Eigentums und ausschließlicher Wirtschaftstätigkeit des Staates, die per Gesetz festgelegt werden.³⁷ Zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben wurde das Zivilgesetzbuch zu Beginn der 90er Jahre mehrfach novelliert (Brunner 1994: 10 f.; Herrmfeld 1995: 74 f.).

Da das aus dem Jahr 1875 stammende Handelsgesetzbuch im Jahr 1960 aufgehoben worden war, mußte auch in *Ungarn* das Unternehmensrecht grundlegend erneuert werden. Doch geschah dies bereits im Jahr 1988 mit der Verabschiedung eines Unternehmensgesetzes, das seitdem laufend ergänzt wurde. Mit diesen Gesetzesreformen wurde auch die traditionelle Anlehnung an den deutschsprachigen Rechtsraum wiederhergestellt (Herrmfeld 1996: 72 f.).

Somit kann auch in *Ungarn* privates Eigentum gebildet werden, das nicht länger gegenüber dem gesellschaftlichen Eigentum diskriminiert wird und rechtlich abgesichert ist. Wie in der Tschechoslowakei mußten in *Ungarn* die rechtlichen Grundlagen unternehmerischer Tätigkeit erst neu geschaffen werden, was allerdings zu einem relativ frühen Zeitpunkt geschah und „Startvorteile“ bescherte.

In *allen Ländern* ist damit die Bildung von Privateigentum an Produktionsmitteln erlaubt, und es besteht eine mehr oder minder starke verfassungsmäßige Absicherung des privaten Eigentums. Doch auch hier ist der Wert einer Verfassungsgarantie von dem erreichten Maß an Rechtsstaatlichkeit in den Reformländern abhängig. Vorteilhaft erscheint in diesem Zusammenhang, wenn, wie in

³⁶ Die Dreiteilung umfaßte „vergesellschaftetes“ und „individuelles“ Produktionsmitteligentum sowie „persönliches“ Eigentum, das dem persönlichen Bedarf diene.

³⁷ Dazu zählen vornehmlich Infrastruktureinrichtungen und deren Nutzung.

Polen, die historische Erfahrung mit einer Privateigentumsordnung auch während der kommunistischen Herrschaft lebendig geblieben ist. Im Fall Polens ist hervorzuheben, daß durch den Fortbestand grundlegender Regeln des alten „bürgerlichen“ Wirtschaftsrechts das private Unternehmertum schon zu Beginn der Reformen eine günstige Ausgangsbasis hatte. Daher ist es nicht verwunderlich, daß die „Privatisierung“ der polnischen Wirtschaft weniger durch die schleppende Privatisierung kollektiven Eigentums, sondern vielmehr durch Unternehmensneugründungen bzw. den Ausbau der vorhandenen privaten Unternehmen getragen wird. Durch die Reformen des Wirtschafts- und Unternehmensrechts wurde auch in den anderen Reformländern die rechtliche Grundlage für eine „Renaissance“ des privaten Unternehmertums geschaffen, das sich dynamisch entwickelt und wieder an Gewicht gewinnt.

Diese stürmische Entwicklung spiegelt sich deutlich in der Statistik wider: In *Polen* gab es 1989 bereits etwa 500 000 Privatunternehmen, was für sozialistische Verhältnisse beachtlich war, doch stieg die Zahl der Unternehmen bis 1995 auf mehr als 2 000 000 an. Darunter befinden sich alleine etwa 125 000 private Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, 43 vH mehr als noch 1990. Die polnischen Privatunternehmen waren bis Ende 1995 zu etwa 75 vH im Dienstleistungsbereich angesiedelt (Główny Urząd Statystyczny 1992/93, 1997/98). Eine ebenfalls rasante Gründertätigkeit ist in der *Tschechischen Republik* zu beobachten, wo die Zahl der privaten Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit von weniger als 20 000 im Jahr 1989 auf mehr als 318 000 im Jahr 1995 hochschnellte. Die Zahl der privaten Einzelunternehmer wuchs sogar auf mehr als eine Million bis Ende 1995 an. Auch hier konzentriert sich die private Unternehmertätigkeit auf den Dienstleistungsbereich (Český Statistický Úřad 1996a). Ein vergleichbares Bild zeigt sich auch in der *Slowakischen Republik*: Alleine von 1991 bis 1995 stieg die Zahl der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit von fast 12 500 auf mehr als 43 600, wovon nur noch weniger als 4 vH Staatsunternehmen waren. Eine ähnlich rasche Entwicklung nahm die Zahl der registrierten Selbständigen, die im gleichen Zeitraum auf 275 000 anstieg, und sich damit mehr als verdoppelte. Auch in der Slowakischen Republik liegt der Schwerpunkt privater Unternehmertätigkeit im Dienstleistungssektor (Štatistický Úřad Slovenskej Republiky 1996). Schließlich verstärkte sich auch in *Ungarn* die schon ausgeprägte private Unternehmertätigkeit: Die Zahl der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit vervierfachte sich zwischen 1990 und 1995 auf mehr als 116 000, während die Zahl der Einzelunternehmen insgesamt auf über 900 000 anstieg. Wie in den anderen Reformländern konzentrieren sich auch in Ungarn die privaten Wirtschaftsaktivitäten auf die Erstellung von Dienstleistungen (Központi Statisztikai Hivatal 1996a).

Es kann festgehalten werden, daß die neuen rechtlichen Möglichkeiten zur Unternehmensgründung in allen vier Ländern rege genutzt werden. Die Statisti-

ken legen den Schluß nahe, daß sich wieder ein privater Mittelstand herausgebildet hat, der maßgeblich zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Reformländern beiträgt. Darauf deuten auch die Schätzungen des Anteils privater Wirtschaftsaktivität am Bruttoinlandsprodukt dieser Länder hin, denen zufolge Werte zwischen 60 und 75 vH erreicht werden (siehe auch Tabelle 1, S. 76).

b. Beschränkungen privaten Eigentums

In den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas kann der Übergang zu einer Privateigentumsordnung nur dann erfolgreich sein, wenn staatliche Beschränkungen privaten Eigentums lediglich subsidiär erfolgen dürfen. Daher ist zu fragen, ob Enteignungen und die staatliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die in einer Zentralverwaltungswirtschaft die Regel sind, nun zu begründeten Ausnahmefällen geworden sind.

In *Polen* ist die Möglichkeit von Enteignungen stark eingeschränkt worden. So gestattete schon die provisorische Verfassung die Enteignung nur zu öffentlichen Zwecken gegen eine angemessene Entschädigung. Diese Enteignungsregelung gewinnt dadurch an Wert, daß die Ausführungsbestimmungen, die sich im Grundstückverkehrsgesetz finden, einer vertraglichen Einigung über den Grundstückserwerb Vorrang einräumen und die öffentlichen Enteignungszwecke begrenzen (Kuss und Mohlek 1993: 7 f.).³⁸ Auf diese Weise dürfte die Gefahr willkürlicher Enteignungen zumindest reduziert sein.

Was die staatliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen betrifft, kann eine endgültige Bewertung erst nach Abschluß des Privatisierungsprozesses erfolgen. Jedoch ist absehbar, daß privates Eigentum in einigen Bereichen dauerhaft beschränkt sein soll: Eine langfristige Staatsbeteiligung ist offensichtlich an sogenannten „Schlüsselbetrieben“ vorgesehen, zu denen neben Anbietern von Infrastrukturdienstleistungen auch Geschäftsbanken gehören. Generell ist im Infrastrukturbereich³⁹ nicht an eine Privatisierung der Staatsunternehmen in größerem Umfang gedacht. Von Privatisierungsmaßnahmen war bislang nur ein Energieerzeuger betroffen, ein Wasserversorgungsunternehmen wird auf Konzessionsbasis betrieben und im Telekommunikationssektor wurden private Netzdienste zugelassen (EBRD 1996: 56, 65 ff.).

Der zukünftige Umfang der staatlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen wird somit vom Ausgang der noch immer nicht abgeschlossenen Großen

³⁸ Zu sozialistischen Zeiten reichte als Enteignungsgrund bereits die „Erfüllung besonders wichtiger staatlicher, in gesellschaftlich ökonomischen Plänen bezeichneter Aufgaben“ aus (Tigges 1996: 4).

³⁹ Dazu zählen die Bereiche Telekommunikation, Transport, Energie, Gas und Wasser.

Privatisierung abhängen. Unter dem Etikett öffentlicher Güter und Dienstleistungen bzw. externer Effekte scheint allerdings ein dauerhaftes staatliches Engagement im Infrastrukturbereich und in anderen „strategischen“ Feldern beabsichtigt zu sein, obwohl keineswegs die Kriterien für öffentliche Güter erfüllt werden. Es bleibt abzuwarten, ob der partiellen Öffnung für private Investoren im Infrastrukturbereich weitere Möglichkeiten des privaten Engagements folgen.

Auch in der *Tschechischen* und in der *Slowakischen Republik* haben Enteignungen nur noch Ausnahmecharakter. Noch zu Zeiten der *Tschechoslowakei* stellte das Verfassungsgesetz Anfang der 90er Jahre das (Privat-) Eigentum unter den Gesetzesvorbehalt, daß das notwendige Vermögen „zur Sicherstellung gesellschaftlicher Bedürfnisse, zur Entwicklung der Volkswirtschaft und im öffentlichen Interesse“ in kollektivem Eigentum verbleiben mußte. Eine Enteignung oder zwangsweise Einschränkung von Eigentumsrechten war möglich, allerdings nur gegen Entschädigung. Diese Regelungen wurden in beiden Nachfolgestaaten übernommen. In der Slowakischen Republik flossen die Bestimmungen der tschechoslowakischen „Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten“ in die Verfassung ein, wobei Enteignungen explizit als lediglich subsidiäres Mittel zur Verfolgung öffentlicher Interessen bezeichnet werden (Slapnicka 1991: 279; Slapnicka 1994: 41).

Unterschiedliche Wege gehen die Tschechische und die Slowakische Republik bei der staatlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen. In der Tschechischen Republik wurden auch die 57 als „strategisch bedeutsam“ eingestuft Unternehmen, die vornehmlich im Infrastrukturbereich angesiedelt sind, nicht von der Privatisierung ausgenommen — wenn es sich auch meist um Minderheitsprivatisierungen handelt. So ging die tschechische Telekom über die Voucherprivatisierung und den Anteilsverkauf an „strategische Investoren“ zu 49 vH in private Hände über, die Tschechische Elektrizitätsgesellschaft und mehrere Elektrizitätsversorger wurden im Rahmen der Voucherprivatisierung teilprivatisiert und für mehrere Versorgungsunternehmen wurden Konzessionen an Private erteilt (EBRD 1996: 56, 65 ff.). Im Geschäftsbankensektor soll die Privatisierung zwar weitergeführt werden, jedoch wird wohl bei den größten Geschäftsbanken eine staatliche Sperrminorität verbleiben. Ein anderes Bild zeigt sich in der Slowakischen Republik: Die Unternehmen im Infrastrukturbereich und die größten Geschäftsbanken sollen im Staatseigentum verbleiben, „strategisch bedeutsame“ Unternehmen in einer Vielzahl von Bereichen sollen unter Beibehaltung der staatlichen Kontrolle lediglich teilprivatisiert werden.⁴⁰

Die Beschränkungen des Privateigentums in den tschechoslowakischen Nachfolgestaaten durch die Möglichkeit der Enteignung betrifft auch dort nur Aus-

⁴⁰ Zu Fragen der Privatisierung siehe den nachfolgenden Abschnitt.

nahmefälle, in denen eine Entschädigung sichergestellt wird. Von wesentlich größerer Bedeutung ist hingegen der Anspruch des Staates auf Wahrung öffentlichen Eigentums: Besonders in der Slowakischen Republik kann der Eindruck entstehen, daß die Regierenden ihren Einfluß auf die Wirtschaft beibehalten wollen, um über ein Klientensystem ihre Macht zu sichern. Dafür spricht die geplante dauerhafte staatliche Kontrolle „strategischer“ Sektoren, die weniger öffentliche Güter und Dienstleistungen hervorbringen als vielmehr für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes bedeutsam sind. Zudem wird der Einfluß der Regierenden durch eine teilweise Einschränkung des privaten Wettbewerbs in diesen Sektoren abgesichert. In der Tschechischen Republik ist ebenfalls nur eine zögerliche Privatisierung im Infrastrukturbereich und im Bankwesen zu beobachten. Allerdings gehen die Privatisierungsbemühungen so weit, daß Privateigentum in diesen Bereichen gebildet werden kann und private Investoren eine zunehmend größere Rolle spielen. Zumindest die prinzipielle Bereitschaft, „heilige Kühe“ staatlicher Wirtschaftstätigkeit zu schlachten, scheint daher anders als in der Slowakischen Republik in der Tschechischen Republik im Grundsatz vorhanden zu sein.

Schließlich ist auch in *Ungarn* die Möglichkeit von Enteignungen auf Ausnahmefälle beschränkt. Die Verfassung läßt die Enteignung von Privateigentum nur in den Fällen zu, in denen öffentliches Interesse und ein gesetzlich bestimmter Zweck vorliegen sowie ein Grundstückserwerb durch normalen Kauf nicht möglich ist. Es erfolgt eine vollständige Entschädigung, die in Form und Höhe gerichtlich überprüfbar ist (Brunner 1994: 15 f.).

Auch in Ungarn existiert eine Liste „strategischer Unternehmen“, an denen dauerhaft staatliches Eigentum bestehen bleiben soll. Wiederum sind vor allem der Infrastrukturbereich, das Geschäftsbankenwesen sowie der Agrarsektor betroffen. Alleine 46 Unternehmen in diesen Bereichen sollen vollständig im Staatseigentum verbleiben. Dennoch gibt es auch im Infrastrukturbereich Privatisierungsanstrengungen: So wurde die ungarische Telekom zum überwiegenden Teil privatisiert, wobei ein „strategischer“ Investor in Gestalt eines westlichen Konsortiums einen 30-vH-Anteil erhielt. Des Weiteren wurden regionale Energieerzeuger und -versorger teilprivatisiert. Zudem gab es bereits einige, wenn auch erfolglose Versuche, einen Minderheitsanteil an der staatlichen Elektrizitätsholding, der Muttergesellschaft für die Unternehmen im Energiebereich, zu privatisieren. Möglichkeiten für privates Engagement wurden darüber hinaus in der Wasserversorgung und der Transportinfrastruktur eröffnet (EBRD 1996: 65 ff., 154).

Es zeigt sich, daß auch in Ungarn die Möglichkeit der Enteignung keine substantielle Beschränkung des privaten Eigentums darstellt. Anders sieht es wiederum bei der staatlichen Produktion aus, die vielfach auch private Güter und

Dienstleistungen umfaßt.⁴¹ Positiv ist hervorzuheben, daß auch in Ungarn in den Bereichen mit dauerhafter Staatsbeteiligung eine Öffnung für privates Engagement stattgefunden hat. Dessenungeachtet sind die politischen Entscheidungsträger in Ungarn bestrebt, in diesen „strategischen“ Bereichen die Zügel in der Hand zu behalten.

Für *alle Länder* gilt, daß die Beschränkungen des Privateigentums nicht von der Möglichkeit der Enteignung, die überall eher Ausnahmecharakter hat, sondern vom verbleibenden Umfang der staatlichen Produktionstätigkeit herrühren. Diese Beschränkung wäre weniger gravierend, wenn die staatliche Produktion auf den schleppenden Privatisierungsverlauf zurückzuführen, also nur vorübergehender Natur wäre. In allen Ländern gibt es jedoch die Absicht, staatliches Engagement in „strategischen“ Bereichen bzw. Schlüsselbetrieben dauerhaft beizubehalten. Dieses Engagement kann nicht mit der Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen gerechtfertigt werden, das Attribut „strategisch“ bezeichnet vielmehr Wirtschaftsbereiche, über die die Regierenden ihre Einflußmöglichkeiten in einer prinzipiell auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft erhalten wollen. Damit soll in allen vier Ländern Staatseigentum beibehalten werden, das über das notwendige Maß für die Erfüllung originärer Staatsaufgaben hinausgeht. Positiv zu beurteilen sind jedoch die Bemühungen in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn, dieses „Übermaß“ zu reduzieren. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies aus ordnungspolitischer Einsicht oder der Not gehorchend, sprich aus Kapitalmangel, geschieht. In jedem Fall verdeutlicht die verbliebene staatliche Wirtschaftstätigkeit, daß ein Bruch mit der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung vollzogen wurde.

c. *Die Privatisierung kollektiven Eigentums*

Ein entscheidendes Element bei der Entwicklung marktwirtschaftlicher Eigentumsstrukturen in den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas stellt die Privatisierung des bislang dominierenden kollektiven Eigentums dar. Daher soll im folgenden skizziert werden, wie weit der Privatisierungsprozeß in den einzelnen Ländern vorangeschritten ist. Es wird nach „kleiner“ und „großer“ Privatisierung differenziert, da in den Reformländern abhängig von der Unternehmensgröße unterschiedliche Privatisierungsregeln und -programme zur Anwendung kommen. Des weiteren wird auf die Bildung privaten Eigentums an Grund und Boden, insbesondere für landwirtschaftliche Zwecke, sowie auf den möglichen Beitrag der Restitution für den Privatisierungsprozeß eingegangen.

⁴¹ Siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt „Die große Privatisierung“.

Die Kleine Privatisierung

In *Polen* wurde die Kleine Privatisierung, die sich auf die kleineren Unternehmenseinheiten bezieht, mit zwei unterschiedlichen Verfahren durchgeführt: der „dezentralen Privatisierung“ und der „Liquidation“ (siehe Übersicht 1). Während in die „dezentrale Privatisierung“ der größte Teil der kleinen Dienstleistungsbetriebe einbezogen war, wurden größere Dienstleistungsunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes vornehmlich über die „Liquidation“ privatisiert.

Die Kleine Privatisierung in Gestalt der „dezentralen Privatisierung“ kann nur unter Vorbehalt als abgeschlossen gelten. Positiv ist bei der „dezentralen Privatisierung“ hervorzuheben, daß im Rahmen eines dezentralen, zentralstaatlicher Planung weitgehend entzogenen Prozesses die Verfügungsrechte an gewerblich nutzbaren Immobilien auf private Gewerbetreibende übergehen konnten. Daß es sich dabei überwiegend um eine „Insider-Privatisierung“ gehandelt hat, bei der die jeweiligen Belegschaften in der Regel „ihre“ Geschäfte übernahmen, kann angesichts der Unternehmensgröße nicht prinzipiell als nachteilig angesehen werden. Auf diese Weise konnten die Gewerbeimmobilien in relativ kurzer Frist, ohne einen langwierigen und kostenintensiven Privatisierungsprozeß zu durchlaufen, privater Nutzung zugeführt werden. Gleichzeitig entstanden, ohne daß es eines staatlichen Programmes bedurft hätte, privatwirtschaftliche Strukturen in Handel und Dienstleistungshandwerk.

Diesen Vorzügen der „dezentralen Privatisierung“ steht jedoch der Nachteil gegenüber, daß keine vollen Eigentumsrechte, sondern lediglich zeitlich befristete Nutzungsrechte übertragen wurden. In dieser Leasing-Variante fehlt den privaten Nutzern der Anreiz, über die Ausstattung ihrer Gewerberäume hinaus zur Substanzerhaltung bzw. -verbesserung der Immobilien beizutragen. Es erscheint zweifelhaft, daß die lokalen staatlichen Eigentümer mit den ihnen zufließenden Mieteinnahmen diese Aufgabe wahrnehmen können bzw. wollen. Demzufolge steht bei der dezentralen Privatisierung noch die Privatisierung der Immobilien aus, ohne die mittel- bis langfristig ein volkswirtschaftlicher Substanzverlust zu der dezentralen Privatisierung trübt. Auch ist zu fragen, ob nicht die Beteiligung externer in- und ausländischer Investoren bei gleicher Privatisierungsgeschwindigkeit zu einer effizienteren Verwendung der Privatisierungsobjekte geführt hätte. Denn die alten Belegschaften müssen nicht die fähigsten Unternehmer sein, da sie bislang nur unter sozialistischen Rahmenbedingungen ihre Geschäfte geführt haben.

Die „Liquidation“ als das zweite Verfahren im Rahmen der Kleinen Privatisierung erscheint im allgemeinen als effektive Methode zur Privatisierung kleiner und mittlerer Unternehmen, seien es organisierte Unternehmensteile oder

Übersicht 1 — Polen: Kleine Privatisierung

Gesetzliche Grundlage: „Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Unternehmen“ (PrivG) vom Juli 1990, „Gesetz über die staatlichen Unternehmen“ (GdStU) vom September 1981.

Privatisierungsinstitutionen: Ministerrat, Minister für Eigentumsübergänge (Privatisierungsminister), Gründungsorgane (i.d.R. Wojwodschaftsverwaltungen).

Privatisierungsobjekte: Betriebe des Einzelhandels, der Gastronomie und des sonstigen konsumnahen Dienstleistungsgewerbes; kleine und mittlere Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (weniger als 200 Beschäftigte).

Privatisierungsverfahren: (1) *Dezentrale Privatisierung:* Der größte Teil der kleinen Dienstleistungsbetriebe, vornehmlich im Einzelhandel angesiedelt, wurde dezentral bzw. spontan privatisiert; ein Programm zur Kleinen Privatisierung gab es nicht. Ausgangspunkt war die Zerschlagung der Konsumgenossenschaften und der staatlichen Handelsunternehmen, die dadurch erreicht wurde, daß der Ministerrat den Kommunen und Wohnungsgenossenschaften das volle Eigentum an den von den Dienstleistungsbetrieben genutzten Immobilien übertrug; zuvor waren diese lediglich formale Eigentümer. Die „neuen“ Eigentümer vermieteten die Ladenlokale i.d.R. an die Belegschaften, die die Geschäfte als Selbständige weiterführten; das Inventar war zum größten Teil abgeschrieben und damit nicht privatisierbar; die großen Handelsunternehmen verloren auf diese Weise weitgehend ihr Filialnetz. Das Privatisierungsgesetz war für diese Vorgänge irrelevant.

(2) *Liquidation:* Den verbleibenden Dienstleistungsunternehmen sowie den kleinen und mittleren Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes stehen unterschiedliche Liquidationsverfahren offen:

(a) Liquidation nach Art. 37 PrivG:

(aa) Verkauf organisierter Unternehmensteile oder des Unternehmens als Ganzem, mit Übernahme von Verbindlichkeiten; durch einen Verkauf des Unternehmens als Ganzem i.V.m. Art. 18a II, III GdStU wird ein aufwendiges Liquidationsverfahren mit einer Streichung aus dem Unternehmensregister vermieden („schneller Verkauf“); der Verkauf erfolgt durch öffentliche Ausschreibungen oder Verhandlungen;

(bb) Joint Venture zwischen Unternehmen bzw. organisierten Unternehmensteilen und externen Investoren,

(cc) Verpachtung von Unternehmen oder organisierten Unternehmensteilen u.U. mit dem Ziel der Eigentumsübertragung, was auf ein Employee-Buy-Out (EBO) bzw. EBO/Management-Buy-Out (MBO) hinausläuft (Beschäftigten-Gesellschaft); Voraussetzungen: ein Antrag des Betriebsrates, der vorher eine Stellungnahme der Belegschaft einholen muß; der Vertragsnehmer ist eine Gesellschaft, der die Mehrheit der Beschäftigten beigetreten ist und die ausschließlich natürliche Personen umfaßt; das Gesellschaftskapital beträgt mindestens 20 vH des Buchwerts des Leasing-Objekts.

noch Übersicht 1

Eine solche Liquidation kann auf Initiative des Gründungsorgans oder des Betriebsrats erfolgen, der Privatisierungsminister muß zustimmen. Gegen einen Liquidationsentscheid des Gründungsorgans können Unternehmensleitung und Betriebsrat Einspruch einlegen, der aufschiebende Wirkung hat, und nach Einspruchsabweisung den Klageweg beschreiten.

(b) Konkursliquidation nach Art. 18a, 19 GdStU: Verkauf einzelner Vermögensgegenstände des liquidierten Unternehmens, ohne daß damit Verbindlichkeiten übernommen werden.

Teilnehmerkreis: Die dezentrale Privatisierung war de facto eine Insider-Privatisierung, die dem Engagement externer in- und ausländischer Investoren von vornherein enge Grenzen setzte. Im Rahmen der Liquidation nach Art. 37 PrivG ist seit September 1992 barzahlenden ausländischen Investoren eine Beteiligung an Verkaufsaktionen möglich; bei Joint Ventures können sich ebenfalls alle externen Investoren beteiligen; die Verpachtung ist im Regelfall polnischen natürlichen Personen vorbehalten, während sich Ausländer an den entstehenden Beschäftigten-Gesellschaften nicht beteiligen dürfen; es bestehen jedoch Umgehungsmöglichkeiten.

Privatisierungsergebnis: Die dezentrale Privatisierung, die einzelne Filialen von staatlichen Handelsgesellschaften und Konsumgenossenschaften betrifft, ist statistisch nicht zu erfassen, sie kann allerdings als abgeschlossen gelten. Die attraktivsten Objekte sind in die Hände privater Nutzer übergegangen; vor allem in größeren Städten haben die staatlichen Handelsorganisationen ihr Filialnetz verloren; Beispiel: eine Warschauer Handelsorganisation verlor zwischen 1989 und 1994 ca. 96 vH ihrer Geschäfte. Die Liquidationsmethoden werden zwar vor allem auf kleinere und mittlere Unternehmen angewendet, jedoch trennt die Statistik nicht eindeutig zwischen „Kleiner“ und „Großer“ Privatisierung; das Liquidationsergebnis soll den statistischen Vorgaben gemäß im Rahmen der „Großen“ Privatisierung dargestellt werden (siehe Übersicht 4).

Quelle: Nach der Übersetzung in Kuss und Mohlek (1995): „Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Unternehmen“ v. Juli 1990 i.d.F.v. November 1994, „Gesetz über die staatlichen Unternehmen“ v. September 1981 i.d.F.v. Februar 1991; Earle et al. (1994: 175 ff.); Lowitzsch und Hermann (1995: 5 ff.); eigene Zusammenstellung.

einzelne Vermögenswerte. Bedenklich stimmen muß jedoch die besonders häufig genutzte Leasing-Variante, die auf eine „Insider-Privatisierung“ in Gestalt von Beschäftigten-Gesellschaften hinausläuft. Denn anders als bei der „dezentralen Privatisierung“ erscheint diese Privatisierungsvariante bei größeren Unternehmen problematisch.

So entsteht zum einen das Problem der fehlenden Rekapitalisierung: Erstens können sich externe Investoren bei dieser Variante im Regelfall nicht beteiligen; zweitens sind diese Gesellschaften auf dem Kapitalmarkt aufgrund der nur teilweisen bzw. schrittweisen Eigentumsübertragung und der damit verbundenen knappen Ausstattung mit Eigenkapital nur bedingt kreditwürdig. Die staatliche Subventionierung der Leasingraten und großzügige Bedingungen bei der Leasingeinmalzahlung lösen dieses Problem nicht und sind wenig marktkonform. Zum anderen ist die Frage zu stellen, ob unter den alten Führungs- und Personalstrukturen der Wille zur notwendigen Umstrukturierung vorhanden ist. Zwar wollen Untersuchungen zeigen, daß die überwiegende Mehrheit der auf diese Art und Weise privatisierten Unternehmen Änderungen an der Produktionsstruktur vorgenommen haben und die Produktivität erhöhen konnten.⁴² Doch erscheint für tiefere Umstrukturierungsschritte vor allem ein Zurückdrängen des Belegschaftseinflusses und eine Klärung der letztendlichen Eigentumsverhältnisse notwendig zu sein. Anderenfalls wird eine Art sozialistische Arbeiterselbstverwaltung entstehen, wie sie schon im ehemaligen Jugoslawien gescheitert ist. Es würden dann Anreize für Investitionen fehlen, und statt dessen wären die Belegschaften vornehmlich an Gewinnentnahmen interessiert.

Was die Kleine Privatisierung in der *Tschechischen* und in der *Slowakischen* Republik betrifft, ist positiv hervorzuheben, daß dieser Prozeß in relativ kurzer Zeit abgelaufen ist, wozu sicherlich der gewählte dezentrale Ansatz beigetragen hat (siehe Übersicht 2).⁴³ Auf eine zentrale Organisation mit entsprechendem bürokratischen Aufwand wurde verzichtet. Im Gegensatz zu den anderen Reformländern wurde der wettbewerbliche Charakter der Versteigerungen durch einen Verzicht auf „Insider-Präferenzen“ sichergestellt. Unternehmensleitungen bzw. Belegschaften konnten lediglich aus ihrem Informationsvorsprung Vorteile ziehen. Zwar wurde die Offenheit der Privatisierungsveranstaltungen formal durch den Ausschluß ausländischer Bieter in der ersten Runde eingeschränkt, jedoch zeigte die Praxis, daß über einen einheimischen „Strohmann“ die Teilnahme möglich war.⁴⁴ Diese Umgehungsmöglichkeit war allerdings mit höheren Transaktionskosten verbunden, die im Einzelfall zu einem prohibitiven Teilnahmehindernis werden konnten.

⁴² Siehe OECD (1994a: 81).

⁴³ Da die Grundlagen der Privatisierungsprozesse in der Tschechischen Republik und in der Slowakischen Republik noch zu Zeiten der Tschechoslowakei geschaffen wurden, liegt eine gemeinsame Betrachtung nahe.

⁴⁴ Siehe dazu etwa Nĕmec (1995: 4).

Übersicht 2 — Tschechische Republik/Slowakische Republik: Kleine Privatisierung

Gesetzliche Grundlage: „Gesetz über die Übertragung von Staatseigentum an einigen Sachen auf andere juristische oder natürliche Personen“ („Kleine Privatisierung“) vom Oktober 1990 i.d.F.v. Dezember 1991.

Privatisierungsinstitutionen: Regierungen und -privatisierungsministerien (Vorgabe von Richtlinien, Verantwortung für Verkaufsentscheidungen); Gründer (i.d.R. Ministerien f. Binnenhandel u. Tourismus) und Unternehmensleitungen (Auswahl von Objekten); Bezirksprivatisierungskomitees (Organisation der Privatisierungsveranstaltungen).

Privatisierungsobjekte: kleine und mittlere Dienstleistungsunternehmen (u.a. Einzelhandelsgeschäfte, Restaurants, Hotels) und Handwerksbetriebe sowie die zugehörigen Immobilien.

Privatisierungsverfahren: Öffentliche Versteigerung: von Gebäuden, Grundstück und Inventar der Betriebseinheit; wenn kein Verkauf der Immobilien erfolgt, hat der Käufer Anspruch auf einen fünfjährigen Mietvertrag (nach Vertragsablauf wird neu verhandelt, ohne daß der Altmietler Sonderansprüche hat); kommt es zu keinem Abschluß, wird ein zweiter Versteigerungsdurchgang mit erweitertem Teilnehmerkreis durchgeführt; eine Versteigerung kann unterbleiben, wenn ein bisheriger privater Pächter von seinem Vorkaufsrecht zum Ausrufungspreis Gebrauch macht; die Übertragbarkeit der Eigentumsrechte ist für zwei Jahre nach dem Kauf auf den bei Verkauf bzw. Versteigerung zugelassenen Personenkreis beschränkt; eine weitere Einschränkung stellt die Auflage dar, daß Betriebe, die dem Verkauf von Grundnahrungsmitteln dienen, für mind. ein Jahr weitergeführt werden müssen.

Teilnehmerkreis: Im ersten Versteigerungsdurchgang der Kleinen Privatisierung durften nur natürliche Personen teilnehmen, die nach dem 25.02.48 tschechoslowakische Staatsbürger waren oder es sind, oder von diesen natürlichen Personen gebildete Gesellschaften; im zweiten Versteigerungsdurchgang waren zusätzlich ausländische Investoren zugelassen.

Privatisierungsergebnis: Zu Zeiten der ČSFR am 01.01.90 betrug die Grundgesamtheit ca. 95 000 Einheiten, die um Genossenschaften und Restitutionsobjekte auf ca. 28 000 Einheiten aus Einzelhandel und Gastronomie reduziert werden muß, hinzu kommen schätzungsweise 10 000–15 000 Einheiten aus anderen Bereichen, so daß sich eine Basis von 38 000–43 000 Einheiten ergibt; in der Tschechischen Republik wurden bis zum Programmende am 31.12.93: 22 345 Einheiten verkauft, davon ca. 70 vH ohne Immobilien; in der Slowakischen Republik wurden ca. 9 700 Einheiten bis zum Programmende im März 1994 verkauft, davon mehr als 50 vH ohne Immobilien; 1 500 Einheiten wurden nicht veräußert, die in die Große Privatisierung einbezogen oder liquidiert wurden.

Quelle: Gesetz über die Kleine Privatisierung und Gesetze über die kleine und große Restitution nach der Übersetzung in Schmid (1992), Marčincin (1994), Mládek und Mejstřík (1993), Earle et al. (1994: 53 ff.), Němec (1995: 3 ff.), OECD (1994b: 136 f.); eigene Zusammenstellung.

Der wesentliche Schwachpunkt der Kleinen Privatisierung kann, wie schon in Polen, im hohen Anteil derjenigen Privatisierungsfälle gesehen werden, in denen keine Privatisierung der zu dem Betrieb gehörigen Immobilien stattfand. Dadurch gewinnt die Versteigerungsprivatisierung den Charakter eines Vermietungsprozesses, aus dem nur bedingt privates Eigentum, nämlich ausschließlich an Inventar, resultiert. Die Befristung der Mietverträge auf fünf Jahre — ursprünglich waren sogar nur zwei Jahre vorgesehen — schafft zudem nur bedingt Investitionssicherheit und läßt entsprechend geringere Investitionen, die der Substanzerhaltung bzw. -verbesserung der Immobilien zugute kommen, erwarten. Daher führt dieses tschechisch-slowakische „Leasing-Modell“ zu den gleichen volkswirtschaftlichen Kosten, die auch bei der polnischen Leasing-Variante im Rahmen der Kleinen Privatisierung entstehen: Aufgrund der beschränkten Verfügungs- und Nutzungsrechte sind die Anreize gering, langfristige Investitionen zu tätigen, die der Substanzerhaltung bzw. -verbesserung dienen. Statt dessen dominieren kurzfristige Gewinninteressen. Zudem ist vom staatlichen Leasinggeber nicht zu erwarten, daß er die finanziellen Lasten der Erhaltung trägt. Ein volkswirtschaftlicher Substanzverzehr ist die Folge. Es bleibt offen, ob die private Nutzung durch pragmatische Lösungen in den einzelnen Fällen langfristig gesichert und damit auch die Substanzerhaltung gewährleistet werden kann. Auch hier kann der Abschluß der Kleinen Privatisierung unter dem Gesichtspunkt der Herstellung vollen Eigentums nicht befriedigen.

In *Ungarn* unterscheidet sich der Prozeß der Kleinen Privatisierung grundlegend von dem in den anderen Reformländern (siehe Übersicht 3). So wurde nur ein Bruchteil der relevanten Dienstleistungsunternehmen in das Programm aufgenommen und die staatlichen Handelsgesellschaften hatten die Möglichkeit, lediglich weniger wertvolle Objekte für die Kleine Privatisierung freizugeben.

Der Kernbestand ihrer Handelsbetriebe blieb von der Kleinen Privatisierung unangetastet. Hinzu kommt, daß die schon in den 80er Jahren durch vertragliche Vereinbarungen privaten Nutzern übertragenen Geschäfte quasi nochmals „privatisiert“ wurden. Der Effizienzgewinn der Kleinen Privatisierung wurde des weiteren dadurch gemindert, daß die in das Programm einbezogenen größeren Einheiten in den Händen von Insidern blieben, die weniger an einer Umstrukturierung als vielmehr an einer fortbestehende Einbindung in das ihnen vertraute staatliche Großhandelsnetz interessiert waren. Zudem wurden in der überwiegenden Mehrzahl der Privatisierungsfälle lediglich die Geschäftsräume langfristig vermietet, ohne daß privates Eigentum an den Immobilien entstehen konnte — was die schon dargestellten Probleme aufwirft. Schließlich verminderte auch der Ausschluß ausländischer Investoren den Wettbewerb um die Privatisierungsobjekte.

Übersicht 3 — Ungarn: Kleine Privatisierung

Gesetzliche Grundlage: „Gesetz Nr. LXXIV/1990 über die Privatisierung (Verwertung und Nutzbarmachung) des Vermögens der ihre Tätigkeit im Kleinhandel, im Gaststättengewerbe und im Dienstleistungsgewerbe für Verbraucher ausübenden staatlichen Unternehmen“ v. September 1990 i.d.F.v. November 1992 („Vorprivatisierungs-Gesetz“)

Privatisierungsinstitutionen: Staatliche Vermögensagentur (AVÜ)

Privatisierungsobjekte: Geschäfte mit den im Gesetzestitel aufgeführten Tätigkeiten, sofern sie einer der folgenden drei Kategorien zugeordnet werden konnten:

- (1) die Geschäftstätigkeit wurde auf der Basis einer vertraglichen Vereinbarung (mit privaten Unternehmern) seit Dezember 1988 ausgeübt,
- (2) es waren nicht mehr als durchschnittlich 10–15 Vollzeitbeschäftigte (je nach Branche) seit Dezember 1988 angestellt,
- (3) sie gehörten zu den Geschäften des Brennstoffhandels, die einen festgelegten Umsatz nicht überschritten.

Trotz Erfüllung dieser Kriterien waren eine Reihe von Geschäften ausgenommen, etwa Filialgeschäfte, Reisebüros, Apotheken oder Geschäfte für Hartwährungswaren.

Privatisierungsverfahren: Öffentliche Versteigerung oder Wettbewerbsverhandlung durch die AVÜ oder eines von ihr beauftragten Verwerter auf der Basis eines von der AVÜ vorgegebenen Ausrufungspreises. Angeboten wurden Geschäftseinrichtung und ggf. das Eigentum an den Geschäftsräumen (ersatzweise: 10jähriger Mietvertrag). Verkaufspräferenzen bestanden bei gleichwertigem Angebot gegenüber Leitern, Beschäftigten, einer Beschäftigtengesellschaft, Beschäftigten des Unternehmens, zu dem das Geschäft früher gehörte, und Barzahlern (in dieser Reihenfolge); nach Juni 1992 konnten bisherige Pächter ohne Versteigerung ihr Geschäft zum Ausrufungspreis kaufen.

Teilnehmerkreis: Inländische natürliche Personen oder deren Gesellschaften.

Privatisierungsergebnis: Einbezogen wurden etwa 1/3 der einschlägigen Staatsunternehmen, d. h. ca. 10 700 Einheiten; davon wurden bis Mai 1995: 10 047 Einheiten privatisiert. Dieses Ergebnis ist wie folgt zu relativieren (nachfolgend Stand August 1993): in 24 vH der Fälle erfolgten Transfers innerhalb des staatlichen Bereichs; in einem wettbewerblichen Verfahren wurden 57 vH der privatisierten Einheiten veräußert; die übrigen wurden rücküberreignet, zwecks Tilgung der Schulden des staatlichen Eigners veräußert oder unter Präferenzbedingungen verkauft; 70 vH der Geschäfte wurden ohne Immobilieneigentum verkauft.

Quelle: Earle et al. (1994: 128 ff.); Vorprivatisierungsgesetz nach der Übersetzung in Brunner (1994); State Property Agency (1995); eigene Zusammenstellung.

Damit entsteht der Eindruck, daß die Kleine Privatisierung in Ungarn alles andere als den Durchbruch zu Privateigentumsstrukturen im Dienstleistungsbereich darstellt. Die Motive für diese zögerliche Vorgehensweise waren in dem Bestreben der Regierung begründet, zum einen den Widerstand seitens der Staatsunternehmen zu begrenzen und zum anderen die alten Strukturen im Dienstleistungssektor zu erhalten, um später ganze Handelsketten und -organisationen gewinnbringend zu veräußern. Letzteres hoffte man vor allem durch die Beteiligung ausländischer Investoren zu erreichen. Diese Vorgehensweise wurde dadurch erleichtert, daß die ungarischen Handelsstrukturen die Versorgung der Bevölkerung vergleichsweise gut sicherstellen konnten (Earle et al. 1994: 102 f., 128 ff.; Major 1994: 114). Auf diese Weise wurde die Privatisierungsaufgabe, die andernorts relativ schnell im Rahmen der Kleinen Privatisierung gelöst wurde, auf die Ebene der Großen Privatisierung verlagert. Insofern erscheint die Bezeichnung „Vorprivatisierung“ für die Kleine Privatisierung in Ungarn angemessen zu sein.

Der Beitrag der Kleinen Privatisierung zur Eigentumstransformation und zur Verbesserung der allokativen Effizienz in Ungarn ist relativ bescheiden: Im Dienstleistungsbereich blieb zum einen durch den teilweisen Fortbestand des Kollektiveigentums eine Quelle allokativer Ineffizienz vorerst erhalten. Die Anreiz- und Kontrollwirkungen der Eigentumsrechte blieben in den ausgeklammerten Unternehmen begrenzt. Statt den Weg für eine unternehmerische Führung Schumpeterschen Typs frei zu machen, wurden die staatlichen Managementstrukturen konserviert, denen die notwendigen Anreize und die Kompetenz für eine wettbewerbsorientierte Umstrukturierung der Unternehmen weitgehend fehlt. Zum anderen hat die Teilprivatisierung von Objekten nur eingeschränkte Eigentumsrechte geschaffen. Wie schon in den anderen Reformländern fehlen die Anreize für Erhaltungsinvestitionen und eine langfristige Gewinnmaximierung, was zu Lasten der betrieblichen Substanz gehen dürfte. Schließlich ist aufgrund der Teilnahmebegrenzung auf Inländer und die Präferenz für „Insider“-Privatisierungen fraglich, ob die bestmöglichen Unternehmenskonzepte den Zuschlag bekommen haben. Eine weniger effiziente Ressourcenallokation ist wahrscheinlicher.

In den *vier Ländern* wurden die Programme zur Kleinen Privatisierung weitgehend abgeschlossen. Doch ist damit die Frage, ob die Kleine Privatisierung einen wesentlichen Beitrag zur Bildung privaten Eigentums in diesen Reformländern leisten konnte, noch nicht beantwortet. Die Bilanz ist eher zwiespältig: Aufgrund der Struktur der betroffenen Unternehmen war prinzipiell nur ein relativ geringer organisatorischer Aufwand seitens der Privatisierungsinstitutionen erforderlich, und die Aussicht, mit relativ geringem Sach- und Humankapitalaufwand eine mittelständische Existenz aufbauen zu können, sprach eine breite

Käufer schicht, einschließlich der bisherigen Belegschaften, an. Doch war die Durchführung der Kleinen Privatisierung nicht frei von marktwirtschaftlichen Defiziten: In der Regel fand keine Privatisierung des immobilien Eigentums statt, sondern es wurden statt dessen nur befristete Pachtverträge vergeben. Diese Verträge stellen lediglich ein unvollkommenes Substitut für vollständig privates Eigentum dar — besonders bei relativ kurzen Laufzeiten wie in der Tschechischen Republik und in der Slowakischen Republik —, da zwar private Nutzungsrechte, aber nur bedingte Anreize zur Erhaltung der Immobilien geschaffen wurden.

Einer kritischen Bewertung sind auch Beschränkungen und Ungleichbehandlung des Teilnehmerkreises bei den Privatisierungsaktionen zu unterziehen: In Polen waren externe Investoren de facto ausgeschlossen, jedoch hatte die Insider-Privatisierung den Vorzug, daß in kurzer Zeit ein großer Teil der staatlichen Dienstleistungsstrukturen zu relativ geringen Transaktionskosten privatisiert werden konnte. Dieser Vorzug wird dadurch relativiert, daß durch den Ausschluß von Investoren auf unter Umständen überlegene Verwendungsformen verzichtet wurde. Dieser Effizienzverlust mag dadurch gemindert werden, daß prinzipiell Beteiligungen oder Verkäufe in einer „2. Runde“ möglich waren. Zudem kann die, wenn auch späte Einbeziehung von externen Investoren bei der Liquidationsprivatisierung sicherstellen, daß größere Unternehmen die von ihnen benötigten kapitalstarken Investoren finden. Der Ausschluß ausländischer Investoren in der ersten Runde der tschechischen und slowakischen Kleinen Privatisierung erwies sich als weniger schwerwiegend, da Umgehungsmöglichkeiten bestanden, eine offene zweite Runde stattfand sowie auf sonstige Insider-Präferenzen verzichtet wurde. Doch war diese verspätete bzw. indirekte Einbeziehung ausländischer Investoren mit vermeidbaren Kosten verbunden. Sehr bedenklich erscheint schließlich die Vorgehensweise in Ungarn, wo die Kombination aus der Teilnahmebeschränkung auf Inländer und Insider-Präferenzen eher der Strukturkonservierung diene.

Der Wert der Kleinen Privatisierung in Ungarn wurde des weiteren dadurch gemindert, daß größere Organisationen des Dienstleistungsbereichs von vornherein ausgeklammert waren und vollständig in die schleppende Große Privatisierung eingingen. Entsprechend bescheiden ist der Privatisierungsumfang, und es erscheint zweifelhaft, daß der Verzicht auf einen schnellen Strukturwandel im Dienstleistungsbereich durch eventuelle Effizienzvorteile einer späteren Privatisierungslösung aufgewogen werden könnte.

Insgesamt kann es zwar als ein Erfolg angesehen werden, daß die Kleine Privatisierung in Polen, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik relativ schnell in größerem Umfang zu privaten Nutzungsrechten in den einbezogenen Wirtschaftsbereichen geführt hat. Nur in Ungarn blieb diese

Chance weitgehend ungenutzt. Allerdings wird dieser Erfolg der Kleinen Privatisierung in den Reformländern dadurch relativiert, daß eben keine vollen Eigentumsrechte, sondern nur ein Teil dieses Bündels unterschiedlicher Rechte auf Private übertragen wurden. So wurden den privaten Nutzern die Verfügungsrechte, die sich auf die Substanz- und Funktionsbestimmung, Belastung und Übertragung der Objekte beziehen, weitgehend vorenthalten. Unter diesen Bedingungen können die Eigentumsrechte nur bedingt ihre Anreiz- und Kontrollwirkungen entfalten. Es fehlt der Anreiz, langfristig rentable Verwendungsmöglichkeiten zu suchen und entsprechende Investitionen zu tätigen. Hingegen wächst die Gefahr, daß die Nutzer die „Früchte“ der ihnen überlassenen Objekte zu Lasten der Substanz zu maximieren versuchen. Dadurch drohen Teile des volkswirtschaftlichen Sachkapitalstocks „konsumiert“ zu werden.

Die Große Privatisierung

Eher schleppend ist in *Polen* bislang die Große Privatisierung verlaufen, die bis 1995 vornehmlich auf dem Wege der Kapitalprivatisierung erfolgen sollte (siehe Übersicht 4). Die relativ geringe Anzahl abgeschlossener Privatisierungsverfahren in den vergangenen Jahren dürfte vor allem auf den starken Einfluß der Belegschaften und dem damit korrespondierenden Mangel an politischer Entschlossenheit zurückzuführen sein. Das Privatisierungsgesetz räumt den Unternehmensleitern und den Belegschaften bereits bei der Rechtsformumwandlung („Kommerzialisierung“) ein starkes Mitspracherecht ein, das sich durch Aufsichtsratsmandate und Vorzugsaktien für die Belegschaften auch in den weiteren Privatisierungsphasen zeigt. Diese starke Stellung unterstreicht auch die Privatisierungspraxis, da ohne Zustimmung von Arbeitnehmervertretern und Unternehmensleitung ein Investor keinen Zuschlag bekommen kann. Ein potentieller in- oder ausländischer Investor wird mit der Forderung nach einem Investitionspaket konfrontiert, das Privatisierungsministerium und Belegschaft geschnürt haben: Während das Interesse des Privatisierungsministeriums auf einen möglichst hohen Verkaufspreis abzielt, setzen sich die Belegschaften für möglichst hohe Investitionszusagen, Arbeitsplatzgarantien und einen großzügigen Sozialplan ein (Hermann und Lowitzsch 1995: 39). Es kann nicht verwundern, daß diese Vorgehensweise auf einen Investor von vornherein abschreckend wirken muß. Unter diesen Bedingungen verliert auch die unbegrenzte Teilnahme ausländischer Investoren an der Kapitalprivatisierung entscheidend an Wert.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Große Privatisierung sehr langsam verläuft und nur zu relativ wenigen Abschlüssen geführt hat. Es ist zweifelhaft, ob die im Juli 1995 vom Parlament gegen das Veto des Staatspräsidenten verabschiedete Novelle des Privatisierungsgesetzes zu einer Beschleuni-

Übersicht 4 — Polen: Große Privatisierung

Gesetzliche Grundlage: „Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Unternehmen“ (PrivG) vom Juli 1990, „Gesetz über die nationalen Investmentfonds und ihre Privatisierung“ (GNIF) vom April 1993.

Privatisierungsinstitutionen: Privatisierungsminister, Gründungsorgane.

Privatisierungsobjekte: größere Unternehmen i.d.R. mit mehr als 500 Beschäftigten.

Privatisierungsverfahren: (1) *Kapitalprivatisierung nach dem PrivG:* Teilnehmen dürfen nur Unternehmen, denen eine Überlebensfähigkeit unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zugetraut wird. Diese müssen sich in einem ersten Schritt in eine Kapitalgesellschaft umwandeln (AG, GmbH), deren Alleinaktionär der Staat ist; die Umwandlung bedarf der Zustimmung der Unternehmensleitung, des Betriebsrats sowie des Privatisierungsministers; letzterer kann in Ausnahmefällen selbständig eine Umwandlung einleiten, die dann vom Ministerpräsidenten genehmigt werden muß; der Aufsichtsrat wird solange zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern besetzt, wie der Staat die Aktienmehrheit hält.

In einem zweiten Schritt sollten im Regelfall innerhalb von zwei Jahren die Anteile bzw. Aktien im Rahmen von Versteigerungen, öffentlichen Angeboten oder öffentlichen Aufforderungen zu Angeboten veräußert werden; ein Handel der Aktien an der Warschauer Wertpapierbörse ist möglich; die Belegschaften können ein Jahr lang Vorzugsaktien erwerben: zum halben Einführungspreis bis zu 20 vH der Aktien, wobei der Wert der Vergünstigungen das Produkt aus durchschnittlichem Jahresgehalt in der vergesellschafteten Wirtschaft und der Beschäftigtenzahl nicht überschreiten darf.

(2) *Massenprivatisierung nach dem GNIF:* Der Staat gründete 15 Nationale Investment Fonds (NIF) in Form von AGs; jeder NIF wird von einem Aufsichtsrat geleitet, dessen Mitglieder mindestens zu 2/3 polnische Staatsbürger sind und dem ein Vorstand nachgeordnet ist; der Aufsichtsrat kann die Verwaltung des Fondsvermögens einem Managementkonsortium übertragen, das über eine öffentliche Ausschreibung ausgewählt wird. Die Konsortien bestehen aus in- und ausländischen Partnern (i.d.R. Banken und Investmentgesellschaften), erhalten einen zehnjährigen Managementvertrag und werden über diesen Zeitraum mit einem 15-vH-Anteil am Fondsvermögen entlohnt. Ziel der NIFs ist die Vermehrung des Fondsvermögens, insbesondere durch die Erhöhung des Wertes der Unternehmen, an denen die NIFs beteiligt sind. Die Aktien jedes in das Programm einbezogenen Unternehmens werden nach einem festen Schlüssel verteilt: 33 vH erhält ein „Lead Fonds“, 27 vH werden auf die anderen NIFs gleichverteilt, 25 vH verbleiben beim Staat, 15 vH werden kostenlos an die Belegschaft abgegeben; jeder NIF ist bei der gleichen Anzahl von Unternehmen „Lead Fonds“, wobei die Aufteilung „fair“ sein soll. Die „Lead Fonds“ sollen ihre Unternehmen umstrukturieren bzw. weiterverkaufsfähig machen, wobei ihr Anteil in den ersten drei Jahren nicht unter 20 vH sinken darf. Im November 1995 wurden vom Privatisierungsminister an alle erwachsenen polnischen Staatsbürger Anteilsscheine gegen eine Gebühr von maximal 10 vH des durchschnittlichen Monatslohns ausgegeben;

noch Übersicht 4

die Anteilsscheine sind handelbar und können später gegen Aktien der einzelnen NIFs eingetauscht werden, die an der Warschauer Wertpapierbörse notiert werden sollen.

Teilnehmerkreis: Im Rahmen der Kapitalprivatisierung können ausländische Investoren ohne Begrenzung Aktien bzw. Anteile erwerben; Begrenzungen können sich allenfalls aufgrund einer Verkaufsstrategie ergeben, die auf eine bestimmte Verteilung der Aktien unter strategischen Investoren, Kleininvestoren, Beschäftigten und dem Staat abzielt. Die Massenprivatisierung bietet außer Inländern auch ausländischen Interessenten vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten: Fondsverwaltung sowie Kauf von Anteilsscheinen, NIF-Aktien oder Unternehmensaktien.

Privatisierungsergebnis: Die Grundgesamtheit umfaßt 8 441 Staatsunternehmen, wie sie 1990 registriert waren. Bis Ende des 3. Quartals 1996 wurden 1 616 Unternehmen durch Liquidation und 1 216 Unternehmen durch Methoden der Kapitalprivatisierung privatisiert (Privatisierungsquote 33,6 vH); wenn die Unternehmen, die kommerzialisiert wurden, berücksichtigt werden, betrug die Zahl 3 858 Unternehmen (Quote 45,7 vH). In das Massenprivatisierungsprogramm waren bis Ende 1996: 512 Unternehmen einbezogen, die auf die NIF übertragen wurden und für die ein Börsengang vorgesehen war.

Quelle: Nach der Übersetzung in Kuss und Mohlek (1995): „Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Unternehmen“ v. Juli 1990 i.d.F.v. November 1994, „Gesetz über die nationalen Investmentfonds und ihre Privatisierung“ v. April 1993; Lowitzsch und Hermann (1995: 7 ff.); Główny Urząd Statystyczny (1997/98); FAZ-Informationsdienste (1997a: 20 ff.); EBRD (1996: 165); PAIZ (1995: 4 f.); Pusylewitsch (1993: 120); *Rzeczpospolita* vom 18. Mai 1995; *Finanz Zeitung der Girocredit*, Wien vom 19. September 1995; eigene Zusammenstellung.

gung des Privatisierungsprozesses beiträgt.⁴⁵ Diese Novelle soll zwar zu einer schnelleren „Kommerzialisierung“ der Staatsunternehmen führen, die eigentliche Überführung dieser dann staatlichen Kapitalgesellschaften in privates Eigentum stößt jedoch auf neue Hindernisse. So mußte der Privatisierungsminister als bis dahin zentrale Privatisierungsinstitution wichtige Entscheidungskompetenzen an Ministerrat und Sejm abtreten: Ausgewählte Privatisierungsfälle unterliegen der Entscheidung des Kabinetts, in einigen Bereichen, wie Banken, Versicherungen oder Infrastruktur, ist sogar ein Parlamentsbeschluß Voraussetzung für eine Pri-

⁴⁵ Das neue Privatisierungsgesetz wurde vom damaligen Staatspräsidenten dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt, das über die Rechtmäßigkeit zu entscheiden hat.

vatisierung. Zudem wird dem Privatisierungsminister kein Initiativrecht im Rahmen des Privatisierungsverfahrens zugestanden. Schließlich sollen zukünftig die Fachministerien und Wojewoden die Aufsichtsräte der kommerzialisierten Unternehmen dominieren, während der Einfluß der Arbeitnehmervertreter zurückgedrängt werden soll (*Nachrichten für Außenhandel* vom 9. August 1995). Damit dürfte das Privatisierungstempo kaum erhöht werden, da es nicht im Interesse der staatlichen Vertreter liegen kann, zur Erosion ihrer Machtbasis beizutragen.

Zudem bleibt abzuwarten, ob das angelaufene Massenprivatisierungsprogramm über die vom Staat gegründeten Nationalen Investment Fonds der Großen Privatisierung den entscheidenden Schub geben kann (siehe Übersicht 4). Diese Investmentfonds sind keine reinen Anlagegesellschaften, wie es bei Aktien- oder Rentenfonds westlicher Prägung der Fall ist, sondern sie sollen über Umstrukturierungsmaßnahmen die betroffenen Staatsunternehmen privatisierungsfähig machen. Der weitere Privatisierungsverlauf wird zum einen zeigen, ob die Investmentfonds die politische Unterstützung erhalten, um die ihnen anvertrauten Unternehmen umstrukturieren zu können. Zumindest die dauerhafte politische Unterstützung des weiteren Prozesses kann angesichts jahrelanger Diskussion und Verschleppung des Massenprivatisierungsprogramms eher in Zweifel gezogen werden. Zum anderen muß sich erweisen, ob die Nationalen Investmentfonds über die unternehmerische Kompetenz und die finanziellen Mittel zur Sanierung ihrer Unternehmen verfügen. Hierfür spricht, daß an den von den Investmentfonds beauftragten Managementkonsortien ausländische Finanzgesellschaften beteiligt sind, die Erfahrungen im Sanierungsmanagement mitbringen und Zugang zu den internationalen Finanzmärkten haben. Da für jedes Unternehmen ein Investmentfonds die Unternehmensleitung übernimmt („Lead Fonds“) und ihm weitgehende Verfügungsrechte übertragen werden, wird prinzipiell sichergestellt, daß in jedem Unternehmen die „Eigentümfunktionen“ wahrgenommen werden. Der Anreiz für eine erfolgreiche Sanierung der Unternehmen resultiert zudem daraus, daß die Managementkonsortien mit Anteilen am Fondsvermögen entlohnt werden, deren Wert von der Verfassung der im Fondsportfolio befindlichen Unternehmen abhängt. Darüber hinaus wird den sanierten Unternehmen in der anschließenden Privatisierungsphase der Zugang zu weiterem Finanz-, Sach- und Humankapital ermöglicht: Sobald die Handelbarkeit der Fonds-Anteilscheine bzw. -aktien und der Unternehmensaktien gewährleistet ist, könnten sich auch strategische Investoren engagieren, um die unternehmerische Kontrolle und Verantwortung in den einzelnen Unternehmen zu übernehmen. Es würde volles privates Eigentum entstehen und damit der Anreiz wachsen, für die Unternehmen möglichst rentable Verwendungen zu finden. Doch setzt diese Option einen funktionsfähigen Wertpapiermarkt voraus, der sich in Polen erst noch herausbilden muß. Schließlich ist positiv hervorzuheben,

daß bei der Massenprivatisierung ausländische Investoren vielfältige Teilnahmemöglichkeiten haben: sei es als Mitglieder der Managementkonsortien oder als Käufer von Fonds- und Unternehmensbeteiligungen.

Von der Massenprivatisierung ausgenommen sind sogenannte „Schlüsselbetriebe“, die auf dem Weg der Einzelprivatisierung nur teilweise an in- und ausländische Investoren verkauft werden sollen. Dazu gehören Dienstleistungsunternehmen wie die nationale Fluggesellschaft LOT oder die Reiseorganisation Orbis, Bergbauunternehmen sowie Geschäftsbanken. Eine dauerhafte Staatsbeteiligung scheint in vielen dieser Fälle vorgesehen zu sein. Schon die Teilprivatisierung solcher Unternehmen stößt auf heftigen politischen Widerstand.⁴⁶ Somit ist der Beitrag der Großen Privatisierung zur Eigentumstransformation auch weiterhin mit Fragezeichen zu versehen. Nachteilig wirkt sich sicherlich aus, daß der Privatisierungsprozeß jahrelang verschleppt wurde und politische Machtinteressen nach wie vor einer konsequenten Privatisierung entgegenstehen. Der Wunsch nach politischer Einflußnahme bei der Umstrukturierung der Staatsunternehmen wird durch das Fondsmodell deutlich. Die Sanierung wird zwar privaten Managementkonsortien überlassen, die jedoch unter der Aufsicht der Leitungen der Nationalen Investmentfonds stehen, die von der Regierung bestimmt sind. Offensichtlich geht es darum, den unausweichlichen Anpassungsprozeß mit weniger Härte durchzuführen. Unter diesen Umständen ist fraglich, ob die Sanierer wettbewerbsfähige Strukturen schaffen können oder ob nicht erst der am Ende dieses langwierigen Privatisierungsprozesses gefundene Eigentümer einen „Sanierungsstau“ abbauen muß. Die nur zögerliche Übertragung der vollen Verfügungs- und Nutzungsrechte auf Private dürfte daher die Gesundung oder den Konkurs polnischer Großunternehmen nur hinauszögern.

Die Große Privatisierung in der *Tschechischen Republik* und der *Slowakischen Republik* wurde zuerst von der Voucherprivatisierung dominiert (siehe Übersicht 5). Anders als in der Slowakischen Republik wurde diese Art der Privatisierung in der Tschechischen Republik auch nach Auflösung der Tschechoslowakei beibehalten und wie ursprünglich vorgesehen durch eine zweite Privatisierungswelle abgeschlossen. Diese Methode hat einige offensichtliche Vorteile: Im Gegensatz zu einer Einzelprivatisierung, wie sie etwa in Ungarn durchgeführt wird, kann privates Eigentum an einer Vielzahl bislang staatlicher Unternehmen in einem relativ kurzen Zeitraum gebildet werden. Zudem fördert eine breite Beteiligung der Bevölkerung die gesellschaftliche Akzeptanz des Privatisie-

⁴⁶ Ursprünglich war die Teilprivatisierung von „Schlüsselbetrieben“, wie LOT, für 1996 vorgesehen. Viele dieser Vorhaben wurden verschoben; etwa sollte die LOT nicht vor 1998 (teil-)privatisiert werden (FAZ-Informationsdienste 1997: 20).

Übersicht 5 — Tschechische Republik/Slowakische Republik: Große Privatisierung

Gesetzliche Grundlage: „Gesetz über die Bedingungen für die Übertragung von Vermögen des Staates auf andere Personen“ von Februar 1991 (übernommen in Republiksgesetze und fortgeschrieben) („Große Privatisierung“).

Privatisierungsinstitutionen: Privatisierungsministerien (der Republiken), Finanzministerium (der Föderation), Fonds des Nationalvermögens (der Republiken und der Föderation), Gründer (Branchenministerien, Kommunen).

Privatisierungsobjekte: mittlere und große Unternehmen; in der Tschechischen Republik wurden bis Ende 1993: 7 533 Privatisierungsprojekte bewilligt, in der Slowakischen Republik bis Ende Oktober 1993: 1 032 Privatisierungsprojekte.

Privatisierungsverfahren: (1) *Privatisierungsplan:* Bestimmung des Privatisierungsgegenstandes, seines Wertes sowie der Art und Weise der Übertragung; auf Veranlassung des Gründers erstellt die jeweilige Unternehmensleitung den Plan; auf eigene Initiative können Dritte Konkurrenzpläne erstellen; der Gründer leitet die Pläne mit einer Stellungnahme an das Privatisierungsministerium weiter, das über die Genehmigung eines Plans entscheidet (nach neueren tschechischem Recht kann das Ministerium Veränderungen vornehmen); in den wenigen Fällen zentralen Eigentums entscheidet das föderale Finanzministerium (bis zur Trennung).

(2) *„Entstaatlichung“:* nach Annahme des Privatisierungsplans wird das Unternehmen ohne Liquidation vom Gründer aufgelöst bzw. eine Staatsbeteiligung herausgelöst und auf den zuständigen Fonds des Nationalvermögens übertragen; der Fonds ist für Organisation und Durchführung des Plans verantwortlich.

(3) *Privatisierungsarten:* Gründung einer Kapitalgesellschaft und Einlage der Vermögensteile in diese; Verkauf des Unternehmensvermögens bzw. seiner Teile; Übertragung des Vermögens auf Kommunen, für Zwecke der Kranken- und Rentenversicherung oder auf eine besondere juristische Person bei landwirtschaftlich nutzbarem Vermögen.

(4) *Privatisierungsmethoden:*

(a) direkte Privatisierung: direkter Verkauf, öffentliche Ausschreibung, öffentliche Versteigerung, unentgeltliche Übertragung;

(b) Privatisierung durch Gründung einer Kapitalgesellschaft: Vouchermethode, direkter Verkauf der Anteile an geschlossenem Erwerberkreis oder auf dem freien Markt, unentgeltliche Übertragung.

(5) *Zur Vouchermethode:*

(a) Gründung einer Aktiengesellschaft;

(b) Ausgabe von Investitionsvouchern in Form von Voucherheften, die auf den Namen jedes Staatsbürgers ausgestellt sind, gegen Zahlung einer Gebühr durch Registrierung

noch Übersicht 5

gültig werden und nicht übertragbar sind; sie enthalten Investitionspunkte, von denen 1 000 pro Privatisierungswelle zum Aktionskauf verwendet werden dürfen;

(c) Verlauf einer Privatisierungswelle: zu einem in Investitionspunkten ausgedrückten Aktienkurs werden Aktien in bis zu fünf (1. Welle) bzw. sechs (2. Welle) Privatisierungsrunden angeboten; bei Markträumung ist die Privatisierungsaktion beendet, bei Überschußnachfrage wird eine Kürzung der Bestellungen vom Investmentfonds vorgenommen (bis max. 25 vH Überzeichnung), oder es wird für die folgende Privatisierungsrunde ein höherer Preis festgelegt, ohne daß zuvor eine Aktie verkauft wurde; bei Überschußangebot wird die vorhandene Nachfrage zum festgelegten Preis befriedigt, in der nächsten Runde wird ein niedrigerer Preis angesetzt;

(d) Investitionsfonds: Anlage von Investitionspunkten in Aktien auf eigenen Namen für Rechnung der Voucherinhaber, die entsprechende Anteilscheine erhalten; *Restriktionen in der 1. Welle:* max. 20 vH der Aktien eines Unternehmens dürfen von einem einzelnen Fonds bzw. 40 vH von einer Gruppe von Fonds mit einem gemeinsamen Gründer gehalten werden; mindestens 10 Unternehmen müssen im Portfolio eines Fonds sein, wobei der Wert einer einzelnen Beteiligung nicht mehr als 10 vH des gesamten Aktienbestandes betragen darf;

Restriktionen in der 2. Welle: neben Fonds in Form einer Kapitalgesellschaft wurden auch offene und geschlossene Anlagefonds zugelassen; Herabsetzung des max. Einzelanteils einer Gruppe von Fonds mit gemeinsamem Gründer auf 20 vH, wobei diese Aktien 20 vH des gesamten Aktienkapitals dieser Fonds nicht übersteigen dürfen; kein Erwerb von Anteilen eines Unternehmens, das mit mind. 25 vH an einem Fonds oder einer Investmentgesellschaft beteiligt ist; kein Erwerb von Anteilen an Banken und Versicherungen, sofern ein Fonds von solchen Unternehmen gegründet wurde.

Teilnehmerkreis: Im allgemeinen keine Beschränkungen; die Voucher-Privatisierung ist auf tschechische und slowakische Staatsbürger beschränkt.

Privatisierungsergebnis: (1) *Tschechische Republik:*

(a) Planvorgabe (bis 31.12.93 bewilligte Projekte): 4 648 Unternehmen; direkter Verkauf von 5,3 vH des zur Privatisierung vorgesehenen Kapitals (insgesamt 871,6 Mrd. Kc); öffentliche Ausschreibung von 2,2 vH; öffentl. Versteigerung von 0,7 vH; Übertragung von 3,4 vH; Restitution von 1,8 vH; 86,5 vH über Gründung von Kapitalgesellschaften, verteilt auf Voucherprivatisierung (39,4 vH bzw. 1849 Unternehmen), vorläufigen Bestand des Fonds des Nationalvermögens (18,5 vH), Übertragungen (12,8 vH) und sonstige;

(b) Planerfüllung: 1. Welle der Voucherprivatisierung (Mai–Dezember 1992): Aktien von 988 Unternehmen im Umfang von 21,6 vH wurden verkauft; 2. Welle (April–November 1994): Aktien von 861 Unternehmen im Umfang von 17,8 vH wurden angeboten (inkl. nicht verkaufter Aktien der 1. Welle), davon 96 vH verkauft; eingesetzte

noch Übersicht 5

Voucher über Investmentfonds: ca. 72 vH in der 1. Welle, ca. 64 vH in der 2. Welle; bis zum 1. Quartal 1996 sollen 90 vH des einbezogenen Vermögens, auch über die sonstigen Privatisierungsmethoden, privatisiert worden sein.

(2) *Slowakische Republik:*

(a) Planvorgabe 1. Welle (1991–1992): direkter Verkauf von 5,8 vH des zur Privatisierung vorgesehenen Kapitals (insgesamt 190 Mrd. Ks); öffentl. Ausschreibung von 3,1 vH; öffentl. Versteigerung von 0,1 vH; Übertragung von 0,5 vH; 90,5 vH über Gründung von Kapitalgesellschaften mit Schwerpunkt Voucherprivatisierung (77,1 vH bzw. 537 Unternehmen);

(b) Planerfüllung 1. Welle (bis November 1993): Aktien von 503 Unternehmen bzw. 50 vH des zu privatisierenden Kapitals der 1. Welle wurden über Vouchers veräußert, 34 Unternehmen wurden nicht verkauft, abzgl. des Anteils der direkten Privatisierung (9,5 vH) verblieben die restlichen Kapitalanteile beim Fonds des Nationalvermögens;

(c) Planvorgabe 2. Welle: per Novellierung des Gesetzes über die Große Privatisierung wurde die nach mehreren Verschiebungen für den 1. Juli 1995 vorgesehene Voucherprivatisierung aufgehoben; zum 01.01.96 werden die registrierten Voucherhefte in Staatsobligationen mit gleichen Nominalwert umgetauscht; diese Obligationen haben eine 5jährige Laufzeit, werden mit 5 vH verzinst und können auch für Versicherungsschutz und Wohnungsprivatisierung verwendet werden; die Privatisierung von 600 Unternehmen war geplant, von denen bis Mitte 1996: 2/3 privatisiert wurden.

Quelle: OECD (1994b: 94 ff., 137 ff.); Němec (1995: 5 ff.); „Gesetz über die Bedingungen für die Übertragung von Vermögen des Staates auf andere Personen“ vom Februar 1991 (Nr. 92/1991 Sb.) und vom November 1994 (Nr. 224/1994 Sb.) in der Übersetzung in Schmid (1992, 1995); Hanousek und Kroch (1995: 4 f., 16); *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. November 1994 und vom 8. September 1995; *Nachrichten für Außenhandel* vom 14. September 1995; FAZ-Informationsdienste (1994: 16); Marčincin (1995); Buchtiková (1995); EBRD (1996: 146, 172); Český Statistický Úřad (1996a); eigene Zusammenstellung.

rungsprozesses. Auch wird die Entwicklung von Kapitalmarktstrukturen beschleunigt, wodurch die schwierige Bewertung von Unternehmen auf den Markt verlagert werden kann. Zwar war die Voucherprivatisierung auf Inländer begrenzt, jedoch ergeben sich für ausländische Investoren über den Kapitalmarkt Beteiligungsmöglichkeiten an bereits entstaatlichten Strukturen, wodurch die Transaktionskosten geringer sind als bei einer unmittelbaren Beteiligung am Privatisierungsprozeß. Schließlich konnten die sich spontan bildenden Investmentfonds die Informationsdefizite der einzelnen Voucherbesitzer kompensieren hel-

fen. Aus dem Kreis der Fonds können sich zudem starke Eigentümer herausbilden, die Managementfunktionen wahrnehmen und die notwendige Umstrukturierung der Unternehmen durchführen.⁴⁷

In der Tschechischen Republik ist geplant, die noch bestehenden Beteiligungen an bereits teilprivatisierten Unternehmen sowie an bisher nicht in die Privatisierung einbezogenen Staatsunternehmen zu verkaufen. Dazu zählen auch Anteile an den 57 als „strategisch bedeutsam“ eingestuften Unternehmen, die u.a. in den Bereichen Telekommunikation, Versorgung und Verkehr angesiedelt sind. Die Einzelprivatisierung eröffnet die Chance, daß es zu einer Beteiligung „strategischer Investoren“ kommt, die die unternehmerische Verantwortung übernehmen und über die notwendigen Kapitalmittel verfügen. Besonders kapitalstarke ausländische Investoren sollen durch dieses Programm für ein Engagement größeren Umfangs gewonnen werden. Allerdings ist absehbar, daß zumindest mittelfristig staatliche Mehrheitsbeteiligungen an strategischen Unternehmen, wie der Telekom, bestehen bleiben, was befürchten läßt, daß diese Unternehmen weniger flexibel agieren werden, als es zum Ausbau der Infrastruktur notwendig wäre. Des weiteren steht noch die vollständige Privatisierung der Geschäftsbanken aus, die zudem viele der Investitionsfonds kontrollieren. Das bedeutet, daß der Staatseinfluß in privatisierten Unternehmen auch noch auf diese indirekte Art und Weise fortbesteht. Noch offen ist vor allem die zukünftige Form und das Ausmaß der Staatsbeteiligungen an den vier wichtigsten Geschäftsbanken.⁴⁸ Von einem Abschluß der Großen Privatisierung kann in der Tschechischen Republik daher noch nicht die Rede sein. Der relativ rasche Abschluß der Voucherprivatisierung überdeckt den Umstand, daß auf diesem Wege vielfach nur Teilprivatisierungen erfolgten. Jedoch ist zumindest für Teile der verbliebenen Staatsbeteiligungen ein Privatisierungswille zu erkennen. Denn auch aus Sicht der Regierung spricht für eine Privatisierung verbliebener staatlicher Unternehmensbeteiligungen, daß nur durch private Investoren wettbewerbsfähige Strukturen geschaffen werden können. Die wenig verlockende Alternative würde in einer dauerhaften Alimentierung staatlicher Kostgänger und in einem Verzicht auf rentabel wirtschaftende Unternehmen bestehen.

⁴⁷ Diese Aufgabe könnten vor allem die größeren Investmentgesellschaften wahrnehmen, die teilweise mehrere Fonds gegründet haben (Gesamtzahl: 429). Die sieben größten Investmentgesellschaften kontrollieren etwa 45 vH aller Voucher (*Nachrichten für Außenhandel* vom 7. Februar 1995). Die notwendige Finanzkraft kann vermutet werden, da größtenteils in- oder ausländische Banken die Eigentümer sind.

⁴⁸ Siehe zu dieser Diskussion etwa *Nachrichten für Außenhandel* vom 14. September 1995; FAZ-Informationen 1995: 9; *Blick durch die Wirtschaft* vom 10. Dezember 1996.

In der Slowakischen Republik ist der Privatisierungsprozeß in der Zeit nach der Unabhängigkeit zunehmend zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung geworden. So wurde die nach längeren Verzögerungen noch von der Regierung Moravcik im Jahr 1994 geplante zweite Welle der Voucherprivatisierung von der Regierung Meciar schrittweise bis zum Juli 1995 aufgehoben. Die Möglichkeit für die Voucherbesitzer, statt dessen Staatsobligationen zu erwerben, kann nur als ein wenig attraktiver Entschädigungsversuch und in keiner Weise als Privatisierungsersatz angesehen werden (Marčincin 1995; Buchtiková 1995: 14 ff.). Neben diesem Vertrauensverlust müssen die unübersehbaren Mängel bedenklich stimmen, die die vorgesehene Einzelprivatisierung aufweist. Erstmals werden Vorkaufsrechte und andere Privilegien für Belegschaften bei der Privatisierung der Betriebe eingeführt, die in größerem Umfang MBO's bzw. EBO's ermöglichen sollen. Dazu gehören Rabatte, zinsgünstige Kredite, langfristige Ratenzahlungen und Kaufpreisstundungen. Es wird vermutet, daß sich auf diese Weise die schon zuvor aufgetretenen nepotistischen Tendenzen verstärken werden. Gleichzeitig werden durch diese kombinierte Insider/Inländerprivatisierung ausländische Investoren verdrängt — mit der Konsequenz, daß Kapitalzuflüsse und neue unternehmerische Konzepte ausbleiben.

Hinzu kommt, daß mehr als 70 „strategisch bedeutsame“ Unternehmen auf Dauer der staatlichen Kontrolle unterstellt bleiben sollen. So wurden 29 vornehmlich als Infrastrukturdienstleister tätige Unternehmen von der Privatisierung ausgeschlossen. Dazu kamen im Juni 1996 die drei größten Geschäftsbanken. Weitere 45 Unternehmen aus den Bereichen Bergbau, Chemie, Maschinenbau, Landwirtschaft und Bau sollen nur teilprivatisiert und dabei weiterhin staatlich kontrolliert werden (EBRD 1996: 172 f.). Somit hat es in der Slowakischen Republik mit der Unabhängigkeit einen Bruch in der Großen Privatisierung gegeben: Der Übergang zu Methoden der Einzelprivatisierung führte zur Konservierung alter Machtstrukturen, und die Ausklammerung wichtiger Bereiche läßt den Privatisierungsprozeß in wesentlichen Teilen unvollständig erscheinen.

Die Große Privatisierung in *Ungarn* ist durch eine Vielzahl von Programmen, Gesetzesänderungen und Wechseln in den institutionellen Zuständigkeiten gekennzeichnet. Allerdings wurde im Gegensatz zu den anderen drei Reformländern durchgehend versucht, mittlere und große Unternehmen durch Verfahren der Einzelprivatisierung — in der Regel Wettbewerbsverfahren wie Ausschreibungen und Aufforderungen zu Offerten — zu privatisieren. Auf ein Programm zur Massenprivatisierung wurde verzichtet. Der Privatisierungsprozeß begann ohne staatliche Steuerung im Rahmen der Umwandlung von Staatsunternehmen in Kapitalgesellschaften auf der Grundlage des im Jahr 1988 verabschiedeten Unternehmensgesetzes und des Umwandlungsgesetzes aus dem Jahr

1989.⁴⁹ Dabei gelang es vor allem den Unternehmensleitungen, sich staatliche Vermögenswerte anzueignen, während Verbindlichkeiten der Unternehmen „verstaatlicht“ blieben. Da dieser Art der Privatisierung die gesellschaftliche Akzeptanz fehlte, Rechtsunsicherheiten entstanden und Privatisierungserlöse für den Staat ausblieben, wurde im Jahr 1990 ein Privatisierungsgesetz verabschiedet und die Staatliche Vermögensagentur (AVÜ) als Kontrollorgan geschaffen, die sich in der Folgezeit an den Verhandlungen mit Investoren beteiligte und Vertragsabschlüsse genehmigen mußte.⁵⁰ Durch die Schaffung institutioneller Zuständigkeiten wurde der Privatisierungsprozeß unter staatliche Kontrolle gebracht und der Selbstbedienung an kollektiven Vermögenswerten ein Riegel vorgeschoben.

Doch blieb es nicht bei diesem kontrollierten dezentralen Ansatz, sondern es wurde vielmehr eine Zentralisierung des Privatisierungsprozesses eingeleitet, die sich vor allem in der Konzeption „aktiver Privatisierungsprogramme“ zeigte. Als Pilotprojekt fungierte das „1. Privatisierungsprogramm“ vom September 1990: Für 20 Großunternehmen sollte jeweils von einem im Rahmen einer Ausschreibung ausgewählten Beratungsunternehmen ein individuelles Privatisierungsprogramm entworfen werden. Diese Programme sollten der Maximierung der Privatisierungserlöse, der Umsetzung einer vorgegebenen Eigentümer- und Organisationsstruktur sowie der Entwicklung der Kapitalmärkte dienen. Das Projekt wurde ein Mißerfolg, da die unterschiedlichen Ziele nicht miteinander zu vereinbaren waren, der Aufwand für die Programmdurchführung unverhältnismäßig hoch war und sich in der Zielgruppe der ausländischen Investoren kein Käufer bzw. strategischer Investor fand, der an der Übernahme eines vollständigen Unternehmens Interesse hatte. Die relativ hohen Preisvorstellungen für die Unternehmen dämpften ebenfalls das Käuferinteresse. Letztlich konnten von den als Vorzeigeunternehmen angesehenen Privatisierungskandidaten, sofern sie nicht zwischenzeitlich in Konkurs gegangen waren, nur Teile verkauft werden. Profitiert haben vornehmlich Insider (Manager, Belegschaften), die als Käufer aus Förderprogrammen für inländische Investoren und aus staatlichen Entschuldungsmaßnahmen ihren Vorteil ziehen konnten. Allerdings hatte das Scheitern dieses zentralen Privatisierungsprogramms den positiven Effekt, daß auf die ursprünglich geplante Programmserie verzichtet wurde und wieder dezentralere Strategien in den Vordergrund traten.⁵¹

⁴⁹ „Gesetz Nr. XIII/1989 über die Umgestaltung von wirtschaftenden Organisationen und Wirtschaftsgesellschaften“ (Brunner 1997).

⁵⁰ „Gesetz Nr. VII/1990 über die Staatliche Vermögensagentur und die Verwertung und Nutzbarmachung des ihr zugewiesenen Vermögens“ (Brunner 1997).

⁵¹ Im März 1991 wurde noch ein „2. Privatisierungsprogramm“ gestartet, in dem 23 Holding-Gesellschaften angeboten wurden, die wenigstens 50 vH des ursprünglichen

So gab es seit Januar 1991 die „investororientierte Privatisierung“, bei der Investoren ohne Zustimmung einer möglicherweise privatisierungsunwilligen Unternehmensleitung mit der Agentur über ein Angebot und ein Umgestaltungs-konzept direkt verhandeln konnten. Nach Einholung von Referenzangeboten oblag der Agentur die Entscheidung über den Zuschlag. Jedoch zeigte die Praxis, daß aufgrund einer Informationsasymmetrie zu Lasten externer Investoren und der Agentur Verhandlungen ohne Kooperation der Unternehmensleitungen schlecht zu führen waren. Die Unternehmensleitungen und Belegschaften nutzten ihren Informationsvorsprung vielmehr, um Insider-Lösungen (Management- und Employee-Buy-Out) durchzusetzen. Davon waren in der Regel die kleineren Unternehmenseinheiten betroffen, die in die Große Privatisierung einbezogen waren.

Zumindest formal war auch das „Selbstprivatisierungsprogramm“ (ab Juli 1991) dezentral ausgerichtet: Etwa 700 kleine und mittlere Unternehmen mit unter 1 000 Beschäftigten sollten mit Hilfe eines von der Agentur zugelassenen Beratungsunternehmens ihre Privatisierung selbständig organisieren dürfen (Umwandlung, Bewertung, Unternehmensplan, Ausschreibung). Die Entlohnung der Beratungsunternehmen richtete sich nach der Höhe der Privatisierungserlöse und der Privatisierungsdauer. Die Berater waren verpflichtet, den Beschäftigten beim Verkauf Präferenzen einzuräumen (Angebot zum (Teil-)Erwerb, Vorzugsaktien). In dem als „Privatisierung der Privatisierung“ bezeichneten Programm war jedoch die Agentur maßgeblich involviert: Die Teilnahme von Unternehmen erfolgte oftmals weniger aus eigenem Antrieb als vielmehr aufgrund drohender Interventionen der Agentur; die Beratungsunternehmen übernahmen die oftmals wenig lukrativen Aufträge nur auf Druck der Agentur, ihres wichtigsten Auftraggebers; die Berater wurden von der Agentur auf möglichst hohe Erlöse verpflichtet, während die Unternehmensmanager auf eine niedrige Bewertung zur Erleichterung von Management- und Employee-Buy-Out drängten; die letzte Entscheidung lag bei der Agentur, die laufend konsultiert werden mußte. Aufgrund dieser Reibungsverluste verlief das Programm nur sehr stockend und meistens kam es zu Insider-Privatisierungen (Earle et al. 1994: 143 ff.; OECD 1993: 68 ff.; Gatsios 1992: 4 ff.; DIHT 1992: 4 ff.; Kecskés 1993: 39 ff.).

Auch die Reform der Privatisierungsgesetzgebung⁵² im Juni 1992 erbrachte keinen schnellen Abschluß der ungarischen Privatisierung (siehe Übersicht 6). Vielmehr verlor der Privatisierungsprozeß infolge des Kompetenzsplittings zwi-

Unternehmensvermögens in eine andere Gesellschaft eingebracht hatten. Der Erfolg war ebenfalls sehr begrenzt (OECD 1993: 169).

⁵² „Gesetz Nr. LIV/1992 über die Verwertung, die Nutzbarmachung und den Schutz des vorübergehend in staatlichem Eigentum befindlichen Vermögens“ (Brunner 1997).

Übersicht 6 — Ungarn: Große Privatisierung

Gesetzliche Grundlage: „Gesetz Nr. XXXIX/1995 über die Verwertung des im Eigentum des Staates befindlichen Unternehmensvermögens“ von Mai 1995 (PrivG).

Privatisierungsinstitutionen: Staatliche Vermögensagentur (AVÜ, ab März 1990) als Privatisierungsorganisation und Staatliche Vermögensverwaltungs-AG (AV, ab November 1992) als Staatsholding für Unternehmen, die ganz oder teilweise dauerhaft in Staatseigentum bleiben sollen; Zusammenschluß von AVÜ und AV zur Staatlichen Privatisierungs- und Vermögensverwaltungs-AG (APV) seit Juni 1995.

Privatisierungsobjekte: etwa 2 200 mittlere und größere Staatsunternehmen, wie sie im Jahr 1989 registriert waren (32 vH staatlich verwaltet, 56 vH selbstverwaltet, 12 vH Gesellschaften zu 100 vH in Staatseigentum).

