

Nunnenkamp, Peter; Schmieding, Holger

**Working Paper — Digitized Version**

## Zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen: Einige Erfahrungen und Lehren für die Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 166

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Nunnenkamp, Peter; Schmieding, Holger (1991) : Zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen: Einige Erfahrungen und Lehren für die Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 166, ISBN 3894560010, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/587>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

## Zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen

### Einige Erfahrungen und Lehren für die Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa

von Peter Nunnenkamp und Holger Schmieding

#### AUS DEM INHALT

- Nach der anfänglichen Euphorie über die Demokratisierung und wirtschaftliche Öffnung mittel- und osteuropäischer Staaten dominieren nun die negativen Meldungen über Stockungen des eingeleiteten Transformationsprozesses. Die Erfahrungen der Entwicklungs- und Schwellenländer zeigen, daß Reformprogramme insbesondere an mangelnder Glaubwürdigkeit und an Inkonsistenzen zwischen den Elementen makroökonomische Stabilisierung, binnenwirtschaftliche Deregulierung, außenwirtschaftliche Liberalisierung und Privatisierung von Staatsbetrieben zu scheitern drohen.
- Der Erfolg von Wirtschaftsreformen hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt, die Ansprüche von Interessengruppen an das Staatsbudget zurückzudrängen, monopolistische Preiserhöhungsspielräume einzugrenzen und die Anreize von Betrieben und Banken, einzelwirtschaftliche Kosten und Risiken auf den Staat abzuwälzen, abzuschaffen. Makroökonomische Stabilisierungsprogramme allein reichen nicht aus, den Handlungsspielraum der Regierung dauerhaft wiederherzustellen.
- Die Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften kann auch durch mikroökonomische Liberalisierung nicht nachhaltig erhöht werden, solange die Anreize zu einem nicht marktgerechten Verhalten nicht umfassend bekämpft werden. Zur Schaffung von Konkurrenzbedingungen muß sowohl der inländische Wettbewerb stimuliert als auch der Schutz vor ausländischer Konkurrenz zügig abgebaut werden.
- Anpassungskrisen lassen sich nach grundlegenden Änderungen der Wirtschaftspolitik kaum vermeiden. Um die hierdurch verursachten Kosten einzugrenzen, den Reformwiderstand zu brechen und die Gefahr der Umkehrbarkeit des eingeschlagenen Kurses zu verringern, sollten die wesentlichen Reformschritte mehr oder weniger gleichzeitig eingeleitet werden.
- Eine schnelle Privatisierung kann die Glaubwürdigkeit der Systemtransformation stärken, die Reagibilität des Angebots auf Marktsignale erhöhen und die Anpassungskrise abmildern und verkürzen. Ausländische Investoren sollten sich an der Privatisierung von Anfang an beteiligen können, um die Kapitalzufuhr anzuregen und die Übernahme neuer Technologien zu erleichtern. Auf jeden Fall gilt es, unverzüglich Rechtssicherheit herzustellen, gesetzliche Hindernisse für die Gründung und Expansion neuer Privatbetriebe sofort abzuschaffen und privat nutzbare Gewerbeflächen bereitzustellen.

AG 937/91  
Weltwirtschaft  
Kiel

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>I. Wesentliche Elemente der Systemtransformation</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>II. Das Spannungsfeld zwischen Stabilisierung, Liberalisierung und Privatisierung</b> . . . .	<b>6</b>
1. Das Problem weicher Budgetrestriktionen . . . . .	6
2. Vorrangige Stabilisierung? . . . . .	7
3. Graduelle oder umfassende Liberalisierung? . . . . .	9
4. Stellenwert der Eigentumsverhältnisse im Transformationsprozeß . . . . .	12
5. Schnelle Privatisierung? . . . . .	14
<b>III. Schlußbemerkungen</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	<b>20</b>

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Nunnenkamp, Peter:**

Zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen :  
einige Erfahrungen und Lehren für die Systemtransformation in  
Mittel- und Osteuropa / von Peter Nunnenkamp und Holger  
Schmieding. Institut für Weltwirtschaft. - Kiel : Inst. für  
Weltwirtschaft, 1991

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 166)

ISBN 3-89456-001-0

NE: Schmieding, Holger;; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Wesentliche Elemente der Systemtransformation

Nach der anfänglichen Euphorie über die Demokratisierung und wirtschaftliche Öffnung mittel- und osteuropäischer Staaten dominieren zur Zeit die negativen Meldungen über Stockungen und Anpassungskosten des eingeleiteten Transformationsprozesses. Dies gilt selbst für Länder, in denen die wirtschaftspolitischen Reformen relativ weit fortgeschritten sind (wie in Ungarn und Polen) oder in denen die Ausgangsbedingungen für den Transformationsprozeß als vergleichsweise günstig gelten (wie in der CSFR).

Beträchtliche Übergangsschwierigkeiten dürften sich kaum vermeiden lassen, wenn grundlegende Wirtschaftsreformen in Ländern eingeführt werden, die durch erhebliche makroökonomische Instabilitäten, planwirtschaftliche Fehlentwicklungen und stark verzerrte Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet sind. Hierauf deuten auch die vielfältigen Erfahrungen hin, die Entwicklungs- und Schwellenländer mit Stabilisierungsprogrammen, Strukturreformen und partieller Entstaatlichung gemacht haben. Das Beispiel dieser Länder zeigt gleichzeitig, daß die Dauer und Stärke von Anpassungsproblemen nicht nur von den jeweiligen ökonomischen Ausgangsbedingungen abhängen. Ebenso wichtig ist es, in welchem Maße die konzeptionellen Elemente einer Wirtschaftsreform diesen Ausgangsbedingungen gerecht werden, inwieweit Inkonsistenzen durch eine angemessene Dosierung und ein sinnvolles Zeitprofil (timing and sequencing) von Reformschritten vermieden werden können und ob der verfolgte Kurs glaubwürdig und damit durchhaltbar ist (sustainability).

Es existiert bereits eine Fülle von Publikationen zum wirtschaftspolitischen Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa. Viele dieser Beiträge sind eher deskriptiver Natur und befassen sich mit den Reformkonzepten einzelner Länder. Im Vordergrund des Interesses stehen oft Einzelfragen wie die interne Preisreform, die Bereinigung des Geldwesens, die Privatisierung von Staatsunternehmen, die Schaffung der institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft, die Wege zur Konvertibilität der heimischen Währung sowie die externe (finanzielle und technische) Unterstützung der Systemtransformation durch die westlichen Industrieländer.

Es ist kaum umstritten, daß eine Freigabe der Preise erforderlich ist, um die knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen in die effizientesten Verwendungen zu lenken. Es zeichnet sich überdies ein Konsens darüber ab, daß ein enger Zusammenhang zwischen der makroökonomischen Stabilisierung und der Deregulierung der Binnenwirtschaft einschließlich der Preisfreigabe existiert.<sup>1</sup> Ohne ein zuvor geschnürtes festes geld- und fiskalpolitisches Korsett bestehe die Gefahr, daß mikroökonomische Reformschritte zum Aufbau eines (erhöhten) Geldüberhangs führen bzw. bei bereits flexiblen Preisen eine sich beschleunigende Inflation in Gang setzen. Auf diese Weise werde der Informationswert von Preisen erheblich beeinträchtigt, so die Argumentation einiger Autoren, die sich ausdrücklich auf Erfahrungen mit früheren Reformanläufen in sozialistischen Staaten berufen [vgl. u.a. Aslund, 1990; Lipton, Sachs, 1990; Wolf, 1990].

Die wohlfahrtserhöhenden Effekte einer internen Deregulierung und Preisfreigabe hängen davon ab, in welchem Maße und wie schnell die Produzenten und Investoren auf veränderte Marktsignale reagieren. Je geringer die Anpassungsflexibilität, desto schärfer und langwieriger wird die Umstellungskrise ausfallen und desto größer ist die Gefahr, daß der Übergang zur Marktwirtschaft unter zunehmendem Druck negativ betroffener Interessengruppen ins Stocken gerät oder sogar scheitert. Ein vorrangiges Ziel von Wirtschaftsreformen ist es deshalb, die Angebotsflexibilität zu stärken. Nach verbreiteter Meinung

1

Vgl. insbesondere Kornai [1990] und u.a. Kloten [1990], Sokil und King [1989] sowie Bofinger [1990]; für eine evolutionäre Vorgehensweise plädiert dagegen Murrell [1990].

kann dieses Ziel bei unveränderten Eigentumsverhältnissen an den Produktionsmitteln kaum erreicht werden. Ein marktgerechtes Verhalten der Betriebe sei erst dann zu erwarten, wenn sie von privaten Eigentümern, die ein ausgeprägtes Interesse an der langfristigen Rentabilität haben, gelenkt oder zumindest kontrolliert werden.

In Mittel- und Osteuropa dominieren weiterhin die inflexiblen Staatsbetriebe. Eine umfassende Privatisierung der Staatswirtschaft stellt deshalb ein Kernproblem des Übergangs der ehemals sozialistischen Staaten zur Marktwirtschaft dar. Eine deutliche und dauerhafte Zunahme des privatwirtschaftlichen Sektors kann gleichzeitig auf drei verschiedenen Wegen erfolgen, nämlich durch

- die Gründung neuer Privatunternehmen,
- das Wachstum der bereits bestehenden Privatfirmen und
- die Übergabe der Eigentumsrechte an bestehenden Staatsbetrieben an private Investoren.

Angesichts des maroden Zustands vieler Staatsbetriebe kommt den ersten beiden Wegen sicherlich eine große Bedeutung zu. Es herrscht ein nahezu vollkommener Konsens, daß die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und Expansion von Privatunternehmen so früh wie möglich geschaffen werden sollten, unabhängig von der Reihenfolge und dem Zeitprofil aller anderen Transformationsschritte.

Weit umstrittener und ungleich schwieriger ist dagegen die Frage der sinnvollen Einordnung der Privatisierung in das Gesamtkonzept der wirtschaftlichen Transformation. So bezeichnen Lipton und Sachs [1990, S. 101] die Privatisierung ausdrücklich als dritten Schritt, dem die Makro- und Mikroreformen vorausgehen sollten. Im Einklang mit den Empfehlungen dieser Autoren standen in den frühen wirtschaftspolitischen Programmen zur Transformation der Wirtschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa die makroökonomische Stabilisierung und die mikroökonomische Deregulierung im Vordergrund. Dies trifft zum Beispiel für die Konzepte zu, die in Polen und Jugoslawien Anfang 1990 und in der ehemaligen DDR Mitte 1990 implementiert wurden. In neueren Überlegungen zum Systemwechsel, wie sie sich derzeit in Gesetzentwürfen in der CSFR und im sogenannten Shatalin-Jawlinsky-Plan in der UdSSR niederschlagen, wird dagegen das Schwergewicht auf eine frühzeitige und umfassende Privatisierung der Staatswirtschaft gelegt. Dem liegt die Auffassung von Autoren wie Lewandowski und Szomburg [1989, S. 257] zugrunde, die die "property reform as a basis for social and economic reform" verstehen.

Sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer frühzeitigen und umfassenden Privatisierung verweisen — wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten — auf die Notwendigkeit institutioneller und gesetzlicher Reformen zur Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses. Wesentliche Voraussetzungen für die Privatisierung bestehender Betriebe und die Entwicklung neuer Privatunternehmen sind unter anderem die eindeutige Definition und der Schutz von Eigentumsrechten, der Abbau von Markteintrittsbarrieren sowie erste Schritte zur Schaffung eines heimischen Kapitalmarktes [Kostrzewa et al., 1990, S. 39 ff.]. Auch wenn man zunächst auf Effizienzverbesserungen im Bereich der Staatsunternehmen setzt, ist es unerlässlich, die staatliche Subventionierung dieser Betriebe zu unterbinden sowie ein wirksames Konkursrecht zu schaffen und dieses auch durchzusetzen. In jedem Fall müssen Monopolbetriebe entflochten werden, um den Wettbewerbsdruck zu verstärken, und zwar vorrangig solche Monopole, die nicht durch ausländische Konkurrenten zu einem marktkonformen Verhalten gezwungen werden können. Insbesondere bei der Schaffung der institutionellen und gesetzlichen Voraussetzungen des Übergangs zur Marktwirtschaft könnte eine externe Unterstützung des Reformprozesses von Nutzen sein [United Nations Economic Commission for Europe, 1990; Kostrzewa et al., 1990]. Ein "Marshall-Plan" für Mittel- und Osteuropa müßte im Gegensatz zur Wiederaufbauhilfe für Westeuropa in der Nachkriegszeit im wesentlichen auf technische Hilfe ausgerichtet sein, insbesondere für den Aufbau

marktwirtschaftlicher Institutionen. Dies läßt sich auch mit der noch begrenzten Absorptionsfähigkeit der heutigen Reformstaaten im Hinblick auf finanzielle Hilfe begründen.

Weitgehend ungeklärt ist bisher die Frage, ob und zu welchem Zeitpunkt eine Liberalisierung des Außenhandels dazu eingesetzt werden sollte, Effizienzverbesserungen auf dem heimischen Markt zu erzielen. Für eine schnelle Liberalisierung spricht, daß sich eine weitere Fehlallokation von Ressourcen nur dann vermeiden läßt, wenn sich neue Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen von vornherein an Weltmarktpreisen orientieren und auch bestehende Betriebe unverzüglich dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt werden [Kostrzewa et al., 1990]. Dies schließt ein, die Preise freizugeben, Einfuhrquoten abzuschaffen oder zumindest durch weniger wettbewerbsverzerrende Zölle zu ersetzen, multiple Wechselkurse zu vereinheitlichen und die Konvertibilität der nationalen Währungen in einem möglichst kurzen Zeitraum anzustreben.<sup>1</sup> Einer schnellen Liberalisierung des Außenhandelsregimes wird andererseits jedoch entgegengehalten, daß dadurch erhebliche (zusätzliche) Produktions- und Beschäftigungseinbrüche verursacht würden [vgl. z.B. Rodrik, 1990]. Dies könnte, so wird befürchtet, zur Folge haben, daß der Rückhalt reformwilliger Regierungen in der Bevölkerung schwindet und negativ betroffene Interessengruppen den Abbruch von Reformvorhaben erzwingen.

Der gegenwärtige Stand der Diskussion über die Reformbestrebungen mittel- und osteuropäischer Staaten ist insgesamt gesehen dadurch gekennzeichnet, daß die Frage der inneren Konsistenz von Reformpaketen, deren Glaubwürdigkeit [die Bedeutung der Glaubwürdigkeit betont insbesondere Hinds, 1990] und das Problem der Dosierung und Abfolge von gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung, struktureller Liberalisierung und Privatisierung bisher nur ansatzweise analysiert worden sind. Zum "sequencing" ist jüngst vorgeschlagen worden, ohne Verzögerung die institutionellen Voraussetzungen des Übergangs zur Marktwirtschaft (z.B. Vertrags- und Unternehmensrecht, zweistufiges Bankensystem) zu schaffen, mit den grundlegenden Mikroreformen im zweiten Schritt zu beginnen (ausgehend von der Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen und der Abschaffung von Markteintrittsbarrieren, gefolgt von der Preisfreigabe) und die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung nicht "too distant from the micro-reforms" vorzunehmen [Siebert, 1991, S. 16 ff.]. Für die Schaffung eines Kapitalmarktes, die Entflechtung und Privatisierung von Staatsbetrieben sowie die Gründung neuer Firmen wird in diesem Konzept dagegen ein längerer Zeitbedarf veranschlagt. Konträre Aussagen liegen damit insbesondere zur Frage der Vorrangigkeit der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung, zum Zeitpunkt und der Geschwindigkeit der außenwirtschaftlichen Öffnung sowie zur Einordnung der Privatisierung in das Gesamtkonzept von Wirtschaftsreformen vor. Diese drei Fragenkomplexe werden im folgenden Kapitel ausführlicher erörtert.

Die unterschiedlichen Vorschläge zum "sequencing" sind ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen und politökonomischen Ausgangsbedingungen kaum zu verallgemeinern. Dies verweist auf eine weitere Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Forschung über den Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa: die weitgehend fehlende Berücksichtigung der umfangreichen Evidenz über die Gründe für Erfolge und Mißerfolge bei Strukturreformen in Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>2</sup> Die Erfahrungen dieser Länder verdeutlichen die zentrale Rolle der inneren Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Reformprogrammen. Das "timing and sequencing" steht deshalb im Vordergrund der folgenden Erörterung des

1

Vorrangig ist dabei die sogenannte Inländerkonvertibilität, die es allen Inländern erlauben würde, für alle Leistungsbilanztransaktionen inländische und internationale Währungen zu einem marktgerechten Wechselkurs anzubieten und nachzufragen [Lavigne, 1989].

2

Vgl. z.B. die Sondernummern der Zeitschriften *World Development* (Vol. 13, August 1985) und *Economic Development and Cultural Change* (Vol. 34, April 1986), die den Liberalisierungserfahrungen in südamerikanischen Staaten gewidmet sind, und die neueren Länderstudien, die im Rahmen eines umfangreichen Weltbank-Projekts erstellt worden sind [für eine Zusammenfassung vgl. Michaely et al., 1989].

Beziehungsgeflechts zwischen Stabilisierung, Liberalisierung und Privatisierung in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Diese Problematik ist nicht auf den bereits erfolgten oder unmittelbar bevorstehenden Übergang zu weitgehend freien Märkten für Güter und Dienstleistungen beschränkt, sondern stellt sich auch in weiteren Phasen des Systemwechsels: Der Aufbau der institutionellen Infrastruktur einer Marktwirtschaft, einschließlich der Privatisierung, hat gerade erst begonnen, Konsistenz- und Glaubwürdigkeitsdefizite bestehen fort, und aller Erfahrung nach sind neue Stabilisierungs- und Strukturprobleme im Laufe des Transformationsprozesses zu erwarten.

## II. Das Spannungsfeld zwischen Stabilisierung, Liberalisierung und Privatisierung

### 1. Das Problem weicher Budgetrestriktionen

In jedem Wirtschaftssystem sind die Unternehmen und Banken (wie auch die privaten Haushalte und staatlichen Instanzen) durch eine Budgetrestriktion beschränkt, die durch ihre Anfangsausstattung, ihre Einkünfte und Ausgaben sowie ihre Möglichkeit zur Kreditaufnahme bestimmt wird. Erhebliche Unterschiede bestehen jedoch im Grad der Bindung durch die Budgetrestriktion. Sie wird um so mehr aufgeweicht, je stärker der Einfluß der Wirtschaftssubjekte auf die einzelnen Elemente der Budgetrestriktion ist. Weiche Budgetrestriktionen (soft budget constraints; vgl. Kornai [1980]) von Produzenten von Gütern und Dienstleistungen werden insbesondere dann zum Problem, wenn

- bei administrativer Festlegung von Preisen und Mengen die Verhandlungsposition der Betriebe gegenüber der Zentrale gestärkt wird;
- bei bereits freien Preisen der Schutz vor heimischer und ausländischer Konkurrenz Preiserhöhungsspielräume eröffnet;
- Steuerverpflichtungen nicht eindeutig und exogen festgelegt sind, sondern ad hoc und diskretionär vereinbart werden;
- betriebswirtschaftliche Verluste durch das Staatsbudget abgedeckt und direkte Subventionen gewährt werden;
- ein bevorzugter Zugang zu Krediten zu nicht marktgerechten Zinsen besteht und Zins- und Tilgungsverpflichtungen nicht durchgesetzt werden.

In der einen oder anderen Form wird die Budgetrestriktion von Unternehmen in allen Ländern aufgeweicht. Das Ausmaß und die Vielfalt der Einflußmöglichkeiten von Unternehmen variieren im internationalen Vergleich jedoch erheblich. Sie sind vergleichsweise gering, wenn sich die Unternehmen einer strikten marktwirtschaftlichen Kontrolle und offenen Märkten gegenübersehen. Sie können auch dadurch begrenzt werden, daß Unternehmen und Banken einer starren zentralen Planung von Einnahme- und Ausgabeströmen unterworfen werden.<sup>1</sup> Wenn die zentrale Planung aber unterlaufen werden kann oder — wie in den mittel- und osteuropäischen Staaten — bewußt aufgegeben wird, treten erhebliche

1

So wird die Ausnutzung von Monopolstellungen auf den Gütermärkten erschwert oder verhindert, wenn der Staat zum Schutz nachgelagerter Industrien oder der Konsumenten dem Unternehmen niedrige Abgabepreise vorschreibt. Ähnlich kann der Zugang von Banken zu direkten Subventionen oder verbilligten Refinanzierungsmitteln durch Auflagen hinsichtlich der Kreditgewährung an bevorzugte Sektoren und/oder der Kreditkonditionen ganz oder teilweise ausgeglichen werden.

Probleme auf, wenn alternative Kontrollmechanismen (noch) nicht zur Verfügung stehen oder nicht durchgesetzt werden. Eine ähnliche Situation ist auch in vielen Entwicklungsländern gegeben.

