

Siebert, Horst

**Working Paper — Digitized Version**

## Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa: Spekulationen über die Zukunft

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 184

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Siebert, Horst (1992) : Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa: Spekulationen über die Zukunft, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 184, ISBN 3894560258, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/629>

**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.*

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

184

# **Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa — Spekulationen über die Zukunft**

**von Horst Siebert**

# **Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa — Spekulationen über die Zukunft**

**von Horst Siebert**

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Siebert, Horst:**

Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa –  
Spekulationen über die Zukunft / von Horst Siebert.  
Inst. für Weltwirtschaft, Kiel. - Kiel : Inst. für  
Weltwirtschaft, 1992

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 184)

ISBN 3-89456-024-X

NE: 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

## Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa - Spekulationen über die Zukunft\*

Horst Siebert

Prognostizieren ist schwer, vor allem, wenn es die Zukunft betrifft - mit diesen wie mit anderen Mahnungen werden Praktiker wie Wissenschaftler davor gewarnt, sich auf das dünne Eis des Orakels von Delphi zu begeben. Auch ironisierende Menetekel aus der Literatur wie Mark Twains Bemerkung über Extrapolation sollten eher zur Vorsicht anleiten: "Im Lauf von einhundertsechundsiebzig Jahren hat sich der Untere Mississippi um zweihundertsechundsundvierzig Meilen verkürzt. Das macht im Durchschnitt etwas mehr als eineindrittel Meilen pro Jahr. Deshalb kann jeder besonnene Mensch, der nicht blind oder schwachsinnig ist, sehen, daß der Untere Mississippi im altoolitischen Silur - nächsten November ist es gerade eine Million Jahre her - über eine Million dreihunderttausend Meilen lang war und wie eine Angelrute über den Golf von Mexiko hinausragte. Und umgekehrt kann jeder sehen, daß der Untere Mississippi in siebenhundertzweiundvierzig Jahren nur noch eindreiviertel Meilen lang sein wird und daß dann Cairo und New Orleans ihre Straßen zusammengelegt haben und unter einem einzigen Bürgermeister und einem gemeinsamen Gemeinderat bequem weitermachen werden. Wissenschaft hat etwas Faszinierendes an sich. So eine geringfügige Investition an Fakten liefert einen so reichen Ertrag an Voraussagen."

Trotz dieser Mahnungen über das Spekulieren wird im folgenden der Versuch gemacht, über die neue wirtschaftliche Landschaft Europas nachzudenken.

---

\*Überarbeitete Fassung eines Vortrags anlässlich der Jahressitzung des Landeskuratoriums Nordrhein-Westfalen im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.

## I.

In Westeuropa - Anfang der achtziger Jahre durch die Eurosklerose gekennzeichnet - brachte 1985 die Delors-Initiative mit dem Weißbuch der 300 Einzelschritte zur Vollendung des Binnenmarktes eine neue Perspektive. Zwar weisen Spötter darauf hin, daß einige der 300 Einzelschritte nicht die Welt verändern werden, wie die Richtlinie für die Tilgung der Blauzunge bei Rindern auf griechischen Inseln sowie die Richtlinie zu Umsturzvorrichtungen an land- und forstwirtschaftlichen Schmalspurzugmaschinen auf Rädern.

Aber andere Schritte haben Gewicht, wie die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die neuen Mehrheitsregeln und das Cassis de Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1979. Danach darf der Cassis de Dijon, eine wichtige Ingredienz für den Kir Royale, den Kir Archeveque, den Kir Bourgeois oder den Kir Ordinaire, auch in Deutschland verkauft werden, selbst wenn der französische Fruchtlikör mit 17 vH Alkoholgehalt nicht die 32 vH Alkoholgehalt hat, die das deutsche Branntweinmonopolgesetz von 1922 vorschreibt - wohl zum Schutz des deutschen Konsumenten. Belgisches Bier darf in den Landen des Reinheitsgebots von 1517 verkauft werden. Das Cassis de Dijon-Urteil ist ein Büchsenöffner für die nationalen Regulierungen.