Privatisierungsverfahren: (1) *Umwandlung:* der Privatisierung muß die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft vorausgehen, deren einziger Gesellschafter die zuständige Privatisierungsinstitution ist; bis Juni 1993 mußten alle der AVÜ zugeordneten Staatsunternehmen die Umwandlung eingeleitet haben, ansonsten erfolgte diese zwingend bis März 1994; die der AV zugeordneten Unternehmen hatten eine entsprechende Frist bis Januar 1993;

(2) *Privatisierungsmethoden:* Wettbewerbsverfahren (öffentliche oder geschlossene Ausschreibung, öffentliche Versteigerung, öffentliche Aufforderung zur Offerte), öffentliches Inverkehrbringen, Unterbringung in geschlossenen Kreis, Auftrag zum Verkauf an der Börse, Ausnahmen vom Wettbewerb (u.a. Vergünstigungen für Arbeitnehmer, Optionen für externe Investoren);

(3) *Privatisierungsverfahren nach Unternehmenskategorien:*

(a) „Strategisch wichtige Unternehmen“: 156 Unternehmen laut Anhangliste zum PrivG, die bislang der AV zugeordnet waren (ca. 70 vH des privatisierbaren staatlichen Unternehmensvermögens); vorgesehen ist dauerhaftes Staatseigentum mind. in Höhe einer Sperrminorität von 25 vH + 1 Stimme oder einer Mehrheitsbeteiligung von 50 vH + 1 Stimme; über die Teilprivatisierung entscheidet im Einzelfall das Parlament aufgrund einer Regierungsvorlage und nach Anhörung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern; den Parlamentsbeschluß führt die APV aus;

(b) „Kleine und mittlere Unternehmen“: bis 1997: 120 Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten, für die ein vereinfachtes Verfahren gilt: nach Veröffentlichung der Unternehmenslisten (bis Ende 1995) kann der APV ein Barzahlungsangebot (mind. in Höhe des Limitpreises) binnen 90 Tagen vorgelegt werden; erfolgt kein Angebot, muß die Unternehmensleitung das vereinfachte Verfahren einleiten, indem sie sich selbst um Investoren bemüht; die letzte Entscheidung über ein Angebot trifft die APV; Unternehmensangehörige und ihre Gesellschaften können Mehrheitsanteile erwerben; wenn ein Abschluß innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des PrivG erfolgt, werden 10 vH der Barerlöse dem Unternehmenskapital zugeführt und die daraus zu emittierenden Gesellschaftsanteile zu je 50 vH Leitung und Belegschaft überlassen;

noch Übersicht 6

(c) „Sonstige Unternehmen“: alle anderen zur Privatisierung anstehenden Unternehmen, die nicht unter (a) und (b) fallen (10–15 vH des staatlichen Vermögenswertes), sind prinzipiell über öffentliche Ausschreibungen zu privatisieren, die von der APV durchgeführt werden; die Bewertung eines Angebots richtet sich nach der Höhe des Kaufpreises und der Struktur des Unternehmenskonzepts (Investitionen, Beschäftigung etc.); bei gleichwertigen Angeboten ist der inländische Investor zu bevorzugen;

(4) Sonderregelungen:

(a) Privatisierungsleasing: über öffentliche Ausschreibung können Leasing-Verträge mit einer maximalen Laufzeit von 10 Jahren von der APV geschlossen werden; unter Anrechnung der Jahreszahlungen wird das Unternehmen am Ende der Laufzeit automatisch von der APV auf den Käufer, der eine natürliche Person sein muß, übertragen;

(b) MBO/EBO: Leiter, Beschäftigte oder eine von ihnen gemeinsam gegründete Gesellschaft, an der sich auch externe Investoren mit einem Minderheitsanteil beteiligen dürfen, können ein Angebot einreichen; Erwerb eines staatlichen Anteils von mind. 20 vH gegen Barzahlung, Übertragung des gesamten staatlichen Stimmrechts auf Käufer während einer Vertragslaufzeit von max. 5 Jahren; Erwerb weiterer Anteile gegen Barzahlung während der Vertragslaufzeit;

(c) Arbeitnehmer-Vergünstigungen: konditionierte Preisnachlässe und Ratenzahlungen; Existenzkredit: subventionierter Kredit, der ungarischen Käufern von Staatseigentum von der Zentralbank über das Geschäftsbankensystem gewährt wird und mit dem höchstens 50 vH des Privatisierungspreises (bzw. bis zu 50 Mill. For.) finanziert werden dürfen; Teilhaberprogramme: mind. 40 vH der Arbeitnehmer, die seit mind. 6 Monaten mit mind. 50 vH der gesetzlichen Arbeitszeit beschäftigt sind, können eine Organisation gründen, die Beteiligungen erwirbt, wobei auf ein Wettbewerbsverfahren verzichtet werden kann.

Teilnehmerkreis: Inländische und ausländische Investoren; Inländer können Sonderregelungen in Anspruch nehmen, insbesondere im Rahmen von MBOs und EBOs, die Ausländern i.d.R. de facto nicht offenstehen.

Privatisierungsergebnis: Nach Umwandlung, Liquidation, Schließung und Transfers von Staatsunternehmen entstanden 1 698 Kapitalgesellschaften, davon wurden bis April 1997: 968 vollständig, 215 zu über 50 vH und 242 zu unter 50 vH verkauft; 144 liquidiert, 22 geschlossen, 63 auf andere Behörden übertragen.

Quelle: BfAI (1995a); Hungarian Privatization and State Holding Company (1996, 1997); OECD (1993: 77); eigene Zusammenstellung.

schen zwei Privatisierungsbehörden weiter an Dynamik. Hinzu kam die Etablierung dauerhaften staatlichen Eigentums an Unternehmen, die kaum zu den Produzenten kollektiver Güter und Dienstleistungen zu zählen waren. Schließlich

wurden auch die Möglichkeiten des Eigentumserwerbs für inländische Investoren, vor allem für Beschäftigte, ausgebaut, was sowohl die Höhe potentieller Privatisierungserlöse als auch den Zustrom ausländischen Finanz- und Humankapitals begrenzte.

Es stellt sich die Frage, ob durch die erneute Novellierung des Privatisierungsgesetzes im Jahr 1995 die Hindernisse für einen schnelleren Abschluß des ungarischen Privatisierungsprozesses beseitigt werden konnten. Was die institutionellen Zuständigkeiten betrifft, wurde das Nebeneinander zweier staatlicher Behörden durch die Bildung der allein zuständigen Staatlichen Privatisierungs- und Vermögensverwaltungs-AG (APV) beendet. Jedoch übernahm die neue Behörde auch die Funktion einer Staatsholding für das dauerhafte staatliche Eigentum, das in einer Anhangliste zum Privatisierungsgesetz fixiert wurde.⁵³ Diese Liste „strategischer Unternehmen“ macht deutlich, daß das staatliche Eigentum nicht auf Unternehmen beschränkt ist, die kollektive Güter und Dienstleistungen erstellen: Es finden sich staatliche Beteiligungen in den Bereichen Energieerzeugung und -versorgung, Telekommunikation, Banken, Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und entsprechende Weiterverarbeitungsbetriebe; enthalten sind aber auch „typische“ Staatsunternehmen wie Bahn und Post (BfAI 1995a: 116 ff.).⁵⁴ Es handelt sich vorwiegend um Großunternehmen, in denen die Regierenden Einfluß auf die Unternehmenspolitik behalten wollen, um wirtschaftspolitische Vorstellungen durchzusetzen und eigene Machtpositionen zu wahren.

Auch spiegelt sich hier offensichtlich ein Mangel an Vertrauen in privates Eigentum und ein Streben nach staatlicher Kontrolle wider, wie es für eine sozialistische Wirtschaftsordnung kennzeichnend war.

Eine Privatisierung über die jeweils fixierten Staatsanteile hinaus ist nach herrschender Gesetzeslage nicht vorgesehen.⁵⁵ Zudem wird die (Teil-) Privatisierung dieser „strategischen“ Unternehmen dadurch erschwert, daß die relevanten Entscheidungen nicht von der Privatisierungsbehörde, sondern von politischen Instanzen gefällt werden müssen. Die Kosten dieser Politisierung von Privatisierungsentscheidungen dürften in der Gefahr einer fortdauernden Alimentie-

⁵³ Teilweise wurden die Staatsbeteiligungen von den zuständigen Fachministerien gehalten.

⁵⁴ Bezeichnend für die weite Definition „strategischer Unternehmen“ ist auch, daß dem Verteidigungsministerium neben Unternehmen wie einer „Kampffahrzeugtechnischen AG“ auch eine „Central Wäschereien AG“ zugeordnet ist.

⁵⁵ Das Mindestmaß der dauerhaften Staatsbeteiligung ist für die einzelnen Unternehmen festgelegt. Die Beteiligung kann 50 vH + 1 Stimme, 75 vH oder 100 vH betragen (BfAI 1995a: 116 ff.).

rung von Unternehmen aus der Staatskasse sowie in höheren Transaktionskosten bei einzelnen Privatisierungsmaßnahmen bestehen. Allerdings könnte der Zwang, Einsparungen vorzunehmen und Einnahmequellen für die Sanierung des Staatshaushalts zu erschließen, politische Widerstände überwinden helfen. Dieses fiskalische Motiv dürfte auch ausschlaggebend für die Absicht sein, die kleinen und mittleren Unternehmen schnell zu privatisieren.⁵⁶ Auch das neue Gesetz sieht eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten für Insider an Privatisierungsprojekten vor. Allerdings sind keine Belegschaftsbeteiligungen vorgeschrieben und externe in- und ausländische Investoren nirgendwo ausgeschlossen, und das staatliche Interesse an hohen Privatisierungserlösen läßt generell keine Bevorzugung der in der Regel finanzschwachen Unternehmensleiter bzw. Belegschaften erwarten.

Die Große Privatisierung in Ungarn mutet insgesamt wie eine unendliche Geschichte an, deren Verlauf weniger durch eine zügige Eigentumstransformation als durch die Suche nach geeigneten Privatisierungskonzepten und -institutionen geprägt ist. Dieser Mangel an Kontinuität führt zu einer Verschleppung des Privatisierungsprozesses, was hohe volkswirtschaftliche Kosten zur Folge hat. So hat das geringe Privatisierungstempo einen raschen Strukturwandel durch private Eigentümer verhindert. Auch die gewählten Privatisierungsmethoden haben zu den hohen Kosten der Großen Privatisierung beigetragen: die Einzelprivatisierung hat sich in vielen Fällen als ein kostenintensives, bürokratisches Verfahren erwiesen; die Insider-Privatisierungen hatten Einnahmeausfälle zur Folge und lassen offen, ob die neuen Eigentümer zu Umstrukturierungen willens und fähig sind oder im Geiste der alten Selbstverwaltung die Betriebe weiterführen. Schließlich muß bedenklich stimmen, daß staatliches Eigentum in Bereichen der Produktion privater Güter und Dienstleistungen auf Dauer bestehen bleiben soll. Es bleibt zu hoffen, daß jetzt das letzte Kapitel der ungarischen Privatisierungsgeschichte geschrieben wird. Aufgrund des novellierten Privatisierungsgesetzes und fiskalischer Zwänge kann erwartet werden, daß unter den neuen institutionellen Rahmenbedingungen der Privatisierungsprozeß beschleunigt und wenigstens teilweise ein Abbau der Staatsbeteiligungen an „strategischen Unternehmen“ erfolgen wird. Die internationale Ausschreibung von Staatsunternehmen mag dazu beitragen, verstärkt ausländische Investoren für die ungarische Privatisierung zu interessieren.

Somit hat sich in *allen Ländern* die Große Privatisierung als wesentlich problematischer als die Kleine Privatisierung herausgestellt:

⁵⁶ Dazu beigetragen hat das „vereinfachte“ Privatisierungsverfahren, das bis 1997: 121 Betriebe umfaßte, von denen bis Ende 1996 etwa 60 vH privatisiert worden waren (FAZ-Informationsdienste 1997c: 16).

In Polen wurde die Attraktivität angebotener Privatisierungsobjekte durch die Einflußnahme der Belegschaften gemindert, was zu einer Verschleppung des Prozesses führte. Es ist fraglich, ob durch den stärkeren Einfluß staatlicher Vertreter in den Aufsichtsräten der „kommerzialisierten“ Unternehmen, die zur Privatisierung anstehen, die Interessen potentieller in- und ausländischer Investoren das entscheidende Gewicht erhalten werden. Mit der „Kommerzialisierung“ haben die Unternehmen vielmehr de facto einen Status erhalten, der an sozialistische Unternehmen mit Arbeiterselbstverwaltung erinnert. In diesem Schwebezustand haben Belegschaften und Unternehmensleitungen nur einen verkürzten Planungshorizont, der keine langfristig rentablen Investitionen, sondern nur Maßnahmen zur kurzfristigen Maximierung der Entlohnung nahelegt. Auch staatliche Kredite werden bei den nur eingeschränkten Verfügungsrechten der Beschäftigten und den ungenügenden Kontrollmöglichkeiten staatlicher Gremien nicht der Substanzerhaltung dienen, sondern als Unternehmenserträge abfließen.⁵⁷ Wenn die uneingeschränkten Verfügungs- und Nutzungsrechte an den „kommerzialisierten“ Unternehmen nicht rasch auf private Eigentümer übertragen werden, erscheint eine „Kannibalisierung“ dieser Unternehmen unvermeidlich.

Das polnische Massenprivatisierungsprogramm hat sich ebenfalls als Hindernis für eine schnelle Privatisierung erwiesen. Die jahrelange politische Diskussion um das „richtige“ Konzept hat den Geschwindigkeitsvorteil der Massenprivatisierung mehr als zunichte gemacht. Die erste Phase der Massenprivatisierung hat lediglich Verwaltungsstrukturen für Staatsunternehmen hervorgebracht, die aus staatlich dominierten Fonds und privaten Sanierungs- und Investmentfirmen bestehen. Dieser Schwebezustand unterscheidet sich von der Kommerzialisierung allerdings dadurch, daß die privaten Managementkonsortien, obwohl nicht Eigentümer, an effizienten Unternehmensstrukturen interessiert sind. Dieses Interesse rührt einerseits aus einem Entlohnungsanreiz; andererseits wirken auch Arbeits- und Kapitalmärkte disziplinierend, da diese internationalen Gesellschaften bei einem Scheitern in Polen einen Verlust ihres Marktwerts befürchten müssen. Dennoch weist dieses Übergangsmanagement Schwächen auf: Die Managementkonsortien haben keine vollen Verfügungsrechte, denn sie unterliegen der staatlichen Kontrolle über die Aufsichtsräte der Nationalen Investmentfonds. Zudem halten Staat und Belegschaft in jedem Unternehmen noch 40 vH der Anteile. Daher sind Interessenkonflikte zwischen effizienzorientiertem Sanierungsmanagement und politischen Rücksichtnahmen nicht auszuschließen.⁵⁸

⁵⁷ Siehe zu den Anreizproblemen in sozialistischen Unternehmen mit Arbeiterselbstverwaltung etwa Richter und Furubotn (1996: 423 ff.).

⁵⁸ Dafür spricht etwa die Überlegung westlicher Sanierungsgesellschaften, in die Konsortien polnische Partner mit Mehrheitsbeteiligung aufzunehmen, um politische Pro-

Auch stellt sich die Frage nach dem Planungshorizont der Managementkonsortien: Als Wiederverkäufer haben diese Firmen nur das Interesse, die Unternehmen zumindest in Teilen privatisierungsfähig zu machen, also sanierbar erscheinen zu lassen. Für die durchgreifende Sanierung bedarf es dann immer noch privater Investoren, die uneingeschränkte Verfügungsrechte haben.

Hingegen zeichnet sich die tschechische Massenprivatisierung gerade durch eine hohe Geschwindigkeit aus. Es kann als ein Erfolg angesehen werden, daß relativ rasch durch die Umwandlung der Staatsunternehmen in Kapitalgesellschaften, die anschließende Verteilung von Unternehmensanteilen über Voucher und die spontane Bildung von privaten Investmentfonds zumindest kollektive Formen privaten Eigentums gebildet wurden. Doch auch hier wurde nur ein Übergangsstadium erreicht. Es müssen sich erst Mehrheitsbeteiligungen einzelner privater Anleger finden, die zu einer Rekapitalisierung und der Einsetzung eines effizienzorientierten Managements führen — den Voraussetzungen für eine Sanierung der Unternehmen. Nur starke Eigentümer, die sich langfristig finanziell engagieren wollen, haben die Möglichkeit, das Management zu disziplinieren bzw. Anreize für effizientes Managementhandeln zu schaffen. Diese Möglichkeit fehlt bei einer Beteiligungskonstellation aus teilweise schwachen Investmentfonds mit nur kurzfristigem Planungshorizont, staatlichen Anteilseignern mit politischen Interessen und lediglich am Aktienhandel interessierten Kleinstaktionären. Die weitere Entwicklung scheint allerdings auf die Beteiligung starker privater Eigentümer bzw. „strategischer Investoren“ hinauszulaufen, die uneingeschränkte Verfügungsrechte erhalten. Dafür spricht die beabsichtigte Fortführung der Privatisierung, um die immer noch nennenswerten Staatsbeteiligungen in private Hände zu überführen, sowie die Umwandlung von Investmentfonds in private Holding-Gesellschaften, für die — anders als bei den Investmentfonds — weniger restriktive Beteiligungsbeschränkungen gelten.

Die Entwicklung in der Slowakischen Republik unterscheidet sich deutlich von derjenigen in der Tschechischen Republik: Der Ausstieg aus der noch zu Zeiten der Tschechoslowakei begonnenen Voucherprivatisierung scheint der Einstieg in die Konservierung der vorhandenen Altstrukturen gewesen zu sein. Die politische Förderung von Insider-Inländer-Privatisierungen verlangsamt zumindest den Aufbau lebensfähiger privater Unternehmensstrukturen. Zwar entsteht auf diese Weise persönliches Privateigentum mit vollen Verfügungs- und Nutzungsrechten, jedoch in der Regel zugunsten des bisherigen Managements. Damit ist die Wahrscheinlichkeit gering, daß der kapitalkräftigste Investor mit dem besten Unternehmenskonzept zum Zuge kommt. Denn die alten Direktoren

blème besser bewältigen zu können (*Finanz Zeitung der Girocredit*, Wien, vom 19. September 1995).

dürften in ihrer Mehrheit aufgrund mangelnden Kapitals und fehlender Kompetenz nicht in der Lage sein, wettbewerbsfähige Strukturen aufzubauen. Im günstigsten Fall versuchen sie, externe in- oder ausländische Investoren zu finden, die bereit sind, sich mit Kapital und Know-how zu beteiligen. Im weniger günstigen Fall versuchen Manager und Belegschaften wie bei einem sozialistischen Unternehmen mit Arbeiterselbstverwaltung, die Entlohnung zu Lasten der Substanz oder durch Inanspruchnahme staatlicher Kredite zu maximieren. Der Kurseintritt hinge dann davon ab, wie lange noch staatliche Kredite zur Stützung der nicht wettbewerbsfähigen Strukturen gewährt werden.

Eine andere Situation zeigt sich bei den „strategisch bedeutsamen“ Unternehmen, die dauerhaft der staatlichen Kontrolle unterliegen sollen. Hier ist auch im Fall der Umwandlung in Kapitalgesellschaften nicht daran gedacht, private Verfügungsrechte und effiziente Unternehmensstrukturen zu schaffen. Der staatliche Eigentümer wird darauf achten, daß seine politischen Vorgaben erfüllt werden, während eine erfolgreiche Disziplinierung des Managements zur Vermeidung wirtschaftlicher Ineffizienzen nicht zu erwarten ist. So wird sich in diesem Bereich de facto nicht viel ändern, es sei denn, die Kosten dieser Politik erscheinen den Regierenden nicht länger tragbar.

In Ungarn hätte man aufgrund des „Reformvorsprungs“ des Landes ein wesentlich schnelleres Ende des Privatisierungsprozesses erwarten können, doch die Experimente mit Programmen und Institutionen, die auf politische Konzeptionslosigkeit und mangelnden Privatisierungswillen schließen lassen, haben deutlich verlangsamend gewirkt. So wurden die bereits vorhandenen dezentralen Unternehmensstrukturen im Stil einer Arbeiterselbstverwaltung auch nach Umwandlung in Kapitalgesellschaften weitergeführt – mit den bekannten Kosten und Ineffizienzen. Und auch die Privatisierung selbst hat in vielen Fällen diese Strukturen nur bestätigt, da die Eigentumsrechte auch de jure an „Insider“ übergingen. Eine effizienzorientierte Umstrukturierung ist daher nur zu erwarten, wenn die „weiche“ Refinanzierung über staatliche Kredite ein Ende findet. Die ungarischen Budgetprobleme haben in dieser Hinsicht bereits Wirkung gezeigt. Auch die zuletzt verstärkte Einbeziehung ausländischer Investoren in den Privatisierungsprozeß läßt Eigentumsstrukturen entstehen, die eine Effizienzorientierung des Managements wahrscheinlich machen. Doch wie schon in den anderen Reformländern wird es auch nach dem baldigen Abschluß der Großen Privatisierung in nennenswertem Umfang Unternehmen geben, die ganz oder teilweise im Kollektiveigentum verbleiben. In diesen Fällen dürften politische Interessen weiterhin gegenüber wirtschaftlichen Überlegungen Vorrang haben.

Der Eindruck bleibt, daß in allen Ländern die politischen Hürden des Reformprozesses bei der Großen Privatisierung besonders hoch sind. Offensichtlich führt der Systemwechsel zu einem Verlust politischer und sozialer Privilegien, was vielfältigen Widerstand hervorruft. Doch wenigstens ist in fast allen Län-

dem die Erkenntnis gewachsen, ausländische Investoren an der Privatisierung zu beteiligen, da nur diese aufgrund ihres Kapitals und Know-hows die Rolle „strategischer Investoren“ bei der Sanierung von Staatsunternehmen ausfüllen können. Zudem lassen sich in der Regel nur von ausländischen Käufern nennenswerte Privatisierungserlöse erzielen. Dem Abschluß der Großen Privatisierung scheinen die Tschechische Republik und nunmehr auch Ungarn am nächsten zu sein; in Polen wurden die notwendigen Maßnahmen zumindest eingeleitet; nur in der Slowakischen Republik wurden neue Privatisierungshemmnisse aufgebaut. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die Zielvorgabe in allen Ländern mehr oder weniger eingeschränkt ist: Über den Bereich kollektiver Güter und Dienstleistungen hinaus soll der Staatseinfluß in „strategischen“ Bereichen aufrechterhalten bleiben; davon sind vor allem Infrastruktur- und Finanzdienstleistungen betroffen. In diesen Bereichen wird der Verzicht auf private Verfügungsrechte auch zukünftig zu Lasten der wirtschaftlichen Effizienz gehen.

Die Privatisierung von Grund und Boden

In Polen sind die Fortschritte bei der Privatisierung von Grund und Boden, besonders landwirtschaftlicher Nutzflächen, begrenzt. Allerdings ist hervorzuheben, daß im Jahr 1989 der Anteil der von staatlichen Betrieben bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzflächen lediglich 18,5 vH betrug. Zwischen 1992 und 1994 wurden mehr als 1 600 Staatsbetriebe, auf die etwa 75 vH des gesamten staatlichen Bodenbesitzes entfiel, von der Agentur für Agrareigentum übernommen. Die Agentur nimmt die Eigentümerfunktion wahr und ist für die Privatisierungsaktivitäten zuständig. Das Hauptziel der Privatisierung ist eine möglichst breite Streuung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, so daß die Gründung landwirtschaftlicher Familienbetriebe unterstützt wird. Zudem sollen Spekulationsgeschäfte verhindert werden, was durch den nur langsamen Verkauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen und durch die Präferenz für langfristige Pachtverträge erreicht werden soll. Dennoch waren bereits Ende 1995 etwa 90 vH der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in privaten Händen (Wietersheim und Ulatowski 1994: 384 f.; Bingen et al. 1996: 135).

Die Teilnahme von Ausländern an diesem Prozeß wird grundsätzlich durch das Gesetz über den „Erwerb von Liegenschaften durch Ausländer“ vom November 1920 i.d.F.v. Oktober 1994 geregelt. Danach bedürfen Ausländer einer Genehmigung des Innenministers im Einvernehmen mit dem Verteidigungsminister und einem gegebenenfalls zuständigen Fachminister, was im Fall landwirtschaftlicher Nutzflächen der Landwirtschaftsminister ist. Als Ausländer gelten auch in Polen registrierte Gesellschaften, an deren Grundkapital unmittelbar oder mittelbar ausländische natürliche oder juristische Personen mit mindestens 50 vH beteiligt sind. Die Pflicht zur Genehmigung durch den Innenminister entfällt, wenn im Rahmen des Privatisierungsprozesses ein Ausländer ein Unternehmen

samt dazugehörigem Grundeigentum erwirbt (Pusylewitsch 1993: 121 f.; Tigges 1996: 6 f.). Die Genehmigung unterliegt einer Ermessensentscheidung und kann mit Auflagen versehen werden. Wie die Genehmigungspraxis zeigt, werden Verkäufe landwirtschaftlicher Nutzflächen mit einer Größe von bis zu 1 ha, Verkäufe von sonstigen Grundstücken auch mit einer Größe über 60 ha genehmigt (Wietersheim und Ulatowski 1994: 386).

Es kann festgehalten werden, daß der Privatisierung der Landwirtschaft in Polen aufgrund einer traditionell dominierenden Privateigentumsstruktur ein relativ geringer Stellenwert zukommt. Daher ist die polnische Landwirtschaft trotz des schleppenden Verkaufs der Staatsgüter fast völlig privat. Kritikwürdig ist der Umstand, daß der Erwerb von Grundeigentum durch ausländische Investoren auf keiner gesicherten Rechtsgrundlage beruht, sondern politischen Ermessensentscheidungen unterliegt, die sich kaum an ökonomischen Effizienzkriterien orientieren dürften. Ausländischen Investoren kann auf diese Weise beliebig der Zugang zum Standort Polen versperrt werden.

In der *Tschechischen* und in der *Slowakischen Republik* sind mittlerweile alle Deviseninländer zum Erwerb von Grund und Boden berechtigt. Dazu zählen auch ausländische Investoren, sofern sie eine Gesellschaft nach tschechischem bzw. slowakischem Recht gegründet und registriert haben (Osteuropa-Report 1993a: 317 f.).

Im Bereich der tschechischen Landwirtschaft wurde allerdings privates Eigentum weniger durch Privatisierungsverkäufe als vielmehr im Wege der Restitution geschaffen: Landwirte, die während der kommunistischen Herrschaft Zwangsmitglieder von Genossenschaften geworden waren, hatten ihr Eigentum de jure nie verloren; sie mußten nur ihre Verfügungsrechte zurückerhalten. Anders sah es mit dem Sachkapital der Genossenschaften und bei Entscheidungen über eine Reorganisation der Genossenschaften aus. Die im Jahr 1992 getroffene gesetzliche Regelung sah eine Verteilung des Genossenschaftsvermögens nach einem vorgegebenen Schlüssel auf die Alteigentümer des in die Genossenschaft eingebrachten Bodens und Kapitals sowie auf die beschäftigten Arbeitnehmer vor. Auch bei den Reorganisationsentscheidungen wurde den Genossenschaftsarbeitern ein Mitspracherecht eingeräumt. In der überwiegenden Zahl der Fälle kam es bis September 1993 zu Wiederbegründungen der bisherigen Genossenschaften nach neuem Recht. Die Privatisierung der Staatsgüter wurde auf das Jahr 1994 verschoben, da erst die Restitutionsansprüche, die fast die Hälfte der Vermögenswerte betrafen, geklärt werden mußten (Mládek 1994: 1 ff.). Insgesamt führte die Restitution zwar zu einem weit gestreuten Landbesitz, jedoch entstanden durch die Erneuerung der Genossenschaften sowie durch Verpachtung an Genossenschaften und Familienbetriebe relativ große Privatbetriebe, die im Durchschnitt 1100 ha bewirtschaften. Schon im Jahr 1995 betrug der Anteil der staatlichen Betriebe an der Agrarfläche daher nur noch 2,7 vH. Bis zum Jahr

2000 soll sich kein einziges Landwirtschaftsunternehmen mehr im Staatsbesitz befinden (Handl et al. 1995: 238; Jennewein und Larischová 1996: 217).

In der Slowakischen Republik erfolgte die (Re-) Privatisierung der Landwirtschaft ebenfalls auf Grundlage der gemeinsamen tschechoslowakischen Gesetzgebung. Auch hier dominierte die Wiederbegründung alter Genossenschaften, während die Privatisierung der Staatsgüter nur langsam voranschreitet (Segré und Gnudi 1993: 67 f.). Als Besonderheit kommt hinzu, daß für Restitutionsansprüche eine noch zu Zeiten der Föderation aufgehobene Höchstgrenze von 250 ha wiedereingeführt wurde. Dahinter steht die Absicht, Ansprüchen von Nachkommen der alten österreichisch-ungarischen Großgrundbesitzerschicht einen gesetzlichen Riegel vorzuschieben (Schmögnerová 1995: 226 f.). Wie in der Tschechischen Republik sind trotz Zersplitterung der Eigentumsverhältnisse wieder große private Genossenschaften entstanden, die etwa zwei Drittel der slowakischen Agrarflächen bewirtschaften. Allerdings wurde bis 1996 die Privatisierung der Staatsgüter hinausgezögert, so daß im Unterschied zur Tschechischen Republik kein Ende der staatlichen Agrarproduktion absehbar ist (Lukas und Szomolányi 1996: 187).

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß in den tschechoslowakischen Nachfolgestaaten die Bildung von privatem Eigentum an Grund und Boden auf keine unüberwindlichen Hindernisse stößt und auch die Privatisierung der Landwirtschaft weit fortgeschritten ist. Die Wiederbegründung der alten landwirtschaftlichen Genossenschaften auf privater Basis dürfte zudem aufgrund der relativ großen Betriebsflächen wirtschaftliche Vorteile haben. Die Leitungen der Genossenschaften stehen nach der Privatisierung zudem unter der Kontrolle von Landeigentümern, die an einer effizienten Produktion interessiert sind, da der Produktionsertrag über das Einkommen der Genossenschaftsmitglieder entscheidet. Im Unterschied zur Tschechischen Republik ist es in der Slowakischen Republik allerdings nicht gelungen, die Privatisierung der Staatsgüter voranzutreiben. Auch in diesem Fall dürfte es wie in den anderen Bereichen der Privatisierung an dem notwendigen politischen Willen fehlen. Für beide Länder ist wiederum positiv hervorzuheben, daß anders als in Polen die Hürden bei dem Erwerb von Grund und Boden für ausländische Investoren niedriger sind, sofern sie den Status von Deviseninländern besitzen.

Die Privatisierung von Grund und Boden, insbesondere landwirtschaftlicher Nutzflächen, hat in *Ungarn* sichtlich Fortschritte gemacht. Bis zum Beginn der Transformationsphase im Jahr 1990 dominierte mit einem Anteil von etwa 78 vH das genossenschaftliche Eigentum, der staatliche Anteil betrug etwa 15 vH und der private Anteil lediglich 7 vH. Durch Änderungen des Bodenrechts (1990) und des Genossenschaftsrechts (1992) wurde es möglich, daß die ursprünglichen Eigentümer ihren zwangskollektivierten Boden oder Ersatzflächen von den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zurückerhalten konnten. Hin-

zu kamen die Rückkaufsmöglichkeiten im Rahmen der Entschädigungsgesetzgebung. Aufgrund dieser Maßnahmen änderten sich die Eigentumsstrukturen dahingehend, daß der Genossenschaftsanteil bis Mitte 1994 auf weniger als 30 vH absank, während der Anteil privater Betreibergesellschaften in Form von Aktiengesellschaften stieg, die auf gepachteten Flächen wirtschaften. Die Privatisierung der staatlichen Landwirtschaftsbetriebe wurde ebenfalls eingeleitet, jedoch gehört ein Teil der Staatsbetriebe zu dem dauerhaften Staatseigentum, das nur teilweise privatisiert werden soll (Brunner 1994: 13 f.; GKI 1994: 59 ff.; Központi Statisztikai Hivatal 1994a: 154 f.). So lag bis 1996 der Staatsanteil an der Agrarfläche bei 7 vH, während Genossenschaften und private Aktiengesellschaften dominierten (*Handelsblatt* vom 5. Juni 1996).

Ordnungspolitisch bedenklich muß das Bodengesetz vom Juni 1994 stimmen.⁵⁹ Danach ist inländischen natürlichen Personen der Erwerb von landwirtschaftlichen Produktivflächen nur bis zu einer Größe von 300 ha gestattet. Inländischen juristischen Personen sowie Ausländern ist der Erwerb von Produktivflächen nicht gestattet, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Bei der Pacht gelten darüber hinaus für Ausländer strenge Restriktionen: die Pacht von Produktivflächen ist auf eine Größe von 300 ha und eine Pachtdauer von 10 Jahren begrenzt. Wesentlich liberaler ist der Grundstückserwerb für gewerbliche Zwecke von Wirtschaftsgesellschaften und ausländischen Gesellschaften mit Sitz in Ungarn geregelt, da auf eine Genehmigungspflicht verzichtet wird. Für persönliche Zwecke können ausländische Privatpersonen an Wohnungen und Ferienhäusern ein auf 30 Jahre befristetes Nutzungsrecht erwerben (Spuller 1995: 190; Brunner 1994: 12 f.).

So hinterläßt die ungarische Privatisierung von Grund und Boden einen zwiespältigen Eindruck: Im Bereich der Landwirtschaft soll offensichtlich aus politischen Gründen das erneute Heranwachsen einer Großgrundbesitzerschicht verhindert werden. Doch durch die Bildung von Genossenschaften und privaten Betreibergesellschaften ist die Nutzung von Betriebsgrößenvorteilen möglich, wenn auch Ausländer hierbei nur eingeschränkte Möglichkeiten haben. Wiederum erscheinen die Regelungen beim Grunderwerb für gewerbliche Zwecke liberal: Auch Ausländer bedürfen nur des Status von Deviseninländern, um Grund und Boden erwerben zu können.

Es kann insgesamt festgehalten werden, daß *in allen Ländern* die Voraussetzungen für die Privatisierung von Grund und Boden prinzipiell geschaffen wurden. Jedoch gibt es nach wie vor Vorbehalte, die einer gewissen Irrationalität nicht entbehren. Dazu zählt die Größenbegrenzung beim Erwerb landwirtschaft-

⁵⁹ „Gesetz Nr. LV/1994 über die Produktivflächen“, auf das nachfolgend in der Übersetzung von Spuller (1995) Bezug genommen wird.

licher Nutzflächen, wie sie in unterschiedlicher Weise in Polen, der Slowakischen Republik und Ungarn bestehen. Statt der Errichtung rentabler Betriebe, ob von In- oder Ausländern bewirtschaftet, hatten die Gesetzgeber offensichtlich aufgrund historischer Vorbehalte die Absicht, die Restauration „feudaler“ Großgrundbesitzerstrukturen zu verhindern. Gemildert werden derartige Beschränkungen allerdings dadurch, daß von Genossenschaften bzw. Kapitalgesellschaften Betriebsgrößenvorteile realisiert werden können. Positiv ist zu vermerken, daß mit Ausnahme der Slowakischen Republik die Privatisierung bzw. private Nutzung der Staatsgüter weit vorangeschritten ist. Doch von Bedeutung sind immer noch diskriminierende Vorschriften für ausländische Investoren, allerdings von Land zu Land unterschiedlich: In der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn hat der Gesetzgeber zumindest Deviseninländern einen relativ freien Erwerb von Grund und Boden für gewerbliche Zwecke gestattet; d.h., daß Ausländer nur den Umweg über die Gründung einer inländischen Gesellschaft gehen müssen. In Polen steht hingegen der Erwerb unter einem behördlichen Ermessensvorbehalt, was zu Rechtsunsicherheiten führt. Die diskutierte Einbeziehung des Erwerbs von Grund und Boden im Rahmen der Unternehmensprivatisierung in diese Genehmigungspraxis würde die Rechtssicherheit weiter beeinträchtigen. Schließlich relativiert Ungarn sein liberales Bodenrecht durch den expliziten Ausschluß von Ausländern beim Erwerb landwirtschaftlicher Produktivflächen. Insgesamt vermitteln alle Reformländer den Eindruck, daß der Bodenerwerb durch Ausländer auf zumindest latente, nur emotional begründbare Vorbehalte stößt.

Die Restitution

Die Restitution, also die Rückübertragung enteigneten Vermögens an Alteigentümer, hat in *Polen* kaum eine Rolle bei der Privatisierung gespielt. Rückübertragungsanträge wurden nur insoweit bearbeitet, wie die Vorschriften zur Nationalisierung aus den 40er und 50er Jahren offenkundig verletzt worden waren; z.B. wenn eine entschädigungslose Enteignung vorlag. In diesen Fällen konnte auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine finanzielle Entschädigung bewilligt werden oder die Rückgabe von Immobilien an Alteigentümer verfügt werden. Prinzipiell soll der Grundsatz „Entschädigung vor Rückgabe“ gelten, doch wurde von den etwa 9 000 Anträgen nur ein Bruchteil entschieden und die bewilligte Entschädigung aufgrund fehlender Finanzmittel im Regelfall nicht ausgezahlt. Eine Rechtsgrundlage zur Rückübertragung bzw. Entschädigung fehlt vollständig für die Enteignungsfälle, in denen keine Verfahrensvorschriften verletzt worden waren, so daß ca. 40 000 Rückübertragungsanträge nicht bearbeitet werden können. Zudem wurden ca. 90 000 Anträge zur Kompensation von Vermögensverlusten aufgrund der Annexion ostpolnischer Gebiete durch die Sowjetunion im Jahr 1945 gestellt, deren Bearbeitung ebenfalls

nicht erfolgt, weil die grundlegende Lösung für das Problem noch offen ist (Lo-witzsch und Hermann 1995: 11 f.; OECD 1994a: 86 f.).

Aufgrund politischer Widerstände wurden bislang die fehlenden gesetzlichen Grundlagen zur Restitution nicht geschaffen. Doch dürfte bei einer zukünftigen Regelung das Prinzip „Entschädigung vor Rückgabe“ Bestand haben. Damit ist vom Restitutionsprozeß weder ein Impuls für eine schnellere Privatisierung noch eine Störung des Privatisierungsprozesses aufgrund von Rückübertragungsvor-behalten zu erwarten. Allerdings tragen die langen Bearbeitungsfristen und die offensichtlichen Probleme bei der Auszahlung von Entschädigungen dazu bei, das Vertrauen in den Rechtsstaat zu schwächen.

In der *Tschechischen* und in der *Slowakischen Republik* hat der formal zur Kleinen Privatisierung zählende Restitutionsprozeß den Vorzug, daß anders als bei der Kleinen Privatisierung aufgrund des Prinzips „Rückgabe vor Entschädi-gung“ echtes Privateigentum (wieder-) geschaffen wurde.⁶⁰ Dadurch unterscheidet sich die tschechische und slowakische Restitution auch grundlegend von den Restitutionsmaßnahmen in den anderen Reformländern, die der Entschädigung den Vorrang einräumen, und ähnelt mehr dem deutschen Modell.

In die Restitution wurden Objekte einbezogen, die zwischen 1948 und 1990 enteignet worden waren, wobei Finanzvermögen und Eigentum von Kollabora-teuren während des Zweiten Weltkriegs ausgeschlossen wurden. Im Regelfall soll die Herausgabe der Objekte an die Alteigentümer oder deren Erben erfolgen, die sich um eine Nutzungsvereinbarung mit dem aktuellen Nutzer bemühen müs-sen. Zudem ist etwa bei einer Nutzung von Räumlichkeiten für Wohnzwecke ge-setzlich vorgeschrieben, daß Mietverträge mit einer Laufzeit von 10 Jahren an-geboten werden müssen. Eine finanzielle Entschädigung erfolgt, wenn Objekte zerstört oder substantiell entwertet sind oder rechtmäßig vor dem 1. Oktober 1990 erworben wurden. Restitutionsanträge konnten bis April bzw. Oktober 1990 bei den Bezirksregierungen gestellt werden. Allerdings ist die Teilnahme an der Restitution auf tschechoslowakische Staatsbürger beschränkt, die in den relevanten Zeiträumen enteignet wurden. Auf diese Weise sind Ansprüche auf Industrievermögen und Ansprüche der ehemaligen deutschen Minderheit weit-gehend ausgeschlossen (Marčincin 1994; Mládek und Mejstřík 1993; Earle et al. 1994: 53 ff.; Němec 1995: 3 ff.).

Bis 1993 wurden etwa 30 000 Gewerbeobjekte reprivatisiert, die zwischen 1948 und 1955 enteignet worden waren. Davon entfielen etwa zwei Drittel auf die Tschechische Republik. Hinzu kommt in beiden Nachfolgestaaten die Resti-

⁶⁰ Rechtliche Grundlagen des Restitutionsprozesses sind: „Gesetz über die Milderung der Folgen einiger Unrechtstaten in bezug auf das Vermögen“ („kleine Restitution“) vom Oktober 1990 i.d.F.v. März 1991; „Gesetz über außergerichtliche Rehabilitie-rungen“ („große Restitution“) vom Februar 1991 i.d.F.v. April 1992.

tution von etwa 70 000 Objekten, deren Enteignung nach 1955 stattgefunden hatte. Nach wie vor offen ist allerdings die Restitution von Kircheneigentum. In der Slowakischen Republik wurde zudem ein Restitutionsfonds eingerichtet, der Alteigentümer finanziell entschädigen soll, wenn eine Rückgabe nicht möglich ist. Der Fonds wird über Anteile an den Privatisierungserlösen und den Erträgen aus im Fondseigentum befindlichen Unternehmensbeteiligungen finanziert (EBRD 1996: 146, 173; Češka 1993: 1 f.).

Es ist positiv zu bewerten, daß die Restitution wie die Kleine Privatisierung im Rahmen einer kostensparenden dezentralen Organisation durchgeführt wurde, aber im Gegensatz zu dieser zu vollem Privateigentum führte. Außerdem wird dem „Reprivatisierungsprogramm“ die Wirkung zugeschrieben, daß durch dieses die Bevölkerung ihr Interesse an der Privatisierung und ihre Bereitschaft zur Unterstützung des Stabilisierungsprozesses Anfang der 90er Jahre beibehielt (Earle et al. 1994: 58 f.). Nachteilig wirkte sich die Restitution insofern aus, als der Beginn der Kleinen und Großen Privatisierung durch die Abklärung eventueller Restitutionsansprüche verzögert wurde. Außerdem behinderten Rechtsstreitigkeiten bei Eigentumsansprüchen von Personengruppen die private Nutzung von Vermögensobjekten (Earle et al. 1994: 57 f.). Schließlich dürften politische Interessen gegenüber ökonomischen Erwägungen den Ausschlag dafür gegeben haben, daß durch die Festlegung des relevanten Enteignungszeitraums Angehörige der nach dem Zweiten Weltkrieg vertriebenen deutschen Minderheit von der Restitution ausgeschlossen wurden. Trotz dieser Verzögerungen und der damit einhergehenden Rechtsunsicherheit erscheint die Bilanz der Restitution positiv, da auf diesem Weg anders als bei der Kleinen Privatisierung volle Nutzungs- und Verfügungsrechte übertragen wurden.

Die Restitution ist in *Ungarn* für den Privatisierungsprozeß insofern von Bedeutung, als sie die Kaufkraft inländischer Nachfrager im Rahmen der Privatisierung gestärkt hat. Nach langwierigen politischen Auseinandersetzungen wurden im Juni 1991 bzw. im April 1992 zwei Entschädigungsgesetze verabschiedet, die die rechtliche Grundlage für die Kompensation von Eigentumseingriffen im Zeitraum von 1939 bis zum Ende der kommunistischen Herrschaft bilden.⁶¹ Die Betroffenen bzw. ihre Erben konnten nach Fristverlängerungen bis März 1994

⁶¹ „Gesetz Nr. XXV/1991 zur Regelung der Eigentumsverhältnisse und über die teilweise Entschädigung für Schäden, die dem Eigentum von Staatsbürgern durch den Staat ungerechterweise zugefügt worden sind“; „Gesetz Nr. XXIV/1992 zur Regelung der Eigentumsverhältnisse und über die teilweise Entschädigung von Schäden, die der Staat dem Eigentum von Staatsbürgern unter Anwendung von in der Zeit zwischen dem 1. Mai 1939 und dem 8. Juni 1949 erlassenen Rechtsvorschriften ungerechterweise zugefügt hat.“ Nachfolgend werden die Übersetzungen in Brunner (1994) zugrunde gelegt.

ihre Ansprüche anmelden.⁶² Die ungarische Restitution folgt weitgehend dem Prinzip „Entschädigung statt Rückgabe“: Die Berechtigten erhalten „Entschädigungsscheine“, deren Wert sich nach der Schadenshöhe richtet. Dabei wird eine Mindestschadenshöhe zu 100 vH entschädigt, darüber hinausgehende Schadensbeträge werden stufenweise degressiv teilerstattet, wobei eine Entschädigungssumme von 5 000 000 Ft. nicht überschritten werden darf.

Die Entschädigungsscheine sind übertragbar und wurden bis Ende 1994 mit 75 vH des Diskontsatzes der ungarischen Nationalbank verzinst. Sie können für den Erwerb von staatlichen Vermögenswerten, die im Rahmen der Privatisierung angeboten werden sowie von Produktivböden und Wohnungen verwendet werden. Der zulässige Anteil von Entschädigungsscheinen an dem zu privatisierenden Vermögenswert wird von der ungarischen Privatisierungsbehörde (APV) vorgegeben, die auch von den gesetzlichen Mindestanteilen abweichen darf. Früheren Eigentümern kann ein Vorkaufsrecht eingeräumt werden, im Bereich der Landwirtschaft können die Alteigentümer höhere Entschädigungen im Falle des Kaufs von Produktivböden erhalten (Brunner 1994: 16 ff.). Zusätzlich ist bei landwirtschaftlichen Nutzflächen entgegen dem Prinzip „Entschädigung statt Rückgabe“ eine Realrestitution möglich.⁶³

Die Bedeutung der Entschädigungsscheine für den Verkauf von Privatisierungsobjekten ist offensichtlich im Zeitablauf gestiegen: Während im Jahr 1992 nur etwa 3,4 vH der Privatisierungserlöse der Privatisierungsinstitutionen aus diesen Scheinen resultierten, waren es im Jahr 1994 schon 50,6 vH; ihr Anteil bei den durch Inländerförderprogrammen finanzierten Käufen betrug bis Mai 1995 mehr als 44 vH (State Property Agency 1995; Hungarian Privatization and State Holding Company 1995; OECD 1993: 76). Diese Entwicklung dürfte aber kaum im Interesse der staatlichen Privatisierer gewesen sein, da seit 1995 die Privatisierungserlöse in stärkerem Maß als bisher zur Deckung des Staatshaushalts beitragen sollten.

Insgesamt vermitteln die Restitutionsregelungen in Ungarn den Eindruck, daß der Restitution von vornherein nur eine Nebenrolle im Privatisierungsprozeß zugedacht war. Bei der Ausgestaltung der Restitution wurde ein politischer Kompromiß gesucht: Die Ansprüche von Alteigentümern blieben nicht völlig unberücksichtigt, und durch das Prinzip „Entschädigung vor Rückgabe“ wurden Privatisierungshindernisse aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse vermieden. Zu dieser politischen Problemlösung paßt auch die Ausnahmeregelung für die

⁶² Es muß sich um natürliche Personen handeln, die zum Zeitpunkt der Schädigung ungarische Staatsbürger waren oder es gegenwärtig sind oder sich als Ausländer am 31.12.90 dauerhaft in Ungarn aufgehalten haben.

⁶³ Siehe hierzu den vorherigen Abschnitt „Die Privatisierung von Grund und Boden“.

Landwirtschaft, wo die Interessen der Alteigentümer ein größeres politisches Gewicht hatten.

Die Restitution hat damit in *allen untersuchten Ländern* keine entscheidende Rolle bei der Privatisierung gespielt: Sofern Alteigentümeransprüche anerkannt wurden, dominierte in Ungarn und Polen das Prinzip „Entschädigung vor Rückgabe“; in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik war die Restitution durch Rückgabe enteigneten Eigentums im Rahmen der Kleinen Privatisierung und der Privatisierung der Landwirtschaft von Bedeutung. Damit wurde zumindest ausgeschlossen, daß aufgrund langwieriger Klärungsprozesse die Restitution zum Privatisierungshemmnis werden konnte.

Unter der Bedingung, daß die administrativen und gesetzlichen Voraussetzungen für eine zügige Abwicklung von Restitutionsanträgen vorhanden wären, könnte die Restitution die Privatisierung beschleunigen, ihrem Eigentum verpflichtete Eigentümer hervorbringen und einen Glaubwürdigkeitsgewinn durch die Anknüpfung an rechtsstaatliche Traditionen ermöglichen. Allerdings dürften die administrativen Voraussetzungen (effektive Verwaltung, Katasterwesen) in den vier Ländern nicht gegeben sein, so daß eine umfangreichere Restitution für den Privatisierungsprozeß verlangsamernd gewirkt hätte. Zudem hätte eine Restitution, die mehr verspricht als hält, das Vertrauen in den Rechtsstaat unterhöhlt. Schon die begrenzte Restitution in Polen war unter diesem Gesichtspunkt eher bedenklich.

d. Eine vergleichende Bewertung der Eigentumsordnungen

Die Analyse der Eigentumsordnungen der vier Reformländer zeigt, daß die Privilegierung und Dominanz kollektiven Eigentums überwunden wurde. In allen Ländern wurde über die rechtliche Gleichstellung des Privateigentums der Weg zu einer Privateigentumsordnung besritten. Die Wirksamkeit der neu geschaffenen rechtlichen Garantien für privates Eigentum hängt allerdings von der Stabilität der neuen rechtsstaatlichen Ordnungen insgesamt ab. So bedeutet der Abbau rechtsstaatlicher Defizite gleichzeitig die Stärkung von Eigentumsrechten.

Hervorzuheben ist, daß in den vier Reformländern die rechtlichen Grundlagen für die Gründung privater Unternehmen verbessert bzw. geschaffen wurden. Vor allem Polen hatte den Vorteil, an die bürgerlichen Rechtsvorschriften aus der Vorkriegszeit anknüpfen zu können, die unter der kommunistischen Herrschaft in Teilen fortbestanden. Die große Zahl von Unternehmensgründungen zeigt, daß von diesem rechtlichen Spielraum für privates Unternehmertum reger Gebrauch gemacht wird. Es kann allerdings nicht verwundern, daß sich die unternehmerischen Aktivitäten vornehmlich auf den Dienstleistungsbereich konzen-

trieren. Hier sind aufgrund der geringen Anforderungen an Kapital und Know-how die Markteintrittshürden besonders niedrig.

Was die Beschränkungen privater Eigentumsrechte betrifft, stellt die Möglichkeit von Enteignungen in keinem Land ein Problem dar. Die Bedeutung privaten Eigentums wird aber durch den Umfang der staatlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen in allen Ländern nennenswert gemindert. Hier führt der eingeschlagene Weg nicht zu einer Begrenzung der staatlichen Produktion auf öffentliche Güter und Dienstleistungen im wohlfahrtstheoretischen Sinn. Zwar hat sich der Charakter der staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft dahingehend gewandelt, daß es keinen sozialistischen Staat mehr gibt, der die totale Kontrolle über das Wirtschaftsgeschehen anstrebt. Dieses Staatsmodell gibt es in den Reformländern nicht mehr. Doch es gibt das staatliche Engagement noch in „strategischen“ Wirtschaftsbereichen, in denen der Einfluß des gewandelten Staates auf das Wirtschaftsgeschehen in einem Kern gewahrt werden soll. In dieser Hinsicht scheinen die realen staatswirtschaftlichen Strukturen in westlichen Industrieländern, also der interventionistische Staat, als Leitbild gedient zu haben. Positiv ist jedoch zu vermerken, daß in den Reformländern — allerdings mit Ausnahme der Slowakischen Republik — Beteiligungen privater Investoren an typischen Staatsunternehmen, vornehmlich im Bereich der Infrastruktur, möglich geworden sind. Offensichtlich ist die Einsicht gewachsen, daß eine private Sanierung dieser Bereiche — eine Aufgabe, die den Staat überfordert — einem Siechtum unter staatlicher Obhut vorzuziehen ist.

Doch resultieren wesentliche Beschränkungen des privaten Eigentums aus der nach wie vor nicht abgeschlossenen Privatisierung staatlichen Eigentums bzw. Restitution früheren Privateigentums. Hier zeigen sich teilweise auch deutlichere Unterschiede im Vergleich der vier Länder: Noch ein relativ einheitliches Bild ergibt die Bilanz der Kleinen Privatisierung. In allen Ländern wurden innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums private Nutzungsrechte vornehmlich bei kleineren Unternehmen im Dienstleistungsbereich geschaffen. Jedoch ist der Verlauf dieses Prozesses ordnungspolitisch nicht unbedenklich: Zum einen wurde in der Regel kein privates Eigentum an den Immobilien geschaffen, so daß nur bedingt Anreize zur Substanzerhaltung bestehen; zum anderen wurden ausländische Investoren nur indirekt oder in einer späteren Privatisierungsrunde einbezogen, mit dem Nachteil, daß die Privatisierungsobjekte nicht notwendigerweise einer besseren Verwendung zugeführt wurden. Damit wurde vielfach auf die Nutzung ausländischen Kapitals und Know-hows verzichtet, so daß sonst mögliche Wohlfahrtsgewinne nicht realisiert wurden. Die häufige Präferenz für „Insider“ verstärkt diese Allokationsverzerrung, da neben ausländischen auch inländische Investoren diskriminiert werden. Im Fall Ungarns kommt erschwerend hinzu, daß der Privatisierungsumfang nur sehr begrenzt ist.

Bei der Großen Privatisierung sind die vier Länder unterschiedliche Wege gegangen, ohne allerdings den „Königsweg“ zu einer raschen Privatisierung der größeren Staatsunternehmen und damit zu einer kompetenten und kapitalstarken Leitung dieser Unternehmen zu finden. Die Verfügungsrechtssituation ist in vielen Fällen nach wie vor ungeklärt, da oftmals nur Übergangslösungen erreicht wurden. Was die Geschwindigkeit des Privatisierungsprozesses betrifft, wurde die Große Privatisierung in Polen und Ungarn durch endlose politische Diskussionen bzw. immer neue Experimente verschleppt. Hier ist die Bedeutung der Privatisierung aufgrund privater Unternehmensneugründungen im Zeitablauf merklich gesunken. Ein ganz anderes Bild gab die Tschechoslowakei ab, wo die Voucher-Privatisierung in relativ kurzer Zeit zu privatem Eigentum führte. Während die Tschechische Republik nach der Trennung diesen Kurs beibehielt, wurde in der Slowakischen Republik auf die „Privatisierungsbremse“ getreten und eine zeitraubende Suche nach politisch opportunen Privatisierungsmethoden begonnen. Die anschließend eingeleitete Einzelprivatisierung hat keinen neuen Schwung in den Privatisierungsprozeß gebracht. So weist die tschechische Massenprivatisierung im Vergleich eindeutige Vorteile bei der Geschwindigkeit auf, auch wenn nicht übersehen werden darf, daß nennenswerte Staatsbeteiligungen von der Privatisierung erst einmal unberührt blieben.

Ein anderes Beurteilungskriterium für eine erfolgreiche Große Privatisierung ist das Ausmaß, in dem die neuen Eigentümer in der Lage sind, unternehmerische Verantwortung zu tragen und neues Sachkapital und Know-how bereitzustellen. Die Massenprivatisierungskonzepte in der Tschechischen Republik und in Polen bringen in der ersten Phase keine „strategischen“ Investoren hervor, die die unternehmerische Führung übernehmen und für die notwendige Rekapitalisierung sorgen könnten. Daher bleibt abzuwarten, ob in der Tschechischen Republik die privaten Investmentfonds oder im Zuge der Einzelprivatisierung zu gewinnende Investoren diese Funktion wahrnehmen werden. Ein ähnliches Problem stellt sich in Polen, wo die gemischten Strukturen in Gestalt staatlich gegründeter Nationaler Investmentfonds und privater Managementkonsortien nur den Übergang zu privaten Eigentumsstrukturen vorbereiten sollen. Hingegen ist es ein Vorzug der Einzelprivatisierung, wie sie in Ungarn durchgeführt wird, daß Unternehmer mit konkreten Restrukturierungsvorstellungen und den erforderlichen Kapitalmitteln zu neuen privaten Eigentümern werden. Allerdings zeigt das Beispiel der Slowakischen Republik, daß eine Einzelprivatisierung nicht per se diesen Vorzug aufweist, sondern auch als „Klientelprivatisierung“ alte Strukturen konservieren kann. Letztlich hängt in Polen und der Tschechischen Republik der Erfolg der Großen Privatisierung von der „2. Runde“ und in Ungarn vom Abschluß der letzten Privatisierungsprogramme ab. Die Beteiligung ausländischer Investoren an diesen Programmen dürfte den Suchprozeß nach geeigneten

privaten Eigentümern erleichtern. In der Slowakischen Republik ist hingegen ein Ende der restaurativen Politik und damit ein erneuter Kurswechsel erforderlich, um leistungsstarke Privateigentumsstrukturen zu schaffen.

Bei der Privatisierung von Grund und Boden fehlt in allen Ländern die Bereitschaft, ausländischen Investoren die gleichen Möglichkeiten wie Inländern zu gewähren. Auch die Größenbegrenzungen beim Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen, die in Polen, der Slowakischen Republik und in Ungarn in unterschiedlichem Ausmaß bestehen, sind mit einem liberalen, diskriminierungsfreien Bodenrecht nicht vereinbar.

Schließlich ist hinsichtlich der Restitution festzustellen, daß diese in den vier Ländern wenigstens den Privatisierungsprozeß kaum beeinträchtigt hat. Zudem ist der Versuch grundsätzlich positiv zu bewerten, an Alteigentumsstrukturen anzuknüpfen, um auf diese Weise vorkommunistische Rechtsstaatstraditionen in Erinnerung zu rufen und eine Identifikation mit privatem Eigentum wiederherzustellen. Allerdings wirkt ein solcher Versuch kontraproduktiv, wenn die notwendige Verwaltungsstruktur und die finanziellen Mittel für die Durchführung von Restitutionsmaßnahmen fehlen. Polen mag dafür als Beispiel dienen. Auch die Selektion von berechtigten Alteigentümern nach Nationalitäten wie in der Tschechischen Republik stärkt nicht das Vertrauen in den Rechtsstaat. Insofern erscheint die Restitution in den Reformländern unter den dort herrschenden politischen und administrativen Bedingungen als eine wenig effiziente Privatisierungsmethode. Die relativ geringe Bedeutung der Restitution für den Privatisierungsprozeß muß daher eher positiv beurteilt werden.

Die „Renaissance“ des privaten Unternehmertums durch die Gründung einer Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen, der Rückzug des Staates aus der Produktion privater Güter und Dienstleistungen sowie in diesem Zusammenhang die Privatisierung kollektiven Eigentums haben — trotz aller aufgezeigten Defizite — offensichtlich zu der erwarteten Ausweitung der privaten Wirtschaftsaktivität geführt. Dies spiegeln auch die relevanten Indikatoren wider: Seit dem Beginn der grundlegenden Reformen zu Beginn der 90er Jahre hat das Gewicht der Privatwirtschaft in den mittlerweile wieder wachsenden Volkswirtschaften deutlich zugenommen (siehe Tabelle 1). Jedoch ist die Aussagekraft der statistischen Indikatoren begrenzt: Sicherlich kann aus diesen der Trend zu einer „Privatisierung“ der Reformländer herausgelesen werden. Aufgrund von Erfassungs- und Abgrenzungsproblemen der privaten Wirtschaftsaktivität und der Intransparenz des Privatisierungsprozesses taugen die statistischen Informationen aber nicht für eine tiefere Analyse und weitergehende Vergleiche. Die Vorstellung, daß der Staat in den Reformländern in größerem Umfang als in westlichen Marktwirtschaften aus dem Wirtschaftsgeschehen verdrängt worden sei, erscheint wenig realistisch.

Tabelle 1 — Die Entwicklung der privaten Wirtschaftsaktivität in den Reformländern

	Polen	Tschechische Republik	Slowakische Republik	Ungarn
	<i>a. Der Anteil privater Wirtschaftsaktivität am BIP (vH) ^a</i>			
1990	30,9	12,3	n.v.	16,0
1996	60,0	75,0	70,0	73,0
	<i>b. Die Entwicklung des privaten Unternehmensbestands</i>			
	– Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit			
1990	53 779	17 261	n.v.	29 470
1995	125 292	318 451	42 055	116 167
	– Einzelunternehmen			
1995	2 014 303	1 000 375	275 110	917 627
	<i>c. Das Ergebnis der Privatisierung staatlichen Eigentums bis 1996 ^b</i>			
Kleine Privatisierung ^c	20 000 (100 vH)	22 345 (100 vH)	9 700 (100 vH)	10 047 (ca. 100 vH)
Große Privatisierung	2 832 ^d (33,6 vH)	1 849 ^e (ca. 100 vH) (ca. 90 vH) ^f	503 ^g (93,7 vH) 400 ^h (66,7 vH)	1 580 ⁱ (93,4 vH)

^a Diese Angaben sind nur grobe Schätzungen, da der Privatsektor statistisch nur mangelhaft erfaßt wird. So zählen auch teilprivatisierte Unternehmen dazu, hingegen wird ein Teil der privaten Wirtschaftsaktivität durch das Meldeverfahren nicht berücksichtigt. —

^b Zahl der privatisierten Einheiten, in Klammern privatisierte Einheiten in vH des Gesamtbestandes. — ^c Angaben zur Kleinen Privatisierung können nur Schätzungen sein, da im Rahmen der dezentralen Privatisierung einzelne Filialen größerer Unternehmen zwar zu selbständigen Einheiten wurden, aber statistisch nicht erfaßt sind. Die tatsächliche Zahl der privatisierten Einheiten dürfte daher höher sein (siehe dazu Earle et al. 1994: 175 ff.).

— ^d Stand September 1996. — ^e Ergebnis der Voucherprivatisierung. — ^f Bezogen auf das gesamte Privatisierungsvolumen (Stand 1. Quartal 1996). — ^g Ergebnis der 1. Welle der Voucherprivatisierung. — ^h Ergebnis der 2. Welle mit konventionellen Privatisierungsmethoden (Stand Mitte 1996). — ⁱ Stand der Privatisierung und Liquidation im Dezember 1996. Allerdings bestehen in 507 Unternehmen Staatsbeteiligungen fort, in 245 Fällen mit einem Anteil von mehr als 50 vH.

Quelle: EBRD (1996); ECE (1995: 83); GKI (1994); Český Statistický Úřad (1996a: 508); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1996: 236); Główny Urząd Statystyczny (1992/93: 69; 1997/98: 108); Központi Statisztikai Hivatal (1993a: 65; 1996a: 213 f.); eigene Zusammenstellung.

III. Die Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs

1. Das Referenzsystem

Die Freiheit der Märkte und des Wettbewerbs ist eine weitere notwendige Bedingung für eine funktionstüchtige marktwirtschaftliche Ordnung. Die Ausgangslage in den mittel- und osteuropäischen Reformländern war hingegen durch staatliche Preisadministration, -zentrale Strukturlenkung, Staatsmonopole und eine an Autarkie grenzende Abschottung gegenüber den Weltmärkten gekennzeichnet. Mit Hilfe der folgenden Fragen soll geprüft werden, ob es in den Reformländern gelungen ist, freie und wettbewerbliche Austauschbeziehungen nach innen und außen herzustellen:

- In welchem Umfang gibt es eine freie Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten?
- Gibt es eine institutionalisierte Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Absprachen und wirtschaftlicher Macht?
- Besteht freier Marktzutritt?
- Ist der Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter sichergestellt?
- Hat eine außenwirtschaftliche Öffnung stattgefunden? Das heißt, ist die Währung konvertibel und können sich die Wechselkurse frei bilden; besteht Freihandel und Niederlassungsfreiheit?

a. *Der marktwirtschaftliche Koordinations- und Anreizmechanismus*

Die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems soll nach Eucken (1952: 254) das wesentliche Kriterium jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme sein. Er bezeichnet dies als das „wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundprinzip“. Nur mit Hilfe eines funktionsfähigen Preismechanismus können die in der Regel nicht miteinander vereinbaren Pläne der Wirtschaftssubjekte koordiniert werden. Dabei sind relative Preise und ihre Veränderungen die Knappheitsindikatoren, die Haushalten und Unternehmen entsprechende Änderungen ihres Angebots- bzw. Nachfrageverhaltens auf den Güter- und Faktormärkten nahelegen. Preisänderungen und durch sie ausgelöste Planrevisionen führen dann schrittweise zu einem Marktgleichgewicht — es kommt zu einer Ex-post-Koordination der einzelnen Pläne, ohne daß es einer zentralen Planung bedürfte (Luckenbach 1986: 111 ff.).

Eine staatliche Preisadministration, wie in den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas praktiziert, verzichtet auf diesen Koordinationsmechanismus der Preise und Märkte. Wie schon Mises darstellte, wird an seine Stelle die zentrale Planung gesetzt, die über Produktionsbefehle und Faktorzuweisungen operiert. Doch anders als den Unternehmern und Arbitrageuren in einer Marktwirtschaft fehlt den Beamten der Planbehörde ein Signalgeber analog dem marktwirtschaftlichen Preissystem. Damit haben sie keine Möglichkeit, dynamische Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und ihnen angemessen zu begegnen (Watrin 1996: 52 ff.).

Denn Veränderungen in den Preisrelationen zeigen an, ob aus irgendwelchen Gründen die bisherigen Wirtschaftsaktivitäten mehr oder weniger wichtig geworden sind und eventuell eine Reallokation der Produktionsfaktoren in dringendere Verwendungen erforderlich ist. Auf diese Weise teilt der Markt den Wirtschaftssubjekten mit, welche Arten von Gegenständen und Leistungen verlangt werden, und wie dringlich diese sind. Wenn die Wirtschaftssubjekte auf diese Signale reagieren, so kann sich Wettbewerb entwickeln, der als Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen fungiert, die ohne ihn entweder unbekannt bleiben oder nicht genutzt werden (Hayek 1968b: 3 ff.). Diese Tatsachen bestehen in neuem Wissen über Organisations-, Produktions-, Produkt- und Vermarktungstechnologien, das gegenüber Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil entstehen läßt. Erst nach einiger Zeit sind auch die Konkurrenten in der Lage, das neue Wissen in ihre Pläne aufzunehmen und die notwendigen Anpassungsmaßnahmen durchzuführen. In der Zwischenzeit entsteht ein „Pioniermonopol“, das die Suche nach neuem Wissen erst attraktiv erscheinen läßt (Schumpeter 1931).⁶⁴ Die Antriebskraft für wettbewerbliches Verhalten resultiert demnach einerseits aus dem Streben nach überdurchschnittlichem Gewinn und andererseits aus dem Bemühen, gegenüber den Wettbewerbern am Markt bestehen zu können (Hayek 1968b: 10). Auf diese Weise ist der Wettbewerb unter marktwirtschaftlichen Bedingungen Sprungfeder und Regulator zugleich: er stimuliert die Leistung und steuert bzw. koordiniert den Wirtschaftsprozess (Röpke 1957: 442). Dieser wohlfahrtssteigernde Wettbewerb fehlt, wenn eine zentrale Planbehörde den Wirtschaftsprozess koordiniert. Unter diesen Bedingungen erfolgt vielmehr eine Rückbildung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, woraus wiederum Einbußen an gesellschaftlichem Wohlstand resultieren (Watrin 1996: 55).

⁶⁴ Aufgrund der schöpferischen und der adaptiven Komponente kann Wettbewerb auch als „offensiver“ und „defensiver“ Informationsgewinnungs-, Informationsverarbeitungs- und Anpassungsprozeß bezeichnet werden (Windsperger 1986: 128 f.).

b. Die Sicherung des Wettbewerbs

Zielsetzungen einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbspolitik

Wettbewerb herrscht, wenn die Wirtschaftssubjekte unabhängig voneinander ihre Entscheidungen treffen und durchführen und dabei miteinander rivalisieren, ohne über die aufgrund der Rivalität entstehenden Beschränkungen hinaus behindert zu sein (Röpke 1965: 31). Daher sollte es Ziel der Wettbewerbspolitik sein, diese Freiheit zum Wettbewerb zu sichern bzw. herzustellen. Wettbewerbsfreiheit umfaßt konkret die Freiheit der Konkurrenten zum Vorstoß und zur Imitation sowie die Freiheit zur Auswahl der Marktpartner (Hoppmann 1967: 79 f.; Hoppmann 1968: 15 f.). Sofern die Wettbewerbsfreiheit hergestellt werden kann, ist der Wettbewerb für alle Beteiligten von Vorteil. Individuelle ökonomische Wettbewerbsvorteile entstehen für jeden Marktteilnehmer, wenn sich niemand dem Wettbewerb entziehen kann. Alle Marktteilnehmer sind unter diesen Bedingungen um Leistungsverbesserungen bemüht, so daß sich reziproke individuelle und zugleich gesamtwirtschaftliche Vorteile ergeben (Hoppmann 1967: 83 f.; Hoppmann 1968: 20 ff.).

Voraussetzung ist allerdings eine freie Preisbildung am Markt, die eine Wertreihung aller ökonomischen Aktivitäten in Raum und Zeit ermöglicht. Das Preissystem filtert durch den Wettbewerb die Verwendungen heraus, für die höchste Zahlungsbereitschaft besteht. Diese Preissignale helfen den Wirtschaftssubjekten zu erkennen, wo ihre Spezialisierungsvorteile liegen, ihnen die Arbeitsteilung also den größtmöglichen Vorteil bringt (Watrin 1996: 51 f.). Hingegen war der „sozialistische Wettbewerb“ in den bisherigen Zentralverwaltungswirtschaften nicht mehr als eine psychologische Technik, die der Bewußtseinsbildung und der Organisation der sozialistischen Produktion diene (Hoppmann 1968: 22 f.). Freie Preisbildung und freier Wettbewerb zur Offenlegung und Nutzung von Spezialisierungsvorteilen waren unter diesen Rahmenbedingungen Fremdkörper.

Maßnahmen der Wettbewerbspolitik

Wettbewerbsfreiheit bedeutet, daß die Wirtschaftssubjekte die Freiheit haben, Verträge zu schließen. Freie, individuelle Verträge sind unentbehrlich, um die Pläne von Unternehmen und Haushalten zu koordinieren (Eucken 1952: 278). Das Vertragsrecht hilft, Transaktionskosten, etwa in Gestalt von Informations-, Aushandlungs- und Durchsetzungskosten, zu reduzieren. Indem individuelle Koordinationsrisiken verringert werden, kommen Transaktionen zustande, die sowohl betriebs- als auch gesamtwirtschaftlich vorteilhaft sind. Das Vertragsrecht verliert allerdings seine wohlfahrtssteigernde Wirkung, wenn der Disposi-

tionsspielraum der Wirtschaftssubjekte eingeengt wird und sie zu marktwidrigem Verhalten gezwungen werden (z.B. in den Bereichen Arbeits-, Bau- und Bodenrecht) (Schüller 1983: 152 f.).⁶⁵

Den Zielsetzungen einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbspolitik wird am ehesten entsprochen, wenn wettbewerbspolitische Maßnahmen Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit verhindern bzw. abbauen.⁶⁶ Welche wettbewerbspolitischen Maßnahmen ergriffen werden müssen, hängt entscheidend von der Natur der konkreten Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit ab. Es lassen sich generell künstliche und natürliche Einschränkungen unterscheiden. Die künstlichen Einschränkungen beruhen auf Praktiken des Staates oder Privater, die rückgängig gemacht oder verhindert werden können. Diese Einschränkungen zielen darauf ab, den Marktzugang zu behindern bzw. Angebot und Nachfrage zu schließen (Eucken 1952: 264 f.; Hoppmann 1968: 31 ff.).⁶⁷

Im Fall staatlicher Restriktionen besteht Wettbewerbspolitik darin, staatliche Marktzugangsrestriktionen zu vermeiden bzw. abzubauen. Liegen hingegen Einschränkungen von privater Seite vor, ist Wettbewerbspolitik als Antimonopolpolitik zu verstehen, unter die alle Maßnahmen zur Beseitigung dieser Einschränkungen fallen. Diese Wettbewerbspolitik stößt erst dann an ihre Grenzen, wenn „natürliche“ Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen, die Wettbewerb unmöglich machen, und damit eine unangemessene Marktmacht nicht zu verhindern ist. Dann liegen wettbewerbliche Ausnahmereiche vor, die eine direkte staatliche Regulierung rechtfertigen könnten (Hoppmann 1968: 32 ff.).⁶⁸

Für die Antimonopolpolitik müssen Spielregeln aufgestellt werden, die eine „unangemessene“ Beschränkung der wettbewerbslichen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit durch Unternehmerpraktiken verhindern helfen. Diese Spielregeln müssen sich auf das Verhalten der Wettbewerber und nicht auf Ergebnisse beziehen. Sie müssen allerdings negativ formuliert sein, also gewisse Handlungen untersagen, da es dem Prinzip der Wettbewerbsfreiheit widersprechen wür-

⁶⁵ Zweifelhaft erscheint der Nutzen des Vertragsrechts auch, wenn ein Kontrahierungszwang oder ein Diskriminierungsverbot vorgesehen sind (siehe hierzu etwa Mestmäcker 1984: 407 f., 410 f.), zumal Marktöffnungsmaßnahmen zu geringeren Kosten ein wettbewerbsanalogen Verhalten der Marktpartner sicherstellen können.

⁶⁶ Eine differenzierte Betrachtung ist dann angebracht, wenn es sich um Märkte mit substantiellen negativen Externalitäten handelt (z.B. Drogen- und Waffenhandel).

⁶⁷ Zu den Schließungsmaßnahmen des Staates siehe etwa Eucken (1952: 264 f.), zu den Schließungsmaßnahmen Privater siehe etwa Emmerich (1991: 131 ff., 217 ff., 333 ff.).

⁶⁸ Zu dieser Problematik siehe den nachfolgenden Abschnitt „Wettbewerbsliche Ausnahmereiche“.

de, wenn bestimmte Handlungen vorgeschrieben würden.⁶⁹ Aufgrund der Vielfalt konkreter Marktverhältnisse müssen sie abstrakt und global formuliert werden, um universell anwendbar zu sein. Entsprechend besagen die Spielregeln, daß alle Handlungen, die die Wettbewerbsfreiheit einschränken bzw. zu Marktmacht verhelfen, untersagt sind, sofern die daraus resultierende Marktmacht unangemessen ist (Hoppmann 1968: 36 f.). Doch stellt sich die Frage, wann Marktmacht als „unangemessen“ anzusehen ist. Auf weitverbreitete Ablehnung stößt die Antwort des Lehrbuchmodells der vollkommenen Konkurrenz, demzufolge „Macht an sich“ als gefährlich gilt. Denn dieses Lehrbuchmodell klammert Fälle von unvollständiger oder monopolistischer Konkurrenz ebenso aus dem allgemeinen Konkurrenzbegriff aus wie auch die Substitutionskonkurrenz und die Konkurrenz durch neue Produkte (Schmidtchen 1988: 124 ff.). Indem die Voraussetzungen für eine Wettbewerbssituation wegdefiniert werden, ist der Wettbewerb in diesem Modell ausgeschaltet.⁷⁰

Hingegen macht Schumpeter (1931: 100 f.) durch seine Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich, daß Marktmacht dann wohlfahrtssteigernd und demzufolge angemessen ist, wenn die im Wettbewerb stehenden Unternehmer durch ihren Einfallsreichtum und ihre Risikobereitschaft eine temporäre Monopolstellung erringen. Die damit verbundenen Pioniergewinne stellen den entscheidenden Anreiz zu wohlfahrtssteigernden Innovationen und zu wettbewerblichem Verhalten dar (Kirzner 1978: 108, 193 ff.).⁷¹

Geeignet erscheint deshalb ein Ansatz, der Marktstrukturen, -verhalten und -ergebnisse unter dem Aspekt der Wettbewerbsfreiheit untersucht. Dabei können

⁶⁹ Dies schließt generell eine positive Wettbewerbspolitik aus, die bestimmte Marktformen zu realisieren versucht. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Konzept der „optimalen Wettbewerbsintensität“ von Kantzenbach (1966), das gezielte Wettbewerbsbeschränkungen durch Kartellbildungen in bestimmten Fällen vorsieht, damit der Wettbewerb funktionsfähig wird (dazu ausführlich Hoppmann 1978). Um ein hohes Maß an Wettbewerbsfreiheit und auf diese Weise einen funktionsfähigen Wettbewerb zu realisieren, wird vielmehr eine positive Ordnungspolitik benötigt, die allerdings nicht notwendigerweise zur Entwicklung der Marktform vollständiger Konkurrenz, wie von Eucken (1952: 255) postuliert, führen muß.

⁷⁰ Siehe zu der Kritik am Modell der vollkommenen Konkurrenz etwa Hayek (1968b: 8), Giersch (1981), Recktenwald (1965: 32 ff.) und Böhm (1951: 34 ff.).

⁷¹ An die Aussage der Schumpeterschen Theorie, daß Monopolelemente notwendig für den wirtschaftlichen Fortschritt sind, knüpft J. M. Clark (1961) mit seinem Konzept des „workable competition“. Der Wettbewerb kann im Sinne eines solchen Konzepts als funktionsfähig angesehen werden, wenn ein „befriedigendes“ Marktergebnis vorliegt. Jedoch unterstellt dieses Konzept systematische Korrelationen zwischen Marktverhalten, Marktstruktur und Marktergebnis, die außerhalb der Modellwelt nicht auszumachen sind (Emmerich 1991: 10 ff.; Hoppmann 1968: 38 f.; Hoppmann 1988: 191 ff.). Eine Wettbewerbspolitik im Sinne dieses Konzepts würde eine „Anmaßung von Wissen“ bedeuten (Hayek 1975; Hayek 1967b: 36 f.).

die Freiheitsaspekte des Marktprozesses mit Hilfe der Unterscheidung zwischen Austausch- und Parallelprozeß beschrieben werden. Während der Austauschprozeß die Beziehungen der gegenüberliegenden Marktseiten erfaßt, beschreibt der Parallelprozeß die Aspekte des wettbewerblichen Nebeneinanders auf jeder Marktseite. Daher sollte ein Test auf Wettbewerbsfreiheit als umfassender Test der Freiheiten im Austausch- und Parallelprozeß durchgeführt werden, um unangemessene Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit zu identifizieren (Hoppmann 1968: 40 ff; Machlup 1965: 38).⁷²

Für die Wettbewerbspolitik stellt sich damit die Aufgabe, von vornherein die unerwünschten freiheitsbeschränkenden Verhaltensweisen zu unterbinden. Sind bereits wettbewerbsbeschränkende Marktstrukturen entstanden, kann die Wettbewerbspolitik versuchen, etwa durch Marktöffnung oder Entflechtung von Unternehmen die bestehenden Beschränkungen abzubauen (Herdzina 1993: 94 ff.).

Wettbewerbliche Ausnahmereiche

Ein besonderes Problem für die Wettbewerbspolitik entsteht, wenn „natürliche“ Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen, die sich anders als die künstlichen Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit nicht abbauen lassen. In diesen Fällen scheint Wettbewerb nicht möglich. Auch Eucken (1952: 291 ff.) spricht in diesem Zusammenhang von der Existenz „unvermeidbarer Monopole“, die aufgrund größenbedingter Kostenvorteile entstehen: Die optimale Betriebsgröße ist so groß, daß ein Anbieter den ganzen Markt kostengünstiger versorgen kann als mehrere Anbieter, die miteinander in Wettbewerb stehen.⁷³ Wenn ein „natürliches“ Monopol vorliegt, versagt der Markt im ökonomischen Sinn, der Wettbewerb kann nicht hergestellt werden. Um einen Mißbrauch dieser Monopolmacht zu verhindern, schlägt Eucken (1952: 294 ff.) vor, eine Monopolaufsicht zu etablieren, die ein wettbewerbsanalogenes Verhalten des Monopolisten durchsetzen soll.⁷⁴

⁷² Das Ausmaß der Substituierbarkeit auf der Nachfrage- und Angebotsseite determiniert den Austauschbereich und damit den Freiheitsspielraum im Austauschprozeß bzw. die Größe des relevanten Marktes. Die Freiheit des Parallelprozesses umfaßt die Möglichkeit der Marktentfaltung für tatsächliche Wettbewerber bzw. des Marktzutritts für potentielle Wettbewerber sowie für beide den freien Gebrauch wettbewerblicher Aktionsparameter. Nur dann besteht Freiheit zu vorstoßendem und nachfolgendem Wettbewerb, die den Vollzug des Parallelprozesses kennzeichnen.

⁷³ Zu den Größen- und Verbundvorteilen natürlicher Monopole („economies of scale“, „economies of scope“) siehe Baumol et al. (1982: 170 ff.), Sharkey (1982: 60 ff.) und Bain (1954: 227 ff.).

⁷⁴ Allerdings ist in der Realität die Zahl natürlicher Monopole relativ gering. Zusätzlicher Aufsichtsbedarf entsteht durch politisch begründete Ausnahmereiche, für die

Jedoch zwingt schon der ständige Druck einer Außenseiter- und Substitutionskonkurrenz sowie potentieller Wettbewerber zu wettbewerbsanalogem Verhalten. Die Monopolregulierung und die institutionelle Monopolkontrolle sollten daher lediglich „ultima ratio“ sein und sich auf die geringe Zahl wirklich „unvermeidbarer“ Monopole beschränken.⁷⁵

Ein „Marktversagen“, das wettbewerbliche Ausnahmebereiche begründet, wird des weiteren dann unterstellt, wenn spürbare externe Effekte auftreten. Wie schon dargestellt (siehe B.II.1), sind in diesen Fällen Eigentumsrechte unzureichend definiert, so daß mit Hilfe einer eindeutigeren Zuordnung von Eigentumsrechten eine Internalisierung auf dem Wege privater Verhandlungen möglich werden kann. Dies setzt voraus, daß der Nutzen der Definition von Eigentumsrechten die Kosten übersteigt.

Die Rolle einer staatlichen Wettbewerbsaufsicht

Auch eine Wettbewerbspolitik, die auf dem Konzept der Wettbewerbsfreiheit basiert, bedarf zu ihrer Umsetzung einer Wettbewerbsbehörde, die gegen künstliche Wettbewerbsbeschränkungen durch Private vorgeht. Maßstab für das Behördenhandeln ist unter diesen Bedingungen nicht die Marktmacht eines Unternehmens als solche, sondern Wettbewerbsbeschränkungen, die aus einem Machtmißbrauch resultieren. Dabei geht es auch um die Erschütterung von Machtstellungen, die auf vertraglichen Wettbewerbsbeschränkungen beruhen und die zerfallen, wenn ihnen der Rechtsschutz entzogen wird (Böhm 1958: 199 f.).⁷⁶

Eine Wettbewerbsbehörde, die dem Konzept der Wettbewerbsfreiheit verpflichtet ist, wäre folglich auf die Bekämpfung von Versuchen etablierter An-

unter ökonomischen Aspekten der Wettbewerb funktionstüchtig wäre (Donges und Schatz 1986: 8 f.; Hoppmann 1988: 223 ff.; Kaufer 1981: 147).

⁷⁵ Das Regulierungsargument der verlorenen Kosten („sunk costs“) (siehe hierzu Baumol et al. 1982; Kruse 1985: 28 ff.) verliert ebenfalls an Relevanz, wenn potentieller Wettbewerb durch technischen Fortschritt oder Substitutionskonkurrenz möglich wird und zukünftige Marktentwicklungen berücksichtigt werden (Möschel 1981: 99 f.). Auch den Wohlfahrtsverlusten durch eventuelles „Rosinenpicken“ sind die regulierungsinduzierten Wohlfahrtsverluste gegenüberzustellen (Eickhof 1993: 215 ff.). Des weiteren kann auch die sogenannte „ruinöse Konkurrenz“ in ihren verschiedenen Varianten keine wettbewerblichen Ausnahmeregelungen begründen, wie die theoretische Diskussion und die empirische Evidenz zeigen (siehe hierzu Willeke 1977: 157 ff.; Tolksdorf 1971; Suntum 1986: 61; Laaser 1991: 79 ff.; Soltwedel et al. 1986: 12).

⁷⁶ Eine Mißbrauchsaufsicht, die statt des Marktverhaltens die Machtstellung eines Unternehmens zum Gegenstand hätte, wäre hingegen ein geeignetes Instrument für eine unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik. Diese Gefahr für den freien Wettbewerb ginge auch von einer Fusionskontrolle aus, die diese Art von Mißbrauchsaufsicht konsequenterweise ergänzen müßte (Hoppmann 1988: 476 ff.).

bieter, den Markteintritt neuer Anbieter zu verhindern,⁷⁷ sowie auf die Kontrolle der wenigen natürlichen Monopole beschränkt. Um die Gefahr eines Ermessensmißbrauchs möglichst gering zu halten, sollte die Wettbewerbsbehörde vor Versuchen einer politischen Einflußnahme, die ihrer wettbewerbspolitischen Aufgabenstellung zuwiderlaufen würden, geschützt werden. Daher erscheint eine institutionelle Regelung der Art sinnvoll zu sein, wie sie von Böhm (1950: 54 f.) und Eucken (1952: 294 f.) in die Diskussion eingebracht wurde: Die wettbewerbspolitischen Aufgaben sollten in einem Gesetz fixiert und aus dem Kreis sonstigen exekutiven Handelns herausgelöst werden. Eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Wettbewerbsbehörde wäre mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben zu betrauen.

c. Die Regulierung des Marktzutritts

Wie schon dargestellt, sollte es Ziel staatlichen Handelns sein, Marktzutrittsbeschränkungen abzubauen, um den Wettbewerb auf möglichst allen Märkten zu sichern. Allerdings sind auch Fälle denkbar, in denen der Staat Ziele verfolgt, die eine Beschränkung des Marktzutritts erfordern. Daher ist zu prüfen, inwieweit staatliche Zutrittsbeschränkungen mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung konform sind.