Die unterschiedlich starke Bindung durch die Budgetrestriktion stellt eine wesentliche Erklärung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften dar [Hofman, Koop, 1990a]. Mikroökonomische Ineffizienz wird begünstigt, wenn Spielräume für nicht marktgerechte Einkommen bestehen, während einzelwirtschaftliche Kosten und Risiken auf den Staat verlagert werden können. Die Sozialisierung von Kosten und Risiken trägt überdies zur Verschärfung gesamtwirtschaftlicher Instabilitäten bei [Kornai, 1980]. Permissive Geld- und Fiskalpolitiken des Staates können danach als Reflex von weichen Budgetrestriktionen interpretiert werden. Hieraus lassen sich verschiedene Aussagen zum "timing and sequencing" sowie zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen ableiten, die im folgenden näher erläutert werden sollen:

- (a) Makroökonomische Stabilisierungsversuche, insbesondere Maßnahmen zur Reduktion hoher Budgetdefizite und zur Bekämpfung einer offenen oder noch zurückgestauten Inflation, sind wenig wirksam und kaum glaubwürdig, wenn sie nicht mit Reformen verknüpft werden, die die Ansprüche von Interessengruppen auf das Staatsbudget zurückdrängen, monopolistische Preiserhöhungsspielräume beschränken und die Sozialisierung einzelwirtschaftlicher Kosten und Risiken unterbinden.
- (b) Binnenwirtschaftliche Deregulierung und außenwirtschaftliche Liberalisierung können die Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften nicht nachhaltig erhöhen, wenn nur einzelne Zugriffsmöglichkeiten auf das Staatsbudget versperrt und nicht gleichzeitig bindende Grenzen für die verbleibenden Spielräume für ein nicht marktgerechtes Verhalten von Unternehmen und Banken festgelegt werden. Gleiches dürfte gelten, wenn ein schrittweises Vorgehen die Begünstigung bestimmter Interessengruppen beschneidet, ohne daß gleichzeitig erhöhte Rückgriffsmöglichkeiten anderer Gruppen auf das Staatsbudget verhindert werden.
- (c) Eine zügige und umfassende Privatisierung ist vor allem dann sinnvoll, wenn sie dazu beiträgt, erstens den Transformationsprozeß unumkehrbar zu machen, zweitens die Anpassungskosten über eine höhere Angebotsreagibilität zu verringern und drittens die Glaubwürdigkeit der makroökonomischen Stabilisierung zu vergrößern. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, ob bindende Budgetrestriktionen nach einer Privatisierung leichter durchsetzbar sind als durch eine bloße Änderung der Anreizsysteme für Staatsbetriebe.

## 2. Vorrangige Stabilisierung?

Nach der Abkehr von der starren Zentralplanung stehen die Staaten in Mittel- und Osteuropa ebenso wie Länder in der Dritten Welt oftmals gleichzeitig den Problemen makroökonomischer Instabilität und tiefgreifend verzerrter Wirtschaftsstrukturen gegenüber. Makroökonomische Instabilität äußert sich vor allem in hartnäckigen Budgetdefiziten, einem zunehmenden Geldüberhang oder einer offenen Inflation sowie in akuten Zahlungsbilanzkrisen. Nicht länger aufrechtzuerhaltende gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte waren in der Vergangenheit oftmals das vorrangige Motiv für Regierungen von Entwicklungs- und Schwellenländern, wirtschaftspolitische Reformen einzuleiten [Michaely et al., 1989]. Ähnliches gilt für einige mittel- und osteuropäische Reformstaaten, insbesondere für Polen.

Zum Verhältnis zwischen gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung sowie binnen- und außenwirtschaftlicher Liberalisierung wird vielfach die These vertreten, daß Stabilisierungsmaßnahmen zeitlich vorgezogen werden sollten, wenn starke makroökonomische Ungleichgewichte zu beobachten sind. Diese Meinung läßt sich bis auf von Hayek [1935] zurückverfolgen. Es wird argumentiert, daß der durch binnen-

und außenwirtschaftliche Liberalisierung angestrebte Umstrukturierungsprozeß bei hoher Inflation wegen verzerrter relativer Preise erheblich behindert wird. Unsicherheiten über die Entwicklung der relativen Preise würden das Risiko von Investitionen in neuen Bereichen erhöhen, und in den alten Sektoren würde bei gleichzeitiger Liberalisierung der Märkte die Gefahr bestehen, daß diese von der ausländischen Konkurrenz übernommen werden, ohne daß zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Gemäß dieser Argumentation müßte der Informationswert marktgerechter relativer Preise zunächst erhöht werden, indem ein restriktives geld- und fiskalpolitisches Korsett geschnürt wird. Ein Vorrang der Stabilisierung ist danach um so mehr gegeben, je ausgeprägter die makroökonomischen Ungleichgewichte sind [Edwards, 1989, S. 71 f.]. Ferner impliziert diese Auffassung, daß die Reformstaaten im weiteren Fortgang des Transformationsprozesses Liberalisierungsprogramme verschieben oder unterbrechen sollten, solange Stabilisierungsprobleme nicht überwunden sind oder sobald neue makroökonomische Ungleichgewichte auftreten.

Makroökonomische Stabilisierung liegt im Eigeninteresse von Regierungen, wenn in- und ausländische Kreditquellen zur Finanzierung von Budget- und Leistungsbilanzdefiziten versiegen und wenn bei festen Preisen eine Aufblähung der Geldmenge zur Demonetarisierung der Wirtschaft führt oder bei bereits freien Preisen die Aufkommenselastizität der Inflationssteuer nachhaltig sinkt. Stabilisierungsmaßnahmen lassen sich deshalb als Versuch der Regierung darstellen, die weitgehend verlorengegangene Kontrolle über die ökonomische Entwicklung wiederzugewinnen [Lal, 1987]. Die kleine sowjetische Währungsreform vom 23. Januar 1991 stellt einen solchen Versuch dar. Ihr Kern ist es, die Geldmenge zu verringern, indem ein Teil der alten Banknoten im Wert von 50 und 100 Rubeln nicht in neue Banknoten umgewandelt wird, sondern seinen Wert verliert.

Allerdings kann eine makroökonomische Stabilisierung nur in dem Maße gelingen, wie gleichzeitig die Ansprüche von Interessengruppen auf das Staatsbudget zurückgedrängt werden. Stabilisierungsmaßnahmen allein reichen nicht aus, den Handlungsspielraum der Regierung dauerhaft wiederherzustellen. Restriktive Geld- und Fiskalpolitiken (expenditure reduction) sowie Wechselkursanpassungen (expenditure switching) sind bei fortdauernder Subventionierung von Unternehmen und Banken nicht glaubwürdig, weil die zeitliche Konsistenz von angekündigten Stabilisierungsmaßnahmen nicht gewährleistet ist. Isolierte Stabilisierungsbemühungen lassen die oben aufgeführten Elemente einer weichen Budgetrestriktion weitestgehend unberührt. Gleichzeitig werden die Ansprüche auf das Staatsbudget in dem Maße weiter steigen, wie die eingeleitete Stabilisierung Produktions- und Beschäftigungseinbußen nicht anpassungsfähiger oder -bereiter Unternehmen verursacht und erhöhte Kreditausfälle im Bankensystem nach sich zieht. Ohne eine Koppelung von Makro- und Mikroreformen tritt deshalb ein Zeitinkonsistenzproblem auf: Bei prinzipiell fortbestehenden Zugriffsmöglichkeiten der Unternehmen auf das Staatsbudget bzw. auf staatliche Banken ist die angekündigte Stabilisierung für die Regierung ex post nicht mehr optimal und wird darum mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgegeben. Die Erfahrungen der Entwicklungs- und Schwellenländer mit abgebrochenen Wirtschaftsreformen bieten Anschauungsmaterial für derartige Zeitinkonsistenzprobleme.<sup>1</sup>

In dem Maße, wie makroökonomische Ungleichgewichte lediglich ein Reflex der mannigfaltigen Formen staatlicher Subventionierung von Unternehmen und Banken sind, ergäben sich Stabilisierungserfolge quasi automatisch mit zunehmender Bindung durch härtere einzelwirtschaftliche Budgetrestriktionen. Ein Aufschub von Maßnahmen zur Abschaffung von Subventionen und sonstigen Privilegien ist deshalb gerade bei ausgeprägter makroökonomischer Instabilität nicht empfehlenswert.

1

Vgl. Michaely et al. [1989]; zur Frage der zeitlichen Konsistenz vgl. auch Calvo [1978] sowie Kydland und Prescott [1977].

Dennoch könnte es unter Umständen sinnvoll sein, die Liberalisierung und Deregulierung vor allem in solchen Bereichen voranzutreiben, in denen keine oder nur geringe Marktungleichgewichte zu beobachten sind.

### 3. Graduelle oder umfassende Liberalisierung?

Die Wirksamkeit alternativer Wege der Systemtransformation bestimmt sich aus den verschiedenen Zugriffsmöglichkeiten wichtiger Interessengruppen auf das Staatsbudget. Handlungsbedarf besteht sowohl im Hinblick auf die binnenwirtschaftliche Deregulierung als auch auf die außenwirtschaftliche Liberalisierung. Fragen der binnenwirtschaftlichen Deregulierung stellen sich auf den Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten:

- (a) Aus einer Freigabe der internen Preise für Güter und Dienstleistungen sind gegenläufige Effekte auf die Budgetrestriktionen von Unternehmen und Banken sowie auf das Staatsbudget zu erwarten. So kann eine isolierte Preisliberalisierung zwar den Subventionsbedarf reduzieren und damit das Staatsbudget entlasten, gleichzeitig aber monopolistische Preiserhöhungsspielräume eröffnen, wenn die Produzenten weiterhin vor in- und ausländischer Konkurrenz geschützt bleiben.
- (b) Ohne Intensivierung des Wettbewerbs bleibt auch eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes allenfalls von begrenztem Nutzen. Die ungarischen und sowjetischen Erfahrungen zum Beispiel deuten darauf hin, daß die Unternehmen die gewonnenen Spielräume hauptsächlich für Lohnerhöhungen nutzen, wenn begleitende Reformmaßnahmen in anderen Bereichen unterbleiben. Andererseits gibt es empirische Evidenz aus der Entwicklungsländerforschung, daß eine fortbestehende Regulierung des Arbeitsmarktes (insbesondere eine an historischen Inflationsraten orientierte Lohnindexierung) Inkonsistenzen im Reformprogramm verursachen kann, die die Erfolgchancen von Reformprogrammen nachhaltig beeinträchtigen [Hiemenz, Langhammer, 1989].
- (c) Wie in weiten Teilen der Dritten Welt dürften sich Aufbau und Liberalisierung der inländischen Kapitalmärkte in Mittel- und Osteuropa als besonders schwierig und zeitraubend erweisen, weil diese Märkte bisher völlig unterentwickelt und durch finanzielle Repression gekennzeichnet sind [McKinnon, 1981; Fischer, 1982]. Wenn Kreditausfälle von Banken nicht länger aus dem Staatsbudget alimentiert werden, kann dies zudem den Zusammenbruch bereits existierender Finanzintermediäre bewirken. Derartige Probleme können vor allem dann zu Inkonsistenzen führen, wenn die Schaffung effizienter Kapitalmärkte vergleichsweise vorteilhafte Output- und Reallohneffekte hätte [Lal, 1987, S. 287] und somit günstige Rahmenbedingungen für den Abbau von Subventionen und sonstigen Vergünstigungen für Unternehmen bestünden.<sup>1</sup>

Der binnenwirtschaftliche Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten kann (weiter) verschärft werden, wenn monopolistische Staatsbetriebe entflochten, Steuerforderungen und Konkursverfahren gegen unrentable Betriebe durchgesetzt sowie unternehmerische Privatinitiativen zugelassen werden. Es ist jedoch zu bezweifeln, daß binnenwirtschaftliche Maßnahmen ausreichend sind. Insbesondere die Erfahrungen lateinamerikanischer Länder verweisen auf die negativen Effekte eines dauerhaften Schutzes der heimischen Industrie vor der ausländischen Konkurrenz; eine anhaltende Importsubstitutionspolitik hat dort zu erheblichen Ineffizienzen in der Produktion und zu tiefgreifenden allokativen Verzerrungen geführt.