Auch auf den Dienstleistungsbereich wie Banken, Versicherungen und Verkehr und andere regulierte Sektoren wie die Energiewirtschaft soll das Ursprungslandprinzip angewandt werden; die Märkte sollen offener werden - ein Wettbewerb der nationalen institutionellen Regelungen soll in einem offenen Prozeß letztlich zu einer de-facto-Harmonisierung führen.

Dieser institutionelle Wettbewerb, die Öffnung der Märkte durch Aufhebung von Marktzugangsregulierungen und die Schaffung eines Binnenmarktes durch die Beseitigung der Grenzen haben die Phantasie in Westeuropa angeregt, sie haben zu einer intensiveren Investitionstätigkeit und zu einer neuen Dynamik geführt. Wenn es Westeuropa gelingt, diesen Wettbewerb weiter zu verstärken, wenigstens aber die Intensität des Wettbewerbs aufrecht zu

erhalten, wird Westeuropa eine vitale Region der Weltwirtschaft auch im Jahr 2000 sein.

Die Verschärfung des Wettbewerbs im Innern ruft jedoch zwangsläufig Gegenkräfte auf den Plan, für die sich der Wettbewerb negativ auswirkt. Dies gilt insbesondere für den Wettbewerb von außen. Die Peripherie Westeuropas - Portugal, Griechenland, Irland - steht im Wettbewerb mit den Entwicklungs- und Schwellenländern, und in einer Reihe von Wirtschaftszweigen des europäischen Kerns wandern die Standortvorteile in die Schwellenländer ab; bedeutende Wirtschaftszweige wie die Automobilindustrie und ihre Zulieferer gelangen unter starken Druck aus Japan und Korea. Der Agrarbereich wurde bisher bereits vor dem internationalen Wettbewerb geschützt.

Damit stellt sich die Frage, ob die Europäische Gemeinschaft in Zukunft Kraft genug hat, nach außen offen zu bleiben. Oder wird die Europäische Gemeinschaft eine Kompromißgemeinschaft, die auf nationale Schwächen Rücksicht nehmen und nach außen den kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Öffnung der Märkte suchen muß? Das Automobilabkommen mit Japan, die Industriepolitik, die Agrarpolitik, die einen Abschluß der GATT-Verhandlungen zu vereiteln droht, und eine neue Fassung des Artikels 115 sind Tendenzen, die nicht dafür sprechen, daß Europa sich einem intensiveren Wettbewerb stellt.

Das mit Japan abgeschlossene freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen im Automobilbereich bedeutet, daß Japan seine Exporte von Kraftfahrzeugen in die Europäische Gemeinschaft bis 1999 auf 1,2 Millionen Einheiten bei einem geschätzten Gesamtmarkt von 15 Millionen Einheiten beschränkt. Überdies werden die Zulassungszahlen in einer Reihe von Ländern auf 5 bis 8 vH der Neuzulassungen begrenzt. Damit werden nahezu die derzeitigen Verhältnisse festgeschrieben. Das Kürzel GAP - die gemeinsame Agrarpolitik - erhält in den neunziger Jahren als GAP II eine neue Bedeutung - als gemeinsame europäische Automobilpolitik. Man darf erwarten, daß sich in den neunziger Jahren in Europa etwas ähnliches wiederholt wie in den achtziger Jahren in den USA und daß die europäische Automobilindustrie weniger leistungsfähig sein wird, wenn die

Silvesterglocken das nächste Jahrtausend einläuten. Auch ist zu befürchten, daß das Selbstbeschränkungsabkommen im nächsten Jahrtausend fortgesetzt werden muß. Das Abkommen verhilft Japan zu einem Exportkartell, und für den europäischen Konsumenten verteuern sich die Autos.

Der Vertrag von Maastricht gibt in Titel XIII der Industriepolitik ein neues Gewicht. Die der französischen Planifikation verwandte Vorstellung, die auch in Kreisen der deutschen Industrie ihre Anhänger hat, besteht darin, daß der Staat bei der Entwicklung von Sektoren aktiv dabei sein soll. Staatliche Stellen sollen die Produktions- und Investitionsbedingungen eines Sektors positiv beeinflussen, ja sogar die Entwicklung eines Sektors mitgestalten. Für dieses Ziel werden auch Eingriffe in den Wettbewerb akzeptiert, wie die französische Klausel in der EG-Verordnung des Ministerrats über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vom 21. September 1990 zeigt.