Zum einen können staatliche Marktzutrittsbeschränkungen mit dem Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren durch einzelne Gewerbe, also mit dem Auftreten negativer externer Effekte, begründet werden. Das Instrumentarium, das einer unzulässigen Beschränkung der Freiheit Privater durch andere Private entgegenwirken soll, knüpft den Marktzutritt an bestimmte Voraussetzungen (Tuchtfeldt 1981: 614). Doch stellt sich die Frage nach der Marktkonformität dieser Maßnahmen: Diese Maßnahmen können prinzipiell als marktkonform gelten, sofern Zutrittsbeschränkungen der Vermeidung negativer Externalitäten dienen; sie muß verneint werden, wenn mit Hilfe von Zutrittsbeschränkungen der Selektionsmechanismus des Marktes außer Kraft gesetzt werden soll (Eickhof 1985: 73; Hamm 1978: 165 f.). Somit können staatliche Zutrittsbeschränkungen zwar durch das Auftreten von Externalitäten gerechtfertigt werden, jedoch ist die Gefahr eines wirtschaftspolitischen Mißbrauchs nicht auszuschließen. Daher sollte im Einzelfall geprüft werden, ob ein Ziel wie der Schutz der Allgemeinheit mit

⁷⁷ Diese Versuche können zum einen die Gestalt von Wettbewerbsbeschränkungen in Austauschverträgen haben: Preis- und Konditionenbindungen, Ausschließlichkeitsbindungen sowie Lizenzverträge und andere vertragliche Beschränkungen (Emmerich 1991: 131 ff.). Zum anderen sind Formen des Behinderungswettbewerbs vorstellbar, etwa Boykotte oder Diskriminierungen, sowie Unternehmenszusammenschlüsse, die Maßnahmen erst ermöglichen (Emmerich 1991: 217 ff., 333 ff.).

marktkonformen Mitteln realisiert werden kann bzw. ob aufgrund der Regulierungskosten ein staatlicher Eingriff besser unterbleibt.⁷⁸

Zum anderen kann der Marktzutritt staatlich beschränkt werden, um vorstoßenden Wettbewerb zu ermöglichen. Ein Beispiel dafür ist das Patentrecht. Indem exklusive Eigentumsrechte für einen befristeten Zeitraum gewährt werden, sollen Anreize entstehen, innovativ tätig zu werden. Anderenfalls würde ein Innovator aufgrund externer Effekte nur einen Teil des Nutzens seiner Tätigkeit internalisieren können, so daß Forschung und Entwicklung zum großen Teil unterbleiben würden. Jedoch darf diese Absicherung von „Pioniermonopolen“ durch Rechtsvorschriften zum Schutz geistigen Eigentums nur temporärer Natur sein, um zu gewährleisten, daß nachstoßender Wettbewerb durch Imitatoren möglich wird (Eucken 1952: 269; Kaufer 1970: 208 ff.).

d. Die Regulierung des Marktaustritts

Durch die Möglichkeit des Marktaustritts wird sichergestellt, daß die leistungsstarken Anbieter belohnt und die leistungsschwächeren Anbieter sanktioniert werden. Ohne diese Möglichkeit würden knappe Ressourcen dauerhaft in nicht länger effizienten Faktorkombinationen gebunden, so daß Allokationsverzerrungen und damit einhergehende Wohlfahrtsverluste unvermeidlich wären (Daniels 1958: 16 ff.). Die Aufgabe des Staates besteht darin, rechtliche Rahmenbedingungen zu setzen, die diesen Reallokationsprozeß erleichtern. Dazu zählt zum einen die Beseitigung staatlicher Regulierungen, die als Marktaustrittshemmnisse wirken. Zum anderen kann mit Hilfe des Insolvenzrechts ein Unternehmen zu Restrukturierung oder Marktaustritt gezwungen werden, falls dies nicht freiwillig geschieht. Auf diese Weise werden Eigentumsrechte Dritter gewahrt, also ein Gläubigerschutz etabliert, und das Insolvenzrecht dient damit dem gesamtwirtschaftlichen Ziel, Wohlfahrtsverluste infolge einer verzögerten Reallokation zu vermeiden.

Es stellt sich damit die Frage, in welchen Situationen ein Insolvenzverfahren eingeleitet werden sollte, das über einen Eingriff in private Eigentumsrechte zur

⁷⁸ Zu den Regulierungsinstrumenten, die nicht als marktkonform anzusehen sind, gehören die behördliche Bedürfnisprüfung und eine zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter (Tuchtfeldt 1981: 615). Wenig überzeugend sind zudem die Argumente für einen Befähigungsnachweis (siehe etwa bei Edwards 1949: 202 f; Winterberger 1948: 14; Deregulierungskommission 1991: 173 ff.; Tuchtfeldt 1981: 615). Vielmehr überwiegen die Kosten dieses Instruments (im einzelnen bei Watrin 1958; Deregulierungskommission 1991: 180 ff.; Tuchtfeldt 1955: 136 ff.). Wenig geeignet erscheint zudem der Kapitalnachweis (Tuchtfeldt 1955: 158 ff.), zumindest verzichtbar sind der Zuverlässigkeits- und der Sachkundenachweis bei funktionstüchtigem Wettbewerb (Tuchtfeldt 1955: 120 ff.).

Reorganisation oder zum Marktaustritt eines Unternehmens führt. Die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens sind in der Regel in den Fällen gegeben, in denen Insolvenz und fehlende Marktfähigkeit vorliegen.⁷⁹ Das einzelwirtschaftliche Ziel dieses Verfahrens sollte darin bestehen, daß die bisherigen Eigentümer keinen weiteren Vermögensschaden verursachen können und das vorhandene Vermögen so verwendet bzw. verwertet wird, daß der einzelwirtschaftliche Schaden minimiert werden kann (Gröner 1984: 258; Hax 1985: 84 ff.).

Der Reallokationsfunktion des Insolvenzverfahrens dürfte es hingegen nicht entsprechen, wenn ein formales Reorganisationsverfahren in das Insolvenzrecht implementiert würde (Gröner, 1984: 261 ff.; Hax, 1985: 91). Eine solche Vorgehensweise unterstellt, daß der Marktmechanismus außerstande ist, ein marktfähiges Unternehmen zu erkennen, und ein vom Gericht eingesetzter Verwalter im Vergleich zu Unternehmern und dem Finanzsystem superiores Wissen erlangen kann und über superiore unternehmerische Fähigkeiten verfügt. Diese Annahme widerspricht der Erfahrung, daß der Verwalter, wie jede staatliche Regulierungsbehörde, den überlegenen dezentralen Informationsgewinnungs- und Entdeckungsprozeß des Marktes nicht nutzen kann. Deswegen wird in einer Marktwirtschaft auch das Kriterium der Zahlungsunfähigkeit für den Konkursfall zugrunde gelegt und nicht das Urteil eines „Gutachters“ oder Verwalters.

e. Die Außenwirtschaftsordnung

Die bisherigen Ausführungen zur Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs sind sowohl für eine geschlossene als auch für eine offene Volkswirtschaft relevant. Im Fall der offenen Volkswirtschaft kommt hinzu, daß die Austauschbeziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten unterschiedlicher Zahlungsgemeinschaften geordnet werden müssen. Doch wie der Binnenverkehr beruht auch der Außenverkehr auf Arbeitsteilung und Austausch der arbeitsteilig erzeugten Produkte (Haberler 1933; Röpke 1979: 230). Die Struktur, die Richtung und das Ausmaß des Außenhandels werden durch die komparativen Kostenvorteile bestimmt. Nach Ricardos Theorie der komparativen Kosten setzt der Außenhandel voraus, daß ein funktionstüchtiges Preissystem die internationalen Austauschbeziehungen steuert. Nur dann ist sichergestellt, daß ausschließlich Güter und Dienstleistungen ein- und ausgeführt werden, deren Ein- und Ausfuhr einen volkswirtschaftlichen Gewinn bringt (Eucken 1952: 167). Daher muß zum einen das Währungsregime so ausgestaltet sein, daß ein internationaler Preiszu-

⁷⁹ Zu den Marktaustrittskriterien der Insolvenz und der fehlenden Marktfähigkeit siehe Gröner (1984: 253 ff.) und Hax (1985: 89 f.).

sammenhang wirksam wird, während zum anderen der Außenhandel vor protektionistischen Eingriffen zu sichern ist.

Die Konvertibilität der Währung und das Wechselkursregime

Damit ein Land in die internationale Arbeitsteilung eingebunden werden kann, müssen die währungspolitischen Voraussetzungen für den Austausch von Gütern und Dienstleistungen sowie von Kapital geschaffen werden. Aufgabe der Währungspolitik ist es daher, die Austauschbarkeit der Landeswährung sicherzustellen. Das bedeutet, daß die Konvertibilität der Währung für Leistungsbilanztransaktionen ebenso gewährleistet sein muß wie für Kapitalbilanztransaktionen. Darüber hinaus ist eine Währung nur dann vollständig konvertibel, wenn die Leistungs- und Kapitalbilanzkonvertibilität sowohl für Inländer als auch für Ausländer gilt.

Wie die Diskussion in der Literatur deutlich macht, wäre eine Einschränkung der Konvertibilität in jedem Fall mit einem Verzicht auf Wohlfahrt verbunden, da im Gegensatz zur vollen Konvertibilität nur in eingeschränktem Umfang eine Integration in die internationale Arbeitsteilung möglich ist. Die volle Konvertibilität zeichnet sich hingegen dadurch aus, daß Produzenten und Konsumenten auf den weltweit billigsten Märkten kaufen und zu den höchsten Preisen verkaufen können (Haberler 1954: 24).⁸⁰ Zudem ermöglicht die volle Konvertibilität einen intertemporalen Ausgleich der Leistungsbilanz durch Kreditnahme und -gewährung. Defiziten in der Leistungsbilanz würden demnach entsprechende Kapitalimporte gegenüberstehen. Bei eingeschränkter Konvertibilität wäre dieser Mechanismus hingegen gestört (Schmieding 1990: 44; Gröner und Smeets 1994: 592).

Die Frage, wie die Konvertibilität hergestellt werden kann, verbindet sich mit der Frage nach der konkreten Ausgestaltung des Wechselkursregimes. Grundsätzlich kann zwischen einem System flexibler Wechselkurse und einem System fester Wechselkurse gewählt werden, wobei feste Wechselkurse an eine einzelne Währung oder an einen Währungskorb gebunden sein können. Die Vorzüge eines Systems fester Wechselkurse erscheinen jedoch zweifelhaft: im Fall einer Wirtschaft, die einen Strukturwandel durchläuft, kann die Währungsanbindung aufgrund des ständigen Drucks auf den Wechselkurs nur bedingt zur gewünschten Stabilisierung und Vertrauensbildung beitragen; den Kosteneinsparungen für private Wechselkursabsicherung sind die Kosten realer Wechselkursschwankun-

⁸⁰ Siehe zu dieser Diskussion etwa Gröner und Smeets (1994: 590 ff.) und Lutz (1954: 298 ff.).

gen gegenüberzustellen; ein „angemessener“ Kurswert ist kaum zu bestimmen.⁸¹

Hingegen ist ein System flexibler Wechselkurse konform mit einer Politik, die auf volle Konvertibilität und außenwirtschaftliche Liberalisierung abzielt: Außenhandel und Kapitalverkehr können den internationalen Preissignalen folgen. Ein Stabilitätsanker in Gestalt fester Wechselkurse ist verzichtbar, wenn ein marktkonformer Ordnungsrahmen gesetzt und eine stabilitätsorientierte Geld- und Finanzpolitik verfolgt wird.

Die Liberalisierung des Außenhandels

Modellhaft kann gezeigt werden, daß unter den Bedingungen vollkommener Konkurrenz mit einer Politik des Freihandels die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft maximiert werden kann. Jedoch lautet ein traditionelles Argument gegen diese Politik, daß im Fall einer internationalen Störung die Pareto-Bedingungen nicht erfüllt werden können und daher eine protektionistische Politik für ein einzelnes Land wohlfahrtsmaximierend sei („Terms-of-Trade-Argument“). In dieser Situation wäre eine protektionistische Politik, die auf Import- oder Exportabgaben zurückgreift, dem Freihandel überlegen (Baldwin 1992: 807 ff.).

Gegen eine solche Politik spricht, daß in der realen Welt das Wissen über die Nachfrage- und Angebotselastizitäten fehlt, denn deren Werte müßten für die Bestimmung eines Optimalzolls bekannt sein.⁸² Auch kann nicht unterstellt werden, daß die Handelspartner auf Vergeltungsmaßnahmen verzichten würden. Ein Handelskrieg, der aus dieser Politik resultieren würde, hätte letztlich für alle Beteiligten Wohlfahrtsverluste zur Folge.⁸³

Im Unterschied zur traditionellen Handelstheorie untersucht die „neue Handelstheorie“ die Wohlfahrtswirkungen alternativer Handelspolitiken bei unvollkommener Konkurrenz.⁸⁴ Doch auch hier verhindern Informationsdefizite einen zielgerichteten Eingriff, so daß die Gefahr einer Wohlfahrtsminderung weiterhin besteht (Baldwin 1992: 812 ff.). Auch von Vertretern der neuen Handelstheorie wie Krugman (1993: 364 f.) werden diese Zweifel an der Praktikabilität einer interventionistischen Handelspolitik inzwischen geteilt: Freihandel erscheint aus

⁸¹ Zu dieser Diskussion siehe etwa Lutz (1954), Claassen (1990), Schmieding (1990, 1991), Schweickert et al. (1992) sowie Gröner und Smeets (1994).

⁸² Diese Informationsdefizite mögen ein Grund sein, warum auch große Länder trotz potentieller Vorteile aus einer Optimalzollpolitik auf eine solche verzichten (Whalley 1985).

⁸³ Siehe dazu etwa Johnson (1954) und Whalley (1985).

⁸⁴ Siehe dazu besonders Helpman und Krugman (1985, 1989).

dieser Sichtweise zwar nicht als erstbeste Lösung, jedoch als bestmögliche Politikalternative.⁸⁵

2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo

a. Die Freiheit der Preisbildung

In den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas waren die Preise für Güter- und Dienstleistungen sowie für Arbeit und Kapital nicht das Ergebnis von Suchprozessen auf den Märkten. Statt durch ein spontanes Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage erfolgte die Preissetzung durch Staats- und Parteiorgane. Unter diesen Umständen spiegelten die Preise keine relativen Knappheiten, sondern politische Präferenzen wider, woraus Fehlallokationen größten Ausmaßes resultierten. Für die Beurteilung des Fortschritts auf dem Weg zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist die Frage, in welchem Umfang in den Reformländern die staatliche Preisadministration durch eine freie Preisbildung ersetzt wurde, von großer Bedeutung.

Die Preisbildung auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten

In allen Reformländern wurden die Preise auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten zu Beginn der 90er Jahre größtenteils freigegeben. So wurden in *Polen* zwischen 1990 und 1991 die Mehrzahl der Preise für Güter und Dienstleistungen liberalisiert. Administrierte Preise gelten weiterhin für Energieträger, Pharmazeutika, alkoholische Getränke, Wohnungsvermietung bei Kommunaleigentum sowie für Transport- und Postdienstleistungen. Zudem interveniert die Landwirtschaftsagentur u.a. mit Preisstützungen auf den Agrarmärkten. Ein ähnliches Bild zeigt sich in der *Tschechischen* und in der *Slowakischen Republik*, wo noch zu Zeiten der Tschechoslowakei zum 1. Januar 1991 fast alle Preise freigegeben worden waren. Seitdem beschränken sich die staatlichen Kontrollen in den beiden Ländern vor allem auf die Energiepreise, Mieten und die Tarife für öffentliche Dienstleistungen. Darüber hinaus werden in der Slowakischen Republik die Preise weiterer Güter, wie Erdöl- und Chemieprodukte, staatlich kon-

⁸⁵ Empirische Studien bestätigen die eher geringen Wohlfahrtsgewinne bzw. Wohlfahrtsverluste einer strategischen Handelspolitik (siehe hierzu Dixit 1988; Baldwin und Krugman 1988a, 1988b). Wohlfahrtsgewinne sind vielmehr durch eine Liberalisierung unvollkommener Märkte zu erwarten (Richardson 1989).

trolliert. Auch in *Ungarn* wurden die staatlichen Preisvorschriften bis Ende 1990 sukzessive abgebaut. Anfang 1991 wurde das staatliche Preisamt aufgelöst. Regulierungen in Gestalt von Höchst- und Mindestpreisen bestehen lediglich für ausgesuchte Güter und Dienstleistungen. Dazu zählen Energieträger, Beförderungs- und Kommunikationsdienstleistungen, kommunale Dienstleistungen, die Handelsspanne für Medikamente sowie unter bestimmten Bedingungen private Vermietungen. Zusätzlich besteht die gesetzliche Möglichkeit, Mindestpreise für einige Agrarprodukte festzulegen (EBRD 1996: 147, 154, 165 f., 173; Heitger et al. 1992: 154 f.; Trade Links 1994: 63 f.; Brunner 1996a: 36).

So zeigt sich, daß in den *vier Ländern* die Preisbildung auf den meisten Güter- und Dienstleistungsmärkten von staatlichen Eingriffen befreit ist. Jedoch werden Preisregulierungen in den Bereichen aufrechterhalten, in denen der Staat als Produzent auftritt (öffentliche Dienstleistungen) oder an den Produktionsunternehmen beteiligt ist (Energie und andere Infrastrukturbereiche), ein öffentliches Interesse besteht, wie die Wahrung der Volksgesundheit (Medikamentenversorgung, Alkoholkonsum), oder tatsächliche oder bloß vermeintliche Verteilungsziele verfolgt werden. Letzteres betrifft besonders die Wohnungsmieten und die Preise für Agrarprodukte. Von einer vollständig freien Preisbildung kann daher keine Rede sein. Vielmehr wird in wichtigen Teilbereichen die Preisgestaltung weiterhin als ein Instrument staatlicher Wirtschaftspolitik angesehen.

Die Preisbildung auf den Faktormärkten

Auf den Arbeits- und Kapitalmärkten der Reformländer werden seit den frühen 90er Jahren die staatlichen Preisregulierungen schrittweise abgebaut:

Auf dem *polnischen* Arbeitsmarkt wurde die Lohnregulierung Anfang 1990 auf den Bereich der Staatsunternehmen beschränkt, der zu dieser Zeit allerdings noch dominierend war. Zu nennen ist insbesondere die als „Popiwiek“ bezeichnete Besteuerung des Lohnzuwachses: Lohnzuwächse in Unternehmen mit einem 50prozentigen oder höheren Staatsanteil durften die Inflationsrate um einen bestimmten vH-Satz nicht übersteigen; die Normüberschreitung wurde progressiv besteuert.⁸⁶ Nach der Abschaffung dieses Systems im August 1994 und einer Interimslösung wurde im Januar 1995 ein neues Gesetz verabschiedet, das Lohnverhandlungen zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft auf Basis der Empfehlungen einer „Tripartite-Kommission“ (Regierungs-, Arbeitgeber-

⁸⁶ Normüberschreitungen von 3 vH, 3 bis 6 vH und mehr als 6 vH wurden mit Steuersätzen von 100 vH, 200 vH und 300 vH belegt, wobei jeder Prozentpunkt der Normüberschreitung entsprechend besteuert wurde (Kuss und Mohlek 1993: 37).

und Arbeitnehmervertreter) vorsieht. Auf diese Weise wurde eine Art Tarifkartell unter staatlicher Beteiligung etabliert. Zudem gelten Mindestlöhne. Sie belaufen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich 40 vH des durchschnittlichen Nettolohns (Kuss und Mohlek 1993: 37 f.; Heitger et al. 1992: 154 f.; EBRD 1996: 166).

Noch vor der Auflösung der Tschechoslowakei wurde im Jahr 1991 in der *Tschechischen* und in der *Slowakischen Republik* eine Lohnzuwachssteuer in Abstimmung mit den Gewerkschaften eingeführt. Als Strafsteuer konzipiert zielte sie auf eine Begrenzung des Reallohnzuwachses. Diese gemeinsame Regelung lief Ende 1992 aus, sie wurde allerdings in der Tschechischen Republik für Betriebe mit mehr als 25 Beschäftigten erst Mitte 1995 abgeschafft. In der Slowakischen Republik beschränkte man sich auf vereinzelte Lohnkontrollen, die schließlich Ende 1994 aufgegeben wurden. Denn diese Lohnkontrollen hatten sich letztendlich als ungeeignet erwiesen, die Lohngestaltung der nur teilweise privatisierten Großbetriebe zu mäßigen. Diese Betriebe ignorierten unter Inkaufnahme der Strafsteuer die Lohnlimits oder interpretierten die staatlichen Vorgaben als „Mindestlohn“. Diese Lohnpolitik war losgelöst von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, die nur wesentlich niedrigere Realloohnerhöhungen erlaubte (Heinrich et al. 1996: 156). Daher liegt die Vermutung nahe, daß sich die Großbetriebe aus der Staatskasse refinanzieren konnten und unter diesen Bedingungen auch kaum konkursfähig waren. So wäre eine harte Budgetrestriktion und die bedingungslose Privatisierung für diese Betriebe von vornherein den erfolglosen staatlichen Lohnregulierungen vorzuziehen gewesen. Nach wie vor gelten in beiden Ländern Mindestlöhne, die unregelmäßig angepaßt werden. Diese liegen allerdings weit unter dem Durchschnittslohn (EBRD 1996: 147). Zudem werden in der Slowakischen Republik gegenwärtig die Löhne auf „Tripartite“-Basis zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften kollektiv ausgehandelt (EBRD 1996: 173).

In *Ungarn* wurden bis 1993 ebenfalls die Lohnzuwächse, die eine bestimmte Grenze überschritten, besteuert, um die Lohnpolitik der überwiegend staatlichen Großbetriebe unter Kontrolle zu bringen. Auch hier war dieser Versuch, das Ausgabenverhalten sich „weich“ refinanzierender Betriebe zu disziplinieren, erfolglos. Geblieben sind Mindestlöhne und Mindestsätze für bestimmte Lohnzuschläge. Diese werden vom „Rat für Interessenausgleich“ vorgegeben, dem Vertreter von Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden angehören. Dieser Rat soll zudem einen gesellschaftlichen Konsens über Arbeitsmarkt- und andere wirtschaftspolitische Fragen fördern. Ansonsten obliegt die Lohnfindung weitgehend den Tarifpartnern, wobei aufgrund des schwachen Verbandswesens und der zersplitterten Gewerkschaften in der Regel Haustarife statt überbetriebliche Verbandstarife abgeschlossen werden (Brunner 1996a: 53 ff.; EBRD 1996: 155). So scheint in Ungarn bislang kein starkes Tarifkartell entstanden zu sein.

Die freie Preisbildung auf den Arbeitsmärkten ist damit auch weiterhin in *allen Ländern* in Frage gestellt. Dabei spielen die Mindestlohnvorschriften nicht die entscheidende Rolle, da sie offensichtlich so niedrig bemessen sind, daß sie bei der Lohnfindung ohne Belang sind. Auch der in allen Ländern unternommene Versuch einer Lohnkontrolle über eine Lohnzuwachssteuer ist mittlerweile aufgegeben worden. Dies war nicht mehr als der untaugliche Versuch, der freigebigen Lohnpolitik der staatlichen, „kommerzialiserten“ oder teilprivatisierten Großbetriebe einen Riegel vorzuschieben. Doch verfehlte diese Regulierung die eigentliche Ursache des Problems. Sie liegt in der „weichen“ Budgetrestriktion der Betriebe, die von direkten oder indirekten staatlichen Beihilfen herrührt. Eine uneingeschränkte Privatisierung, die Herstellung der Konkursfähigkeit und ein umfassender Abbau der Staatshilfen wäre die marktkonforme Politikvariante gewesen. Von größerer Bedeutung für die Preisbildung auf den Arbeitsmärkten sind nunmehr, außer in der Tschechischen Republik, die Formen der kollektiven Lohnfindung unter Beteiligung von „Tripartite“-Gremien. Dadurch besteht auf den Arbeitsmärkten auch künftig das Risiko, daß keine Marktlöhne, sondern unter Beteiligung des Staates (sozial-)politische Löhne fixiert werden. Zwar sind in den Reformländern die Verbandsstrukturen noch sehr schwach, so daß die Löhne vielfach dezentral vereinbart werden können. Doch stellen die Mitsprachemöglichkeiten einen Nährboden für starke Verbände dar, deren Entstehen nur eine Frage der Zeit sein dürfte, wie die Erfahrung westlicher Industrieländer zeigt.

Was die Preisbildung auf den Finanz- und Kapitalmärkten betrifft, ist in *allen Ländern* eine weitgehende Liberalisierung erfolgt. Seit der Einführung des zweistufigen Bankensystems zu Beginn der 90er Jahre können die Geschäftsbanken Zinssätze und Gebühren weitgehend frei gestalten. In Ungarn erfolgte bereits im Jahr 1987 die Einführung eines zweistufigen Bankensystems, wenn auch die Funktionen der Zentralbank als Geschäftsbank erst Ende 1991 auf ein Minimum beschränkt wurden (Brunner 1996a: 60 f.; EBRD 1996: 147, 155, 166, 173).

Trotz der weitgehend liberalisierten Preisbildung auf den Finanz- und Kapitalmärkten darf nicht übersehen werden, daß an den wichtigsten Geschäftsbanken eine Staatsbeteiligung in der Regel beibehalten wurde. Auf diese Weise besteht auch weiterhin ein staatlicher Einfluß auf die Geschäftspolitik der Banken, wenn auch indirekt. Da der Bereich der Finanzdienstleistungen in allen Ländern als „strategisch“ bedeutsam angesehen wird und daher vom Privatisierungsprozeß teilweise ausgeschlossen ist, spricht wenig für eine vollständige Entstaatlichung der Finanz- und Kapitalmärkte. Vielmehr ist die weitere Privatisierung von Geschäftsbanken Gegenstand der politischen Diskussion. Offensichtlich geht es den politischen Entscheidungsträgern darum, auch künftig ihren Einfluß auf die Kreditpolitik der großen inländischen Geschäftsbanken zu wahren.

b. Die Sicherung der Wettbewerbsfreiheit

In den von staatlichen Monopolstrukturen geprägten Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas war die Wettbewerbsfreiheit ein systemfremdes Element. Um Wettbewerb herzustellen, müssen daher die Monopolstrukturen durch die Privatisierung und die Öffnung der Märkte nach innen und außen abgebaut werden. Vor allem der außenwirtschaftlichen Öffnung kommt eine Anschubfunktion für den Wettbewerb zu, auf die noch ausführlich einzugehen ist.⁸⁷ Diese Maßnahmen müssen allerdings durch institutionalisierte Kontrollen wettbewerbsbeschränkender Absprachen und wirtschaftlicher Macht ergänzt werden, um Wettbewerbsbeschränkungen von privater Seite unterbinden zu können. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob eine unabhängige Institution besteht, die über die Einhaltung wettbewerbssichernder Regeln wacht und stark genug ist, sie gegenüber den politischen Entscheidungsträgern durchzusetzen. Daher ist zu prüfen, inwieweit es den Reformländern gelungen ist, einen institutionalisierten Schutz des Wettbewerbs aufzubauen.

In *Polen* soll die Entfaltung des Wettbewerbs, der Schutz vor monopolistischen Praktiken und von Verbraucherinteressen mit dem „Gesetz über die Bekämpfung monopolistischer Praktiken“ vom Februar 1990 gewährleistet werden.⁸⁸ Aufgrund dieses Gesetzes wird die Monopolaufsicht durch das Anti-Monopolamt ausgeübt, das als zentrale Behörde der Staatsverwaltung dem Ministerrat untergeordnet ist. Damit wird die Monopolaufsicht zwar in die Hände einer eigenständigen Institution gelegt — der Finanzminister fungierte bis zur Verabschiedung des Gesetzes als Antimonopolbehörde —, das Anti-Monopolamt hat jedoch keinen autonomen Status. So kann der Präsident des Amts jederzeit vom Ministerpräsidenten ernannt und abberufen werden, was prinzipiell die Möglichkeit eröffnet, die Entscheidungsfindung im Anti-Monopolamt politisch zu determinieren. Wenn das Anti-Monopolamt erst einmal eine Entscheidung getroffen hat, kann diese sofort vollstreckt werden — der gerichtliche Klageweg bleibt offen.

Das Gesetz soll den Wettbewerb durch ein Verbot der Anwendung monopolistischer Praktiken schützen. Die Anwendung dieser Praktiken ist verboten, es sei denn, ein betroffenes Wirtschaftssubjekt kann den Beweis führen, daß eine solche Vorgehensweise für die wirtschaftliche Tätigkeit notwendig ist und den Wettbewerb nicht wesentlich beschränkt. Diese Praktiken sind explizit benannt

⁸⁷ Siehe hierzu den nachfolgenden Abschnitt „Die Außenwirtschaftsordnung“.

⁸⁸ Den Ausführungen liegt die Übersetzung des Gesetzes in Kuss und Mohlek (1996) zugrunde. Dieses Gesetz ist vom deutschen, europäischen und US-amerikanischen Kartellrecht inspiriert. Eine Novellierung des Gesetzes im Frühjahr 1995 sollte eine weitere Annäherung an EU-Recht bringen (Herrnfeld 1995: 41).

und definieren damit die Monopolisierungssymptome, an denen die Monopolkontrolle ansetzen kann. Sie umfassen zum einen personelle Verflechtungen von Unternehmen sowie Vereinbarungen über Preise und Mengen, Marktaufteilungen, Marktzugangsbeschränkungen bzw. Marktausschlußbestrebungen und harmonisierte Geschäftsbedingungen. Zum anderen wird auch der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung als monopolistische Verhaltensweise angesehen, die sich insbesondere in der Preisgestaltung, der Marktsegmentierung, der Bekämpfung wettbewerblicher Rahmenbedingungen und der Vertragspolitik zeigt. Eine marktbeherrschende Stellung wird dann vermutet, wenn der Marktanteil eines Unternehmens 40 vH übersteigt, während ein Unternehmen als Monopolist gilt, wenn es auf einem landesweiten oder lokalen Markt auf keinen Wettbewerb trifft. Den Monopolisten ist außer den genannten monopolistischen Praktiken explizit eine monopolistische Preis- bzw. Mengenpolitik untersagt.

Neben der Bekämpfung von monopolistischen Praktiken obliegt dem Anti-Monopolamt des weiteren die Fusionskontrolle. Es besteht eine gesetzliche Anmeldepflicht für Zusammenschlußvorhaben, wenn bestimmte Umsatz- oder Vermögenskriterien erfüllt sind: ein Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen ECU liegt vor bzw. entsteht, oder ein Vermögenswert von mehr als 2 Millionen ECU ist betroffen. Das Amt kann Unternehmenszusammenschlüsse untersagen, die zu einer marktbeherrschenden Stellung führen oder diese verstärken. Die Übernahme durch den Vertreter eines Konkurrenten kann verboten werden, wenn wesentliche Wettbewerbsbeschränkungen eintreten, die bei einem gemeinsamen Marktanteil von mehr als 10 vH vermutet werden. Der Verbot des Zusammenschlusses von Geschäftsbanken ist hingegen an keine wettbewerbsgesetzlichen Kriterien geknüpft. Zudem kann das Amt die Teilung oder Auflösung bestehender Unternehmen verfügen, die eine marktbeherrschende Stellung einnehmen und dadurch den Wettbewerb beeinträchtigen. Explizit können von einer solchen Entscheidung auch staatliche Unternehmen betroffen sein. Bei der Fusionskontrolle bzw. Entflechtungsoption handelt es sich wiederum durchgehend um „Kann-Vorschriften“, die dem Amt ein Ermessen einräumen.

Die praktischen Erfahrungen mit der polnischen Wettbewerbsgesetzgebung sind nicht nur positiv. Einerseits kann das Anti-Monopolamt einige Erfolge bei der Unterbindung monopolistischer Praktiken aufweisen:⁸⁹ die Zahl der Unternehmen mit einer Monopolstellung verringerte sich im Zeitraum von 1989 bis 1993 von 200 auf 74 Unternehmen, mehrere Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung auf regionalen Märkten wurden aufgelöst, und in einigen Fäl-

⁸⁹ So wurde allein im Jahr 1993 in 132 Fällen dem Verdacht auf monopolistische Praktiken nachgegangen, der sich in 48 Fällen bestätigte (*Nachrichten für Außenhandel* vom 27. Mai 1994).

len untersagte die Behörde die Fusion von Staatsunternehmen. Auch verhinderte das Anti-Monopolamt die Beteiligung von 96 marktbeherrschenden Unternehmen an der Massenprivatisierung und ist zu Kontrollzwecken in den Aufsichtsräten einiger Monopolisten, darunter der Telefongesellschaft, Versicherungen und Kraftwerken, vertreten. Darüber hinaus versucht es, Entscheidungen von Legislative und Exekutive im Sinne der Stärkung des Wettbewerbs zu beeinflussen, etwa in den Bereichen der Industrie- und Außenhandelspolitik. Andererseits kann das Anti-Monopolamt gegen wettbewerbspolitisch bedenkliche Maßnahmen der Regierung nur begrenzt Widerstand leisten. So mußte es Bestrebungen der Regierung, in einigen Branchen wieder Monopole bzw. Kartelle zuzulassen — etwa in der Zuckerindustrie und im Versicherungswesen —, hinnehmen oder sich mit Kompromissen zufriedengeben (OECD 1995: 406 ff.; OECD 1994a: 98; *Nachrichten für Außenhandel* vom 27. Mai 1995). Es entsteht damit der Eindruck, daß zwar das polnische Wettbewerbsgesetz relativ strenge Richtlinien für die Sicherung des Wettbewerbs vorgibt, aber daß sich die Strenge der Papierform nur bedingt in der Gesetzespraxis widerspiegelt.

Es kann festgehalten werden, daß in Polen schon in der Frühphase der Reformen ein institutionalisierter Schutz des Wettbewerbs eingerichtet wurde. Die polnische Wettbewerbsgesetzgebung ist dadurch gekennzeichnet, daß sie der Wettbewerbsbehörde einen relativ großen Ermessensspielraum gewährt. Dieses Ermessen ist insofern positiv zu bewerten, als der Behörde ein Test auf Wettbewerbsfreiheit möglich ist und sie zum Schutz der Wettbewerbsfreiheit wettbewerbsbeschränkende Praktiken untersagen oder die Entflechtung von Unternehmensstrukturen verfügen kann. Allerdings kann das Ermessen auch dazu genutzt werden, das Verbot „monopolistischer Praktiken“ zu unterlaufen. Dies wäre wettbewerbspolitisch nur wünschenswert, wenn es um die temporäre Absicherung von Pioniermonopolen ginge. Doch könnten sich hier auch Möglichkeiten für eine politische Gestaltung von Wirtschaftsstrukturen ergeben. In dieses Bild fügen sich auch die anteilmäßige Definition einer marktbeherrschenden Stellung und die Umsatz- bzw. Vermögenskriterien für eine Fusionskontrolle ein.

Da die Eingriffsmöglichkeiten nur als Kannvorschriften bestehen, hängt es von der institutionellen Stellung der Wettbewerbsbehörde ab, ob die verfügbaren wettbewerbspolitischen Instrumente zu Lasten der Wettbewerbsfreiheit genutzt werden. Solche Interventionsmöglichkeiten wären kaum eine große Bedrohung für die Wettbewerbsfreiheit, wenn die polnische Wettbewerbsbehörde unabhängig und explizit auf das Konzept der Wettbewerbsfreiheit, also auf eine Marktöffnungspolitik, verpflichtet wäre. Jedoch besteht weder eine derartige Verpflichtung noch verfügt das polnische Anti-Monopolamt über einen autonomen Status. Vielmehr kann die Regierung Einfluß nehmen, und es kommt hinzu, daß das Amt keine exklusive Verfügungsgewalt über das gesamte wettbewerbspolitische Instrumentarium hat. Darauf deutet jedenfalls die wettbewerbspoliti-

sche Praxis hin, in der die Wettbewerbsbehörde als Vertreterin der Wettbewerbsfreiheit oftmals gegenüber der Regierung das Nachsehen zu haben scheint.

In der *Tschechischen Republik* soll das „Gesetz über den Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs“ in seiner novellierten Fassung vom November 1993 den Wettbewerb sicherstellen.⁹⁰ Die Zielsetzung des Gesetzes besteht explizit darin, den Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten vor Beschränkungen, Störungen und Ausschaltung zu schützen, wobei das Gesetz sowohl auf einzelne Unternehmen als auch auf Unternehmensvereinigungen angewendet werden soll.⁹¹ Die im Wettbewerbsgesetz vorgesehenen Aufgaben werden nicht von einem Wettbewerbsamt, sondern vom „Ministerium für den wirtschaftlichen Wettbewerb“ wahrgenommen.⁹² Das Gesetz konstituiert keine autonome Wettbewerbsbehörde, sondern legt die wettbewerbspolitischen Entscheidungen in die Hände eines Ministeriums, das naturgemäß in die Kabinettsdisziplin und damit in die jeweilige Regierungspolitik eingebunden ist. Das Ministerium wird auf eigene Initiative oder auf Antrag hin tätig. Widersprüche gegen die Entscheidungen des Ministeriums sind nicht geregelt. Allerdings ist ein Klageweg für alle Wirtschaftssubjekte vorgesehen, die durch Wettbewerbsverletzungen benachteiligt werden.

Das Gesetz soll den Wettbewerb zum einen dadurch schützen, daß mit einer Art Generalklausel die im Gesetz genannten Vereinbarungen prinzipiell verboten und damit unwirksam sind, die den Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten beeinträchtigen oder beeinträchtigen könnten. Die Inhalte verbotener Vereinbarungen umfassen Preisabsprachen, quantitative Beschränkungen, Behinderung des technischen Fortschritts, Marktaufteilungen, Abnahmezwang für vertragsfremde Leistungen, Preisdifferenzierungen und Marktzutrittsbeschränkungen. Von diesem Verbot sind unter die Generalklausel fallende Vereinbarungen dann ausgenommen, wenn sie der Vereinheitlichung von Rabatt-, Liefer- und Zahlungsbedingungen dienen, die Rationalisierung bzw. Spezialisierung fördern oder der betroffene Marktanteil relativ gering ist. Diese Ausnahmen müssen beim Ministerium einzeln beantragt werden. Auch bietet das Gesetz die

⁹⁰ Die Novellierung weist Parallelen zum deutschen Recht sowie zum europäischen Gemeinschaftsrecht auf und dient der weiteren Annäherung an EU-Recht (Herrnfeld 1995: 64). Die nachfolgenden Verweise auf das tschechische Wettbewerbsgesetz beruhen auf der englischen Übersetzung von Trade Links (1995b).

⁹¹ In der vorherigen Fassung wurde noch dem Schutz der von Wettbewerbsbeschränkungen betroffenen Unternehmen Priorität eingeräumt, und Wettbewerbsverstöße durch Unternehmensvereinigungen wurden nicht berücksichtigt (Oliva und Verny 1994: 145 f.).

⁹² Das Ministerium trat im September 1992 die Nachfolge des föderalen Kartellamts und des alten tschechischen „Amts für den wirtschaftlichen Wettbewerb“ an (Verny 1993b: 86).

Möglichkeit einer allgemeinen Freistellung für bestimmte Vereinbarungen durch das Ministerium, falls die Vorteile die Nachteile der Wettbewerbsbeeinträchtigung überwiegen. Darüber hinaus kann das Ministerium eine Ausnahme befürworten, wenn die daraus resultierende Wettbewerbsbeschränkung im „öffentlichen Interesse“ ist. Das wird besonders in jenen Fällen vermutet, wo Güterproduktion sowie technische und wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden. Allerdings muß die Vereinbarung den im Gesetz aufgeführten Bedingungen genügen, die einer möglichen Wettbewerbsbeschränkung Grenzen setzen. Dennoch wird die Entscheidung für oder gegen die Wettbewerbsfreiheit zum Gegenstand des politischen Kalküls der Regierenden.

Der Wettbewerb soll zum anderen durch Regeln geschützt werden, die sich gegen den Mißbrauch einer Monopol- bzw. marktbeherrschenden Stellung richten. Eine marktbeherrschende Stellung wird angenommen, wenn der Anteil eines Wettbewerbers auf dem relevanten Markt nicht weniger als 30 vH beträgt. Es besteht gegenüber dem „Wettbewerbsministerium“ die Verpflichtung, eine Monopolstellung oder marktbeherrschende Stellung zu melden. Das Gesetz sieht den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht als gegeben an, wenn einseitige oder diskriminierende Verträge geschlossen werden, die Abnahme vertragsfremder Leistungen erzwungen wird oder Produktion, Verkauf bzw. die technische Entwicklung beeinträchtigt werden. Das Ministerium ist ermächtigt, diese Verhaltensweisen zu unterbinden, wobei es im Fall schwerer Wettbewerbsverletzungen auch die Entflechtung des betreffenden Unternehmens anordnen kann.

Schließlich übt das Ministerium auch die Fusionskontrolle aus, da es die unterschiedlichen Arten von Unternehmenszusammenschlüssen genehmigen muß, die zu einem Marktanteil von mehr als 30 vH führen. Eine Genehmigung ist laut Gesetz zu erteilen, wenn die Vorteile größer sind als die Nachteile der Wettbewerbsbeeinträchtigung. Da Vor- und Nachteile kaum eindeutig bestimmt werden können, eröffnet diese Regelung einen relativ großen behördlichen Ermessensspielraum. Es bleibt dem Ministerium überlassen, im Einzelfall Bedingungen für einen Zusammenschluß vorzugeben. Gesondert geregelt ist die Privatisierung bislang staatlicher Monopolunternehmen, wobei letztlich die gesamte Regierung unter Beachtung möglicher Wettbewerbsbeeinträchtigungen über den Bestand einer Monopolstellung entscheidet. Das „Wettbewerbsministerium“ nimmt an diesen Verfahren nur beratend teil.

Die tschechische Gesetzespraxis zeigt, daß das „Wettbewerbsministerium“ eine relativ schwache Stellung hat. So kann beobachtet werden, daß sein Minister, wie nicht anders zu erwarten, offensichtlich auf die Unterstützung der anderen Regierungsmitglieder angewiesen ist, um wettbewerbspolitische Maßnahmen durchzusetzen. Diese Unterstützung wird ihm nur fallweise gewährt, so daß

die Wettbewerbspolitik von der jeweiligen politischen Interessenlage abhängt (OECD 1994b: 189).⁹³

Die Analyse der tschechischen Wettbewerbsgesetzgebung läßt daher den Schluß zu, daß eine wirksame Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen und wirtschaftlicher Macht möglich wäre, wenn die Generalklausel des Gesetzes nicht durch die Vielzahl der Ausnahmen vom Wettbewerbsgebot verwässert würde. So erinnert dieses Wettbewerbsgesetz sehr stark an das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das sich in § 1 zur Sicherung des Wettbewerbs bekennt, aber in den darauf folgenden Paragraphen die zulässigen Ausnahmen definiert. Weniger bedenklich erscheint hingegen, daß das tschechische „Ministerium für den wirtschaftlichen Wettbewerb“ ab einem Marktanteil von 30 vH marktbeherrschende Stellungen vermuten bzw. Fusionen genehmigen muß. Trotz dieser Marktanteilkriterien verfügt das Ministerium im Prinzip über einen ausreichenden Ermessensspielraum für einen Test auf Wettbewerbsfreiheit. Nur ist fraglich, wie dieser Ermessensspielraum genutzt wird. Ein wirksamer Wettbewerbschutz hängt entscheidend davon ab, daß die institutionelle Wettbewerbskontrolle ausschließlich darauf verpflichtet ist, Entscheidungen im Sinne der Wettbewerbsfreiheit zu treffen und durchzusetzen, damit die Wettbewerbspolitik nicht zum Einfallstor für eine staatliche Strukturpolitik werden kann. Genau dieser autonome Status und die wettbewerbspolitische Kompetenz fehlen — wie schon dem polnischen Anti-Monopolamt — auch dem tschechischen „Wettbewerbsministerium“. Statt die Einhaltung der Wettbewerbsregeln von einer unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Wettbewerbsbehörde überwachen zu lassen, wird die Wettbewerbskontrolle durch ein Ministerium wahrgenommen, das in die Kabinettsdisziplin der Regierung eingebunden ist. Dies widerspricht fundamental dem Gedanken, die Wettbewerbspolitik gegen die Einflußnahmen politischer Interessengruppen zu immunisieren und sie statt dessen auf das Ziel der Wettbewerbsfreiheit festzulegen. Unter diesen institutionellen Rahmenbedingungen hängt die Wettbewerbspolitik von den konkreten wirtschaftspolitischen Interessen der Regierung ab, so daß keine Garantie der Wettbewerbsfreiheit besteht.

In der *Slowakischen Republik* basiert das Wettbewerbsrecht ebenso wie in der Tschechischen Republik auf dem tschechoslowakischen „Gesetz zum Schutze des wirtschaftlichen Wettbewerbs“ vom Januar 1991. Noch vor der Auflösung der Tschechoslowakei einigten sich die beiden Teilrepubliken auf eine Gesetzesnovelle, die im Oktober 1992 in Kraft trat. Diese Novelle enthielt jedoch vor-

⁹³ Zum Beispiel gewährte die Regierung dem Wettbewerbsminister Unterstützung bei Maßnahmen gegen die Preispolitik des Autoherstellers Skoda, während dieser mangels Zustimmung der anderen Kabinettsmitglieder gegen ein böhmisches Pressemonopol nicht vorgehen konnte.

nehmlich nur neue Zuständigkeitsregelungen für die nach dem Verfall der Föderation verbleibenden nationalen Kartellbehörden. Es war geplant, im Jahre 1993 eine zweite, umfassende Novelle gemeinsam durchzuführen, was jedoch an den divergierenden Vorstellungen zur Industrie- und Wettbewerbspolitik scheiterte (Verny 1993b: 86; Oliva und Verny 1994: 145; Zemanovičová et al. 1994: 115). Anders als in der Tschechischen Republik erfolgte die Verabschiedung einer eigenen slowakischen Novelle aufgrund politischer Differenzen erst im Juli 1994.⁹⁴

Zielsetzung und Anwendungsbereich des Gesetzes entsprechen denen der tschechischen Novelle. Auf die umstrittene Formulierung, daß der Schutz des Wettbewerbs im Einklang mit der „Prosperität der Wirtschaft“ stehen muß und deren „Effizienz“ nicht behindern darf, wurde verzichtet. Die Aufgaben des Wettbewerbsgesetzes werden exklusiv vom slowakischen Anti-Monopolamt wahrgenommen, das als zentrale Behörde der Staatsverwaltung über keinen autonomen Status verfügt und dessen Leiter von der Regierung ernannt wird. Diese Behörde wird von Amts wegen oder auf Antrag eines Unternehmens tätig. Gegen die abschließende Entscheidung des Amtes kann ein Verfahrensbeteiligter den Klageweg beschreiten.

Der Schutz des Wettbewerbs soll einerseits durch ein Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen gewährleistet werden, die inhaltlich weitgehend mit den nach dem tschechischen Gesetz verbotenen Vereinbarungen übereinstimmen. Ausnahmen von dieser Verbotsklausel sind dann möglich, wenn folgende Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind: (1) Warenerzeugung oder -distribution werden verbessert oder die technische und wirtschaftliche Entwicklung werden gefördert; (2) die Verbraucher profitieren in angemessener Weise; (3) die Beteiligten sind nur den zur Zielerreichung notwendigen Beschränkungen ausgesetzt; (4) die Beteiligten dürfen keinen wesentlichen Teil des betreffenden Marktes vom Wettbewerb ausschließen. Das Amt kann von den Beteiligten den Nachweis darüber verlangen, daß diese Bedingungen erfüllt sind. Es dürfte allerdings nicht schwer sein, diesen Nachweis zu führen, so daß „Ausnahmen“ von der Verbotsklausel zur Regel werden könnten, zumal die Unternehmen die Möglichkeit haben, eine entsprechende Entscheidung des Amtes zu beantragen. Andererseits enthält das Gesetz auch ein Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung auf dem relevanten Markt. Eine marktbeherrschende Stellung wird bei einem Marktanteil von mindestens 40 vH vermutet; Mißbrauch liegt vor, wenn unangemessene Vertragsbedingungen durchgesetzt werden, Ein-

⁹⁴ Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf der Übersetzung des Gesetzes in Schmid (1995). Auch hier diente die Novelle der Harmonisierung mit europäischem Recht.

schränkungen von Produktion, Absatz oder technischer Entwicklung zum Nachteil der Verbraucher sind, diskriminierende Verträge geschlossen werden oder die Abnahme vertragsfremder Leistungen erzwungen wird.

Darüber hinaus sieht das Wettbewerbsgesetz eine Kontrolle von Konzentrationsprozessen vor, die den Wettbewerb beeinträchtigen könnten. Diese Fusionskontrolle durch das Anti-Monopolamt greift in den Fällen, in denen die Beteiligten einen Gesamtumsatz von mindestens 300 Mill. SK und wenigstens zwei Beteiligte einen Umsatz von mindestens je 200 Mill. SK aufweisen oder der gemeinsame Marktanteil der Beteiligten mehr als 20 vH beträgt. Derartige Konzentrationen sind beim Amt anzumelden, das ablehnend entscheidet, wenn eine marktbeherrschende Stellung geschaffen oder verstärkt würde. Eine Genehmigung ist dann nur noch möglich, wenn die Beteiligten nachweisen, daß die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Konzentration überwiegen würden. Allerdings hat die Regierung die Möglichkeit, die Eingriffstatbestände für die Fusionskontrolle auf dem Verordnungswege branchenweise festzulegen oder entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen.

Das slowakische Wettbewerbsgesetz kann die gemeinsamen Wurzeln, die es mit dem tschechischen Wettbewerbsrecht teilt, nicht verleugnen. Daher gelten die gleichen ordnungspolitischen Bedenken: Die Ausnahmen weichen das Verbot der Wettbewerbsbeschränkungen derart auf, daß die Verbotsklausel ad absurdum geführt wird. Hinzu kommt, daß die Fusionskontrolle als Instrument der Strukturlenkung geeignet ist. Allerdings ist selbst diese eingeschränkte Sicherung der Wettbewerbsfreiheit in der Slowakischen Republik nicht allgemein konsensfähig, wie die dortige Debatte um den scheinbaren Gegensatz zwischen Wettbewerbsfreiheit und positiver Wirtschaftsentwicklung zeigt. Dieser Meinungsstreit ist für die praktische Wettbewerbspolitik insofern relevant, als die slowakische Wettbewerbsbehörde sehr stark in den Regierungsapparat eingebunden und weisungsabhängig ist, so daß sie der politischen Einflußnahme unterliegt. Unter diesen Umständen stellt der slowakische Ansatz zum „Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs“ jedenfalls keinen wirksamen Riegel gegen staatliche Interventionen in den Wettbewerb dar.

In *Ungarn* basiert der rechtliche Schutz des Wettbewerbs auf dem „Gesetz LXXXVI über das Verbot des unlauteren Marktverhaltens“, das im November 1990 verabschiedet wurde.⁹⁵ Es umfaßt sowohl das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen und Vorschriften zur Fusionskontrolle als auch das Recht des unlauteren Wettbewerbs.

⁹⁵ Nachfolgend wird auf das Gesetz Bezug genommen, wie es in VERZÁL (1994) übersetzt wurde.

Die von dem Gesetz vorgesehenen Aufgaben der Wettbewerbsaufsicht werden durch das „Amt für Wirtschaftswettbewerb“ wahrgenommen. Dieses Amt ist eine eigenständige Institution, dessen Leiter sowie seine beiden Stellvertreter vom Ministerpräsidenten auf sechs Jahre ernannt werden. Die einzelnen Fälle bearbeitet jeweils ein mindestens dreiköpfiger Wettbewerbsrat, dessen Mitglieder vom Amtsleiter ernannt werden und dem einer der stellvertretenden Amtsleiter vorsitzt. Die Mitglieder des Wettbewerbsrates sind nur dem Gesetz untergeordnet. Das Wettbewerbsamt hat gegenüber dem Parlament eine Berichterstattungspflicht und nimmt auf Aufforderung zu Tagesordnungspunkten des Parlaments, die sich mit Wettbewerbsfragen befassen, schriftlich Stellung. Es muß des weiteren der Regierung Auskunft über seine Tätigkeit geben, sofern diese nicht laufende Verfahren der Wettbewerbsaufsicht betrifft. Umgekehrt darf der Amtsleiter an Parlaments- und Kabinettsitzungen teilnehmen, wobei er auf letzteren ein Beratungsrecht hat. Zusätzlich ist der jeweils zuständige Minister verpflichtet, die Meinung des Wettbewerbsamts zu Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen einzuholen, soweit diese wettbewerbsrelevante Fragen berühren. Damit hat das Amt einen relativ hohen Grad institutioneller Unabhängigkeit, wodurch die politische Einflußnahme auf die Tätigkeit des Amtes zumindest erschwert wird. Das Wettbewerbsamt wird im Regelfall auf Antrag eines Betroffenen oder von Amts wegen tätig, um möglichen Wettbewerbsverletzungen nachzugehen. Gegen die Entscheidungen des Amtes ist kein Widerspruch möglich, nur der gerichtliche Klageweg kann zu Änderungen führen. Jedoch hat das Einreichen einer Klageschrift, abgesehen von der Vollstreckung von Bußgeldern, keine aufschiebende Wirkung.

Zu den Aufgaben des Wettbewerbsamtes gehört es, das Verbot wettbewerbsschädlicher Vereinbarungen bzw. abgestimmter Verhaltensweisen (Kartellverbote) durchzusetzen. Die Verbotstatbestände betreffen die Preisbildung, die Marktaufteilung, Marktzutritts Hindernisse, die Benachteiligung von Marktteilnehmern, Marktausschlußbestrebungen, Produktionsbeschränkungen, die Behinderung des technischen Fortschritts sowie die Festlegung des Weiterverkaufspreises. Derartige Vereinbarungen sind von dem Verbot dann ausgenommen, wenn sie den Mißbrauch wirtschaftlicher Dominanz verhindern oder nur von geringer Bedeutung sind.⁹⁶ Sie können genehmigt werden, wenn die daraus resultierende Wettbewerbsbeeinträchtigung für den verfolgten Zweck angemessen erscheint und die sich ergebenden Vorteile die Nachteile übertreffen: Als vorteil-

⁹⁶ Eine geringe Bedeutung liegt vor, wenn der Anteil der Parteien, die eine Vereinbarung abschließen, auf dem relevanten Markt 10 vH nicht übersteigt; Bönsch (1994: 292) spricht in diesem Fall von einem zulässigen „Bagatell-Kartell“.

haft werden eine günstigere Preisgestaltung, Qualitätsgewinne, Effizienzgewinne in der betrieblichen Organisation, technischer Fortschritt, verbesserter Umweltschutz und ein Zuwachs an internationaler Wettbewerbsfähigkeit angesehen; als nachteilig gilt insbesondere, wenn der relevante Marktanteil der Kartellpartner auf mehr als 30 vH anwächst. Ausnahme bzw. Freistellung von dem Vereinbarungsverbot müssen von den Partnern beim Wettbewerbsamt beantragt werden, wobei die Beweislast bei den Antragstellern liegt.

Das Wettbewerbsgesetz verbietet des weiteren den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht, der sich insbesondere in folgenden Tatbeständen zeigen soll: einseitige Vertragsgestaltung, ungerechtfertigte Vertragsverweigerung, erzwungener Verzicht auf Vertragsansprüche, Marktzutritts Hindernisse, Beeinträchtigung des technischen Fortschritts und Schaffung unbegründeter Wettbewerbsnachteile für den Konkurrenten oder die Beeinflussung seiner Entscheidungen, um unbegründete Vorteile zu erlangen.⁹⁷ Dem Gesetz zufolge liegt wirtschaftliche Macht dann vor, wenn Angebots- oder Nachfragemacht besteht, der Marktanteil 30 vH übersteigt, kein Wettbewerb auf dem relevanten Markt stattfindet und höchstens drei Unternehmen einen Marktanteil von mehr als 50 vH auf sich vereinigen.

Den Schutz des Wettbewerbs soll das Wettbewerbsamt auch dadurch gewährleisten, daß es eine Fusionskontrolle ausübt. Das Gesetz sieht ein Genehmigungsverfahren vor, wenn im letzten Kalenderjahr der relevante Marktanteil der Teilnehmer 30 vH überstieg oder ihre Gesamteinnahmen mehr als 10 Mill. Forint betragen. Allerdings entfällt das Genehmigungsverfahren, falls die organisatorische Vereinigung durch einen „Staatsverwaltungsbeschluß“ verordnet wird, zu dem das Wettbewerbsamt nur vorab Stellung nimmt. Eine Genehmigung ist generell zu verweigern, wenn die Vereinigung den gegenwärtigen oder zukünftigen Wettbewerb beeinträchtigen würde. Hingegen erfolgt eine Genehmigung, wenn die wettbewerblichen Vorteile die Nachteile übertreffen, der Wettbewerb den größeren Teil des Marktvolumens nicht ausschließt oder die Exportfähigkeit gefördert wird. Diese Regeln gelten auch für den Fall, daß über eine Beteiligung ein entscheidender Einfluß auf ein Unternehmen erlangt wird, dessen Marktanteil 30 vH übersteigt. Der Einfluß wird als entscheidend angesehen, wenn der Beteiligungsumfang größer als 50 vH ist bzw. de jure oder de facto die Geschäftspolitik mitgestaltet wird.

In der Praxis scheint das Wettbewerbsamt entschieden gegen Wettbewerbsverstöße vorzugehen. So konnte das Amt in Fällen des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht erfolgreich intervenieren, wobei vielfach staatliche Unternehmen

⁹⁷ Ein unbegründeter, einseitiger Vorteil wird vom Gesetz dann angenommen, wenn Leistung und Gegenleistung nicht annähernd übereinstimmen.

versucht hatten, ihre Macht mißbräuchlich zu nutzen.⁹⁸ Auf diese Weise wurden alte, noch aus Zeiten der Zentralverwaltungswirtschaft stammende Verhaltensmuster durchbrochen und durch Wettbewerbsverstöße Benachteiligte ermutigt, die Hilfe des Wettbewerbsamts in Anspruch zu nehmen (Vida 1994: 194 ff.; OECD 1995: 254 ff.).

Der ungarische Ansatz zur Sicherung der Wettbewerbsfreiheit vermittelt daher im Vergleich der Reformländer den besten Eindruck. Zwar unterscheiden sich die Inhalte des ungarischen Wettbewerbsgesetzes nicht wesentlich von denen der entsprechenden Rechtsvorschriften in den anderen drei Ländern. Auch in Ungarn sind Ausnahmen vom Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen möglich, zudem eröffnet die Fusionskontrolle gestalterischen Spielraum, der nicht unbedingt zugunsten der Wettbewerbsfreiheit genutzt werden muß. Jedoch weist das ungarische Wettbewerbsgesetz mit dem unabhängigen Status der Wettbewerbsbehörde einen entscheidenden Vorzug auf: Das „Amt für Wirtschaftswettbewerb“ ist weitgehend der politischen Einflußnahme entzogen und hat eine umfassende Zuständigkeit für wettbewerbsrelevante Fragen. Es ist nur dem Gesetz verpflichtet, das, bei entsprechender Nutzung des Ermessensspielraums, die Sicherung der Wettbewerbsfreiheit ermöglicht. Seine relative Unabhängigkeit legt nahe, daß diese gesetzlichen Möglichkeiten zum Schutz des Wettbewerbs auch wahrgenommen werden. Die wettbewerbspolitische Praxis scheint zudem dafür zu sprechen, daß das Amt seine Kompetenzen im Sinne des Konzepts der Wettbewerbsfreiheit nutzt. Ein Manko in der ungarischen Wettbewerbsgesetzgebung kann darin gesehen werden, daß Fusionen durch „Staatsverwaltungsbeschluß“ am Amt vorbei möglich sind, wodurch die wettbewerbspolitische Kompetenz des Amts untergraben wird.

In allen untersuchten Ländern gibt es mittlerweile eine Wettbewerbsgesetzgebung und damit formal eine institutionalisierte Kontrolle von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen und wirtschaftlicher Macht. Fraglich ist jedoch die Wirksamkeit dieser Kontrolle, gemessen an der Verwirklichung des Ziels der Wettbewerbsfreiheit. Denn die Wettbewerbsgesetze bieten ohne Ausnahme die Möglichkeit zur Beschränkung des Wettbewerbs, so daß das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen teilweise wie ein „Muster ohne Wert“ wirkt. Die Wahrscheinlichkeit, daß der vorhandene Ermessensspielraum im Sinne der Wettbewerbsfreiheit genutzt wird, ist dann am größten, wenn die Wettbewerbsbehörde politisch unabhängig, der Wettbewerbsfreiheit verpflichtet und allein zuständig für Fragen der Wettbewerbspolitik ist. Dieses Leitbild zur Sicherung der Wett-

⁹⁸ So waren etwa die ungarische Post, ein staatliches Elektrizitätswerk, eine staatliche Mühle und ein Kommunalunternehmen von Maßnahmen des Wettbewerbsamts betroffen (Vida 1993: 255 f.; Vida 1994: 194 f.; Institute of Economics 1994: 6).

bewerbsfreiheit scheint in Ungarn am ehesten verwirklicht zu sein, während in den drei anderen Ländern die Möglichkeiten zur politischen Einflußnahme auf die Wettbewerbsbehörden unverkennbar sind. Allerdings muß für alle Länder die Kritik gelten, daß bei der Gestaltung der Wettbewerbsgesetze weniger das Konzept der Wettbewerbsfreiheit Pate gestanden hat, sondern die Harmonisierung mit europäischem Recht ausschlaggebend war. Dabei ist offensichtlich, daß das EU-Wettbewerbsrecht nicht unbedingt dem Leitbild der Freiheit des Wettbewerbs folgt, sondern Spielraum für eine staatliche Strukturpolitik läßt.

c. Die Freiheit des Marktzutritts

Bis zum Beginn des Reformprozesses in den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas bestanden für private Unternehmer in der Regel prohibitive Genehmigungsvorschriften. Privates Unternehmertum war in dem sozialistischen Entwurf einer Wirtschaftsordnung prinzipiell nicht vorgesehen. Die Vorschriften ermöglichten nur ausnahmsweise eine private unternehmerische Betätigung. Sie definierten lediglich die Nischenplätze für private Unternehmer innerhalb der alles überragenden staatswirtschaftlichen Strukturen. Dabei galten äußerst restriktive Regulierungen etwa hinsichtlich der Zahl der abhängig Beschäftigten oder beim Zugang zu Produktionsmitteln. Den Marktzutritt in größerem Umfang ermöglichen erst die seit Ende der 80er Jahre eingeführten Gewerbeordnungen, die in den Reformländern prinzipiell die Gewerbefreiheit für natürliche und juristische Personen begründeten. Doch stellt sich zum einen die Frage, in welchem Umfang die Freiheit des Marktzutritts hergestellt wurde. Zum anderen ist zu fragen, ob ein Anreiz zum Marktzutritt durch den Schutz geistigen Eigentums geschaffen wurde.

Die Regulierung des Marktzutritts

In *Polen* wurde der entscheidende Schritt zur Gewerbefreiheit mit dem „Gesetz über die Wirtschaftstätigkeit“ bereits im Dezember 1988 vollzogen.⁹⁹ Diese Reform signalisierte unverkennbar den rapiden Verfall der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung. Nach diesem Gesetz steht es jedermann frei, eine Wirtschaftstätigkeit aufzunehmen, sei es eine Produktions-, Bau-, Handels- oder Dienstleistungstätigkeit. Erforderlich ist im Regelfall lediglich eine Anzeige zum Wirtschaftstätigkeitsregister, und es muß gewährleistet sein, daß Schutzvorschriften eingehalten werden. Ausgenommen von der Genehmigungsfreiheit sind eine Reihe ausdrücklich genannter Wirtschaftstätigkeiten, die eine Konzession

⁹⁹ Nachfolgend wird auf das Gesetz i.d.F. vom Oktober 1994 in der Übersetzung von Gralla und Mohlek (Kuss und Mohlek 1995) Bezug genommen.

erfordern. Diese Konzessionsbereiche wurden offensichtlich unter dem Gesichtspunkt ausgewählt, daß eine Wirtschaftstätigkeit in diesen Bereichen die öffentliche Sicherheit und andere als schutzwürdig angesehene öffentliche Interessen berührt.¹⁰⁰ Die daraus resultierenden Einschränkungen der Gewerbefreiheit dürften solange gering sein, wie die Zahl der Konzessionsbereiche nicht ausgeweitet und die Konzessionsvergabe nicht an prohibitive Bedingungen geknüpft wird. Weiterhin gibt es in Polen seit 1989 eine neue Handwerksordnung, die allerdings ein reines Organisationsgesetz ist, da ausschließlich die Regelungen des Gewerbegesetzes für die Aufnahme einer Handwerkstätigkeit relevant sind (Kuss und Mohlek 1993: 9 f.; Herrfeld 1995: 43 f.).¹⁰¹

Hingegen regeln spezielle Vorschriften die Aufnahme und Ausübung von Tätigkeiten im Bank-, Börsen- und Versicherungswesen: Das im Januar 1989 verabschiedete und seitdem mehrfach novellierte Bankgesetz setzt für die Gründung einer Geschäftsbank eine Genehmigung voraus, die der Zentralbankpräsident in Abstimmung mit dem Finanzminister erteilt. Die Zulassungsvoraussetzungen bestehen u.a. in einer angemessenen Eigenkapitalausstattung, einem Nachweis der Qualifikation von Führungskräften und einem Geschäftsplan, der die Einlagensicherheit garantieren soll. Ebenfalls können Geschäftsbanken mit ausländischer Kapitalbeteiligung bzw. -mehrheit gegründet werden, auch ist eine ausländische (Mehrheits-) Beteiligung an bestehenden polnischen Geschäftsbanken möglich. Zudem besteht prinzipiell die Möglichkeit der Gründung von rechtlich unselbständigen Filialen ausländischer Banken. Die notwendige Genehmigung wurde bislang jedoch nur selten erteilt, so daß vor allem Repräsentanzen eingerichtet wurden. Ansonsten ist die Ausübung von Geschäftsbanktätigkeiten insofern reguliert, als bestimmte Deckungsvorschriften einzuhalten sind, Berichterstattungspflichten bestehen und Obergrenzen für Deviseneinlagen fixiert werden können (Kuss und Mohlek 1993: 41 f.; Herrfeld 1995: 46 f.; EBRD 1995: 53, 155).¹⁰²

Eine Reihe von Gesetzen wurde des weiteren verabschiedet, um die rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen eines funktionstüchtigen Kapitalmark-

¹⁰⁰ Zu den in Art. 11 des Gewerbegesetzes aufgezählten Konzessionsbereichen zählen etwa die Herstellung und der Vertrieb von Sprengstoffen und Pharmazeutika, die Ausbeutung von Bodenschätzen sowie See- und Lufttransportdienstleistungen.

¹⁰¹ Die Handwerksordnung regelt Status, Rechte, Pflichten und Selbstverwaltung der Handwerker, nicht aber die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Handwerkstätigkeit.

¹⁰² Seit dem Beginn der 90er Jahre hat sich ein Geschäftsbankensektor entwickelt, der sich aus einer Vielzahl neuer Privatbanken und zumeist größeren staatlichen Geschäftsbanken, die nur schrittweise privatisiert werden, zusammensetzt (EBRD 1995: 53).

tes zu schaffen; so das „Gesetz über Obligationen“ vom September 1988 und das „Gesetz über den öffentlichen Verkehr mit Wertpapieren und Investmentfonds“ vom März 1991. Letzteres regelt die Zulassung und den Handel von Wertpapieren sowie die Tätigkeit des Börsenmaklers. Die Maklertätigkeit setzt einen Qualifikationsnachweis und eine Genehmigung durch die Wertpapierkommission voraus. Auch ausländischen Wirtschaftssubjekten steht eine Maklertätigkeit offen, die einer speziellen Genehmigungspflicht unterliegt. Mit der Novellierung des Gesetzes Ende 1993 wurde diesbezüglich weitgehend EU-Standards entsprechen (Kuss und Mohlek 1993: 43 f.; Herrmfeld 1995: 47 f.).

Schließlich unterliegt auch der Versicherungsmarkt einer besonderen Regulierung: Das Versicherungsgesetz aus dem Jahr 1992 regelt die Zulassung und die Tätigkeit von Versicherungsunternehmen. Es sieht vor, daß auch ausländische Beteiligungen an inländischen Unternehmen und die Gründung ausländischer Tochtergesellschaften genehmigt werden können (Herrmfeld 1995: 49).¹⁰³

Die Analyse der polnischen Marktzutrittsregulierungen zeigt, daß seit dem Beginn des Reformprozesses der Marktzutritt in erheblichem Umfang von Beschränkungen befreit worden ist. Die Aufnahme einer Wirtschaftstätigkeit stößt in der Regel auf keine größeren Hindernisse, die über formale Anforderungen, wie die Registrierungspflicht, hinausgehen. Auch die polnische Handwerksordnung begründet als Organisationsrahmen keinen geschlossenen Klub, wie es etwa bei der deutschen Handwerksordnung der Fall ist. Hinzu kommt, daß durch die einsetzende Liberalisierung auf den Faktormärkten und den damit erleichterten Zugang zu Vorprodukten schon zu Beginn des Reformprozesses die Gewerbefreiheit auch genutzt werden konnte.

Dieses liberale Bild wird durch relativ wenige Ausnahmen getrübt: Weniger gravierend ist noch die geringe Zahl der Konzessionsbereiche, wo eine Genehmigungspflicht besteht. Der Schutz der Allgemeinheit kann in Bereichen wie der Sprengstoffproduktion eine Zugangsregulierung rechtfertigen. Dieses Regulierungsargument verliert allerdings entscheidend an Gewicht, wenn es darum geht, Tätigkeiten in Bank-, Börsen- und Versicherungswesen unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Im Bankwesen, wo schon ein dauerhaftes staatliches Engagement vorgesehen ist, dient die Genehmigungspflicht offensichtlich dazu, den Zustrom ausländischer Wettbewerber möglichst zu begrenzen. Im Börsen- und Versicherungswesen besteht diese Möglichkeit ebenfalls. Allerdings ist positiv hervorzuheben, daß der Marktzutritt ausländischer Wettbewerber zumindest

¹⁰³ Rechtlich unselbständige Filialen ausländischer Unternehmen sind noch nicht zugelassen, der Abschluß von Verträgen mit in Polen nicht zugelassenen Unternehmen ist nur ausnahmsweise erlaubt. — Es hat sich ein Versicherungsmarkt herausgebildet, auf dem bis Mitte 1995: 40 Gesellschaften, davon 11 mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung, aktiv waren (EBRD 1995: 53).

prinzipiell möglich ist. Doch fügen sich diese Marktzutrittsregulierungen als ein weiterer Baustein in die Schutzmauer ein, die der polnische Staat um den als „strategisch“ angesehenen Bereich der Finanzdienstleistungen gebildet hat.

In den Nachfolgestaaten der *Tschechoslowakei* wurde das ursprünglich tschechoslowakische Gewerbegesetz vom Oktober 1991 übernommen, das die in der Verfassung geforderte Gewerbefreiheit inhaltlich ausfüllt.¹⁰⁴ Es orientiert sich an den entsprechenden deutschen und österreichischen Vorschriften (Herrnfeld 1995: 66) und ist damit vergleichsweise restriktiv: Zum einen sind eine Reihe von Wirtschaftstätigkeiten vom Gewerbebegriff ausgenommen, darunter die freien Berufe, das Bank- und Versicherungswesen sowie Tätigkeiten im Bereich der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Diese unterliegen der Genehmigungspflicht, wie sie jeweils durch ein besonderes Gesetz spezifiziert wird. Zum anderen wird zwischen anmeldebedürftigen und konzessionierten Gewerben unterschieden. Anmeldebedürftige Gewerbe sind: erstens die im Gesetz genannten handwerklichen Gewerbe, die einen fachlichen Befähigungsnachweis erfordern; zweitens eine Liste gebundener Gewerbe (u.a. Motoren- und Gerätebau, Chemieproduktion, Metallverarbeitung), die ebenfalls eine fachliche Befähigung voraussetzen; drittens freie Gewerbe, zu denen die nicht in den Anlagen des Gesetzes aufgeführten Gewerbe zählen und für deren Ausübung kein Befähigungsnachweis notwendig ist. Das Gesetz enthält zudem eine Aufstellung von konzessionierten Gewerben, für deren Ausübung spezifische Fachkenntnisse und Zuverlässigkeitsnachweise vorausgesetzt werden. In diese Kategorie fallen vor allem Gewerbe, von denen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und die allgemeine Gesundheit ausgehen könnten. Schließlich definiert das Gesetz auch noch den Umfang der Gewerbeberechtigung für die einzelnen Gewerbearten. Diese „eingeschränkte Gewerbefreiheit“ gilt prinzipiell auch für ausländische natürliche und juristische Personen, sofern ein im Inland ansässiger „verantwortlicher Vertreter“ bestellt wird und sich aus anderen Gesetzen, wie z.B. dem Bankgesetz, keine speziellen Genehmigungsvorbehalte ergeben.

Der Zugang zum Bankenmarkt wird in beiden Ländern durch Bankgesetze reguliert, die im wesentlichen dem gemeinsamen Bankgesetz aus dem Jahr 1992 entsprechen.¹⁰⁵ Für die Aufnahme einer Geschäftsbanktätigkeit bedarf es einer Lizenz, die von der Zentralbank in Abstimmung mit dem Finanzministerium erteilt wird. Lizenzvoraussetzungen sind u.a. eine vorgegebene Eigenkapitalausstattung, Qualifikationsnachweise der leitenden Angestellten und organisatorisch-technische Kompetenz. Diese Lizenzbedingungen gelten ebenso für die Er-

¹⁰⁴ Die Ausführungen beziehen sich auf die Übersetzung von Lungner (Schmid 1992).

¹⁰⁵ Es wird im weiteren auf das tschechische Bankgesetz in der englischen Übersetzung vom Trade Links (1995a) Bezug genommen.

richtung von Filialen ausländischer Banken. Des weiteren sind Kapitalbeteiligungen und -transfers genehmigungspflichtig.¹⁰⁶ Die wesentlichen Rechtsvorschriften für die Betätigung auf den Finanz- und Kapitalmärkten wurden ebenfalls im Jahr 1992 verabschiedet: Die Wertpapiergesetze bestimmen die zulässigen Wertpapierarten und Transaktionen, regeln den Anlegerschutz und beschränken Insidergeschäfte. Die Gesetze über Investmentgesellschaften und -fonds enthalten Vorschriften über die Zulassung von Kapitalanlagegesellschaften und deren staatliche Aufsicht sowie über den Anlegerschutz; der Anteils-erwerb durch ausländische Investoren wird nicht beschränkt. Schließlich wurden gesetzliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Wertpapierbörsen festgelegt, die sich am EU-Recht orientieren. Ausländern steht danach die Beteiligung am Börsenhandel offen (Herrnfeld 1995: 68 f.; EBRD 1995: 40, 58).¹⁰⁷

Die Zulassung von Unternehmen zum Versicherungsmarkt und Fragen der staatlichen Aufsicht regeln Versicherungsgesetze, die auf der tschechoslowakischen Vorschrift aus dem Jahr 1991 basieren. Sofern ausländische Unternehmen über gebietsansässige Tochtergesellschaften tätig sind, ergeben sich für diese keine Beschränkungen. Rechtlich nicht selbständige Filialen erhalten allerdings nur selten die erforderliche Lizenz (Herrnfeld 1995: 69 f.).¹⁰⁸

Die tschechischen und slowakischen Marktzutrittsregulierungen vermitteln den Eindruck, daß die Hürden für die Aufnahme einer Wirtschaftstätigkeit, etwa im Vergleich zu Polen, relativ hoch sind. Die Befähigungs-, Sachkunde- und Zuverlässigkeitsnachweise für die Aufnahme einer Vielzahl von Gewerben lassen sich nicht mit der Verfolgung von Gemeinwohlinteressen begründen. Eher spiegelt sich in diesen Regulierungen die Wiederbelebung des alten Zunftwesens wider. In dieses Bild fügt sich die Definition des Umfangs der Gewerbebe-
rechtigung ein, die den Begriff der Gewerbefreiheit ad absurdum zu führen droht. Hingegen mag die Konzessionspflicht für ausgewählte Gewerbe noch im öffentlichen Interesse sein. Dieses Argument für eine Marktzutrittsregulierung greift allerdings kaum bei den Genehmigungspflichtigen im Dienstleistungsbe-

¹⁰⁶ In der Tschechischen Republik existierten bis März 1996: 55 Geschäftsbanken, von denen die größeren staatliche Minderheitsbeteiligungen aufweisen. Nur 4 Banken befinden sich in ausschließlich tschechischem Eigentum (EBRD 1996: 147). Im Jahr 1996 arbeiteten in der Slowakischen Republik 31 Geschäftsbanken, von denen sich sechs in vollständig slowakischem Eigentum befinden. An den drei größten Banken ist der slowakische Staat maßgeblich beteiligt (EBRD 1996: 173).

¹⁰⁷ Die Prager Börse und die Wertpapierbörse in Bratislava konnten während des 1. Halbjahrs 1993 ihre Tätigkeit wieder aufnehmen (EBRD 1995: 40, 57 f.).

¹⁰⁸ Bis März 1996 waren 55 Versicherungs- und Krankenversicherungsgesellschaften in der Tschechischen Republik tätig, darunter einige von ausländischen Investoren (EBRD 1996: 148).

reich, besonders im Bereich der Finanzdienstleistungen, wo spezielle Genehmigungsvorbehalte den Marktzutritt erschweren. Positiv ist in diesem Zusammenhang zu vermerken, daß in diesem „strategischen“ Bereich die ausländischen Anbieter ihren inländischen Konkurrenten zumindest weitgehend gleichgestellt sind.

In Ungarn wurde auf die Einführung eines umfassenden Gewerbegesetzes verzichtet und statt dessen durch das „Gesetz über die Einzelunternehmung“ vom Januar 1990 die von der Verfassung geforderte Gewerbefreiheit eingeführt.¹⁰⁹ Damit wurde auch die traditionelle Unterscheidung zwischen Handwerkern und Einzelhändlern aufgehoben. Jedoch ist das Gesetz auf die einzelunternehmerische Tätigkeit von natürlichen Personen beschränkt, die zudem Deviseninländer sein müssen; d.h., daß ein Ausländer einen ungarischen Wohnsitz haben müßte, um die Rechte eines Einzelunternehmers in Anspruch nehmen zu können. Einzelunternehmern steht prinzipiell jede Erwerbstätigkeit offen, lediglich eine Anmeldung und die damit verbundene Ausstellung eines Unternehmersausweises ist erforderlich, was allenfalls aus straf- oder haftungsrechtlichen Gründen verweigert werden kann. Allerdings steht diese sehr weitgehende Form der Gewerbefreiheit unter dem Vorbehalt, daß Gesetze und Rechtsverordnungen Ausnahmen zulassen können. So kann für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten ein Befähigungsnachweis erforderlich sein, den der Unternehmer oder zumindest ein Angestellter erbringen muß. Sonderregelungen bestehen in der Regel für die freien Berufe, die zur Einschränkung der Gewerbefreiheit führen (Brunner 1996a: 19; Herrmfeld 1995: 83 f.). Andere Tätigkeiten sind wiederum dem öffentlichen Bereich vorbehalten, sie können aber aufgrund eines Konzessionsvertrages privaten natürlichen und juristischen Personen überlassen werden. Rechtsgrundlage ist das aus dem Mai 1991 stammende „Gesetz über Konzessionen“¹¹⁰. Betroffen sind vor allem Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen sowie der Bergbau. Die Konzessionen werden im Rahmen von wettbewerblichen Ausschreibungen an die „günstigsten“ Anbieter vergeben. Inländer und im Inland ansässige Ausländer sind zu gleichen Bedingungen teilnahmeberechtigt.

Weiterhin ist wie in den anderen Reformländern das Finanz- und Versicherungswesen durch besondere Vorschriften reguliert: Das fortlaufend novellierte „Gesetz über die Geldinstitute und die Banktätigkeit“ vom November 1991 sieht eine unmittelbar der Regierung unterstellte staatliche Bankenaufsicht vor.¹¹¹ Diese Behörde entscheidet einvernehmlich mit der Zentralbank über die

¹⁰⁹ Zugrundegelegt ist die Übersetzung von Brunner (1994).

¹¹⁰ Bezug genommen wird auf die Übersetzung in Brunner (1996b).

¹¹¹ Die Ausführungen basieren auf der Übersetzung von Eckhardt-Letzelter (Brunner 1996b).

Genehmigung für die Errichtung einer Geschäftsbank. Die Erteilung der Genehmigung hängt von der Kapitalausstattung, dem Nachweis der fachlichen Befähigung der leitenden Angestellten sowie der sachlichen Ausstattung ab. Im Fall ausländischer Bankgründungen oder Beteiligungen, die einen Kapitalanteil von 10 vH übersteigen, ist unmittelbar die Zustimmung der Regierung im Einvernehmen mit dem Zentralbankpräsidenten erforderlich. Nur die Errichtung einer Repräsentanz, die keine eigenen Bankgeschäfte durchführen darf, unterliegt lediglich der Anzeigepflicht gegenüber der Bankenaufsicht (Brunner 1996a: 60 ff.).¹¹² Wichtige Regulierungen der Finanz- und Kapitalmärkte enthält das Börsengesetz vom Februar 1990, das die Genehmigungsvoraussetzungen für die Errichtung einer Börse festlegt, Fragen der Börsenorganisation und -aufsicht und des Anlegerschutzes sowie der Zulassung von Wertpapieren regelt.¹¹³ Ein einheitliches Wertpapiergesetz fehlt hingegen (Brunner 1996a: 62; Herrnfeld 1995: 86 f.).

Schließlich wurde das Versicherungswesen bis 1995 durch Rechtsvorschriften aus den 70er und 80er Jahren reguliert, die allerdings marktwirtschaftlichen Anforderungen nicht genügen. Abhilfe wurde mit dem im Januar 1996 in Kraft getretenen neuen Versicherungsgesetz geschaffen, das u.a. die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde vorsieht. Das Gesetz orientiert sich an entsprechenden Vorschriften der Europäischen Union. Es besteht eine Zulassungspflicht, wobei auch Versicherungsgesellschaften mit ausländischer Beteiligung eine Genehmigung der Regierung erhalten können (Herrnfeld 1996: 80 f.; EBRD 1996: 155).¹¹⁴

Die Analyse der Marktzutrittsregulierungen in Ungarn macht deutlich, daß insgesamt ein relativ hoher Grad an Gewerbefreiheit erreicht wurde. Die Registrierungspflicht für Einzelunternehmer ist sicherlich kein Marktzutritts Hindernis. Doch hat auch diese liberal anmutende Gestaltung der Gewerbefreiheit ihre Schönheitsfehler: So müssen ausländische Anbieter im Lande ansässig sein, was allerdings dadurch gemildert wird, daß sie als Deviseninländer nicht länger diskriminiert werden. Zudem wurde auch in Ungarn nicht darauf verzichtet, den

¹¹² In Ungarn konnte sich im Zuge der Reformen ein Geschäftsbankensektor entwickeln, der eine Vielzahl kleinerer Privatbanken, häufig mit ausländischer Beteiligung aufweist. Bis Ende 1997 ist vorgesehen, die Staatsanteile an Geschäftsbanken jeweils auf unter 25 vH zu reduzieren, so daß auch bei den fünf größten Banken in absehbarer Zeit private Anteilseigner die Mehrheit halten werden (EBRD 1996: 155).

¹¹³ Die Budapester Wertpapierbörse konnte im Juni 1990 ihre Arbeit wieder aufnehmen (EBRD 1995: 45).

¹¹⁴ Auf dem ungarischen Versicherungsmarkt ist die Privatisierung der Staatsunternehmen bereits abgeschlossen, und auch ausländische Anbieter wurden zugelassen (EBRD 1996: 155).

Infrastrukturbereich und die Finanzdienstleistungen gesondert zu regulieren. Es ist positiv hervorzuheben, daß in den Konzessionsbereichen privates Engagement von In- und Ausländern im Rahmen wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren möglich ist und auch im Finanzwesen ausländischen Investoren Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Letzteres wird durch die Privatisierung des Versicherungswesens und den rückläufigen Staatsanteil an den großen Geschäftsbanken erleichtert.

Die Regulierungen des Marktzutritts vermitteln in *allen vier Ländern* den Eindruck, daß die Freiheit des Marktzutritts mehr oder weniger in einem Ausmaß besteht, das auch für westliche Marktwirtschaften typisch ist. So zeichnen sich vor allem Polen, aber auch Ungarn durch ein vergleichsweise hohes Maß an Gewerbefreiheit aus. Hingegen bestehen in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik eine Vielzahl von Restriktionen, die ihre Herkunft aus dem deutschsprachigen Rechtsraum nicht verleugnen können. Allerdings unterscheiden sich die vier Reformländer kaum bei den Regulierungen im Finanz- und Versicherungswesen sowie im Infrastrukturbereich, wo staatliche Machtinteressen bestehen. Was den Marktzutritt von Ausländern betrifft, existieren keine prohibitiven Beschränkungen. Dennoch wird Ausländern die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit spürbar erleichtert, wenn sie den Status von Deviseninländern erlangen.

So muß es insgesamt als ein Erfolg angesehen werden, daß der Handlungsspielraum für private Unternehmer im Vergleich zu den Zeiten der Zentralverwaltungswirtschaft entscheidend vergrößert wurde. Jedoch orientiert sich die Marktöffnungspolitik nicht an dem Leitbild einer freien Marktwirtschaft, in der Zutrittsregulierungen lediglich dem Allgemeinwohl oder dem Schutz von „Pioniermonopolen“ dienen sollen. Als Leitbild dienen vielmehr die Regulierungen westlicher, besonders westeuropäischer Marktwirtschaften, mit denen der Marktzutritt über ein marktkonformes Maß hinaus beschränkt wird.

Der Schutz geistigen Eigentums

In den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas kannte man keinen Schutz des geistigen Eigentums, da dem sozialistischen Staat grundsätzlich die Verfügungs- und Nutzungsrechte aus Erfindungen zuerkannt wurden. Den Erfindern blieben nur geringe Prämienzahlungen. Diese Vorgehensweise folgte dem Grundgedanken des unteilbaren kollektiven Eigentums an Produktionsmitteln. Ein echter Patentschutz, der exklusive Eigentumsrechte verlieh, wurde nur in den Fällen gewährt, in denen internationale Abkommen dies erforderten, und auch dann nur in einem Mindestmaß. Entsprechend profitierten fast ausschließlich ausländische Patentinhaber von diesem rudimentären Patentrecht (Herrfeld 1995: 23).