<sup>1</sup>

Es läßt sich argumentieren, daß bei vorteilhafter Produktions- und Beschäftigungsentwicklung die Opportunitätskosten des Lobbying von Interessengruppen für die Schaffung oder Beibehaltung von Subventionen und sonstigen Vergünstigungen steigen.

Angesichts dieser Evidenz spricht viel dafür, die binnenwirtschaftliche Deregulierung durch eine schnelle außenwirtschaftliche Liberalisierung zu ergänzen. Nur dann werden frühzeitig die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß sich Produzenten und Investoren an den Weltmarktpreisen orientieren.

Hinsichtlich der außenwirtschaftlichen Liberalisierung bleibt zu erörtern, ob ein "sequencing" in der Weise anzustreben ist, daß zunächst nur Leistungsbilanztransaktionen freigegeben werden, während der Kapitalverkehr mit dem Ausland noch reguliert ist. Eine solche Vorgehensweise ist angesichts der Erfahrungen lateinamerikanischer Staaten mit gescheiterten Reformprogrammen empfohlen worden [vgl. z.B. Edwards, 1989; Edwards, van Wijnbergen, 1986]. Die dort häufig beobachtete reale Aufwertung der nationalen Währungen, die einer verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit entgegenstand, kann jedoch nicht ohne weiteres einer frühen Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs zugeschrieben werden [Fischer et al., 1985, S. 71 f.]. Zum einen reduziert sich der Aufwertungseffekt von Kapitalzuflüssen in dem Maße, wie diese Zuflüsse produktiv verwendet werden und erhöhte Importe induzieren. Zum anderen ist die Wahl des Wechselkursregimes von zentraler Bedeutung. So wurde der nominale Wechselkurs oftmals fixiert, um die importierte Inflation zu drosseln, während gleichzeitig verbliebene Faktor- und Gütermarktverzerrungen sowie eine permissive Geldpolitik die inländische Inflation nährten. Eine reale Aufwertung ist deshalb in vielen Fällen eher auf Inkonsistenzen in der nationalen Wirtschaftspolitik zurückzuführen als auf die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Angesichts der besonderen politischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten, mit denen der Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa behaftet ist, kann zudem kaum mit einem frühzeitigen und massiven Kapitalzustrom gerechnet werden, der zu einer ausgeprägten realen Überbewertung führen könnte. Statt dessen ist eher anzunehmen, daß sich im Kurs der Währung dieser Staaten vorerst ein Risikoabschlag zeigen wird.

Eine zentrale Frage liegt darin, ob wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten an allen aufgezeigten Fronten gleichzeitig bekämpft werden sollten (Schocktherapie), oder ob ein graduelles Vorgehen vorteilhaft ist. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hängt die Antwort davon ab, auf welche Weise Inkonsistenzen leichter vermeidbar sind. Theoretische Überlegungen und die Erfahrungen der Entwicklungs- und Schwellenländer deuten auf ein enges und vielschichtiges Beziehungsgeflecht zwischen den einzelnen Elementen der Wirtschaftsreformen hin. Dies legt den Schluß nahe, daß zumindest die wesentlichen Reformschritte mehr oder weniger gleichzeitig erfolgen sollten [Siebert, 1991, S. 19 f.]. Wenn in der Entwicklungsländerliteratur dennoch häufig eine Präferenz für ein abgestuftes Vorgehen geäußert wird, so mag dies nicht zuletzt daran liegen, daß politökonomische Aspekte von Wirtschaftsreformen außer Betracht bleiben.

Es ist deshalb zu diskutieren, ob die Berücksichtigung politökonomischer Faktoren die Erfolgchancen eines graduellen Vorgehens (weiter) verschlechtert. In diesem Zusammenhang sind Glaubwürdigkeits- und Durchsetzungsprobleme sowie die Eigeninteressen der Regierungen von Bedeutung. Glaubwürdigkeitsprobleme treten in den mittel- und osteuropäischen Staaten insbesondere dann auf, wenn graduelle Reformen die Gefahr der Umkehrbarkeit in sich bergen. Solange die Wirtschaftssubjekte die Wahrscheinlichkeit einer Abkehr vom angekündigten Reformprogramm als hoch erachten, werden marktgemäße Anpassungsreaktionen (insbesondere Investitionen) weitgehend ausbleiben. Eine derartig abwartende Haltung droht zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden: Unterlassene Investitionen schmälern die positiven wirtschaftlichen Effekte von Reformen und erhöhen somit die Gefahr eines Abbruchs des gesamten Programms. Ein solcher Teufelskreis kann nur dann verhindert werden, wenn das Reformprogramm von Anfang an hinreichend breit angelegt ist, um die Erwartungshaltung der Bevölkerung von Grund auf zu ändern. Die Erfahrungen der Entwicklungsländer verweisen überdies darauf, daß die erforderliche kritische Masse einer umfassenden Soforttherapie um so größer ist, je mehr die Glaubwürdigkeit der Regierungen durch frühere fehlgeschlagene Reformversuche gelitten hat

[Michaely et al., 1989]. Dies ist in besonderem Maße für die Sowjetunion relevant. Dort haben eine Vielzahl halbherziger Anläufe in den vergangenen sechs Jahren die Wirtschaftskrise im Ergebnis nur verschlimmert und die Glaubwürdigkeit der Zentralregierung untergraben.

Durchsetzungsprobleme von Wirtschaftsreformen lassen sich aus dem Konzept der weichen Budgetrestriktion herleiten. Die Erfolgsaussichten eines schrittweisen Vorgehens, bei dem bestimmte Zugriffsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte auf das Staatsbudget zunächst noch erhalten bleiben, können nur dann als vergleichsweise günstig eingeschätzt werden, wenn hierfür mit der Abschaffung anderer Zugriffsmöglichkeiten bindende Obergrenzen festgelegt werden können. Eine umfassende Therapie ist dagegen immer dann angeraten, wenn bei Abschaffung einzelner Vergünstigungen eine stärkere Ausnutzung anderer Privilegien nicht ausgeschlossen werden kann. Ähnliches gilt, wenn einzelnen Interessengruppen der weitere Zugriff auf das Staatsbudget verwehrt wird, ohne daß gleichzeitig ein vermehrter Zugriff anderer Interessengruppen zu verhindern ist.

Es ist schließlich wenig realistisch zu unterstellen, daß reformwillige Regierungen die soziale Wohlfahrt maximieren, wenn dies ihrem Eigeninteresse zuwiderläuft [Findlay, 1988; Lal, 1984; Srinivasan, 1985], eine Annahme, die dennoch oftmals implizit gemacht wird. Aus der Sicht der Regierung bestimmt sich die relative Vorteilhaftigkeit alternativer Strategien daraus, welche Vorgehensweise leichter durchsetzbar ist und in dem für sie relevanten Zeithorizont ein günstigeres Nutzen/Kosten-Verhältnis verspricht. In diesem Zusammenhang wird manchmal argumentiert, daß eine umfassende binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung nicht durchzuhalten (unsustainable) ist, weil die positiven Effekte einer derartigen Therapie erst mit erheblicher Verzögerung wirksam würden [Rodrik, 1990]. In diesem Kalkül müssen jedoch auch die Kosten unterlassener oder inkonsistenter Liberalisierung berücksichtigt werden [Lal, 1987, S. 282]. Zudem läßt sich vermutlich der Reformwiderstand reduzieren, wenn zahlreichen Interessengruppen gleichzeitig Anpassungslasten zugemutet werden. Die Vorteile einer derartigen "Rasenmäher-Methode" sind aus der Diskussion über Strategien der Handelsliberalisierung [Schmieding, 1988] und des Subventionsabbaus in Industrieländern bekannt [Klodt, Schmidt et al., 1989, S. 153 ff.]: Zwar ist ein selektives Vorgehen, das schwerpunktmäßig in den hochsubventionierten Bereichen ansetzt, prinzipiell besser geeignet, Allokationsverzerrungen abzubauen; die Erfahrung zeigt jedoch, daß es bei der selektiven Strategie typischerweise bei Ankündigungen bleibt, weil der Widerstand einzelner negativ betroffener Interessengruppen aktiviert wird. Für eine Schocktherapie spricht schließlich, daß sie die Formierung bisher nicht oder schlecht organisierter Interessengruppen unterläuft.

Die Durchsetzbarkeit von Reformstrategien kann nicht nur am Widerstand einflußreicher Interessengruppen scheitern, sondern auch an unzureichenden administrativen Implementierungsfähigkeiten der Regierung. Dies könnte insbesondere für mittel- und osteuropäische Länder gelten, in denen die institutionellen Voraussetzungen und Erfahrungen mit marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen noch weitestgehend fehlen. Auch diese Überlegung läßt eine Schocktherapie vielversprechender erscheinen, da ein graduelles Vorgehen aufgrund der erwähnten komplizierten Interdependenzen zwischen den abzustimmenden Reformelementen höhere Anforderungen an die vorhandenen administrativen Kapazitäten stellt. Schließlich hängt die relative Vorteilhaftigkeit von Schocktherapie und Gradualismus von den politischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen ab. So mag es für eine politisch schwache Regierung besonders schwierig sein, eine Schocktherapie zu verfolgen [Nelson, 1984, S. 1003]. Andererseits verengen sich die Wahlmöglichkeiten in dem Maße, wie interne und externe Ressourcen zur finanziellen Abfederung eines schrittweisen Vorgehens nicht mehr zur Verfügung stehen.