Das Problem einer solchen Industriepolitik liegt darin, daß staatliche Stellen keine Informationen darüber haben, welche Produkte, welche Produktionsverfahren und welche Sektoren in der Zukunft florieren werden. Dies ist das Hayeksche Informationsproblem, an dem die Zentralplanung gescheitert ist. Auch werden die Risiken einer Fehleinschätzung nicht dem Verursacher zugewiesen, wie dies bei privaten Investitionen der Fall ist. Nicht zuletzt öffnet sich ein gewaltiges Maß an Ineffizienz, wenn der politische Prozeß einmal getroffene Entscheidungen, die sich als wirtschaftlich falsch herausstellen, nachträglich durch weitere Subventionen legitimiert. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1992) hat darauf hingewiesen, daß durch diese Regelung die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik grundlegend verändert wird.

Die europäische Agrarpolitik blockiert derzeit den erfolgreichen Abschluß der GATT-Verhandlungen. Hier kollidieren die Interessen eines Sektors, der in Deutschland etwa 1,4 Prozent der Bruttowertschöpfung stellt und etwa drei Prozent der Erwerbstätigen zählt, mit der gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeit, die liberale Welthandelsordnung weiterzuentwickeln. Das eine oder andere Land

Europas sträubt sich aufgrund seiner Agrarinteressen gegen den Abschluß der GATT-Runde, die den Wohlstand in der Welt durch intensiveren Handel steigern würde. Die angestrebte Vitalisierung des Wettbewerbs durch die Vollendung des Binnenmarktes in Europa würde ad absurdum geführt, wenn Europa nicht genügend Kraft aufbringt, zu einem positiven Abschluß der GATT-Runde beizutragen.

Der Vertrag von Maastricht hat den Artikel 115, der in den römischen Verträgen den Schutz derjenigen Sektoren ermöglichen sollte, die damals von der europäischen Integration besonders betroffen waren, neu formuliert und auf die Zukunft ausgedehnt. Notwendige Schutzmaßnahmen, etwa nationale Mengenbeschränkungen sind gemäß Artikel 115 in besonderen Fällen möglich. Dies widerspricht der Philosophie des Binnenmarktes.

Offen ist die Frage, ob die Vorteile des institutionellen Wettbewerbs durch eine Harmonisierung von oben verringert werden. Für den Wettbewerb zwischen den institutionellen Regelungen spricht, daß sich die effizientesten institutionellen Arrangements in einem Prozeß von unten durchsetzen und daß es im Rahmen eines Anpassungsprozesses letzten Endes zu einer de-facto-Harmonisierung, soweit sie erforderlich ist, kommt. Eine Harmonisierung der rechtlichen Regelungen wird sich dann einstellen, wenn Transaktionskosten gesenkt werden, insbesondere wenn externe Effekte internalisiert werden können. Bei einer Harmonisierung von oben, also einer "Brüsselisierung", besteht die Gefahr, daß die Vereinheitlichung der Regelungen mit Ineffizienzen einhergeht. Ein Beispiel wäre etwa, wenn in der Luftgütewirtschaft europaweit der gleiche Stand der Technik verlangt wird, anstatt bei einer Preislösung räumlich unterschiedliche Knappheitspreise für Schadstoffe zuzulassen. Ein anderes Beispiel wäre die Vorstellung, daß die Lohntarife in Europa einheitlich sein müßten. Bei einer solchen Betonung der Harmonisierung wird Westeuropa die im institutionellen Wettbewerb angelegte Dynamik wieder verlieren.

Ob es Westeuropa gelingt, Vorteile aus der monetären Einigung zu ziehen, muß derzeit offen bleiben. Grundsätzlich ist eine einheitliche Währung nicht erforderlich, um die Wohlstandsmehrung aus dem größeren Binnenmarkt, aus dem intensiveren Gütertausch

und aus dem stärkeren Kapitalverkehr zu ziehen. Allerdings würden sich Kostensenkungen einstellen, wenn Europa nur eine Währung hätte. Diese Kosteneinsparungen sind auf 2 vH des europäischen Bruttosozialprodukts geschätzt worden.