So bestand auch in *Polen* schon in den Zeiten der kommunistischen Herrschaft ein eingeschränktes Patentrecht. Bestimmte Erfindungen waren gänzlich vom Patentschutz ausgeschlossen, darunter Arznei- und Lebensmittel sowie Chemikalien, der Patentschutz betrug höchstens 15 Jahre, und es konnte die Vergabe von Zwangslizenzen angeordnet werden. Im Zuge der Etablierung exklusiver privater Verfügungs- und Nutzungsrechte auch an Produktionsmitteln wurden diese Restriktionen durch ein neues Patentrecht im Jahr 1992 weitgehend aufgehoben und der Patentschutz auf 20 Jahre ausgedehnt. Zudem wurden im Jahr 1994 die Urheberrechte, besonders für Computerprogramme neu geregelt, so daß der Schutz geistigen Eigentums nunmehr internationalen Standards entspricht (Herrnfeld 1995: 36 ff.).

Die Patentrechtsnovellen haben damit zu dem notwendigen Schutz geistigen Eigentums geführt. Von einer staatlichen Verwendungsregulierung patentierbaren Wissens kann nicht länger die Rede sein. Vielmehr wird die private Aneignungsfähigkeit geistigen Eigentums sichergestellt. Auf diese Weise werden die notwendigen Anreize zum Marktzutritt und damit zu vorstoßendem Wettbewerb geschaffen. Dabei ist diese Absicherung temporärer Natur, so daß die Möglichkeit zu nachstoßendem Wettbewerb gewahrt ist.

Auch in der *Tschechoslowakei* wurde im Zuge des Reformprozesses ein Patent- und Urheberrecht entwickelt, das der temporären Absicherung geistigen Eigentums dient. Wie in Polen orientieren sich diese Vorschriften, die in das tschechische und das slowakische Recht übernommen wurden, an internationalen Standards (Herrnfeld 1995: 61 ff.). Daher können die Marktzutrittsbeschränkungen zum Schutz des geistigen Eigentums wie im Falle Polens als ordnungspolitisch zweckmäßig gelten.

In *Ungarn* entsprachen die Patentgesetzgebung und das Urheberrecht bereits seit 1969 zum großen Teil formal internationalen Standards. Offensichtlich wurden in Ungarn schon relativ früh zumindest in begrenztem Umfang Anreize für Erfinder gesetzt. Schließlich wurde im Jahr 1994 auch der Patentschutz für Lebensmittel, Chemikalien und pharmazeutische Produkte eingeführt. Einen Urheberrechtsschutz für Computerprogramme gab es bereits seit den 80er Jahren, so daß, anders als in den übrigen Reformländern, nur ein relativ begrenzter Reformbedarf bestand (Herrnfeld 1995: 79 ff.). So befindet sich Ungarn auf dem gleichen Stand des Schutzes geistigen Eigentums wie die anderen Reformländer, hat jedoch den Vorteil, schon früher Erfahrungen mit „echtem“ Patentschutz gesammelt zu haben.

Es kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß mittlerweile in *allen vier Ländern* das geistige Eigentum in einem Ausmaß geschützt wird, wie es der Praxis im (west-)europäischen Rechtsraum allgemein entspricht. Das Patentrecht kann jetzt im Prinzip seine marktkonforme Funktion wahrnehmen, nämlich An-

reize für den vorstoßenden Wettbewerb zu schaffen, ohne aber den nachstoßenden Wettbewerb auf Dauer zu verhindern.

d. Regulierungen des Marktaustritts

Ebenso wie der Marktzutritt konnte in den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas auch der Marktaustritt nicht entsprechend den Marktsignalen erfolgen: Der Sanktionsmechanismus des Marktes war ausgeschaltet. Die Selektion und der Marktausschluß leistungsschwacher Anbieter unterblieben. Statt dessen waren die Unternehmen auf die Erfüllung des zentralen Plans verpflichtet, den die staatliche Planbehörde mit mehr oder weniger großem Erfolg durchzusetzen versuchte. Sanktionen richteten sich gegen Abweichungen vom Plan-Soll, unabhängig davon, ob die jeweilige Produktion wirtschaftlich rentabel war. Daher mußte es Teil des marktwirtschaftlichen Reformprozesses in den vier Ländern sein, daß der Marktaustritt leistungsschwacher Anbieter sichergestellt wurde. Es ist zu prüfen, ob ein Insolvenzrecht etabliert wurde, das den Reallokationsprozeß im marktwirtschaftlichen Sinne erleichtert.

In *Polen* bildet die Rechtsverordnung des Präsidenten der Republik aus dem Jahr 1934, die im Februar 1990 durch ein Änderungsgesetz reaktiviert und novelliert wurde, die gesetzliche Grundlage für den Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen.¹¹⁵ Konkursfähig sind Wirtschaftssubjekte, die sich in den unterschiedlichen Rechtsformen wirtschaftlich betätigen. Dazu zählen prinzipiell auch staatliche Unternehmen. Allerdings sind solche staatlichen Unternehmen vom Konkurs ausgeschlossen, die dem Bereich „öffentlicher Dienste“ zugerechnet werden, z.B. Bahn, Post und Flughäfen. Voraussetzung für die Konkursöffnung durch ein Gericht sind ein Antrag des Schuldners, eines Gläubigers oder anderer gesetzlich Berechtigter sowie einer der in der Konkursordnung genannten Konkursgründe.¹¹⁶ Als Konkursgrund gilt zum einen die dauerhafte Zahlungsunfähigkeit des Schuldners, zum anderen eine Überschuldung, bei der die Schulden nicht länger durch das Vermögen gedeckt sind. Mit der Konkursöffnung verliert der Schuldner die Verfügungs- und Nutzungsgewalt über sein Vermögen. Dennoch besteht nach Vorlage des Forderungsverzeichnisses durch den Konkursrichter die Möglichkeit, daß der Schuldner einen Zwangsvergleich mit den Gläubigern schließt, um sein Unternehmen zu reorganisieren. Dies setzt

¹¹⁵ Für den Konkurs oder die Reorganisation von Banken und Versicherungen existieren zusätzliche Verfahrensvorschriften.

¹¹⁶ Der Schuldner ist verpflichtet, innerhalb von zwei Wochen nach Zahlungseinstellung einen Konkursantrag zu stellen, falls er nicht bereits einen Vergleich beantragt hat.

allerdings unter anderem voraus, daß die Gläubigerversammlung mit der gesetzlich vorgeschriebenen Mehrheit dem vom Schuldner vorgelegten Vergleichsvorschlag zustimmt und die Ansprüche privilegierter Gläubiger nicht beeinträchtigt werden.¹¹⁷ Nur dann kann der Schuldner der Liquidation entgehen. Darüber hinaus kann ein Schuldner schon dann ein Reorganisations- bzw. Vergleichsverfahren beantragen, wenn er unverschuldet seinen Verbindlichkeiten nicht länger nachkommen kann oder dies in nächster Zukunft zu erwarten ist (Moskwa 1991: 303 ff.; Tigges und Lechmann-Becker 1994: 126 ff.; Szlezak 1994: 109 ff.).

Was die Wirksamkeit des polnischen Konkursrechts in der Praxis betrifft, ist nach der Reaktivierung der alten Konkursordnung im Jahr 1990 zumindest die Zahl der Konkursanträge stetig angestiegen. Allerdings verhindern mangelhafte Personalausstattung und Verfahrensorganisation der Konkursgerichte eine zügige Abwicklung der Prozesse (Tigges und Leckmann-Becker 1994: 126; Szlezak 1994: 129). Auch staatliche Subventionen und „weiche“ Kredite durch staatliche Banken haben oftmals zur Konkursvermeidung bzw. -verzögerung beigetragen. Doch im Verlauf der 90er Jahre wurden diese Erhaltungsmaßnahmen sukzessive abgebaut, wohl vor allem als Konsequenz aus den staatlichen Haushaltsproblemen (EBRD 1996: 165).

Insgesamt zeigt sich, daß die polnische Konkursordnung im Prinzip sicherstellen kann, daß nicht wettbewerbsfähige Anbieter den Markt verlassen müssen und auf diese Weise eine Reallokation der nicht länger effizient verwendeten Faktoren möglich ist. Auch die Option eines Reorganisationsverfahrens dürfte die notwendige Reallokation kaum verzögern: Den Gläubigern steht es frei, Reorganisationsplänen des Schuldners mit qualifizierter Mehrheit zuzustimmen oder diese abzulehnen. Ob das Risiko eines weiteren Vermögensschadens eingegangen werden soll, liegt in der Entscheidung der Gläubiger. Eine gesetzliche Privilegierung bestimmter Gläubiger ist ebenfalls solange als unbedenklich anzusehen, wie diese transparent wird: Die Privilegierung kann die Finanzierungskosten der Unternehmen erhöhen, wenn diese den nicht privilegierten Gläubigern eine Prämie für das erhöhte Ausfallrisiko zahlen müßten. Ein ernstes Problem stellen hingegen die Verzögerungen beim Ablauf der Konkursverfahren dar, die Folge von administrativen Unzulänglichkeiten sind. Dadurch wird die notwendige Reallokation hinausgeschoben und die Gläubiger werden der Gefahr weiterer Vermögensschäden ausgesetzt. Solange diese Mängel nicht beseitigt sind, ist die Wirksamkeit der Konkursordnung generell in Frage gestellt.

¹¹⁷ Zu den privilegierten Forderungen zählen Verfahrenskosten, Steuern, Sozialversicherungsabgaben, Löhne und Gehälter der Beschäftigten, Renten- und Unterhaltsforderungen sowie Forderungen aus Bankkrediten; letztere haben Vorrang vor pfandrechtlich und hypothekarisch abgesicherten Forderungen.

In der *Tschechischen Republik* wird der Marktaustritt von Unternehmen auf der Grundlage des tschechoslowakischen Konkurs- und Vergleichsgesetzes vom Juni 1991 geregelt, das vom tschechischen Gesetzgeber in den Jahren 1993 und 1994 mehrfach novelliert wurde.¹¹⁸ Dem Gesetz zufolge ist die Konkursöffnung gegen jeden Schuldner in Gestalt einer natürlichen oder juristischen Person möglich, sofern er seinen Zahlungsverpflichtungen nicht länger nachkommen kann. Jedoch wird vorausgesetzt, daß die Verpflichtungen über einen längeren Zeitraum gegenüber mehr als einem Gläubiger bestehen. Die Überschuldung natürlicher Personen, die ein Unternehmen führen, und von juristischen Personen wird als weiterer Konkursgrund angeführt. Nicht konkursfähig sind lediglich öffentliche Körperschaften, deren Bestand staatlich garantiert ist. Den Konkursantrag kann der Schuldner, ein Gläubiger oder ein anderer Berechtigter bei dem zuständigen Gericht stellen. Vor der Gesetzesnovelle von 1993 war es externen Gläubigern de facto unmöglich, ein Konkursverfahren einzuleiten. Ein Konkurs aufgrund der Zahlungsunfähigkeit eines Schuldners ist ebenfalls erst seit April 1993 möglich — bis dahin waren die entsprechenden Konkursbestimmungen ausgesetzt, um Massenzusammenbrüche staatlicher Unternehmen zu verhindern (Verny 1993a: 223 f.). Auf diese Weise wurde den Konkurskandidaten eine Schonfrist verschafft, die sie zur Wiederherstellung ihrer Zahlungsfähigkeit nutzen sollten.

Gleichzeitig wurde mit der Gesetzesnovelle eine „Schutzfrist“ eingeführt, die vom Schuldner innerhalb von 15 Tagen nach einem Konkursantrag bei Gericht beantragt werden kann. Diese Schutzfrist beträgt zunächst drei Monate und wird vom Gericht bewilligt, wenn bestimmte Formalia erfüllt sind. Es wird dabei nicht geprüft, ob ein Konkurs durch Reorganisationsmaßnahmen überhaupt vermeidbar ist. Erst eine Verlängerung der Schutzfrist um weitere drei Monate ist an die Zustimmung der Gläubiger gebunden.¹¹⁹ Während der Schutzfrist darf der Schuldner keine Handlungen vornehmen, die sich gegen Gläubigerinteressen richten könnten, und er ist gehalten, eine einvernehmliche Lösung mit den Gläubigern zu finden, um den Konkurs abzuwenden. Allerdings verschärfte eine Gesetzesnovelle im Oktober 1995 die Voraussetzungen für die Gewährung einer Schutzfrist und erleichterte es den Gläubigern, ihre Forderungen durchzusetzen.

¹¹⁸ Nachfolgend wird auf die Gesetzestextübersetzung nach Trade Links (1995b: 81 ff.) Bezug genommen.

¹¹⁹ Bei einem noch nicht abgeschlossenen Privatisierungsverfahren kann das Privatisierungsministerium auch gegen den Willen der Gläubiger eine Verlängerung der Schutzfrist beantragen. Diese Befristung auf höchstens sechs Monate gilt nicht, wenn mehr als 50 vH der Anteile eines Schuldnerunternehmens in die Voucher-Privatisierung eingehen. In diesem Fall kann erst zwei Monate nach Übertragung der Anteile auf private Investoren ein Konkursantrag gestellt werden.

Eine weitere Novelle im März 1996 vereinfachte zudem die Eröffnung eines Konkursverfahrens.¹²⁰

Die Praxis zeigt, daß die Schutzfristregelungen einen schnellen Konkurs bzw. die Eröffnung eines Konkursverfahrens verhindern. Die Schuldner haben die gesetzlichen Gnadenfristen genutzt, um sich solange wie möglich dem Zugriff der Gläubiger zu entziehen. Die Schutzfristregelungen wurden von den Unternehmen im Regelfall nicht dazu genutzt, Umstrukturierungsmaßnahmen zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einzuleiten. Zusätzliche Probleme ergeben sich aus dem Umstand, daß viele Unternehmen häufig gegenseitige Forderungen und Verbindlichkeiten haben, wodurch im Einzelfall der Gläubiger- bzw. Schuldnerstatus schwer zu bestimmen ist (Humlová-Ueltzhöffer und Ziebe 1993: 308 f.). Ein Jahr nach Inkrafttreten des Konkursgesetzes konnte beobachtet werden, daß Konkursanträge vornehmlich von Klein- und Mittelbetrieben gestellt wurden. Größere Verlustunternehmen konnten den Konkursantrag oftmals dadurch vermeiden, daß sie „Clearing“- bzw. Stillhalteabkommen miteinander abschlossen oder ein Großgläubiger, häufig eine der staatlich kontrollierten Banken, eine Sanierung befürwortete. Auf diese Weise konnte sich der marode Kern der alten Staatsindustrie erst einmal das Überleben sichern und den überfälligen Marktaustritt vermeiden. Die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste aufgrund dieser aufgeschobenen Reallokation wurden in Kauf genommen. Schließlich führten die begrenzten Kapazitäten der Gerichte und deren fehlende Verfahrensroutine zu Verzögerungen bei der Konkursabwicklung (OECD 1994b: 105 f.; *Ostwirtschaftsreport* vom 18. Februar 1994).¹²¹ Doch war bis 1996 zumindest ein stetiger Anstieg der Konkursverfahren zu verzeichnen, was sicherlich auf die gesetzlichen Erleichterungen des Marktaustritts zurückzuführen ist (EBRD 1996: 147).

Die zahlreichen Novellierungen des alten tschechoslowakischen Konkursgesetzes machen deutlich, daß in der Tschechischen Republik die Schwächen der bisherigen Regulierung des Marktaustritts zum Teil erkannt wurden. Die Suche nach einer geeigneten rechtlichen Regelung zur Erleichterung des Marktaustritts maroder Unternehmen ist unübersehbar. Es ist positiv zu bewerten, daß dieser

¹²⁰ Eine weitere Möglichkeit, den Konkurs zu vermeiden, bietet ein Zwangsvergleich, der nach Eröffnung des Verfahrens vom Schuldner bei Gericht beantragt werden kann. Dem Vergleichsvorschlag muß eine ausreichende Mehrheit der Gläubiger zustimmen.

¹²¹ Zwischen Oktober 1991 und Dezember 1993 wurden 1448 Konkursanträge gestellt; davon wurden 541 Anträge bis Dezember 1993 erledigt, nur in 66 Fällen kam es zum Konkurs (*Lidovénoviny* vom 13. Januar 1994). Erst nach der Verabschiedung der Gesetzesnovelle im Jahr 1993 stieg die Zahl der Konkurse ständig an. So gab es allein im 1. Halbjahr 1995: 393 Konkursfälle (EBRD 1996: 147).

Suchprozeß die Rechte der Gläubiger gestärkt und die Gewährung von Schutzfristen stärker konditioniert hat. Jedoch wirken die bestehenden Schutzfristen nach wie vor konkursverschleppend und werden nicht zur Restrukturierung der Unternehmen genutzt. Sinn eines Konkursverfahrens kann es nicht sein, die Konkursmasse vor dem Zugriff der Gläubiger zu schützen. Dies widerspricht der Zielsetzung einer marktkonformen Regulierung, den einzelwirtschaftlichen Schaden zu minimieren und die gebundenen Produktionsfaktoren möglichst rasch einer neuen Verwendung zuzuführen. Es müßte auch in der Tschechischen Republik alleine den Gläubigern überlassen bleiben, dem Schuldner Reorganisationsmöglichkeiten einzuräumen oder aber eine zügige Abwicklung des Konkurses durchzusetzen. Einschränkend gilt, daß eine marktkonforme Konkursregulierung keine isolierte Reformmaßnahme sein darf. Ohne eine Liberalisierung der Kapitalmärkte und des Kapitalverkehrs, wodurch ausländischen Investoren der freie Marktzutritt ermöglicht wird, fehlt das notwendige Kapital zur Restrukturierung der Unternehmen. Zudem bedarf es einer harten Budgetrestriktion für die maroden Unternehmen, die anderenfalls mit staatlichen Beihilfen und Krediten ihre „Galgenfrist“ immer wieder verlängern könnten.

Insgesamt scheint die Bereitschaft gewachsen zu sein, den Sanktionsmechanismus des Marktes wirken zu lassen: Die Aussetzung des Konkursrechts und der Schutz größerer Staatsunternehmen vor dem Konkurs scheinen auf die Zeit unmittelbar nach Auflösung der Tschechoslowakei beschränkt gewesen zu sein. Nach wie vor sind jedoch die administrativen Engpässe zu beseitigen, die einer zügigen Konkursabwicklung im Wege stehen. Der Eindruck verbleibt, daß der politische Widerstand gegen den Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter erst allmählich schwächer geworden ist. Maßnahmen wie die Aussetzung des Konkursgesetzes oder der Schutz von Großunternehmen werfen aber die Frage auf, ob der Sanktionsmechanismus des Marktes auch dann wirken darf, wenn es politisch „schmerzhaft“ erscheint. Eine solche Nagelprobe steht noch aus.

In der *Slowakischen Republik* basiert das Konkursrecht wie in der Tschechischen Republik auf dem föderalen Konkursgesetz von 1991, das ebenfalls bis zum April 1993 ausgesetzt war und dann in novellierter Form wieder in Kraft trat.¹²² Wie in der Tschechischen Republik gelten als Konkursgründe die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber mehreren Gläubigern über einen längeren Zeitraum und die Überschuldung. Statt einer „Schutzfrist“ wie in der Tschechischen Republik wurde eine obligatorische „Einigung“ vor Konkursöffnung eingeführt. Die Einigung zielt darauf ab, den Bankrott des Schuldners abzuwenden und die Forderungen der Gläubiger zu befriedigen. Innerhalb von

¹²² Die Ausführungen basieren auf der Fassung des Gesetzes vom Juni 1994, übersetzt von Schmid (1995).

30 Tagen nach Einleitung des Einigungsverfahrens muß eine Gläubigerversammlung einberufen werden, die wiederum innerhalb von 30 Tagen nach der Einberufung zusammentreten muß. Die Gläubiger wählen einen Gläubigerrat, der ihre Interessen wahrnehmen soll und auf unternehmerische Entscheidungen Einfluß nehmen kann. Schuldner und Gläubigerrat müssen innerhalb von 60 Tagen nach Berufung des Gläubigerrats einen Sanierungsvorschlag bei Gericht vorlegen. Im Fall von Staatsunternehmen sind die verantwortlichen staatlichen Institutionen an der Ausarbeitung des Sanierungsvorschlags zu beteiligen. Die Einigungsphase endet, wenn die genannten Fristen nicht eingehalten werden oder innerhalb von drei Monaten nach Beginn der Sanierungsvorschlag erfüllt ist — falls die Gläubiger keine Fristverlängerung beantragen — oder die Gläubiger die Nichterfüllung des Sanierungsvorschlags bekanntgeben. Wird eine Einigung verfehlt, kann letztendlich der Konkurs eröffnet werden, sofern nicht ein Vergleich beantragt wird. Während des Konkursverfahrens ist zudem ein Zwangsvergleich möglich.¹²³

Wie sich zeigt, kam es auch nach der Verabschiedung der Novelle des Konkursgesetzes nicht zu einer nennenswerten Anzahl von Konkursen. So gab es etwa im Jahr 1995 nur ein einziges abgeschlossenes Konkursverfahren, das mit dem Marktaustritt eines Unternehmens endete. Dafür sind mehrere Gründe zu nennen: Zum einen gibt das Gesetz aufgrund seiner Präferenz für Sanierungsmaßnahmen externen Gläubigern kaum die Möglichkeit, einen Konkurs durchzusetzen. Zum anderen waren die Übergangsbestimmungen, die zum Teil heute noch gelten, konkursverhindernd. Dazu zählen die Beschränkung von Konkursöffnungen auf Fälle von Überschuldung im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes, die fehlende Konkursfähigkeit von landwirtschaftlichen Betrieben bis September 1994 und der generelle Ausschluß strategisch bedeutsamer Schuldner vom Konkursverfahren, wozu etwa Unternehmen aus den Bereichen Verkehr und Telekommunikation zählen. Schließlich verhinderten staatliche Beihilfen- und Entschuldungsprogramme vielfach den drohenden Konkurs (EBRD 1996: 173; OECD 1994b: 143 ff.; *Hospodářské noviny* vom 16. September 1994).

Die Frage, ob die slowakische Konkursgesetzgebung den Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter sicherstellt, kann verneint werden. Vielmehr entsteht der Eindruck, daß der Konkursvermeidung Priorität eingeräumt wird. Das Konkursgesetz ignoriert weitgehend die wohlfahrtssteigernden Wirkungen eines marktwirtschaftlichen Reallokationsprozesses und die Vermögensinteressen der Gläubiger. Statt dessen steht das Interesse der Schuldner an einer Sanierung im Vordergrund, was für die Gläubiger einem enteignungsgleichen Eingriff nahe-

¹²³ Die Verteilung der Konkursmasse erfolgt in der Reihenfolge, die das tschechische Konkursgesetz vorsieht.

kommt. Durch das formale Reorganisationsverfahren im slowakischen Konkursrecht wird nicht der Forderung nach einer zügigen Abwicklung des Marktaustritts entsprochen, sondern vielmehr die Konkursverschleppung gefördert. In dieses Bild paßt zudem die temporäre bzw. dauerhafte Konkursunfähigkeit von Unternehmen ausgewählter Bereiche sowie die auf Konkursverhinderung zielenden Erhaltungsmaßnahmen des Staates. Auf diese Weise wird versucht, zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten den Sanktionsmechanismus des Marktes außer Kraft zu setzen: Ein Strukturwandel, der eine positive Wirtschaftsentwicklung einleiten könnte, wird durch diese Regulierungen erschwert. Allerdings gilt auch hier, daß die Reformen auch in anderen Bereichen, wie der Privatisierung oder der Öffnung der Märkte, greifen müssen, damit alternative Verwendungsmöglichkeiten für die freigegebenen Faktoren entstehen. Eine marktkonforme, aber isolierte Regulierung des Marktaustritts wäre kontraproduktiv.

In *Ungarn* wird der Marktaustritt von Unternehmen durch das „Gesetz IL über das Konkursverfahren, das Liquidationsverfahren und die Endabrechnung“ geregelt, das im Januar 1992 in Kraft trat und im September 1993 umfassend novelliert wurde.¹²⁴ Danach sind privat und genossenschaftlich organisierte Unternehmen sowie im allgemeinen Staatsunternehmen konkursfähig. Voraussetzung für die Konkursöffnung sind ein entsprechender Antrag an das zuständige Gericht und die gerichtlich bestätigte Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens.¹²⁵ Ein gescheiterter Vergleich zieht hingegen seit der Novelle aus dem Jahr 1993 nicht mehr automatisch ein Konkursverfahren nach sich. Die Konkursöffnung bedeutet nicht, daß ein Unternehmen unweigerlich aus dem Markt scheiden muß, da im Verlauf des Konkursverfahrens der Schuldner einen Zwangsvergleich vorschlagen kann. Der Schuldner muß ein Programm zur Wiederherstellung seiner Zahlungsfähigkeit und einen Vergleichsvorschlag vorlegen: Das heißt, daß das Ziel des Verfahrens vor allem der Erhalt und die Reorganisation des Schuldnerunternehmens ist. Allerdings ist die Durchführung des Vergleichsvorschlags an die Zustimmung der Gläubiger entsprechend den gesetzlich fixierten Mehrheiten gebunden: In den einzelnen Gläubigergruppen muß mindestens die Hälfte der Mitglieder zustimmen, und die Summe der Forderun-

¹²⁴ Die ungarischen Rechtsbegriffe stimmen nicht mit den deutschen überein. So entspricht der ungarische „Konkurs“ dem deutschen „Vergleich“, die „Liquidation“ dem „Konkurs“ und die „Endabrechnung“ der „Liquidation“ (Török und Riel 1994: 409). Nachfolgend wird die deutsche Terminologie verwendet.

¹²⁵ Antragsberechtigt sind Schuldner, Gläubiger und Liquidator bzw. ein Gericht; Zahlungsunfähigkeit liegt vor, wenn der Schuldner seine „unbestrittenen“ Schulden nicht innerhalb von 60 Tagen nach Fälligkeit zurückzahlen konnte, eine Zwangsvollstreckung ergebnislos verlief oder Zahlungsverpflichtungen aus einem Vergleich nicht nachgekommen wurde.

gen der zustimmenden Gläubiger muß mindestens zwei Drittel der Gesamtforderungen betragen. Erst dann kann ein Gericht den Zwangsvergleich genehmigen und das Konkursverfahren aufheben. Das normale Vergleichsverfahren soll ebenfalls der Reorganisation eines Schuldnerunternehmens dienen: Der Schuldner kann angesichts einer absehbaren Zahlungsunfähigkeit den Vergleich beantragen, der zu einem dreimonatigen Zahlungsmoratorium führt, das ihm die notwendige Zeit zur Reorganisation und Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit geben soll. Auch hier muß eine gesetzlich vorgeschriebene Gläubigermehrheit dem Moratorium zustimmen. Während des Moratoriums darf der Schuldner nur in einem engen gesetzlichen Rahmen Zahlungen leisten, etwa für Lohn und bestimmte öffentliche Abgaben (Török und Riel 1994: 410 ff.; Osteuropa-Report 1993b: 243).¹²⁶

Das im Januar 1992 in Kraft getretene Konkursgesetz erwies sich umgehend als wirkungsvolles Instrument zur Marktberreinigung. Die Zahl der Vergleichs- und Konkursverfahren stieg in den Jahren 1992 und 1993 sprunghaft an. Jedoch sank die Zahl dieser Verfahren nach der Gesetzesnovelle von 1993 wieder erheblich.¹²⁷ Die Verlangsamung des Marktberreinigungsprozesses ist außer auf die Gesetzesnovellierung auch auf andere Faktoren zurückzuführen. So haben die zuständigen Gerichte zu geringe Kapazitäten, als daß sie die Verfahren fristgerecht durchführen könnten. Zudem hat die ungarische Regierung nach der ersten Konkurswelle Anstrengungen unternommen, in Schwierigkeiten geratene Unternehmen durch Sanierungsprogramme, zu denen auch eine Entschuldung gehörte, vor dem Konkurs zu bewahren.¹²⁸ Allerdings stoßen solche Maßnahmen an ihre (Haushalts-) Grenzen: Aufgrund der angespannten Situation des ungarischen Staatshaushalts hat die Regierung nicht die finanziellen Möglichkeiten, in großem Stil Konkursvermeidung zu betreiben (EBRD 1996: 154; *Nachrichten für Außenhandel* vom 27. Mai 1993, 15. Februar 1994, 17. November 1994).

Somit spiegelt die Entwicklung der ungarischen Konkursgesetzgebung kein einheitliches Bild wider. Vor der Novelle im Jahr 1993 vermittelte das Konkurs-

¹²⁶ Im Konkursfall werden die Forderungen in folgender Reihenfolge befriedigt: Verfahrenskosten und Lohnforderungen, pfandrechtl. gesicherte Forderungen, Sozialkosten, öffentliche Forderungen sowie sonstige.

¹²⁷ So wurden allein im Verlauf des Jahres 1992 etwa 2300 Vergleichsverfahren eingeleitet. Nach der Gesetzesnovellierung im Jahr 1993 kamen bis Ende 1993 allerdings nur noch knapp 800, bis Ende 1994 lediglich 70 weitere Verfahren hinzu (Központi Statisztikai Hivatal 1995a). Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Konkursverfahren zu beobachten: Während es allein im Jahr 1993 zu 7242 Konkursfällen kam, betrug deren Zahl von Januar 1994 bis März 1996: 12575 (EBRD 1996: 154).

¹²⁸ Unter diesen Unternehmen befanden sich auch die 13 größten Industriebetriebe des Landes.

gesetz den Eindruck, daß der Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter durch die schnelle Eröffnung eines Konkursverfahrens sichergestellt war. Dieser Eindruck wurde auch von der Praxis mit einer relativ hohen Zahl an Vergleichs- und Konkursverfahren bestätigt. Dies veranlaßte die politischen Entscheidungsträger, die „Notbremse“ zu ziehen, indem in der Gesetzesnovelle die Hürden für den Marktaustritt wieder erhöht wurden. Seitdem steht ein Reorganisationsverfahren im Vordergrund, das der Verhinderung des Marktaustritts dient. Zwar sind diese „Rettungsversuche“ an die Zustimmung der Gläubiger gebunden, jedoch scheint der ungarische Gesetzgeber nicht daran gedacht zu haben, daß die Gläubiger auch ohne ein formelles Verfahren die Marktfähigkeit eines insolventen Unternehmens erkennen könnten. Eine Sanierung wäre dann in ihrem Eigeninteresse und ein Reorganisationsverfahren würde sich erübrigen. So scheint zwar nach wie vor ein Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter möglich zu sein, wie die noch immer relativ imposanten Vergleichs- und Konkurszahlen zeigen. Allerdings hat der Gedanke an eine Konkursvermeidung wieder an Gewicht gewonnen.

Die Frage, ob der Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter sichergestellt worden ist, läßt sich für die vier Länder nicht einheitlich beantworten: Zwar wurde in allen Ländern zu Beginn des Reformprozesses ein Insolvenzrecht eingeführt, jedoch stellt es in unterschiedlichem Maß den Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter sicher. Im Vergleich dieser Regulierungen erweist sich die slowakische als am wenigsten geeignet, den marktwirtschaftlichen Reallokationsprozeß zu unterstützen. Das slowakische Konkursrecht scheint vielmehr der Konkursvermeidung zu dienen, indem es den Gläubigern die Einleitung eines Konkursverfahrens erschwert. Konkursverschleppend wirken ebenfalls die Schutzfristen und die Reorganisationsoption in der Tschechischen Republik, ohne jedoch prohibitiv für den Marktaustritt zu wirken. In Polen und Ungarn sind zwar ebenfalls Reorganisationsverfahren vorgesehen, allerdings haben die Gläubiger trotzdem die Möglichkeit, ihre Interessen durchzusetzen. Doch macht die Novellierung des ungarischen Konkursgesetzes deutlich, daß auch die ungarischen Reformer auf dem Weg zu einer marktkonformen Deregulierung des Marktaustritts der Mut verlassen hat. Lediglich in Polen, wo sich die Liquidation von Staatsunternehmen als Privatisierungsmethode bewährt, scheint die Zerschlagung nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen als Chance für eine wohlfahrtssteigernde Reallokation erkannt worden zu sein.

So scheint, außer in Polen, Mißtrauen gegenüber den Gläubigern und ihren Fähigkeiten zu herrschen, die bislang gebundenen Faktoren in effiziente Verwendungen zu lenken. Die zumeist mißlungenen staatlichen Versuche, die Marktfähigkeit maroder Unternehmen zu hohen Kosten und ohne großen Erfolg wiederherzustellen, komplettieren dieses Bild mangelnden Vertrauens in die Marktkräfte. Unter diesem Aspekt wirkt die staatliche Finanzknappheit geradezu

wohlfahrtssteigernd, da sie letztendlich eine Strukturkonservierung in größerem Umfang verhindert. Schließlich besteht die gemeinsame Schwäche der Marktaustrittsregulierungen in der nur schleppenden Verfahrensabwicklung durch Gerichte und Verwaltungen. Auch hier nutzen selbst marktkonforme Regeln wenig, wenn die Mittel zu ihrer raschen Durchsetzung nicht vorhanden sind.

Doch verfehlen marktkonforme Konkursregeln auch dann ihren Zweck, der in der Freigabe von Produktionsfaktoren für neue rentablere Verwendungen besteht, wenn diese Regeln nicht Teil eines konsistenten Reformpaketes sind. Denn erst durch konsequente Reformen bei den anderen Elementen der Wirtschaftsordnung werden neue Verwendungsmöglichkeiten eröffnet. Eine isolierte Reform des Marktaustritts würde zwar Faktoren freisetzen, für die aber, etwa mangels funktionstüchtiger Arbeits- und Kapitalmärkte oder einer fehlenden Öffnung der Märkte nach innen und außen, kaum neue Verwendungsmöglichkeiten zu finden wären. Die Alternative zu raschen und umfassenden Reformen sollte aber nicht in einer staatlichen Erhaltungspolitik gesucht werden, da erfahrungsgemäß nur hohe volkswirtschaftliche Kosten aus der Strukturkonservierung resultieren. Es geht vielmehr darum, die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß die Marktkräfte über den Erhalt von Faktorkombinationen entscheiden. Vor diesem Hintergrund muß es positiv erscheinen, daß aufgrund der angespannten Situation der Staatsfinanzen in den Reformländern selbst die Option staatlicher „Überbrückungshilfen“ nicht bestehen dürfte.

e. Die Außenwirtschaftsordnung

Die im „Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) zusammengeschlossenen Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas verzichteten weitgehend auf eine Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung. Ihre internationalen Austauschbeziehungen beschränkten sich zum großen Teil auf den sozialistischen Handel im Rahmen des RGW. Dieser Intra-RGW-Handel folgte nicht den Signalen des Marktes, sondern war der erfolglose Versuch, zentrale Pläne zwischen den Mitgliedsstaaten zu koordinieren. Der RGW erscheint daher als eine große geschlossene Volkswirtschaft, die nicht an den Gewinnen der internationalen Arbeitsteilung partizipierte und die Betriebe nicht dem Druck des internationalen Wettbewerbs aussetzte. Demzufolge besteht ein unverzichtbares Element einer marktwirtschaftlichen Reformpolitik in der Öffnung der Reformländer nach außen. Es muß eine Außenwirtschaftsordnung geschaffen werden, die eine Teilnahme dieser Länder am Außenhandel auf der Basis komparativer Kostenvorteile und damit Wohlfahrtsgewinne aus der Spezialisierung ermöglicht. Zugleich kommt ihr für die Intensivierung des Wettbewerbs im Inneren eine herausragende Bedeutung zu. Denn die Marktöffnung nach außen ergänzt die in-

stitutionalisierte Kontrolle des Wettbewerbs, indem sie die Anbieter den Anpassungszwängen des internationalen Wettbewerbs unterwirft. So ist konkret zu fragen, ob zum einen das Währungsregime den internationalen Preiszusammenhang wirksam werden läßt, also ob die Konvertibilität der Währung und die freie Wechselkursbildung gewährleistet sind. Zum anderen ist der Frage nachzugehen, ob die internationalen Austauschbeziehungen frei von Hemmnissen sind, also ob Freihandel und Freiheit für ausländische Direktinvestoren bestehen.

Die Konvertibilität der Währung

Die Einbindung der Reformländer in die internationale Arbeitsteilung setzt die Austauschbarkeit der Landeswährungen voraus. Daher ist zu prüfen, inwieweit Leistungsbilanz- und Kapitalbilanzkonvertibilität für Inländer und Ausländer hergestellt worden sind.

In *Polen* wurde mit dem neuen „Gesetz über das Devisenrecht“ vom Dezember 1994, welches die noch aus dem Jahr 1985 stammende Regelung ersetzte, ein Schritt zur Konvertibilität des Zloty getan.¹²⁹ So entfielen die Einschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr polnischer Währung sowie bei Zahlungen im Rahmen von Inlandsgeschäften zwischen in- und ausländischen Personen (Gralla 1995: 100). Davon unberührt blieb die „Fremdwährungsklausel“, derzufolge Inländer ihre Zahlungen für im Ausland bezogene Güter und Dienstleistungen in konvertibler Fremdwährung zu begleichen haben. Die Zahlungen können jedoch in polnischer Währung erfolgen, wenn der ausländische Partner über ein „freies Auslandskonto“ verfügt. Über dieses Konto kann der ausländische Inhaber Zahlungen in in- und ausländischer Währung empfangen, inländische in ausländische Währung tauschen und genehmigungsfrei Devisen ins Ausland transferieren. Inländer dürfen sogenannte „Vorbehaltskonten“ führen, über die unter bestimmten Vorbehalten Devisen genehmigungsfrei ein- und ausgeführt werden dürfen. Die Möglichkeit von Devisentransfers ins Ausland gehört zu den Ausnahmen von den prinzipiell genehmigungspflichtigen Devisenverkehrsgeschäften. Denn ausgenommen von der Genehmigungspflicht sind u.a. der Devisenerwerb und -transfer für die Bezahlung der im Ausland erworbenen Güter und Dienstleistungen; das heißt, daß die polnische Währung für sämtliche Leistungsbilanztransaktionen konvertierbar geworden ist.¹³⁰ Auch sind Handelskredite, die bei ausländischen Personen aufgenommen werden, unter bestimmten Bedingungen genehmigungsfrei.

¹²⁹ Nachfolgend wird auf das Gesetz in der Übersetzung von Gralla (1995) Bezug genommen.

¹³⁰ Der Transfer von Barmitteln in in- oder ausländischer Währung ins Ausland ist weiterhin beschränkt.

Dennoch sind trotz der Novellierung des Devisengesetzes eine Reihe wichtiger Beschränkungen der Konvertibilität bestehen geblieben: (1) Kapitalmarkttransaktionen sind bis auf wenige Ausnahmen einzelgenehmigungspflichtig; (2) inländische Personen sind verpflichtet, ihre im Ausland erworbenen und befindlichen Devisenwerte ins Inland zu transferieren (Herbeischaffungspflicht); (3) inländische Personen müssen ausländische Valuten und Devisen über lizenzierte Banken in polnische Währung umtauschen, sofern keine Ausnahmeregelungen beansprucht werden können (Andienungs- und Umtauschpflicht); (4) Devisentransaktionen und der internationale Zahlungsverkehr dürfen nur über lizenzierte Geschäftsbanken abgewickelt werden,¹³¹ die aus dem Zwangsverkauf erworbene ausländische Zahlungsmittel an die Zentralbank weiter veräußern müssen.

Diese Beschränkungen machen deutlich, daß der Zloty trotz der Liberalisierungsschritte keineswegs voll konvertibel ist; lediglich die Leistungsbilanzkonvertibilität gemäß Art. 8 der IMF-Statuten wurde hergestellt.¹³² Zudem trägt eine Vielzahl von Genehmigungsvorbehalten, Ausnahmeregelungen und Ermessensspielräumen wenig zur Rechtssicherheit bei.¹³³ Daher bedarf es weiterer Liberalisierungsschritte, um die Leistungsbilanzkonvertibilität abzusichern und die Kapitalbilanzkonvertibilität herzustellen.

Diese Notwendigkeit einer weitergehenden Liberalisierung scheint sich in der im Oktober 1995 vom polnischen Parlament beschlossenen erneuten Novelle des Devisengesetzes widerzuspiegeln: Den Unternehmen wird de facto freigestellt, ob sie in Zloty oder ausländischer Währung wirtschaften wollen, wodurch die restriktive Genehmigungspraxis von Devisenkonten entfällt. Des weiteren wird der Zwangsverkauf von Deviseneinkünften aufgehoben (Gralla 1996a: 72 f.). Darüber hinaus wird der Kapitalverkehr insoweit liberalisiert, daß Ausländer zum Zwecke von Direktinvestitionen unter Beachtung von Mindestlaufzeiten und Höchstgrenzen Kredite in Polen aufnehmen dürfen. Umgekehrt dürfen polnische Direktinvestoren die notwendigen Devisen in OECD-Länder ausführen bzw. dort unter bestimmten Bedingungen Kredite aufnehmen (Gralla 1996b:

¹³¹ Im August 1995 verfügten 32 polnische Geschäftsbanken bzw. Tochtergesellschaften ausländischer Geschäftsbanken über eine solche Devisenlizenz (*Handelsblatt* vom 14. August 1995).

¹³² Art. 8 der IMF-Statuten besagt, daß internationale Zahlungsvorgänge keinen Devisenrestriktionen unterliegen dürfen und kein Land durch Währungsabkommen diskriminiert werden darf (*IMF Survey* vom 31. Juli 1995). Die Leistungsbilanzkonvertibilität des Zloty hat der IMF im Juni 1995 anerkannt.

¹³³ So wurden etwa Anträge in- und ausländischer Unternehmen auf die Einrichtung von Devisenkonten nur sehr restriktiv bewilligt oder ohne genauere Begründung abgelehnt; Anfang November 1995 verfügten nur 30–40 Unternehmen über Devisenkonten (*Handelsblatt* vom 14. August 1995 und 6. November 1995).

148). Es bleiben allerdings Beschränkungen bestehen, wenn den Transaktionen Portfolioinvestitionen zugrunde liegen.

Die Frage nach der vollen Konvertibilität der polnischen Währung muß demnach auch nach der letzten Liberalisierung des Devisenrechts verneint werden. Doch wurde eine relativ weitgehende Teilkonvertibilität des Zloty verwirklicht, die vornehmlich Leistungsbilanztransaktionen betrifft. Positiv ist in diesem Zusammenhang zu bewerten, daß jetzt die Einrichtung von Devisenkonto relativ frei erfolgen kann und der Zwangsverkauf von Deviseneinkünften endlich entfallen ist. Negativ fällt ins Gewicht, daß die Verfügungsgewalt über Deviseneinkünfte weiterhin durch die Herbeischaffungspflicht und die Beschränkung des Ankaufs ausländischer Zahlungsmittel auf ausgewählte Banken beeinträchtigt wird. Dies schränkt die Konvertibilität allerdings nicht im Kern ein. Die entscheidende Beschränkung der Konvertibilität findet sich vielmehr bei den Kapitalbilanztransaktionen. Hier bestehen nach wie vor Kapitalverkehrskontrollen, die die Funktionsfähigkeit des Zahlungsbilanzmechanismus beeinträchtigen. Zwar wurde der Kapitalverkehr zum Zwecke von Direktinvestitionen liberalisiert, durch die Restriktionen bei Portfolioinvestitionen ist Polen jedoch auch weiterhin nur unvollständig in den internationalen Kapitalverkehr eingebunden. Dadurch wird auf die kurz- und langfristige stabilisierende Funktion internationaler Kapitalmärkte für die nationale Zahlungsbilanz teilweise verzichtet, das Kapital kann nicht in die Gebiete mit den größten Entwicklungsmöglichkeiten fließen. So beeinträchtigen die Kapitalverkehrskontrollen die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, statt diese zu fördern: Private Auslandskredite an Inländer sowie inländische Guthaben im Ausland stehen für investive Zwecke im Inland nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung. Vielmehr könnten die Kapitalverkehrskontrollen in einem Land wie Polen den Eindruck erwecken, daß Polen eine „Mausefallenwährung“ hat und daher von Investoren besser gemieden werden sollte.¹³⁴

In der *Tschechischen Republik* wurde am 26.9.1995 ein neues Devisengesetz verabschiedet, mit dem ein entscheidender Schritt in Richtung Konvertibilität der Tschechischen Krone vollzogen wurde.¹³⁵ So wurden alle Leistungsbilanztransaktionen von Konvertibilitätsbeschränkungen prinzipiell befreit und auf diese Weise die Konvertibilitätskriterien des Art. 8 der IMF-Statuten erfüllt: Verträge und die Erfüllung von Verträgen zwischen Inländern und Ausländern

¹³⁴ Zu den Zielen und Wirkungen der Devisenbewirtschaftung siehe etwa Meyer und Willgerodt (1978).

¹³⁵ Die Ausführungen zum neuen Devisengesetz basieren auf der Übersetzung in Sparfeld (1996), diejenigen zum alten Devisengesetz von 1990 in der bis 1995 aktualisierten Version auf der Übersetzung in Trade Links (1995a: 64 ff.).

bedürfen nicht länger einer Devisengenehmigung, und die im alten Devisengesetz geregelte „innere Konvertibilität“ der Krone wurde aufgehoben. Das heißt, daß Deviseninländer nicht länger gezwungen sind, die von ihnen erworbenen Devisen einer tschechischen Devisenbank zum Kauf anzubieten sowie Devisenverbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern durch eine Devisenbank erfüllen zu lassen. Statt dessen ist es Inländern möglich, ohne Genehmigung inländische Devisenkonto zu unterhalten und bis zu einem Limit Bargeld in in- oder ausländischer Währung ein- und auszuführen.¹³⁶ Ausländer dürfen ebenfalls, soweit kein Gesetzesvorbehalt existiert, in- und ausländische Geldmittel frei transferieren. Auch die Darlehensgewährung wurde teilweise von der Genehmigungspflicht befreit: Inländer dürfen genehmigungsfrei ohne Begrenzung Auslandsdarlehen aufnehmen sowie Ausländern Darlehen gewähren, sofern diese bei einer Mindestlaufzeit von 5 Jahren der Finanzierung von Direktinvestitionen dienen oder es sich um Privatarlehen zwischen natürlichen Personen handelt (Sparfeld 1996: 22).

Somit vermittelt das tschechische Devisenrecht den Eindruck einer spürbaren Liberalisierung, nicht nur im Bereich der Leistungsbilanztransaktionen. Allerdings finden sich in dem neuen Devisengesetz weitere genehmigungspflichtige Transaktionen, wodurch vor allem die Kapitalbilanzkonvertibilität der Krone eingeschränkt wird.¹³⁷ Hinzu kommt, daß Inländer zwar neuerdings Devisenkonto im Ausland unterhalten dürfen, wozu es jedoch einer Genehmigung bedarf. Des weiteren ist die Herbeischaffungspflicht für Inländer geblieben, wenn ihr auch nicht mehr unverzüglich nachzukommen ist, so doch innerhalb von 30 Tagen nach Erwerb der Devisen. Schließlich besteht nach wie vor eine Anzeigepflicht für Inländer und ausländische Geschäftsbanken, die Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten, internationale Finanztransaktionen und Auslandskonto betrifft.

Demnach ist die Tschechische Republik auf dem Weg zur Konvertibilität der Krone trotz aller Fortschritte auf der polnischen Wegmarke stehengeblieben. Zwar wurden auch hier die Beschränkungen der Konvertibilität für Leistungs-

¹³⁶ Gegenwärtig ist kein Limit festgesetzt, es existiert nur die gesetzliche Option, ein solches per Verwaltungsverordnung festzulegen. Es besteht allerdings eine Deklarationspflicht für mitgeführte Zahlungsmittel ab 200 000 Kronen, für Geldsendungen auf dem Postweg ab 10 000 Kronen (*Nachrichten für Außenhandel* vom 15. November 1995).

¹³⁷ Folgende Geschäfte unterliegen Kapitalverkehrskontrollen, soweit nicht schon genannt: Geschäfte mit Devisenwerten, An- und Verkauf von Geldmitteln in fremder Währung und von Gold, Operationen mit ausländischen Wertpapieren und Finanzderivaten, Abtretung von Darlehensverbindlichkeiten gegenüber einem Deviseninländer an einen Devisenausländer sowie die Gewährung von Sicherheiten (Sparfeld 1996: 23).

bilanztransaktionen größtenteils aufgehoben, auch wenn unerfreuliche Regulierungen wie die Herbeischaffungspflicht beibehalten wurden. Hingegen bestehen nach wie vor Kapitalverkehrskontrollen, insbesondere bei Transaktionen, denen Portfolioinvestitionen zugrunde liegen. Daher fehlt auch weiterhin die Kapitalbilanzkonvertibilität der tschechischen Währung und damit ein wichtiger Baustein zur vollen Konvertibilität. Zwar ist es, wie auch in anderen Ländern, aufgrund der Leistungsbilanzkonvertibilität möglich, die Kapitalverkehrskontrollen zu umgehen. Doch verursachen solche Umgehungsmanöver hohe Kosten.

In der *Slowakischen Republik* zeigt sich ein ähnliches Bild: Seit Oktober 1995 ist ein neues Devisengesetz in Kraft, mit dem die Konvertibilitätsanforderungen des IMF-Statuts für Leistungsbilanztransaktionen erfüllt werden.¹³⁸ Deviseninländer können seitdem ihre Zahlungsverpflichtungen, die aus dem Bezug ausländischer Güter und Dienstleistungen resultieren, über ihre Kronen-Konten begleichen. Während natürliche Personen erstmals diese Möglichkeit erhalten, bedeutet diese Regelung für juristische Personen eine Vereinfachung. Nach wie vor begrenzt sind allerdings der Ankauf ausländischer Valuten¹³⁹ sowie die Ein- und Ausfuhr von Barmitteln in slowakischer Währung. Auch sind Deviseninländer weiterhin gezwungen, ihre im Ausland erworbenen Devisenerlöse unverzüglich in die Slowakische Republik zu transferieren. Dort besteht für juristische Personen die Verpflichtung, einer Devisenbank die Devisen zum Kauf gegen Kronen anzubieten. Für den Fall, daß kein Kaufinteresse besteht, können die Devisen frei verwendet werden; z.B. kann ein Transfer auf ein Devisenkonto erfolgen. Die Bestände auf diesem Konto unterliegen keiner Andienungspflicht. Natürliche Personen unterliegen ebenfalls der Transfer- und Andienungspflicht, auch sie dürfen Devisenkonten einrichten. Devisenausländern ist es gestattet, in der Slowakischen Republik Konten in in- oder ausländischer Währung zu unterhalten und ohne Beschränkung über diese zu verfügen. Lediglich Überweisungen von Kronen-Konten ins Ausland bedürfen einer Genehmigung durch die Zentralbank.

Von der Liberalisierung weitgehend ausgenommen sind allerdings auch in der Slowakischen Republik die Kapitalbilanztransaktionen: Auslandskredite, der Kauf von ausländischen Wertpapieren sowie Direktinvestitionen müssen Deviseninländern von der Zentralbank genehmigt werden. Zudem unterliegen Deviseninländer gegenüber der Zentralbank einer umfassenden Berichtspflicht, was Vermögensanlagen im Ausland betrifft.

¹³⁸ Nachfolgend wird auf eine englische Übersetzung des Devisengesetzes i.d.F. von 1993 durch die slowakische Nationalbank und auf die Novellierungen wie berichtet in *Nachrichten für Außenhandel* vom 19. Oktober 1995 und *Blick durch die Wirtschaft* vom 23. Oktober 1995 Bezug genommen.

¹³⁹ Im Oktober 1995 betrug das Limit 30 000 Kronen.

So erlaubt auch das Devisenrecht der Slowakischen Republik nur eine eingeschränkte Konvertibilität der Landeswährung. Die Leistungsbilanzkonvertibilität ist wie in Polen und der Tschechischen Republik weitgehend hergestellt worden, allerdings mit der Einschränkung, daß zusätzlich für Deviseninländer die Andienungspflicht von Deviseneinnahmen gegenüber einer Devisenbank beibehalten wurde. Was die Kapitalbilanzkonvertibilität betrifft, sind die Restriktionen ebenfalls strenger: Die in den beiden anderen Ländern erfolgte Liberalisierung bei Direktinvestitionen wurde nicht nachvollzogen. Somit fehlen in noch größerem Umfang die Voraussetzungen für eine Integration der slowakischen Volkswirtschaft in die internationalen Austauschbeziehungen.

In Ungarn wurde im November 1995 das neue „Gesetz über die Devisen“ verabschiedet, das ebenfalls die Konvertibilitätskriterien des IMF für Leistungsbilanztransaktionen erfüllt.¹⁴⁰ Danach bestehen keine Restriktionen bei den über Geschäftsbanken abgewickelten Zahlungsvorgängen, die aus dem Austausch von Gütern oder Dienstleistungen zwischen Deviseninländern und -ausländern resultieren. Allerdings sind die Deviseninländer prinzipiell verpflichtet, innerhalb von acht Tagen nach Inbesitznahme von Devisen oder Valuta im Ausland diese auf ein heimisches Konto zu überweisen. Dieses Konto kann auch ein Devisenkonto sein. Hingegen ist es Deviseninländern untersagt, im Ausland ein Bankkonto zu unterhalten, außer es liegt einer der wenigen, im Devisengesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände vor. Eine Umtauschpflicht in konvertible Währungen besteht für Unternehmen nur in gesetzlich fixierten Ausnahmefällen. Zudem gilt eine (Rück-)Umtauschpflicht für natürliche Personen, wenn diese zuvor gegen Forint eingetauschte Valuta nicht für den ursprünglich vorgesehenen Zweck verwendet haben.

Was den Kauf konvertibler Währungen betrifft, ist es Unternehmen gestattet, die für ihren Unternehmenszweck notwendigen Devisen unbegrenzt zu erwerben. Natürliche Personen dürfen im Ausland Forint-Kreditkarten nutzen und seit Dezember 1995 pro Auslandsreise Devisen im Wert von bis zu 1250 Sonderziehungsrechten im Inland erwerben.¹⁴¹ Da aber die Erfassung im bisherigen „Valutenblatt“ entfallen ist und keine Eintragung im Reisepaß vorgenommen wird, ist ein Mehrfachumtausch möglich. Devisenausländern ist es gestattet, ein Devisenkonto oder ein konvertierbares Forintkonto einzurichten, über das der internationale Zahlungsverkehr abgewickelt werden kann.¹⁴²

¹⁴⁰ Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf die Übersetzung in VERZÁL (1996: 1 ff.) und auf Hegedüs (1996).

¹⁴¹ Die bis dahin gültige Obergrenze von 800 US-\$ pro Jahr wurde durch diese Verordnung ersetzt.

¹⁴² Devisenausländer, die natürliche Personen sind, dürfen eingeführte oder im Inland erworbene Forintbeträge in Devisen oder Valuten umtauschen.

Beschränkungen unterliegen jedoch weiterhin Kapitalbilanztransaktionen: (1) der Erwerb ausländischer Wertpapiere ist nur mit devisenbehördlicher Genehmigung möglich, sofern es sich nicht um eine Unternehmensbeteiligung handelt, die 10 vH des Grund- oder Stammkapitals übersteigt; (2) inländische Unternehmen bedürfen einer Genehmigung, wenn sie einen ausländischen Devisenkredit mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr aufnehmen; bei einer längeren Laufzeit besteht unter bestimmten Bedingungen eine Meldepflicht; natürliche Personen dürfen nur mit Genehmigung einen Auslandskredit aufnehmen; (3) es bedarf ebenfalls einer Genehmigung, wenn Deviseninländer einen Kredit an Devisenausländer vergeben wollen; (4) der Erwerb ungarischer Anleihen mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr durch Ausländer ist genehmigungspflichtig, selbst wenn diese den Status von Deviseninländern haben.

Allerdings kam es zu einer teilweisen Liberalisierung von Kapitaltransaktionen im Zuge der Bemühungen Ungarns um eine OECD-Mitgliedschaft. So wurde Mitte 1996 Inländern der Kauf von Wertpapieren aus OECD-Ländern mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr erlaubt. Auch der Handel mit diesen Wertpapieren wurde auf dem ungarischen Kapitalmarkt möglich. Umgekehrt dürfen seitdem Ausländer vergleichbare ungarische Wertpapiere frei handeln (EBRD 1996: 155).

Damit ist die ungarische Währung in vergleichbarem Maß wie die polnische und die tschechische Währung konvertibel geworden. Auch hier betreffen die Einschränkungen der Konvertibilität vornehmlich Kapitalbilanztransaktionen. Wie die anderen Länder verzichtet auch Ungarn nicht auf die Kontrolle von Transaktionen, die vornehmlich dem Bereich der Portfolioinvestitionen zuzuordnen sind. Doch haben zumindest die Bemühungen um eine OECD-Mitgliedschaft auch hier für eine Teilliberalisierung gesorgt.

Die Analyse macht deutlich, daß für *alle Länder* die Frage nach der vollen Konvertibilität der Währung verneint werden muß. Durch Gesetzesnovellen wurde lediglich die Leistungsbilanzkonvertibilität weitgehend hergestellt, wobei in der Slowakischen Republik die vergleichsweise größten Einschränkungen fortbestehen. So existieren in allen Ländern weiterhin Restriktionen bei der Ein- und Ausfuhr von Barmitteln und eine Transferpflicht von Devisenerlösen, die Deviseninländer im Ausland erzielt haben. Erfreulicherweise wurde die Andienungspflicht bzw. der Zwangsverkauf von Devisen im Inland in fast allen Ländern aufgehoben. Die Ausnahme davon bildet die Slowakische Republik, während dieser Eingriff in Ungarn auf wenige Fälle begrenzt ist. Die beibehaltenen Restriktionen verhindern zwar prinzipiell keine Leistungsbilanztransaktionen, sie schränken aber die Dispositionsfreiheit für Deviseninländer ein und erhöhen deren Transaktionskosten. Auf diese Weise könnten Leistungsbilanztransaktionen aufgrund der erhöhten Transaktionskosten unterbleiben.

Die schwerwiegendste Einschränkung der Konvertibilität rührt allerdings von den nach wie vor bestehenden Kapitalverkehrskontrollen her. Zwar wurden die im Rahmen von Direktinvestitionen notwendigen Kapitaltransaktionen vor allem für Devisenausländer erleichtert, die Beschränkungen bei Portfolioinvestitionen sind jedoch zum überwiegenden Teil beibehalten worden. Damit sind die währungspolitischen Voraussetzungen für die freie Wanderung von Kapital nur unvollständig erfüllt. Die staatliche Kontrolle der Kapitalströme verhindert eine internationale Wanderung des Kapitals entsprechend den Marktsignalen. Hinter diesen Kontrollen verbirgt sich die Furcht, daß das dringend benötigte Kapital abwandert und der Strukturwandel in den Reformländern zum Erliegen kommt. Daher wird auf eine „Mausefallenpolitik“ gesetzt, die das Kapital selbst gegen die Marktsignale binden soll. Auch wird in Kauf genommen, daß aufgrund der Konvertibilitätsbeschränkungen der internationale Preiszusammenhang nicht voll wirksam wird, so daß die in den Weltmarktpreisen enthaltenen Informationen nicht unverzerrt an die Inländer gelangen.

Doch kann dieses marktwirtschaftliche Defizit in den Außenwirtschaftsordnungen der Reformländer als Folge weiterer Mängel der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen angesehen werden: Freie Konvertibilität bedeutet, daß sich ein Land dem internationalen Standortwettbewerb stellt, der die Ordnungspolitik eines Landes auf den Prüfstand stellt. Beschränkungen der Konvertibilität sind daher als der untaugliche Versuch anzusehen, Unzulänglichkeiten des ordnungspolitischen Rahmens zu überdecken und den offenen Wettbewerb zu vermeiden. So scheinen die Konvertibilitätsbeschränkungen in den Reformländern auf die Furcht vor einer möglichen Kapitalflucht zurückzuführen zu sein. Doch statt die Ursachen für mögliche Abwanderungsbestrebungen des Kapitals entschieden zu beseitigen, wird auf die staatliche Kontrolle des Kapitalverkehrs vertraut, wie vor allem das Beispiel der Slowakischen Republik zeigt. Hier schimmert offensichtlich die alte sozialistische Politik der Devisenverwaltung durch, die staatlichen Institutionen die Kompetenz unterstellte, über eine „sinnvolle“ Verwendung der knappen Devisen entscheiden zu können. Die Überlegenheit des Marktmechanismus bei der Lenkung von Kapital in möglichst gewinnbringende Verwendungen scheint demnach noch nicht akzeptiert zu sein. Eine Rechtfertigung für Kapitalverkehrskontrollen könnte nur darin bestehen, daß die Reformländer erst eine gute Reputation als Schuldner auf den internationalen Kapitalmärkten erwerben müssen und daher in einer Übergangszeit die Abwanderung von Kapital durch Kontrollen verhindern sollten. Doch ist zu bedenken, daß gerade eine konsequente Reformpolitik, die auf Offenheit setzt, entscheidend zu einer guten Reputation beiträgt. Eine solche Politik würde schon in einer Übergangszeit, in der noch nicht alle Reformen greifen, mit einem Vertrauensvorschuß belohnt, während Schließungsmaßnahmen eher den Mißtrauensvorbehalt verstärken.

Das Wechselkursregime

Wie alle anderen Preise folgten auch die Wechselkurse in den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas nicht den Signalen des Marktes. Ein System gespaltener Wechselkurse diente der Erfüllung unterschiedlicher Planvorgaben im Rahmen der Austauschbeziehungen mit anderen sozialistischen Ländern und den nichtsozialistischen Handelspartnern. Daher stellt sich die Frage, ob ergänzend zur Konvertibilität der Währungen die freie Bildung der Wechselkurse in den Reformländern ermöglicht worden ist.

In Polen kann der Zlotykurs seit der „Teilliberalisierung“ im Mai 1995 um eine zentrale Parität nach oben und unten um jeweils 7 vH floaten. Die zentrale Parität des Zloty ist an einen Währungskorb gebunden, an dem fünf westliche Währungen folgende Anteile haben: US-Dollar 45 vH, Deutsche Mark 35 vH, britisches Pfund 10 vH, französischer Franc 5 vH und Schweizer Franken 5 vH. Bis zum 8. Januar 1996 wurde die zentrale Parität monatlich um 1,2 vH, danach um 1 vH gegenüber dem Währungskorb abgewertet, um Inflationsdifferenzen zu den wichtigsten Exportländern zu kompensieren.¹⁴³ Innerhalb des Wechselkursbandes kann die polnische Zentralbank durch Käufe und Verkäufe intervenieren, um interne Wechselkursziele zu realisieren (*Nachrichten für Außenhandel* vom 10. Januar 1996; EBRD 1996: 166). So strebte die polnische Zentralbank im ersten Halbjahr 1997 einen Wechselkurs innerhalb eines Schwankungsintervalls von $\pm 2,5$ bis ± 3 vH um die zentrale Parität an (PlanEcon 1997).

In der Tschechischen Republik war die Währung wie schon in Polen seit längerem an einen Währungskorb gebunden. Der Währungskorb setzte sich zu 65 vH aus Deutscher Mark und zu 35 vH aus US-Dollar zusammen. Da das Interventionsband mit $\pm 0,5$ vH gegenüber diesem Währungskorb sehr eng war, bestand ein quasi fixer Kronenkurs. Doch aufgrund des zunehmenden Drucks auf den Fixkurs dehnte die tschechische Zentralbank im Februar 1996 das Kursband auf $\pm 7,5$ vH aus. An eine Freigabe des Wechselkurses war zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht gedacht (*Hospodářské noviny* vom 7. Juni 1995 und 9. Juni 1995; EBRD 1996: 147). Im ersten Halbjahr 1997 konnte die Zentralbank dem Abwertungsdruck infolge der Inflationsdifferenzen zu den Hartwährungsländern, der defizitären Leistungsbilanz und spekulativer Kapitalabwanderungen jedoch nicht länger standhalten. Daher erfolgte im Mai 1997 die Freigabe des Wechselkurses, und es verblieb lediglich ein „gesteuertes Floating“, das nach der Abwertung eine Stabilisierung des Kronenkurses gegenüber der Deutschen Mark ermöglichen soll (*Nachrichten für Außenhandel* vom 5. Juni 1997).

¹⁴³ Die Unterbewertung des Zloty erforderte im Dezember 1995 eine Anhebung der zentralen Parität um 6 vH sowie im Januar 1996 eine Senkung von Abwertungssatz und Leitzins.

In der *Slowakischen Republik* ist die Währung nach wie vor an einen Hartwährungskorb gebunden, der zu zwei Dritteln aus Deutscher Mark und zu einem Drittel aus US-Dollar besteht. Bis Ende 1995 durfte der Kronenkurs wie in der Tschechischen Republik mit einem Satz von $\pm 0,5$ vH gegenüber diesem Korb schwanken. Doch ebenfalls wie in der Tschechischen Republik entstand ein Druck auf diesen Quasi-Fixkurs, dem mit einer Erweiterung des Kursbandes begegnet wurde: Im Jahr 1996 wurde die Bandbreite erst auf ± 3 vH erweitert, im weiteren Jahresverlauf dann auf ± 5 vH (EBRD 1996: 173). Schließlich erfolgte die Ausdehnung des Kursbandes auf das tschechische Niveau von $\pm 7,5$ vH. Allerdings hat auch in der Slowakischen Republik bis zum Sommer 1997 der Abwertungsdruck nicht nachgelassen (*Nachrichten für Außenhandel* vom 12. Juni 1997), so daß wiederum dem tschechischen Beispiel folgend eine Freigabe des Wechselkurses der nächste Schritt wäre. Eine Freigabe erfolgte jedoch erst Anfang Oktober 1998, nachdem die Zentralbank vergeblich versucht hatte, dem Abwertungsdruck standzuhalten (*Neue Zürcher Zeitung* vom 2. Oktober 1998).

In *Ungarn* ist der Wechselkurs an einen Währungskorb gebunden, der sich bis Ende 1995 zu 30 vH aus US-Dollar und zu 70 vH aus ECU zusammensetzte. Die ECU-Komponente wurde zum 1. Januar 1997 durch die Deutsche Mark ersetzt. Der Forintkurs darf innerhalb eines Kursbandes von $\pm 2,25$ vH um die zentrale Parität schwanken. Seit März 1995 wird der Forint zudem monatlich mit einem festen Satz abgewertet. Dieser Abwertungssatz wurde schrittweise von 1,9 vH auf 1,1 vH im April 1997 reduziert. Auch in Ungarn wird diese Maßnahme mit einem notwendigen Inflationsausgleich gegenüber den führenden westlichen Handelspartnern sowie mit dem Bemühen um eine größere Wettbewerbsfähigkeit ungarischer Exportprodukte begründet (*Napi Gazdaság* vom 24. März 1995; EBRD 1996: 155; *Nachrichten für Außenhandel* vom 13. März 1997).

Für *alle vier Länder* mußte die Frage, ob sich die Wechselkurse frei bilden können, bis vor kurzem verneint werden. In allen Ländern hatte man sich für ein System fester Wechselkurse mit gewissen Bandbreiten entschieden, wobei die Landeswährung an jeweils einen Währungskorb gebunden wurde, der sich aus den Währungen westlicher Industrieländer zusammensetzt. Das heißt, daß durch die Anbindung an einen Stabilitätsanker versucht wird, Vertrauen in die eigene Währung zu schaffen und die gesamtwirtschaftliche Stabilität zu erhöhen. Doch die Entwicklungen in den vier Ländern bestätigen die Zweifel an den Vorzügen eines solchen Systems fester Wechselkurse: Statt der angestrebten Stabilität der Wechselkurse sind aufgrund der makroökonomischen Entwicklung und des Strukturwandels ständige Anpassungsinterventionen erforderlich, die mit einer gewissen Verspätung die Marktentwicklungen nachvollziehen.

Diese Interventionen zielen darauf ab, gegenläufige Einflüsse auf die Wechselkursentwicklung zu kompensieren. Zum einen sind die Inflationsraten in den Hartwährungsländern, die zu den wichtigsten Handelspartnern der Reformländer

geworden sind, geringer als in den vier untersuchten Ländern. Den daraus resultierenden Abwertungsdruck versuchen Polen und Ungarn mit einem monatlichen Abwertungssatz zu begegnen. Eine solche gleitende Anpassung der Parität ist jedoch nur eine Bekämpfung von Symptomen und nicht der Ursache des Problems: Die Problemursache ist in der unzureichenden monetären Stabilität der beiden Länder zu finden, so daß eine stabilitätsorientierte Geldpolitik Abhilfe schaffen könnte.

Hinzu kommt, daß durch Kapitalbewegungen die Währungen der Reformländer zeitweilig auch unter einen Aufwertungsdruck geraten. Entsprechend wird mit einer Verbreiterung der Kursbänder, einer Verringerung der festen Abwertungssätze, Wechselkursinterventionen der Zentralbank und Konvertibilitätsbeschränkungen reagiert. Trotz oder gerade wegen dieses vielfältigen Steuerungsinstrumentariums und dessen regen Gebrauchs hat sich die Bindung der Währungen an sogenannte „Stabilitätsanker“ selbst als eine Quelle der Unsicherheit erwiesen. Es zeigt sich, daß die staatliche Wechselkurspolitik gegen die Marktkräfte keinen festen Wechselkurs verteidigen kann und nur die Marktentwicklungen nachvollziehen muß. Diesem Druck der Marktkräfte konnte sich zuletzt die tschechische Zentralbank nicht länger entziehen und mußte den Kurs freigeben. Eine vergleichbare Entwicklung zeichnete sich zudem seit Sommer 1997 in der Slowakischen Republik ab. Das tschechische Beispiel zeigt, daß ein „Floating“ nicht zu einem freien Fall der Währung führen muß, sondern eine Stabilisierung des Wechselkurses auf einem marktgerechten Niveau ermöglichen kann.

Eine Freigabe der Wechselkurse wäre daher auch in den anderen Reformländern nur konsequent und würde disziplinierend auf die Geld- und Finanzpolitik wirken. Eine stabilitätsorientierte Geld- und Finanzpolitik und die Verwirklichung der anderen marktwirtschaftlichen Ordnungselemente würden einen „Stabilitätsanker“ überflüssig machen. Da eine Freigabe der Wechselkurse mit der Aufhebung der Konvertibilitätsbeschränkungen einhergehen müßte, würden so die währungspolitischen Voraussetzungen für eine Integration in die internationale Arbeitsteilung geschaffen. Der internationale Wettbewerb könnte den notwendigen Strukturwandel vorantreiben und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Produktionen in den Reformländern verbessern. Eine Abwertungs politik zur Anhebung der Wettbewerbsfähigkeit kann hingegen kein Substitut für realwirtschaftliche Anpassungsprozesse sein.

Die Regulierung des Außenhandels und der ausländischen Direktinvestitionen

Zu Zeiten der Zentralverwaltungswirtschaft war die Regulierung des Außenhandels in die zentrale Planung der Wirtschaft eingebettet. Der Einfluß der staatlichen Planer auf die internationalen Austauschbeziehungen war vor allem durch staatliche Außenhandelsmonopole sowie durch tarifäre und nichttarifäre Regu-

lierungen sichergestellt. Damit lag die Teilnahme in- und ausländischer Anbieter am Außenhandel im Belieben der staatlichen Planer. Daher ist zu prüfen, ob in den Reformländern mittlerweile die freie Teilnahme am Außenhandel möglich ist, also ob die Märkte nach innen und außen geöffnet wurden (siehe Übersicht 7). Die gleiche Frage stellt sich auch für die Aktivitäten ausländischer Direktinvestoren, die in der Vergangenheit auf ausgesuchte Projekte beschränkt waren.

Wie auch in allen anderen Reformländern besteht in *Polen* ein Importschutz, während auf substantielle Exportrestriktionen verzichtet wird. Positiv ist zu vermerken, daß im Bereich tarifärer Handelshemmnisse ein Abbau der durchschnittlichen Importzollsätze und der Einfuhrsteuer zu beobachten ist. Doch bleibt trotz dieser Absenkungstendenz die strukturpolitisch motivierte Gestaltung der Importzölle unverändert: Dieses Erhaltungsmotiv wird durch die überdurchschnittliche Belastung der Agrarimporte deutlich.¹⁴⁴ Die noch bestehenden Importkontingente verstärken zudem diesen Außenschutz. Darüber hinaus wird mit neuen nichttarifären Hemmnissen (Prüfungszertifikate) versucht, den Import von gewerblichen Produkten zu erschweren.

Ein vergleichsweise liberales Außenhandelsregime weisen die beiden Nachbarstaaten der Tschechoslowakei auf. Sowohl in der *Tschechischen* als auch in der *Slowakischen Republik* sind die bestehenden Importzollsätze bei sinkender Tendenz relativ niedrig, die nichttarifären Beschränkungen stellen keine ernsthaften Handelshemmnisse dar. Doch auch in diesen beiden Ländern sind Rückfälle in die Zeit staatlicher Außenhandelslenkung nicht auszuschließen, wie die Entwicklung des Jahres 1997 zeigt: Angesichts eines drückenden Handelsbilanzdefizits führte die tschechische Regierung im April 1997 ein Einfuhrdepositum ein, mit dem besonders der Import von Konsumgütern verteuert werden sollte. Schon im August wurde dieses Depositum wieder abgeschafft, da infolge der Wechselkursfreigabe das Handelsbilanzdefizit wieder im Sinken begriffen war. Die slowakische Regierung kopierte aufgrund der gleichen Problemlage den ersten Schritt der tschechischen Regierung — die Einführung des Depositums. Doch statt auch den zweiten Schritt nachzuvollziehen — die Wechselkursfreigabe —, entschied man sich dafür, das Depositum durch eine befristete Einfuhrsonderabgabe von 7 vH auf die meisten Importe zu ersetzen.

Trotz des in den letzten Jahren erfolgten Abbaus der mengenmäßigen Importrestriktionen ist der Außenschutz in *Ungarn* relativ hoch geblieben. Dieser be-

¹⁴⁴ Auch die Importzölle für Industrieerzeugnisse liegen bei einigen Produkten wie Textilien und Bekleidung, Eisen und Stahl oder Kraftfahrzeugen weit über dem Durchschnitt, wobei allerdings die GATT-Regeln eingehalten werden (*Nachrichten für Außenhandel* vom 26. Mai 1995).

Übersicht 7 — Die Außenhandelsregulierungen in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn

Tarifäre Hemmnisse	Nichttarifäre Hemmnisse	Privilegien
<i>Polen</i>		
<p>Der durchschnittliche Importzollsatz beträgt 5,8 vH (-). Dabei liegt der Durchschnittssatz für Agrarerzeugnisse bei 14,1 vH (-). Anfang 1997 wurde eine Importabgabe von 10 vH (+) auf Futtergetreide eingeführt. Eine Einfuhrsteuer in Höhe von 3 vH (-) wurde bei allen Gütern bis Ende 1996 auf die Summe von Zollwert plus Zoll erhoben. Exportzölle werden nicht erhoben.</p>	<p>Kontingente bestehen für einige Güterarten, insbesondere Agrarerzeugnisse. Die Quoten für Agrarerzeugnisse sind relativ niedrig angesetzt (je Zolltarifposition bis zu 3 vH des Inlandsverbrauchs); die über der Quote liegende Menge wird mit einem wesentlich höheren Zollsatz belegt, so daß die Durchschnittszölle über dem genannten Wert liegen dürften. Für etwa 1400 gewerbliche Produkte werden Prüfungszertifikate verlangt. Die Zertifizierungsvorschriften werden aber bis Ende 1996 nicht angewendet. Bei ausgesetzten Gütern sind Importgenehmigungen erforderlich, in wenigen Fällen bestehen Importverbote (ältere Kfz, Spirituosen) und Exportverbote.</p>	<p>Zollfreiheit besteht für importierte Anlagegüter, die von Joint Ventures genutzt werden (sofern sie innerhalb der ersten drei Jahre nicht weiterveräußert werden) und in Zollfreizonen.</p>
<i>Tschechische Republik</i>		
<p>Der durchschnittliche Importzollsatz beträgt 3,2 vH (-). Es existieren keine Exportzölle. Von April bis August 1997 bestand ein „Einfuhrdepositum“: Jeder Importeur mußte bei der Einfuhr bestimmter Güterkategorien 20 vH des Warenwertes für 180 Tage zinslos bei einer tschechischen Bank hinterlegen.</p>	<p>Es bestehen Importquoten für Agrarerzeugnisse sowie obligatorische Hygieneprüfungen für Nahrungsmittel und Kosmetika. Für einige Gütergruppen sind Ausfuhrlizenzen erforderlich (Petrochemie, Stahl, Nahrungsmittel, Rohstoffe).</p>	<p>Investitionsgüter dürfen zollfrei für die Dauer von zwei Jahren von Auslandsinvestoren eingeführt werden.</p>
<i>Slowakische Republik</i>		
<p>Die Importzölle betragen durchschnittlich 5 vH (-). Von Mai bis Juli 1997 bestand ein Einfuhrdepositum nach tschechischem Vorbild. Im Juli 1997 wurde das Depositum durch eine neue Einfuhrsonderabgabe in Höhe von 7 vH (+) ersetzt, die 80 vH aller Importe betrifft. Anfang 1999 soll diese Abgabe wieder entfallen. Exportzölle werden nicht erhoben.</p>	<p>Für den Import ausgewählter strategischer Güter sind Importlizenzen erforderlich, Qualitätsbescheinigungen werden für verschiedene Güter verlangt.</p>	<p>Bis Ende 1995 konnten Investitionsgüter im Rahmen ausländischer Direktinvestitionen zollfrei eingeführt werden.</p>

noch Übersicht 7

Tarifäre Hemmnisse	Nichttarifäre Hemmnisse	Privilegien
<i>Ungarn</i>		
Der durchschnittliche Importzoll betrug im Jahr 1996 noch 15 vH (-), soll aber bis zum Jahr 2000 kontinuierlich sinken; es bestehen überdurchschnittliche Zölle auf Agrarimporte. Seit März 1995 wurde ein Zusatzzoll von 8 vH (-) erhoben, von dem nur Primärenergieträger und Investitionsgüter befreit waren. Dieser Zoll wurde bis Juni 1997 völlig abgebaut. Die beim Import anfallenden Zollbearbeitungs- und Statistikgebühren von 3 vH (-) wurden aufgehoben. Es gibt keine Exportzölle.	Importkontingente bestehen für eine Reihe von Konsumgütern, u.a. für Kfz, Bekleidung sowie für Agrarerzeugnisse. Zudem sind für ausgewählte Güter Importlizenzen erforderlich: Energieprodukte, Kfz, Agrarerzeugnisse. Exportlizenzen sind bei der Ausfuhr von Energieprodukten, Pharmazeutika und Agrarerzeugnissen vorgeschrieben.	Die Zollfreiheit für den Import von Sacheinlagen ausländischer Unternehmen wurde Ende 1995 aufgehoben; allerdings ist die Aufhebung bis Ende 1996 fürs erste „ausgesetzt“. Es bestehen Zollfreizonen.
<i>Anmerkung:</i> Entwicklungstendenzen: (+) = steigend; (-) = sinkend; (0) = unverändert.		

Quelle: FAZ-Informationendienste et al. (1995: 26), FAZ-Informationendienste (1996a: 25; 1997a: 20; 1997b: 10, 18), *Nachrichten für Außenhandel* vom 25. Januar 1995, 2. März 1995, 6. April 1995, 20. Juli 1995, 30. November 1995, 22. Februar 1996, 16. Dezember 1996, 4. Februar 1997, 29. Juli 1997; *Handelsblatt* vom 14. Dezember 1995, 10. April 1996; *Neue Zürcher Zeitung* vom 21. August 1997; *Hospodárské noviny* vom 14. April 1995; *Ostwirtschaftsreport* vom 15. Dezember 1995; BfAI (1995b); EBRD (1995: 39; 1996: 166); eigene Zusammenstellung.

trifft vor allem den Import von Agrarerzeugnissen, aber auch teilweise von Industrieprodukten (z.B. Textilien), die mit vergleichsweise hohen Zöllen belastet werden. Zu diesen protektionistischen Maßnahmen kam ein fiskalisch motivierter Importzuschlag, der im Rahmen des ungarischen Austeritätsprogramms beschlossen wurde (*Nachrichten für Außenhandel* vom 6. Mai 1995). Diese zusätzliche Handelsbarriere wurde allerdings bis Juni 1997 wieder abgebaut. Auch ist der Trend zur Senkung von Importzöllen unübersehbar.

Die Außenhandelsregulierungen in den vier Ländern machen deutlich, daß ein völlig freier Marktzutritt für ausländische Anbieter nicht erreicht wurde. Jedoch ist die Entwicklung der Außenhandelsregulierungen in diesen Ländern maßgeblich von ihrer zunehmenden Einbindung in die internationale Arbeitsteilung bestimmt, die die Übernahme internationaler Spielregeln bedingt. Dazu zählen vor allem die im Rahmen der WTO-Mitgliedschaft übernommenen Ver-

pflüchtungen, aber auch die mit der EU abgeschlossenen bilateralen Assoziierungsverträge, die den Weg für eine Integration dieser Länder in den Europäischen Binnenmarkt ebnen sollen.¹⁴⁵ Auf diese Weise wurde der Außenhandel der Reformländer zwar nicht vollständig liberalisiert, jedoch wurden die Außenhandelsvorschriften um die für eine Zentralverwaltungswirtschaft typischen Regeln bereinigt. So kann von einer staatlichen Lenkung des Außenhandels nicht mehr die Rede sein.

Dennoch zeigen sich Unterschiede: Die größten Liberalisierungsfortschritte sind in den Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei festzustellen, wenn auch die jüngsten Entwicklungen zeigen, daß diese Tendenz zur Deregulierung des Außenhandels bei Auftreten von Handelsbilanzproblemen nicht unumkehrbar ist. Das Beispiel der Tschechischen Republik zeigt aber auch die Überlegenheit marktkonformer Problemlösungen, in diesem Fall der Wechselkursfreigabe, zu der sich die Slowakische Republik bislang nicht durchringen konnte. Hingegen versucht man besonders in Ungarn und Polen, wenig leistungsstarke Sektoren dem internationalen Wettbewerb über einen Importschutz zu entziehen. Allerdings ist dieser Schutz eher rückläufig, genauso wie die eher fiskalisch motivierten allgemeinen Importabgaben, die mit Ausnahme der Tschechischen Republik in allen Ländern eingeführt wurden. Letztendlich führt hier zum einen der politische Druck internationaler Organisationen wie der Welthandelsorganisation zu einem Abbau bzw. einer Aufhebung solcher Handelshemmnisse. Zum anderen erfordert die Teilhabe an der internationalen Arbeitsteilung die Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen, die dem Druck der Märkte standhalten können. Eine protektionistische Außenhandelspolitik würde diesen Integrationsprozeß behindern und den Wert der Reformen insgesamt in Frage stellen.

Was die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen betrifft, so gibt es in keinem der vier Länder prohibitive Investitionshemmnisse (siehe Übersicht 8).

Zulassungsbeschränkungen existieren vornehmlich in Bereichen, in denen im allgemeinen Externalitäten der Produktion vermutet werden (Infrastruktur, Rüstung). Doch selbst hier besteht nur in Ausnahmefällen ein Betätigungsverbot für ausländische Investoren. Auch die besondere Regulierung des Finanzsektors läuft zumindest auf kein generelles Betätigungsverbot hinaus. Nur in Polen ist die Produktion einer größeren Zahl privater Güter und Dienstleistungen genehmigungspflichtig. Der in allen Ländern mehr oder weniger weit fortgeschrittene Abbau steuerlicher Sonderbedingungen für ausländische Investoren kann ebenfalls nicht als ein Investitionshemmnis angesehen werden. Auf diese Weise wer-

¹⁴⁵ Siehe zu den Assoziierungsverträgen etwa Langhammer (1992).

den Verzerrungen abgebaut, die sich aus der Diskriminierung der inländischen Investoren ergeben.

Schließlich hat auch die Regulierung des Grunderwerbs als „traditionelles“ Investitionshemmnis an Bedeutung verloren: In der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn bedarf es lediglich der Gründung einer Gesellschaft nach inländischem Recht, damit der ausländische Investor den Inländern, soweit es sich um den Grunderwerb für gewerbliche Zwecke handelt, gleichgestellt ist. Nur in Polen besteht noch eine restriktivere Genehmigungspraxis für Gesellschaften im überwiegend ausländischen Eigentum.