#### 4. Stellenwert der Eigentumsverhältnisse im Transformationsprozeß

Das Privateigentum an Produktionsmitteln ist ein konstitutiver Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die auf der freiwilligen Interaktion einer Vielzahl von Individuen beruht; ohne die Anreize zum effizienten Einsatz knapper Ressourcen, die sich durch die direkte Zurechnung der Erträge und Kosten auf den Verursacher ergeben, kann eine Marktwirtschaft auf Dauer nicht funktionieren. Ob allerdings die Privatisierung der Staatswirtschaft bereits am Beginn des Übergangs zur Marktwirtschaft stehen sollte, hängt von den Wechselbeziehungen zu den anderen Elementen des Transformationsprozesses ab. Für eine rasche Privatisierung spricht zum einen das Argument der Glaubwürdigkeit. Gerade weil das Staatseigentum an den Produktionsmitteln der wichtigste ideologische Pfeiler des sozialistischen Systems war und weil sich die Privatisierung im Gegensatz beispielsweise zur Freigabe der Preise nicht mit wenigen Federstrichen bewerkstelligen läßt, signalisiert die Privatisierung, daß die Regierung tatsächlich einen radikalen Bruch mit dem sozialistischen System anstrebt. Zudem schafft eine grundlegende Änderung der Eigentumsordnung neue Interessengruppen, die sich einem Rückfall in sozialistische Praktiken widersetzen dürften. Das Entstehen einer Schicht privater Eigentümer trägt somit dazu bei, den Transformationsprozeß irreversibel zu machen und damit auch das Vertrauen ausländischer Investoren in den Bestand der neuen Wirtschaftsordnung zu erhöhen. Die positive Resonanz, die das — von der sowjetischen Zentralregierung letztlich abgelehnte — Shatalin-Jawlinsky-Konzept für einen Übergang zur Marktwirtschaft binnen 500 Tagen im Herbst 1990 bei westlichen Beobachtern gefunden hatte, beruhte weniger auf den Einzelheiten des Terminfahrplans als auf der klaren Priorität, die dieser Plan der unverzüglichen Privatisierung beimißt (The Economist, "Russia Meets the Market". 15.9.1990, S. 11 f.).

Auch für die Frage der Konsistenz von Transformationskonzepten ist die Privatisierung von Bedeutung. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft ist eine Anpassungskrise wohl unvermeidlich; je schärfer sie ausfällt und je länger sie andauert, desto größer ist die Gefahr, daß die Reformen unter dem Druck negativ betroffener Interessengruppen zurückgenommen werden müssen. Deshalb kann ein stimmiges Transformationskonzept nicht nur darauf abzielen, mit einer mikroökonomischen Liberalisierung freie Märkte zu etablieren und mit einer makroökonomischen Stabilisierung dafür zu sorgen, daß Marktsignale nicht durch eine offene oder zurückgestaute Inflation verzerrt werden. Gerade in den ehemals sozialistischen Staaten, in denen die Menschen kaum Erfahrungen mit der Funktionsweise von Märkten besitzen, kommt es darauf an, die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an Marktsignale zu stärken. Deshalb ist zu prüfen, ob eine rasche Privatisierung einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann.

Generell hängt die Effizienz des gesamtwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes davon ab, ob die Anreize für das einzelwirtschaftliche Handeln der Produzenten einer gesamtwirtschaftlich optimalen Allokation des Faktors Kapital auf seine verschiedenen Verwendungen und einer effizienten Nutzung des Kapitals im einzelnen Betrieb entgegenstehen oder nicht. Dabei ist es keineswegs so, daß die Allokations- und Produktionseffizienz mit jedem Schritt von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft zunimmt. Denn je größer die individuelle Entscheidungsautonomie ist, desto wichtiger wird die Frage, ob die einzelwirtschaftlichen Anreizstrukturen stimmen.

In der reinen Zentralverwaltungswirtschaft werden Konflikte zwischen individuellem Eigeninteresse und gesamtwirtschaftlichen Zielen durch eine strikte Unterordnung der Kapitalnutzer unter die Zentrale aufgehoben, der Spielraum zur Verfolgung einzelwirtschaftlicher Interessen wird gering gehalten. Die Zentrale setzt mit administrativen Mitteln eine Kapitalallokation gemäß den eigenen Vorstellungen durch, und die Verwendung des Kapitals innerhalb der Betriebe wird mit Hilfe detaillierter Plankennziffern für Input- und Outputgrößen überwacht. Da wesentliche Entscheidungen ohnehin von der Zentrale getroffen werden, kommt es nicht darauf an, ob Staat und quasistaatliche Institutionen (Zentralverwaltungswirtschaft des klassischen sowjetischen Typs) oder private Wirtschaftssubjekte (nationalsozialistische

Kriegswirtschaft) formal Eigentümer der Betriebe sind. Allerdings verhindern Informations- und Kontrollprobleme, daß die Zentrale ihrer Aufgabe dauerhaft gerecht werden kann. Indem die Betriebsleitungen Informationen über die Produktionsmöglichkeiten ihrer Betriebe nur teilweise oder systematisch verzerrt weitergeben, können sie der Zentrale gegenüber Planvorgaben durchsetzen, die ihnen ein relativ ruhiges Leben sicherstellen sollen (weiche Pläne). In der Praxis entwickeln sich Zentralverwaltungswirtschaften deshalb im Zeitablauf vielfach in Systeme, in denen kontinuierliche Einzelverhandlungen zwischen den besser informierten, aber formal weitgehend machtlosen Managern der Betriebe und den zentralen Instanzen die starre Planung aufweichen.

Die Delegation größerer Entscheidungsbefugnisse auf die Ebene der Betriebe ist bisher vielfach der erste Schritt zu einer Reform sozialistischer Wirtschaften gewesen. Ein ausgeweiteter Spielraum für die Manager der Betriebe vermindert zwar die Informations- und Kontrollprobleme der Zentrale, erhöht aber nicht notwendigerweise die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Da die Betriebsleiter nicht Eigentümer des Kapitals sind und auch nicht von privaten Eigentümern wirksam kontrolliert werden, haben sie keinen ausgeprägten Anreiz, einen effizienten Kapitaleinsatz im Betrieb sicherzustellen; eine rationale Kapitalallokation zwischen Sektoren wird durch die Entscheidungsautonomie der einzelnen Betriebe und das Fehlen eines Kapitalmarktes verhindert. Zudem geht der dezentralisierte Sozialismus im Regelfall mit einer Form der Arbeiterselbstverwaltung einher, entweder de jure, indem die Betriebsleiter von der Belegschaft gewählt werden, oder zumindest de facto, da die Manager bei betrieblichen Konflikten selten politische Rückendeckung bekommen [Hinds, 1990, S. 36 ff.]. Entsprechend groß ist die Bereitschaft der Manager, Lohnerhöhungen zu gewähren, die weit über den verteilbaren Produktivitätsfortschritt hinausgehen. Da Betriebe in diesem dezentralisierten Sozialismus nicht oder nur in seltenen Ausnahmefällen in Konkurs gehen müssen, können Belegschaften und Manager damit rechnen, daß die Folgen eines Fehlverhaltens letztlich durch Subventionen ausgeglichen werden. Diese Schwächen erklären, weshalb die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der sozialistischen Staaten nach den ersten Reformschritten zumeist dramatisch zugenommen haben. Der beschleunigte Niedergang der sowjetischen Wirtschaft nach dem Anfang 1988 in Kraft getretenen Gesetz über die Staatsbetriebe kann hier als Standardbeispiel dienen. Es hat zu einem überhöhten Lohnanstieg, ausufernden Haushaltsdefiziten, einer Aufblähung der Geldmenge und schließlich einem nahezu vollständigen Funktionsverlust des Rubels geführt.

In einem derartigen Umfeld sind auch weitreichende makro- und mikroökonomische Reformen wie die Beseitigung eines Geldüberhangs, die Freigabe vieler Preise und die Abschaffung der Reste des Plansystems für sich genommen nur von begrenztem Nutzen. Denn die Konflikte zwischen individuellem Eigeninteresse und gesamtwirtschaftlicher Effizienz, die sich aus dem Fehlen privater Kapitalbesitzer ergeben, werden nicht gelöst. Eine sozialistische Marktwirtschaft, wie sie beispielsweise nach dem polnischen Reformprogramm vom Januar 1990 zunächst einmal entstanden ist, kann sogar als eine besonders labile Zwischenstufe auf dem Weg zur echten Privatwirtschaft gelten. Die Probleme einer Selbstverwaltung treten in verschärftem Maße auf. Gerade weil die Manager und Mitarbeiter damit rechnen, daß ihre Betriebe in einer späteren Stufe des eingeleiteten Übergangs zur Marktwirtschaft privatisiert und ihre derzeitigen Befugnisse damit deutlich eingeschränkt werden, haben sie einen Anreiz, sich in der ihnen noch verbleibenden Zeit einen möglichst großen Teil des im Betrieb eingesetzten Kapitals anzueignen. Dies kann durch überhöhte Lohnforderungen geschehen, die dem Betrieb kaum Finanzmittel zum Ersatz ausgedienter Kapitalgüter belassen, oder durch Tricks, mit denen Betriebsleiter Teile des Firmenvermögens in ihren persönlichen Besitz überführen (spontane Privatisierung).

Während also eine starre Planwirtschaft ohne Privateigentum an Produktionsmitteln durchaus für einige Zeit halbwegs funktionieren kann, fällt das Fehlen eines Sachwalters des Produktionsfaktors Kapital und eines Kapitalmarktes beim Übergang zum Kapitalismus besonders ins Gewicht. Um die Anpassungskrise in Grenzen zu halten, sollte die Privatisierung der Betriebe deshalb zu einem möglichst frühen Zeitpunkt

einsetzen [Hinds, 1990]. Diese Auffassung stützt sich auch auf die Beobachtung, daß die realwirtschaftliche Flexibilität der Staatsbetriebe nach der Freigabe vieler Güterpreise und der Abschaffung des staatlichen Plansystems gering geblieben ist [Winiiecki, 1990]. Unzureichende Fortschritte bei der Privatisierung der Staatsbetriebe gelten als wesentlicher Grund dafür, daß das radikale polnische Stabilisierungs- und Deregulierungsprogramm vom Jahresbeginn 1990 einen unerwartet scharfen Einbruch der Produktion (von nahezu minus 30 vH)<sup>1</sup> ausgelöst hat, und daß auch die lange vorher eingeleiteten schrittweisen Reformen Ungarns noch nicht zu einem dauerhaften Wirtschaftsaufschwung geführt haben [Bauer, 1990; Hiemenz et al., 1990]. Die Staatsbetriebe haben sich als wenig anpassungsfähig erwiesen, auf ungewohnten Konkurrenzdruck haben sie vielfach mit einer Drosselung der Produktion statt mit einer Verbesserung ihres Angebots und einer Verringerung ihrer Kosten reagiert.<sup>2</sup> Auch die Erfahrungen der neuen Bundesländer mit der deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bestätigen diese Beobachtung.

## 5. Schnelle Privatisierung?

Die Übergabe der Eigentumsrechte an den Betrieben an private Interessenten bedeutet für sich genommen natürlich noch nicht, daß sich die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Überlebenschancen des Betriebes unmittelbar verbessern. Das Interesse der Privateigentümer an einem effizienten Einsatz des Kapitals schließt jedoch automatisch den Anreiz ein, für eine möglichst nutzbringende Kombination des Kapitals mit anderen Produktionsfaktoren zu sorgen. Der Eigentümerwechsel fördert somit die Übernahme neuer Technologien und das Ablösen ungeeigneter Manager; die Beendigung der Eigentumsunsicherheit schafft günstigere Voraussetzungen für die baldige Aufnahme neuen Kapitals, sofern der (oder die) neuen Eigentümer nicht von vornherein dem Unternehmen zusätzliches Eigenkapital zuführen. Dies trägt ebenfalls zu einer höheren Anpassungsflexibilität und besseren Wachstumschancen bei. Da im Inland zunächst wenig neues Kapital mobilisiert werden kann und die Kenntnisse über neue Produkte und Produktionsverfahren begrenzt sind, werden diese positiven Folgewirkungen der Privatisierung um so größer sein, je mehr sich ausländische Investoren an der Privatisierung von Anfang an beteiligen können.

Darüber hinaus können Vorab-Fortschritte bei der Privatisierung von Staatsbetrieben zur Glaubwürdigkeit der makroökonomischen Stabilisierung beitragen. Die Verschärfung weicher Budgetrestriktionen als mikroökonomische Erfolgsbedingung einer geld- und fiskalpolitischen Restriktionspolitik bedeutet zwar grundsätzlich, daß die Betriebe unabhängig von den Eigentumsverhältnissen unter Anpassungsdruck geraten. Allerdings sprechen westliche Erfahrungen dafür, daß es staatlichen Unternehmen leichter fällt als Privatbetrieben, sich im politischen Prozeß erneut Subventionen oder andere Sonderkonditionen zu sichern. Je langsamer die Staatswirtschaft privatisiert wird, desto größer könnte damit die Gefahr sein, daß unrentable Unternehmen umfangreiche Subventionsbegehren durchsetzen und auf diese Weise ein ausgeprägtes Budgetdefizit und ein neues Inflationspotential verursachen.

1

In den ersten sechs Monaten des Jahres 1990 haben die polnischen Industriebetriebe 28 vH weniger Güter und Dienstleistungen abgesetzt als im Vorjahr (in konstanten Preisen); während die Betriebe des Staatssektors einen Rückgang um 29,8 vH verzeichneten, konnte der kleine Privatsektor trotz der gesamtwirtschaftlichen Krise sogar ein Plus von 2 vH verbuchen [PlanEcon, 1990, S. 14 f.].

2

In Anschluß an eine ausgedehnte Studienreise durch Polen berichten Jorgensen et al. [1990] auch von einer Reihe ermutigender Fälle, in denen sich Staatsbetriebe energisch um eine Anpassung an marktwirtschaftliche Verhältnisse bemühen; sie stellen dennoch die Bedeutung einer raschen Privatisierung für spürbare Effizienzgewinne heraus.

Eine schnelle Privatisierung kann zudem ein schwerwiegendes Dilemma zwischen mikro- und makroökonomischen Erfordernissen des Transformationsprozesses entschärfen. Um die gravierenden Verzerrungen der Lohnstrukturen zu bereinigen und einen Arbeitsmarkt zu etablieren, der die einzelnen Arbeitskräfte in ihre produktivste Verwendung lenkt, sind eine Freigabe der Löhne und ein liberales Arbeitsrecht unerlässlich. Sofern den Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen jedoch lediglich Repräsentanten von Staatsbetrieben gegenüber sitzen, die kein eigenes Interesse an der Rentabilität der Betriebe haben und die gerade im Übergang vom Sozialismus zur Marktwirtschaft kaum auf nennenswerten politischen Rückhalt vertrauen können, ist mit Lohnerhöhungen zu rechnen, die den Zuwachs der Wertproduktivität deutlich überschreiten. Bei einem überhöhten Lohnniveau werden jedoch die Versuche zur makroökonomischen Stabilisierung hinfällig. Deshalb hat beispielsweise Polen 1990 zu strikten Lohnkontrollen greifen müssen, obwohl damit die Allokationsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt konserviert wurden. Sind die Betriebe dagegen privatisiert, kann die Lohnfindung eher den Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und effizienzorientierten Arbeitgebern überlassen werden, wobei sich dezentrale Verhandlungen anbieten, die der Lage der einzelnen Branchen und Regionen Rechnung tragen können.

Den Argumenten für eine rasche Privatisierung möglichst noch vor anderen wichtigen Transformationsschritten stehen jedoch einige wesentliche Einwände entgegen, die sich in fünf Bereiche untergliedern lassen:

- (1) Zunächst sind eine Reihe schwerwiegender technischer und juristischer Fragen zu lösen, die sich aus dem Mangel an inländischen Ersparnissen, dem weitgehenden Fehlen eines heimischen Kapitalmarktes, den unzureichenden institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Abwicklung der Privatisierung sowie den ungeklärten Ansprüchen enteigneter Vorbesitzer ergeben. Als erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Privatisierung ist deshalb Rechtssicherheit herzustellen, indem eindeutig und verbindlich geklärt wird, in welchen Fällen und in welchem Umfang die Ansprüche früherer Eigentümer durch eine finanzielle Entschädigung oder durch eine Rückgabe des Betriebes befriedigt werden. Um den Mangel an heimischen Ersparnissen und die institutionellen Defizite auszugleichen, kommt vor allem die internationale Versteigerung der Betriebe in einem standardisierten Bietverfahren in Betracht, wobei es politisch geboten sein könnte, zumindest einen Teil der Erlöse regelmäßig an die inländische Bevölkerung auszuschütten [Koop, Schmieding, 1991].
- (2) Die Erfahrungen Chiles mit der Privatisierung in den siebziger Jahren deuten darauf hin, daß Privatisierungsprogramme in Schwierigkeiten geraten können, wenn ihnen nicht gesamtwirtschaftliche Reformen vorausgehen. Chile bietet eines der wenigen Beispiele einer umfassenden Privatisierung im Rahmen eines tiefgreifenden wirtschaftspolitischen Regimewechsels in der Dritten Welt [Nankani, 1988; 1990]. Die erste Phase der Privatisierung in Chile (1974/75) ist nicht zuletzt deshalb gescheitert, weil sie unter instabilen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen stattfand. Die später einsetzende Politik der Stabilisierung, Deregulierung und Handelsliberalisierung offenbarte, daß viele privatisierte Unternehmen eher Kandidaten für eine Liquidation waren. In den ehemals sozialistischen Staaten würde bei einer vorgezogenen Privatisierung die ohnehin schwierige Einschätzung der künftigen Rentabilität der Betriebe zusätzlich dadurch erschwert, daß anders als damals in Chile noch keine Märkte für die Produkte, Vorleistungen und Produktionsfaktoren bestehen. Allerdings dürfte die Unsicherheit über die langfristigen Ertragschancen der einzelnen Betriebe in der turbulenten ersten Phase nach einem umfassenden Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramm wohl nur geringfügig abnehmen; um diese Unsicherheit deutlich zu verringern, müßte die Privatisierung folglich sogar bis an das Ende der Anpassungskrise verschoben werden. Deren Länge hängt jedoch wiederum von der Umgestaltung der Eigentumsver-

hältnisse ab. Ohne privates Eigentum an den Produktionsmitteln ist zu befürchten, daß die Effizienz der gesamtwirtschaftlichen Kapitalallokation in der gesamten Zwischenzeit erheblich beeinträchtigt wäre. Deshalb erscheint es sinnvoller, die Staatsbetriebe trotz der Unsicherheiten über ihren künftigen Wert frühzeitig zu privatisieren. Um der politischen Unruhe entgegenzuwirken, die sich an zunächst erratisch wirkenden Wertschwankungen gerade privatisierter Betriebe entzünden könnte, bieten sich spezielle Vorkehrungen an, insbesondere die Ausschüttung eines Teils der Privatisierungserlöse an die Bevölkerung und die Verknüpfung des Verkaufs der Betriebe mit der Ausgabe von Besserungs- oder Optionsscheinen.

- (3) In diesem Zusammenhang sind auch die Auswirkungen einer schnellen und umfassenden Privatisierung auf das Staatsbudget zu berücksichtigen. Jede Ausschüttung von Verkaufserlösen an die Bevölkerung, um den Mangel an heimischen Geldvermögen auszugleichen und politische Widerstände gegen eine umfassende Privatisierung abzubauen, mindert natürlich die Staatseinnahmen. Bei gleichbleibendem Niveau der Staatsausgaben verzichtet der Staat damit auf Möglichkeiten zur Steuersenkung. Richtet der Staat seine Finanzpolitik darauf aus, einen Teil oder auch die gesamten Verkaufserlöse für die Finanzierung seiner Ausgaben einzusetzen, ist für ihn die Frage von großer Bedeutung, ob die Höhe der Erlöse vom Zeitpunkt der Privatisierung abhängt. Diese Frage läßt sich nicht eindeutig beantworten. Einerseits könnten zusätzliche Fiskalprobleme auftreten, wenn private Investoren bei einer Privatisierung, die noch vor anderen Reformmaßnahmen erfolgt, erhebliche Risikoabschläge fordern, weil naturgemäß eine ausgeprägte Unsicherheit über den Wert der Betriebe nach erfolgter Stabilisierung und Deregulierung besteht. Andererseits ist es denkbar, daß gerade in der Stabilisierungs- und Anpassungskrise, die nach den mikro- und makroökonomischen Reformen einsetzt, die Zurückhaltung der Investoren besonders ausgeprägt ist und damit der Wert der noch nicht privatisierten Betriebe besonders gering ausfällt. Unabhängig von der Höhe der eigentlichen Privatisierungserlöse ist zu beachten, daß eine rasche Privatisierung in dem Maße, wie sie zur wirtschaftlichen Erholung beiträgt, zu einer Zunahme der allgemeinen Steuereinnahmen führen würde.
- (4) Die Betriebe in den ehemals sozialistischen Staaten beschäftigen typischerweise weit mehr Arbeitnehmer, als tatsächlich für die Produktion benötigt werden. Gerade wenn es sich bewahrheitet, daß private Eigentümer rasch für eine verbesserte Effizienz sorgen werden, wird diese bisher verdeckte Arbeitslosigkeit schneller als ohne einen Eigentümerwechsel als offene Arbeitslosigkeit sichtbar werden. Dies könnte einerseits den sozialen Frieden beeinträchtigen. Andererseits ist zu bedenken, daß mit einem Hinauszögern notwendiger Entlassungen das sozialpolitische Problem des überhöhten Personalbestandes keineswegs gelöst wird; es wird lediglich weiterhin den Betrieben aufgebürdet, deren Wirtschaftlichkeit dadurch weit mehr beeinträchtigt wird als durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einer Arbeitslosenversicherung. Das soziale Problem der Unterbeschäftigung in der Übergangsphase zur Marktwirtschaft kann um so besser gelöst werden, je mehr eine rasche Privatisierung über eine Steigerung der Allokations- und Produktionseffizienz zu einem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Leistung und damit des Verteilungsspielraumes beiträgt.
- (5) Der wichtigste Einwand gegen eine weitgehende Vorab-Privatisierung ist, daß selbst bei ausgeklügelten Verfahrensweisen die umfassende Neuverteilung von Eigentumsrechten einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Ob es sich trotz der Vorteile einer raschen Privatisierung anbietet, die makroökonomische Stabilisierung und die mikroökonomische Deregulierung — möglicherweise in einem Schritt — zeitlich vorzuziehen, hängt deshalb auch vom Zeitdruck ab, unter dem der Transformationsprozeß steht. Wegen der sich beschleunigenden Hyperinflation im zweiten Halbjahr 1989 hatte beispielsweise Polen wohl kaum eine andere Wahl, als zunächst ein Stabilisierungs-