Es wird deutlich, daß in *allen Ländern* prinzipiell die rechtlichen Voraussetzungen für die Betätigung ausländischer Investoren gegeben sind. Eine Ausnahme bilden in diesem Zusammenhang die in Polen nach wie vor bestehenden Probleme beim Grunderwerb durch ausländische Investoren. Allerdings hängt der Wert des formalen Investitionsrechts entscheidend davon ab, wie es in der Praxis umgesetzt wird. Die Rechtswirklichkeit in allen vier Ländern zeichnet ein weniger positives, wenn auch einheitliches Bild: Im allgemeinen können die Staatsverwaltungen und Gerichte ihre gesetzlichen Aufgaben, wie bereits dargestellt, nur bedingt erfüllen. Zudem hängt die Qualität eines Standorts nicht nur von Investitionsgesetzen, sondern vor allem von den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen insgesamt ab. Diese müssen das notwendige Vertrauen der Investoren in den Standort schaffen. Unter diesem Gesichtspunkt deutet die bisherige Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in den Reformländern

Übersicht 8 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Polen, der Tschechischen Republik / Slowakischen Republik und Ungarn

Polen	Ungarn
<i>(1) Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen</i>	
<p>Genehmigungspflichtig sind Gründungen in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Immobilien, Rüstung, Großhandel mit importierten Konsumgütern und juristische Dienstleistungen sowie (Teil-)Erwerb oder Übernahme bestehender Gesellschaften in den genannten Bereichen. Ferner bedarf es einer Erlaubnis, wenn staatliche juristische Personen als Vertragspartner involviert sind und wenn besondere Vorschriften (z.B. Umwelt, Arbeitsschutz) eine Konzession oder Erlaubnis erfordern.</p>	<p>Für die Gründung einer Gesellschaft mit ausländischer Beteiligung oder den Erwerb eines Anteils an einer aktiven Gesellschaft wird keine behördliche Genehmigung benötigt. Es besteht eine Lizenzpflicht für wenige Produktionen.</p>

noch Übersicht 8

Polen	Ungarn
<i>(2) Mehrheits- und Tätigkeitsbeschränkungen</i>	
Reine Auslandsunternehmen sind gestattet.	Der Auslandsanteil ist nicht begrenzt.
<i>(3) Besteuerung (Tarifrecht)</i>	
Es gibt generell keine steuerliche Sonderbehandlung ausländischer Investoren (zu den einzelnen Steuern vgl. Übersicht 10).	Ausländische Investoren unterliegen der allgemeinen Steuerpflicht (vgl. dazu Übersicht 10).
<i>(4) Anreize (Sonderbedingungen)</i>	
Steuerermäßigungen durch abzugsfähige Investitionen sind möglich: bis zu 25 vH des zu versteuernden Einkommens im Normalfall, unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 50 vH. Besondere Regelungen gelten in Sonderwirtschaftszonen und für Investitionen, die vor 1993 getätigt wurden.	Die bis Ende 1994 nach altem Recht gewährten Vergünstigungen behalten ihre Gültigkeit. Investitionen in Prioritätsbereichen werden weiterhin steuerlich begünstigt: je nach Investitionsvolumen und Tätigkeitsmerkmalen betragen die Steuervergünstigungen 60-100 vH in den ersten fünf Jahren. In Zollfreigebieten können die Vergünstigungen bis 85 vH betragen.
<i>(5) Gewinnrepatriierung</i>	
Transfer von Gewinnen nach Steuern in konvertibler Währung ist unbeschränkt.	Ausländer dürfen in der Einlagewährung ihre Gewinne nach Steuern frei transferieren.
<i>(6) Investitionsschutz</i>	
Ausländische Investitionen sind gesetzlich geschützt, zusätzlich bestehen Investitionsschutzabkommen mit mehreren Ländern. Im Enteignungsfall wird eine entsprechende Kompensation des Schadens geleistet.	Die Einlagen von Ausländern genießen gesetzlichen Schutz. Bei Enteignungen soll eine unverzügliche Entschädigung zum tatsächlichen Wert erfolgen. Mit einer Reihe von Ländern bestehen Investitionsschutzabkommen.
<i>(7) Grunderwerb</i>	
Nur mit Genehmigung des Innenministers dürfen ausländische juristische und natürliche Personen sowie eine Gesellschaft mit einem Auslandsanteil von mehr als 50 vH Grund und Boden erwerben oder auf 99 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit pachten; bringt ein polnisches Staatsunternehmen Immobilien in ein Joint Venture ein, ist die Erlaubnis des Privatisierungsministers erforderlich; nur „ewige Pacht“ bei staatlichen Immobilien.	Für rechtsfähige ungarische Gesellschaften im Auslandsbesitz gelten keine Restriktionen. Ausländische juristische oder natürliche Personen bedürfen der Genehmigung des Finanzministeriums. Ihnen ist der Erwerb von „Produktivböden“ untersagt.

noch Übersicht 8

Tschechische Republik	Slowakische Republik
<i>(1) Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen</i>	
<p>Nur für ausgewählte Bereiche (Banken, Versicherungen, Rüstung) besteht eine Genehmigungspflicht. Die Betätigung in einigen Infrastrukturbereichen ist untersagt. Ansonsten ist eine Eintragung ins Unternehmensregister erforderlich.</p>	<p>Siehe Tschechische Republik.</p>
<i>(2) Mehrheits- und Tätigkeitsbeschränkungen</i>	
<p>Unternehmen in 100prozentigem Auslandsbesitz sind erlaubt.</p>	<p>Siehe Tschechische Republik.</p>
<i>(3) Besteuerung (Tarifrecht)</i>	
<p>Unternehmen mit Auslandsbeteiligung unterliegen der allgemeinen Besteuerung (vgl. Übersicht 10).</p>	<p>Es gibt kein besonderes Tarifrecht für ausländische Unternehmen (vgl. Übersicht 10).</p>
<i>(4) Anreize (Sonderbedingungen)</i>	
<p>Unternehmen mit ausländischer Beteiligung werden generell gegenüber Unternehmen in inländischem Eigentum steuerlich nicht begünstigt. In Ausnahmefällen können Vergünstigungen ausgehandelt werden.</p>	<p>Nach dem 01.01.93 gegründete Unternehmen sind zunächst für das erste Jahr der Gewinnerwirtschaftung von der Körperschaftsteuer befreit; wenn die ausländische Beteiligung 30 vH übersteigt oder mehr als 1 Mill. DM beträgt, wird die Körperschaftsteuer auf 30 vH für die beiden Jahre, die dem ersten (steuerbefreiten) Jahr der Gewinnerwirtschaftung folgen, reduziert. Weitere Steuerbefreiungen und -ermäßigungen sind bei Investitionen in strukturschwachen Regionen, in Schlüsselbranchen (z.B. Energie, Rüstung, Infrastruktur) und für Neugründungen im Bankgewerbe (Steuerbefreiungen von bis zu 10 Jahren) vorgesehen. Diese Steuerprivilegien sind allerdings konditioniert; so sollen etwa die Steuerersparnis und 80 vH des Gewinns reinvestiert werden.</p>
<i>(5) Gewinnrepatriierung</i>	
<p>Der freie Gewinntransfer ist seit dem 01.01.1993 uneingeschränkt auch durch devisarechtliche Bestimmungen garantiert.</p>	<p>Siehe Tschechische Republik.</p>

noch Übersicht 8

Tschechische Republik	Slowakische Republik
<i>(6) Investitionsschutz</i>	
<p>Privates Eigentum ist gesetzlich gesichert und darf nur gegen Entschädigung enteignet werden. Mit einer Reihe von Ländern bestehen Investitionsschutzabkommen, die noch von der CSFR geschlossen wurden und in die die beiden Nachfolgestaaten eingetreten sind.</p>	<p>Siehe Tschechische Republik.</p>
<i>(7) Grunderwerb</i>	
<p>Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung mit Sitz in der Tschechischen Republik gelten als Deviseninländer, denen der Immobilienerwerb gestattet ist; ein Bewertungsgutachten muß dem Finanzministerium vorgelegt werden.</p>	<p>Wie in der Tschechischen Republik, außer daß das Finanzministerium zusätzlich den Kaufpreis genehmigen muß.</p>

Quelle: EBRD (1994: 126 f.); Reith und Wizner (1994: 73 ff.); Gesetz über Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung v. 14.06.91 (Polen) mit Änderungen nach Kuss und Mohlek (1997); PAIZ (1995: 25 ff.); Gesetz Nr. XXIV / 1988 über die Investitionen von Ausländern in Ungarn mit Änderungen nach Brunner (1996b); ECE (1994: 8 ff.); Hungarian Chamber of Commerce (1993: 45 f.); FAZ-Informationendienste (1996a: 26 f.); Preslmayr & Partner (1993); *Nachrichten für Außenhandel* vom 23. Juni 1994; eigene Zusammenstellung.

auf Vertrauensdefizite hin. Zwar sind die Direktinvestitionen in den Jahren 1995 und 1996 spürbar gestiegen, von einem „Boom“ kann jedoch noch nicht die Rede sein. Der Vergleich zeigt allerdings, daß Ungarn von dem Vertrauensbonus profitiert, den die ausländischen Investoren dem „Pionier“ unter den mittel- und osteuropäischen Reformländern nach wie vor einräumen. Hingegen spiegelt die Entwicklung in der Slowakischen Republik eher Vorbehalte wider (siehe Tabelle 2).

f. Eine vergleichende Bewertung der Ordnungen der Märkte und des Wettbewerbs

Auf dem Weg zur Freiheit der Märkte und des Wettbewerbs haben die vier Länder merkbare Fortschritte erzielt. Der Bruch mit der zentralen Administration der Märkte wurde vollzogen, und es wurde damit begonnen, Rahmenbedingun-

Tabelle 2 — Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn 1992 – 1996 (Bestand in US-Dollar pro Einwohner)

	Polen	Ungarn	Tschechische Republik	Slowakische Republik
01.01.1992	13	304	58	n.v.
01.01.1993	43	534	155	44
01.01.1994	66	812	210	69
01.01.1995	93	967	293	103
01.07.1996 ^a	234	1361	586	150

^a Vorläufige Daten.

Quelle: ECE (1996: 6); PlanEcon (1995/96, 1996/97); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

gen für freie und wettbewerbliche Austauschbeziehungen herzustellen. Leitbild dieser Liberalisierungsschritte war aber offensichtlich nicht das Ausmaß an Freiheit, wie es eine liberal verfaßte Marktwirtschaft kennzeichnet, sondern die relative Freiheit der interventionistischen westlichen Marktwirtschaften.

Dies zeigt sich bereits bei der Freiheit der Preisbildung: Auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen unterliegt die Preisbildung nach wie vor staatlichen Regulierungen, mit denen Allokations- und Verteilungsziele des Staates verfolgt werden. Der Staatseinfluß auf die Preisbildung korrespondiert zum einen mit dem Umfang der staatlichen Beteiligungen in den „strategischen“ Bereichen, die von der Privatisierung zum Teil ausgenommen sind. Hier zeigt sich eine praktische Konsequenz des dauerhaften staatlichen Engagements in Gestalt von Preisverzerrungen. Zum anderen erfolgt keine klare Trennung zwischen der Verteilung und der Entstehung des Marktergebnisses. Statt über Transfers soziale Mindeststandards abzusichern, wird unter Inkaufnahme von Allokationsverzerrungen in die Preisgestaltung eingegriffen. Auch bei den Faktorpreisen ähneln sich die staatlichen Eingriffe: In Polen, der Slowakischen Republik und Ungarn wurde nicht auf Gremien verzichtet, in die neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auch die Regierung eingebunden ist und die versuchen, Einfluß auf die Lohnfindung zu nehmen. Auf den Finanz- und Kapitalmärkten wurde der Staatseinfluß wiederum durch staatliche Beteiligungen an den großen Finanzdienstleistern sichergestellt. Somit ist die Freiheit der Preisbildung in allen vier Ländern weiterhin eingeschränkt, ohne daß allerdings die staatliche Preisadmini-

stration alten Typs fortgeführt wurde. Die Einschränkungen sind vielmehr von der Art, wie sie auch in westlichen Marktwirtschaften vorzufinden sind.

Nicht viel anders sieht es hinsichtlich der erreichten Freiheit des Marktzutritts aus. Auch hier scheinen die Rahmenbedingungen westlicher Marktwirtschaften Pate gestanden zu haben. Doch zeigen sich hier deutlichere Unterschiede im Ausmaß der Regulierung: Während in Polen und Ungarn ein relativ hohes Maß an Gewerbefreiheit erreicht wurde, erinnern die Restriktionen in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik an das Zunftwesen des deutschsprachigen Rechtsraums. Wie ein roter Faden zieht sich auch hier in allen Ländern die besondere Regulierung der „strategischen“ Bereiche durch. Für Ausländer gelten überall die gleichen Marktzutrittsbedingungen, sofern sie den Status von Deviseninländern innehaben. Die Beschränkungen des Marktzutritts zum Schutz geistigen Eigentums entsprechen ebenfalls den Standards in westlichen Marktwirtschaften, die in diesem Fall aber weitgehend marktkonform sind.

Die Regulierungen des Marktaustritts spiegeln wiederum in der Mehrzahl der Länder das Mißtrauen der Regierenden gegenüber der Möglichkeit eines Neuaufbaus wider, die sich aus der „schöpferischen Zerstörung“ im Schumpeterschen Sinne ergibt. Zwar ist in Polen die Bereitschaft, eine Reallokation über den Markt zuzulassen, durchaus erkennbar. Aber schon im Falle Ungarns zeigt sich die nachlassende Bereitschaft, den Sanktionsmechanismus des Marktes wirken zu lassen. In der Tschechischen Republik sind die Hürden für den Marktaustritt nochmals höher, während in der Slowakischen Republik sogar die Konkursverhinderung primäres Ziel des Insolvenzrechts zu sein scheint.

Mittlerweile gibt es in allen Ländern eine institutionalisierte Kontrolle des Wettbewerbs, jedoch kommt nur die ungarische Gesetzgebung dem Leitbild einer unabhängigen, auf das Ziel der Wettbewerbsfreiheit verpflichteten Wettbewerbsaufsicht nahe. Bei der Konzeption des Wettbewerbsrechts dienten erneut die Regelungen in westlichen Marktwirtschaften, besonders der Europäischen Union, als Leitbild, die weniger dem Primat der Wettbewerbsfreiheit folgen. Vielmehr wird Wettbewerbspolitik auch als staatliche Strukturpolitik verstanden, die lenkend in wettbewerbliche Prozesse eingreifen soll.

Aufgrund der Defizite bei der Wettbewerbsgesetzgebung kommt der außenwirtschaftlichen Öffnung eine besondere Bedeutung zu, um wenigstens von außen den Wettbewerbsdruck auf den Märkten der Reformländer zu erhöhen. Zwar sind die Zeiten der kommunistischen Autarkiebestrebungen vorbei, doch sind die notwendigen Bedingungen für die Einbindung in die internationalen Austauschbeziehungen nur teilweise erfüllt: Volle Konvertibilität wurde aufgrund von Beschränkungen bei Kapitalbilanztransaktionen in keinem Land hergestellt, da offensichtlich das Vertrauen in die eigene Reformpolitik nicht groß genug ist, eine Kapitalflucht auszuschließen. Dies sollte allerdings ein Ansporn sein, durch eine Beseitigung von Reformdefiziten die notwendige Vertrauensbasis herzustellen.

Denn der Verzicht auf eine vollständige Integration in die Weltkapitalmärkte ist mit Kosten verbunden. Hingegen wurde zumindest weitgehend Leistungsbilanzkonvertibilität eingeführt, wenn auch in der Slowakischen Republik noch die vergleichsweise größten Einschränkungen bestehen.

In keinem der Länder fiel anfänglich die Entscheidung zugunsten eines Systems freier Wechselkurse. Doch die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die erfolgte Anbindung an Hartwährungskörbe ständige Anpassungen erfordert, die den eigentlich gewünschten Stabilitätsanker in Frage stellen. Die Einführung eines „gesteuerten Floatings“ des Wechselkurses in der Tschechischen Republik ist daher nur ein notwendiger Schritt, der aufgrund des Marktdrucks auf den Festkurs nicht mehr zu vermeiden war.

Was die Regulierung des Außenhandels betrifft, wurde in keinem Land ein Freihandelsregime gewählt. Es kann der Eindruck entstehen, daß die Reformländer sich vielmehr Wohlstandsgewinne aus Erziehungszöllen versprechen. Dabei sprechen die schlechten Erfahrungen vieler Länder, die ebenfalls einen Aufholprozeß vor sich hatten, gegen eine solche Politik: Zum einen fällt es schwer, schützenswerte Industrien zu finden, die von Skalenerträgen oder Lerneffekten profitieren könnten. Zum anderen wehren sich einmal geschützte Industrien gegen eine Beendigung dieses Schutzes. Schließlich führt dieser Importschutz zu höheren Kosten bei der Exportproduktion, da sich Importe verteuern und die Nachfrage der geschützten Industrien knappe Ressourcen verteuert.¹⁴⁶ Darüber hinaus sind einer solchen Politik enge Grenzen gesetzt, da die Einbindung in internationale Handelsverträge marktöffnend wirkt, so daß eine Abschottung nach außen nicht mehr möglich ist. Dennoch sollte nicht übersehen werden, daß die vorhandenen Beschränkungen des Außenhandels Wohlstandsverluste zur Folge haben: Das verfügbare Produktionspotential wird nur bedingt entsprechend den komparativen Kostenvorteilen eingesetzt und ausgeschöpft. Zudem verlangsamt eine Milderung des internationalen Wettbewerbsdrucks die Entstehung wettbewerbsfähiger Strukturen.

Schließlich treffen ausländische Direktinvestoren auf keine prohibitiven Investitionshemmnisse, auch wenn in Polen die Frage des Grunderwerbs nach wie vor problematisch ist. Allerdings besteht das generelle Problem der Rechtssetzung und -durchsetzung aufgrund der noch mangelhaften Infrastruktur bei Verwaltung und Rechtspflege.

¹⁴⁶ Zu der „infant industry“-Diskussion siehe etwa Kenen (1994: 279 ff.).

IV. Geldordnung und Finanzordnung

1. Das Referenzsystem

In den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas sollte die makroökonomische Stabilität über die Erfüllung der zentralen Planvorgaben erreicht werden. Hingegen bedarf es in einer Marktwirtschaft mit autonomen Akteuren an den Märkten einer geeigneten Geld- und Finanzordnung, um die makroökonomische Stabilität sicherzustellen. Daher muß die makroökonomische Stabilisierung in den mittel- und osteuropäischen Reformländern über die Verwirklichung bislang systemfremder Elemente erfolgen, was durch folgende Fragen zu prüfen ist:

- Besteht eine Verpflichtung der Zentralbank zur Sicherung der Geldwertstabilität?
- Inwieweit besteht eine funktionelle, personelle, instrumentelle und finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbank, und ist diese verfassungsmäßig abgesichert?
- Besteht eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen?
- Ist eine marktkonforme Finanzierung der Staatsausgaben sichergestellt?
- Gibt es Beschränkungen für das Ausmaß der Staatsverschuldung?

a. Geldordnung

Die Sicherung der Geldwertstabilität

Zentrales Element einer Marktwirtschaft ist eine Geldordnung, die die Stabilität des Geldwertes sichert. Die Bedeutung der Geldwertstabilität ergibt sich aus der Koordinationsfunktion des Preismechanismus in einer Marktwirtschaft und der Rolle des Geldes unter anderem als Transaktionsmedium. Die Preise können ihre Lenkungsfunction nur solange störungsfrei erfüllen, wie der Geldwert stabil ist. Denn bei Preisänderungen kann nicht eindeutig unterschieden werden, ob sie aufgrund veränderter Knappheiten zustande kommen oder ganz oder teilweise Folge von Geldwertänderungen sind (Eucken 1952: 256 f.). Eine geeignete institutionelle Ausgestaltung der Geldordnung muß am Zentralbankregime ansetzen, um die gewünschten Stabilitätseffekte zu erzielen. Dieses Regime spezifiziert Status und Zielsetzung der Zentralbank.

Die Wahrscheinlichkeit, daß eine abhängige Zentralbank eine stabilitätsorientierte Geldpolitik verfolgt, dürfte relativ gering sein. Abhängigkeit bedeu-

tet, daß die Zentralbank ein Teil der Regierung oder zumindest deren Erfüllungshilfe ist. Unter diesen Umständen kann die Geldpolitik genutzt werden, um kurzfristige Beschäftigungseffekte zu erzeugen oder über eine Überraschungsinflation zusätzliche Staatseinnahmen zu erzielen („Inflationssteuer“) (Barro und Gordon 1983: 102 ff.; Fischer 1995a: 201). Diesem Nutzen einer Inflationspolitik müssen jedoch die Kosten gegenübergestellt werden, die vor allem aus den Schwankungen der Inflationsraten resultieren. Überraschende Schwankungen überdecken die Preissignale und führen zu erhöhten Inflationserwartungen, die wiederum Kosten in Gestalt von Risikoprämien zur Folge haben (Clausen und Willms 1993: 605 f.).¹⁴⁷

Eine Zentralbank, die an eine feste Geldmengen- oder Preisniveauregel gebunden ist, erscheint im Hinblick auf die Sicherung der Geldwertstabilität glaubwürdiger. Denn die Wirtschaftssubjekte können dann auf die Einhaltung der Regel vertrauen und demzufolge auch Geldwertstabilität erwarten (Barro und Gordon 1983: 106 f.). Doch weist auch die regelgebundene Geldpolitik einen entscheidenden Makel auf: Die an die Regel gebundene Zentralbank kann nicht ohne Glaubwürdigkeitsverlust auf plötzliche Störungen (exogene Schocks) reagieren, was Einkommens- und Beschäftigungsverluste zur Folge haben kann (Clausen und Willms 1993: 607).

Eine überlegene Alternative zu den genannten Zentralbankmodellen kann in einer unabhängigen Zentralbank gesehen werden, die der Geldwertstabilisierung Vorrang einräumt. Es läßt sich modellhaft zeigen, daß eine unabhängige Zentralbank im Gegensatz zu den Modellen der abhängigen bzw. der regelgebundenen Zentralbank Inflationskosten und Stabilitätsverluste reduziert; der Gesamtverlust wird im Vergleich zu den alternativen Zentralbankmodellen minimiert (Rogoff 1985). Die Funktionsfähigkeit einer unabhängigen Zentralbank wird daran geknüpft, daß sie für ihre geldpolitischen Entscheidungen politisch nicht sanktioniert werden kann (Alesina und Gatti 1995; Clausen und Willms 1993: 607 ff.).¹⁴⁸

¹⁴⁷ Eine abhängige Zentralbank könnte das Ziel der Geldwertstabilität nur dann glaubwürdig vermitteln, wenn die Zeitpräferenzrate von Zentralbank bzw. Regierung relativ niedrig ist und zukünftige Verluste einer inflationären Geldpolitik nur in geringem Ausmaß abdiskontiert werden müssen. Doch dürfte aufgrund kurzer Wahlperioden die Zeitpräferenz tatsächlich relativ hoch sein.

¹⁴⁸ Auch empirische Untersuchungen zeigen überwiegend, daß Länder mit einer unabhängigen Zentralbank eine niedrigere Inflationsrate aufweisen als Länder, in denen Politiker die Politik der Zentralbank steuern können (Eijffinger und de Haan 1995; Alesina und Summers 1993; Schaling 1995: 109 ff.; Solveen 1995). Neben der Unabhängigkeit der Zentralbank bedarf es jedoch eines gesellschaftlichen Grundkonsenses, um eine rigide Anti-Inflationspolitik betreiben zu können (Eijffinger und de Haan 1995: 71).

Elemente einer rechtlichen Absicherung der Zentralbankunabhängigkeit

Unter der Maßgabe, daß die Unabhängigkeit der Zentralbank kein Selbstzweck, sondern Mittel zur Erhaltung der Geldwertstabilität ist, sollte die Zentralbank auf das Ziel der Geldwertstabilität festgelegt sein, ohne daß konkrete Inflationsziele von außen vorgegeben werden. Ihr muß die Kontrolle über sämtliche Instrumente der Geldpolitik und die Freiheit des Instrumenteneinsatzes eingeräumt werden (Fischer 1995a: 202; Fischer 1995b: 41, 52). Es bedarf folgender Elemente, um ihre „Zielerreichungsunabhängigkeit“ rechtlich abzusichern:

Erstens sollte die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbank gesichert sein. Das bedeutet, daß die Zentralbank für die Geldpolitik und die Sicherung der Geldwertstabilität alleine verantwortlich ist. Sie müßte demzufolge von Regierung und Parlament weisungsunabhängig sein (Neumann 1991: 100 f.; Willms 1990: 552 f.; Woll 1989: 283 ff.).

Zweitens ist die personelle Unabhängigkeit der Zentralbank zu gewährleisten. Das heißt, daß die Mitglieder des Leitungsgremiums der Zentralbank vor Einflüssen von außen geschützt sein müssen, damit die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbank nicht unterlaufen werden kann (Woll 1989: 285). Daher ist sicherzustellen, daß die Leitungsmitglieder fachlich qualifiziert und politisch unabhängig sind sowie politischem Druck widerstehen können (Woll 1989: 285 f.; Neumann 1991: 102 ff.; Willms 1990: 553).¹⁴⁹

Drittens sollte eine instrumentelle Unabhängigkeit der Zentralbank in dem Sinne gegeben sein, daß die Zentralbank die Kontrolle über alle Instrumente ausübt, die das Geldangebot beeinflussen. Das bedeutet zum einen, daß die Zentralbank nicht verpflichtet sein sollte, in direkter oder indirekter Form die Defizite öffentlicher Haushalte zu finanzieren (Willms 1990: 553; Neumann 1991: 99 f.; Fischer 1995a: 203). Zum anderen ist die instrumentelle Unabhängigkeit der Zentralbank nur dann gesichert, wenn sie die alleinige Kompetenz für währungspolitische Maßnahmen hat. Anderenfalls könnte die Durchsetzung politisch gewünschter Wechselkursziele die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Zentralbank unterlaufen (Neumann 1991: 101 f.; Fischer 1995b: 54; Willms 1989: 553 f.).

Viertens wäre die finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbank zu sichern. Dies kann dadurch erreicht werden, daß die Zentralbank über eigene Einnahmen und einen eigenen Haushalt verfügt, der außerhalb des Staatshaushalts bilanziert

¹⁴⁹ Zu diesem Zweck sollte das Vorschlags- und Besetzungsrecht bei mehreren öffentlichen Gremien liegen, um politische Gegengewichte zu schaffen; eine politisch motivierte Abberufung sollte ausgeschlossen sein; die Amtszeit sollte angemessen lang (länger als eine Wahlperiode) und nicht verlängerbar sein; die Gehälter sollten sich an privaten Strukturen orientieren; zentralbankinterne Wahlen könnten den politischen Ernennungsmechanismus zurückdrängen.

und durch eine unabhängige Institution geprüft wird. Über die Höhe und Verteilung des Zentralbankgewinns darf nicht politisch entschieden werden (Willms 1990: 554).

Doch selbst wenn ein Zentralbankgesetz die notwendigen Elemente zur Sicherung der Unabhängigkeit enthält, bleibt die Frage nach dem Bestand dieses Gesetzes. Er wäre gegenüber Parlament und Regierung besser gesichert, wenn das Zentralbankgesetz nur mit qualifizierter Mehrheit (z.B. zwei Drittel oder vier Fünftel) geändert werden könnte (Neumann 1991: 105).

Schließlich ist zu überlegen, wie eine unabhängige Zentralbank kontrolliert werden kann. Eine Kontrollmöglichkeit setzt voraus, daß ein Zielerreichungsgrad gemessen und bewertet werden kann, etwa durch die Vorgabe eines Geldmengenziels (Willms 1990: 555). Die Glaubwürdigkeit der Zentralbank hängt davon ab, inwieweit sie ihre Ziele erreicht. Unterliegt sie einer öffentlichen Kontrolle, führt die Ankündigung von geldpolitischen Zielen zu einem Rechtfertigungszwang der Zentralbank (Fischer 1995b: 41 f; Persson und Tabellini 1993). Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob die Führungskräfte der Zentralbank nicht persönlich in einer angemessenen Form für die Zielerreichung verantwortlich gemacht werden sollten — sei es durch finanzielle Sanktionen oder durch den Verlust der Leitungsposition (Vaubel 1990; Persson und Tabellini 1993; Walsh 1995; Fischer 1995b: 42).

b. Finanzordnung

Damit der Staat seine Aufgaben erfüllen kann, ist zum einen eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen und Institutionen sicherzustellen. Zum anderen benötigt der Staat ein adäquates Finanzierungssystem, um seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Dazu bedarf es geeigneter Instrumente, die einerseits die notwendige Finanzierung sicherstellen und andererseits zu möglichst geringen Allokationsverzerrungen und damit einhergehenden Wohlfahrtsverlusten führen.

Arbeitsteilung innerhalb des Gesamtstaates

Eine effiziente Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist wenig wahrscheinlich, wenn ausschließlich eine zentrale Staatsebene damit betraut ist. Die Theorie des fiskalischen Föderalismus legt vielmehr nahe, daß Staatsaufgaben dezentral in einem mehrstufigen staatlichen Gebilde effizienter wahrgenommen werden.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Siehe zu den Grundlagen der Theorie des Fiskalföderalismus besonders Buchanan (1950), Tiebout (1956) und Oates (1972) sowie zu deren Anwendung etwa Laaser et al. (1993: 7 ff.).

Diesen Überlegungen liegt sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zugrunde: Nach dem Subsidiaritätsprinzip, wie es die Theorie des Fiskalföderalismus versteht, entspricht es dem Gebot der Effizienz, die jeweils unterste staatliche Ebene mit einer Aufgabe zu betrauen, um die Präferenzen der Bürger besser zu berücksichtigen und auf diese Weise Wohlfahrtsverluste durch uniforme zentrale Lösungen zu vermeiden. Angemessen erscheint daher die Untergliederung des Staatswesens in lokale und regionale Ebenen sowie in eine zentrale Ebene staatlicher Tätigkeit. Nur wenn die Effizienzgewinne der Leistungserstellung auf höherer Ebene die zentralisierungsbedingten Wohlfahrtsverluste mehr als kompensieren, sollte die jeweils höhere Ebene die Aufgabe wahrnehmen.

Ergänzend fordert das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz einen Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidungsträgern. Im Zusammenwirken mit dem Subsidiaritätsprinzip bedeutet dies, daß neben den Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen auch die Einnahmekompetenzen möglichst dezentral anzusiedeln sind.

Finanzierungsinstrumente

Gebühren und Beiträge zeichnen sich dadurch aus, daß ihnen spezielle Gegenleistungen gegenüberstehen. Sie können zur Finanzierung von Staatsleistungen herangezogen werden, wenn diese individuell zurechenbar sind (Andel 1983: 35).¹⁵¹ Jedoch wird in diesen Fällen der Staat als Anbieter kollektiver Güter und Dienstleistungen tätig, die auch privat angeboten werden könnten, und demzufolge sollte ein staatliches Angebot nur subsidiär bzw. komplementär erfolgen.¹⁵²

Im Gegensatz zu Gebühren und Beiträgen zeichnen sich *Steuern* dadurch aus, daß sie Zwangsabgaben sind, die im Regelfall keinen Anspruch auf unmittelbare Gegenleistungen begründen (Andel 1983: 35). Die Hauptfunktion der Besteuerung in einer Marktwirtschaft besteht traditionell darin, die Finanzierung der Staatsausgaben auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen. Zusätzlich kann die Besteuerung weitere Funktionen haben: Allokations-, Umverteilungs- und Politikinformationsfunktionen (Rose und Wiswesser 1995: 2 f.). Von diesen Zusatzfunktionen ist die der Politikinformation am wenigsten problematisch. Denn die Bürger erfahren über die Höhe der individuellen Steuerbelastung die Kosten der

¹⁵¹ Aus ökonomischer Sicht kann gefordert werden, daß Gebühren nach der Grenzkosten-Preis-Regel erhoben werden; das heißt, daß sie in Höhe der Grenzkosten der Nutzung einer Einrichtung anfallen, während Beiträge die Vorhaltekosten bzw. Fixkosten der Betriebsbereitschaft abdecken sollten (Grosseckttler 1994: 380).

¹⁵² Diese Überlegungen sind zum Beispiel für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur relevant (siehe etwa Ewers 1991).

Regierungspolitik und erhalten auf diese Weise eine Entscheidungshilfe bei der politischen Willensbildung. Hingegen stellt sich bei der Allokationsfunktion — hier geht es vornehmlich um die Internalisierung negativer externer Effekte — das Problem der unvollständigen Information der politischen Entscheidungsträger. Zusätzliche Allokationsverzerrungen könnten die Folge von Internalisierungsversuchen sein.¹⁵³ Ebenfalls würde eine exzessive Einkommensumverteilung über die Besteuerung lähmend auf die Marktkräfte wirken. Der Einsatz der Besteuerung als Umverteilungsinstrument sollte daher nur subsidiär zu familiären oder gewerblichen Versicherungslösungen erfolgen.¹⁵⁴

Allerdings ist bei der Ausgestaltung der Besteuerung darauf zu achten, daß unerwünschte Nebeneffekte vermieden werden. So sollte die Besteuerung gemäß der Bedingung des Neutralitätspostulats der „Edinburgher Regel“ möglichst nichts an der relativen ökonomisch-finanziellen Lage der Steuerpflichtigen ändern (Ricardo 1923; Neumark 1970: 33; Pohmer 1993: 581). Da eine vollkommene Wirkungsneutralität der Besteuerung nicht realisierbar ist, sollte sich ein Steuersystem zumindest an der „Edinburgher Regel“ orientieren.

Des weiteren ist sicherzustellen, daß die Besteuerung ihre Funktionen auch erfüllen kann. Das bedeutet zum einen, daß das Steuerrecht weitgehend von Ausnahmetatbeständen und Sonderfällen frei sein sollte, um die Steuerwirkungen kontrollieren zu können. Zum anderen sollte die Steuerverwaltung in der Lage sein, die Steuern zu möglichst geringen Kosten zu erheben. Dies setzt neben einer effizienten Behördenorganisation wiederum ein System überschaubar konstruierter Steuern voraus. Schließlich sollte das Steuersystem ausreichend transparent sein, damit die Wirtschaftssubjekte problemlos ihre Steuerbelastung erkennen können. Dies fördert letztendlich die Akzeptanz des Steuersystems (Rose und Wiswesser 1995: 6).

Für die Reformländer ergibt sich vor diesem Hintergrund die Aufgabe, ihre Steuersysteme so zu gestalten, daß sie den fiskalischen Erfordernissen genügen, gleichzeitig aber unerwünschte Nebeneffekte vermieden werden. Es erscheint daher sinnvoll, daß das Steuersystem einen hohen Allgemeinheitsgrad, also breite Bemessungsgrundlagen aufweist. Auf diese Weise kann das notwendige Steueraufkommen mit niedrigen Sätzen realisiert werden. Zudem mindern niedrige Steuersätze die Substitutionsanreize, und eine breite Bemessungsgrundlage

¹⁵³ Das Informationsproblem stellt sich auch bei einer Feinsteuerung der Konjunktur, was ebenfalls einen Verzicht nahelegt (siehe hierzu etwa Pohmer 1993: 582 ff.).

¹⁵⁴ Siehe hierzu Pohmer (1993: 581) und Grosseckler (1994: 391). Prinzipiell wären Einkommens- und Vermögenstransfers auch im Interesse der Leistungsträger, wenn dadurch der institutionelle Rahmen für die Einkommenserzielung abgesichert würde. Zudem hätte dies den Vorteil, daß Allokations- und Distributionspolitik eindeutig voneinander getrennt wären (Watrin 1985b: 69 ff.).

führt zu einer Verringerung der Substitutionsmöglichkeiten (Grossekettler 1994: 389 f.).

Demnach sollte in den Reformländern vor allem der Besteuerung des Konsums Vorrang eingeräumt werden. Hingegen sollten Anreizverzerrungen vermieden werden, die aus der Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen resultieren. Etwa wäre die Progression beim Einkommensteuertarif zu begrenzen.¹⁵⁵ Des weiteren würde die Reform des Steuersystems an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn klare Zielvorgaben beständen, die konsequent eingehalten würden; ständige Änderungen hätten nur Verunsicherungen zur Folge. Schließlich bedarf es einer Reorganisation der Steuerverwaltung, damit diese das neue Steuersystem auch zu handhaben lernt. Schon allein aus diesem Grund verbietet sich die Übernahme des hochkomplizierten Steuerrechts westlicher Industrieländer (Rose und Wiswesser 1995: 8 f.).

Ein weiteres Finanzierungsinstrument sind *staatliche Kredite*, die im allgemeinen der Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsgenisse, der intertemporalen Lastenverteilung und der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dienen können.¹⁵⁶

Eine begrenzte Überbrückungsfunktion dürfte kaum zu Störungen des Marktmechanismus führen. Hingegen besteht bei der intertemporalen Lastenverteilung die Gefahr einer Überwälzung der Finanzierung des Gegenwartskonsums auf zukünftige Generationen sowie von Investitionsentscheidungen, die nicht die Präferenzen zukünftiger Generationen berücksichtigen (Gandenberger 1981: 28 ff.; Alesina und Perotti 1995: 10 ff.). Die Marktkonformität der Stabilisierungsfunktion wird durch die fehlende Funktionstüchtigkeit einer antizyklischen Fiskalpolitik in Frage gestellt. Neben dem Informationsproblem wird als Argument gegen eine solche Politik angeführt, daß Politiker in einer demokratischen Ordnung dazu neigen, die Spielregeln der antizyklischen Fiskalpolitik zu mißachten (Buchanan und Wagner 1977: 94 ff.).

Daher erscheint eine „Balanced Budget Rule“ sinnvoll, wie sie von Buchanan und Wagner (1977: 175 ff.) vorgeschlagen wird: Sie verpflichtet zu einem jährlich ausgeglichenen Staatshaushalt, wobei die Kreditfinanzierung der Staatsausgaben ausgeschlossen ist.¹⁵⁷ Eine solche Regel würde das offensichtliche Gefah-

¹⁵⁵ Anreizverzerrungen, der erhöhte Steuerwiderstand und der hohe Verwaltungsaufwand legen eine Begrenzung des Gewichts der Einkommensteuer nahe, so daß ein geringer Progressionsgrad und niedrige Grenzsteuersätze wünschenswert sind (Pohmer 1993: 583; Hansmeyer und Schmolders 1980: 105; Grossekettler 1994: 390).

¹⁵⁶ Siehe hierzu etwa Gandenberger (1981: 16 ff.), zur Stabilisierungsfunktion insbesondere Alesina und Perotti (1995: 5 ff.).

¹⁵⁷ Zur Diskussion der „Balanced Budget Rule“ siehe Barro (1978: 570), Tobin (1978: 622), Gandenberger (1981: 49), Grossekettler (1994: 395), Alesina und Perotti (1995: 11 ff.).

renpotential der Staatsverschuldung begrenzen, wenn auch streng konditionierte Ausnahmen ein Mindestmaß an Flexibilität erlauben könnten. Die Staatsverschuldung wäre lediglich als ultima ratio zur Finanzierung von Staatsausgaben anzusehen, um die von ihr ausgehenden Stabilitätsgefahren möglichst gering zu halten.

2. Die Analyse des ordnungspolitischen Status quo

a. Die Stabilitätswirkungen der Geldordnung

Im Rahmen des einstufigen Bankensystems in den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas waren die Zentralbanken auf die Rolle eines monetären Erfüllungsgehilfen reduziert. Sie sollten keinen eigenständigen Beitrag für die monetäre Stabilität leisten, sondern vielmehr die Planvorgaben monetär alimentieren. Damit waren sie keine Träger der Geldpolitik, sondern Institutionen zur Abwicklung von Zahlungsverkehrsströmen. Es stellt sich die Frage, ob es in den Reformländern gelungen ist, diese auf technische Aufgaben beschränkten „Zahlstellen“ in unabhängige geldpolitische Entscheidungsträger zu verwandeln, die dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet sind (siehe Übersicht 9).

Das Ziel der Geldwertstabilität

Eine Geldordnung, die die Stabilität des Geldwerts sichert, legt die Zentralbank auf das Ziel der Geldwertstabilität fest, gewährt ihr aber Unabhängigkeit, wie sie dieses Ziel erreicht. Diese Festlegung ist in der Tschechischen und der Slowakischen Republik eindeutig erfolgt. In Ungarn und besonders in Polen ist das Ziel der Geldwertstabilität nicht mit der notwendigen Klarheit vorgegeben: Der „Schutz der Kaufkraft“ bzw. die „Stärkung der Währung“ sind Zielvorgaben, die einen größeren Interpretationsspielraum zulassen als die explizite Festlegung auf den Erhalt der Geld- bzw. Währungsstabilität. Zudem wird in diesen beiden Ländern der Wert der Stabilitätsverpflichtung dadurch gemindert, daß diese nur ein Teil der vorrangigen Aufgaben ist. Denn die Verpflichtung zur Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik wird anders als in der Tschechischen und der Slowakischen Republik gleichrangig behandelt.

Die Unabhängigkeit der Zentralbank

Wenn die Zentralbank auf die Bewahrung der Geldwertstabilität verpflichtet ist, muß sie bei der Wahl der Mittel zum Erreichen des Ziels weitgehend frei sein, damit sie ihrer Verpflichtung auch nachkommen kann.

Übersicht 9 — Die rechtliche Stellung der Zentralbanken in den Reformländern

Vorrangige Aufgaben	Kompetenzen	Struktur des Leitungsgremiums	Verhältnis zu Parlament und Regierung
<i>Polen</i>			
<p>Die Aktivitäten der Polnischen Nationalbank (NBP) zielen insbesondere auf die Stärkung der polnischen Währung. Die NBP soll die staatliche Wirtschaftspolitik verwirklichen helfen.</p>	<p>Durchführung der Geld- und Kreditpolitik; exklusive Ausgabe des gesetzlichen Zahlungsmittels; Bankenaufsicht; Durchführung und Kontrolle des Zahlungsverkehrs. Das Wechselkursregime wird vom Ministerrat auf Vorschlag des NBP-Präsidenten in Abstimmung mit Finanz- und Außenhandelsminister festgelegt, der Wechselkurs wird vom NBP-Präsidenten fixiert.</p>	<p>Die NBP wird von einem Präsidenten geleitet, der vom Parlament auf Vorschlag des Staatspräsidenten ernannt und abberufen wird. Seine Amtszeit beläuft sich auf 6 Jahre. Er kann nicht aus politischen Gründen vorzeitig abberufen werden. Die Vizepräsidenten werden vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des NBP-Präsidenten, die weiteren Mitglieder des NBP-Vorstands werden vom NBP-Präsidenten ernannt bzw. abberufen. Amtsdauer und Zahl der Vorstandsmitglieder sind nicht fixiert. Arbeit und Entscheidungsfindung des NBP-Vorstandes werden vom NBP-Präsidenten organisiert.</p>	<p>Die NBP hat eine regelmäßige Berichterstattungspflicht bzgl. ihrer Aufgabenerfüllung und der monetären Entwicklung gegenüber Parlament und Ministerrat. Der NBP-Präsident nimmt an Sitzungen von Parlament und Ministerrat teil. Die NBP kooperiert mit den zuständigen Staatsorganen bei der Entwicklung und Umsetzung der staatlichen Wirtschaftspolitik. Die geldpolitische Planung der NBP wird dem Parlament gleichzeitig mit dem Haushaltsentwurf der Regierung vorgelegt; beide Entwürfe werden gemeinsam verabschiedet. Der Entwurf der NBP enthält eine Stellungnahme der Regierung. Mit dem Finanzministerium arbeitet die NBP einen Zahlungsbilanzplan aus. Die NBP darf in jedem Haushaltsjahr staatliche Wertpapiere nur in einer Höhe bis zu 2 vH der geplanten Staatsausgaben kaufen. Allerdings kann sie mit der Bedienung einer Staatsschuld betraut werden, die aus einer Wertpapieremission resultiert.</p>
<i>Tschechische Republik</i>			
<p>Erhaltung der Währungsstabilität.</p>	<p>Durchführung der Geldpolitik; Ausgabemonopol für Zahlungsmittel; Kontrolle und Koordination des Zahlungsverkehrs; Bankenaufsicht; Festlegung des Wechselkurses.</p>	<p>Der Bankvorstand der Tschechischen Nationalbank (CNB) hat sieben Mitglieder: Den Gouverneur und seine zwei Stellvertreter sowie vier Direktoren der CNB. Der Staatspräsident ernennt und entläßt die Vorstandsmitglieder, deren Amtszeit sechs Jahre beträgt. Unvereinbar mit einer Mitgliedschaft ist die Zugehörigkeit zu Regierung, Parlament oder anderen Banken. Ein Mitglied kann nur entlassen werden, wenn es gegen diese Unvereinbarkeit verstößt, Straftaten begeht, die Amtsgeschäfte nicht länger ausüben kann oder selbst den Wunsch äußert.</p>	<p>Dem Parlament muß die CNB mindestens zweimal jährlich einen Bericht über die monetäre Entwicklung geben. Die CNB ist gegenüber Weisungen der Regierung unabhängig; ein Regierungsvertreter darf beratend an Sitzungen des CNB-Vorstandes teilnehmen; der Gouverneur darf ebenfalls beratend an Kabinettsitzungen teilnehmen. In Höhe von höchstens 5 vH der Staatseinnahmen des Vorjahres darf die CNB der Regierung Kredite gewähren.</p>

noch Übersicht 9

Vorrangige Aufgaben	Kompetenzen	Struktur des Leitungsgremiums	Verhältnis zu Parlament und Regierung
<p>Erhaltung der Währungsstabilität.</p>	<p>Durchführung der Geldpolitik; Ausgabemonopol für Zahlungsmittel; Kontrolle und Koordination des Zahlungsverkehrs; Bankenaufsicht; Festlegung des Wechselkurses. Darüber hinaus kann die Slowakische Nationalbank (NBS) den Geschäftsbanken Mindestzinssätze für Einlagen und Höchstzinssätze für Kredite vorgeben.</p>	<p><i>Slowakische Republik</i></p> <p>Dem Bankvorstand der NBS gehören acht Mitglieder an: Der Gouverneur und seine beiden Stellvertreter, zwei geschäftsführende Direktoren und drei weitere Mitglieder. Der Gouverneur und seine Stellvertreter werden auf Vorschlag der Regierung und in Übereinstimmung mit dem Parlament vom Präsidenten ernannt und abberufen. Die anderen Mitglieder werden von der Regierung auf Vorschlag des Gouverneurs ernannt und abberufen. Die Amtszeit des Gouverneurs, seiner Stellvertreter und der beiden Direktoren beträgt sechs, die der anderen Mitglieder vier Jahre. Unvereinbar mit einer Mitgliedschaft ist die Zugehörigkeit zu Regierung, Parlament oder anderen Banken bzw. Unternehmen. Ein Mitglied kann nur entlassen werden, wenn es gegen diese Unvereinbarkeit verstößt, Straftaten begeht, die Amtsgeschäfte nicht länger ausüben kann oder selbst den Wunsch äußert. Die laufenden Geschäfte werden von einem dreiköpfigen Direktorium ausgeführt.</p>	<p>Die NBS muß dem Parlament halbjährlich über die monetäre Entwicklung berichten. Die NBS soll unabhängig von Weisungen der Regierung ihre vorrangige Aufgabe erfüllen, jedoch auch die Wirtschaftspolitik der Regierung unterstützen. Die NBS erstellt für die Regierung Gesetzentwürfe. Ein Regierungsmitglied darf beratend an Sitzungen des NBS-Vorstandes teilnehmen. Umgekehrt soll die NBS die Regierung in Fragen von Geld- und Bankenpolitik beraten, der Gouverneur oder ein Stellvertreter sollen an Kabinettsitzungen teilnehmen. Die NBS darf der Regierung kurzfristige Kredite gewähren, die jederzeit nicht mehr als 5 vH der Staatseinnahmen des vorhergehenden Jahres betragen dürfen.</p>

noch Übersicht 9

Vorrangige Aufgaben	Kompetenzen	Struktur des Leitungsgremiums	Verhältnis zu Parlament und Regierung
<i>Ungarn</i>			
Der Schutz der Kaufkraft des nationalen Zahlungsmittels nach innen und außen. Die Ungarische Nationalbank (NBH) unterstützt mit geldpolitischen Mitteln die Umsetzung der Wirtschaftspolitik der Regierung.	Umsetzung der Geldpolitik; alleinige Ausgabe von Banknoten und Münzen; Organisation des Zahlungsverkehrs; Bankenaufsicht. Die NBH darf die Zins- und Gewinnpolitik der Geschäftsbanken regulieren. Die Regierung legt in Abstimmung mit der NBH den Wechselkurs fest.	An der Spitze der NBH steht der Zentralbankrat. Vorsitzender des Rates ist der NBH-Präsident, der vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten und nach Anhörung durch das Parlament auf sechs Jahre ernannt wird; er kann vom Staatspräsidenten entlassen werden, wenn er sein Amt nicht länger ausüben kann oder sich als „unwürdig“ erwiesen hat. Dem Rat gehören auch die maximal fünf Vizepräsidenten, die vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten für drei Jahre bestellt werden, sowie in gleicher Zahl und nach gleichem Verfahren bestellte weitere Mitglieder an. Entscheidungen des Rates werden mit einfacher Mehrheit getroffen und vom Präsidenten umgesetzt, wobei ihn ein Direktorium unterstützt. Die NBH wird von einer Kommission beaufsichtigt, deren Mitglieder von Parlament und Finanzminister bestimmt werden. Die Führungskräfte der NBH dürfen weder ein Parteiamt innehaben noch an einer Geschäftsbank beteiligt sein.	Gegenüber dem Parlament und der Regierung besteht für die NBH eine Informationspflicht über ihre Aktivitäten. Die NBH wirkt an der Wirtschaftspolitik der Regierung mit. NBH und Finanzministerium vergleichen gegenseitig ihre Vorschläge zur Geldpolitik, den Budgetzielen und zur Defizitfinanzierung. Die Regierung nimmt Stellung zu den jährlichen Richtlinien der Geldpolitik, ehe die NBH diese im Parlament vorstellt. Die Regierung darf der NBH keine Anweisungen geben, die die durch das Zentralbankgesetz definierten Aufgaben der NBH berühren würden; die NBH ist bei Entwicklung und Umsetzung ihrer Geldpolitik autonom im Rahmen des Gesetzes. Ein Regierungsmitglied nimmt beratend an Sitzungen des Zentralbankrates teil; der NBH-Präsident wird zu Kabinettsitzungen eingeladen, sofern NBH-Aufgaben berührt werden. Die NBH gewährt Haushaltskredite, die zu keiner Zeit 3 vH der geplanten Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr übersteigen dürfen; Übergangsbestimmungen haben bis 1994 eine höhere Kreditgewährung ermöglicht.

Quelle: Act of 31st January, 1989 on the Narodowy Bank Polski (National Bank of Poland) i.d.F.v. 19.12.92; National Bank of Slovakia Act v. 18.11.92; Czech National Bank Act No. 6/1993 ergänzt durch No. 60/1993, 96/1993; Czech National Bank (1993: 3 f.); Act on the National Bank of Hungary of October 21st, 1991; eigene Zusammenstellung.

In *Polen* ist die Unabhängigkeit der Zentralbank trotz Novellierung des Zentralbankgesetzes nach wie vor schwach ausgeprägt. Die bestehenden Möglichkeiten der politischen Einflußnahme stellen besonders die funktionelle und in-

strumentelle Unabhängigkeit der Zentralbank in Frage. Parlament und Regierung müssen der Geldpolitik der Zentralbank zustimmen und die Regierung nimmt maßgeblich Einfluß auf die Ausgestaltung der Wechselkurspolitik. Bei einem System fester Wechselkurse, wie es in Polen besteht, muß die Zentralbank damit eine Wechselkurspolitik unterstützen, die zu Lasten der Geldwertstabilität gehen kann. Zudem kann die Verpflichtung zur Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik eine stabilitätsorientierte Geldpolitik der Zentralbank unterlaufen. In diesem Zusammenhang erscheint auch die relativ variable Verschuldungsmöglichkeit des Staates bei der Zentralbank besonders bedenklich. Hingegen ist ein relativ hoher Grad an personeller Unabhängigkeit gewährleistet. Bemerkenswert ist, daß die Leitungsmitglieder nicht aus politischen Gründen abberufen werden können und zumindest die Amtszeit des Zentralbankpräsidenten eine Wahlperiode übersteigt. Auch die finanzielle Unabhängigkeit stellt keinen Schwachpunkt des polnischen Zentralbankregimes dar. Die fehlende verfassungsmäßige Absicherung des Zentralbankstatuts kann schließlich solange nicht als Mangel angesehen werden, wie die Einschränkungen der funktionellen und instrumentellen Unabhängigkeit der polnischen Zentralbank nicht aufgehoben sind.

In der *Tschechischen Republik* ist der im Vergleich der vier Länder höchste Unabhängigkeitsgrad der Zentralbank verwirklicht worden, wobei die funktionelle und instrumentelle Unabhängigkeit hervorzuheben sind. Nur die ausdrücklich eingeräumte Möglichkeit des Staates, Zentralbankkredite bis zu einer vorgegebenen Grenze aufzunehmen, stellt einen „Schönheitsfehler“ dar. Doch verleiht das ansonsten hohe Maß an funktioneller und instrumenteller Unabhängigkeit der Zentralbank ausreichend Gewicht, eventuellen Begehrlichkeiten der Regierung zu widerstehen. Auch die personelle Unabhängigkeit wird nicht dadurch eingeschränkt, daß alleine der Staatspräsident den Zentralbankvorstand bestimmt. Da er eher repräsentative Funktionen wahrnimmt, dürfte das politische Eigeninteresse fehlen, die Geldpolitik durch personelle Entscheidungen zu beeinflussen. Des weiteren ist die finanzielle Unabhängigkeit zwar durch das Fehlen einer völlig unabhängigen Haushaltskontrolle beeinträchtigt, doch hat der zuständige Parlamentsausschuß über sein Prüfrecht hinaus keinen Einfluß auf die Zentralbankpolitik. Schließlich ist die Unabhängigkeit der Zentralbank zumindest teilweise verfassungsmäßig abgesichert: Auch wenn das Zentralbankgesetz keinen Verfassungsrang hat, so ist doch positiv zu bewerten, daß die Stabilitätssicherung als Hauptziel der Tschechischen Nationalbank in der Verfassung (Art. 98) genannt ist. Die Wichtigkeit dieses Ziels wird so deutlich hervorgehoben.

Die Zentralbank der *Slowakischen Republik* weist nach der tschechischen Zentralbank den höchsten Unabhängigkeitsgrad auf. Jedoch bestehen im direkten Vergleich größere Einschränkungen der funktionellen und personellen Un-

abhängigkeit. Die funktionelle Unabhängigkeit wird durch die Verpflichtung zur Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik in Frage gestellt, während bei der personellen Unabhängigkeit vergleichbare Einschränkungen wie für Polen gelten. Die relativ kurze Amtszeit der neben der dreiköpfigen Führungsspitze weiteren Mitglieder des Zentralbankvorstands begünstigt eine politisch gewünschte Fluktuation, um opportune Mehrheiten herzustellen. Die Einschränkungen der instrumentellen und finanziellen Unabhängigkeit entsprechen wiederum dem tschechischen Zentralbankstatut. Abweichend von der tschechischen Verfassung bleiben in der slowakischen Verfassung Status und Zielsetzung der Zentralbank unerwähnt, so daß eine verfassungsmäßige Absicherung fehlt.

Größere Abstriche bei der Unabhängigkeit der Zentralbank sind wiederum in *Ungarn* zu machen, wenn auch ein höherer Unabhängigkeitsgrad als in Polen erreicht wird. Neben der fast obligatorischen Einschränkung der funktionellen Unabhängigkeit — in Gestalt der Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik — wird die personelle Unabhängigkeit nennenswert eingeschränkt. So stehen die Mitglieder des Zentralbankvorstandes, abgesehen vom Präsidenten, aufgrund ihrer kurzen Amtszeit und ihrer alleinigen Ernennung durch die Exekutive zur Disposition der Regierung. Des weiteren ist die Zentralbank bei der Wechselkurspolitik lediglich in die Entscheidungsprozesse der Regierung einbezogen, wodurch, wie schon im Falle Polens, ein Konflikt zwischen einem politisch vorgegebenen Wechselkursziel und der Bewahrung der Geldwertstabilität auftreten kann. Im gleichen Maß wie in den drei anderen Ländern ist wiederum die finanzielle Unabhängigkeit der ungarischen Zentralbank begrenzt. Schließlich hat auch das ungarische Zentralbankgesetz keinen Verfassungsrang. Doch wird zumindest der Schutz der Währungsstabilität als Aufgabe der Zentralbank in der ungarischen Verfassung (Art. 32) genannt.

Die Analyse der Zentralbankgesetzgebung in den *vier Ländern* zeigt, daß ungeachtet aller Unterschiede Zentralbanken errichtet wurden, die nicht länger als monetäre Erfüllungsgehilfen der staatlichen Wirtschaftspolitik anzusehen sind. Jedoch ist keiner der Zentralbanken in den Reformländern die volle Unabhängigkeit zugestanden worden (siehe Tabelle 3). Idealtypische Elemente, etwa in Gestalt einer langen Amtsperiode von ZB-Vorstandsmitgliedern ohne Wiederernennungsmöglichkeit, einer internen Wahl der ZB-Führungsspitze, eines Verbots von Zentralbankkrediten an den Staat oder einer starken verfassungsmäßigen Absicherung der Zentralbankunabhängigkeit, wurden nicht umgesetzt.

Vielmehr blieben auf dem Weg zu einer unabhängigen Zentralbank Hindernisse bestehen, die sich in der Mehrzahl der vier Länder wiederfinden. So ist die funktionelle Unabhängigkeit der Zentralbank außer in der Tschechischen Republik durch die Verpflichtung zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Regierung eingeschränkt. Damit besteht zumindest in der Slowakischen Republik und in Ungarn ein potentieller Konflikt zum Ziel der Geldwertstabilität. Nur

Tabelle 3 — Der Unabhängigkeitsgrad der Zentralbanken in den Reformländern auf der Basis modifizierter Grilli-Masciandaro-Tabellini-Indizes ^a

	Polen	Tschech. Republik	Slowak. Republik	Ungarn
<i>(1) Index der funktionellen Unabhängigkeit</i>	0	25	12,5	12,5
Zustimmung von Exekutive bzw. Legislative zur Geldpolitik ist nicht erforderlich	-	+	+	+
Keine Verpflichtung der Zentralbank (ZB) zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Regierung	-	+	-	-
<i>(2) Index der personellen Unabhängigkeit</i>	13,9	16,7	13,9	11,1
Exekutive bzw. Legislative entscheiden nicht alleine über die Ernennung des ZB-Leiters	+	(+)	+	+
Exekutive bzw. Legislative entscheiden nicht alleine über die Ernennung des weiteren ZB-Vorstands	+	(+)	+	-
Keine Abberufung des ZB-Vorstands aus politischen Gründen	+	+	+	+
Keine obligatorische Mitwirkung von Regierungsvertretern im ZB-Vorstand	+	+	+	+
ZB-Vorstandsmitglieder müssen fachlich ausgewiesen sein	-	-	-	-
Amtsperiode des ZB-Leiters ist länger als die Legislaturperiode	+	+	+	+
Amtsperiode der ZB-Vorstandsmitglieder ist länger als die Legislaturperiode	(-)	+	-	-
Keine Wiederernennung von ZB-Vorstandsmitgliedern	(-)	-	(-)	-
ZB-Vorstand wählt intern die Führungsspitze	-	-	-	-

noch Tabelle 3

	Polen	Tschech. Republik	Slowak. Republik	Ungarn
<i>(3) Index der instrumentellen Unabhängigkeit</i>	0	16,7	16,7	8,3
ZB kontrolliert alleine die geldpolitischen Instrumente	-	+	+	+
ZB determiniert die Wechselkurspolitik	-	+	+	-
Keine direkten ZB-Kredite an den Staat oder Ankauf öffentlicher Schuldtitel durch ZB	-	-	-	-
<i>(4) Index der finanziellen Unabhängigkeit</i>	16,7	16,7	16,7	16,7
Eigener ZB-Haushalt	+	+	+	+
Unabhängige Haushaltskontrolle	-	(-)	(-)	-
Fester Verteilungsschlüssel für ZB-Gewinn	+	(+)	(+)	(+)
<i>Gesamtindex</i>	30,6	75,1	59,8	48,6

^a Die angewandte Methodik basiert auf Grilli et al. (1991: 366 ff.) und Sergi (1994); die einzelnen Kriterien basieren auf dem vorgegebenen Referenzsystem. Die einzelnen, gleichgewichteten Indexwerte ergeben sich wie folgt: $I_i = \sum P_i / \sum K_i \cdot 25$, mit P = positive Antworten, K = Kriterien, i = Anzahl der Indizes; der Gesamtindexwert ergibt sich als Summe der Indexwerte I_i ; je höher der Indexwert, desto höher der Grad an Unabhängigkeit der Zentralbank.

Quelle: Siehe Übersicht 9 sowie eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

aufgrund der weichen Stabilitätsverpflichtung dürfte in Polen ein solcher Zielkonflikt nicht herrschen. Darüber hinaus fehlt den Zentralbanken in Polen und Ungarn die alleinige Zuständigkeit für die Wechselkurspolitik, was angesichts der Festkursregime in diesen Ländern und der Verpflichtung zur Verteidigung der Wechselkurse destabilisierend wirkt.

Die Beschränkungen der personellen Unabhängigkeit sind in allen Ländern weitgehend ähnlich. Bei der Ernennung von weiteren Vorstandsmitgliedern neben dem Leiter der Zentralbank bestehen diverse politische Einflußmöglichkeiten: die relativ kurze Amtszeit, die fehlenden fachlichen Qualifikationsanforderungen sowie die mögliche Wiederernennung von Vorstandsmitgliedern eröffnen Möglichkeiten zu einer politisch gewünschten Strukturierung der Führungs-

spitze der Zentralbank. Des weiteren ist trotz der Einführung von Verschuldungsdeckeln die Tür zur Notenbankfinanzierung von staatlichen Haushaltsdefiziten nicht gänzlich geschlossen worden. Schließlich fehlt in allen Ländern eine unabhängige Kontrolle des Zentralbankhaushalts, was allerdings in keinem Land die finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbank in Frage stellt.

So verdeutlicht der Vergleich der Zentralbankgesetze, daß in der Tschechischen Republik die größten Fortschritte auf dem Weg zu einer unabhängigen Zentralbank gemacht wurden. Es folgt auf diesem Weg die Slowakische Republik, während Ungarn und Polen schon einen größeren Abstand halten. Ein korrespondierendes Bild zeigt sich bei der Entwicklung der Geldwertstabilität: Während die tschechische und die slowakische Währung zunehmend an Stabilität gewinnen, sind Ungarn und Polen mit zweistelligen Inflationsraten noch weit vom Ziel der Geldwertstabilität entfernt.¹⁵⁸ Demzufolge weisen die Länder mit der am stärksten stabilitätsorientierten Geldordnung auch die größten Erfolge bei der monetären Stabilisierung auf.

b. Die Stabilitätswirkungen der Finanzordnung

Die Aufgabenstellung der Finanzordnung in den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas unterschied sich wesentlich von ihrer Funktion in einer Marktwirtschaft: Über Steuern und Subventionen sollten die Preise in einer Weise gestaltet werden, daß die vom zentralen Plan vorgegebenen Produktionsstrukturen abgesichert werden konnten. Das Finanzsystem war damit auf die Rolle eines Plandurchsetzungsinstruments beschränkt. Die unterschiedlichen Staatsebenen waren Teile einer Befehlskette, die den Vollzug des zentralen Plans sicherstellen sollte. Eine effiziente Erfüllung originärer Staatsausgaben durch eine geeignete innerstaatliche Arbeitsteilung gemäß dem Subsidiaritäts- und Verbundprinzip sowie die Wirkungsneutralität der Finanzierungsinstrumente wären unter diesen Umständen systemfremde Elemente gewesen. Daher ist die Neugestaltung der Finanzordnung ein wesentlicher Bestandteil des Reformprozesses. So ist zu fragen, wie weit dieser Umbau fortgeschritten ist.

Zur Entwicklung der innerstaatlichen Arbeitsteilung

Auch zu Zeiten der kommunistischen Herrschaft gab es eine Dreiteilung der staatlichen Ebene in den vier mittel- und osteuropäischen Ländern: Neben der zentralen Ebene bestanden regionale und lokale Verwaltungsstrukturen. Jedoch konnte von einer effizienten Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften

¹⁵⁸ Siehe hierzu Tabelle 9.

keine Rede sein, da die Dreiteilung der Durchsetzung zentraler Vorgaben diene. Vor allem die regionale Ebene hatte Kontrollfunktionen gegenüber der lokalen Verwaltung, wobei über die Parteiorganisation diese Kontrolle ergänzt wurde. Daher ist zu fragen, ob in den Reformländern aus den hierarchischen Befehlsstrukturen eine effiziente innerstaatliche Arbeitsteilung zwischen eigenständigen Gebietskörperschaften, die über Regelungskompetenzen verfügen, hervorgegangen ist.

In *Polen* wurden 1990 die staatlichen Verwaltungsstrukturen reformiert, allerdings änderte sich wenig am hierarchischen Charakter der Staatsverwaltung. Die Wojewoden, die staatliche Mittelebene, erhielten zwar neue Zuständigkeiten, doch hatte diese Reform vor allem eine Straffung der zentralen Kontrolle auf der Provinzebene zum Ziel. Die Wojewoden sind nach wie vor keine Subjekte einer eigenständigen regionalen Politik, sondern von der Regierung ernannte Erfüllungsgehilfen der zentralstaatlichen Politik. Auch die größere organisatorische Eigenständigkeit hat den Wojewoden kaum Möglichkeiten zur Politikgestaltung gegeben. Hingegen sind die Zuständigkeiten der Gemeinden weiter gewachsen. Neben der Bereitstellung typischer kommunaler Dienstleistungen wurden zusätzliche Aufgaben im Rahmen der staatlichen Auftragsverwaltung übertragen. Die entscheidende Neuerung besteht allerdings nicht in der Aufgabenerfüllung, sondern in dem größeren Maß an Autonomie bei der Aufgabenerfüllung. Dazu trägt das seit 1991 bestehende neue Finanzierungssystem entscheidend bei: die Gemeinden können sich u.a. über einen Anteil an der Einkommensteuer, lokale Steuern mit vorgegebenen Höchstsätzen sowie über Steuern, die von der Regierung festgesetzt werden, finanzieren. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge im Rahmen der kommunalen Leistungserstellung. Dennoch ist zu beobachten, daß mit dem Aufgabenzuwachs nicht die notwendige Erhöhung des finanziellen Gestaltungsspielraums einherging (Hesse 1993: 23 f., 29 f.; Czachór 1995: 120; Bingen et al. 1996: 123).

Trotz der Ansätze für eine dezentrale Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ist jedoch unverkennbar, daß im Kern die Dominanz der zentralen Staatsebene in *Polen* fortbesteht. Denn nach wie vor fehlt eine eigenständige regionale Entscheidungsebene und damit ein wichtiges Glied für die subsidiäre Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Es entspricht zudem nicht den Vorstellungen der Theorie des fiskalischen Föderalismus, den Gemeinden einen Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung einzuräumen, aber die Einnahmekompetenzen nicht im gleichen Maß zu dezentralisieren. Dieser Zusammenhang zwischen Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird in *Polen* nicht hinreichend beachtet.

Auch in der *Tschechoslowakei* kam es im Jahr 1990 zu einer Veränderung der staatlichen Strukturen, die bis heute für die *Tschechische* und die *Slowakische Republik* Gültigkeit hat. In den beiden Republiken wurden die Regionen als

Ebene der Staatsverwaltung aufgelöst und die Gemeinden aus der Staatsverwaltung ausgegliedert. So blieben als nachgeordnete Ebene der Staatsverwaltung die Kreise bestehen, die in der Slowakischen Republik jeweils in zwei bis vier weitere Untereinheiten aufgeteilt wurden (Hesse 1993: 27). Auf diese Weise fand eine Dezentralisierung der Staatsaufgaben insofern statt, als die Gemeinden selbständige Subjekte wurden und in eigener Regie die auf kommunaler Ebene angesiedelten Staatsaufgaben wahrnehmen dürfen. Zur Finanzierung dieser Aufgaben wurden den Gemeinden die Einnahmen aus der Lohnsteuer zugewiesen, darüber hinaus sind Gebühren und Beiträge sowie Transfers aus dem Staatshaushalt von Gewicht (Štatistický Úrad Slovenskej Republiky 1995c: 83; Český Štatistický Úrad 1996a: 159).

Trotz dieser Reformen wurde in beiden Ländern der Zentralismus bislang nicht überwunden. In der Tschechischen Republik sind allerdings Bemühungen zu beobachten, selbständige regionale Einheiten zu schaffen, so daß eine föderale Struktur entstehen könnte (Handl et al. 1995: 225). Anders in der Slowakischen Republik: Hier gibt es Bestrebungen, die lokale Staatsverwaltung auf Kosten der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken. Statt an eine weitergehende Dezentralisierung scheint an eine erneute Stärkung des Zentralismus gedacht zu sein (Lukas und Szomolányi 1996: 173).

Damit zeigen die bisherigen Entwicklungen in den beiden Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei, daß ansatzweise eine Dezentralisierung staatlicher Aufgaben stattgefunden hat. In beiden Ländern mangelt es noch an einer innerstaatlichen Arbeitsteilung, bei der die öffentlichen Aufgaben nach den komparativen Vorteilen der staatlichen Ebenen verteilt sind. Die Gemeinden scheinen zwar eine Form von Auftragsverwaltung selbständig wahrnehmen zu dürfen, jedoch sind der eigene Gestaltungsspielraum und die finanziellen Mittel begrenzt. Auch fehlt eine eigenständige regionale Ebene, die mit eigenen Kompetenzen versehen als Bindeglied zwischen zentraler Staatsverwaltung und Kommunen fungieren könnte. Offensichtlich besteht nur in der Tschechischen Republik der politische Wille, die Reform der Staatsstrukturen in diesem Sinn weiterzuführen. Hingegen scheint sich in der Slowakischen Republik ein eher restaurativ-zentralistischer Kurs durchzusetzen.

Schließlich wurden auch in *Ungarn* die staatlichen Verwaltungsstrukturen grundlegenden Veränderungen unterzogen. So wurden auf der Mittelebene die Kreise aufgelöst und die Kompetenzen der vormals mächtigen Bezirke so stark beschnitten, daß diese nur noch marginale Dienstleistungsfunktionen versehen. Damit wurden die alten Strukturen zerschlagen, die der Durchsetzung zentralstaatlicher Vorgaben auf der lokalen Ebene dienten. An deren Stelle traten acht Regierungsbeauftragte, die große Teile der Bezirksverwaltungen übernahmen, und Fachbehörden, die mit Zweigstellen auf der regionalen Ebene vertreten sind. Allerdings sind die Beauftragten kaum in der Lage, ihre Kontrollfunktionen ge-

genüber den Lokalverwaltungen wahrzunehmen und die Aktivitäten der Fachbehörden in ihrer Region zu koordinieren. Da sie nur im Auftrag der Regierung handeln, findet eine eigenständige Aufgabenerfüllung auf der mittleren Ebene ebensowenig statt wie die politische Gestaltung von Staatsaufgaben (Hesse 1993: 25 f.).

An Autonomie haben hingegen die kommunalen Selbstverwaltungen gewonnen, die nur noch in geringem Umfang durch die Zentralregierung kontrolliert werden. Auf diese Weise ist allerdings auch die Kommunikation zwischen zentraler Ebene und den Kommunen ernsthaft gestört, da eine Koordination durch die mittlere Ebene weitgehend fehlt. So werden die Interessen der Kommunen auf zentraler Ebene kaum mehr vertreten, auch findet keine Hilfestellung bei der Wahrnehmung der wachsenden Aufgaben statt. Der Regierung fehlen umgekehrt die Ansprechpartner auf der fast atomisierten kommunalen Ebene. Es wird deutlich, daß viele der zusätzlichen Aufgaben aufgrund der begrenzten Verwaltungskapazitäten der Kommunen lediglich eingeschränkt wahrgenommen werden können (Hesse 1993: 30 ff.).

Die ungarischen Verwaltungsreformen vermitteln den Eindruck, daß bei der Dezentralisierung von Staatsaufgaben das destruktive Element überwiegt. Nach der Zerschlagung der alten zentralstaatlichen Strukturen wurde versäumt, eine sinnvolle Arbeitsteilung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf den staatlichen Ebenen zu etablieren. Das bedeutet, daß systematisch geprüft werden müßte, welche Aufgaben aufgrund zentralisierungsbedingter Wohlfahrtsverluste auf den regionalen und kommunalen Ebenen angesiedelt werden sollten und in welchem Umfang die Einnahmekompetenzen zu dezentralisieren sind. Entsprechend sollten die staatlichen Aufgaben mit den notwendigen Einnahmekompetenzen auf die Kommunen, Bezirksverwaltungen und die Zentralregierung verteilt werden. Unter diesen Bedingungen wären die einzelnen staatlichen Ebenen nach Effizienz Gesichtspunkten miteinander verzahnt. So aber hat die Reform zwei Teile einer Staatsverwaltung hervorgebracht, die nicht recht zusammenpassen.

Ohne Zweifel sind in *allen vier Ländern* Dezentralisierungstendenzen zu beobachten. Allerdings ist der Bruch mit den alten zentralistischen Staatsstrukturen nicht gleichbedeutend mit dem Aufbau einer effizienten innerstaatlichen Arbeitsteilung, wie sie im Subsidiaritätsprinzip bzw. im Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zum Ausdruck kommt. In allen Ländern fehlt eine mittlere, föderale Ebene, die als eigenständiges Subjekt in die Arbeitsteilung integriert wäre. So gibt es nur ein „oben“ und „unten“, die zentrale Regierungsebene und die kommunalen Selbstverwaltungen, zwischen denen nur die nachgeordnete Staatsverwaltung oder aber, wie in Ungarn, ein Vakuum besteht. Vor allem der ungarische Fall zeigt, daß eine Dezentralisierung von Aufgaben nicht immer den gewünschten Effizienzgewinn erbringen muß, sondern eine staatliche Ebene auch überfordern kann.

Es ist festzuhalten, daß der Bedarf an einer effizienzgerechten Dezentralisierung, die dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entspricht, in allen Ländern nach wie vor besteht. Den nachgeordneten Gebietskörperschaften fehlt es an autonomen Entscheidungskompetenzen und einem politischen Gestaltungsspielraum. Daher erweckt die Dezentralisierung in allen Ländern den Eindruck einer Verwaltungsreform, nicht aber einer Neugliederung des Staatswesens entsprechend fiskalföderalistischer Prinzipien. Eine erneute Zentralisierung staatlicher Aufgaben, wie sie in der Slowakischen Republik ansatzweise zu beobachten ist, führt von einer sinnvollen Aufgabenteilung innerhalb des Staatswesens, bei der zentralisierungsbedingte Wohlfahrtsverluste möglichst vermieden werden, noch weiter weg.

Die Wirkungsneutralität und Effektivität des Steuersystems

In den Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas waren Umfang und Finanzierung der Staatsaufgaben Teil des zentralen Plans. Dabei spielte die Wirkungsneutralität der Finanzierung ebensowenig eine Rolle wie Fragen der Effektivität des Steuersystems. Die Deckung der Staatsausgaben erfolgte vielmehr im Rahmen eines Zuweisungssystems, das sich an den Planvorgaben orientierte. Vor diesem Hintergrund ist der Frage nachzugehen, ob es in den Reformländern gelungen ist, ein Steuersystem aufzubauen, das diesen ehemals „systemfremden“ Anforderungen genügt (siehe nachfolgend auch Übersicht 10 und Tabelle 4).

In *Polen* fand in den Jahren 1989–1993 ein grundlegender Umbau des Steuersystems statt. Es wurden wesentliche Elemente eines „modernen“ Steuersystems westlicher Prägung eingeführt, so daß prinzipiell die Deckungsbasis für die steuerlich zu finanzierenden Staatsausgaben geschaffen wurde. Damit erinnert das polnische Steuersystem zwar nicht länger an ein Instrument zur Durchsetzung eines zentralen Plans, doch ist von Interesse, inwieweit die Wirkungsneutralität und Effektivität des Steuersystems sichergestellt wurden.

Vor dem Hintergrund dieser beiden Kriterien weist das polnische Steuersystem besonders bei den beiden wichtigsten Steuerarten nach wie vor Mängel auf. So ist die Einkommensteuer durch einen relativ hohen Grenzsteuersatz gekennzeichnet, zumal bis 1994 die Sätze für die einzelnen Progressionsstufen weiter erhöht wurden. Erst 1997 erfolgte eine Absenkung der Grenzsteuersätze, jedoch nur um einen Prozentpunkt in jeder Progressionsstufe. Zudem besteht die latente Gefahr, daß, wie in der Vergangenheit bereits geschehen, keine inflationsgerechte Anpassung der Eingangsbeträge der einzelnen Progressionsstufen durchgeführt wird. Die Folge sind zusätzliche Belastungen aufgrund einer „kalten“ Progression: Die nominelle Steuerschuld wächst schneller als das nominelle Einkommen, das sich mit der Inflation entwickelt. Auf diese Weise steigt die reale Steuerbelastung, ohne daß sich das Realeinkommen verändert hat. Auf ei-

Übersicht 10 — Die wichtigsten Steuerarten Polens, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarns

Polen	Tschechische Republik	Slowakische Republik	Ungarn
<i>Einkommensteuer</i>			
Stufenweise progressiv 20, 32, 44 vH des persönlichen Einkommens mit Grundfreibetrag.	Progressiv 15–40 vH des persönlichen Einkommens mit Grundfreibetrag.	Progressiv 15–42 vH des persönlichen Einkommens mit Grundfreibetrag.	Progressiv 20–48 vH des persönlichen Einkommens mit Grundfreibetrag.
<i>Körperschaftsteuer</i>			
38 vH des Gewinns.	39 vH des Gewinns.	40 vH des Gewinns.	18 vH des thesaurierten Gewinns (errechnete Steuer), 23 vH auf Gewinnausschüttungen (Ergänzungssteuer).
<i>Mehrwertsteuer</i>			
22 vH allgemein; 7 vH ermäßigt z.B. für Lebensmittel, einige Dienstleistungen, agrar. Vorprodukte, Kinderartikel und Baumaterialien; befreit sind eine Anzahl von Dienstleistungen sowie Medikamenten- und Exportumsätze.	22 vH allgemein; 5 vH ermäßigt für viele Dienstleistungen und Lebensmittel, Druckerzeugnisse, Treibstoffe, Öle u.a.; befreit sind ausgewählte Dienstleistungen.	23 vH allgemein; 6 vH ermäßigt u.a. für Bauleistungen, Beherbergung, Rechts- und Steuerberatung, Lebensmittel, Pharmazeutika.	25 vH allgemein; 12 vH ermäßigt für Nahrungsmittel, div. Energieträger, Druckerzeugnisse, öff. Verkehr, agrar. Vorprodukte u. div. Dienstleistungen; steuerfrei sind Pharmazeutika, Haushaltsstrom, Haushaltsgeräte u. div. Dienstleistungen.
<i>Spezifische Verbrauchsteuern (Akzisen)</i>			
Auf den Verbrauch von Monopol- und Luxusprodukten wie z.B. Kraftstoffe, Kfz und Spirituosen zu unterschiedlichen Sätzen.	Auf den Verbrauch von Treib- und Schmierstoffen, Spirituosen und Tabakwaren.	Auf den Verbrauch von Mineralölen, Bier, Wein, Ethylalkohol und Tabakwaren.	Auf den Verbrauch von Treibstoffen, Spirituosen, Genußmitteln.

Quelle: EBRD (1996: 148, 155, 166, 174); Reith und Wizner (1994: 53); FAZ-Informationendienste et al. (1995: 24); FAZ-Informationendienste (1997a: 20; 1996a, 1996b, 1996c); *Nachrichten für Außenhandel* vom 4. Januar 1996; BfAI (1995b); Ministry of Finance (1995); *Rzeczpospolita* vom 7. November 1994; PAIZ (1995: 29 ff.); Trade Links (1995c); Preslmayr & Partner (1993); eigene Zusammenstellung.

Tabelle 4 — Die Struktur der Staatseinnahmen in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn 1995

Einnahmen ^a	Polen	Tschechische Republik	Slowakische Republik	Ungarn
Mehrwertsteuer	24,7	33,2	32,1	26,6
Spezifische Verbrauchsteuern ^b	17,7	19,8	12,2	12,6
Zölle und Einfuhrabgaben	6,8	6,1	5,3	15,5
Körperschaftsteuer	10,5	22,5	20,6	5,7
Einkommensteuer	28,1	3,0	9,7	18,2
Sonstige Steuern	n.v.	4,8	3,7	n.v.
Sonstige Einnahmen	12,2	10,6	16,3	21,4

^a In vH der gesamten Staatseinnahmen ohne Sozialversicherungsbeiträge. — ^b Für Polen als Sammelposition für sonstige indirekte Steuern (Umsatzsteuer, Akzisen, Importsteuer, Glücksspielsteuer).

Quelle: Český Statistický Úřad (1996a: 157); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1996: 86 f.); Központi Statisztikai Hivatal (1996a: 320); Główny Urząd Statystyczny (1996a: 290); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

ne Indexierung des Einkommensteuertarifs, die einen steuerbedingten realen Einkommensverlust verhindern könnte, wurde in Polen bislang verzichtet (Rose 1997).¹⁵⁹ Hinzu kommen Steuerausnahmetatbestände, die zu einer Komplizierung des Systems und zu weiteren Verzerrungen führen. Auf diese Weise wird kaum dem Gebot der Wirkungsneutralität der Besteuerung genügt, die notwendige Transparenz fehlt, und die häufigen Veränderungen führen zu Unsicherheit. Dadurch wird auch die Akzeptanz der Besteuerung bei der Bevölkerung vermindert, und der Steuerverwaltung wird die Handhabung der Steuer erschwert. Da

¹⁵⁹ Rose (1997: 27 f.) schlägt eine Inflationsbereinigung durch die gesetzliche Fixierung eines Grundfreibetrags vor. Im Einkommensteuergesetz wäre genau vorzuschreiben, wie und wann der Grundfreibetrag aufgrund einer abgelaufenen Geldentwertung zu erhöhen ist.

sich die polnische Steuerverwaltung im Umbruch befindet, wären einfachere Regelungen geeigneter, um Aufkommensverluste zu vermeiden.

Die allgemeine Mehrwertsteuer, wie sie als Allphasensteuer etwa in den EU-Ländern verbreitet ist, hat den Vorzug, ertragsstark und wirkungsneutral zugleich zu sein.¹⁶⁰ So ist es positiv zu bewerten, daß auch in Polen 1993 eine Allphasen-Mehrwertsteuer eingeführt wurde, die die alte kumulierende Umsatzsteuer ersetzte. Sie wird effektiv durchgesetzt und trägt daher neben der Einkommensteuer maßgeblich zu den Steuereinnahmen bei. Allerdings wird die Wirkungsneutralität der Mehrwertsteuer durch die differenzierten Steuersätze beeinträchtigt, die offensichtlich sozial- bzw. strukturpolitischen Zwecken dienen sollen. Verstärkt wird diese Allokationsverzerrung zudem durch eine nennenswerte Anzahl spezifischer Verbrauchssteuern.

Eine ähnliche Neustrukturierung des Steuersystems fand auch in der *Tschechischen* und der *Slowakischen Republik* statt. Noch zu Zeiten der Tschechoslowakei wurde eine grundlegende Reform vorbereitet, die in beiden Ländern Anfang 1993 in Kraft trat. Die Mehrwertsteuer wurde eingeführt, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer wurden überarbeitet, während die Sozialabgaben aus der allgemeinen Besteuerung ausgegliedert wurden. Hinsichtlich Effektivität und Wirkungsneutralität von Mehrwertsteuer und Einkommensteuer gelten für beide Länder die gleichen Einschränkungen wie im Falle Polens.¹⁶¹ Dennoch gibt es Unterschiede in der Steuerpolitik. So wurde in der Tschechischen Republik bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Mehrwertsteuer eine sukzessive Senkung der Steuersätze eingeleitet.¹⁶² Allerdings bleibt abzuwarten, ob weitere Steuersenkungen erfolgen, die zu einem deutlich niedrigeren Steuerebene als in der Slowakischen Republik führen.

Bereits Ende der 80er Jahre wurden in *Ungarn* mit der Einführung von Mehrwertsteuer und Einkommensteuer wesentliche Elemente der Steuerreform verwirklicht. Allerdings verzichtete man auch hier nicht auf die Einführung gespaltener Mehrwertsteuersätze. Im Zuge der Reformen verlagerte sich das Gewicht des Steueraufkommens von der Körperschaftsteuer auf die Einkommen- und die Mehrwertsteuer. Zusammen mit den spezifischen Verbrauchsteuern sowie den Zöllen und Einfuhrabgaben entfallen etwa drei Viertel der Staatseinnahmen auf diese Steuern. Allerdings war die Einkommensteuer seit ihrer Ein-

¹⁶⁰ Siehe dazu ausführlich etwa Rose und Wiswesser (1997: 19 ff.).

¹⁶¹ Das Gewicht der Einkommensteuer scheint in beiden Ländern relativ gering zu sein (siehe Tabelle 4). Doch wird das Aufkommen der auf Staatsebene erhobenen Lohnsteuer in voller Höhe auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften umgelegt.

¹⁶² Einkommensteuer: Absenkung des Spitzensatzes von 47 auf 41 vH; Körperschaftsteuer: von 45 auf 39 vH; Mehrwertsteuer: Standardsatz von 23 auf 22 vH.

führung ständigen Änderungen unterworfen: Bis zum Jahr 1992 wurde der hohe Spitzensteuersatz sukzessive gesenkt und der Progressionsverlauf abgeflacht, während seit dem Jahr 1994 wiederum ein gegenläufiger Trend zu beobachten ist. Daher sind im Vergleich der vier Länder die Steuersätze in Ungarn relativ hoch geblieben.

Eine Besonderheit des ungarischen Steuersystems bilden Struktur und Ausgestaltung der Körperschaftsteuer, die Gegenstand einer gewissen Experimentierfreude zu sein scheint. Ihr Gewicht ist relativ gering, da sich der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Aktivität von den großen Staatsunternehmen zunehmend auf kleinere Privatunternehmen verlagert hat. Die Gewinne dieser Unternehmen lassen sich wesentlich schwerer erfassen, zumal die ungarische Steuerverwaltung nach wie vor die Steuern nur mangelhaft erhebt und die finanzielle Privatsphäre in Ungarn traditionell als geschützter Bereich gilt. Auf der Suche nach einer geeigneteren Körperschaftsteuer wurden zum einen branchen- und tätigkeitsbezogene Steuervergünstigungen abgebaut, zum anderen wurde die Tarifstruktur verändert. So wurde der Steuersatz Anfang 1995 für den thesaurierten Gewinn halbiert, während der ausgeschüttete Gewinn einer Zusatzsteuer unterworfen wurde. Diese Reformen deuten weniger auf ein Streben nach Wirkungsneutralität, sondern auf den Versuch hin, die Körperschaftsteuer als Instrument der Investitionsförderung zu benutzen. Daher sind Allokationsstörungen durch die steuerlich begünstigte Gewinnthesaurierung unvermeidlich, wenn Wirtschaftlichkeitsgründe für eine alternative Verwendung des Gewinns sprechen würden. Jedoch ist es positiv zu bewerten, daß im Zuge der Körperschaftsteuerreform spezifische Steuervergünstigungen beseitigt wurden. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß in der Umbruchsituation, in der sich Ungarn wie alle anderen Reformländer befindet, auch steuerliche Anreize notwendig sind, um das vor allem für den industriellen Neuaufbau benötigte private Kapital zu mobilisieren.