und Deregulierungsprogramm zu implementieren [Winiiecki, 1990]. Die CSFR, die nicht unter einer sich zuspitzenden makroökonomischen Krise litt, wies dagegen gute Voraussetzungen auf, um zunächst wesentliche Elemente der institutionellen Infrastruktur einer Marktwirtschaft aufzubauen und die Privatisierung der Staatswirtschaft einzuleiten. Als Folge einer langen Diskussion über Privatisierungsverfahren ist die Änderung der Eigentumsverhältnisse bis Ende 1990 jedoch kaum vorangekommen; die Versteigerung der kleinen Geschäfte soll Anfang 1991 in Gang kommen, die parlamentarische Diskussion über die Privatisierung der größeren Betriebe ist noch nicht abgeschlossen. In der Sowjetunion haben die zurückgestaute Inflation und der Niedergang des Rubels die zwischenbetriebliche und interregionale Arbeitsteilung mittlerweile so weit untergraben, daß hier ebenso wie in Polen Ende 1989 eine rasche Stabilisierung unerlässlich erscheint, auch wenn die Privatisierung noch nicht in Gang gekommen ist.

Die Probleme, die Anfang 1990 in Polen insbesondere im Handel auftraten, lehren, daß auf jeden Fall zumindest drei Grundlagen für private Wirtschaftstätigkeit gleichzeitig mit der Stabilisierung gelegt werden sollten:

- Alle gesetzlichen Hindernisse für die Gründung und das Wachstum neuer Privatunternehmen sollten beseitigt werden;
- die staatlichen Institutionen sollten direkt oder durch Aufhebung von Beschränkungen für potentielle Verkäufer und Vermieter dafür sorgen, daß geeignete Gewerbeflächen angeboten werden; und
- die relativ problemlos zu bewerkstellende Privatisierung der Geschäfte und Distributionsnetze sollte begonnen werden.

Unabhängig von der genauen Einordnung der Privatisierung in das Gesamtkonzept zur Systemtransformation kann der Verkauf von Staatsunternehmen zur makroökonomischen Stabilisierung beitragen.<sup>1</sup> Soll der Abbau eines Geldüberhanges vor der Privatisierung erfolgen, so ist es sinnvoll, das überschüssige Geld durch einen administrativen Akt in handelbare, aber illiquide Staatsanleihen umzuwandeln, die im Zeitablauf aus den Privatisierungserlösen zu bedienen und zurückzuzahlen wären. Eine Abwertung der Geldvermögen durch eine offene Inflation oder eine Währungsreform könnte damit vermieden werden [Schmieding, 1990]. Beginnt die Systemtransformation jedoch nicht mit einer Vorab-Stabilisierung, kann der frühe Verkauf einiger ausgewählter Betriebe mit besonders gutem Renommee einem schnellen Abbau des Geldüberhanges dienen oder unmittelbar nach Preisfreigabe und makroökonomischer Stabilisierung zur Steuerung der Geldmenge eingesetzt werden, auch wenn der größte Teil der Privatisierung erst anschließend erfolgen könnte [Lewandowski und Szomburg, 1990, S. 6 f., sprechen von "selektiver Privatisierung"]. Die Privatisierungserlöse müßten für diesen Zweck stillgelegt werden.

### III. Schlußbemerkungen

Die Erfahrungen mit Stabilisierungs- und strukturellen Anpassungsprogrammen in Entwicklungs- und Schwellenländern zeigen, daß Wirtschaftsreformen insbesondere an inneren Inkonsistenzen und mangelnder Glaubwürdigkeit zu scheitern drohen. Die Stärke und Dauer von Anpassungsproblemen, die sich nach grundlegenden Änderungen der Wirtschaftspolitik kaum ganz vermeiden lassen, hängt zudem maßgeblich

---

1

Für eine Gegenüberstellung und knappe Analyse der wichtigsten Optionen vgl. u.a. Kostrzewa und Schmieding [1990] sowie Hofman und Koop [1990b].

von den ökonomischen Ausgangsbedingungen und einer hieran angepaßten Dosierung und zeitlichen Abfolge von Reformschritten ab. Um den Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa erfolgreich zu bewerkstelligen, gilt es deshalb, die Zusammenhänge und möglichen Zielkonflikte zwischen gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung, binnenwirtschaftlicher Deregulierung, außenwirtschaftlicher Liberalisierung und der Privatisierung der Staatswirtschaft in den Vordergrund der Diskussion zu rücken.

Die Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Reformansätzen läßt sich mit Hilfe des Konzepts der weichen Budgetrestriktion analysieren, das mikroökonomische Ineffizienz und makroökonomische Instabilität aus wirtschaftspolitisch induzierten Spielräumen zur Erzielung nicht marktgerechter Einkommen und zur Verlagerung einzelwirtschaftlicher Kosten und Risiken auf den Staat ableitet. Der Erfolg von Wirtschaftsreformen bestimmt sich danach maßgeblich daraus, ob und in welchem Maße es gelingt, derartige Spielräume von Unternehmen und Banken drastisch einzuengen. Hieraus folgt zunächst, daß makroökonomische Stabilisierungsversuche, insbesondere Maßnahmen zur Reduktion hoher Budgetdefizite und zur Bekämpfung einer offenen oder zurückgestauten Inflation, für sich genommen wenig wirksam und kaum glaubwürdig sind. Sie müssen vielmehr eng mit binnenwirtschaftlichen Deregulierungs- und außenwirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen verknüpft werden. Der Versuch von Regierungen, die verlorengegangene Kontrolle über die ökonomische Entwicklung durch Stabilisierungsprogramme wiederzugewinnen, kann nur in dem Maße gelingen, wie gleichzeitig die Ansprüche von Interessengruppen auf das Staatsbudget zurückgedrängt werden.

Eine zweite Schlußfolgerung lautet, daß die Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften durch binnenwirtschaftliche Deregulierung und außenwirtschaftliche Liberalisierung kaum nachhaltig erhöht werden kann, solange nur vereinzelte Zugriffsmöglichkeiten von Unternehmen und Banken auf das Staatsbudget versperrt und die Anreize zu einem nicht marktkonformen Verhalten nicht umfassend bekämpft werden. So kann eine isolierte Preisfreigabe zwar den Subventionsbedarf reduzieren und damit das Staatsbudget entlasten, gleichzeitig aber monopolistische Preiserhöhungsspielräume eröffnen, wenn der Wettbewerbsdruck nicht erhöht wird. Es ist überdies fraglich, ob es zur Schaffung von Konkurrenzbedingungen ausreicht, den inländischen Wettbewerb zu intensivieren. Es spricht viel dafür, auch den Schutz vor ausländischer Konkurrenz zügig abzubauen, zum einen durch die Ermutigung ausländischer Direktinvestitionen und zum anderen durch die Abschaffung vor allem der quantitativen Importhemmnisse. Gefährliche Inkonsistenzen im Reformprogramm können überdies auftreten, wenn die Überbewertung der nationalen Währung beibehalten oder sogar noch verstärkt wird, indem der nominale Wechselkurs zur Inflationsbekämpfung über längere Zeit fixiert bleibt. Die Empfehlung, zumindest die wesentlichen Reformschritte mehr oder weniger gleichzeitig einzuleiten, wird auch durch politökonomische Überlegungen gestützt: Die Gefahr der Umkehrbarkeit von Reformen und deswegen noch ausbleibender Investitionsreaktionen ist gegenüber einem graduellen Vorgehen geringer, der Reformwiderstand ist leichter zu brechen, und die begrenzten administrativen Kapazitäten werden weniger stark beansprucht.

Drittens läßt sich festhalten, daß die Glaubwürdigkeit der Systemtransformation durch eine umfassende und möglichst schnelle Privatisierung gefestigt werden sollte. Die Privatisierung ist geeignet, die Angebotsreagibilität der Volkswirtschaft auf veränderte Marktsignale zu erhöhen. Je größer der Anteil der Privatwirtschaft bereits ist, desto geringer können die unvermeidlichen Anpassungsfriktionen beim Systemwechsel ausfallen. Ferner spricht die Erfahrung dafür, daß es bei Privateigentum an den Produktionsmitteln leichter fällt, die Budgetrestriktion der Unternehmen zu verschärfen. Demgegenüber bieten sich den Betriebsleitern und den Beschäftigten unter den Bedingungen einer "sozialistischen Marktwirtschaft" vielfältige Anreize und Möglichkeiten, sich in der Übergangsperiode einen möglichst großen Teil des im Betrieb eingesetzten Kapitals anzueignen. Ausländische Investoren sollten sich an der Privatisierung von Anfang an beteiligen können, um die Kapitalzufuhr zu erhöhen und die Übernahme neuer Technologien sowie moderner Management-Praktiken zu erleichtern.