Ohne Zweifel dient das Steuersystem in *allen vier Ländern* nicht länger als Lenkungsinstrument einer staatlichen Wirtschaftsplanung. Der Vergleich der Steuersysteme macht jedoch deutlich, daß in keinem der Länder ein System eingeführt wurde, das konsequent auf einen hohen Grad an Wirkungsneutralität abzielt, für die Steuerverwaltung einfach zu handhaben und transparent ist. Statt dessen wurden Steuersysteme westlicher Industrieländer kopiert, die hohe Anforderungen an die Steuerverwaltungen stellen und ein hohes Maß an Steuerehrlichkeit erfordern, wenn sie fiskalisch ergiebig sein sollen.

Allerdings haben die vergleichsweise wirkungsneutralen und einfach zu erhebenden indirekten Steuern den größten Anteil an den Staatseinnahmen, was auf relativ hohe Steuersätze und die wenig effektive Erhebung von direkten Steuern zurückzuführen ist. Die Wirkungsneutralität der indirekten Steuern wird aber durch gespaltene Steuersätze und die nach wie vor bedeutsamen spezifischen

Verbrauchssteuern eingeschränkt. Bei den direkten Steuern, besonders bei der Einkommensteuer, wurde in keinem Land ein einfaches, von Steuerausnahmetatbeständen freies Tarifsystern konzipiert. Auch wirken die Steuersätze und Progressionsverläufe kaum der Steuervermeidung bzw. -hinterziehung entgegen.

Zudem erscheint die Besteuerung in den vier Ländern im internationalen Vergleich keineswegs als ein Standortvorteil, eher gilt das Gegenteil: Herausragende steuerliche Investitionsanreize für in- und ausländische Investoren fehlen weitgehend. Nur in Ungarn werden in größerem Umfang über die steuerliche Förderung der Gewinnthesaurierung private Investitionen angeregt. Das bedeutet, daß in der Mehrzahl der Reformländer der Finanzierung staatlicher Ausgabenwünsche ein großes Gewicht gegenüber der privaten Kapitalbildung eingeräumt wird. Sofern es sich bei den Staatsausgaben nicht um notwendige Infrastrukturinvestitionen handelt, ist die steuerliche Belastung der privaten Kapitalbildung mit Wohlfahrtsverlusten verbunden, die aufgrund der strukturellen Anpassungserfordernisse besonders schwer wiegen.

Die Begrenzung der Staatsverschuldung

Im Rahmen der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung war die interne Verschuldung des Staates nicht mehr als ein im zentralen Plan vorgesehener Buchungsvorgang, der das Ergebnis von Planberatungen war. Unmittelbare Stabilitätsgefahren gingen lediglich von der Aufnahme von Auslandskrediten aus. Hier wirkten allerdings die internationalen Finanz- und Kapitalmärkte disziplinierend, da die Auslandskredite bedient werden mußten. Im Zuge des Reformprozesses ergeben sich zusätzliche Stabilitätsgefahren: Der Staat muß jetzt als Nachfrager auf den entstehenden inländischen Finanz- und Kapitalmärkten auftreten. Die Schuldenaufnahme kann nicht länger auf dem Weisungsweg erfolgen, sondern es werden Zahlungsverprechen abgegeben. Um zu verhindern, daß diese Zahlungsverprechen gebrochen werden und die Verschuldung zum Standardinstrument der staatlichen Haushaltsfinanzierung wird, werden Disziplinierungsmechanismen für die interne Staatsverschuldung benötigt.

Beim Finanzierungsinstrument „Staatsverschuldung“ wurde in keinem der vier Länder eine marktwirtschaftlich „ehrgeizige“ Regelung gewählt: Es fehlen verfassungsmäßig fixierte Verschuldungsobergrenzen oder gar Verschuldungsverbote. Die jeweilige politische Mehrheit im Parlament kann im Rahmen der Haushaltsplanung bzw. des Haushaltsrechts entscheiden, in welchem Umfang sie Selbstdisziplin bei der Staatsverschuldung zu üben gewillt ist. Allerdings wurde in allen Ländern den Politikern der Zugang zu Zentralbankkrediten mehr oder weniger erschwert. Die Verschuldungsdeckel wurden knapp genug bemessen, so daß eine Finanzierung der Staatshaushalte über die Notenpresse ausgeschlossen

ist. Jedoch konnte man sich in keinem der Reformländer zu einem konsequenten Verbot der Haushaltsfinanzierung über Zentralbankkredite durchringen. In Polen scheint darüber hinaus die Gefahr zu bestehen, daß der Schuldendeckel dadurch zu unterlaufen ist, daß die Zentralbank zur Bedienung einer staatlichen Wertpapieremission veranlaßt werden kann.¹⁶³

Es verbleibt somit der Eindruck, daß der gesetzliche bzw. verfassungsmäßige Zwang zur Haushaltsdisziplin schwach ausgeprägt ist. Disziplinierend wirkt sich allenfalls zum einen die Risikobewertung eines Landes durch die internationalen Kapitalmärkte aus, die eine unsolide Finanzpolitik mit höheren Kreditkosten bzw. mit einer restriktiven Kreditvergabe sanktionieren. Hinzu kommt, daß durch die staatliche Inanspruchnahme nationaler Ersparnisse private Investitionen verdrängt werden, woraus letztendlich wiederum Belastungen für den Staatshaushalt resultieren. Zum anderen versucht der Internationale Währungsfonds (IWF) als wichtigster Kreditgeber vieler Reformländer einen disziplinierenden Einfluß auszuüben, was sich besonders in der Vorgabe von Verschuldungshöchstgrenzen für einzelne Länder zeigt.¹⁶⁴ Doch auch der IWF kann nicht das Entstehen von Finanzkrisen verhindern, sondern nur bei der Krisenbewältigung helfen, wie vor allem die Beispiele Ungarns und Polens zeigen, wo die Vergabe weiterer Kredite u.a. an einen Defizitabbau geknüpft wurde.¹⁶⁵ Hingegen war der mäßigende Einfluß des IWF in der Slowakischen Republik nur vorübergehend wirksam: Seit 1996 wird erneut eine expansive Fiskalpolitik betrieben, die bereits zu einer Verdreifachung des Budgetdefizits im Vergleich zu 1995 geführt hat. Lediglich im Fall der Tschechischen Republik besteht ein hohes Maß an Haushaltsstabilität, das auf eine strikte finanzpolitische Selbstdisziplin zurückgeführt werden kann (siehe Tabellen 5 und 6).

Daher legen vor allem die Erfahrungen Ungarns und Polens, aber auch der Slowakischen Republik eine gesetzliche bzw. verfassungsmäßige Defizitbegrenzung nahe. Eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik, wie sie in der Tschechischen Republik gegenwärtig verfolgt wird, könnte ebenfalls durch eine gesetzliche „Verschuldungsbremse“ jenseits der Tagespolitik zusätzliches Vertrauen gewinnen. So sind die vier Reformländer auf dem Weg zu einer gesetzlichen Beschränkung der Staatsverschuldung noch nicht weit vorangekommen.

¹⁶³ Siehe dazu Übersicht 9.

¹⁶⁴ Die Verschuldungshöchstgrenze wird in der Regel als vH-Satz des staatlichen Haushaltsdefizits zum Bruttoinlandsprodukt ausgedrückt.

¹⁶⁵ Siehe hierzu etwa FAZ-Informationendienste (1996a: 12 f.; 1996b: 24 f.; 1996c: 13 f.).

Tabelle 5 — Die Entwicklung der zentralen Staatshaushalte 1990–1996 (Budgetsalden in vH des Bruttoinlandsprodukts)

	Polen	Tschechische Republik	Tschechoslowakei	Slowakische Republik	Ungarn
1990	0,4	-	-7,1	-	-0,1
1991	-3,8	-	0,6	-	-4,6
1992	-6,0	-	-2,5	-	-6,7
1993	-2,8	0,1	-	-6,2	-5,6
1994	-2,7	1,0	-	-5,2	-7,4
1995	-2,6	0,6	-	-1,6	-5,7
1996	-2,5	-0,1	-	-4,4	-3,3

Quelle: OECD (1996a); PlanEcon (1993/94, 1995/96, 1996/97); FAZ-Informationendienste (1997a, 1997b, 1997c); Główny Urząd Statystyczny (1994, 1995a); Český Statistický Úřad (1995a); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1995a); National Bank of Hungary (1995); Központi Statisztikai Hivatal (1996b); eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

Tabelle 6 — Die Entwicklung der Bruttoauslandsverschuldung in konvertibler Währung 1990–1995 (US-Dollar pro Einwohner)

	Polen	Tschechische Republik	Tschechoslowakei	Slowakische Republik	Ungarn
1990	1270	-	516	-	2054
1991	1264	-	596	-	2192
1992	1225	-	607	-	2079
1993	1227	822	-	675	2390
1994	1093	1035	-	783	2784
1995	1137	1602	-	967 ^a	3099

^a Stand November 1995.

Quelle: OECD (1996a); PlanEcon (1995/96, 1996/97); National Bank of Hungary (1995); Národná Banka Slovenska (1994); Economist Intelligence Unit (1994); Główny Urząd Statystyczny (1995a); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1993); Központi Statisztikai Hivatal (1995a); Narodowy Bank Polski (1994); Český Statistický Úřad (1996a: 195); eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

c. *Eine vergleichende Bewertung der Geldordnungen und Finanzordnungen*

Die Analyse der Geldordnungen sowie der Finanzordnungen in den Reformländern macht deutlich, daß in keinem Land „ehrgeizige“ marktwirtschaftliche Lösungen gewählt worden sind. Als Referenzmaßstäbe dienten offensichtlich bestehende Ordnungen westlicher Marktwirtschaften, die ihrerseits mangelbehaftet sind. Die aufgrund des Systemwechsels entstandenen Möglichkeiten, neue Wege zu gehen, die näher an das marktwirtschaftliche Leitbild heranführen, wurden nicht wahrgenommen. Dennoch haben sich die vier Länder in unterschiedlichem Ausmaß einer marktwirtschaftlichen Geldordnung und Finanzordnung angenähert.

Was die Verpflichtung der Zentralbank zur Sicherung der Geldwertstabilität betrifft, erfolgte diese nur in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik mit der wünschenswerten Klarheit. Eine vergleichbare Festlegung fehlt in den Geldordnungen Polens und Ungarns. Diese stehen daher von vornherein unter einem Stabilitätsvorbehalt. In dieses Bild fügt sich auch der erreichte Grad an Unabhängigkeit der Zentralbank in den vier Ländern ein. Während vor allem die Tschechische Republik, aber auch die Slowakische Republik, ihren Zentralbanken einen relativ hohen Grad an Unabhängigkeit eingeräumt haben, sind Polen und Ungarn auf diesem Weg weniger weit fortgeschritten. Hier besteht nach wie vor ein substantieller politischer Einfluß auf die Zentralbank. So kann es nicht verwundern, daß die Tschechische und die Slowakische Republik mit ihren am stärksten stabilitätsorientierten Geldordnungen die größten Erfolge bei der monetären Stabilisierung erzielt haben.

Die Neugestaltung der Finanzordnung führte zwar in allen Ländern zu einer Dezentralisierung der Staatsaufgaben, wobei die alten vertikalen Kommandostrukturen von Staat und Partei ersetzt wurden. Jedoch folgt die Dezentralisierung weniger fiskalföderalistischen Prinzipien als vielmehr dem Wunsch der Regierungen, Verwaltungsaufgaben auf die kommunale Ebene zu verlagern, ohne die kommunalen Gestaltungs- und Finanzierungsspielräume entsprechend zu erweitern. Ebenso fehlen eigenständige regionale Entscheidungsebenen, auf denen Aufgaben von regionaler Bedeutung wahrgenommen und gestaltet werden könnten. Föderale Strukturen, die Effizienzgewinne erwarten ließen, sind daher in den vier Ländern im Verlauf des bisherigen Umstrukturierungsprozesses nicht entstanden, in der Slowakischen Republik kann sogar eine Restauration alter Strukturen nicht ausgeschlossen werden.

Bei der Reform der Finanzierung von Staatsausgaben haben sich die vier Länder an den Finanzierungssystemen westlicher Marktwirtschaften orientiert, während auf „ehrgeizige“ Reformen, die der Umbruchsituation angemessen wären, verzichtet wurde. Statt den Versuch zu wagen, relativ wirkungsneutrale und ein-

fache Steuersysteme einzuführen, wurden die komplizierten Steuersysteme westlicher Marktwirtschaften mehr oder weniger kopiert. Damit wurden die nur begrenzten Möglichkeiten der Steuerverwaltungen kaum berücksichtigt, so daß die Steuererhebung wenig effektiv ist und die Schattenwirtschaft gefördert wird. Hinzu kommt, daß in allen Ländern ein relativ hohes Steuerniveau herrscht, das kaum die notwendigen Leistungs- und Investitionsanreize bietet — spürbare steuerliche Entlastungen für private Investitionen fehlen außer in Ungarn weitgehend. Daher ist der weitere Reformbedarf schon vorprogrammiert: Änderungen in der Steuerstruktur zum Abbau von steuerbedingten Allokationsverzerrungen, eine Steuervereinfachung zur Erhöhung der Effektivität der Steuerverwaltung und steuerliche Investitionsanreize müßten auf der Reform-Agenda stehen. Es bleibt der Eindruck, daß die vier Länder mit den Steuersystemen etablierter Marktwirtschaften auch deren Probleme übernommen haben. In dieses Bild fügt sich auch der Verzicht auf eine wirksame institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung ein, die auch in der Mehrzahl westlicher Marktwirtschaften fehlt. Lediglich der Druck internationaler Kreditgeber wirkt derzeit als Verschuldungsbremse.

So entsprechen die neuen Finanzordnungen der Reformländer bei weitem noch nicht dem marktwirtschaftlichen Leitbild. Auch wenn in allen vier Ländern vergleichbare Mängel zu beobachten sind, lassen sich doch Unterschiede bei der Entwicklung der fiskalischen Stabilität beobachten. So hinterläßt die Tschechische Republik den Eindruck relativer Stabilität: Sowohl der in den letzten Jahren nahezu ausgeglichene Staatshaushalt als auch die moderate Entwicklung der Auslandsverschuldung deuten auf stabile Staatsfinanzen hin. Hingegen kämpft vor allem Ungarn mit einem bemerkenswerten Haushaltsdefizit und einer relativ hohen Auslandsverschuldung, wodurch die Mängel der Finanzordnung offengelegt werden. Während sich in Ungarn, aber auch in Polen Stabilisierungserfolge einstellen, geriet in der Slowakischen Republik der Staatshaushalt 1996 erneut in ein Ungleichgewicht.

Die Analyse der neuen Geld- und Finanzordnungen in den vier Reformländern zeigt, daß die makroökonomische Stabilität institutionell nur unzureichend abgesichert ist. Die Fortschritte beim Aufbau einer Stabilitätsordnung beschränken sich vornehmlich auf die institutionelle Sicherung der Geldwertstabilität. Währenddessen beruhen die Erfolge bei der fiskalischen Stabilisierung auf der Selbstdisziplin der Regierenden oder auf dem disziplinierenden Einfluß internationaler Kreditgeber wie dem IWF. Jedoch macht die Entwicklung der Staatshaushalte in den vier Ländern deutlich, daß dies nur ein unsicherer Ersatz für den heilsamen Zwang sein kann, der von institutionellen Regeln ausgeht.

V. Wechselwirkungen in einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem

1. Ein Gedankenexperiment

Die Darstellung der Elemente einer marktwirtschaftlichen Ordnung hat bereits gezeigt, daß jedes einzelne Element für den Aufbau funktionstüchtiger marktwirtschaftlicher Ordnungssysteme in den mittel- und osteuropäischen Reformländern notwendig ist. Anknüpfend an die Euckensche Vorstellung einer Wettbewerbsordnung (Eucken 1952: 304 ff.) kann angenommen werden, daß sich diese Elemente einander ergänzen, also komplementär sind. Die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems wäre beeinträchtigt, wenn die Ordnungspolitik nur einen Teil der wesentlichen Ordnungselemente durchsetzen würde.¹⁶⁶ Diese Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen lassen sich in ihren Grundzügen mit Hilfe eines Gedankenexperiments veranschaulichen: Es wird unterstellt, daß jeweils eines dieser Ordnungselemente unvollständig verwirklicht ist.

Das Fehlen eines *Rechtsstaats* bedeutet, daß es keine demokratische Grundordnung mit einer Gewaltenteilung gibt, die individuellen Grundrechte verfassungsmäßig nicht garantiert sind und der Rechtsweg zur Durchsetzung individueller Ansprüche gegen die öffentliche Gewalt oder Private nicht offen ist.¹⁶⁷ Unter dieser Bedingung fehlt die Bestandskraft der Rechtsvorschriften, die unter die anderen Ordnungselemente zu subsumieren sind. Dies führt dazu, daß eine solche Marktwirtschaft unter einem ständigen Revisionsvorbehalt steht und alle Markttransaktionen mit einem prohibitiven Erfüllungsrisiko behaftet sind.

Wenn in einer Volkswirtschaft *die Dominanz des Privateigentums* fehlt, kann dies auf staatliche Restriktionen bei der Bildung privaten Eigentums, fehlende Eigentums Garantien, einen weitreichenden Enteignungsvorbehalt und auf einen hohen Anteil der staatlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen zurückgeführt werden. Unter diesen Umständen fehlen den Wirtschaftssubjekten die notwendigen Anreize und Möglichkeiten, die verfügbaren Ressourcen effizient zu nutzen. Die private Vertragsfreiheit wird ebensowenig ausgenutzt wie

¹⁶⁶ Eucken (1952: 305) zieht in diesem Zusammenhang die Parallele zwischen der Schlagkraft und den Erfolgchancen von Wirtschaftspolitik und Armee: Eine Armee wird nur dann erfolgreich sein, wenn die einzelnen Truppenteile ineinandergreifen und einen sinnvollen Aufmarsch zustande bringen; gleiches gilt für die Prinzipien der Wirtschaftspolitik.

¹⁶⁷ Damit ist kein Hobbescher Naturzustand gemeint, in dem Anarchie herrscht und überhaupt keine Regeln existieren.

die unternehmerische Entscheidungs- und Handlungsfreiheit. In dieser Situation dominieren staatliche Monopolstrukturen, die durch Allokationsineffizienzen, Kostenüberwälzungsmentalität und Risikoaversion gekennzeichnet sind.

Ohne *freie Preisbildung* bzw. bei Beschränkung des *Marktzutritts und -austritts* fehlen die Voraussetzungen für eine effiziente Steuerung und Koordination des Wirtschaftsprozesses sowie für die notwendige Stimulierung der Leistungsbereitschaft. Darunter leidet die private Vertragsfreiheit; der Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten unterbleibt; die Volkswirtschaft ist nur unvollkommen in die internationale Arbeitsteilung eingebunden.

Das Fehlen einer institutionellen *Sicherung des Wettbewerbs* kann dazu führen, daß wettbewerbsbeschränkende Absprachen bzw. monopolistisches Verhalten privater oder staatlicher Anbieter die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit in- und ausländischer Konkurrenten begrenzen. Auch diese privaten Schließungsmaßnahmen schränken sowohl Nachfrager als auch potentielle in- und ausländische Anbieter in der Ausübung ihrer Vertragsfreiheit stark ein. Die Möglichkeiten der Nutzung privaten Eigentums verringern sich und über die formal freie Preisbildung werden die tatsächlichen Güter- und Faktorknappheiten kaum noch widerspiegelt.

Eine *Abschottung der Märkte nach außen* vermindert die Wettbewerbsintensität auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, so daß der Aufbau wirtschaftlicher Machtstellungen auf den Inlandsmärkten erleichtert und ein Machtmißbrauch wahrscheinlicher wird. Dem System der relativen Preise fehlen durch die Abkopplung von den Weltmarktpreisen entscheidende Informationen. Das notwendige Finanz-, Sach- und Humankapital bleibt aus, wenn der internationale Kapitalverkehr begrenzt wird.

Schließlich kommt es zu *makroökonomischer Instabilität*, wenn es den staatlichen Institutionen an Haushaltsdisziplin fehlt. Dann besteht zum einen die Gefahr, daß der Staatshaushalt über die Notenpresse der Zentralbank finanziert wird. Die Folge sind Geldwertschwankungen, die die Lenkungsfunction der Preise beeinträchtigen, da nicht länger zwischen knappheits- und inflationsbedingten Preisänderungen unterschieden werden kann. Zum anderen können höhere Steuern oder eine höhere Staatsverschuldung Allokationsstörungen hervorrufen und den privaten Anteil an Wertschöpfung und Produktivvermögen in größerem Umfang zurückdrängen, als es mit der Wahrnehmung originärer Staatsaufgaben begründbar ist.

Dieses Gedankenexperiment zeigt, daß die Funktionstüchtigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung ausnahmslos die Umsetzung jedes einzelnen der hier dargestellten Ordnungselemente erfordert. Die Verwirklichung nur ausgesuchter Elemente ist jedoch aufgrund der bestehenden Interdependenzen für eine funktionierende Marktwirtschaft nicht hinreichend. Die hinreichende Bedingung besteht in der weitgehenden Umsetzung aller Ordnungselemente, damit diese als

Gesamtsystem wirken können. Wenn hingegen eines dieser marktwirtschaftlichen Grundprinzipien substantiell verletzt wird, treten zwangsläufig Störungen des Marktmechanismus auf. Im Fall unbefriedigender Marktergebnisse wäre es daher die Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Mängel im Ordnungsrahmen der Wirtschaft zu identifizieren und zu beseitigen, statt ein Marktversagen zu vermuten und Korrekturen unmittelbar am Marktergebnis vorzunehmen. Das bedeutet für die Reformpolitik in den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften, daß nur dann ein erfolgreicher Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung erwartet werden kann, wenn nicht nur einzelne Ordnungselemente, sondern das marktwirtschaftliche System als Ganzes Gegenstand der Reformen ist. Wenn es aufgrund technischer Zwänge zu einem „de facto sequencing“ kommt, kann die Schlußfolgerung für das politische Handeln nur lauten, die Anstrengungen auf die Beseitigung der verbliebenen Reformdefizite zu konzentrieren. Ein bewußter Verzicht auf die Verwirklichung einzelner Ordnungselemente, und sei er nur temporär, kann nichts anderes als ein Verzicht auf eine funktionstüchtige Marktwirtschaft sein.

2. Der Status quo der Ordnungssysteme in den Reformländern

Die Interdependenz der marktwirtschaftlichen Ordnungselemente wirft die Frage auf, ob und inwieweit es in den vier Reformländern gelungen ist, funktionstüchtige marktwirtschaftliche Gesamtsysteme aufzubauen, oder ob die bisherigen Reformen nur Stückwerk geblieben sind. Daher ist abschließend über die Betrachtung der einzelnen Ordnungselemente hinaus zu fragen, von welchen ordnungspolitischen Defiziten Systemstörungen ausgehen. Auf diese Weise sollen auch die unterschiedlichen Fortschritte der vier Länder auf ihrem Weg zur Marktwirtschaft deutlich werden.

Die Rechtsordnung

Ohne Zweifel wurde in den vier Reformländern schon zu Beginn des Reformprozesses der Bruch mit der totalitären Ordnung vollzogen und der Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat eingeschlagen. Es wurden die Gewaltenteilung eingeführt, individuelle Grundrechte garantiert und der Rechtsweg für die Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber dem Staat und Privaten geschaffen. Mängel zeigen sich vor allem bei der Gewaltenteilung in der Slowakischen Republik: Dort kann die Verfassung nicht verhindern, daß die verfassungsmäßigen Rechte des Staatspräsidenten und der parlamentarischen Opposition durch Regierung und Parlamentsmehrheit unterhöhlt werden. Auch in Polen existierten bis vor kurzem Probleme bei der Gewaltenteilung, da die provisorische Verfas-

sung die Kompetenzen der Gewalten nur unzulänglich abgrenzte, so daß die Gefahr einer gegenseitigen Blockade bestand. Erst die 1997 verabschiedete neue Verfassung hat zu einer Klärung geführt. Am Beispiel dieser beiden Reformländer wird jedenfalls deutlich, daß ohne einen allgemeinen Verfassungskonsens die demokratische Grundordnung und der Rechtsstaat unter einem permanenten Bestandsvorbehalt stehen.

Ein entscheidendes Defizit der neuen Rechtsordnung besteht zudem in allen Ländern bei der Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen, die aufgrund der qualitativen und quantitativen Mängel der Rechtspflegeinstitutionen nicht garantiert werden kann. Daher liegt die Vermutung nahe, daß der Rechtsstaat zu großen Teilen nur auf dem Papier besteht. Jedenfalls wird deutlich, daß der Systemwechsel bei der Rechtspflege zu einem Vakuum geführt hat, das nur schrittweise mit rechtsstaatlichen Inhalten aufgefüllt wird. Zwar trat in keinem der vier Reformländer eine anarchieähnliche Situation wie in der Russischen Föderation ein, jedoch taten sich rechtsfreie Räume auf, die von mafiösen Strukturen genutzt werden konnten. Die Herstellung der uneingeschränkten Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen ist folglich eine der dringlichsten Aufgaben der Reformpolitik, da sonst die Wirtschaftsordnung in ihrer Gesamtheit in Frage gestellt ist.

Die Eigentumsordnung

In allen vier Ländern wurde die Dominanz des Kollektiveigentums gebrochen und der Weg zu einer Privateigentumsordnung eingeschlagen. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung von Privateigentum, vor allem an Produktionsmitteln, wurden ebenso geschaffen wie ein rechtlicher Bestandsschutz für privates Eigentum. Allerdings sind auf dem Weg zu einer Privateigentumsordnung noch zwei größere Klippen zu umschiffen: Der Abschluß der Privatisierung und der Rückzug des Staates aus der Produktion privater Güter und Dienstleistungen.

Der Privatisierungsprozeß hat sich in allen Ländern als eine nur schwer zu überwindende Reformhürde erwiesen: Die Bilanz der ansonsten erfolgreichen Kleinen Privatisierung wird dadurch getrübt, daß oftmals kein privates Eigentum an Immobilien geschaffen wurde und die Beteiligungsmöglichkeiten durch die Präferenz für Inländer oder „Insider“ eingeschränkt waren. In Ungarn kommt als weiteres Defizit der relativ geringe Privatisierungsumfang hinzu. Allerdings liegen die schwerwiegenderen Probleme bei der Großen Privatisierung, die bislang in keinem Land abgeschlossen ist. Zum einen läßt die Geschwindigkeit des Prozesses vor allem in Polen und Ungarn und seit der Unabhängigkeit auch in der Slowakischen Republik zu wünschen übrig. Zum anderen besteht das Problem, kompetente und kapitalstarke Investoren zu finden: Die Massenprivatisierungsprogramme in Polen und der Tschechischen Republik müssen daher durch den anschließenden Handel mit Unternehmensanteilen sowie durch den Verkauf ver-

bliebener Staatsanteile ergänzt werden. Nach Abschluß der Voucherprivatisierung wurden diese notwendigen Schritte in der Tschechischen Republik eingeleitet, während in Polen noch nicht einmal die eigentliche Massenprivatisierung abgeschlossen ist. Unter diesem Gesichtspunkt weist die, wenn auch langsame Einzelprivatisierung in Ungarn Vorzüge auf. Jedoch zeigt das Beispiel der Slowakischen Republik, daß die Einzelprivatisierung nicht per se leistungsstarke private Unternehmen hervorbringt, wenn wie dort die Selektion der neuen Eigentümer nach (partei-)politischen Kriterien erfolgt.

Positiv ist zu vermerken, daß in allen Ländern — mit Ausnahme der Slowakischen Republik — die Bereitschaft gewachsen ist, die Große Privatisierung für ausländische Investoren zu öffnen, die in den Großunternehmen die Rolle „strategischer“ Investoren übernehmen könnten. Negativ fällt ins Gewicht, daß die Offenheit nach außen immer noch an politische Grenzen stößt, wenn es sich um den Erwerb von Grund und Boden handelt.

Ein langfristiges Problem auf dem Weg in eine Privateigentumsordnung besteht darüber hinaus in der zumindest teilweisen Ausklammerung „strategischer“ Bereiche aus dem Privatisierungsprozeß. Die dauerhafte Staatsbeteiligung vor allem bei der Infrastruktur und den Finanzdienstleistungen kann nicht mit der notwendigen Produktion privater Güter und Dienstleistungen begründet werden. Hier geht es um die Absicherung staatlicher Einflußmöglichkeiten, die Basis für eine Industrie- und Strukturpolitik sein können. Die Ähnlichkeiten mit staatswirtschaftlichen Strukturen in westlichen Marktwirtschaften sind unverkennbar, wo ebenfalls die Illusion vom überlegenen Lenkungswissen des Staates nicht völlig aufgegeben wurde. Ein Umdenken, wie in der Tschechischen Republik und in Ungarn vollzogen sowie in Polen zumindest diskutiert, scheint nur aufgrund des Drucks knapper öffentlicher Kassen möglich zu sein.

Die Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs

Bei der Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs haben die vier Reformländer einen marktwirtschaftlichen Weg eingeschlagen. Doch wird hier besonders deutlich, daß nicht eine idealtypische marktwirtschaftliche Ordnung als Leitbild diente, sondern die davon abweichenden Ordnungen existierender westlicher Marktwirtschaften. Damit führten die Reformen nicht zu einer weiten Öffnung der Märkte nach innen und außen und in der Mehrzahl der Länder auch nicht zur Errichtung einer unabhängigen institutionellen Wettbewerbskontrolle, die das Konzept der Wettbewerbsfreiheit durchzusetzen versucht.

So wurde zwar die staatliche Administration der Preise aufgegeben, doch wird die Preisbildung durch sozial motivierte Preissetzungen und durch die staatliche Produktion privater Güter und Dienstleistungen weiterhin beschränkt. Auch hier stehen einer weitergehenden Liberalisierung vor allem die Staatsbe-

teiligungen in den „strategischen“ Bereichen entgegen, die weniger der Erstellung öffentlicher Güter, sondern der Bewahrung des Einflusses der Regierenden auf das Wirtschaftsgeschehen dienen. Gleiches gilt für den Arbeitsmarkt, wo zudem, mit Ausnahme der Tschechischen Republik, langfristig eine kollektive Lohnfindung unter Einbeziehung der Regierung droht. Die Staatsbeteiligungen im Geschäftsbankenbereich lassen ebenfalls eine völlig freie Preisbildung auf den Finanz- und Kapitalmärkten zweifelhaft erscheinen.

In den „strategischen“ Wirtschaftsbereichen bestehen folgerichtig in allen Ländern als Teil einer Interventionskette spezielle Marktzutrittsregulierungen. Allerdings gibt es Unterschiede im Niveau der Gewerbefreiheit, das in Polen und Ungarn relativ hoch ist, während in den beiden Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei eine größere Zahl von Genehmigungsvorbehalten den Marktzutritt erschweren. Entsprechende Unterschiede sind auch bei der Regulierung des Marktaustritts festzustellen, auch wenn in allen Ländern ein zumindest latentes Mißtrauen gegenüber einer Reallokation über die Märkte erkennbar ist: In Polen und mit Einschränkungen in Ungarn sind die Vorteile einer marktwirtschaftlichen Selektion offensichtlich im Prinzip erkannt worden, während in der Tschechischen und der Slowakischen Republik die Marktaustrittsschranken relativ hoch angesetzt wurden. Allerdings zeichnet sich in der Tschechischen Republik ein Abbau dieser Hindernisse ab.

Auch die institutionelle Sicherung des Wettbewerbs folgt in den Reformländern weniger dem Leitbild der Wettbewerbsfreiheit als vielmehr den Vorstellungen einer interventionistischen Wettbewerbspolitik, wie sie in westlichen Marktwirtschaften praktiziert wird. Lediglich in Ungarn, wo eine vergleichsweise unabhängige Wettbewerbsaufsicht etabliert wurde, ist eine Orientierung an dem idealtypischen Leitbild erkennbar. Daher hängt die Herstellung von Wettbewerb in den anderen Ländern besonders von der Öffnung der Märkte nach außen ab.

Das Leitbild freier internationaler Austauschbeziehungen scheint in den vier Reformländern nur eine grobe Orientierung gewesen zu sein, wie die verbliebenen Defizite deutlich machen: Kapitalverkehrskontrollen beschränken die Konvertibilität der Währungen und damit die Mobilität des Kapitals; statt eine freie Wechselkursbildung zu erlauben, wurden die Währungen an „Stabilitätsanker“ gebunden, die jedoch durch ständigen Anpassungszwang in Frage gestellt werden; nur in der Tschechischen Republik wurde daraus die Konsequenz gezogen, die Wechselkurse weitgehend freizugeben. Freihandel wurde in dem Maß hergestellt, wie es internationale Handelsabkommen erfordern, wobei sich die Tschechische und die Slowakische Republik allerdings durch einen weitgehenden Verzicht auf eine sektorale Protektion positiv hervorheben. Was die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen betrifft, gibt es keine prohibitiven Investitionshemmnisse, von den allgemeinen administrativen

Unzulänglichkeiten in allen Ländern und dem Problem des Grunderwerbs in Polen einmal abgesehen. Jedoch fällt auf, daß außergewöhnliche Investitionsanreize, die den Reformländern einen Vorteil im internationalen Standortwettbewerb verschaffen könnten, fehlen. So bestünden marktkonforme Investitionsanreize, die der Staat setzen könnte, in einem besonders hohen Grad an Offenheit und Freizügigkeit gegenüber in- und ausländischen Investoren. Doch scheinen in den vier Ländern einerseits irrationale Ängste vor einer Überfremdung und andererseits die Furcht vor einer Kapitalflucht zu überwiegen. Hier kommt offensichtlich Mißtrauen gegenüber den eigenen Reformen zum Ausdruck, woraus allerdings der Ehrgeiz resultieren sollte, die bestehenden Reformdefizite zu beseitigen.

Geldordnung und Finanzordnung

Schließlich wurden in den vier Ländern Geld- und Finanzordnungen geschaffen, die ebenfalls vornehmlich den Leitbildern westlicher Marktwirtschaften folgen und sich daher nur im gleichen begrenzten Umfang einer idealtypischen Stabilitätsordnung annähern. Das heißt, daß eindeutige institutionelle Stabilitätsverpflichtungen die Ausnahme sind und die Sicherung der makroökonomischen Stabilität in einem hohen Maß von der Selbstdisziplin der politischen Entscheidungsträger abhängt.

So stellen in Polen und Ungarn die wenig klare Stabilitätsverpflichtung und die relativ beschränkte Unabhängigkeit der Zentralbanken die dortigen Geldordnungen unter einen Stabilitätsvorbehalt. Ein abweichendes Bild zeigt sich in der Tschechischen Republik und weniger deutlich auch in der Slowakischen Republik, wo sich eine stärkere institutionelle Stabilitätsverpflichtung in einer höheren monetären Stabilität niederschlägt. Ohne Zweifel werden in keinem der vier Länder gegenwärtig die Staatsausgaben über die Notenpresse finanziert, doch um diese Möglichkeit auszuschließen, müßten vor allem in Polen und Ungarn die institutionellen Stabilitätsdefizite beseitigt werden — es sei denn, die Hintertür zu einer „weichen“ Geldpolitik soll bewußt offen bleiben.

Wenig innovativ mutet in allen Ländern auch die Neugestaltung der Finanzordnungen an, da der große Wurf zu einer dauerhaften Sicherung der fiskalischen Stabilität nicht einmal versucht wurde: Die erfolgte Dezentralisierung von Staatsaufgaben war mehr eine Verwaltungsreform als der Durchbruch zur Umsetzung fiskalföderaler Prinzipien, so daß größere Effizienzgewinne nicht zu erwarten sind. In der Slowakischen Republik kann es sogar schon als Erfolg angesehen werden, daß alte Kommandostrukturen bisher noch nicht wiederhergestellt worden sind. Zudem wurden weitgehend Elemente aus Steuersystemen westlicher Marktwirtschaften übernommen, ohne daß die fehlenden administrativen Voraussetzungen in den Reformländern berücksichtigt wurden. Eine möglichst

hohe Wirkungsneutralität des Steuersystems schien ebenfalls nicht Teil der Ziel-funktion der Reformer gewesen zu sein. Daß die Kontrolle der Staatsverschul-dung durch internationale Kreditgeber und nicht durch institutionelle „Schulden-bremsen“, etwa in Gestalt einer „balanced budget rule“, erfolgen muß, fügt sich in dieses Bild mangelnden Reformeifers ein. Erfolge bei der fiskalischen Stabili-sierung wie in der Tschechischen Republik hängen daher vom guten Willen der Regierenden ab.

Das Gesamtsystem

Die synoptische Darstellung der Marktwirtschaftlichkeit der Ordnungssysteme in den vier Reformländern macht deutlich, daß zwar der Bruch mit der alten zen-tralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung vollzogen wurde, jedoch nach wie vor Reformdefizite bestehen (siehe Tabelle 7). Dabei kann sicherlich zwischen den Ländern differenziert werden: Der Vergleich zeigt, daß die Tschechische Repu-blik die relativ größten Reformfortschritte gemacht hat, in geringem Abstand Ungarn folgt, während der Abstand der Slowakischen Republik und Polens schon größer erscheint. Doch angesichts der Interdependenz der einzelnen Ord-nungselemente ist der Aussagewert einer solchen Rangfolge begrenzt: Die Funktionstüchtigkeit des Ordnungssystems ist solange eingeschränkt, wie bei je-dem einzelnen Element Defizite bestehen. Und die Analyse unterstreicht, daß in keinem der Reformländer eines der vier Ordnungselemente in allen seinen Kom-ponenten dem marktwirtschaftlichen Leitbild entspricht.

Es mag müßig sein, die Verwirklichung einer makellosen marktwirt-schaftlichen Ordnung in der realen Welt zu fordern. Doch um zumindest eine „zweitbeste Lösung“ zu realisieren, sollte versucht werden, sich an dem markt-wirtschaftlichen Leitbild zu orientieren und sich diesem sukzessive anzunähern. Hingegen scheinen sich die Reformländer an den Ordnungssystemen westeuro-päischer Industrieländer zu orientieren, die selbst große marktwirtschaftliche De-fizite aufweisen.¹⁶⁸ Zu den neuen Leitbildern der Reformländern gehört auch der „acquis communautaire“ der Europäischen Union, der vor allem im Wettbe-werbs- und Steuerrecht, bei der Liberalisierung der Preise und des Außenhandels sowie beim Abbau staatlicher Beihilfen seine Spuren hinterlassen hat. Zwar ist dieses Regelwerk der EU in vielen Teilen ordnungspolitisch fragwürdig, und die Umsetzung von EU-Regeln und -Normen ist mit hohen Kosten verbunden. Doch kann argumentiert werden, daß durch die Aussicht auf eine EU-Vollmitglied-

¹⁶⁸ So besteht in einer westlichen Marktwirtschaft wie Deutschland trotz Deregulie-rungsbemühungen nach wie vor ein erheblicher Reformbedarf, um den Marktmecha-nismus funktionstüchtig zu machen (siehe dazu Boss et al. 1996).

Tabelle 7 — Die Marktwirtschaftlichkeit der Ordnungssysteme in den Reformländern ^a

	Polen	Tschech. Republik	Slowak. Republik	Ungarn
<i>(1) Rechtsordnung</i>				
Gewaltenteilung	(+)	+	(-)	+
Grundrechte	+	+	+	+
Rechtspflege	(-)	(-)	(-)	(-)
<i>(2) Eigentumsordnung</i>				
Rechtliche Sicherung des Privateigentums	+	+	+	+
Kleine Privatisierung	(+)	(+)	(+)	(-)
Große Privatisierung	(-)	(+)	(-)	(+)
Erwerb von Grundeigentum	(-)	(+)	(+)	(+)
Umfang der Privatisierung	(-)	(+)	-	(+)
<i>(3) Ordnung der Märkte und des Wettbewerbs</i>				
Preisbildung	(+)	(+)	(+)	(+)
Institutionelle Wettbewerbssicherung	(-)	(-)	(-)	(+)
Marktzutrittsregulierungen	(+)	(-)	(-)	(+)
Marktaustrittsregulierungen	(+)	(-)	-	(+)
Außenwirtschaftliche Öffnung				
- Konvertibilität und Wechselkursregime	(-)	(+)	(-)	(-)
- Außenhandelsregulierung	(-)	(+)	(+)	(-)
- Ausländische Direktinvestitionen	(+)	(+)	(+)	(+)
<i>(4) Geldordnung und Finanzordnung</i>				
Verpflichtung zur Geldwertstabilität	(-)	+	+	(-)
Unabhängigkeit der Zentralbank	-	(+)	(-)	-
Effizienz der innerstaatlichen Arbeitsteilung	(-)	(-)	-	(-)
Wirkungsneutralität des Steuersystems	-	-	-	-
Institutionelle Staatsschuldenbegrenzung	-	-	-	-

^a Klammern weisen auf Einschränkungen bei der positiven bzw. negativen Bewertung hin.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

schaft der Reformeifer beflügelt wird: Es entsteht wenigstens der Anreiz, das begrenzte marktwirtschaftliche Niveau zu erreichen, wie es der „acquis“ vorsieht.¹⁶⁹

Allerdings erscheint fraglich, ob auf diese Weise die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für einen Strukturwandel geschaffen werden, der in einem überschaubaren Zeitraum zu international wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen führt. Da aufgrund des internationalen Standortwettbewerbs auch die westlichen Industrieländer verstärkt einem Reformdruck ausgesetzt sind, kann das begrenzte Leitbild der Reformländer nur ein Umweg zu einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft sein. Dieser Umweg müßte allerdings mit dem Verzicht auf Wettbewerbsvorteile und einem verlangsamten Strukturwandel bezahlt werden, was aufgrund des im Vergleich zu den westlichen Industrieländern geringen Entwicklungsniveaus um so schwerer wiegt: Den vier Reformländern fehlt die wirtschaftliche Basis, um sich „ordnungspolitische Sünden“ leisten zu können. Zudem zeigt sich, daß das Umsteuern auf einen neuen ordnungspolitischen Pfad in den westlichen Marktwirtschaften mit hohen Akzeptanzkosten verbunden ist. In dieser Beziehung verfügen die Reformländer über einen Vorteil, der nur genutzt werden muß: Solange die neu entstandenen politischen Strukturen noch nicht verkrustet sind, dürfte eine Ausrichtung an den Eckpfeilern einer marktwirtschaftlichen Ordnung leichter fallen.

¹⁶⁹ Siehe zu der Bedeutung des europäischen Rechts für die Reformen in Mittel- und Osteuropa etwa Hare (1997).

C. Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung

I. Ein strukturelles Referenzsystem

Seit ihrem Bestehen zeichneten sich die Zentralverwaltungswirtschaften in Mittel- und Osteuropa im Vergleich zu den westlichen Marktwirtschaften zunehmend durch Wachstumsschwächen aus, deren Ursachen systembedingt waren. Zu ihnen zählten vor allem die verzerrten Preise und Anreizstrukturen, die mangelnde Flexibilität angesichts neuer Situationen, die Defizite bei der nationalen und internationalen Arbeitsteilung sowie eine systemimmanente Innovationsfeindlichkeit. Die unter diesen Bedingungen entstandenen sektoralen Wirtschaftsstrukturen erwiesen sich nach dem Zusammenbruch der zentralverwaltungswirtschaftlichen Systeme und mit dem Beginn der Systemtransformation als nicht wettbewerbsfähig. Daher ist mit dem Übergang zu einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem und der damit verbundenen Integration in die internationale Arbeitsteilung auch ein tiefgreifender Wandel der Wirtschaftsstrukturen unvermeidbar. Angesichts dieses tiefen Einschnitts stellt sich die Frage, welchen Verlauf die wirtschaftliche Entwicklung nehmen und welcher Gestalt der Strukturwandel sein kann, der aus der Neubewertung der bestehenden Strukturen durch die Weltmärkte resultiert. Um entsprechende Antworten geben zu können, bedarf es eines geeigneten strukturellen Referenzsystems. Das heißt, daß Referenzländer gefunden werden müssen, deren marktwirtschaftliche Entwicklung als Orientierung für die strukturellen Veränderungen in den Reformländern dienen kann.

1. Alternative methodische Ansätze

Die Bildung struktureller Referenzsysteme kann mit Hilfe von Regressionsanalysen erfolgen, in die Gruppen westlicher Marktwirtschaften und ehemaliger Zentralverwaltungswirtschaften einbezogen werden. Aus den Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung „westlicher Marktwirtschaften“ werden Schätzfunktionen für das Wirtschaftswachstum und Entwicklungsmuster des sektoralen Strukturwandels abgeleitet. Ausgehend vom Entwicklungsniveau der Zentralverwaltungswirtschaften vor dem Systemwechsel werden auf Basis dieser Funktionen das Wirtschaftswachstum und der mit diesem einhergehende Strukturwandel in den Reformländern für einen Zeitraum nach erfolgtem Systemwechsel pro-

gnostiziert.¹⁷⁰ Alternativ werden solche „Normalmuster“ für den Strukturwandel unter marktwirtschaftlichen Bedingungen im Rahmen von Input-Output-Analysen abgeleitet, die dann ebenfalls der Prognose des Strukturwandels in den Reformländern dienen.¹⁷¹ Diese Ansätze zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Strukturwandels in den mittel- und osteuropäischen Reformländern unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zeichnen sich vor allem durch folgende Mängel aus:

Erstens erscheint die Auswahl der Referenzländer problematisch: Als allgemeines Auswahlkriterium für die Referenzländer sollte das Ausmaß der Annäherung an eine marktwirtschaftliche Ordnung dienen. Hier kommen vor allem westliche Industrieländer in Frage, deren Wirtschaftsordnungen zwar kaum dem marktwirtschaftlichen Ideal entsprechen dürften, jedoch diesem vergleichsweise nahe kommen. Wenn in diese Untersuchungen, wie es häufig geschieht, Entwicklungs- und Schwellenländer einbezogen werden, dürfte dieses Kriterium für die Mehrzahl der Entwicklungsländer nicht erfüllt sein. Sicherlich mag sich in vielen Schwellenländern — zu denken ist etwa an die aufstrebenden Volkswirtschaften Südasiens — der Marktmechanismus schon relativ frei entfalten. Doch ist zu bedenken, daß sich ihr Entwicklungspfad merklich von dem der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Mittel- und Osteuropas unterscheidet. Hier würden gerade erst industrialisierte Länder mit altindustriellen Volkswirtschaften verglichen. Hinzu kommt, daß die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer aufgrund ihrer im Vergleich zu den mittel- und osteuropäischen Ländern sehr unterschiedlichen sozio-kulturellen Rahmenbedingungen als Referenzmaßstab wenig geeignet sind.

Zweitens läßt die Qualität und die Verfügbarkeit relevanter Daten zu wünschen übrig: Datenprobleme ergeben sich vornehmlich dann, wenn zur Bestimmung des Ausgangspunkts der Analyse auf statistische Materialien aus den mittel- und osteuropäischen Ländern zurückgegriffen werden muß, die noch aus Zeiten der Zentralverwaltungswirtschaft stammen. Versuche, durch entsprechende Korrekturmaßnahmen die mittel- und osteuropäischen Statistiken mit denen westlicher Marktwirtschaften vergleichbar zu machen, waren nur eingeschränkt erfolgreich.¹⁷² Deshalb dürfte der Aussagegehalt von Untersuchungsergebnissen um so geringer sein, je höher die methodisch bedingten Qualitätsanforderungen an die mittel- und osteuropäischen Daten sind. Verfahren wie die Input-Output-Analyse wären von derartigen Datenproblemen in besonderem Maße betroffen.

¹⁷⁰ Siehe hierzu etwa die Arbeiten von Heitger (1990), Heitger et al. (1992) und Döhm und Heilemann (1991).

¹⁷¹ Eine solche Vorgehensweise findet sich etwa in Cohen et al. (1993: 32 ff.).

¹⁷² Derartige Korrekturen wurden insbesondere von Kravis et al. (1975), Summers und Heston (1988), Alton (1989) sowie der CIA (lfd. Jgg.) vorgenommen.

Es kann festgehalten werden, daß die hier dargestellten Ansätze zur Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. des transformationsbedingten Strukturwandels in den mittel- und osteuropäischen Reformländern aufgrund der Probleme bei der Auswahl von Referenzgruppen und der mangelhaften Qualität mittel- und osteuropäischer Statistiken nur bedingt geeignet erscheinen. Hinzu kommen Probleme allgemeiner Natur, die mit der Spezifizierung von Schätzfunktionen im Rahmen der Regressionsanalyse und mit der Abbildung von Verflechtungsstrukturen bei der Input-Output-Analyse verbunden sind.

2. Der historische Ansatz

Die Probleme der Zusammenstellung geeigneter Referenzgruppen scheinen noch am geringsten zu sein, wenn ein sogenannter historischer Ansatz gewählt wird. Dieser kann die wirtschaftliche Situation der mittel- und osteuropäischen Länder zum Ende der Zwischenkriegszeit (1919–1939) als Ausgangspunkt haben. Zu dieser Zeit hatten die mittel- und osteuropäischen Länder ebenso wie die anderen europäischen Volkswirtschaften in der Zwischenkriegszeit — mit Ausnahme der Sowjetunion — marktwirtschaftliche Ordnungen, auch wenn diese vielfach stark obrigkeitsstaatliche Elemente enthielten (Heitger et al. 1992: 127 ff.). Die Wirtschaftsordnungen der europäischen Volkswirtschaften waren demnach bis Ende der 30er Jahre prinzipiell vergleichbar.¹⁷³ Erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte die Trennung in westeuropäische Marktwirtschaften sowie mittel- und osteuropäische Zentralverwaltungswirtschaften. Daher ist es möglich, Gruppen west- und osteuropäischer Länder zu bilden, die Ende der 30er Jahre über ein vergleichbares wirtschaftliches Potential verfügten, also vergleichbare Entwicklungsniveaus und Wirtschaftsstrukturen hatten. Nach dem Zweiten Weltkrieg konnten die westlichen Länder dieser Gruppen ihre Potentiale unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen über mehr als 40 Jahre weiterentwickeln, was den bis dahin vergleichbaren Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas verwehrt blieb. Auf diese Weise wird es möglich, die westlichen Länder als Referenzländer für eine marktwirtschaftliche Entwicklung heranzuziehen, die bei einer marktwirtschaftlichen Ordnung auch in Mittel- und Osteuropa möglich gewesen wäre. Aufgrund der Zugehörigkeit zum gleichen geographischen und sozio-kulturellen Raum dürften länderspezifische Determinanten der wirtschaftlichen

¹⁷³ Vergleichbarkeit bedeutet allerdings weder ausgeprägte Marktwirtschaftlichkeit noch die Existenz freier internationaler Austauschbeziehungen. An Stelle letzterer herrschten im Europa der 30er Jahre Bilateralismus und staatliche Devisenbewirtschaftung vor.

Entwicklung die Vergleichbarkeit der Länder nur wenig beeinträchtigen, anders als etwa bei einem Vergleich mit südostasiatischen Schwellenländern. Art und Weise der Wirtschaftsentwicklung und des damit verbundenen Strukturwandels in den westlichen Referenzländern können Hinweise darauf geben, welcher strukturelle Anpassungsbedarf in den Reformländern besteht und welche Entwicklungsniveaus im Zeitablauf erreichbar scheinen.

Um Referenzgruppen bilden zu können, werden in einem ersten Schritt die Entwicklungsniveaus der europäischen Volkswirtschaften zum Ende der Zwischenkriegszeit betrachtet. Als Indikator dienen dabei die Pro-Kopf-Einkommen in den Jahren 1937 bzw. 1938 in vergleichbarer Währung und vergleichbaren Preisen. Es erfolgt eine Klassifizierung der europäischen Staaten dieser Zeit in drei Einkommenskategorien: „überdurchschnittlich“, „leicht unterdurchschnittlich“ und „stark unterdurchschnittlich“;¹⁷⁴ für diese Klassifizierung werden drei unterschiedliche Schätzungen der europäischen Pro-Kopf-Einkommen herangezogen, um die Bildung der Referenzgruppen abzusichern. Denn aufgrund unterschiedlicher Sozialproduktsabgrenzungen, Preise und Wechselkurse sind umfangreiche Anpassungsmaßnahmen erforderlich, um zu vergleichbaren Größen zu gelangen — ein gewisser Grad an Unsicherheit bleibt allerdings bestehen (vgl. etwa Bairoch 1976: 315 ff.; UN 1948: 17 ff.). So liegt es nahe, alternative Schätzungen darauf hin zu vergleichen, ob sich ein konsistentes Bild bei der Klassifizierung der europäischen Staaten nach Pro-Kopf-Einkommen ergibt. Die drei ausgewählten Schätzungen stammen von Bairoch (1976) und ECE (1949) für das Jahr 1938 sowie von Ehrlich (1985) für das Jahr 1937 (Tabelle 8).

Es zeigt sich, daß die hier untersuchten Länder Polen, die damals noch vereinigte Tschechoslowakei und Ungarn Ende der 30er Jahre ein nur unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen. Während die Tschechoslowakei in die Kategorie „leicht unterdurchschnittlich“ eingeordnet werden kann, sind Polen und Ungarn der Kategorie „stark unterdurchschnittlich“ zuzuordnen.¹⁷⁵ Nach der vorgenommenen Klassifizierung wären Italien und Österreich die marktwirtschaftlichen Referenzländer für die Tschechoslowakei, da diese Länder nach Bairoch und Ehrlich in der Kategorie „überdurchschnittlich“ befand, wenn auch an deren unterem Rand. Dennoch soll Finnland in der Referenzgruppe berücksichtigt werden. Die Gruppe für Polen und Ungarn könnte folgende marktwirtschaftliche Referenzländer umfassen: Portugal und Spanien, die nach allen

¹⁷⁴ Die Einteilung nach „leicht“ oder „stark“ unterdurchschnittlich wird mit Hilfe des arithmetischen Mittels der unterdurchschnittlichen Werte vorgenommen.

¹⁷⁵ Ungarn ist lediglich nach Ehrlich (1985) der Kategorie „leicht unterdurchschnittlich“ zuzuordnen, wo es sich aber am unteren Rand befindet. Daher erscheint die Einordnung als „stark unterdurchschnittlich“ gerechtfertigt zu sein.

Tabelle 8 — Die Pro-Kopf-Einkommen in den Staaten Europas 1937 und 1938 (nach alternativen Schätzungen)

	Bairoch ^a für 1938 (in US-Dollar und Preisen von 1960)			United Nations für 1938 (in US-Dollar und Preisen von 1938)			Ehrlich für 1937 (in US-Dollar und Preisen von 1937)		
	Über- durch- schnitt- lich	Leicht unter- durch- schnitt- lich	Stark unter- durch- schnitt- lich	Über- durch- schnitt- lich	Leicht unter- durch- schnitt- lich	Stark unter- durch- schnitt- lich	Über- durch- schnitt- lich	Leicht unter- durch- schnitt- lich	Stark unter- durch- schnitt- lich
Balt. Staaten	(501)			-	-	-	-	-	-
Belgien	1015			275			330		
Bulgarien			(420)			68			75
Dänemark	1045			316			340		
Deutschld.	1126			337			340		
Finnland	913				178		214		
Frankreich	936			236			265		
Griechenld.		(590)				80			92
Irland		(649)		252					100
Italien		551			127			135	
Jugoslaw.			(339)			k.A. ^b			80
Niederlde.	920			323			306		
Norwegen	1298			255			300		
Österreich		(640)			179			190	
<i>Polen</i>			(372)			104			100
Portugal			(351)			k.A. ^b			93
Rumänien			(343)			k.A. ^b			81
Schweden	1097			367			400		
Schweiz	1204			367			320		
Spanien			337			k.A. ^b			95
<i>Tschechosl.</i>		(548)			176			170	
UdSSR			(458)	-	-	-	-	-	-
<i>Ungarn</i>			(451)			112		120	

noch Tabelle 8

	Bairoch ^a für 1938 (in US-Dollar und Preisen von 1960)			United Nations für 1938 (in US-Dollar und Preisen von 1938)			Ehrlich für 1937 (in US-Dollar und Preisen von 1937)		
	Über- durch- schnitt- lich	Leicht unter- durch- schnitt- lich	Stark unter- durch- schnitt- lich	Über- durch- schnitt- lich	Leicht unter- durch- schnitt- lich	Stark unter- durch- schnitt- lich	Über- durch- schnitt- lich	Leicht unter- durch- schnitt- lich	Stark unter- durch- schnitt- lich
Verein. Königr.	1181			378			440		
Europa gesamt ^b		671			207			209	

^a Die Werte in Klammern bei den Pro-Kopf-Einkommen-Schätzungen von Bairoch unterliegen einem höheren Unsicherheitsgrad. — ^b Die United Nations fassen Jugoslawien, Portugal, Rumänien, Spanien und die Türkei in der Ländergruppe „Andere süd- und südosteuropäische Länder“ zusammen; das Pro-Kopf-Einkommen dieser Gruppe ist mit 72 US-Dollar stark unterdurchschnittlich.

Quelle: Bairoch (1976: 297); ECE (1949: 235); Ehrlich (1985: 372); eigene Zusammenstellung und Klassifizierung.

drei Schätzungen der Gruppe jener Länder mit „stark unterdurchschnittlichem“ Pro-Kopf-Einkommen zugeordnet werden können, sowie Griechenland, das nach den Schätzungen der United Nations und Ehrlichs relativ eindeutig als „stark unterdurchschnittlich“ zu klassifizieren ist.¹⁷⁶

Der Pro-Kopf-Einkommen-Vergleich für die europäischen Staaten Ende der 30er Jahre ermöglicht, daß Referenzgruppen bestehend aus Ländern vergleichbarer Entwicklungsniveaus gebildet werden. Ein Vergleich der Wirtschaftsstrukturen der ausgewählten Länder kann allerdings weitere Hinweise geben, ob die Mitglieder der Referenzgruppen über vergleichbare wirtschaftliche Potentiale verfügen und nicht länderspezifische Faktoren ihre Entwicklung dominieren. Zu diesem Zweck sollen die sektoralen Strukturen der Wertschöpfung und der Beschäftigung jeweils für die Länder einer Referenzgruppe miteinander verglichen werden. Dieser Vergleich muß jedoch unter dem Vorbehalt erfolgen, daß die Statistiken der Zwischenkriegszeit oftmals unvollständig und nur begrenzt international vergleichbar sind.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Nach Bairoch muß Griechenland zwar als „leicht unterdurchschnittlich“ eingestuft werden, jedoch kennzeichnet Bairoch den griechischen Wert als relativ unsicher, so daß eine Klassifizierung gemäß der beiden alternativen Schätzungen vertretbar ist.

¹⁷⁷ Diese Informationsdefizite betreffen zwar sämtliche mittel- und osteuropäischen Länder (vgl. Lethbridge 1985: 535 f.), aber auch die westeuropäischen Statistiken, insbe-

Der Strukturvergleich für die Länder mit „leicht unterdurchschnittlichem“ Pro-Kopf-Einkommen kommt zu folgendem Ergebnis: Hinsichtlich der sektoralen Struktur des Sozialprodukts scheinen sich Österreich und die Tschechoslowakei am ähnlichsten zu sein. Beide Länder zeichneten sich Ende der 30er Jahre durch einen relativ geringen Anteil der Landwirtschaft aus, während der Sekundärsektor (Industrie und Baugewerbe) bereits eindeutig dominierte. In Finnland und Italien hatte hingegen die Landwirtschaft noch eine größere Bedeutung. Somit sind in dieser Ländergruppe sowohl stärker industriell als auch stärker agrarisch geprägte Länder vertreten. Dieses Ergebnis wird auch durch den Vergleich der sektoralen Beschäftigungsstrukturen bestätigt. So geht sowohl die marktwirtschaftliche Entwicklung eines „engen“ Referenzlandes — nämlich Österreichs — als auch die „weiter“ Referenzländer — also Finnlands und Italiens — in die Analyse ein. Auf diese Weise kann ein breiteres Spektrum marktwirtschaftlicher Referenzmuster für die Tschechoslowakei genutzt werden.¹⁷⁸

Hingegen ergibt der Strukturvergleich für die Länder mit „stark unterdurchschnittlichem“ Pro-Kopf-Einkommen ein relativ homogenes Bild: Die sektorale Struktur des Sozialprodukts weist auf eine Dominanz der Landwirtschaft hin; nur in Ungarn war der Anteil des Sekundärsektors geringfügig höher als der des Primärsektors, während Griechenland von allen Ländern dieser Einkommensgruppe am stärksten agrarisch geprägt war. Die Beschäftigungsstatistik bestätigt den Eindruck einer dominierenden Rolle der Landwirtschaft in diesen Ländern sehr eindeutig: Sie zeigt, daß in dieser Einkommensgruppe Industrie und Baugewerbe im Durchschnitt von geringerer Bedeutung waren als bei den Ländern mit „leicht unterdurchschnittlichem“ Pro-Kopf-Einkommen. Somit lassen sich für Polen und Ungarn marktwirtschaftliche Entwicklungsmuster ableiten, die auf eher agrarisch geprägten Strukturen der Zwischenkriegszeit basieren. Allerdings handelt es sich dabei nicht um reine Agrarländer, sondern um Länder, die schon über eine industrielle Basis verfügten.¹⁷⁹

Es kann festgehalten werden, daß als Ergebnis dieser historischen Analyse zwei Gruppen von Ländern gebildet werden können, die sich jeweils aus mittel- und osteuropäischen Reformländern und westeuropäischen Referenzländern zusammensetzen. Während die beiden Gruppen ein unterschiedliches Entwicklungsniveau aufweisen, verfügten die Gruppenmitglieder über ein vergleichbares wirtschaftliches Potential zum Ende der Zwischenkriegszeit. Folgende Eingruppierung wird vorgenommen:

sondere diejenigen der weniger entwickelten Länder, weisen entsprechende Mängel auf (vgl. ECE 1949: 229 ff.).

¹⁷⁸ Siehe dazu Tabellen A1 und A2 im Anhang.

¹⁷⁹ Siehe dazu Tabellen A3 und A4 im Anhang.

- Länder mit leicht unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen: *Tschechoslowakei* mit der *Referenzgruppe 1: Italien, Österreich und (mit Einschränkungen) Finnland*.
- Länder mit stark unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen: *Polen und Ungarn* mit der *Referenzgruppe 2: Griechenland, Portugal und Spanien*.¹⁸⁰

II. Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung

Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre begannen die vier mittel- und ost-europäischen Reformländer den Übergang von einem zentralverwaltungswirtschaftlichen zu einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem. Wie die ordnungspolitische Analyse zeigt, wurden die Ordnungselemente in keinem der Länder idealtypisch ausgestaltet, so daß die Funktionstüchtigkeit des Marktmechanismus auch weiterhin eingeschränkt ist. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die bisherigen ordnungspolitischen Weichenstellungen ausreichend waren, eine marktwirtschaftliche Entwicklung in den Reformländern einzuleiten. Als Beurteilungsmaßstab sollen soweit möglich die beiden Gruppen von Referenzländern dienen, die im vorherigen Abschnitt zusammengestellt wurden.¹⁸¹

1. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den Reformländern zeigt, daß im Verlauf der 90er Jahre ein Zugewinn an makroökonomischer Stabilität zu verzeichnen war (siehe Tabelle 9). Die starke Schrumpfung der Sozialprodukte und die relativ hohen Inflationsraten in den Jahren 1990 bzw. 1991

¹⁸⁰ Eine tendenziell vergleichbare Zusammensetzung von Referenzgruppen findet sich auch in anderen Untersuchungen wieder, die einen historischen Ansatz verfolgen. Siehe dazu Butschek (1992), Beenstock (1991), Marin (1994) sowie Collins und Rodrik (1991).

¹⁸¹ Die nachfolgende statistische Analyse muß unter dem Vorbehalt stehen, daß aufgrund qualitativer Unzulänglichkeiten und methodischer Differenzen die Statistiken der Untersuchungsländer nur bedingt mit entsprechenden Statistiken von OECD-Ländern vergleichbar sind. Ein großes Problem stellt in diesem Zusammenhang die nur unvollständige Erfassung der privaten Wirtschaftsaktivitäten dar (OECD 1996b: 11 f.).

Tabelle 9 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Reformländern
1990–1996

	Polen	Tschechische Republik	Slowakische Republik	Ungarn
	Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (vH)			
1990	-11,6	-1,6 ^a	-1,6 ^a	-3,5
1991	-7,0	-14,2	-14,6	-11,9
1992	2,6	-6,4	-6,5	-3,1
1993	3,8	-0,9	-3,7	-0,6
1994	5,2	2,6	4,9	2,9
1995	7,0	4,8	7,4	1,5
1996	6,1	4,4	6,4	1,0
	Inflationsrate (vH)			
1990	585,8	10,0 ^a	10,0 ^a	33,4
1991	60,3	53,6 ^a	53,6 ^a	32,2
1992	44,5	12,5	8,8	25,1
1993	37,7	18,3	25,1	21,1
1994	29,4	10,2	11,8	21,2
1995	22,0	7,9	7,2	28,3
1996	18,5 ^b	8,7	5,4	19,8
	Arbeitslosenquote (vH)			
1990	3,5	0,3	n.v.	1,1
1991	9,2	2,8	7,1	5,4
1992	12,9	3,1	11,3	10,7
1993	14,9	3,0	12,9	12,8
1994	16,4	3,3	14,6	10,4
1995	15,2	3,0	13,8	10,6
1996	14,3	3,1	12,6	10,9

noch Tabelle 9

	Polen	Tschechische Republik	Slowakische Republik	Ungarn
	Leistungsbilanzsaldo in konvertibler Währung (Mill. US-Dollar)			
1990	716	-1105 ^a	-1105 ^a	127
1991	-1359	357 ^a	357 ^a	267
1992	-269	226 ^a	226 ^a	324
1993	-2329	433	-580	-3455
1994	-944	-50	719	-3911
1995	-2299	-1362	649	-2480
1996	-1351	-4476	-1941	-1678

^a Wert für die Tschechoslowakei.— ^b Schätzung.

Quelle: OECD (1994b, 1996a, 1997); PlanEcon (1994/95, 1995/96, 1996/97); FAZ-Informationendienste (1997a, 1997b, 1997c); ECE (1995); Narodowy Bank Polski (1994, 1995); Główny Urząd Statystyczny (1994, 1995a, 1995/96, 1997/98); National Bank of Hungary (1993, 1994, 1995, 1996); Czech National Bank (1995); Národná Banka Slovenska (1994); National Bank of Slovakia (1995); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1994); Központi Statisztikai Hivatal (1995a, 1995b); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

können als unmittelbare Folgen des Systemwechsels angesehen werden. Dies war die Zeit, in der nach dem Zusammenbruch der zentralverwaltungswirtschaftlichen Systeme das dadurch entstandene ordnungspolitische Vakuum mit marktwirtschaftlichen Inhalten erst aufgefüllt werden mußte. Die grundlegenden ordnungspolitischen Weichenstellungen in der ersten Hälfte der 90er Jahre dürften sich allerdings in den makroökonomischen Indikatoren allmählich niederschlagen. So spiegelt sich in der Entwicklung der Geldwertstabilität die unterschiedlich ausgeprägte Stabilitätsorientierung der Geldordnungen wider: Die deutliche Stabilitätsverpflichtung der relativ unabhängigen Zentralbanken in der Tschechischen und der Slowakischen Republik zeigt sich in einstelligen Inflationsraten, während in Polen und Ungarn die nach wie vor hohen Inflationsraten auf die Defizite der Geldordnungen hindeuten.

Die statistische Abbildung des realen Wirtschaftswachstums läßt derartige Rückschlüsse auf die Ordnungspolitik der Reformländer jedoch nicht so ohne weiteres zu: So zeigt das Beispiel der Slowakischen Republik, daß sich der Wechsel der Preisbasis bei der Messung des Bruttonationalprodukts zu konstanten Preisen deutlich bemerkbar macht; ein Verzicht auf derartige Anpassungen kann allerdings zu einer Unterschätzung der Sozialproduktgröße führen. Gleiches resultiert aus der Nichterfassung der Schattenwirtschaft, deren Wertschöpfung recht unsicheren Schätzungen zufolge zwischen 10 und 15 vH des „offiziellen“ Sozialprodukts betragen soll (PlanEcon 1996/97). Aufgrund dieser Unsicherheiten sollte auf tiefergehende Interpretationen der Sozialproduktstatistiken verzichtet werden.

Es kann aber festgehalten werden, daß der Schrumpfungsprozeß ein Ende gefunden hat und alle Länder die Talsohle überwunden haben, was als Ausdruck für den mehr oder weniger deutlich eingeschlagenen Weg zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung interpretiert werden kann. Zudem hat es keine nennenswerten sozialen Unruhen im Zuge des Schrumpfungsprozesses gegeben, was auf Wohlstandsverluste hindeutet, die nicht das Existenzminimum der Bevölkerungsmehrheit berühren. Ungeachtet dessen ist allerdings eine Einkommensdifferenzierung zu beobachten, die Teile der Bevölkerung an den Rand des Existenzminimums geführt hat, ohne jedoch eine für die Politik „kritische Masse“ zu überschreiten.

Auch die zweistellige Arbeitslosenquote in fast allen Ländern ist als Folge des Systemwechsels anzusehen.¹⁸² Die gestiegene Arbeitslosenquote kann als ein Indikator dafür dienen, daß aufgrund der sich allmählich entfaltenden Marktkräfte eine Neubewertung der noch aus sozialistischen Zeiten stammenden Faktorverwendungen stattfindet. Auf diese Weise wird die versteckte Arbeitslosigkeit aus sozialistischen Zeiten allmählich aufgedeckt. Eine vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquote weist hingegen die Tschechische Republik auf. Diese wird vornehmlich mit Lohnzurückhaltung und mangelnden Anreizen für den Verbleib in der Arbeitslosigkeit erklärt (Raiser 1994). Dennoch deutet auch hier eine seit dem Beginn des Reformprozesses zu beobachtende Arbeitskräftefluktuation auf einen Strukturwandel hin (DIW et al. 1995: 15). Getrübt wird dieses Bild nur durch direkte oder indirekte Versuche der tschechischen Regierung, größere Konkurse zu verhindern, die zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hätten (PlanEcon 1996/97).

¹⁸² Es ist zu vermuten, daß die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen höher als die der offiziell registrierten Arbeitslosen sein könnte. Dies wird damit erklärt, daß in einer Reihe von Fällen die Anreize oder die Rechtsgrundlage für die Registrierung fehlen, eine vorzeitige Verrentung erfolgte oder eine Beschäftigung in der steuerfreien Schattenwirtschaft gewählt wurde (PlanEcon 1996/97).

Was die außenwirtschaftliche Entwicklung betrifft, hat sich der allgemeine Schrumpfungsprozeß des Außenhandelsvolumens der frühen 90er Jahre wieder umgekehrt (OECD 1996a). Dies kann als Anzeichen dafür gewertet werden, daß nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Arbeitsteilung eine Integration in die Weltmärkte eingeleitet wurde. Unterschiede ergeben sich allerdings bei der Entwicklung der Leistungsbilanz: in Polen tragen die Defizite in der Handelsbilanz und bei den Zinszahlungen zu einem negativen Leistungsbilanzsaldo bei; in der Tschechischen Republik konnte über einen begrenzten Zeitraum ein positiver Saldo in der Dienstleistungsbilanz ein Leistungsbilanzdefizit vermeiden helfen, was aber offensichtlich schon im Jahr 1995 nicht mehr gelang; in der Slowakischen Republik verhalf bis zum Jahr 1995 ein größerer Dienstleistungsbilanzüberschuß zu einem positiven Leistungsbilanzsaldo, der allerdings im Jahr 1996 aufgrund einer stark negativen Handelsbilanz in ein deutliches Leistungsbilanzdefizit umkippte; in Ungarn determiniert auch weiterhin ein relativ großes Handelsbilanzdefizit das negative Leistungsbilanzergebnis, wenn auch ein deutlicher Abbau des Leistungsbilanzdefizits eingesetzt hat (PlanEcon 1996/97). Doch in allen vier Ländern konnten Defizite in der Leistungsbilanz bislang durch Kapitalimporte finanziert werden.

Damit zeigt die Analyse, daß die makroökonomische Instabilität, die die unmittelbare Phase des Systemwechsels prägte, vorerst überwunden worden ist und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einen zunehmend positiven Verlauf nimmt. Dieser Erfolg wird allerdings dadurch relativiert, daß das reale Wirtschaftswachstum im Zeitraum von 1990 bis 1996 noch keine ausreichende Basis für ein deutliches Aufholen der Reformländer darstellt: Die Entwicklung der relativen Pro-Kopf-Einkommen der vier Reformländer zeigt auf der Basis laufender Wechselkurse nur einen bescheidenen Anstieg. Da jedoch die Wechselkurse in keiner Weise die Kaufkraftparitäten widerspiegeln, liegt eine gesonderte Berechnung der relativen Pro-Kopf-Einkommen auf der Basis von Kaufkraftparitäten nahe. Die so berechneten relativen Pro-Kopf-Einkommen der vier Länder bewegen sich nach einem Einbruch zu Beginn des Transformationsprozesses erst allmählich wieder auf ihren Ausgangswert zu (siehe Tabelle 10). Dabei ist die Einkommenshierarchie, wie sie schon in der Zwischenkriegszeit und wohl auch zu sozialistischen Zeiten bestand — Tschechoslowakei vor Ungarn und Polen —, weitgehend erhalten geblieben.¹⁸³ Allerdings sollte auch den Pro-Kopf-Einkommenswerten auf Kaufkraftparitätenbasis mit Vorsicht begegnet werden, da die Berechnung der Kaufkraftparitäten genauso wie die der Sozialprodukte für die Reformländer nicht frei von Willkür ist. So liefern die Statistiken nur grobe

¹⁸³ Siehe zum relativen Pro-Kopf-Einkommen der Reformländer zu sozialistischen Zeiten Heitger et al. (1992: 21 ff.).

Orientierungspunkte. Dies gilt auch für den Vergleich der relativen Pro-Kopf-Einkommen der Reformländer und der westlichen Referenzländer, sei es auf Basis von laufenden Wechselkursen oder Kaufkraftparitäten. Doch wird deutlich, daß der eigentliche Aufholprozeß erst noch bevorsteht. Das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich der Reformländer, die Tschechische Republik, erreichte 1995 nicht einmal das relative Einkommensniveau der weniger entwickelten Referenzländer zu Beginn der 60er Jahre (siehe Tabelle 10).

2. Die sektorale Entwicklung

Nach den Beobachtungen von Fourastié (1949) und C. Clark (1957) wird im Verlauf des Wachstumsprozesses der primäre Sektor zunächst zugunsten des sekundären Sektors Produktions- und Beschäftigungsanteile verlieren. Mit weiter

Tabelle 10 — Relatives Pro-Kopf-Einkommen in den vier Reformländern 1990–1995 (Einkommen pro Einwohner in vH des durchschnittlichen OECD-Einkommens pro Einwohner)^a

	Zu laufenden Wechselkursen			Zu laufenden Kaufkraftparitäten		
	1990	1993	1995	1990	1993	1995
Polen	8,6	11,2	13,4	30,6	23,6	24,9
Tschechische Republik	17,0	15,1	19,4	57,1	43,1	46,6
Slowakische Republik	16,3	11,3	14,2	56,3	33,7	36,8
Ungarn	17,8	18,8	18,7	42,8	35,3	35,3
<i>Nachrichtl.</i> ^b	1960-64	1970-74	1990-94	1960-64	1970-74	1990-94
Referenzgruppe 1	[62;86]	[71;93]	[99;116]	n.v.	[89;95]	[91;106]
Referenzgruppe 2	[23;38]	[33;50]	[43;68]	n.v.	[52;71]	[59;75]

^a Gemessen als Anteil am OECD-Durchschnitt: $(BIP_R/P_R)/(BIP_O/P_O) \cdot 100$, mit BIP = Bruttoinlandsprodukt zu laufenden Preisen, P = Bevölkerung, R = Reformländer, O = OECD-Durchschnitt. — ^b Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhang A5.

Quelle: OECD (1996a, 1997); OECD, *National Accounts* (lfd. Jgg.); PlanEcon (1994/95, 1996/97); Anhangtabelle A5; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

steigendem Einkommensniveau erfolgt wiederum eine Gewichtsverlagerung zugunsten des tertiären Sektors. Diese „Drei-Sektoren-Hypothese“ beschreibt damit ein Normalmuster des Strukturwandels im Zuge des Wachstumsprozesses: Ausgehend von einer agrarisch geprägten bzw. rohstoffabhängigen Produktionsstruktur wird zunächst ein Industrialisierungsprozeß durchlaufen; die vorwiegend industrielle Struktur bewegt sich dann im Zeitablauf allmählich auf eine Dienstleistungsgesellschaft zu.¹⁸⁴

Dieses Normalmuster ist auch bei der Entwicklung der Beschäftigungsstrukturen in den beiden Gruppen westlicher Referenzländer erkennbar.¹⁸⁵ Vor dem Hintergrund dieser beiden Referenzmuster wird deutlich, daß zu sozialistischen Zeiten in den Reformländern der sekundäre und der tertiäre Sektor gemessen am Einkommensniveau ein zu großes Gewicht hatten. Der Systemwechsel hatte zur Folge, daß aufgrund der Neubewertung der bestehenden Strukturen ein Strukturbruch stattfand, der zu einem Rückgang der Beschäftigung führte.¹⁸⁶

Kennzeichnend für diesen Strukturbruch ist einerseits ein überproportionaler Abbau der Beschäftigung in der Industrie. Allerdings blieb im Verlauf des Schrumpfungsprozesses der vergleichsweise hohe Industrialisierungsgrad in den tschechoslowakischen Nachfolgestaaten erhalten, was mit der traditionellen Rolle der Industrie in der Tschechoslowakei erklärt werden kann. Andererseits wurde das große Gewicht des Dienstleistungssektors durch die bisherigen Strukturverschiebungen nicht abgebaut, im Gegenteil: In allen Reformländern hat der Dienstleistungssektor im Zuge des Schrumpfungsprozesses an relativer Bedeutung gewonnen, was in keiner Weise mit der relativen Einkommensentwicklung korrespondiert.¹⁸⁷ Hingegen ist der Anteil des primären Sektors in den Reformländern weiter zurückgegangen: weniger stark in Polen, was auf die historische Bedeutung und Struktur der polnischen Landwirtschaft zurückgeführt werden

¹⁸⁴ Diese Hypothese ist in empirischen Untersuchungen häufig bestätigt worden (vgl. etwa Donges et al. 1982: 47 ff.). Doch sollte berücksichtigt werden, daß sektoraler Strukturwandel aus Veränderungen bei der Faktorausstattung und den sich daraus ergebenden Spezialisierungsmustern resultiert.

¹⁸⁵ Nachfolgend wird ausschließlich die Entwicklung der Beschäftigungsstrukturen betrachtet, da die statistischen Informationen über die sektoralen Wertschöpfungsstrukturen in den Untersuchungsländern mit einem noch höheren Grad an Unsicherheit behaftet sind.

¹⁸⁶ Folgende Beschäftigungsrückgänge waren im Zeitraum 1989–1995 zu verzeichnen: Polen: -13 vH; Tschechische Republik: -7 vH; Slowakische Republik: -14 vH; Ungarn: -30 vH (siehe Tabelle 11).

¹⁸⁷ Dies wird deutlich, wenn der Dienstleistungsanteil der Referenzgruppe 1 als Maßstab genommen wird: Ungarn und die Slowakische Republik wären auf dem Niveau von 1990, die Tschechische Republik wäre auf dem von 1980, und Polen wäre auf dem von 1970. Tabelle 10 zeigt aber, daß die Untersuchungsländer ein wesentlich niedrigeres Einkommensniveau als die Referenzländer im Vergleichszeitraum aufweisen.

kann, allerdings besonders ausgeprägt in Ungarn (siehe Tabelle 11). Für den Bereich der Landwirtschaft können ähnliche Entwicklungshemmnisse genannt werden: Die noch vorhandenen Defizite bei Privatisierung und Restitution, Restriktionen bei der Bodengesetzgebung, aber auch fehlende Anreize, die aus den internationalen Rahmenbedingungen resultieren. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an den Agrarprotektionismus der Europäischen Union, der zur Schließung der europäischen Agrarmärkte führt. Das Agrarland Polen ist davon in besonderer Weise betroffen.

Insgesamt stellen sich die gegenwärtigen sektoralen Beschäftigungsstrukturen der Reformländer als das Ergebnis eines Strukturbruchs dar, dem eine Anpassung, die sich an den Signalen der Märkte orientiert, erst noch folgen muß. Die Referenzmuster können dabei nur den Verlauf des ursprünglich gemeinsamen Entwicklungspfad von Reform- und Referenzländern aufzeigen. Denn mehr als 40 Jahre sozialistisches Wirtschaften und das veränderte institutionelle Umfeld der Weltwirtschaft haben Bedingungen geschaffen, die einen strukturellen „Nachholprozeß“ nach dem Muster der Referenzländer unrealistisch erscheinen lassen.

Tabelle 11 — Die sektoralen Beschäftigungsstrukturen in den Reformländern 1985–1995 (vH) ^a

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Polen								
1985	29,9	29,2	7,5	36,7	7,8	6,2	n.v.	19,5	33,5
1990	26,6	28,6	7,6	36,2	10,0	6,5	1,1	19,6	37,2
1995	26,9	24,9	5,5	30,4	12,7	5,6	1,8	22,5	42,6
	Tschechische Republik								
1985 ^b	13,4	37,6	9,3	46,9	9,7	6,5	n.v.	23,6	39,8
1990	11,8	37,8	7,5	45,4	11,5	6,9	0,5	23,9	42,8
1995	6,2	32,5	9,0	41,5	14,9	7,1	1,7	28,6	52,3
	Slowakische Republik								
1990	13,5	33,3	11,3	44,6	11,2	6,6	0,4	23,7	41,9
1995	9,7	29,6	7,4	37,0	14,1	7,4	1,5	30,2	53,2
	Ungarn								
1985	22,7	31,3	7,3	38,6	10,4	8,1	n.v.	20,4	38,9
1990	15,0	31,4	6,8	38,2	12,3	8,5	n.v.	26,0	46,8
1995	8,0	26,7	5,9	32,6	12,5	8,7	2,2	36,0	59,4

noch Tabelle 11

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Nachrichtlich</i> ^c									
	Referenzgruppe 1								
1960	[25;36]			[30;40]					[32;35]
1970	[15;23]			[35;41]					[40;44]
1980	[11;14]			[35;40]					[48;52]
1990	[8;9]			[31;37]					[55;61]
	Referenzgruppe 2								
1960	[42;54]			[19;32]					[26;28]
1970	[27;41]			[25;36]					[34;37]
1980	[19;30]			[30;37]					[36;45]
1990	[12;24]			[28;35]					[48;55]
^a 1 = Land- und Forstwirtschaft, 2 = Industrie (verarbeitendes Gewerbe + Bergbau + Energie- u. Wasserversorgung), 3 = Baugewerbe, 4 = Industrie + Baugewerbe, 5 = Handel und Reparaturdienstleistungen, 6 = Transport und Telekommunikation, 7 = Finanzdienstleistungen, 8 = sonstige Dienstleistungen, 9 = Dienstleistungen insgesamt. — ^b Werte für die Tschechoslowakei. — ^c Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A6.									

Quelle: European Commission (1995: 33 ff.); WIIW (1991, 1995, 1996); Központi Statisztikai Hivatal (1991, 1996a); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1996); Anhangtabelle A6; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Hier kann es allenfalls um die Rückkehr auf den alten Entwicklungspfad gehen, an welcher Stelle dies auch immer geschehen mag. Es ist ein Strukturwandel notwendig, der ein Spezialisierungsmuster hervorbringt, das der Faktorausstattung der Reformländer entspricht und Wohlfahrtsgewinne ermöglicht.

Dabei ist der Strukturwandel in der auch für die zukünftige Entwicklung bedeutsamen Industrie von besonderem Interesse. Es ist zu fragen, inwieweit über die reine Schrumpfung hinaus bereits ein Strukturwandel begonnen hat, der zu Industriestrukturen führen kann, die dem Entwicklungsniveau der Reformländer entsprechen. Eine Antwort kann mit Hilfe der Beobachtung versucht werden, daß sich die relative Bedeutung bestimmter Gruppen von Industriezweigen im Verlauf des Entwicklungsprozesses ändert. In Anlehnung an Donges et al. (1982: 55 ff.) können vier Gruppen unterschieden werden: (1) arbeitsintensive Industriezweige, die nur in der ersten Phase der wirtschaftlichen Entwicklung

das industrielle Wachstum tragen; (2) vornehmlich arbeitsintensive Konsumgüterindustrien, deren Produkte eine höhere Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen und die bei einem mittleren Einkommensniveau dominieren; (3) relativ sach- und humankapitalintensive Industrien, die Produkte mit den höchsten Einkommenselastizitäten erzeugen; sie überwiegen bei einem Entwicklungsniveau, bei dem der Anteil der Industrie bereits wieder zugunsten des Dienstleistungssektors sinkt; (4) Industriezweige, die relativ unabhängig vom Entwicklungsniveau sind und häufig von der Existenz natürlicher Ressourcen abhängen.¹⁸⁸

Die Entwicklung der industriellen Beschäftigung auf der Basis der dargestellten Eingruppierung zeigt, daß auch hier eine Neubewertung der vorhandenen Strukturen durch die Märkte erfolgt (siehe Tabelle 12). So sinken die

Tabelle 12 — Die Entwicklung der industriellen Beschäftigung in den Reformländern nach Industriegruppen ^a 1985–1995 (vH)

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
Polen				
1985	15,90	35,41	36,08	12,60
1990	15,49	35,73	35,73	13,04
1995	12,21	44,29	29,28	14,22
Tschechische Republik				
1985 ^b	15,15	27,86	41,92	15,07
1991	17,07	25,85	41,19	15,89
1995	17,18	27,80	38,20	16,82
Slowakische Republik				
1991	17,32	24,46	41,83	16,39
1995	18,00	27,97	36,53	17,49
Ungarn				
1985	13,62	37,01	37,64	11,74
1990	12,18	38,68	37,69	11,46
1995	11,38	44,34	28,55	15,73

¹⁸⁸ Zur Eingruppierung siehe Übersicht A1 im Anhang.

noch Tabelle 12

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
<i>Nachrichtlich</i> ^c				
	Referenzgruppe 1			
1963	[13;20]	[31;34]	[31;37]	[15;18]
1970	[11;21]	[29;34]	[31;40]	[16;17]
1980	[9;16]	[28;35]	[36;44]	[16;17]
1990	[7;14]	[30;34]	[39;46]	[12;16]
	Referenzgruppe 2			
1963	[24;48]	[24;39]	[17;22]	[9;15]
1970	[20;46]	[25;42]	[16;25]	[11;13]
1980	[15;30]	[34;41]	[21;30]	[11;16]
1990	[13;31]	[35;44]	[20;31]	[12;15]
^a Zur Definition der Gruppen siehe Übersicht A1 im Anhang. — ^b Werte für die Tschechoslowakei. — ^c Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A7.				

Quelle: UNIDO (1996); Główny Urząd Statystyczny (1995a, 1996c); Český Statistický Úřad (1995a, 1996a); Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1995b, 1996); Központi Statisztikai Hivatal (1991, 1993a, 1994a, 1995a, 1996a); Anhangtabelle A7; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Anteile der Industrien, die kennzeichnend für ein höheres Einkommensniveau sind (Gruppe 3), während die in der Gruppe 2 zusammengefaßten Industrien tendenziell an Gewicht gewinnen. Damit bilden sich Strukturen heraus, die dem tatsächlichen Einkommensniveau der Reformländer eher entsprechen und auch durch die Entwicklung in den Referenzländern signalisiert werden.

Dieser Strukturwandel ist in den Reformländern jedoch mehr oder weniger stark ausgeprägt. Der nach wie vor relativ hohe Anteil der Gruppe-3-Industrien in der Tschechischen und der Slowakischen Republik deutet erneut auf die Industrietradition und das relativ hohe Entwicklungsniveau der früheren Tschechoslowakei hin. Jedoch wird dieser Anteil vor allem in der Slowakischen Republik kaum dem gegenwärtigen Entwicklungsniveau gerecht, zumal in der früheren slowakischen Teilrepublik die Bedeutung der Industrie traditionell geringer als im tschechischen Landesteil war. Hier macht sich das sozialistische Erbe einer Industrialisierungspolitik bemerkbar, die sich kaum an den Spezialisierungsvor-

teilen des slowakischen Landesteils orientierte. Demnach deutet die bisherige Entwicklung in der Slowakischen Republik auf noch bestehenden Bedarf an Strukturwandel hin, dem offensichtlich der schleppende Privatisierungsverlauf bzw. die fragwürdige Praxis der „Klientel-Privatisierung“ vor allem bei Industriebetrieben entgegenstehen.

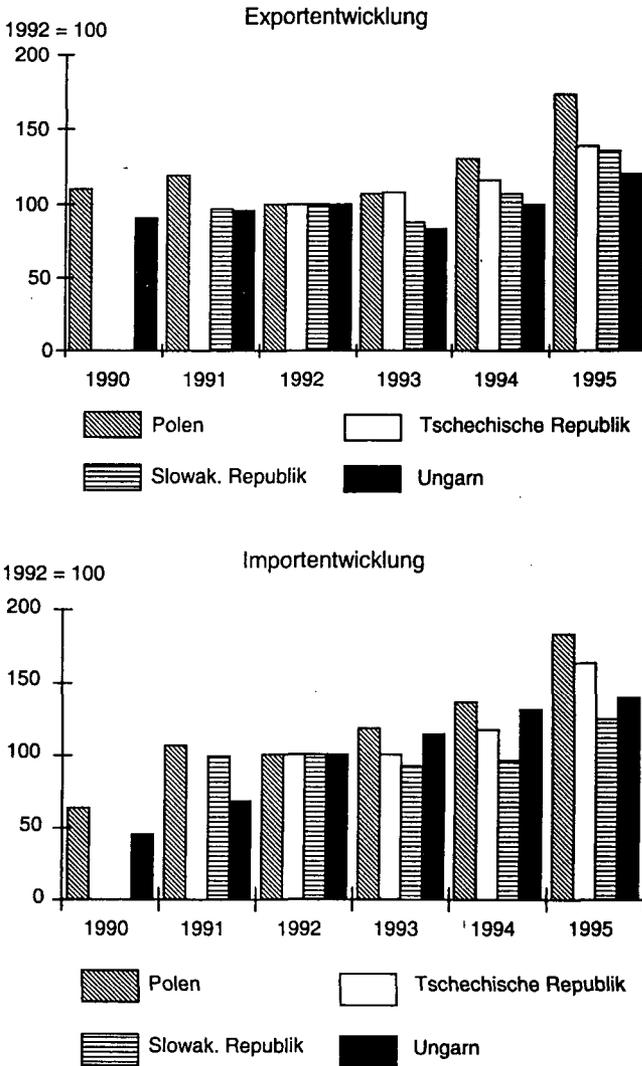
Hingegen wird in den traditionell mehr agrarisch geprägten Reformländern Polen und Ungarn ein Strukturwandel deutlicher sichtbar: Gleichzeitig mit einem Bedeutungsverlust der Gruppe-3-Industrien haben die Industrien der Gruppe 2, die dem Entwicklungsniveau dieser Länder eher entsprechen, merklich an Gewicht gewonnen. Die Industrien der Gruppe 1 sind in allen Ländern von relativ geringer Bedeutung geblieben, was angesichts des relativ hohen Industrialisierungsgrades der Reformländer nicht verwundern kann.

3. Die Entwicklung der Außenhandelsstrukturen und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Die vier Reformländer waren bis zum Beginn des Reformprozesses in die sozialistische Arbeitsteilung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) eingebunden, die Teil der zentralen Planung war. Daher dominierte auf der Export- und auf der Importseite der Handel mit den Staatshandelsländern, während die Einbindung in den internationalen Wettbewerb auf den Weltmärkten weitgehend fehlte. Für den Außenhandel der in die internationale Arbeitsteilung integrierten Referenzländer hatte diese Ländergruppe hingegen nur eine marginale Bedeutung. Im Zuge des Systemwechsels und des mit diesem einhergehenden Zusammenbruchs der sozialistischen Arbeitsteilung kam es jedoch schon zu Beginn der 90er Jahre zu einer Ausrichtung der Arbeitsteilung auf die Märkte westlicher Marktwirtschaften. Bei wieder steigendem Außenhandelsvolumen (siehe Schaubild 1) haben sich die regionalen Export- und Importstrukturen der Reformländer denen der westlichen Referenzländer angenähert. Es dominierte mittlerweile der Handel mit Ländern der Europäischen Union. Der im Vergleich zu den Referenzländern nach wie vor bedeutsame Handel mit den ehemaligen Staatshandelsländern scheint auf ein Volumen geschrumpft zu sein, wie es unter Marktbedingungen angemessen ist (siehe Tabellen 13 und 14).¹⁸⁹ Damit dürfte

¹⁸⁹ Aufgrund der engen Verflechtung der Tschechischen und der Slowakischen Republik als Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei sind die vormals binnenwirtschaftlichen Austauschbeziehungen von großem Gewicht. Um die Vergleichbarkeit mit den anderen Untersuchungsländern sicherzustellen, wird in den Tabellen 13 und 14 eine Bereinigung um diesen Handel vorgenommen.

Schaubild 1 — Die Entwicklung des Außenhandels der Reformländer 1990–1995^a



^a Indexwerte auf der Basis des Außenhandelswertes zu laufenden US-Dollar mit 1992=100.

Quelle: PlanEcon (1994/95, 1995/96, 1996/97); eigene Darstellung.

die Anpassung der regionalen Außenhandelsstrukturen in den Reformländern weitgehend erfolgt sein. Aufgrund des Zusammenbruchs der geplanten Arbeitsteilung innerhalb des RGWs blieb den Reformländern auch keine andere Alternative, als sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen.

Doch ist offen, ob im Zuge dieses Wandels der regionalen Außenwirtschaftsstrukturen ein Spezialisierungsmuster entsteht, das dem Entwicklungsniveau der Reformländer entspricht. Aufschluß kann die Analyse der Güterstruktur des Außenhandels auf der Basis einer faktorspezifischen Klassifikation der Güter geben. Diese Klassifikation wird aus der Produktzyklushypothese abgeleitet. Sie besagt, daß hochentwickelte Länder komparative Vorteile bei forschungintensiven Gütern („Schumpeter-Güter“) haben, während sich weniger entwickelte Länder auf die Produktion von rohstoffintensiven Gütern („Ricardo-Güter“) und

Tabelle 13 — Die regionale Exportstruktur der Reformländer 1988–1996 (vH)

	1988	1990	1992	1994	1996
			Polen		
OECD insgesamt	43,60	65,30	71,85	75,36	71,75
EU	28,30	47,24	57,88	62,67	66,27
Ehem. Staatshandelsländer	46,50	21,38	15,37	14,49	20,50
			Tschechische Republik ^{a,b}		
OECD insgesamt	27,29	42,20	67,56	71,43	74,15
EU	16,67	26,53	52,83	64,71	67,84
Ehem. Staatshandelsländer	64,93	49,02	22,36	19,68	18,71
			Slowakische Republik ^c		
OECD insgesamt	<i>siehe</i>		53,09	62,26	64,97
EU	<i>Tschechische Republik</i>		41,65	55,82	59,83
Ehem. Staatshandelsländer			45,15	29,14	29,97
			Ungarn		
OECD insgesamt	40,21	54,21	71,25	72,02	69,82
EU	22,58	32,22	49,76	50,95	62,68
Ehem. Staatshandelsländer	51,17	37,65	23,32	23,12	24,35

noch Tabelle 13

<i>Nachrichtlich</i> ^d	1960	1970	1980	1990
	Referenzgruppe 1			
OECD insgesamt	[68;76]	[74;76]	[68;73]	[75;82]
EU/EFTA	[50;63]	[57;67]	[57;67]	[65;75]
RGW	[5;14]	[6;16]	[4;20]	[3;14]
	Referenzgruppe 2			
OECD insgesamt	[57;81]	[68;72]	[58;81]	[79;91]
EU/EFTA	[42;64]	[54;58]	[50;68]	[69;84]
RGW	[2]	[1;17]	[2;11]	[1;4]

^a 1988 und 1990 Werte für die Tschechoslowakei. — ^b Ab 1992 korrigiert um die Exporte in die Slowakische Republik. — ^c Ab 1992 korrigiert um die Exporte in die Tschechische Republik. — ^d Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A8.

Quelle: Główny Urząd Statystyczny (1995b, 1997/98); Foreign Trade Research Institute (1991, 1994); PlanEcon (1991/92, 1992/93, 1994/95, 1995/96, 1996/97, 1997); Central Statistical Office (1994); Központi Statisztikai Hivatal (1993b, 1994b, 1995c, 1996a); Český Statistický Úřad (1993, 1995a, 1995b, 1996b); Anhangtabelle A8; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 14 — Die regionale Importstruktur der Reformländer 1988–1996 (vH)

	1988	1990	1992	1994	1996
	Polen				
OECD insgesamt	46,10	67,10	72,37	75,16	73,58
EU	28,40	45,64	53,08	57,51	63,92
Ehem. Staatshandelsländer	46,10	22,26	16,27	14,20	15,56
	Tschechische Republik ^{a,b}				
OECD insgesamt	30,87	42,60	69,77	75,25	77,71
EU	18,14	23,79	47,74	64,89	68,94
Ehem. Staatshandelsländer	63,60	51,16	24,51	18,40	15,41

noch Tabelle 14

	1988	1990	1992	1994	1996
	Slowakische Republik ^c				
OECD insgesamt	<i>siehe</i>		51,21	56,28	59,13
EU	<i>Tschechische Republik</i>		29,25	47,45	48,80
Ehem. Staatshandelsländer			41,52	38,31	35,12
			Ungarn		
OECD insgesamt	44,02	53,20	69,70	70,62	68,90
EU	25,75	31,03	42,73	45,35	59,75
Ehem. Staatshandelsländer	49,32	36,89	25,30	23,99	25,42
<i>Nachrichtlich</i> ^d	1960	1970	1980	1990	
	Referenzgruppe 1				
OECD insgesamt	[67;79]	[69;82]	[62;77]	[77;85]	
EU/EFTA	[44;69]	[52;76]	[51;70]	[65;76]	
RGW	[6;11]	[6;16]	[5;25]	[4;12]	
	Referenzgruppe 2				
OECD insgesamt	[69;80]	[72;82]	[52;68]	[78;83]	
EU/EFTA	[40;58]	[47;59]	[35;47]	[64;70]	
RGW	[1]	[1;5]	[3;6]	[1;4]	
^a 1988 und 1990 Werte für die Tschechoslowakei. — ^b Ab 1992 korrigiert um die Importe aus der Slowakischen Republik. — ^c Ab 1992 korrigiert um die Importe aus der Tschechischen Republik. — ^d Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A9.					

Quelle: Główny Urząd Statystyczny (1995b, 1997/98); Foreign Trade Research Institute (1991, 1994); PlanEcon (1991/92, 1992/93, 1994/95, 1995/96, 1996/97, 1997); Central Statistical Office (1994); Központi Statisztikai Hivatal (1993b, 1994b, 1995c, 1996a); Český Statistický Úřad (1993, 1995a, 1995 b, 1996b); Anhangtabelle A9; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

von arbeits- und kapitalintensiven Gütern („Heckscher-Ohlin-Güter“) spezialisieren.¹⁹⁰ Bei den „Schumpeter-Gütern“ kann zudem nach mobilen und immobilien Gütern differenziert werden: Selektionskriterium ist der räumliche Zusammenhang zwischen Forschung und Produktion. Eine Trennung von Forschung und Produktion ist bei den mobilen Gütern möglich, während diese bei den immobilien Gütern aufgrund des Ausmaßes der Komplementaritäten nur schwer durchführbar ist. Das bedeutet, daß der Wissenstransfer bei den mobilen „Schumpeter-Gütern“ relativ leicht ist, diese also auch leichter zu imitieren sind, was bei den immobilien „Schumpeter-Gütern“ schwerer fällt (Klodt et al. 1989: 27 ff.; Heitger et al. 1992: 43 ff.).

Die auf diese Weise klassifizierten Exportstrukturen der Reformländer zeigen, daß die arbeits- und kapitalintensiven Güter in allen Ländern dominieren (siehe Tabelle 15). In den zumindest traditionell stärker agrarisch geprägten Ländern Polen und Ungarn sind zudem die Exporte rohstoffintensiver Güter relativ bedeutsam. Hingegen haben die Exporte forschungsintensiver Güter in der traditionell höher industrialisierten Tschechoslowakei (und ihren Nachfolgestaaten) ein relativ großes Gewicht. Bei einer differenzierten Betrachtung wird aber auch das höhere Entwicklungsniveau der Tschechischen Republik gegenüber der Slowakischen Republik deutlich: Das Gewicht mobiler und immobilien Schumpeter-Güter ist in der Tschechischen Republik wesentlich höher als in der Slowakischen Republik. Auch Ungarn weist einen vergleichsweise hohen Anteil forschungsintensiver Güter auf, jedoch dominieren anders als in der ehemaligen Tschechoslowakei Güter mobiler Schumpeter-Industrien. Doch ist angesichts des relativ geringen Entwicklungsniveaus Ungarns dieser hohe Anteil forschungsintensiver Güter bemerkenswert. So vermittelt die Exportstruktur der Reformländer den Eindruck, daß die Systemtransformation noch zu größeren Veränderungen der Spezialisierungsmuster führen wird.

Eine Präzisierung dieses noch unscharfen Bildes kann eine Analyse der Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Reformländer bringen. Aus den Export- und Importstrukturen (Tabellen 15 und 16) lassen sich Aussagen über die Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den einzelnen Gütergruppen mit Hilfe einer RCA-Analyse ableiten.¹⁹¹ Dem RCA-Konzept liegt die Vorstellung zugrunde, daß sich ein Land auf die Produktion der Güter spezialisiert, für die es aufgrund seiner Faktorausstattung über komparative Vorteile verfügt. Wenn eine Gütergruppe einen positiven RCA-Wert

¹⁹⁰ Siehe hierzu Vernon (1966) und Hirsch (1974).

¹⁹¹ Das Meßkonzept der „Revealed Comparative Advantages“ (RCA) basiert auf einem Ansatz von Balassa (1965).

Tabelle 15 — Die Exporte der Reformländer nach Gütergruppen 1987–1995 ^a
(vH)

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
Polen	<i>Exporte in die OECD-Länder</i>				
1987	48,83	22,62	12,94	7,75	7,14
1990	41,79	25,76	13,09	10,45	8,25
1993	27,38	39,67	12,25	8,22	12,26
1994	25,30	39,78	14,45	7,53	11,62
	<i>Exporte in die Welt</i>				
1993	25,47	31,62	20,66	8,70	13,53
1994	24,12	33,89	20,71	8,67	12,55
1995	22,54	35,71	18,65	9,85	13,21
Tschechische Republik ^b	<i>Exporte in die OECD-Länder</i>				
1987	32,36	31,75	12,01	10,76	11,79
1990	26,79	31,04	15,18	12,10	13,90
1993	17,59	39,82	11,35	11,29	19,45
1994	16,15	39,55	11,90	13,08	18,09
	<i>Exporte in die Welt</i>				
1993	18,15	31,02	15,42	11,64	23,62
1994	17,29	33,39	15,14	11,34	22,79
1995 ^c	16,95	32,19	15,76	11,62	23,42
Slowakische Republik ^d	<i>Exporte in die OECD-Länder</i>				
1993	16,11	45,07	17,16	10,02	11,61
1994	11,50	41,70	21,19	11,60	13,65
Ungarn	<i>Exporte in die OECD-Länder</i>				
1987	40,50	27,40	9,86	12,86	8,20
1990	33,89	29,16	11,88	14,79	9,66
1993	24,90	34,69	6,76	20,93	12,61
1994	22,20	31,31	8,43	22,25	15,29
	<i>Exporte in die Welt</i>				
1993	27,31	26,69	10,14	18,64	17,15
1994	26,25	26,81	11,35	19,78	15,75
1995	26,46	25,17	10,60	22,62	15,11

noch Tabelle 15

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobiler Schumpeter- Industrien
<i>Nachrichtlich</i> ^c					
Referenz- gruppe 1					
1961	[21;51]	[32;38]	[5;25]	[2;11]	[4;23]
1970	[14;29]	[35;44]	[8;20]	[5;15]	[7;28]
1980	[13;26]	[36;42]	[9;16]	[8;14]	[11;26]
1990	[8;13]	[34;40]	[8;13]	[13;18]	[21;30]
Referenz- gruppe 2					
1961	[39;66]	[15;41]	[12;39]	[4;5]	[2;3]
1970	[29;41]	[21;45]	[11;36]	[7;9]	[1;11]
1980	[23;44]	[26;49]	[9;20]	[8;11]	[2;21]
1990	[16;36]	[21;54]	[6;17]	[4;13]	[3;32]
<p>^a Die Summe der Anteile in den einzelnen Jahren ist <100, da die Exporte in der Kategorie SITC 9 nicht eingruppiert werden können; zu den Gütergruppen vgl. Übersicht A2 im Anhang. — ^b 1987 und 1990: Werte für die Tschechoslowakei. — ^c Vorläufige Werte. — ^d Werte für „Exporte in die Welt“ sind aufgrund fehlender Außenhandelsstatistiken nach SITC nicht verfügbar. — ^e Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A10.</p>					

Quelle: OECD, *Trade by Commodities* (lfd. Jgg.); OECD, *Commodity Trade Statistics* (lfd. Jgg.); OECD, *Foreign Trade Statistics by Commodities* (lfd. Jgg.); Kőzponti Statisztikai Hivatal (1993b, 1994b, 1995c, 1996c); Centrum Vnějších Ekonomických Vztahů (1995); Český Statistický Úřad (1996b); Główny Urząd Statystyczny (1995b, 1996b); Anhangtabelle A10; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

aufweist, so steht dieser für einen sektoralen Exportüberschuß bzw. bei einer stark defizitären Handelsbilanz für einen unterdurchschnittlichen Importüberschuß.

Die RCA-Analyse für die Reformländer zeigt, daß im Handel mit westlichen Marktwirtschaften, die durch die OECD-Länder repräsentiert werden, komparative Vorteile bei rohstoffintensiven sowie zumeist bei arbeits- und kapitalintensiven Gütern bestehen. Dieses Bild ändert sich, wenn der gesamte Außenhandel der Reformländer betrachtet wird: Die Tschechische Republik und Ungarn ver-

Tabelle 16 — Die Importe der Reformländer nach Gütergruppen 1987–1995^a (vH)

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
Polen	<i>Importe aus den OECD-Ländern</i>				
1987	17,78	18,17	9,40	20,65	31,00
1990	17,47	22,44	8,41	16,40	32,96
1993	17,36	26,41	7,79	16,76	30,23
1994	14,04	29,38	7,70	18,04	29,43
	<i>Importe aus der Welt</i>				
1993	26,63	23,76	7,62	18,14	23,54
1994	23,99	25,25	8,01	18,65	23,61
1995	22,11	25,23	8,86	19,82	23,65
Tschechische Republik ^b	<i>Importe aus den OECD-Ländern</i>				
1987	12,32	16,08	8,36	23,01	38,68
1990	10,42	17,57	6,83	23,63	39,74
1993	8,01	25,24	8,72	21,59	35,68
1994	8,42	26,25	8,98	21,87	33,45
	<i>Importe aus der Welt</i>				
1993	21,91	19,29	10,15	20,39	27,60
1994	21,36	19,91	10,96	21,01	26,70
1995 ^c	20,20	19,49	11,77	20,81	27,68
Slowakische Republik ^d	<i>Importe aus den OECD-Ländern</i>				
1993	9,69	25,70	8,14	19,06	36,97
1994	8,75	25,24	8,84	22,97	33,55
Ungarn	<i>Importe aus den OECD-Ländern</i>				
1987	7,56	26,44	9,80	25,11	29,11
1990	6,41	29,54	8,45	23,36	30,90
1993	7,35	29,86	7,45	21,76	33,00
1994	7,60	29,02	7,33	21,75	32,68
	<i>Importe aus der Welt</i>				
1993	20,78	22,84	8,28	18,78	29,32
1994	20,83	24,03	8,87	20,16	26,12
1995	20,12	25,02	10,68	21,69	22,49

noch Tabelle 16

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
<i>Nachrichtlich</i> ^c					
Referenz- gruppe 1					
1961	[26;47]	[16;23]	[10;16]	[9;13]	[13;29]
1970	[24;44]	[14;25]	[11;17]	[12;16]	[16;25]
1980	[28;49]	[13;27]	[8;10]	[12;15]	[16;23]
1990	[15;28]	[17;28]	[9;10]	[19;20]	[23;29]
Referenz- gruppe 2					
1961	[28;50]	[12;19]	[9;29]	[9;12]	[19;20]
1970	[24;39]	[11;24]	[12;29]	[11;14]	[21;25]
1980	[36;59]	[9;14]	[6;24]	[10;13]	[13;22]
1990	[24;27]	[17;23]	[8;14]	[14;19]	[24;29]
<p>^a Die Summe der Anteile in den einzelnen Jahren ist <100, da die Importe in der Kategorie SITC 9 nicht eingruppiert werden können; zu den Gütergruppen vgl. Übersicht A2 im Anhang. — ^b 1987 und 1990: Werte für die Tschechoslowakei. — ^c Vorläufige Werte. — ^d Werte für „Importe aus der Welt“ sind aufgrund fehlender Außenhandelsstatistiken nach SITC nicht verfügbar. — ^e Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A11.</p>					

Quelle: Siehe Tabelle 15; Anhangtabelle A11; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

lieren an Wettbewerbsfähigkeit bei rohstoffintensiven Gütern, während sie bei forschungsintensiven Gütern, insbesondere immobilien „Schumpeter-Gütern“, dazugewinnen. In Polen ist dieser Kontrast hingegen nur in abgeschwächter Form zu beobachten. Damit wird deutlich, daß die Reformländer Wettbewerbsdefizite bei Gütern haben, auf die sich typischerweise hochentwickelte Volkswirtschaften spezialisieren — was sich vor allem im Handel mit westlichen Marktwirtschaften zeigt. Diese Wettbewerbssituation spiegelt allerdings nur den Entwicklungsstand der Reformländer wider und bestätigt zudem die bereits ermittelte Entwicklungshierarchie zwischen den Reformländern: Während sich die Tschechische Republik und Ungarn im Vergleich am oberen Rand der Entwicklungsskala befinden, bildet Polen das Schlußlicht. Generell scheint sich in allen Reformländern ein Prozeß abzuzeichnen, wie ihn vor allem die entwickelteren Referenzländer der Gruppe 1 durchlaufen haben: Mit steigendem Einkommens-

niveau nahmen die komparativen Vorteile bei den rohstoffintensiven Gütern ab, während sich die Wettbewerbsdefizite bei den Gütern am anderen Ende der Entwicklungsskala tendenziell verringerten. Allerdings entstanden keine ausgeprägten Wettbewerbsvorteile bei forschungsintensiven Gütern (siehe Tabelle 17).

Doch deutet die bisherige Analyse der sektoralen Wirtschafts- und Außenhandelsstrukturen an, daß die Reformländer, die gegenwärtig nicht einmal das Einkommensniveau der Länder in der Referenzgruppe 2 erreichen, Strukturen aufweisen, die Ländern auf wesentlich höherem Einkommensniveau entsprechen. Dieser Eindruck wird auch durch die Messung des intra-industriellen Handels der Reformländer bestätigt. Während der Handel zwischen Ländern auf unterschiedlichem Einkommensniveau überwiegend inter-industrieller Natur ist, dominiert der intra-industrielle Handel zwischen hochentwickelten Ländern, da Spezialisierungsvorteile an Bedeutung verlieren. Auf höherem Einkommensniveau gewinnen konkurrenzbedingte Produktdifferenzierung, Skalenerträge in der Produktion und einkommensabhängige Unterschiede bei den Präferenzen der Nachfrager an Bedeutung.¹⁹² In den Reformländern überwiegt der intra-industrielle Handel, wobei die ermittelbaren Intra-Handelsanteile der Einkommenshierarchie zwischen diesen Ländern nahekommen. Jedoch erscheinen die Intra-Handelsanteile gemessen am Einkommensniveau der Reformländer relativ hoch, wenn man den Vergleich zu den Werten der Referenzländer im relevanten Zeitraum zu Beginn der 60er Jahre zieht (siehe Tabelle 18).

4. **Schlußfolgerungen**

Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Reformländern zeigt, daß der Systemwechsel zu einem Bruch mit den zentralverwaltungswirtschaftlichen Strukturen geführt hat. Trotz aller noch vor handenen Defizite bei den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen hat eine Neubewertung der vorhandenen Wirtschaftsstrukturen durch die Märkte beginnen können. Allerdings kann keine Rede davon sein, daß die Reformländer bereits einen Zustand gesamtwirtschaftlicher Stabilität erreicht und sich wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen herausgebildet haben.

So kann zwar die akute makroökonomische Instabilität, die in der unmittelbaren Phase des Systemwechsels auftrat, in allen Ländern vorerst als überwunden angesehen werden. Jedoch sind die Reformländer von einem Zustand

¹⁹² Siehe hierzu Donges, Schmidt et al. (1988: 199) und Siebert und Rauscher (1991: 2 ff.).

Tabelle 17 — Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Reformländer nach Gütergruppen 1987–1995 (RCA-Werte)^a

	Rohstoff-intensive Güter	Arbeits-intensive Güter	Kapital-intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter-Industrien	Güter immobilier Schumpeter-Industrien
Polen	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den OECD-Ländern</i>				
1987	1,01	0,22	0,32	-0,98	-1,47
1990	0,87	0,14	0,44	-0,45	-1,39
1993	0,46	0,41	0,45	-0,71	-0,90
1994	0,59	0,30	0,63	-0,87	-0,93
	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Welt</i>				
1993	-0,04	0,29	1,00	-0,74	-0,55
1994	0,01	0,29	0,95	-0,77	-0,63
1995	0,02	0,35	0,74	-0,70	-0,58
Tschechische Republik^b	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den OECD-Ländern</i>				
1987	0,97	0,68	0,36	-0,76	-1,19
1990	0,94	0,57	0,80	-0,67	-1,05
1993	0,79	0,46	0,26	-0,65	-0,61
1994	0,65	0,41	0,28	-0,51	-0,61
	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Welt</i>				
1993	-0,19	0,47	0,42	-0,56	-0,16
1994	-0,21	0,52	0,32	-0,62	-0,16
1995 ^c	-0,35	0,33	0,12	-0,75	-0,34
Slowakische Republik^d	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den OECD-Ländern</i>				
1993	0,51	0,56	0,75	-0,64	-1,16
1994	0,27	0,68	1,06	-0,50	-0,72
Ungarn	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den OECD-Ländern</i>				
1987	1,68	0,04	0,01	-0,67	-1,27
1990	1,66	-0,01	0,34	-0,46	-1,16
1993	1,22	0,15	-0,10	-0,04	-0,96
1994	1,07	0,08	0,14	0,02	-0,76
	<i>Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Welt</i>				
1993	0,27	0,16	0,20	-0,01	-0,54
1994	0,23	0,11	0,25	-0,02	-0,51
1995	0,27	0,01	-0,01	0,04	-0,40

noch Tabelle 17

	Rohstoff-intensive Güter	Arbeits-intensive Güter	Kapital-intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter-Industrien	Güter immobilier Schumpeter-Industrien
<i>Nachrichtlich</i> ^c					
Referenzgruppe 1					
1961	[-0,68; 0,69]	[0,35; 0,86]	[-1,15; 0,95]	[-1,92; 0,18]	[-1,91; 0,56]
1970	[-1,01; 0,13]	[0,41; 0,94]	[-0,64; 0,61]	[-1,16; 0,24]	[-1,21; 0,58]
1980	[-1,35; -0,43]	[0,29; 1,09]	[-0,05; 0,67]	[-0,60; 0,02]	[-0,64; 0,50]
1990	[-1,21; -0,43]	[0,17; 0,82]	[-0,25; 0,34]	[-0,43; -0,07]	[-0,31; 0,25]
Referenzgruppe 2					
1961	[0,27; 0,34]	[0,02; 0,77]	[-0,53; 0,37]	[-0,89; -0,83]	[-2,53; -1,99]
1970	[0,04; 0,41]	[0,45; 0,77]	[-0,06; 0,22]	[-0,63; -0,40]	[-3,49; -0,67]
1980	[-0,95; 0,19]	[1,00; 1,24]	[-0,46; 1,20]	[-0,28; -0,22]	[-2,34; 0,47]
1990	[-0,39; 0,35]	[0,22; 0,88]	[-0,45; 0,49]	[-1,31; -0,25]	[-2,09; 0,11]
^a Die RCA-Werte für <i>i</i> Gütergruppen wurden nach der folgenden Formel berechnet: $RCA_i = \ln \left[\frac{(\text{Export}_i : \text{Import}_i)}{(\sum \text{Export}_i : \sum \text{Import}_i)} \right]$. — ^b 1987 und 1990: Werte für die Tschechoslowakei. — ^c Vorläufige Werte. — ^d Werte für „Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Welt“ sind aufgrund fehlender Außenhandelsstatistiken nach SITC nicht verfügbar. — ^e Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A12.					

Quelle: Siehe Tabellen 15 und 16; Anhangtabelle A12; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

gesamtwirtschaftlicher Stabilität noch mehr oder weniger weit entfernt: Das reale Wirtschaftswachstum hat noch kein Ausmaß erreicht, das einen deutlichen Aufholprozeß gegenüber den entwickelten Industrieländern erlaubt. Allerdings wird eine Einkommenshierarchie sichtbar, die mit den unterschiedlichen Fortschritten bei den ordnungspolitischen Reformen weitgehend korrespondiert: Die Tschechische Republik weist vor Ungarn und der Slowakischen Republik das höchste Pro-Kopf-Einkommen auf, während Polen mit Abstand folgt. Einschränkend muß hinzugefügt werden, daß diese Hierarchie auch das historische Entwicklungsgefälle widerspiegelt. Deutlicher zeigt sich der Einfluß der ordnungspolitischen Weichenstellungen bei der Geldwertstabilität, der sich die relativ stabilitätsorientierten Länder Tschechische und Slowakische Republik am weitesten genähert haben. Auf dem Arbeitsmarkt signalisieren zwar zweistellige

Tabelle 18 — Kennziffern zum intra-industriellen Handel in den Reformländern 1993–1995^a

	Polen	Tschechische Republik	Slowakische Republik ^b	Ungarn
1993	53	68	n.v.	72
1994	53	68	n.v.	75
1995	57	70	n.v.	76
<i>Nachrichtlich</i> ^c	Referenzgruppe 1		Referenzgruppe 2	
1961	[23; 62]		[28;48]	
1970	[42;74]		[31;53]	
1980	[54;81]		[38;64]	
1990	[59;80]		[48;75]	

^a Modifizierter Michaely-Koeffizient auf der Basis SITC-Revision 3 Warengruppen 5-8, 2-Steller-Ebene (siehe Textanhang III im Anhang). Zu lesen als vH-Anteil am Gesamthandel in den betrachteten Warengruppen. — ^b Werte für die Slowakische Republik sind aufgrund fehlender Außenhandelsstatistiken nach SITC nicht verfügbar. — ^c Werte für die Referenzgruppen als Intervall vom niedrigsten bis zum höchsten Wert innerhalb einer Referenzgruppe; siehe dazu Anhangtabelle A13.

Quelle: OECD, *Trade by Commodities* (lfd. Jgg.); OECD, *Commodity Trade Statistics* (lfd. Jgg.); *Foreign Trade Statistics by Commodities* (lfd. Jgg.); Központi Statisztikai Hivatal (1993b, 1994b, 1995c, 1996c); Centrum Vnějších Ekonomických Vztahů (1995); Český Statistický Úřad (1996b); Główny Urząd Statystyczny (1995b, 1996b); Anhangtabelle A13; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Arbeitslosenquoten in der Mehrzahl der Reformländer ein deutliches Ungleichgewicht, sie können aber auch als Indikator für den beginnenden Strukturwandel angesehen werden. Gleiches gilt für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, das sich im Verlauf des Strukturwandels erst einpendeln muß. Damit dürfte für die Dauer des notwendigen Strukturwandels ein Stabilitätsdefizit für die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften kennzeichnend bleiben.

Doch findet ein Strukturwandel im notwendigen Umfang überhaupt statt? Der zu beobachtende Strukturwandel hat bislang nicht zu sektoralen Wirtschaftsstrukturen geführt, wie sie dem nach wie vor niedrigen Einkommensniveau dieser Länder entsprechen würden. Das gilt vor allem für die zu beobachtende Expansion des Dienstleistungssektors, die dem wirtschaftlichen Aufholprozeß offenbar vorausgeht. Nach dem Strukturbruch als Folge des Systemwechsels hat

offenbar ein Suchprozeß nach wettbewerbsfähigen Strukturen eingesetzt, der noch lange nicht abgeschlossen ist. Eine Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen, die den Marktsignalen folgt, hängt allerdings entscheidend davon ab, daß die beobachteten Defizite bei den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen abgebaut werden.

Die Analyse der Außenhandelsstrukturen deutet an, daß die Wettbewerbsvorteile der Reformländer vor allem im Handel mit den entwickelten Industrieländern zunächst mehr bei rohstoff-, arbeits- und kapitalintensiven Gütern zu finden sind als bei forschungsintensiven Gütern, wo die entwickelten Industrieländer komparative Vorteile besitzen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich in Ländern wie der Tschechischen Republik und Ungarn nicht auch komparative Vorteile bei forschungsintensiven Gütern herausbilden könnten, wofür es bereits Hinweise gibt. Sehr deutlich zeichnet sich hingegen die Überwindung der aus der sozialistischen Arbeitsteilung hervorgegangenen regionalen Außenhandelsstrukturen ab: die Märkte westlicher Marktwirtschaften haben für die Reformländer erheblich an Bedeutung gewonnen. Hier dürfte die weitere Entwicklung von der Bereitschaft zur Marktöffnung auf westlicher Seite abhängen. Die relativ weitgehende Öffnung des für die Reformländer wichtigen Europäischen Binnenmarkts durch den Abschluß von Assoziierungsverträgen kann als ein wichtiger Schritt in diese Richtung angesehen werden.

Generell sollte aber nicht außer acht gelassen werden, daß die Analysen der wirtschaftlichen Entwicklung in den Reformländern unter einem großen Vorbehalt stehen. Die statistische Basis der Länder weist nach wie vor gravierende Mängel auf, die keine präzisen Aussagen zur Wirtschaftsentwicklung, sondern lediglich das Aufzeigen von Entwicklungstendenzen erlauben. So wird vor allem die nicht unbedeutende „zweite Wirtschaft“ oder „Schattenwirtschaft“ statistisch nicht berücksichtigt. Der Umfang dieser im Zuge des Systemwechsels spontan hervorgegangenen Wirtschaftsaktivitäten ist offensichtlich groß genug, um eine „soziale Revolution“ als Folge der unvermeidbaren Anpassungshärten zu verhindern.

D. Anpassungserfordernisse in Mittel- und Osteuropa

Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in den vier mittel- und osteuropäischen Reformländern — in Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn — zeigt, daß der Systemwechsel bislang nicht zu prosperierenden Volkswirtschaften geführt hat. Das post-zentralverwaltungswirtschaftliche Wirtschaftswunder ist trotz positiver Entwicklungstendenzen nach mehr als einem halben Jahrzehnt Reformpolitik ausgeblieben. Zwar konnte nach dem Systemwechsel ein Zugewinn an makroökonomischer Stabilität erzielt werden, jedoch ist der notwendige Strukturwandel, der die Grundlage für einen wirtschaftlichen Aufholprozeß gegenüber den westlichen Industrieländern bildet, erst ansatzweise zu erkennen. Lediglich die regionalen Außenhandelsstrukturen haben sich bereits grundlegend gewandelt, wie die Ausrichtung auf die Weltmärkte deutlich zeigt.

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die Reformländer vom Einkommensniveau ihrer westlichen Referenzländer nach wie vor weit entfernt sind. So betrug das meßbare Pro-Kopf-Einkommen der Tschechischen Republik im Jahr 1995 weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der OECD-Länder, während die Slowakische Republik und Ungarn jeweils nur auf ein Drittel und Polen sogar nur auf ein Viertel dieses Referenzwerts kamen.¹⁹² Selbst wenn die offensichtlich bedeutende „Schattenwirtschaft“ in den Reformländern berücksichtigt wird, ist bislang ein deutlicher wirtschaftlicher Aufholprozeß oder gar ein „Wirtschaftswunder“ nicht festzustellen.

Diese Entwicklung könnte Anlaß für die Hypothese sein, daß auch eine marktwirtschaftliche Ordnung die wirtschaftlichen Probleme der Reformländer nicht zu lösen vermag und daher die Suche nach einem überlegenen „dritten Weg“ Vorrang haben sollte. Bei näherer Betrachtung zeigt sich indes, daß diese Hypothese nicht haltbar ist. Zunächst ist dieser Kritik entgegenzuhalten, daß aufgrund des Umfangs der erforderlichen ordnungspolitischen Veränderungen in den mittel- und osteuropäischen Reformländern eine Angleichung der Lebensverhältnisse an das durchschnittliche Niveau westlicher Marktwirtschaften innerhalb weniger Jahre kaum zu erwarten ist. Denn die Veränderungen in diesen Ländern beschränken sich nicht auf einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel, sondern umfassen einen grundlegenden Wandel der Staatsphilosophie und der

¹⁹² Siehe dazu Tabelle 10.

gesellschaftlichen Wertvorstellungen sowie die Abkehr von der Zentralverwaltungswirtschaft, die in mehr als vier Jahrzehnten tiefe Spuren in den Wirtschaftsstrukturen und nicht zuletzt in den Köpfen der Menschen hinterlassen hat. Letztlich bedeutet die Systemtransformation, daß sich die Anreizstrukturen in den Volkswirtschaften der Reformländer vollständig wandeln müssen, was schmerzliche und zeitraubende Lernprozesse erfordert. Vor diesem Hintergrund ist die Erwartung unrealistisch, die Einführung marktwirtschaftlicher Spielregeln könne als ein Allheilmittel wirken, das innerhalb kürzester Zeit zur vollständigen Rekonvaleszenz der „Patienten“ führt.

Ohnehin ist es für eine langfristige Gesundung unerlässlich, daß in der unmittelbaren Transformationsphase die notwendigen marktwirtschaftlichen Spielregeln überhaupt erst eingeführt werden. Die hier durchgeführte Analyse des ordnungspolitischen Status quo widerspricht der Vermutung, die marktwirtschaftliche Ordnung habe in den mittel- und osteuropäischen Reformländern versagt. Unterstützung findet vielmehr die konkurrierende Annahme, daß es gerade die Unzulänglichkeiten der Ordnungspolitik sind, die den Aufholprozeß über Gebühr verlangsamen. Ohne Zweifel wurde in den vier Reformländern der Bruch mit der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung vollzogen und der Weg in Richtung einer marktwirtschaftlichen Ordnung eingeschlagen. Dabei haben sich die vier Reformländer in unterschiedlichem Ausmaß einer marktwirtschaftlichen Ordnung angenähert. Die Tschechische Republik weist vor Ungarn und mit schon größerem Abstand vor der Slowakischen Republik und Polen die relativ größten Reformfortschritte auf. Jedoch bestehen in allen vier Ländern bei den einzelnen Ordnungselementen nach wie vor Defizite, die die Funktionstüchtigkeit des Ordnungssystems insgesamt einschränken.

Die Defizite bei der Umsetzung bzw. Durchsetzbarkeit des neuen Ordnungsrahmens mag man noch mit „natürlichen Restriktionen“ rechtfertigen. Eine funktionstüchtige rechtsstaatliche Ordnung kann realistischweise nicht innerhalb weniger Jahre etabliert werden. Denn nach mehr als 40 Jahren Zentralverwaltungswirtschaft und kommunistischer Herrschaft muß erst eine neue Generation an Juristen, Verwaltungsfachleuten und auch Ökonomen heranwachsen, die willens und in der Lage sind, das neue Recht auch zur Geltung zu bringen. Selbst in der Slowakischen Republik dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, daß sich wie in den Nachbarländern die demokratischen Spielregeln durchsetzen. Von entscheidender Bedeutung ist allerdings die weitere Entwicklung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen selbst.

Bei den Reformen der Eigentumsordnung ist absehbar, daß die Privatisierung an ihre Grenzen stößt, die von „strategischen“ Bereichen markiert werden. Diese erinnern in ihrer Struktur sehr an die „Reservate“ staatlicher Wirtschaftstätigkeit in westlichen Marktwirtschaften. Der zukünftige Umfang dieser Bereiche dürfte in den Reformländern unterschiedlich sein: Unter den gegenwärtigen politischen

Kräfteverhältnissen sind vor allem in der Tschechischen Republik und in Ungarn nennenswerte Teilprivatisierungen zu erwarten, während in der Slowakischen Republik der Fortbestand einer relativ großen Klientelwirtschaft wahrscheinlich ist. Indes kann durch die anhaltende Knappheit in den öffentlichen Kassen aller Reformländer ein Privatisierungsdruck entstehen, der diese Staatsbeteiligungen, sofern sie die Produktion privater Güter und Dienstleistungen betreffen, generell in Frage stellt — dies wäre eine Entwicklung, wie sie auch in westlichen Industrieländern zu beobachten ist.

Auch die Märkte werden wohl, wie in der Mehrzahl der westlichen Marktwirtschaften, nicht völlig liberalisiert. Auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten ist der Fortbestand eines Bodensatzes sozialpolitisch motivierter Preisregulierungen absehbar; auf den Arbeitsmärkten dürften sich letztlich kollektive Formen der Lohnfindung etablieren, wobei offen bleibt, wie stark sich der politische Einfluß, besonders über „Tripartite“-Gremien, entwickeln wird. Bei den Marktzutrittsregulierungen zeichnet sich ab, daß Polen und Ungarn ein hohes Maß an Gewerbefreiheit verwirklichen, während in den tschechoslowakischen Nachfolgestaaten größere Einschränkungen fortbestehen dürften. Das gleiche Bild ergibt sich bei der Akzeptanz des Marktaustritts. Die Wettbewerbsfreiheit dürfte, außer in Ungarn, weniger institutionell gesichert werden als vielmehr durch den Wettbewerbsdruck, der aus der Integration in die internationale Arbeitsteilung resultiert. Verstärkt wird dieser Wettbewerbsdruck durch die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft. Auch in den Reformländern wird von den Unternehmen ein verstärktes Maß an Anpassungsflexibilität verlangt, während der „sichere Hafen“ des Inlandsmarkts endgültig der Vergangenheit angehören dürfte. Im Zuge dieser Entwicklung werden zudem die Kosten von Konvertibilitätsbeschränkungen steigen. Was die Festkurssysteme betrifft, dürften die anderen Reformländer dem tschechischen Beispiel einer Freigabe des Wechselkurses folgen, wenn die im Vergleich zu den Hartwährungsländern unzureichende makroökonomische Stabilität anhält.

Die wenig eindeutige institutionelle Sicherung der makroökonomischen Stabilität dürfte in den meisten Ländern fortbestehen. Die weitgehend stabilitätsorientierte Zentralbankverfassung der Tschechischen Republik erscheint als eine Ausnahme. Auch die besonders ausgeprägte Innovationsunlust bei der Reform der Finanzordnungen wird wohl anhalten: Die Delegation zentraler Entscheidungs- und Einnahmekompetenzen auf regionale und kommunale Entscheidungsebenen scheint in fernere Zukunft gerückt zu sein; die Steuerverwaltungen werden auf Jahre hinaus Probleme bei der Handhabung der neuen Steuersysteme haben, die sich an etablierten Systemen westlicher Prägung mit all ihren Widersprüchen und kasuistischen Regelungen orientieren; keines der Reformländer dürfte eine Vorreiterrolle bei der Einführung institutioneller Grenzen der Staatsverschuldung übernehmen.

Insgesamt macht die Analyse des ordnungspolitischen Status quo deutlich, daß sich die Reformen nicht am Leitbild einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft orientieren. Statt dessen haben die Ordnungsrahmen bestehender westlicher Marktwirtschaften und zunehmend auch das Recht der Europäischen Union Vorbildcharakter. Dadurch werden Regulierungen übernommen, die kennzeichnend für „reife Marktwirtschaften“ sind, die sich unter Inkaufnahme von Wohlfahrtsverlusten Abweichungen von einem marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen eher leisten können als relativ arme Volkswirtschaften. In den relativ reichen Volkswirtschaften ist die Bereitschaft groß, über punktuelle staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus „gesellschaftlich geäußerte Bedürfnisse“ zu befriedigen. Diese Vorgehensweise ist Ausdruck eines ordnungspolitischen Denkens, das nur noch die Wirkungen von Eingriffen in den Marktmechanismus auf Teilbereiche, nicht aber auf die anderen Teile der Gesamtordnung betrachtet (Watrin 1985a: 157 f.).

In den mittel- und osteuropäischen Reformländern ist ein vergleichbarer Denkstil zu beobachten: Es fehlt die Einsicht, daß nicht Reformserfolge bei einzelnen Ordnungselementen ausschlaggebend für eine funktionstüchtige Marktwirtschaft sind, sondern daß aufgrund der Komplementarität der einzelnen Elemente eine konsistente Gesamtordnung verwirklicht werden muß. Die Gelegenheit, im Rahmen des Systemwechsels innovative ordnungspolitische Lösungen zu wählen, wurde nicht genutzt. Die ordnungspolitischen Weichenstellungen haben vornehmlich auf ausgefahrene Gleise geführt. Daher läßt die ordnungspolitische Analyse des Reformprozesses in den ausgewählten mittel- und osteuropäischen Reformländern den Schluß zu, daß ein konsequenter Wechsel zu einer funktionstüchtigen marktwirtschaftlichen Ordnung nicht gelungen ist. Zum einen macht die Analyse deutlich, daß nach wie vor Mängel bei der formalen Ausgestaltung der marktwirtschaftlichen Ordnungselemente bestehen. Zum anderen kann nicht übersehen werden, daß in diesen Ländern Probleme bei der Umsetzung und der Durchsetzung des formalen Rechts auftreten.

Eine Erklärung für diese Unzulänglichkeiten des Reformprozesses bietet das Konzept der Verlaufs- oder Pfadabhängigkeit des institutionellen Wandels, das North (1992: 110 ff.) auf der Grundlage eines technologischen Entwicklungsmodells ableitet. Aufgrund zunehmender Erträge von Institutionen und Marktunvollkommenheiten wird demnach institutioneller Wandel nur in kleinen Schritten realisiert. Dabei können sowohl produktive als auch unproduktive Pfade verfolgt werden. Angewendet auf die mittel- und osteuropäischen Reformländer bedeutet diese Pfadabhängigkeit, daß kein schneller Systemwechsel möglich ist. Denn selbst wenn die formalen Regeln dem Leitbild relativ erfolgreicher westlicher Marktwirtschaften angepaßt werden, führt das ungleich größere Beharrungsvermögen von Verhaltensnormen, sozialen Normen, Durchsetzungsmechanismen und -modalitäten sowie kulturellen Grundwerten in jedem Land zu

weichenden Ergebnissen im Prozeß des institutionellen Wandels (North 1992: 104 f.; North 1995: 234).

Doch trägt dieser Erklärungsansatz für den stockenden Systemwechsel in den mittel- und osteuropäischen Reformländern? Wenn Pfadabhängigkeit bedeutet, daß die Geschichte eines Landes von Belang ist, so bieten sich in den Reformländern auch positive historische Anknüpfungspunkte für den institutionellen Wandel. Sicherlich hat die jüngste Geschichte der mehr als 40 Jahre kommunistischer Herrschaft staatliche Strukturen hervorgebracht, die den Aufbau rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Ordnungen immer noch behindern. Doch die vier mittel- und osteuropäischen Reformländer entstammen dem gleichen Rechts- und Kulturraum wie ihre westeuropäischen Nachbarn und teilen mit diesen die historische Erfahrung rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Institutionen.¹⁹³ Insofern würde es sich bei den Jahren der Zentralverwaltungswirtschaft um eine temporäre Unterbrechung des historischen Entwicklungsverlaufs und bei dem jetzt stattfindenden Systemwechsel um die Rückkehr auf den alten Pfad des institutionellen Wandels handeln. Dies wiederum könnte die Überwindung der in der jüngsten Geschichte entstandenen institutionellen Hindernisse auf dem Weg zu einer funktionstüchtigen marktwirtschaftlichen Ordnung erleichtern und beschleunigen.

Für die Reformländer besteht der Vorteil ihrer historischen Erfahrungen allerdings nicht nur in der Imitationsfähigkeit bestehender unvollkommener Ordnungen, sondern in der Möglichkeit zur Adaption funktionsfähiger Ordnungselemente. Die ordnungspolitische Analyse macht deutlich, daß sie den unproduktiven „sozialistischen“ Pfad verlassen und damit begonnen haben, den nur zum Teil produktiven Pfad westlicher Marktwirtschaften zu beschreiten. Insofern kann man von einem bedingt erfolgreichen Verlauf des Reformprozesses sprechen. Doch besteht die Gefahr, daß der institutionelle Wandel in den mittel- und osteuropäischen Reformländern in die gleichen ordnungspolitischen „Sackgassen“ westlicher Marktwirtschaften führt, aus denen sich diese gegen den Widerstand zahlreicher Interessengruppen mühsam zu befreien versuchen. Die Reformländer haben hingegen in der Umbruchsituation die Chance, nicht diese Umwege zu einer funktionstüchtigen marktwirtschaftlichen Ordnung gehen zu müssen, sondern die Lerneffekte westlicher Marktwirtschaften zu nutzen und sich an dem konsistenten Leitbild einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu orientieren. Die Kosten institutioneller Fehlentwicklungen dürften sonst für die wirtschaftlich noch schwachen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas hoch sein.

¹⁹³ Siehe dazu ausführlich Heitger et al. (1992: 124 ff.).

Anhang

I. Verfassungsbestimmungen zur demokratischen Grundordnung und zur Gewaltenteilung in den Reformländern

a. *Die polnischen Verfassungsbestimmungen*

Die „Kleine Verfassung“ sah formal eine klassische Gewaltenteilung vor: Die Legislative wurde von den beiden Parlamentskammern, Sejm und Senat, ausgeübt; die Exekutive lag in den Händen des Staatspräsidenten und des Ministerrats; die Jurisdiktion wurde von unabhängigen Gerichten wahrgenommen. Die Abgeordneten beider Parlamentskammern wurden in demokratischen Wahlen auf vier Jahre gewählt, wobei die Wahlperiode des Senats immer mit der des Sejms identisch war. Das Recht, Gesetze in den Sejm einzubringen, hatten die einzelnen Sejm-Abgeordneten sowie der Senat als Körperschaft. Ein vom Sejm beschlossenes Gesetz mußte dem Senat vorgelegt werden, der dieses ändern oder zurückweisen konnte; wurden die Änderungsvorschläge oder die Zurückweisung vom Sejm mit absoluter Mehrheit abgelehnt, galt das Gesetz als verabschiedet.¹⁹⁴ Die Gesetzgebung konnte in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung auch im Rahmen eines Referendums von den Wahlberechtigten direkt ausgeübt werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren.¹⁹⁵ Der Sejm konnte vom Staatspräsidenten vorzeitig aufgelöst werden, wenn er nicht innerhalb von drei Monaten nach Einreichung des Haushaltsgesetz verabschiedete oder wenn die Berufung eines Ministerrats nach den verfassungsmäßig vorgesehenen Verfahren scheiterte.

Der Staatspräsident als einer der beiden Träger der exekutiven Gewalt wurde direkt vom Volk für fünf Jahre gewählt und konnte einmal wiedergewählt werden. Er hatte das Recht zur Gesetzgebungsinitiative und konnte ein vom Sejm

¹⁹⁴ Änderungen der Verfassung beschließt der Sejm mit 2/3-Mehrheit; diese Mehrheit wird auch für Vorschläge des Senats zur Verfassungsänderung benötigt, die ansonsten als abgelehnt gelten (Mohlek 1993: 150 f.).

¹⁹⁵ Ein Referendum kann nur vom Sejm mit absoluter Mehrheit beschlossen oder vom Staatspräsidenten mit Zustimmung des Senats angeordnet werden; das Ergebnis eines Referendums ist nur bindend, wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teilnimmt.

verabschiedetes Gesetz zurückverweisen, so daß eine 2/3-Mehrheit im Sejm zur erneuten Verabschiedung notwendig wurde. Im Fall der Verabschiedung blieb ihm ein Antrag an das Verfassungstribunal, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu überprüfen, ehe er es unterzeichnen mußte. Der Staatspräsident schuf eigenes Recht durch den Erlass von Rechtsverordnungen und Anordnungen, zu denen er ermächtigt war, um Gesetze durchzuführen und seine gesetzlichen Kompetenzen auszuüben. Rechtsakte des Staatspräsidenten bedurften allerdings von Ausnahmen abgesehen der Gegenzeichnung seitens der Regierung. Er war bestimmend in Angelegenheiten der inneren und äußeren Sicherheit, was auch seine Funktion als oberster Vorgesetzter der Streitkräfte unterstrich. Schließlich hatte er das Recht, Sitzungen des Ministerrats einzuberufen und zu leiten.

Der Ministerrat als zweiter Träger der exekutiven Gewalt war für die Durchführung von Gesetzen sowie für die eigentliche Staatsverwaltung zuständig. Er hatte das Recht und — im Fall des Staatshaushaltes — die Pflicht, Gesetze einzubringen. Der Ministerpräsident und die von ihm vorgeschlagenen Minister wurden zwar vom Staatspräsidenten berufen, sie benötigten jedoch auch ein Vertrauensvotum des Sejms. Wurde es verweigert, wählte der Sejm eine Regierung, die wiederum anschließend vom Staatspräsidenten berufen werden mußte. Erfolgte keine Berufung, konnte der Staatspräsident einen zweiten Anlauf unternehmen, der im Falle des Scheiterns einen zweiten Anlauf des Sejms nach sich zog. Bei einem abermaligen Scheitern konnte der Staatspräsident den Sejm unmittelbar oder nach Ablauf einer sechsmonatigen Frist, innerhalb der eine von ihm berufene Regierung bestätigt werden mußte, auflösen. Auf die Auswahl des Außen-, des Verteidigungs- und des Innenministers konnte der Präsident besonderen Einfluß nehmen. Dem Ministerrat konnte zudem vom Sejm jederzeit das Mißtrauen ausgesprochen werden; lag kein konstruktives Mißtrauensvotum vor, konnte der Präsident den Rücktritt der Regierung annehmen oder den Sejm auflösen.

Die rechtsprechende Gewalt lag nach den fortgeltenden Vorschriften der Verfassung von 1952 in den Händen unabhängiger Gerichte. Über die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsetzungsakte von Staatsorganen entschied das Verfassungstribunal, dessen Mitglieder aus einem Kreis fachlich qualifizierter Personen vom Sejm auf unbestimmte Zeit gewählt wurden und weisungsunabhängig waren. Allerdings konnte der Sejm bislang ein Urteil des Verfassungstribunals mit 2/3-Mehrheit zurückweisen. Des weiteren entschied ein Staatstribunal über Rechtsverletzungen oberster staatlicher Entscheidungsträger. Seine Mitglieder wurden vom Sejm für eine Legislaturperiode gewählt und waren nur an die Gesetze gebunden.

In der neuen Verfassung vom Mai 1997 findet sich diese Struktur der Gewaltenteilung in ihren Grundzügen wieder, jedoch wurden die Kompetenzen der Gewalten neu abgegrenzt. Im Vordergrund stand dabei die Regelung der Kom-

petenzen des Staatspräsidenten: der Sejm kann einen Einspruch des Präsidenten gegen ein Gesetz zukünftig mit einer 3/5- statt einer 2/3-Mehrheit zurückweisen; sein Einspruchsrecht bei Haushaltsgesetzen entfällt; die Außen- und Verteidigungspolitik wird statt vom Staatspräsidenten vornehmlich vom Ministerrat inhaltlich und personell gestaltet; die Ernennung von Richtern durch den Staatspräsidenten erfolgt auf der Grundlage von Kandidatenlisten, die von Richter-gremien erstellt werden. Aber auch das Parlament erfährt durch die neue Verfassung Einschränkungen seines Handlungsspielraums: der Sejm kann nicht länger Urteile des Verfassungstribunals, das künftig auch die Verfassungsbeschwerden einzelner Bürger behandelt, zurückweisen; der Regierung darf nur noch durch ein konstruktives Mißtrauensvotum das Vertrauen entzogen werden.¹⁹⁶

b. Die tschechischen Verfassungsbestimmungen

Die tschechische Verfassung¹⁹⁷ überträgt die legislative Gewalt auf ein Parlament, das sich aus zwei Kammern – dem Abgeordnetenhaus und dem Senat – zusammensetzt. Die Abgeordneten werden auf vier Jahre, die Senatoren auf sechs Jahre in demokratischen Wahlen bestimmt.¹⁹⁸ Von beiden Kammern kann die Gesetzesinitiative ausgehen, jedoch bedürfen Gesetzesvorlagen des Senats der Zustimmung des Abgeordnetenhauses, während im umgekehrten Fall eine Zustimmung des Senats letztendlich nicht notwendig ist. Selbst bei Auflösung des Abgeordnetenhauses hat der Senat nur eine begrenzte Gesetzgebungskompetenz und die von ihm veranlaßten Gesetzgebungsmaßnahmen können vom neuen Abgeordnetenhaus aufgehoben werden. Nur bei der Annahme von Verfassungsgesetzen und der Zustimmung zu internationalen Verträgen ist in beiden Kammern jeweils eine 3/5-Mehrheit erforderlich. Während die Verfassung eine Auflösung des Senats nicht vorsieht, kann der Staatspräsident das Abgeordnetenhaus unter bestimmten Bedingungen vorzeitig auflösen.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Zur polnischen Verfassungsreform siehe etwa *WiRo* (1997: 272 f.) und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Mai 1997.

¹⁹⁷ Die Ausführungen zur tschechischen Verfassung basieren auf der Übersetzung in Slapnicka (1994: 45 ff.)

¹⁹⁸ Alle zwei Jahre wird ein Drittel der Senatoren gewählt.

¹⁹⁹ Die Bedingungen lauten: das Abgeordnetenhaus verweigert einer neu ernannten Regierung das Vertrauen; es faßt innerhalb von drei Monaten keinen Beschluß über eine Gesetzesvorlage der Regierung, die damit die Vertrauensfrage verknüpft; es kommt länger als zulässig nicht zu Sitzungen zusammen oder war länger als drei Monate beschlußunfähig trotz laufender Sitzungsperioden und Einberufung von Sitzungen.

Die exekutive Gewalt liegt beim Staatspräsidenten und der Regierung. Der Präsident wird von beiden Kammern des Parlaments auf fünf Jahre gewählt und kann für eine zweite Amtszeit kandidieren. Er nimmt vornehmlich repräsentative Aufgaben nach innen und außen wahr. Anders als vormalig der tschechoslowakische Staatspräsident hat er nicht das Recht zur Gesetzesinitiative, er kann gegebenenfalls ein Gesetz an das Parlament zurückverweisen, was nur aufschiebende Wirkung hat. Er darf zwar an Sitzungen des Parlaments und der Regierung teilnehmen, ohne jedoch deren Tätigkeit entscheidend zu beeinflussen oder zu kontrollieren. So erklärt sich auch, warum die Verfassung die Regierung als oberstes Organ der vollziehenden Gewalt bezeichnet. Der Ministerpräsident und die von ihm vorgeschlagenen Regierungsmitglieder werden vom Staatspräsidenten ernannt. Die neu ernannte Regierung bedarf zusätzlich eines Vertrauensvotums des Abgeordnetenhauses. Erhält sie dieses nicht, ernennt der Staatspräsident eine neue Regierung, deren Scheitern die Ernennung eines Ministerpräsidenten auf Vorschlag des Vorsitzenden des Abgeordnetenhauses nach sich zieht. Dieser Prozeß kann mit der Auflösung des Abgeordnetenhauses durch den Staatspräsidenten enden. Eine amtierende Regierung ist zudem zum Rücktritt gezwungen, wenn ihr durch ein Votum des Abgeordnetenhauses das Vertrauen verweigert oder das Mißtrauen ausgesprochen wird. Die Regierung hat des weiteren das Recht zur Gesetzesinitiative — u.a. der Entwurf des Haushaltsgesetzes kann nur von ihr eingebracht werden — und kann zur Durchführung von Gesetzen Verordnungen erlassen.

Die rechtsprechende Gewalt wird nach der Verfassung von unabhängigen Gerichten ausgeübt. Die Verfassungsordnung wird durch ein fünfzehnköpfiges Verfassungsgericht geschützt, dessen Mitglieder vom Staatspräsidenten mit Zustimmung des Senats auf 10 Jahre berufen werden.²⁰⁰ Das Verfassungsgericht entscheidet u.a. über die Verfassungskonformität von Rechtsnormen, über Verfassungsbeschwerden aufgrund von Eingriffen öffentlicher Institutionen in verfassungsmäßig garantierte Rechte, über die Tätigkeit politischer Parteien sowie bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Trägern staatlicher Gewalt. Die Aufhebung eines als verfassungswidrig angesehenen Gesetzes können der Staatspräsident, eine Gruppe von mindestens 41 Abgeordneten oder eine Gruppe von mindestens 17 Senatoren beantragen. Eine Verfassungsbeschwerde kann von jedem eingebracht werden, der sich in seinen verfassungsmäßig garantierten Rechten verletzt sieht (Slapnicka 1994: 38).

²⁰⁰ Die Richter der anderen Gerichte werden vom Staatspräsidenten ohne zeitliche Befristung ernannt.

c. Die slowakischen Verfassungsbestimmungen

In der slowakischen Verfassung²⁰¹ zeigt sich eine Mischung aus Elementen einer repräsentativen und einer direkten Demokratie bei der Verteilung der gesetzgebenden Gewalt auf das Parlament — den Nationalrat — und auf Volksabstimmungen. Anders als in der Tschechischen Republik besteht das slowakische Parlament aus nur einer Kammer, deren Abgeordneten alle vier Jahre demokratisch gewählt werden. Die Abgeordneten des Nationalrats haben insbesondere das Recht zur Gesetzesinitiative und die Gesetzgebungskompetenz, wobei Verfassungsgesetze eine 3/5-Mehrheit erfordern. Die Gesetzgebungskompetenz muß der Nationalrat insofern teilen, da im Rahmen eines Referendums über die Beteiligung der Slowakischen Republik an einem Staatsverband und zu „wichtigen Fragen von öffentlichem Interesse“ Entscheidungen gefällt werden können, die Gesetzeskraft erhalten.²⁰² Aufgrund der unbestimmten Formulierung möglicher Inhalte eines Referendums bleibt offen, wie weit die gesetzgebende Gewalt direkt auf die Bürger verlagert werden kann. Die Verfassung schließt explizit nur die Grundrechte und fiskalpolitische Maßnahmen als Gegenstand eines Referendums aus. Der Nationalrat kann des weiteren vom Staatspräsidenten aufgelöst werden, wenn der Nationalrat innerhalb von sechs Monaten nach der Wahl dreimal die programmatische Regierungserklärung ablehnt.

Die exekutive Gewalt obliegt dem Präsidenten der Republik und der Regierung. Der vom Nationalrat auf fünf Jahre gewählte Staatspräsident, der einmal wiedergewählt werden kann, nimmt vornehmlich repräsentative Aufgaben bzw. Aufgaben ohne großes eigenes Ermessen wahr. Er kann vom Nationalrat nur in Fällen von Landesverrat oder Verfassungsbruch mit 3/5-Mehrheit abberufen werden. Er darf an Sitzungen von Regierung und Nationalrat teilnehmen und hat die Möglichkeit, den Gesetzgebungsprozeß zu verzögern, ohne ihn aber inhaltlich prägen zu können. Daher ist die Regierung eindeutig der gewichtigere Träger der vollziehenden Gewalt. Der Ministerpräsident und die Minister werden zwar vom Staatspräsidenten ernannt bzw. abberufen, entscheidend ist jedoch ein Vertrauensvotum des Nationalrats. Dieser kann der Regierung oder einzelnen Regierungsmitgliedern auch jederzeit das Mißtrauen aussprechen, was deren Abberufung zur Folge hat. Die Regierung hat das Recht zur Gesetzesinitiative

²⁰¹ Nachfolgend wird auf die slowakische Verfassung in der Übersetzung nach Slapnicka (1993: 167 ff.) Bezug genommen.

²⁰² Voraussetzung für ein Referendum ist eine von mindestens 350 000 Bürgern beantragte Petition oder ein Beschluß des Nationalrats; die Ergebnisse eines Referendums sind bindend, wenn sich die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten beteiligt und mit absoluter Mehrheit zustimmt.

und kann die Gesetze mittels Verordnungen durchführen, wobei sie ihre Entscheidungen kollektiv trifft.

Die richterliche Gewalt wird vom Verfassungsgericht sowie unabhängigen und unparteiischen Gerichten ausgeübt. Das Verfassungsgericht setzt sich aus zehn Richtern zusammen, die vom Staatspräsidenten aus einem Kreis von 20 Kandidaten, für die der Nationalrat das Vorschlagsrecht hat, ausgewählt und auf sieben Jahre ernannt werden.²⁰³ Nur in seltenen Fällen kann ein Verfassungsrichter vorzeitig abberufen werden. Das Verfassungsgericht entscheidet über die Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit höherrangigem Recht und internationalen Verträgen, über Kompetenzkonflikte zwischen Staatsorganen und über Verfassungsbeschwerden gegen Entscheidungen der Staatsverwaltung, die Grundrechte verletzen. Zudem legt es unter anderem Verfassungsgesetze aus und fungiert als Wahlgericht. Das Verfassungsgericht wird tätig, wenn ein Antrag von 1/5 der Abgeordneten, des Präsidenten, der Regierung, eines Gerichts, der Prokuratur oder eines in seinen Grundrechten verletzten Bürgers vorliegt.

Eine Besonderheit der slowakischen Verfassungsordnung besteht in der Institution der Prokuratur, die von einem Generalprokurator geleitet wird, der auf Vorschlag des Nationalrats vom Staatspräsidenten ernannt und abberufen wird. Die slowakische Prokuratur, die ihr Vorbild in der alten Sowjetunion findet, hat die Aufgabe, über die konsequente Durchführung und Einhaltung der geltenden Rechtsnormen zu wachen. Der Wirkungsbereich der Prokuratur schließt die Staatsorgane, Gerichte sowie sonstige natürliche und juristische Personen ein. Diese Aufgabe nimmt sie sowohl vor Gericht als auch außergerichtlich wahr (Slapnicka 1993: 163 f.).

d. Die ungarischen Verfassungsbestimmungen

Die ungarische Verfassung²⁰⁴ bezeichnet das Parlament als oberstes Staatsverwaltungs- und Volksvertretungsorgan, das Träger der gesetzgebenden Gewalt ist. Bei den auf vier Jahre gewählten Abgeordneten liegen Gesetzgebungsinitiative und -kompetenz, sie verabschieden Verfassungsgesetze mit 2/3-Mehrheit und entscheiden über die Wirtschafts- und Haushaltsplanung.²⁰⁵ Eine vorzeitige

²⁰³ Im allgemeinen werden Richter auf Vorschlag der Regierung für vier Jahre vom Nationalrat gewählt; anschließend ist eine unbefristete Wiederwahl möglich.

²⁰⁴ Den weiteren Ausführungen liegt die Verfassung in der Übersetzung der „Geltenden Ungarischen Rechtsnormen“ (VERZÁL 1990) zugrunde.

²⁰⁵ Die Verfassung sieht zusätzliche Volksabstimmungen vor. Diese können zu Gegenständen der Gesetzgebung und der Parlamentsarbeit abgehalten werden, dürfen allerdings nicht zu impliziten Verfassungsänderungen führen (*Jahrbuch für Ostrecht* 1994: 128).

Auflösung des Parlaments ist nur aufgrund eines eigenen Beschlusses oder durch den Staatspräsidenten möglich. Der Staatspräsident kann das Parlament allerdings nur dann auflösen, wenn es innerhalb eines Jahres der Regierung in mindestens vier Fällen das Mißtrauen ausspricht oder bei einer Regierungsneubildung den von ihm vorgeschlagenen Kandidaten nicht innerhalb von 40 Tagen zum Ministerpräsidenten wählt.

Die exekutive Gewalt teilen sich der Staatspräsident und die Regierung. Der Staatspräsident wird auf fünf Jahre vom Parlament gewählt und kann höchstens einmal wiedergewählt werden. Eine vorzeitige Amtsenthebung des Staatspräsidenten kann das Verfassungsgericht nur im Fall einer nachgewiesenen Gesetzesverletzung verfügen. Der Staatspräsident nimmt zwar repräsentative Aufgaben wahr, ist aber nicht auf diese beschränkt. So hat er das Recht zur Gesetzesinitiative, kann Volksabstimmungen initiieren, ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte und übt in Zeiten des Notstandes maßgeblich die exekutive Gewalt aus. Ansonsten ist allerdings die Regierung die bestimmende Trägerin der exekutiven Gewalt. Das Parlament wählt auf Vorschlag des Staatspräsidenten einen Ministerpräsidenten, der wiederum dem Staatspräsidenten die einzelnen Kabinettsmitglieder vorschlägt. Die Regierung kann vorzeitig abgelöst werden, wenn ein konstruktiver Mißtrauensantrag von mindestens 1/5 der Abgeordneten eine Mehrheit findet oder die Regierung eine von ihr beantragte Vertrauensabstimmung verliert. Der Regierung obliegt die Durchführung der Gesetze, was in der Regel durch Verordnungen erfolgt. Sie hat zudem das Recht der Gesetzgebungsinitiative.

Die richterliche Gewalt wird in Ungarn von einem Verfassungsgericht sowie sonstigen Gerichten ausgeübt, deren Richter unabhängig und nur dem Gesetz untergeordnet sind. Die Überprüfung von Rechtsnormen auf ihre Verfassungskonformität wird von dem Verfassungsgericht wahrgenommen, dessen 15 Mitglieder vom Parlament mit 2/3-Mehrheit für die Dauer von neun Jahren gewählt werden. Das Verfassungsgericht wird im Rahmen der Normenkontrolle auf Antrag des Parlaments, von Abgeordnetengruppen, des Staatspräsidenten oder der Regierung tätig. Jede Einzelperson kann zudem Verfassungsbeschwerde erheben, wenn sie in ihren durch die Verfassung garantierten Rechten verletzt ist und den Rechtsweg ausgeschöpft hat (Majoros 1990: 168).

II. Das Gerichtswesen in den Reformländern

a. *Polen*

In Polen wurde bis zum Jahr 1990 wieder ein Gerichtssystem aufgebaut, das aus ordentlichen und besonderen Gerichten besteht. Die ordentliche Gerichtsbarkeit entscheidet in Straf-, Zivil-, Familien-, Vormundschafts- und Wirtschaftssachen sowie auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts, wobei ein dreigliedriger Aufbau Revisionsmöglichkeiten sicherstellt.²⁰⁶ Die besondere Gerichtsbarkeit setzt sich aus einer Militär- und einer Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen.²⁰⁷ Für beide Gerichtsbarkeiten dient das Oberste Gericht, neben Verfassungs- und Staatstribunal das höchste Gerichtsorgan, als Revisionsinstanz. Es übt zudem die Rechtsprechungsaufsicht über die ordentlichen und besonderen Gerichte aus, wenn es auch nicht mehr verbindliche Richtlinien der Rechtsauslegung und der Gerichtspraxis vorgeben kann. Die Unabhängigkeit der Richter wurde dadurch gestärkt, daß alleine ein unabhängiger Landesjustizrat über die Berufung und die — nur ausnahmsweise — Abberufung von Richtern entscheiden kann. Des weiteren wurde die zeitliche Befristung der Amtszeit von Richtern des Obersten Gerichts auf fünf Jahre aufgehoben. Während die richterliche Selbstverwaltung gestärkt wurde, verblieb lediglich die Aufsicht über die Verwaltungstätigkeit der ordentlichen Gerichte beim Justizminister (Kuss und Mohlek 1993: 25 f.; Herrnfeld 1995: 49 f.).

b. *Tschechische und Slowakische Republik*

Noch zu Zeiten der Tschechoslowakei wurde im Jahr 1991 das Gerichtswesen grundlegend reformiert und von den beiden Nachfolgestaaten, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, jeweils in der neuen Struktur übernommen. Die dreigliedrig aufgebaute ordentliche Gerichtsbarkeit mit einem Obersten Gericht an der Spitze ist allgemein zuständig, auch in Verwaltungsrechtsangelegenheiten. Die Unabhängigkeit der Richter wird dadurch gesichert, daß diese auf unbestimmte Zeit ernannt werden und nur durch ein Disziplinargericht sanktio-

²⁰⁶ Es handelt sich dabei um Rayon-, Woiwodschafts- und Appellationsgerichte. Der Rechtsweg besteht aus zwei Instanzen, so daß ein Appellationsgericht Revisionsinstanz ist, wenn ein Woiwodschaftsgericht erstinstanzlich entscheidet.

²⁰⁷ Ein Hauptverwaltungsgericht mit sechs „instanziell gleichgeordneten Außenstellen“ entscheidet in Verwaltungsrechtssachen (Kuss und Mohlek 1993: 26).

niert werden können. Abweichend müssen die slowakischen Richter eine vierjährige Probezeit durchlaufen (Herrnfeld 1995: 70 f.).

c. *Ungarn*

In Ungarn fanden grundlegende Justizreformen bereits im Jahr 1972 statt, die zu einer Annäherung an westliche Rechtsstandards führten. Diese Reformen wurden nach der Verfassungsrevision im Jahr 1989 fortgesetzt, wobei zum einen die Struktur des Gerichtswesens reorganisiert wurde. So gibt es seit 1992 eine einheitliche Gerichtsbarkeit in Gestalt der ordentlichen Gerichte, die auch in Verwaltungsrechtssachen zuständig sind.²⁰⁸ Die ordentliche Gerichtsbarkeit ist dreistufig gegliedert und hat an ihrer Spitze das Oberste Gericht.²⁰⁹ Dieses ist in der Regel Revisionsinstanz und kann für die anderen Gerichte verbindliche Richtlinien erlassen und Grundsatzentscheidungen fällen. Von diesen Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung macht es allerdings nur selten Gebrauch. Zum anderen wurde die richterliche Unabhängigkeit gestärkt: Berufsrichter werden auf Lebenszeit ernannt, sie sind unabsetzbar und unversetzbar. Zudem kann ein Ernennungsvorschlag des Justizministers nur im Einvernehmen mit dem jeweils zuständigen Richtergremium erfolgen. Diese Gremien nehmen darüber hinaus gemeinsam mit dem Justizminister die Aufgaben der Justizverwaltung wahr. Abweichend von den üblichen Ernennungsverfahren wird nur der Präsident des Obersten Gerichts auf sechs Jahre befristet vom Parlament mit 2/3-Mehrheit gewählt (Brunner 1996a: 40a ff.; Herrnfeld 1995: 87 f.).

²⁰⁸ Die Arbeitsgerichte sind auf dem Instanzenweg mit der allgemeinen Gerichtsbarkeit verbunden.

²⁰⁹ Die Ortsgerichte und die Komitatsgerichte (einschließlich des Hauptstadtgerichts) komplettieren den Instanzenweg.

III. Die Messung des intra-industriellen Handels

Die Ausgangsbasis für eine geeignete Meßgröße stellt der von Michaely (1962: 88 ff.) entwickelte Koeffizient dar:

$$D = \sum_i \left| \frac{x_i}{\sum_i x_i} - \frac{m_i}{\sum_i m_i} \right| \cdot 100$$

mit x_i = Exporte in der Warengruppe i
 m_i = Importe in der Warengruppe i

Mit Hilfe dieses Koeffizienten sollte eigentlich das Ausmaß des inter-industriellen Handels gemessen werden: Bei einem Wert von null gibt es keinen, bei einem Wert von zwei ausschließlich inter-industriellen Handel. Grubel und Lloyd (1975: 27) haben diesen Koeffizienten allerdings so umgeformt, daß statt dessen der Intra-Handel in dem üblichen Intervall [0, 100] als vH-Anteil gemessen werden kann:

$$F = \left(1 - \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{x_i}{\sum_i x_i} - \frac{m_i}{\sum_i m_i} \right| \right) \cdot 100.$$

Dieser modifizierte Michaely-Koeffizient ist identisch mit dem sogenannten Aquino-Koeffizienten, der jedoch eine andere Ausgangsbasis hat (Aquino 1978: 280 ff.). Alternative Meßverfahren wurden u.a. von Grubel und Lloyd (1971: 494 ff.; 1975: 20 ff.), Balassa (1979) und Bergstrand (1983) entwickelt.

IV. Tabellenanhang

Tabelle A1 — Die sektorale Struktur des Sozialprodukts europäischer Länder mit leicht unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen vor dem Zweiten Weltkrieg (vH)

		Landwirt- schaft	Industrie	Bau- gewerbe	Transport- wesen, Kommuni- kation	Handel	Sonstige ^a	Ins- gesamt
Finnland								
Hjerpp:	1937 ^b	33,1 ^c	25,1	6,0	.....35,9.....			100,0
Mitchell:	1938 ^d	35,0	.....30,0.....		6,0	12,0	17,0	100,0
United Nations	1938 ^e	34,3	24,9 ^f	4,9	7,1	12,9	15,8	100,0
Italien								
Mitchell:	1938 ^d	30,0	29,0	2,0	8,0	17,0	14,0	100,0
United Nations:	1938 ^e	29,5	.....32,8 ^f		6,0	7,3	24,5	100,0
Zamagni:	1938 ^d	26,6	.....30,3.....		.....43,1.....			100,0
Österreich								
Butschek:	1937 ^g	14,3	39,3	2,7	7,7	13,3	22,6	100,0
Mitchell:	1937 ^d	14,0	39,0	3,0	8,0	13,0	23,0	100,0
Tschechoslowakei								
Lethbridge:	1937	17,4	.....42,3 ^h		8,6	11,9	19,5	100,0
Mitchell:	1937 ^d	24,0	32,0	3,0	9,0	10,0	22,0	100,0
Krejci:	1939 ⁱ	19,2	.....41,2 ^h		7,2	11,5	20,0	100,0

^a Darunter fallen zu einem großen Teil diverse Dienstleistungen. — ^b Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten. — ^c Explizit werden Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei berücksichtigt. — ^d Bruttoinlandsprodukt. — ^e Nettotionaleinkommen nach Wirtschaftszweigen in heimischer Währung und zu laufenden Preisen. — ^f Die Position „Industrie“ umfaßt Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe und Handwerk. — ^g Brutto-Nationalprodukt nach Wirtschaftszweigen. — ^h In dieser Position sind Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Handwerk und Baugewerbe enthalten. — ⁱ Bruttonationalprodukt (in der Abgrenzung der Vereinten Nationen) der „tschechischen Inlandsprovinzen“.

Quelle: Butschek (1985: 35); Hjerppe (1989: 231 ff.); Krejci (1968: 264); Lethbridge (1974: 2 f.; 1985: 533 f.); Mitchell (1980: 846 ff.); ECE (1949: 230); Zamagni (1993: 38); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A2 — Die sektorale Struktur der Beschäftigung in europäischen Ländern mit leicht unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen vor dem Zweiten Weltkrieg (vH)

		Landwirtschaft	Industrie	Baugewerbe	Transportwesen, Kommunikation	Handel	Sonstige ^a	Insgesamt
Finnland								
Hjerppe:	1937	47,7 ^b	21,0 ^c	7,0	5,3	6,3	12,5	100,0
Italien								
Clough:	1936	49,3	.....27,4.....			.....23,3.....		100,0
Mitchell:	1936	48,2	22,8 ^d	5,3	3,8	8,7	11,1	100,0
Zamagni:	1936	52,0	.....25,6.....			.....22,4.....		100,0
Österreich								
Mitchell:	1934	31,7	.....33,4 ^d		4,6	12,0	18,3	100,0
Butschek:	1937	21,3	.....35,5.....			.....19,3.....	23,9	100,0
Tschechoslowakei								
Lethbridge:	1930	29,8	.....44,6 ^e		5,1	8,3	12,2	100,0

^a Darunter fallen zu einem großen Teil diverse Dienstleistungen. — ^b Explizit werden Land- und Forstwirtschaft ausgewiesen. — ^c Verarbeitendes Gewerbe. — ^d Die Position „Industrie“ setzt sich aus Rohstoffgewinnung und Verarbeitendem Gewerbe zusammen. — ^e Zu dieser Position zählen Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Handwerk und Baugewerbe.

Quelle: Butschek (1978: 123); Clough (1964: 378); Hjerppe (1989: 264 ff.); Lethbridge (1974: 2 f.; 1985: 533 f.); Mitchell (1980: 161 ff.); Zamagni (1993: 32); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A3 — Die sektorale Struktur des Sozialprodukts europäischer Länder mit stark unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen vor dem Zweiten Weltkrieg (vH)

		Landwirtschaft	Industrie	Baugewerbe	Transportwesen, Kommunikation	Handel	Sonstige ^a	Insgesamt
Griechenland								
Freris:	1939 ^a	46,5	.....17,1 ^b		6,1	.....30,2.....		100,0
Polen								
Lethbridge:	1937	32,4	.....27,9 ^c		4,9	15,3	20,2	100,0

noch Tabelle A3

		Landwirt- schaft	Industrie	Bau- gewerbe	Transport- wesen, Kommuni- kation	Handel	Sonstige ^a	Ins- gesamt
United Nations:	1938 ^d	40,5	30,3 ^e	5,1	5,1	19,0	n.v.	100,0
Portugal								
Valério:	1938 ^f	33,6 ^g	.....28,8 ^h		8,5	.....29,1.....		100,0
Spanien								
IEF:	1935 ⁱ	34,5	.....31,7.....			.....33,8.....		100,0
	1940 ⁱ	31,9	.....28,3.....			.....39,8.....		100,0
Ungarn								
Eckstein:	1937/ 1938 ^j	30,9	.....31,8 ^c		7,2	7,8	22,2	100,0
MGI, Matolcsy & Varga:	1937/ 1938 ^k	31,0	.....31,8 ^l		7,6	6,5	23,2	100,0
Mitchell:	1938 ^m	31,0	.....32,0.....		7,0	8,0	22,0	100,0
United Nations:	1938/ 1939 ^d	35,2	.....39,3.....		7,2	9,3	9,1	100,0

^a Bruttonationalprodukt. — ^b Bergbau und Salzproduktion sind in dieser Position auch berücksichtigt. — ^c In dieser Position sind Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Handwerk und Baugewerbe enthalten. — ^d Nettonationaleinkommen nach Wirtschaftszweigen in heimischer Währung und zu laufenden Preisen; im Falle Polens sind keine Dienstleistungen, bei Ungarn ist nur das Wohnungswesen ausgewiesen, so daß für diese Länder eine Art „Materialprodukt“ ohne Dienstleistungen vorliegt, was die Vergleichbarkeit einschränkt. — ^e Diese Position umfaßt Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe und Handwerk. — ^f Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten. — ^g Diese Position umfaßt auch die Fischerei. — ^h In dieser Position sind Rohstoffgewinnung, Verarbeitendes Gewerbe und Energiewirtschaft zusammengefaßt. — ⁱ Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten. — ^j Nationalprodukt zu Faktorkosten. — ^k Nettovolkseinkommen. — ^l Diese Position umfaßt Bergbau und Hüttenwesen, Fabrikindustrie sowie Handwerk und Hausindustrie. — ^m Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Eckstein (1955: 171); Freris (1986: 107); Instituto de Estudios Fiscales (1976: 1136 ff.); Lethbridge (1974: 2 f; 1985: 533 f.); Magyar Gazdasagkutató Intézet (MGI) (1942: 6); Matolcsy und Varga (1938: 43); Mitchell (1980: 846 ff.); ECE (1949: 230); Valério (1983: 94); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A4 — Die sektorale Struktur der Beschäftigung in europäischen Ländern mit stark unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen vor dem Zweiten Weltkrieg (vH)

		Landwirtschaft	Industrie	Baugewerbe	Transportwesen, Kommunikation	Handel	Sonstige ^a	Insgesamt
Griechenland								
Constantacopoulos:	1928	61,1	.....18,1 ^b		4,4	.....16,4.....		100,0
Mitchell:	1028	53,7	.....15,9 ^b		3,9	7,6	18,9	100,0
Polen								
Lethbridge:	1930	67,0	.....18,5 ^c		2,3	5,4	6,8	100,0
Zweig	1931	64,9 ^d	.....15,1 ^e		2,1	4,8	13,1	100,0
Portugal								
Mitchell:	1930	48,0	.....17,7 ^b		2,6	5,5	26,1	100,0
	1940	48,8	16,0 ^f	4,6	2,9	6,3	21,4	100,0
Nunes:	1930	51,0 ^g	.....19,0 ^h		3,0	6,0	21,0	100,0
	1940	52,0 ^g	.....21,0 ^h		3,0	7,0	17,0	100,0
Spanien								
IEF:	1935	44,6	.....32,6.....			.....22,8.....		100,0
	1940	51,9	.....24,1.....			.....24,0.....		100,0
Mitchell:	1940	51,9	20,0 ^f	4,1	3,4	6,4	14,4	100,0
Ungarn								
Lethbridge:	1930	54,3	.....21,8 ^c		2,9	5,9	15,1	100,0
Eckstein:	1930	54,2	.....21,7.....		2,9	5,8	15,5	100,0
	1941	50,0	.....23,2.....		3,3	6,1	17,5	100,0

^a Darunter fallen zu einem großen Teil diverse Dienstleistungen. — ^b Berücksichtigt werden Rohstoffgewinnung, Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe. — ^c Diese Position schließt Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Handwerk und Baugewerbe ein. — ^d Explizit berücksichtigt werden Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei. — ^e Darunter fallen Bergbau und Industrie. — ^f Diese Position umfaßt Rohstoffgewinnung und Verarbeitendes Gewerbe. — ^g In dieser Position ist auch explizit die Fischerei enthalten. — ^h Rohstoffgewinnung und Verarbeitendes Gewerbe werden zusammengefaßt.