Eine schnelle und umfassende Privatisierung kann auf verschiedene Hindernisse stoßen. In jedem Fall sollte jedoch unverzüglich Rechtssicherheit hergestellt werden. Darüber hinaus sind alle gesetzlichen Hindernisse für die Gründung und Expansion neuer Privatunternehmen sofort abzuschaffen und ein ausreichendes Angebot von privat nutzbaren Gewerbeflächen sicherzustellen. Die Privatisierung der großen Staatsbetriebe sollte nicht aus sozialpolitisch motivierten Überlegungen heraus aufgeschoben werden; die aus Arbeitslosigkeit resultierenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme lassen sich durch direkte sozialpolitische Maßnahmen lindern, ohne daß nachhaltig in die Faktorallokation eingegriffen wird. Die Privatisierungseinnahmen wären so zu verteilen, daß einerseits staatliche Fiskalprobleme in Grenzen gehalten werden und andererseits der politische Widerstand über eine direkte Beteiligung der Bevölkerung an diesen Erlösen verringert wird.

Diese allgemeinen Richtlinien zum Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa sind im Einzelfall so zu konkretisieren, daß die Dosierung und zeitliche Abfolge von Reformschritten den jeweiligen ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen gerecht wird. In vertiefenden Länderanalysen ist zu klären, wie die Reihenfolge von makroökonomischer Stabilisierung, mikroökonomischer Liberalisierung und Privatisierung unter den jeweiligen Umständen vom Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte und der Bedeutung des bereits vorhandenen Privatsektors abhängt. Insbesondere dort, wo der Transformationsprozeß wegen ungünstiger wirtschaftlicher Startbedingungen unter einem erheblichen Zeitdruck steht, mag es sich zum Beispiel trotz der Vorteile einer raschen Privatisierung anbieten, die makroökonomische Stabilisierung und die mikroökonomische Deregulierung — möglicherweise in einem Schritt — zeitlich vorzuziehen.

Weitergehender Forschungsbedarf besteht auch hinsichtlich der quantitativen Erfassung der verschiedenen Möglichkeiten der Wirtschaftssubjekte, nicht marktgerechte Einkommen zu erzielen und einzelwirtschaftliche Kosten und Risiken auf den Staat abzuwälzen. Dies kann geschehen durch die Festlegung von Preisen und Mengen auf dem Verhandlungswege, die künstliche Abschottung vor in- und ausländischer Konkurrenz, diskretionär festgelegte Steuerverpflichtungen, direkte Subventionen und Verlustabdeckung aus dem Staatshaushalt sowie einen bevorzugten Zugang zu verbilligten Krediten. Im internationalen Kontext sind erhebliche Abweichungen im Grad der Bindung von Unternehmen und Banken durch die Budgetrestriktion zu beobachten, und den einzelnen Formen des Zugangs zu Subventionen und anderen Sonderkonditionen kommt eine unterschiedliche Bedeutung zu. Derartige Unterschiede lassen einen angepaßten Handlungsbedarf erwarten, da sich die Wirksamkeit alternativer Wege der Systemtransformation maßgeblich aus den jeweils vorherrschenden Zugriffsmöglichkeiten wichtiger Interessengruppen auf das Staatsbudget bestimmen dürfte. Auch bei der Entwicklung fallspezifischer Empfehlungen zur Dosierung und zeitlichen Abfolge von Wirtschaftsreformen bietet es sich an, die Erfahrungen von Entwicklungs- und Schwellenländern für die Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa zu nutzen, da das Problem der nicht verursachergerechten Zurechnung von einzelwirtschaftlichen Erträgen und Kosten in beiden Ländergruppen existiert.

## Literaturverzeichnis

- ASLUND, Anders, Changes in Soviet Economic Policy-Making in 1989 and 1990. Stockholm Institute of Soviet and East European Economics, Working Paper, 14, 1990.
- BAUER, Tamás, Experiences and Prospects: The Case of Hungary. Referat auf der 1. Egon-Sohmen-Konferenz "Economic Reforms in Central and Eastern Europe". Laxenburg/Österreich, Mai 1990.
- BOFINGER, Peter, The Role of Monetary Policy in the Process of Economic Reform in Eastern Europe. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper, 457, August 1990.
- CALVO, Guillermo A., "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy". *Econometrica*, Vol. 46, 1978, S. 1411-1428.
- EDWARDS, Sebastian, On the Sequencing of Structural Reforms. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Department of Economics and Statistics, Working Paper, 70, September 1989.
- , Sweder van WIJNBERGEN, "The Welfare Effects of Trade and Capital Market Liberalization". *International Economic Review*, Vol. 27, 1986, Nr. 1, S. 141-148.
- FINDLAY, Ronald, "Trade, Development and the State". In: Gustav RANIS (Ed.), *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. Oxford 1988, S. 78-99.
- FISCHER, Bernhard, Liberalisierung der Finanzmärkte und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern. *Kieler Studien*, 172, Tübingen 1982.
- , Ulrich HIEMENZ, Peter TRAPP, *Argentina: The Economic Crisis in the 1980s*. *Kieler Studien*, 197, Tübingen 1985.
- HAYEK, Friedrich A. von, *Prices and Production*. 2. Aufl., London 1935.
- HIEMENZ, Ulrich, Rolf J. LANGHAMMER, "Liberalization and the Successful Integration of Developing Countries into the World Economy". In: G. T. RENSHAW (Ed.), *Market Liberalization, Equity and Development*. Genf 1989, S. 105-139.
- , —, Peter NUNNENKAMP, *Country Report Hungary*. Kiel 1990, mimeo.
- HINDS, Manuel, *Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies*. World Bank Internal Discussion Paper, 0057, April 1990.
- HOFMAN, Bert, Michael J. KOOP [1990a], "Makroökonomische Aspekte der Reformen in Osteuropa". *Die Weltwirtschaft*, 1990, H. 1, S. 161-172.
- , — [1990b], *Monetary Overhang and the Dynamics of Prices, Exchange Rates, and Income in the Transition to a Market Economy*. Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere*, 418, Mai 1990.
- JORGENSEN, Erika A., Alan GELB, Inderjit SINGH [1990], *The Behaviour of Polish Firms after the "Big Bang": Findings from a Recent Field Trip*. Beitrag zur OECD-Konferenz "The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe" in Paris, 28.-30.11.1990.
- KLODT, Henning, Klaus-Dieter SCHMIDT, Alfred BOSS, Axel BUSCH, Astrid ROSENSCHON, Wolfgang SUHR, *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand*. *Kieler Studien*, 228, Tübingen 1989.

- KLOTEN, Norbert, "Zur Transformation von Wirtschaftssystemen". *ORDO*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 40, 1990, S. 99-127.
- KOOP, Michael J., Holger SCHMIEDING, Privatisierung in Mittel- und Osteuropa: Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 165, Februar 1991.
- KORNAI, Janos, *Economics of Shortage*. Amsterdam 1980.
- , *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System. The Example of Hungary*. New York 1990.
- KOSTRZEWA, Wojciech, Holger SCHMIEDING, "Währungsreform, Anpassungsinflation oder Privatisierung von Staatsvermögen: Drei Optionen zur Sanierung der DDR-Mark im Vergleich". *Deutschland-Archiv*, Vol. 23, 1990, S. 212-219.
- , Peter NUNNENKAMP, Holger SCHMIEDING, "A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe?". *The World Economy*, Vol. 13, 1990, Nr. 1, S. 27-49.
- KYDLAND, Finn E., Edward C. PRESCOTT, "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". *Journal of Political Economy*, Vol. 85, 1977, S. 473-491.
- LAL, Deepak, *The Political Economy of the Predatory State*. World Bank, Development Research Department, Discussion Paper, 105, Juni 1984.
- , "The Political Economy of Economic Liberalization". *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, 1987, Nr. 2, S. 273-299.
- LAVIGNE, Marie, *Convertibility in Eastern Europe: Realistic Possibilities for Internal and External Adjustments*. Beitrag zum 8. Malenter Symposium, 16.-18.10.1989, mimeo.
- LEWANDOWSKI, Janusz, Jan SZOMBURG, "Property Reform as a Basis for Social and Economic Reform". *Communist Economies*, Vol. 1, 1989, Nr. 3, S. 257-268.
- , —, *Transformation Model of Poland's Economy*. The Research Center for Marketization and Property Reform, Papers on Economic Transformation, Nr. 1. Danzig 1990.
- LIPTON, David, Jeffrey SACHS, "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990, Nr. 1, S. 75-147.
- MCKINNON, Ronald I., "Financial Repression and the Liberalisation Problem within Less-Developed Countries". In: Sven GRASSMAN, Eric LUNDBERG (Eds.), *The World Economic Order: Past and Prospects*. London 1981, S. 365-386.
- MICHAELY, Michael, Demetris PAPAGEORGIOU, Armeane CHOKSI, *Trade Liberalization: The Experience of Developing Countries*. Paper prepared for the Conference "Attempts at Liberalization: Hungarian Economic Policy and International Experience" in Budapest, 16-18.11.1989, mimeo.
- MURRELL, Peter, "Big Bang versus Evolution: East European Economic Reforms in the Light of Recent Economic History". *PlanEcon Report*, Vol. 6, 1990, Nr. 26, S. 1-11.
- NANKANI, Helen, *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. Vol. II: Selected Country Case Studies*. World Bank, Technical Paper, 89, Washington 1988.

- NANKANI, Helen, "Lehren aus der Privatisierung in Entwicklungsländern". Finanzierung und Entwicklung, Vol. 27, 1990, Nr. 1, S. 43-45.
- NELSON, Joan M., "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity, and Public Response". World Development, Vol. 12, 1984, S. 983-1006.
- PLANECON Report, Poland's Economic Performance in 1989 and the First Half of 1990. Vol. 6, Nr. 38-39, Washington 1990.
- RODRIK, Dani, "How Should Structural Adjustment Programs Be Designed?". World Development, Vol. 18, 1990, Nr. 7, S. 933-947.
- SCHMIEDING, Holger, "What about a Liberalization Club for an Open World Economy?". The World Economy, Vol. 11, 1988, Nr. 4, S. 513-527.
- , "Geldreform im Spätsozialismus: Eine fast schmerzlose Währungsreform". Neue Zürcher Zeitung, 17.1.1990, S. 18.
- SIEBERT, Horst, The Transformation of Eastern Europe. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 163, Januar 1991.
- SOKIL, Catherine, Timothy KING, "Financial Reform in Socialist Economies: Workshop Overview". In: Christine KESSIDES (Ed.), Financial Reform in Socialist Economies. Washington 1989, S. 1-27.
- SRINIVASAN, T.N., "The Neo-Classical Political Economy, the State and Economic Development". Asian Development Review, Vol. 3, 1985, Nr. 2, S. 38-58.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Economic Reform in the East: A Framework for Western Support. Genf 1990.
- WINIECKI, Jan, "Post-Soviet-Type Economies in Transition: What Have We Learned from the Polish Transition Programme in Its First Year?". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 126, 1990, S. 765-790.
- WOLF, Thomas A., "Reform, Inflation und Anpassung in Planwirtschaften". Finanzierung und Entwicklung, Vol. 27, 1990, S. 2-5.