Quelle: Constantacopoulos (1962: 62); Eckstein (1955: 182); Instituto de Estudios Fiscales (IEF) (1976: 1136 ff.); Lethbridge (1974: 2 f.; 1985: 533 f.); Mitchell (1980: 161 ff.); Nunes (1991: 716); Zweig (1944: 21); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A5 — Relatives Pro-Kopf-Einkommen in den westeuropäischen Referenzländern 1960 – 1994 (vH) ^a

	Referenzgruppe 1			Referenzgruppe 2		
	Finnland	Italien	Österreich	Griechenland	Portugal	Spanien
1960–64						
WK	86,36	61,70	65,12	38,33	23,46	31,06
KKP	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
1970–74						
WK	92,83	71,26	81,08	50,33	33,16	46,33
KKP	89,09	89,43	94,91	56,85	51,63	70,50
1990–94						
WK	111,21	98,93	116,05	45,03	42,89	67,52
KKP	90,62	101,70	106,25	59,24	63,63	74,72

^a Gemessen als Anteil am OECD-Durchschnitt: $(BIP^{REF} / P^{REF}) / (BIP^O / P^O) \cdot 100$, mit BIP = Bruttoinlandsprodukt zu laufenden Preisen, P = Bevölkerung, REF = Referenzländer, O = OECD-Durchschnitt. — WK = Wechselkurse; KKP = Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD, *National Accounts* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A6 — Die sektorale Beschäftigungsstruktur in den westeuropäischen Referenzländern 1960 – 1990 (vH)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
<i>Referenzgruppe 1</i>							
<i>Finnland</i>							
Land-, Jagd- u. Forstwirtschaft, Fischerei	36,4	29,9	22,6	14,9	13,5	11,5	8,4
Industrie	31,9	32,9	34,6	36,1	34,6	31,9	31,0
Dienstleistungsbereich	31,7	37,2	42,8	49,0	51,8	56,5	60,6
<i>Italien</i>							
Land-, Jagd- u. Forstwirtschaft, Fischerei	35,9	29,6	20,2	16,7	14,3	11,2	8,8
Industrie	30,2	30,5	39,5	39,2	37,9	33,6	32,7
Dienstleistungsbereich	34,3	40,0	40,3	44,1	47,8	55,2	58,5
<i>Österreich</i>							
Land-, Jagd- u. Forstwirtschaft, Fischerei	24,6	21,1	14,6	12,5	10,5	9,0	7,9
Industrie	40,3	40,9	41,4	40,9	40,3	38,1	36,8
Dienstleistungsbereich	35,1	38,0	44,0	46,6	49,3	52,9	55,3
<i>Referenzgruppe 2</i>							
<i>Griechenland^a</i>							
Land-, Jagd- u. Forstwirtschaft, Fischerei	53,9	n.v.	40,8	35,2	30,3	28,9	23,9
Industrie	19,1	n.v.	25,0	27,9	30,2	27,4	27,7
Dienstleistungsbereich	27,0	n.v.	34,2	36,8	39,5	43,7	48,3
<i>Portugal</i>							
Land-, Jagd- u. Forstwirtschaft, Fischerei	42,8	37,5	30,0	33,9	27,3	23,9	17,9
Industrie	29,5	31,7	32,9	33,8	36,6	33,9	34,5
Dienstleistungsbereich	27,7	28,8	37,1	32,3	36,1	42,2	47,6
<i>Spanien</i>							
Land-, Jagd- u. Forstwirtschaft, Fischerei	42,3	33,6	27,1	22,1	19,3	18,3	11,8
Industrie	32,0	35,9	35,5	38,4	36,1	31,7	33,4
Dienstleistungsbereich	25,7	30,6	37,4	39,6	44,6	49,9	54,8

^a 1960 = 1961.Quelle: OECD, *Labour Force* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A7 — Die Entwicklung der industriellen Beschäftigung in den westeuropäischen Referenzländern nach Industriegruppen 1963 – 1990 (vH) ^a

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
	<i>Referenzgruppe 1</i>			
	<i>Finnland</i>			
1963	13,27	33,78	37,49	15,46
1965	12,56	33,43	38,24	15,78
1970	11,05	32,49	40,45	16,01
1975	10,01	31,08	43,42	15,48
1980	8,53	30,92	43,62	16,93
1985	7,70	31,46	45,16	15,67
1990	7,43	29,62	46,49	16,43
	<i>Italien</i>			
1967	22,28	28,06	32,56	17,10
1970	20,67	29,16	33,63	16,54
1975	16,83	28,56	37,63	16,97
1980	15,63	27,96	39,39	17,01
1985	14,57	29,53	40,03	15,86
1990	14,01	31,01	42,81	12,16
	<i>Österreich</i>			
1963	19,80	30,75	31,39	18,05
1965	19,19	31,24	31,14	18,43
1970	17,46	33,86	31,22	17,47
1975	14,85	35,42	32,13	17,59
1980	13,41	34,68	35,80	16,10
1985	12,42	34,57	36,45	16,56
1990	11,90	33,86	38,73	15,51

noch Tabelle A7

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
	<i>Referenzgruppe 2</i>			
	<i>Griechenland</i>			
1963	34,37	38,94	17,76	8,93
1965	33,19	38,12	18,67	10,02
1970	29,29	38,38	21,43	10,90
1975	27,27	39,73	21,03	11,96
1980	26,50	40,95	21,20	11,35
1985	25,97	42,06	20,49	11,48
1990	24,02	43,56	20,49	11,93
	<i>Portugal</i>			
1963	47,58	23,87	16,56	11,99
1965	44,99	24,63	18,21	12,16
1970	45,98	25,44	16,24	12,34
1975	31,25	33,12	20,76	14,88
1980	30,06	33,60	22,15	14,20
1985	29,94	35,35	20,95	13,75
1990	30,62	35,44	20,47	13,46
	<i>Spanien</i>			
1963	24,03	38,48	22,25	15,24
1965	22,24	38,42	25,01	14,33
1970	20,06	41,85	25,29	12,80
1975	17,72	42,84	26,58	12,86
1980	15,19	38,90	30,38	15,53
1985	13,73	38,54	31,75	15,99
1990	12,85	40,37	31,79	15,00
	^a Zur Definition der Gruppen siehe Übersicht A1 im Anhang.			

Quelle: UNIDO (1996); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A8 — Die Exporte der westeuropäischen Referenzländer nach Regionen 1960 – 1990 (vH)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
	<i>Referenzgruppe I</i>						
	<i>Finnland</i>						
OECD insgesamt	70,70	72,03	76,22	67,82	68,96	66,13	74,71
<i>davon: OECD-Europa</i>	64,38	64,45	69,41	62,89	63,64	56,18	65,38
Nicht-OECD insgesamt	29,26	27,91	23,77	32,18	31,04	32,62	22,94
<i>davon: Europa</i>	18,86	20,54	16,48	24,15	20,22	23,41	14,24
EU/EFTA	61,73	67,73	66,59	61,03	62,12	55,86	65,06
RGW	n.v.	n.v.	16,23	24,21	19,97	23,25	13,95
	<i>Italien</i>						
OECD insgesamt	67,74	73,53	74,49	67,46	67,92	73,40	80,20
<i>davon: OECD-Europa</i>	54,50	62,59	61,50	58,35	60,50	57,61	68,62
Nicht-OECD insgesamt	30,29	24,91	24,51	31,10	29,54	25,61	19,41
<i>davon: Europa</i>	7,83	6,76	8,79	8,79	5,53	5,34	5,39
EU/EFTA	50,39	56,90	57,14	53,36	56,48	56,71	67,62
RGW	4,71	5,37	5,81	6,73	3,60	3,43	3,02
	<i>Österreich</i>						
OECD insgesamt	75,71	73,60	74,95	66,16	72,58	74,27	81,95
<i>davon: OECD-Europa</i>	69,32	67,78	68,36	61,88	68,80	67,29	75,91
Nicht-OECD insgesamt	24,12	26,36	25,05	33,84	27,42	25,73	18,05
<i>davon: Europa</i>	13,72	17,74	17,66	21,73	15,47	13,49	10,54
EU/EFTA	62,70	64,19	66,01	59,41	66,77	66,58	75,36
RGW	13,72	15,38	13,25	17,79	12,15	11,13	7,77

noch Tabelle A8

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
	<i>Referenzgruppe 2</i>						
	<i>Griechenland</i>						
OECD insgesamt	70,25	64,33	68,44	63,16	57,80	69,59	78,89
<i>davon: OECD-Europa</i>	54,67	51,49	58,19	55,47	50,86	59,14	70,82
Nicht-OECD insgesamt	29,75	35,64	31,45	36,59	41,98	30,16	20,25
<i>davon: Europa</i>	22,09	27,03	24,81	16,41	14,22	10,97	9,94
EU/EFTA	48,15	49,71	56,85	53,51	49,92	57,94	69,39
RGW	n.v.	22,84	16,58	11,74	10,94	7,10	4,46
	<i>Portugal</i>						
OECD insgesamt	56,80	65,86	67,62	79,69	80,66	85,36	91,21
<i>davon: OECD-Europa</i>	43,98	52,28	56,27	69,65	72,70	73,86	84,27
Nicht-OECD insgesamt	43,01	33,75	31,67	18,80	17,38	13,33	7,85
<i>davon: Europa</i>	2,93	1,17	1,13	2,57	2,27	1,80	0,86
EU/EFTA	42,22	47,57	53,74	65,49	68,46	73,36	84,12
RGW	2,18	1,08	0,82	2,24	2,17	1,73	0,63
	<i>Spanien^a</i>						
OECD insgesamt	80,54	75,89	72,17	67,35	64,59	69,87	82,24
<i>davon: OECD-Europa</i>	66,91	60,86	54,98	53,94	56,71	57,07	74,29
Nicht-OECD insgesamt	15,81	23,59	27,25	32,21	34,64	28,26	15,71
<i>davon: Europa</i>	2,54	3,54	4,72	4,47	4,08	4,11	2,44
EU/EFTA	64,14	59,27	58,25	51,92	55,68	56,04	73,73
RGW	n.v.	2,54	2,85	3,64	3,53	4,21	1,71
	^a 1960 = 1961.						

Quelle: OECD, *Trade by Commodities* (lfd. Jgg.); IMF (lfd. Jgg.); OEEC (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A9 — Die Importe der westeuropäischen Referenzländer nach Regionen 1960 – 1990 (vH)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
	<i>Referenzgruppe 1</i>						
	<i>Finnland</i>						
OECD insgesamt	73,00	74,52	75,08	69,18	62,06	67,62	79,99
<i>davon: OECD-Europa</i>	65,51	66,50	66,70	60,93	52,09	55,84	65,67
Nicht-OECD insgesamt	26,92	25,39	24,91	30,81	37,94	31,83	19,25
<i>davon: Europa</i>	20,23	18,20	16,61	20,82	24,57	23,72	11,74
EU/EFTA	63,94	65,15	66,03	59,73	51,01	55,75	65,16
RGW	n.v.	n.v.	16,35	2,06	24,74	23,64	11,95
	<i>Italien</i>						
OECD insgesamt	66,74	62,83	68,52	63,23	62,98	64,66	76,85
<i>davon: OECD-Europa</i>	47,48	45,51	54,20	51,00	52,91	55,49	67,96
Nicht-OECD insgesamt	33,19	36,90	31,34	36,73	36,65	35,00	22,98
<i>davon: Europa</i>	7,39	8,62	7,83	6,05	6,38	6,91	5,74
EU/EFTA	44,00	44,06	52,22	47,39	50,52	54,97	67,23
RGW	5,63	6,49	5,98	5,46	5,37	5,54	3,83
	<i>Österreich</i>						
OECD insgesamt	79,28	81,06	82,10	79,21	77,45	77,68	84,88
<i>davon: OECD-Europa</i>	70,11	75,07	76,96	74,15	70,98	70,08	76,09
Nicht-OECD insgesamt	20,71	18,93	17,90	20,79	22,55	22,32	15,12
<i>davon: Europa</i>	13,15	12,32	10,82	11,10	10,58	11,80	6,89
EU/EFTA	68,58	73,90	75,64	72,91	70,09	69,73	75,67
RGW	11,19	11,01	9,74	10,36	9,73	10,65	5,71

noch Tabelle A9

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
	<i>Referenzgruppe 2</i>						
	<i>Griechenland</i>						
OECD insgesamt	79,72	78,01	81,61	70,95	63,82	63,23	80,94
<i>davon: OECD-Europa</i>	52,27	62,00	60,48	52,05	46,80	52,60	70,69
Nicht-OECD insgesamt	20,28	21,97	18,31	29,00	36,09	36,77	18,98
<i>davon: Europa</i>	10,72	11,17	6,84	5,79	7,41	8,83	5,93
EU/EFTA	50,51	59,63	59,20	49,91	45,78	52,35	69,95
RGW	n.v.	9,04	5,18	5,26	5,75	7,69	4,15
	<i>Portugal</i>						
OECD insgesamt	70,47	71,40	73,61	70,48	68,33	66,77	83,27
<i>davon: OECD-Europa</i>	60,05	61,72	62,52	54,00	53,16	52,30	75,59
Nicht-OECD insgesamt	29,52	28,59	25,85	27,63	31,52	32,35	16,67
<i>davon: Europa</i>	1,40	1,35	0,58	2,21	2,60	1,43	0,50
EU/EFTA	58,27	56,33	57,53	49,16	47,13	51,77	75,41
RGW	1,40	1,32	0,57	2,21	2,66	1,40	0,53
	<i>Spanien^a</i>						
OECD insgesamt	69,12	75,96	71,70	60,96	51,77	56,27	78,48
<i>davon: OECD-Europa</i>	41,69	55,63	47,45	40,89	35,02	40,91	64,76
Nicht-OECD insgesamt	30,84	24,04	28,28	39,03	48,23	43,37	21,24
<i>davon: Europa</i>	1,25	2,44	1,62	2,98	2,37	2,50	2,37
EU/EFTA	40,16	54,31	46,93	40,21	34,76	40,68	64,48
RGW	n.v.	0,59	1,44	3,08	2,51	2,76	2,23
^a 1960 = 1961.							

Quelle: Vgl. Tabelle A8.

Tabelle A10 — Die Exporte der westeuropäischen Referenzländer nach Gütergruppen 1961 – 1990 (vH) ^a

	Rohstoff-intensive Güter	Arbeits-intensive Güter	Kapital-intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter-Industrien	Güter immobilier Schumpeter-Industrien
<i>Referenzgruppe 1</i>					
<i>Finland</i>					
1961	51,18	37,51	5,09	1,77	4,30
1965	40,65	41,23	9,76	3,27	5,05
1970	29,32	44,45	14,30	4,51	7,40
1975	19,21	47,92	15,61	6,61	10,63
1980	26,41	42,37	12,55	7,63	11,00
1985	19,97	40,45	15,93	8,79	14,79
1990	13,36	39,75	12,98	13,05	20,83
<i>Italien</i>					
1961	23,73	32,26	9,59	10,88	23,04
1965	19,66	32,35	10,52	13,60	22,66
1970	14,13	34,92	7,79	15,04	27,86
1975	14,25	31,63	11,92	14,09	27,66
1980	12,70	37,38	9,36	12,55	26,05
1985	12,09	39,11	9,19	14,43	24,83
1990	8,46	38,57	7,95	13,75	30,00
<i>Österreich</i>					
1961	20,57	32,25	24,94	7,28	13,10
1965	17,07	36,45	22,01	10,10	14,33
1970	13,76	37,54	19,73	11,84	16,38
1975	10,24	36,73	17,75	14,23	19,45
1980	12,62	35,61	15,95	14,48	21,25
1985	10,35	34,57	15,04	15,91	23,98
1990	7,88	33,63	12,34	17,82	28,18

noch Tabelle A10

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
<i>Referenzgruppe 2</i>					
<i>Griechenland</i>					
1961	39,38	16,09	39,16	3,84	1,53
1965	42,99	14,89	38,15	2,04	1,92
1970	35,64	20,82	35,76	7,07	0,72
1975	42,77	28,65	20,01	6,72	1,84
1980	43,54	31,37	15,44	7,83	1,69
1985	41,51	36,45	15,61	4,08	2,11
1990	35,68	38,50	16,73	3,66	2,99
<i>Portugal</i>					
1961	38,78	41,21	12,48	4,85	2,66
1965	31,89	46,83	10,92	4,44	4,54
1970	29,08	44,82	10,98	9,23	4,49
1975	23,56	48,00	11,10	11,71	4,84
1980	23,44	48,64	9,17	10,06	7,43
1985	19,15	50,10	8,14	13,22	7,70
1990	16,48	53,61	5,57	12,73	11,32
<i>Spanien</i>					
1961	66,12	14,75	12,76	3,94	2,33
1965	53,15	20,23	12,69	6,80	6,91
1970	40,96	24,73	15,81	7,64	10,72
1975	25,47	29,77	19,95	8,66	16,04
1980	22,78	26,35	19,64	9,61	21,47
1985	25,57	22,98	18,06	11,74	21,18
1990	21,54	21,05	12,81	12,14	32,04

^a In vH des Gesamtexports; die Summe der Anteile in den einzelnen Jahren ist <100, da die Exporte in der Kategorie SITC 9 nicht eingruppiert werden können; zu den Gütergruppen vgl. Übersicht A2 im Anhang.

Quelle: OECD, *Trade by Commodities* (lfd. Jgg.); OECD, *Commodity Trade Statistics* (lfd. Jgg.); OECD, *Foreign Trade Statistics by Commodities* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A11 — Die Importe der westeuropäischen Referenzländer nach Gütergruppen 1961 – 1990 (vH) ^a

	Rohstoff-intensive Güter	Arbeits-intensive Güter	Kapital-intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter-Industrien	Güter immobilier Schumpeter-Industrien
	<i>Referenzgruppe 1</i>				
	<i>Finnland</i>				
1961	25,57	15,83	16,14	12,00	28,95
1965	27,66	15,72	13,69	13,42	28,72
1970	25,76	17,92	16,64	14,35	24,80
1975	32,09	16,00	13,22	14,91	23,54
1980	40,46	15,37	9,32	13,87	20,78
1985	34,95	16,63	8,54	17,44	21,88
1990	20,49	20,28	10,00	20,07	28,49
	<i>Italien</i>				
1961	47,08	16,72	13,82	9,10	13,17
1965	53,86	14,52	10,54	9,36	11,21
1970	44,14	13,60	14,70	11,79	15,54
1975	54,51	11,12	9,41	11,14	13,44
1980	48,79	12,55	9,87	12,24	15,87
1985	47,42	13,39	7,87	14,85	15,27
1990	28,31	17,02	10,22	18,66	23,31
	<i>Österreich</i>				
1961	29,09	22,67	9,69	12,62	25,48
1965	27,87	24,26	9,51	13,56	24,79
1970	24,25	24,91	10,69	15,54	24,11
1975	25,97	26,51	9,26	15,66	22,26
1980	27,70	26,58	8,19	14,64	22,81
1985	26,64	25,61	8,13	16,38	23,23
1990	15,12	28,34	8,80	19,03	28,59

noch Tabelle A11

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
<i>Referenzgruppe 2</i>					
<i>Griechenland</i>					
1961	27,94	15,72	28,95	8,77	19,17
1965	31,73	17,06	16,66	10,13	24,40
1970	23,68	13,32	28,73	10,67	23,59
1975	36,76	12,39	20,32	10,44	20,05
1980	36,11	11,49	24,44	10,37	17,51
1985	45,32	14,98	13,31	10,54	15,78
1990	25,10	23,10	13,80	13,59	24,26
<i>Portugal</i>					
1961	28,80	19,09	21,15	11,86	19,52
1965	28,56	24,96	12,14	10,60	23,72
1970	25,92	23,69	11,69	13,76	24,88
1975	41,29	16,23	9,68	12,82	19,97
1980	41,49	14,11	9,07	13,32	21,94
1985	45,35	15,01	7,97	14,20	17,17
1990	24,33	22,30	8,76	16,35	28,16
<i>Spanien</i>					
1961	50,42	12,37	8,84	9,53	18,96
1965	39,07	11,87	14,72	12,41	21,93
1970	39,29	11,49	13,94	14,33	20,96
1975	51,04	10,04	8,75	13,07	17,10
1980	59,15	9,48	5,89	11,99	13,43
1985	53,88	9,20	6,06	15,60	15,13
1990	27,01	16,83	7,82	19,48	28,80

^a In vH des Gesamtimports; die Summe der Anteile in den einzelnen Jahren ist <100, da die Importe in der Kategorie SITC 9 nicht eingruppiert werden können; zu den Gütergruppen vgl. Übersicht A2 im Anhang.

Quelle: Vgl. Tabelle A10.

Tabelle A12 — Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der westeuropäischen Referenzländer nach Gütergruppen 1961 – 1990 (vH) ^a

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
<i>Referenzgruppe I</i>					
<i>Finnland</i>					
1961	0,69	0,86	-1,15	-1,92	-1,91
1965	0,39	0,96	-0,34	-1,41	-1,74
1970	0,13	0,91	-0,15	-1,16	-1,21
1975	-0,51	1,10	0,17	-0,81	-0,80
1980	-0,43	1,01	0,30	-0,60	-0,64
1985	-0,56	0,89	0,62	-0,69	-0,39
1990	-0,43	0,67	0,26	-0,43	-0,31
<i>Italien</i>					
1961	-0,68	0,66	-0,37	0,18	0,56
1965	-1,01	0,80	-0,00	0,37	0,70
1970	-1,14	0,94	-0,64	0,24	0,58
1975	-1,34	1,05	0,24	0,24	0,72
1980	-1,35	1,09	-0,05	0,02	0,50
1985	-1,37	1,07	0,15	-0,03	0,49
1990	-1,21	0,82	-0,25	-0,31	0,25
<i>Österreich</i>					
1961	-0,35	0,35	0,95	-0,55	-0,67
1965	-0,49	0,41	0,84	-0,29	-0,55
1970	-0,57	0,41	0,61	-0,27	-0,39
1975	-0,93	0,33	0,65	-0,10	-0,14
1980	-0,79	0,29	0,67	-0,01	-0,07
1985	-0,95	0,30	0,62	-0,03	0,03
1990	-0,65	0,17	0,34	-0,07	-0,01

noch Tabelle A12

	Rohstoff- intensive Güter	Arbeits- intensive Güter	Kapital- intensive Güter	Güter mobiler Schumpeter- Industrien	Güter immobilier Schumpeter- Industrien
<i>Referenzgruppe 2</i>					
<i>Griechenland</i>					
1961	0,34	0,02	0,30	-0,83	-2,53
1965	0,30	-0,14	0,83	-1,60	-2,54
1970	0,41	0,45	0,22	-0,41	-3,49
1975	0,15	0,84	-0,02	-0,44	-2,39
1980	0,19	1,00	-0,46	-0,28	-2,34
1985	-0,09	0,89	0,16	-0,95	-2,01
1990	0,35	0,51	0,19	-1,31	-2,09
<i>Portugal</i>					
1961	0,30	0,77	-0,53	-0,89	-1,99
1965	0,11	0,63	-0,11	-0,87	-1,65
1970	0,11	0,64	-0,06	-0,40	-1,71
1975	-0,56	1,08	0,14	-0,09	-1,42
1980	-0,57	1,24	0,01	-0,28	-1,08
1985	-0,86	1,21	0,02	-0,07	-0,80
1990	-0,39	0,88	-0,45	-0,25	-0,91
<i>Spanien</i>					
1961	0,27	0,18	0,37	-0,88	-2,10
1965	0,31	0,53	-0,15	-0,60	-1,16
1970	0,04	0,77	0,13	-0,63	-0,67
1975	-0,70	1,09	0,82	-0,41	-0,06
1980	-0,95	1,02	1,20	-0,22	0,47
1985	-0,75	0,92	1,09	-0,28	0,34
1990	-0,23	0,22	0,49	-0,47	0,11

^a Die RCA-Werte für *i* Gütergruppen wurden nach der folgenden Formel berechnet: $RCA_i = \ln [(Export_i : Import_i) : (\sum Export_i : \sum Import_i)]$; zu den Gütergruppen vgl. Übersicht A2 im Anhang.

Quelle: Vgl. Tabelle A10.

Tabelle A13 — Die Entwicklung des intra-industriellen Handels in den westeuropäischen Referenzländern 1961 – 1990 ^a

	1961	1970	1980	1990
Finnland	23,05	42,38	54,00	59,47
Griechenland	32,55	31,10	37,64	47,63
Italien	58,94	70,16	69,69	69,59
Österreich	62,35	73,70	80,52	80,24
Portugal	27,84	46,07	44,39	56,48
Spanien	47,75	52,82	64,05	75,41

^a Modifizierter Michaely-Koeffizient auf der Basis SITC-Revision 3 Warengruppen 5-8, 2-Steller-Ebene (siehe Text in Anhang III). Zu lesen als vH-Anteil am Gesamthandel in den betrachteten Warengruppen.

Quelle: OECD, *Trade by Commodities* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Übersicht A1 — Entwicklungsspezifische Gruppierung des verarbeitenden Gewerbes

Gruppe 1	Arbeitsintensive Industriezweige, die in der Anfangsphase der industriellen Entwicklung dominieren: Tabakwaren, Textilien, Töpferwaren, Glaswaren und andere nicht-mineralische Produkte.
Gruppe 2	Zu einem großen Teil arbeitsintensive Produktionen, häufig Konsumgüterindustrien, die für ein mittleres Entwicklungsniveau kennzeichnend sind und verstärkt dem Konkurrenzdruck von Entwicklungsländern ausgesetzt sind: Nahrungs- und Genußmittel, Bekleidung, Lederwaren, Schuhe, Möbel, Kunststoff- und Gummiprodukte, Metallwaren und andere Konsumerzeugnisse.
Gruppe 3	Relativ human- und sachkapitalintensive Industriezweige, die hohe Einkommenselastizitäten aufweisen und andere Industrien im Entwicklungsverlauf verdrängen: Papierwaren, Druckerzeugnisse, NE-Metalle, Maschinenbau, Elektroerzeugnisse, Verkehrsmittel sowie Feinmechanik, Meß- und Regeltechnik.
Gruppe 4	Ressourcen- und kapitalintensive Industriezweige, die weniger vom Entwicklungsniveau abhängen, sondern standortspezifisch sind: Eisen und Stahl, chemische und petrochemische Erzeugnisse, Holzprodukte.

Quelle: Donges et al. (1982: 52 ff.); eigene Zusammenstellung.

Übersicht A2 — Zuordnung von Gütern nach dem internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel zu den spezifizierten Güterarten

Güterarten	Bezeichnung nach SITC rev.2	Bezeichnung nach SITC rev.1	Kurzbezeichnung nach SITC rev.2
Rohstoff-intensive Güter	0	0	Nahrungsmittel und lebende Tiere
	2 ohne 26	2 ohne 26	Rohstoffe ohne Nahrungsmittel, mineralische Brennstoffe und Spinnstoffe
	3 ohne 35	3 ohne 35; 52	Mineralische Brennstoffe und Schmiermittel ohne elektrischen Strom
	4	4	Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse
	56	56	Chemische Düngemittel
	57	57	Pulver und Sprengstoffe
Arbeits-intensive Güter	26	26	Spinnstoffe
	6 ohne 62,67,68	6 ohne 62,67,68	Verarbeitete Produkte ohne Kautschukwaren, Eisen und Stahl sowie NE-Metalle
	8 ohne 87	8 ohne 861.3, 861.7, 861.8, 861.9	Sonstige verarbeitete Produkte ohne Meß-, Prüf- und Kontrollinstrumente, Geräte etc.
Kapital-intensive Güter	1	1	Getränke und Tabak
	35	35	Elektrischer Strom
	53	53	Farbstoffe, Gerbstoffe und Farben
	55	55	Ätherische Öle, Körperpflegemittel, Waschmittel
	62	62	Kautschukwaren
	67	67	Eisen und Stahl
	68	68	NE-Metalle
	793	735	Wasserfahrzeuge
Erzeugnisse der mobilen Schumpeter-Industrien	51,52	51	Organische und anorganische Chemikalien
	58	58	Kunststoffe, Zelluloseäther und -ester
	59	59	Andere chemische Erzeugnisse
	75	714	Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte
	76 und 77	724 722, 723, 725, 726, 729	Geräte für Nachrichtentechnik, Bild- und Tonaufnahmegeräte sowie elektrische Maschinen, Apparate, Geräte
Erzeugnisse der immobilien Schumpeter-Industrien	54	54	Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse
	71,72,73,74	711, 712, 715, 717, 718, 719	Machinenbauerzeugnisse
	78	732, 733	Straßenfahrzeuge
	791	731	Schienerfahrzeuge
	792	734	Luft- und Raumfahrzeuge
	87	861.3, 861.7, 861.8, 861.9	Meß-, Prüf- und Kontrollinstrumente, Geräte etc.

Quelle: Klodt (1987); Heitger et al. (1992: 43 ff.); eigene Zusammenstellung.

Literaturverzeichnis

- Alchian, A.A., und H. Demsetz (1973). The Property Right Paradigm. *Journal of Economic History* 33 (1): 16–27.
- Alesina, A., und R. Gatti (1995). Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost? *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85 (2): 196–200.
- Alesina, A., und R. Perotti (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers* 42 (1): 1–31.
- Alesina, A., und L. Summers (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking* 25 (2): 151–162.
- Alton, T.P. (1989). Comparison of Overall Economic Performance in the East European Countries. In R. Weichardt (Hrsg.), *The Economies of Eastern Europe under Gorbachev's Influence*. Brüssel.
- Andel, N. (1983). *Finanzwissenschaft*. Tübingen.
- Aquino, A. (1978). Intra-Industry Trade and Inter-Industry Specialization as Concurrent Sources of International Trade in Manufactures. *Weltwirtschaftliches Archiv* 114 (2): 275–296.
- Bain, J.S. (1954). Conditions of Entry and the Emergence of Monopoly. In E.H. Chamberlin (Hrsg.), *Monopoly and Competition and Their Regulation*. New York.
- Bairoch, P. (1976). Europe's Gross National Product: 1800–1975. *Journal of European Economic History* 5 (2): 273–340.
- Balassa, B. (1965). Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage. *Manchester School of Economic and Social Studies* 30: 99–123.
- (1979). Intra-Industry Trade and the Integration of Developing Countries in the World Economy. In H. Giersch (Hrsg.), *On the Economics of Intra-Industry Trade*. Tübingen.
- Baldwin, R.E. (1992). Are Economists' Traditional Trade Policy Views Still Valid? *Journal of Economic Literature* 30 (2): 804–829.
- Baldwin, R.E., und P.R. Krugman (1988a). Market Access and International Competition: A Simulation Study of 16K Random Access Memories. In R. Feenstra (Hrsg.), *Empirical Methods for International Trade*. Cambridge, Mass.
- (1988b). Industrial Policy and International Competition in Wide-Bodied Jet Aircraft. In R.E. Baldwin (Hrsg.), *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*. Chicago.
- Barro, R.J. (1978). Comment from an Unreconstructed Ricardian. *Journal of Monetary Economics* 4 (3): 569–581.

- Barro, R.J., und D.B. Gordon (1983). Rules Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics* 12 (1): 101–121.
- Baumol, W.J., J.C. Panzar und R.D. Willis (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York.
- Beenstock, M. (1991). *The Reintegration of Eastern Europe into the World Economy*. Policy Studies 44. The Leonard Davis Institute, Jerusalem.
- Bergstrand, J.H. (1983). Measurement and Determinants of Intra-Industry International Trade. In P.K.M. Tharakan (Hrsg.), *Intra-Industry Trade: Empirical and Methodological Aspects*. Amsterdam.
- BfAI (Bundesstelle für Außenhandelsinformation) (1995a). *Ungarn: Privatisierungsrecht*. Köln.
- (1995b). *Slowakei: Eingangsabgaben. Zoll- und Handelsinformation*. Köln.
- Bingen, D., Z. Czachór und H. Machowski (1996). Polen. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Blankart, C.B. (1994). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München.
- Böhm, F. (1950). *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*. Recht und Staat 153/154. Tübingen.
- (1951). *Die Aufgaben der freien Gesellschaft*. München.
- (1958). Wettbewerbsfreiheit und Kartellfreiheit. *ORDO* 10: 167–203.
- (1966). Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft. *ORDO* 17: 75–151.
- Bönsch, G. (1994). Ungarisches Kartellrecht. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 3 (8): 292–296.
- Boss, A., C.-F. Laaser, K.-W. Schatz et al. (1996). *Deregulierung in Deutschland: Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.
- Brennan, G., und J.M. Buchanan (1993). *Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle politische Ökonomie*. Tübingen.
- Bricke, D.W., Z. Lukas und S. Szomolányi (1995). Slowakische Republik. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Brunner, G. (1994). Ungarn. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 19. Lieferung*. Baden-Baden.
- (1996a). Ungarn: Einführung. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 31. Lieferung*. Baden-Baden.
- (1996b). Ungarn. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 41. Lieferung*. Baden-Baden.

- (1997). Ungarn: Einführung. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 54. Lieferung*. Baden-Baden.
- Buchanan, J.M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review* 40 (4): 583–599.
- (1984). *Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan*. Tübingen.
- (1990). Konstitutionelle Demokratie, persönliche Freiheit und politische Gleichheit. In J.M. Buchanan (Hrsg.), *Politische Ökonomie als Verfassungstheorie*. Zürich.
- Buchanan, J.M., und R.E. Wagner (1977). *Democracy in Deficit*. New York.
- Buchtiková, A. (1995). The Course of the Privatization Process after the Split of Czechoslovakia. *Privatization Newsletter of the Czech Republic and Slovakia* (33/34): 11–16.
- Butschek, F. (1978). *Die österreichische Wirtschaft 1938 bis 1945*. Stuttgart.
- (1985). *Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert*. Stuttgart.
- Butschek, F. (1992). External Shocks and Long-term Patterns of Economic Growth in East-Central Europe. WIFO Working Papers 51. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Central Statistical Office [Poland] (1994). *Poland: Quarterly Statistics 1993*. Warschau.
- Centrum Vnějších Ekonomických Vztahů (1995). *Zahraniční Obchod České Republiky v Roce 1994, Tabulková příloha*. Prag.
- Česka, R. (1993). Three Years of Privatization in the Czech and Slovak Republics. *Privatization Newsletter of the Czech Republic and Slovakia* 17: 1–5.
- Český Statistický Úřad (1993). *Statistická Ročenka České Republiky '93*. Prag.
- (1995a). *Statistická Ročenka České Republiky '95*. Prag.
- (1995b). *Statistické Přehledy: Statistický údajový měsíčník České republiky* (verschiedene Ausgaben).
- (1996a). *Statistická Ročenka České Republiky '96*. Prag.
- (1996b). *Yearbook Czech Republic — External Trade 1995*. Prag.
- CIA (Central Intelligence Agency) (lfd. Jgg.). *Handbook of Economic Statistics*. Washington, D.C.
- Claassen, E.-M. (Hrsg.) (1990). *International and European Monetary Systems*. New York.
- Clark, C. (1957). *The Conditions of Economic Progress*. London.
- Clark, J.M. (1961). *Competition as a Dynamic Process*. Washington, D.C.
- Clausen, V., und M. Willms (1993). Unabhängigkeit der Zentralbank. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (12): 605–610.
- Clough, S.B. (1964). *The Economic History of Modern Italy*. New York.

- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law & Economics* 3: 1–44.
- Cohen, S.I., F.N. Lafeber, H. Tuyl und L. Zienkowski (1993). Prospective Structures for Eastern Europe: A Comparative Social Accounting Approach. In S.I. Cohen (Hrsg.), *Patterns of Economic Restructuring for Eastern Europe*. Aldershot.
- Collins, S.M., und D. Rodrik (1991). *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*. Policy Analyses in International Economies 32. Washington, D.C.
- Constantacopoulos, G.C. (1962). *Economic Development of Greece in the Postwar Setting*. New York.
- Czachór, Z. (1995). Polen. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Czech National Bank (1993). *Report on the Establishment of the Czech National Bank — 1993*. Prag.
- (1995). *Annual Report 1994*. Prag.
- Daniels, H. (1958). *Ausscheidungsprozesse in der Marktwirtschaft und ihre Lenkung durch die Rechtsordnung*. Bonn.
- Demsetz, H. (1975). Towards a Theory of Property Rights. In H.G. Manne (Hrsg.), *The Economics of Legal Relationships: Readings in the Theory of Property Rights*. St. Paul.
- Deregulierungskommission (1991). *Marktöffnung und Wettbewerb. 2. Bericht*. Bonn.
- DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag, Delegierte der Deutschen Wirtschaft in Ungarn) (1992). Privatisierung staatlicher Unternehmen und dabei auftretende Probleme. Informationen aus den Auslandshandelskammern (AHK). Bonn.
- DIW, HWWA, Ifo, IfW, IWH und Osteuropa-Institut München (Hrsg.) (1995). *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa*. Berlin.
- Dixit, A.K. (1988). Optimal Trade and Industrial Policy for the U.S. Automobile Industry. In R. Feenstra (Hrsg.), *Empirical Methods for International Trade*. Cambridge, Mass.
- Döhrn, R., und U. Heilemann (1991). Sectoral Change in Eastern Europe: The Chenery Hypothesis Reconsidered. RWI-Papiere 25. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Donges, J.B., und K.-W. Schatz (1986). Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 119/120. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Donges, J.B., C. Krieger, R.J. Langhammer, K.-W. Schatz und C.S. Thoroë (1982). *The Second Enlargement of the European Community: Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform*. Kieler Studien 171. Tübingen.
- Donges, J.B., K.-D. Schmidt et al. (1988). *Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung: Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau*. Kieler Studien 216. Tübingen.

- Earle, J.S., R. Frydman, A. Rapaczynski und J. Turkewitz (1994). *Small Privatization*. CEU Privatization Reports 3. Budapest.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1994). *Transition Report 1994*. London.
- (1995). *Transition Report 1995*. London.
- (1996). *Transition Report 1996*. London.
- ECE (United Nations Economic Commission for Europe) (1949). *Economic Survey of Europe in 1948*. Genf.
- (1994). *East-West Investment News 2*. Genf.
- (1995). *Economic Survey of Europe in 1994–1995*. Genf.
- (1996). *East-West Investment News 4*. Genf.
- Eckstein, A. (1955). National Income and Capital Formation in Hungary, 1900–1950. In S. Kuznets (Hrsg.), *Income and Wealth, Series V*. London.
- Economist Intelligence Unit (1994). *Country Profile Czech Republic/Slovakia 1994–95*. London.
- Edwards, C.D. (1949). *Maintaining Competition: Requisites of a Governmental Policy*. New York.
- Ehrlich, É. (1985). Infrastructure. In M.C. Kaser und E.A. Radice (Hrsg.), *The Economic History of Europe 1919–1975*. Vol. I: *Economic Structure and Performance between the Two Wars*. Oxford.
- Eickhof, N. (1985). Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche und staatliche Regulierung. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 36: 63–79.
- (1993). Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen. *ORDO* 44: 203–222.
- Eijffinger, S.C.W., und J. de Haan (1995). The Political Economy of Central Bank Independence. Discussion Paper 9587. Center for Economic Research, Tilburg University.
- Emmerich, V. (1991). *Kartellrecht*. München.
- Euchner, W. (1968). Locke. In H. Maier, H. Rausch und H. Denzer (Hrsg.), *Klassiker des politischen Denkens*. Band 2. München.
- Eucken, W. (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- (1953). *Wettbewerb, Monopol und Unternehmer*. Bad Nauheim.
- European Commission (1995). *Employment Observatory: Central & Eastern Europe*. Brüssel.
- Ewers, H.-J. (1991). *Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen: Zu einer auch ökologisch erträglichen Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen*. Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 26. Göttingen.

- FAZ-Informationdienste (1994). *Länderanalyse Tschechische Republik / Slowakische Republik*. Frankfurt am Main.
- (1995). *Länderanalyse Tschechische Republik / Slowakische Republik*. Frankfurt am Main.
- (1996a). *Länderanalyse Polen*. Frankfurt am Main.
- (1996b). *Länderanalyse Tschechische Republik / Slowakische Republik*. Frankfurt am Main.
- (1996c). *Länderanalyse Ungarn*. Frankfurt am Main.
- (1997a). *Länderanalyse Polen*. Frankfurt am Main.
- (1997b). *Länderanalyse Tschechische Republik / Slowakische Republik*. Frankfurt am Main.
- (1997c). *Länderanalyse Ungarn*. Frankfurt am Main.
- FAZ-Informationdienste, Manager Magazin und Rödl & Partner (Hrsg.) (1995). *Osteuropa-Perspektiven: Jahrbuch 1995/96*. Frankfurt am Main.
- Fischer, S. (1995a). Central-Bank Independence Revisited. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85 (2): 201–206.
- (1995b). Modern Approaches to Central Banking. NBER Working Paper 5064. Cambridge, Mass.
- Foreign Trade Research Institute (1991). *Polish Foreign Trade in 1990 — Annual Report*. Warschau.
- (1994). *Polish Foreign Trade in 1992 — Annual Report*. Warschau.
- Fourastié, J. (1949). *Le grand espoir du XXe siècle: Progrès technique, progrès économique, progrès sociale*. Paris.
- Frenzke, D.H. (1993). *Die Gesetzgebung der Staaten Osteuropas. Loseblattsammlung*. Berlin.
- Freris, A.F. (1986). *The Greek Economy in the Twentieth Century*. London.
- Gandenberger, O. (1981). Theorie der öffentlichen Verschuldung. In F. Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Band III. Tübingen.
- Gatsios, K. (1992). Privatization in Hungary: Past, Present and Future. CEPR Discussion Paper 642. London.
- Giersch, H. (1981). Wie Wissen und Wirtschaft wachsen. *List-Forum* 11 (3): 143–162.
- GKI Gazdaságkutató Rt. (1994). *Present State and Future of the Hungarian Agriculture. Economic Trends and Research Summaries 1994, I*. Budapest.
- Glismann, H.H., und K. Schrader (1991). Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas. *Die Weltwirtschaft* (2): 95–129.
- (1992). Ordnungspolitik in Ost- und Südosteuropa: Eine Zwischenbilanz. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 52 (2): 32–39.

- (1993). Privatisierung staatlichen Eigentums in den mittel- und osteuropäischen Ländern — Eine kritische Analyse. Kieler Arbeitspapiere 573. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Glowny Urząd Statystyczny (1992/93). Biuletyn Statystyczny 36 (verschiedene Ausgaben).
- (1994). *Maly Rocznik Statystyczny 1994*. Warschau.
- (1995a). *Maly Rocznik Statystyczny 1995*. Warschau.
- (1995b). *Yearbook of Foreign Trade Statistics 1995*. Warschau.
- (1995/96). Biuletyn Statystyczny 39 (verschiedene Ausgaben).
- (1996a). *Maly Rocznik Statystyczny 1996*. Warschau.
- (1996b). *Yearbook of Foreign Trade Statistics 1996*. Warschau.
- (1996c). *Rocznik Statystyczny 1996*. Warschau.
- (1997/98). Biuletyn Statystyczny 41 (verschiedene Ausgaben).
- Gralla, E. (1995). Polen: Gesetz über das Devisenrecht. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 4 (3): 100–105.
- (1996a). Polen: Verzeichnis der zum Ankauf ausländischer Zahlungsmittel ermächtigten Banken. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 5 (1): 72–73.
- (1996b). Osteuropa-Report: Weitere Liberalisierung des Devisenverkehrs in Polen. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 5 (4): 148.
- Grilli, V., D. Masciandaro und G. Tabellini (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy* 13 (2): 342–392.
- Gröbner, B.F. (1983). *Subventionen — eine kritische Analyse*. Göttingen.
- Gröner, H. (1984). Marktsystem, Unternehmenskontrollen und Insolvenzen: Volkswirtschaftliche Überlegungen zur Reform des Insolvenzrechts. *ORDO* 35: 247–267.
- Gröner, H., und H.-D. Smeets (1994). Außenwirtschaft im Transformationsprozeß. In C. Herrmann-Pillath, O. Schlecht und H.F. Wünsche (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*. Band 3: *Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*. Stuttgart.
- Grosseckter, H. (1985). Wettbewerbstheorie. In M. Borchert und H. Grosseckter (Hrsg.), *Preis- und Wettbewerbstheorie*. Stuttgart.
- (1994). Grundsätze marktwirtschaftlicher Finanzpolitik. In C. Herrmann-Pillath, O. Schlecht und H.F. Wünsche (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*. Band 3: *Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*. Stuttgart.
- Grubel, H.G., und P.J. Lloyd (1971). The Empirical Measurement of Intra-Industry-Trade. *Economic Record* 47 (Dezember): 494–517.
- (1975). *Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*. London.

- Haberler, G. (1933). *Der internationale Handel: Theorie der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge sowie Darstellung und Analyse der Außenhandelspolitik*. Berlin.
- (1954). Konvertibilität der Währungen. In A. Hunold (Hrsg.), *Die Konvertibilität der europäischen Währungen*. Erlenbach-Zürich.
- Hamm, W. (1978). Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen. *ORDO* 29: 156–172.
- (1994). Die Funktion von Privateigentum, Vertragsfreiheit und privater Haftung. In C. Herrmann-Pillath, O. Schlecht und H.F. Wünsche (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*. Band 3: *Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*. Stuttgart.
- Handl, V., È. Koniný und J. Poeschl (1995). Tschechische Republik. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Hanousek, J., und E.A. Kroch (1995). The Two Waves of Voucher Privatization in the Czech Republic: A Model of Learning in Sequential Bidding. CERGE-EI Working Paper 84. Prag.
- Hansmeyer, K.-H., und G. Schmölders (1980). *Allgemeine Steuerlehre*. Berlin.
- Hare, P.G. (1997). The Distance between Eastern Europe and Brussels: Reform Deficits in Potential Member States. In H. Siebert (Hrsg.), *Quo Vadis Europe?* Tübingen.
- Hax, H. (1985). Economic Aspects of Bankruptcy Law. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141: 80–98.
- Hayek, F.A. von (1946). *Der Weg zur Knechtschaft*. Zürich.
- (1953). Entstehung und Verfall des Rechtsstaatsideals. In A. Hunold (Hrsg.), *Wirtschaft ohne Wunder*. Erlenbach-Zürich.
- (1967a). Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung. *ORDO* 18: 11–33.
- (1967b). The Theory of Complex Phenomena. In F.A.von Hayek (Hrsg.), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London.
- (1968a). Die Verfassung eines freien Staates. *ORDO* 19: 3–11.
- (1968b). Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge 56. Kiel.
- (1969a). Arten des Rationalismus. In F.A.v. Hayek (Hrsg.), *Freiburger Studien*. Tübingen.
- (1969b). Die Sprachverwirrung im politischen Denken. In F.A.von Hayek (Hrsg.), *Freiburger Studien*. Tübingen.
- (1969c). Bemerkungen über die Entwicklung von Systemen von Verhaltensregeln. In F.A.von Hayek (Hrsg.), *Freiburger Studien*. Tübingen.
- (1969d). Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie. In F.A. von Hayek (Hrsg.), *Freiburger Studien*. Tübingen.
- (1971). *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen.

- (1975). Die Anmaßung von Wissen. *ORDO* 26: 12–21.
- (1980). *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*. Band 1: *Regeln und Ordnung*. München.
- (1981a). *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*. Band 2: *Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit*. Landsberg am Lech.
- (1981b). *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*. Band 3: *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*. Landsberg am Lech.
- (1984). Origins and Effects of Our Morals. In C. Nishiyama und K.R. Leube (Hrsg.), *The Essence of Hayek*. Stanford, Calif.
- Head, J.G. (1974). *Public Goods and Public Welfare*. Durham.
- Hegedüs, É. (1996). Das neue Devisengesetz der Republik Ungarn. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 5 (6): 201–207.
- Heinrich, R.P., M.J. Koop et al. (1996). *Sozialpolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas*. Kieler Studien 273. Tübingen.
- Heitger, B. (1990). Wirtschaftliches Wachstum in Ost und West im internationalen Vergleich seit 1950. *Die Weltwirtschaft* (1): 173–192.
- Heitger, B., K. Schrader und E. Bode (1992). *Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort*. Kieler Studien 250. Tübingen.
- Helpman, E., und P.R. Krugman (1985). *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*. Brighton.
- (1989). *Trade Policy and Market Structure*. Cambridge, Mass.
- Herdzina, K. (1993). *Wettbewerbspolitik*. Stuttgart.
- Hermann, K., und J. Lowitzsch (1995). Eigentumserwerb und Privatisierung in Polen (Teil II). *Recht in Ost und West* 39 (2): 38–42.
- Herrnfeld, H.-H. (1995). *Recht europäisch*. Gütersloh.
- (1996). *European by Law: Legal Reform and Approximation of Law in the Visegrád Countries*. Gütersloh.
- Hesse, J.J. (1993). From Transformation to Modernisation: Administrative Change in Central and Eastern Europe. In ECSA-Europe (Hrsg.), *The Legal, Economic and Administrative Adaptions of Central European Countries to the European Community*. Baden-Baden.
- Hippel, E. von (1948). *Gewaltenteilung im modernen Staate*. Koblenz.
- Hirsch, S. (1974). Hypotheses Regarding Trade between Developing and Industrial Countries. In H. Giersch (Hrsg.), *The International Division of Labour: Problems and Perspectives*. Tübingen.
- Hjerpe, R. (1989). *The Finnish Economy 1860–1985: Growth and Structural Change*. Helsinki.
- Hoppmann, E. (1967). Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik. *ORDO* 18: 77–94.

- (1968). Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs. In H.K. Schneider (Hrsg.), *Grundlagen der Wettbewerbspolitik*. Berlin.
- (1978). Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie. In U. Teichmann (Hrsg.), *Probleme der Wirtschaftspolitik*. Erster Band: *Zielfindung und politischer Entscheidungsprozeß*. Ordnungspolitik. Darmstadt.
- (1987). Ökonomische Theorie der Verfassung. *ORDO* 38: 31–45.
- (1988). *Wirtschaftsordnung und Wettbewerb*. Baden-Baden.
- (1994). Freiheitliche Wirtschaftspolitik und Verfassung. In R.H. Hasse, J. Molsberger und C. Watrin (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit*. Stuttgart.
- (1995). Walter Euckens Ordnungsökonomik — heute. *ORDO* 46: 41–55.
- Hume, D. ([1878] 1906). *Traktat über die menschliche Natur. II. Teil*. Deutsche Neuauflage (nach der Ausgabe von Green und Grose, London 1878), herausgegeben von T. Lipps. Hamburg.
- Humlová-Ueltzhöffer, O., und J. Ziebe (1993). Tschechische Republik: Bestimmungen des Konkurs- und Vergleichsgesetzes über das Konkursverfahren. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2 (9): 308–316.
- Hungarian Chamber of Commerce (Hrsg.) (1993). *Investment and Business Guide to Hungary 1993*. Budapest.
- Hungarian Privatization and State Holding Company (1995). *Privatization Monitor* (verschiedene Ausgaben).
- (1996). *Privatization Monitor* (verschiedene Ausgaben).
- (1997). *Privatization Monitor* (verschiedene Ausgaben).
- IMF (International Monetary Fund) (lfd. Jgg.). *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- Inotai, A.J.N. (1995). Ungarn. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Institute of Economics (1994). Competition Policy: How It Works during the Transition? *Tranzit Club Series 7*. Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Instituto de Estudios Fiscales (1976). *Datos basicos para la Historia Financiera de España (1850–1975)*. Vol. I. Madrid.
- Jahrbuch für Ostrecht* (1994). Ungarn. 35 (1): 128–129.
- Jennewein, M., und K. Larischová (1996). Tschechische Republik. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Johnson, H.G. (1954). Optimum Tariffs and Retaliation. *Review of Economic Studies* 21 (2): 142–153.

- Kantzenbach, E. (1966). *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*. Göttingen.
- Kaufert, E. (1970). *Patente, Wettbewerb und technischer Fortschritt*. Bad Homburg.
- (1981). *Theorie der öffentlichen Regulierung*. München.
- Kecskés, L. (1993). Law of Property and Privatization in Hungary. In T. Borić und W. Posch (Hrsg.), *Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich*. Wien.
- Kenen, P.B. (1994). *The International Economy*. Cambridge, Mass.
- Kirzner, I.M. (1978). *Wettbewerb und Unternehmertum*. Tübingen.
- Klodt, H. (1987). *Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich*. Kieler Studien 206. Tübingen.
- Klodt, H., K.-D. Schmidt et al. (1989). *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb: Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand*. Kieler Studien 228. Tübingen.
- Központi Statisztikai Hivatal (1991). *Hungarian Statistical Yearbook 1990*. Budapest.
- (1993a). *Magyar Statisztikai Évkönyv 1992*. Budapest.
- (1993b). *Külkereskedelmi Statisztikai Évkönyv 1992*. Budapest.
- (1994a). *Magyar Statisztikai Évkönyv 1993*. Budapest.
- (1994b). *Statistical Yearbook of External Trade 1993*. Budapest.
- (1995a). *Magyar Statisztikai Évkönyv 1994*. Budapest.
- (1995b). *Statisztikai Havi Közlemények* (verschiedene Ausgaben).
- (1995c). *Statistical Yearbook of External Trade 1994*. Budapest.
- (1996a). *Magyar Statisztikai Évkönyv 1995*. Budapest.
- (1996b). *Statisztikai Havi Közlemények* (verschiedene Ausgaben).
- (1996c). *Statistical Yearbook of External Trade 1995*. Budapest.
- Kravis, I.B., Z. Kenessy, A. Heston und R. Summers (1975). *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power*. United Nations International Comparison Project: Phase One. Baltimore.
- Krejci, J. (1968). Intertemporal Comparability of National Income in Czechoslovakia. *Review of Income and Wealth* 14 (3): 247–266.
- Krugman, P.R. (1993). The Narrow and Broad Arguments for Free Trade. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 83 (2): 362–366.
- Kruse, J. (1985). *Ökonomie der Monopolregulierung*. Göttingen.
- Kuss, K.-J., und P. Mohlek (1993). Einführung Polen. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 8. Lieferung*. Baden-Baden.
- (1995). Polen. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 1.–24. Lieferung*. Baden-Baden.

- (1996). Polen. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 37. Lieferung*. Baden-Baden.
- (1997). Polen. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 45. Lieferung*. Baden-Baden.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 236. Tübingen.
- Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al. (1993). *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*. Kieler Studien 255. Tübingen.
- Langhammer, R.J. (1992). Die Assoziierungsabkommen mit der ČSFR, Polen und Ungarn: Wegweisend oder abweisend? Kieler Diskussionsbeiträge 182. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Leipold, H. (1984). Neuere Ansätze der ökonomischen Theorie des Eigentums. In Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Eigentum als Grundrecht und Element der Ordnungspolitik*. Stuttgart.
- Lethbridge, E. (1974). Aggregate Economic Activity in Eastern Europe 1919–39. Papers in East European Economics 39. St. Anthony's College, Centre for Soviet and East European Studies, Oxford.
- (1985). National Income and Product. In M.C. Kaser und E.A. Radice (Hrsg.), *The Economic History of Europe 1919–1975*. Vol. I: *Economic Structure and Performance between the Two Wars*. Oxford.
- Locke, J. ([1689] 1978). *Über die Regierung*. Übersetzung der Originalausgabe von 1689 „*The Second Treatise of Government*“, herausgegeben von P.C. Mayer-Tasch. Stuttgart.
- Lowitzsch, J., und K. Hermann (1995). Eigentumserwerb und Privatisierung in Polen (Teil I). *Recht in Ost und West* 39 (1): 1–13.
- Luckenbach, H. (1986). *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. München.
- Lukas, Z., und S. Szomolányi (1996). Slowakische Republik. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996*. Gütersloh.
- Lutz, F.A. (1954). Die Konvertibilitätsdiskussion. In A. Hunold (Hrsg.), *Die Konvertibilität der europäischen Währungen*. Erlenbach-Zürich.
- Machlup, F. (1965). Wettbewerb: (III) Wirtschaftstheoretische Betrachtung. In E. von Beckenrath, H. Bente, C. Brinkmann, E. Gutenberg, G. Haberler, J. Jecht, W.A. Jöhr, F. Lütge, A. Predöhl, R. Schaefer, W. Schmidt-Rimpler, W. Weber und L. von Wiese (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Zwölfter Band. Stuttgart.
- Magyar Gazdaságkutató Intézet (1942). *20. Számú Különkiadványa*. Budapest.
- Major, I. (1994). The Constraints on Privatization in Hungary: Insufficient Demand or Inelastic Supply? *MOST* 4 (2): 107–145.

- Majoros, F. (1990). Ungarns neue Verfassungsordnung: Die Genese einer neuen demokratischen Republik nach westlichen Maßstäben. II. Teil. *Osteuropa Recht* 36 (3): 161–174.
- Marčincin, A. (1994). Privatization in Slovakia. *Privatization Newsletter of the Czech Republic and Slovakia* (26): 1–5.
- (1995). Mečiar's Model of Voucher Privatisation for Slovakia. *Privatization Newsletter of the Czech Republic and Slovakia* (35): 6–8.
- Marin, D. (1994). Learning and Dynamic Comparative Advantage: Lessons from Austria's Postwar Pattern of Growth for Eastern Europe. Discussion Paper — Economic Series 16. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Marx, K., und F. Engels ([1890] 1979). *Manifest der Kommunistischen Partei*. Neuaufgabe der Ausgabe von 1890. Berlin.
- Matolcsy, M., und S. Varga (1938). *The National Income of Hungary 1924/25 — 1936/37*. London.
- Mayer-Tasch, P.C. (1978). Nachwort: John Locke — Der Weg zur Freiheit. In J. Lock, *Über die Regierung*. Übersetzung der Originalausgabe von 1689 „The Second Treatise of Government“, herausgegeben von P.C. Mayer-Tasch. Stuttgart.
- Mestmäcker, E.-J. (1984). *Recht und ökonomisches Gesetz: Über die Grenzen von Staat, Gesellschaft und Privatautonomie*. Baden-Baden.
- Meyer, F.W., und H. Willgerodt (1978). Devisenbewirtschaftung. In W. Albers, K.E. Born, E. Dürr, H. Hesse, A. Kraft, H. Lammert, R. Rose, H.-H. Rupp, H. Schert, K. Schmidt und W. Wittmann (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*. Zweiter Band. Stuttgart.
- Michaely, M. (1962). *Concentration in International Trade*. Amsterdam.
- Ministry of Finance [Hungary] (1995). *Modifications of the Tax System in 1995*. Budapest.
- Mises, L. von (1927). *Liberalismus*. Jena.
- Mitchell, B.R. (1980). *European Historical Statistics 1750–1975*. London.
- Mládek, J. (1994). Transformation of Czech Agriculture. *Privatization Newsletter of the Czech Republic and Slovakia* (25): 1–6.
- Mládek, J., und M. Mejstřík (1993). Small Privatization in the Czech Republic: The Hey-Day Is Over. *Privatization Newsletter of Czechoslovakia* (12): 1–8.
- Mohlek, P. (1993). Der steinige Weg zu dem Verfassungsgesetz vom 17. Oktober 1992. *Osteuropa Recht* 39 (2): 146–151.
- Molitor, B. (1983). Schwäche der Demokratie. *ORDO* 34: 17–38.
- Montesquieu, Charles de Sécondat, Baron de la Brède et de (1854). *Der Geist der Gesetze. 11. Buch*. Übersetzung von Adolf Ellissen. Leipzig.

- Moore, J.H. (1981). Agency Costs, Technological Change, and Soviet Central Planning. *Journal of Law & Economics* 24 (2): 189–214.
- Möschel, W. (1981). Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmereichen. *ORDO* 32: 85–102.
- Moskwa, L. (1991). Das polnische Konkursrecht. *Jahrbuch für Ostrecht* 32 (2): 303–323.
- Musgrave, R.A. (1969). *Finanztheorie*. Tübingen.
- Národná Banka Slovenska (1994). *Annual Report 1993*. Bratislava.
- Narodowy Bank Polski (1994). *Information Bulletin 1992*. Warschau.
- (1995). *Information Bulletin* (verschiedene Ausgaben).
- National Bank of Hungary (1993). *Annual Report 1992*. Budapest.
- (1994). *Annual Report 1993*. Budapest.
- (1995). *Monthly Report* (verschiedene Ausgaben).
- (1996). *Monthly Report* (verschiedene Ausgaben).
- National Bank of Slovakia (1995). *Monetary Survey* (verschiedene Ausgaben).
- Neumann, M.J.M. (1991). Precommitment by Central Bank Independence. *Open Economies Review* 2 (2): 95–112.
- Neumark, F. (1970). *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*. Tübingen.
- Němec, J. (1995). Einführung zum Privatisierungsrecht der Tschechischen Republik. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung, 25. Lieferung*. Baden-Baden.
- North, D.C. (1988). *Theorie des institutionellen Wandels: Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*. Tübingen.
- (1992). *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen.
- (1995). Structural Changes of Institutions and the Process of Transformation. *Prague Economic Papers* 4 (3): 229–234.
- Nunes, A.B. (1991). A evolução da estrutura, por sexos, da população activa em Portugal — um indicador do crescimento económico (1890–1981). *Análise Social* 26 (3–4): 707–722.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (1993). *OECD Economic Surveys. Hungary*. Paris.
- (1994a). *OECD Economic Surveys. Poland*. Paris.
- (1994b). *OECD Wirtschaftsberichte. Tschechische Republik und Slowakische Republik*. Paris.
- (1995). *Competition Policy in OECD Countries, 1992–1993*. Paris.
- (1996a). *Short-Term Economic Indicators, Transition Economies*. Paris.

- (1996b). *Short-Term Economic Indicators, Transition Economies: Sources & Definitions*. Paris.
- (1997). *Short-Term Economic Indicators, Transition Economies*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *Foreign Trade by Commodities, Market Summaries. Series C*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *Commodity Trade Statistics. Series D*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *Foreign Trade Statistics by Commodities*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *National Accounts. Volume I: Main Aggregates*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *Labour Force*. Paris.
- OEEC (Organization for European Economic Co-Operation) (lfd. Jgg.). *Foreign Trade. Series II*. Paris.
- Oliva, L.A.V. (1994). Das neue Kartellrecht der tschechischen Republik. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 3 (5): 145–147.
- Osteuropa-Report (1993a). Immobilienkauf in der Tschechischen Republik. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2 (9): 317–328.
- (1993b). Reform des ungarischen Konkursrechts. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2 (7): 243.
- PAIZ (Polish Agency for Foreign Investment) (1995). *Privatization Update, No. 28*. Warschau.
- Persson, T., und G. Tabellini (1993). Designing Institutions for Monetary Stability. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* (Dezember): 53–84.
- PlanEcon (1991/92). *PlanEcon Report 7* (verschiedene Ausgaben).
- (1992/93). *PlanEcon Report 8* (verschiedene Ausgaben).
- (1993/94). *PlanEcon Report 9* (verschiedene Ausgaben).
- (1994/95). *PlanEcon Report 10* (verschiedene Ausgaben).
- (1995/96). *PlanEcon Report 11* (verschiedene Ausgaben).
- (1996/97). *PlanEcon Report 12* (verschiedene Ausgaben).
- (1997). *PlanEcon Report 13* (verschiedene Ausgaben).
- Pohmer, D. (1993). Die Steuern als Instrument der Staatsfinanzierung oder Wirtschaftlenkung? *Deutsche Steuer-Zeitung* 81 (19): 577–587.
- Preslmayr & Partner (Hrsg.) (1993). *Investieren in Tschechien und in der Slowakei*. Wien.
- Pusylewitsch, T. (1993). Ausländische Investitionen im Rahmen der Privatisierung der polnischen Volkswirtschaft. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2 (4): 118–124.
- Raiser, M. (1994). Ein tschechisches Wunder? Zur Rolle politikinduzierter Anreizstrukturen im Transformationsprozeß. Kieler Diskussionsbeiträge 233. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Recktenwald, H.C. (1965). Zur Lehre von den Marktformen. In A.E. Ott (Hrsg.), *Preistheorie*. Köln.
- Reith, T., und Z. Wizner (1994). *Wirtschaftspartner Polen*. Bonn.
- Ricardo, D. (1923). *Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung*. Jena.
- Richardson, J.D. (1989). Empirical Research on Trade Liberalization with Imperfect Competition: A Survey. *OECD Economic Studies* 12: 7–50.
- Richter, R., und E. Furubotn (1996). *Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen.
- Rogoff, K. (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics* 100 (4): 1169–1189.
- Röpke, W. (1957). Eigentum als Säule einer freien Gesellschaft. *Schweizer Monatshefte* (6): 441–447.
- (1965). Wettbewerb: (II) Ideengeschichte und ordnungspolitische Stellung. In E. von Beckenrath, H. Bente, C. Brinkmann, E. Gutenberg, G. Haberler, H. Jecht, W.A. Jöhr, F. Lütge, A. Predöhl, R. Schaefer, W. Schmidt-Rimpler, W. Weber und L. von Wiese (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Zwölfter Band. Stuttgart.
- (1979). *Die Lehre von der Wirtschaft*. Bern.
- Rose, M. (1997). Ein einfaches, marktwirtschaftliches und inflationsbereinigtes Steuersystem für Polen. *Diskussionsschriften* 242. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Heidelberg.
- Rose, M., und R. Wiswesser (1995). *Taxation in a Market Economy: Theory and Practice with Special Reference to Economies in Transition*. München.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* 36: 387–389.
- (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* 37: 350–356.
- Schade, W. (1995). Zur Verfassungsdiskussion in Polen. *Osteuropa* 45 (7): 638–650.
- Schaling, E. (1995). *Institution and Monetary Policy: Credibility, Flexibility, and Central Bank Independence*. Aldershot.
- Schlieper, U. (1980). Externe Effekte. In W. Albers, K.E. Born, E. Dürr, H. Hesse, A. Kraft, H. Lammert, R. Rose, H.-H. Rupp, H. Schert, K. Schmidt und W. Wittmund (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Zweiter Band. Stuttgart.
- Schmid, K. (1992). Tschechoslowakei. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung*. Baden-Baden.
- (1995). Slowakische Republik. In G. Brunner, K. Schmid und K. Westen (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten. Loseblattsammlung*. 1.–24. Lieferung. Baden-Baden.

- Schmidt, K. (1970). Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit. In H. Haller, L. Kullmer, C.S. Shoup und H. Timm (Hrsg.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. Tübingen.
- Schmidtchen, D. (1988). Fehltriteile über das Konzept der Wettbewerbsfreiheit. *ORDO* 39: 111–135.
- Schmieding, H. (1990). Konvertibilität und Wirtschaftsreform. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 39 (1): 41–55.
- (1991). Lending Stability to Europe's Emerging Market Economies: On the Importance of the EC and the ECU for East-Central Europe. Kieler Arbeitspapiere 481. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schmögnerová, B. (1995). Privatization in the Czech Republic and the Slovak Republic. In J. Hölscher, A. Jacobsen und H. Tomann (Hrsg.), *Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa*. Band 3. Marburg.
- Schrader, K. (1993). Osteuropa in der Reformkrise: Hindernisse auf dem Weg zur Marktwirtschaft. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat — mehr Markt: Wege aus der Krise*. München.
- (1994a). Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz. Kieler Diskussionsbeiträge 226. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1994b). In Search of the Market: A Comparison of Post-Soviet Reform Policies. In L. Csaba (Hrsg.), *Privatization, Liberalization and Destruction*. Aldershot.
- Schrader, K., und C.-F. Laaser (1992). Kompromisse statt Marktwirtschaft — Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten. Kieler Diskussionsbeiträge 186/187. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1994). *Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa: Lehren aus der Süderweiterung der EG*. Kieler Studien 264. Tübingen.
- Schüller, A. (1983). Property Rights, Theorie der Firma und wettbewerbliches Marktsystem. In A. Schüller (Hrsg.), *Property Rights und ökonomische Theorie*. München.
- (1988). Ökonomik der Eigentumsrechte in ordnungstheoretischer Sicht. In D. Cassel, B.-T. Ramb und H.J. Thieme (Hrsg.), *Ordnungspolitik*. München.
- Schumpeter, J.A. (1931). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*. München.
- (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London.
- Schwarz, G. (1992). Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie — Eine Haßliebe? *ORDO* 43: 65–90.
- Schweikert, R., P. Nunnenkamp und U. Hiemenz (1992). Stabilisierung durch feste Wechselkurse: Fehlschlag in Entwicklungsländern — Erfolgsrezept für Osteuropa? Kieler Diskussionsbeiträge 181. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Segré, A., und G. Gnudi (1993). Restructuring and Privatization of the Agricultural Sector in the Balkans and Danubian Countries. *Est-Ouest* 24 (5): 57–77.

- Sergi, B.S. (1994). On the Statutory Autonomy of the Czech National Bank. *Eastern European Economics* 32 (5): 23–35.
- Sharkey, W.W. (1982). *The Theory of Natural Monopoly*. Cambridge.
- Siebert, H. (1992a). Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa: Spekulationen über die Zukunft. Kieler Diskussionsbeiträge 184. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1992b). Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft. In E. Kantzenbach (Hrsg.), *Die wirtschaftliche Neuordnung Europas: Erfahrungen und Perspektiven*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 218. Berlin.
- Siebert, H., und M. Rauscher (1991). Neuere Entwicklung der Außenhandelstheorie. Kieler Arbeitspapiere 478. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Siegfried, W. (1942). *Untersuchungen zur Staatslehre des Aristoteles*. Zürich.
- Slapnicka, H. (1991). Das tschechoslowakische Verfassungsprovisorium. *Osteuropa Recht* 37 (4): 257–285.
- (1993). Die Verfassung der Slowakischen Republik. *Osteuropa Recht* 39 (3): 157–197.
- (1994). Die Verfassungsordnung der Tschechischen Republik. *Osteuropa Recht* 40 (1): 28–63.
- Smith, A. ([1776] 1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Neuauflage der Originalausgabe aus dem Jahr 1776, herausgegeben von R.H. Campbell, A.S. Skinner und W.B. Todd. Oxford.
- Sohmen, E. (1976). *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- Soltwedel, R., A. Busch, A. Gross und C.-F. Laaser (1986). *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 202. Tübingen.
- Solveen, R. (1995). Zentralbankpolitik und Zentralbankautonomie: Spielt die Unabhängigkeit eine Rolle? Kieler Arbeitspapiere 710. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sparfeld, S. (1996). Tschechische Republik: Devisengesetz. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 5 (1): 22–29.
- Spuller, G. (1995). Ungarn: Gesetz über die Produktivflächen. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 4 (5): 190–192.
- State Property Agency [Hungary] (1995). *Privatization Monitor* (verschiedene Ausgaben).
- Štatistický Úrad Slovenskej Republiky (1993). *Štatistická ročenka Slovenskej republiky* 1992. Bratislava.
- (1994). *Štatistická ročenka Slovenskej republiky* 1993. Bratislava.
- (1995a). *Štatistická Revue*. Bratislava.
- (1995b). *Štatistická ročenka Slovenskej republiky* 1994. Bratislava.
- (1995c). *Štatistická ročenka Slovenskej republiky* 1995. Bratislava.
- (1996). *Štatistická ročenka Slovenskej republiky* 1996. Bratislava.

- Streissler, E. (1970). Privates Produktiveigentum: Stand und Entwicklungstrends in kapitalistischen Ländern. In Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), *Eigentum — Wirtschaft — Fortschritt: Zur Ordnungsfunktion des privaten Produktiveigentums*. Köln.
- (1990). Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie: Die ökonomischen Aspekte. In Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie*. Stuttgart.
- Summers, R., und A. Heston (1988). A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices for 130 Countries 1950–1985. *Review of Income and Wealth* 34: 1–25.
- Suntum, U.von (1986). *Verkehrspolitik*. München.
- Szlezak, A. (1994). Polish Bankruptcy and Reorganisation Law. In OECD (Hrsg.), *Corporate Bankruptcy and Reorganisation Procedures in OECD and Central and Eastern European Countries*. Paris.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416–424.
- Tietzel, M. (1986). Zur Entstehung des Privateigentums. *ORDO* 37: 105–124.
- Tigges, M. (1996). Polnisches Grundstücksrecht. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 5 (1): 1–7.
- Tigges, M., und A. Lechmann-Becker (1994). Polen: Verordnung „Das Konkursrecht“. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 3 (4): 126–135.
- Tobin, J. (1978). Comment from an Academic Scribbler. *Journal of Monetary Economics* 4 (3): 617–625.
- Tolksdorf, M. (1971). „Ruinöser Wettbewerb“ — Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung. Berlin.
- Török, G., und S. Riel (1994). Das ungarische Insolvenzrecht im Überblick. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 3 (11): 409–416.
- Trade Links (Hrsg.) (1994). *The Czech and Slovak Republics at a Glance*. Prag.
- (1995a). *Czech Financial Services Legislation in 1995*. Prag.
- (1995b). *Trade-Related Legislation*. Prag.
- (1995c). *Czech Taxation in 1995*. Prag.
- Tuchtfeldt, E. (1955). *Gewerbefreiheit als wirtschaftspolitisches Problem*. Berlin.
- (1976). Über die Staatsfunktionen bei Adam Smith. *ORDO* 27: 29–45.
- (1981). Gewerbefreiheit. In W. Albers, K.E. Born, E. Dürr, H. Hesse, A. Kraft, H. Lammert, R. Rose, H.-H. Rupp, H. Schert, K. Schmidt und W. Wittmann (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Dritter Band. Stuttgart.

- UN (United Nations, Statistical Office) (1948). *National Income Statistics of Various Countries, 1938–1947*. New York.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organisation) (1996). *UNIDO Industrial Statistics Database*. Wien.
- Valério, N. (1983). O produto nacional de Portugal entre 1913 e 1947: uma primeira aproximação. *Revista de História Económica e Social* (11): 89–102.
- Vaubel, R. (1990). Currency Competition and European Monetary Integration. *Economic Journal* 100 (September): 936–946.
- (1991). Privatisierung als wettbewerbspolitische Aufgabe. *ORDO* 42: 253–271.
- Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *Quarterly Journal of Economics* 80 (2): 190–207.
- Verny, A. (1993a). Inhalt und Auswirkungen der zweiten Novelle des tschechischen Konkurs- und Vergleichsrechts. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2 (7): 223–224.
- (1993b). Erste Novelle des tschechischen und slowakischen Kartellrechts. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2 (3): 86–87.
- VERZÁL (Hrsg.) (1996). Gesetz XCV vom Jahre 1995 über die Devisen. *Geltende ungarische Rechtsnormen* 7(1).
- (lfd. Jgg.). *Geltende ungarische Rechtsnormen*. Budapest.
- Vida, A. (1993). Das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen und der Fusionskontrolle in Ungarn. *Osteuropa Recht* 39 (4): 246–258.
- (1994). Wettbewerbsbeschränkungen und Fusionskontrolle in Ungarn. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 3 (6): 193–197.
- Walsh, C.E. (1995). Optimal Contracts for Central Bankers. *American Economic Review* 85 (1): 150–167.
- Watrin, C. (1958). *Der Befähigungsnachweis in Handwerk und Einzelhandel unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in der Bundesrepublik*. Köln.
- (1975). Gesellschaftliches Eigentum und Arbeiterselbstverwaltung — ein Weg zur Humanisierung der Gesellschaft? *ORDO* 26: 79–96.
- (1985a). Staatsaufgaben — die ökonomische Sicht. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 34 (2): 131–159.
- (1985b). Ordnungspolitische Aspekte der Einkommensumverteilung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 34 (1): 65–73.
- (1986). Eigentum: Wirtschaftliche Probleme. In Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staatslexikon*. Zweiter Band. Freiburg.
- (1990a). Der schwierige Weg von der sozialistischen Planwirtschaft zur marktwirtschaftlichen Ordnung. In J.-M.G. von der Schulenburg und H.-W. Sinn (Hrsg.), *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.

- (1990b). Vom sozialistischen zum privaten Eigentum. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 35: 119–128.
- (1994a). Die Gesellschaft freier Menschen — Bemerkungen zu Erich Hoppmanns Arbeiten über Freiheit und marktwirtschaftliche Ordnung. In W. Möschel, M.E. Streit und U. Witt (Hrsg.), *Marktwirtschaft und Rechtsordnung*. Baden-Baden.
- (1994b). Auf dem Weg zur Marktwirtschaft. In C. Herrmann-Pillath, O. Schlecht und H.F. Wünsche (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*. Dritter Band: *Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*. Stuttgart.
- (1996). Ludwig von Mises' Sozialismuskritik — die ökonomische Perspektive. In K.-D. Gruske, H. Hax, A. Heertige und B. Schefold (Hrsg.), *Vademecum zu einem Klassiker liberalen Denkens in Wirtschaft und Gesellschaft: Ludwig von Mises*. Düsseldorf.
- Whalley, J. (1985). *Trade Liberalization among Major World Trading Areas*. Cambridge, Mass.
- Wietersheim, V. von, und W. Ulatowski (1994). Polen: Gesetz über die Privatisierung der Landwirtschaft. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 3 (10): 383–388.
- WIIW (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche) (1991). *Comecon Data 1990*. Wien.
- (1995). *Countries in Transition 1995*. Wien.
- (1996). *Countries in Transition 1996*. Wien.
- Wille, E., und M. Gläser (1977). Staatsaufgaben bei Adam Smith — eine Würdigung unter Allokationsaspekten. *ORDO* 28: 34–77.
- Willeke, R. (1977). Ruinöse Konkurrenz als verkehrspolitisches Argument. *ORDO* 28: 155–170.
- Willgerodt, H. (1980). Eigentumsordnung (einschl. Bodenordnung). In W. Albers, K.E. Born, E. Dürr, H. Hesse, A. Kraft, H. Lammert, R. Rose, H.-H. Rupp, H. Schert, K. Schmidt und W. Wittmann (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Zweiter Band. Stuttgart.
- Willms, M. (1990). Grundprobleme eines europäischen Zentralbankstatuts. *Wirtschaftsdienst* 70 (11): 551–556.
- Windsperger, J. (1986). Wettbewerb als dynamischer Prozeß. *ORDO* 37: 125–140.
- Winterberger, G. (1948). *Der partielle obligatorische Fähigkeitsausweis als Gewerbe-schutzmassnahme*. Bern.
- WiRo (*Wirtschaft und Recht in Osteuropa*) (1997). Chronik der Rechtsentwicklung in Osteuropa. 6 (7): 272–280.
- Woll, A. (1989). Geldwertsicherung als Leitidee des Bundesbankgesetzes. In N. Bub, D. Duwendag und R. Richter (Hrsg.), *Geldwertsicherung und Wirtschaftsstabilität*. Frankfurt am Main.

- Zamagni, V. (1993). *The Economic History of Italy 1860–1990*. Oxford.
- Zemanovičová, D., V. Durišová und A. Verny (1994). Das neue slowakische Kartellrecht. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 4 (4): 115–116.
- Zweig, F. (1944). *Poland between Two Wars: A Critical Study of Social and Economic Changes*. London.

Schlagwortregister

- Acquis Communautaire 181
- Arbeitslosigkeit 192, 194
- Arbeitsteilung, innerstaatliche 148 f.,
160 ff.
- Außenhandelsstrukturen 202 ff.
Exportstruktur 204 f., 240 f.
faktorspezifische Klassifikation 204,
207 ff., 244 ff., 251
Importstruktur 205 f., 242 f.
- Außenwirtschaftsordnung 86 ff., 133 ff.
Ausländische Direktinvestitionen 133,
137 ff., 142
Außenhandelsregulierung 88 f., 133 ff.
Devisenrecht 123, 126, 128
Konvertibilität der Währung 87,
123 ff.
Stabilitätsanker 88, 133
Wechselkursregime 87 f., 131 ff.
- Beschäftigung, industrielle 200 f., 238 f.
- Beschäftigungsstrukturen, sektorale
197 ff., 237
- Drei-Sektoren-Hypothese 197
- Edinburgher Regel 150
- Eigentum
Beschränkungen 25 ff., 32 ff., 73
Kollektiveigentum 24 f., 27 ff.
Privateigentum 23 f., 27 ff.
- Eigentumsordnung 21 ff., 177 f.
Allokationseffekte 23 ff.
Vergleich 72 ff.
- Eigentumsrechte 21 ff., 28 ff.
- Finanzordnung 148 ff., 160 ff., 180 f.
Balanced Budget Rule 151
Finanzierungsinstrumente 149 ff.
Gebühren und Beiträge 149
staatliche Kredite 151
Steuern 149 ff.
Fiskalföderalismus 148 f.
- Vergleich 172 f.
- Freiheit der Märkte 77 ff., 178 ff.
Vergleich 141 ff.
- Geldordnung 145 ff., 152 ff., 180 f.
Vergleich 172 f.
- Geldwertstabilität 145 f., 152, 193
- Gerichtspraxis 18 ff.
- Gerichtswesen 18 ff., 229 f.
- Gewerbefreiheit 104, 107, 109, 111
- Grundrechte 16 ff.
- Konkursrecht s. *Marktaustritt*
- Koordinations- und Anreizmechanis-
mus 77 f.
- Lohnregulierung 90 f.
- Marktaustritt 85 ff., 113 ff.
- Marktwirtschaftliche Ordnung
Gesamtsystem 181 ff.
Referenzsystem 6 ff., 21 ff., 77 ff.,
145 ff.
Status-quo 12 ff., 27 ff., 89 ff., 152 ff.,
176 ff.
Wechselwirkungen 174 ff.
- Marktwirtschaftlichkeit 3, 181 ff.
- Marktzutritt 84 ff., 104 ff.
Marktzutrittsregulierungen 84 f.,
104 ff.
Patentrecht 85, 111 ff.
- Monopol, natürliches 82 f.
- Monopolaufsicht s. *Wettbewerbsaufsicht*
- Pfadabhängigkeit 3, 220 f.
- Preisbildung
Arbeitsmarkt 90 ff.
Güter- und Dienstleistungsmärkte
89 f.
Kapitalmarkt 92
- Preise, administrierte 78, 89 f.

- Preismechanismus 77
- Preisstabilität *s. Geldwertstabilität*
- Prinzip der fiskalischen Äquivalenz 149, 161, 163
- Privatisierung 35 ff.
 Große Privatisierung 45 ff., 74 f., 76
 Kleine Privatisierung 36 ff., 73, 76
 Kommerzialisierung 45, 47, 61
 Privatisierung von Grund und Boden 64 ff., 75
 Restitution 68 ff., 75
- Produktzyklushypothese 204 f.
- Pro-Kopf-Einkommen 188, 195 f., 236
- Rechtsordnung 6 ff., 176 f.
 Vergleich 20
- Rechtsstaat
 und Demokratie 8 ff., 12 ff.
 und Gewaltenteilung 10 ff.
 und Wirtschaftsordnung 11
- Referenzsystem
 historischer Ansatz 186 ff.
 ordnungspolitisches *s. marktwirtschaftl. Ordnung*
 Referenzländer 189 ff.
 strukturelles 184 ff.
- RGW (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) 122, 202
- Schlüsselbetriebe *s. strategische Unternehmen*
- Staatseinnahmen 166
- Staatshaushalte 171
- Staatsverschuldung 152, 169 ff.
- Stabilität, makroökonomische 191
- Steuersystem 164 ff.
 Effektivität 164 ff.
 Steuerarten 165
 Wirkungsneutralität 150, 164 ff.
- Strategische Unternehmen 49, 53 f., 59, 64
- Subsidiaritätsprinzip 149, 160 f., 163
- Unternehmensgründungen 31 f., 72 f., 76
- Verfassungsbestimmungen 12 ff., 222 ff.
- Wettbewerb 79
- Wettbewerbsaufsicht 83 f., 93, 96, 99, 101, 103
- Wettbewerbsfähigkeit 202, 207 ff., 213 f., 248 f.
- Wettbewerbsfreiheit 79 f., 83, 93
- Wettbewerbsgesetzgebung 93 ff.
- Wettbewerbspolitik
 Ausnahmen 82 f., 96 f., 99 f., 102 f.
 marktwirtschaftliche 79
 Maßnahmen 79 ff., 93 f., 96 f., 99 f., 102
- Wirtschaftliche Entwicklung
 gesamtwirtschaftliche Entwicklung 191 ff.
 sektorale Entwicklung 196 ff.
- Wirtschaftsaktivität, private 75 f.
- Zentralbank
 rechtliche Stellung 153 ff.
 Unabhängigkeit 146 ff., 152 ff., 158 f.
 Unabhängigkeitsgrad 158 f.