Ob die beabsichtigte einheitliche Währung auch stabil ist - dafür steht der Lackmустest noch aus. Die nationalen Präferenzen in bezug auf die Inflationsrate sind in Westeuropa unterschiedlich; es ist heute nicht abzusehen, ob die in Maastricht anvisierte institutionelle Regelung für das Geldwesen in Westeuropa diese unterschiedlichen nationalen Präferenzen einbinden kann. Die noch ausstehende Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken in den meisten Ländern, die möglicherweise großzügige politische Interpretation der Konvergenzkriterien, der unvollkommene Sanktionsmechanismus bei zu hohen Budgetdefiziten, die Durchsetzungskraft einer unteilbar wirkenden Geldpolitik bei nicht vollendeter politischer Union und die Regeln für die Europäische Zentralbank als "lender of last resort" bei einer Finanzkrise sind offene Punkte.

Aber selbst wenn es in Westeuropa gelingt, ein stabiles Geld zu schaffen, so entfallen Wechselkursänderungen als Puffer. Sollen die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen Europas nicht durch die Wanderung von Menschen ausgeglichen werden, so braucht man Transfers von den entwickelten zu den weniger entwickelten Regionen. Transfers werden zwangsläufig um so größer ausfallen, je einheitlicher die Löhne gestaltet werden, da bei einheitlichen Lohnverhältnissen neben dem Wechselkurs auch der Preis für immobile Arbeit als ein Puffer gegen unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen in einzelnen Regionen entfällt. Transfers aber stehen mit dem Effizienzziel im Konflikt. Im übrigen ist in einigen europäischen Ländern eine strikte Budgetdisziplin und eine restriktivere Geldpolitik erforderlich, wenn sie die Konvergenzbedingungen erfüllen wollen. Dies aber wird niedrigere Wachstumsraten in der Übergangszeit zur einheitlichen Währung zur Folge haben. Die gemeinsame Währung ist also nicht ohne Opportunitätskosten zu erreichen.

Zieht man das Fazit, so erwachsen aus der Vollendung des Binnenmarktes Chancen für eine stärkere wirtschaftliche Dynamik

Westeuropas, aber diese positiven Aspekte werden zunichte gemacht, wenn der Wettbewerb im Innern und nach Außen eingeschränkt wird.

## II.

In der Mitte Europas, in Deutschland, wird, wenn man wirtschafts-  
politisch die Weichen nicht falsch stellt, die wirtschaftliche  
und die soziale Einheit in dieser Dekade geschaffen sein; die  
neuen Bundesländer werden im Niveau weitgehend zu Westdeutschland  
aufgeschlossen haben. Weitgehend bedeutet, daß unter günstigen  
Bedingungen im Jahr 2000 etwa 75 bis 80 vH des westdeutschen Ni-  
veaus, gemessen am Sozialprodukt pro Kopf, erreicht sein kann. Zu  
beachten ist, daß es auch in Westdeutschland ähnliche regionale  
Abweichungen vom Durchschnitt gibt.

Auf mittlere und längere Frist gibt es drei Grundfaktoren, die  
auf eine günstige Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundeslän-  
dern hinwirken: der Aufbau eines neuen Kapitalstocks, die Inte-  
gration in die nationale und internationale Arbeitsteilung sowie  
die neue Wirtschaftsordnung.

Wachstumspolitisch haben Länder mit einer reichlichen Ausstattung  
an qualifizierter Arbeit, die einen obsolet gewordenen Kapital-  
stock neu aufbauen müssen, gute Ausgangsbedingungen für hohe re-  
ale Wachstumsraten. Vergleichende empirische Untersuchungen über  
Wachstumsprozesse verschiedener Länder zeigen, daß nach 1945 Län-  
der mit zerstörtem Kapitalstock besonders hohe reale Wachstums-  
raten hatten, so Westdeutschland in den fünfziger Jahren 7,5 vH  
und Japan 8,1 vH, während Länder mit intaktem Kapitalstock ge-  
ringere Raten erzielten, so die USA 3,2 vH und Großbritannien 2,6  
vH. Die hohen Wachstumsraten gingen mit einer hohen Investiti-  
onsquote einher. Nach diesen Erfahrungen haben die neuen Bundes-  
länder ein günstiges Wachstumsszenario vor sich.

Integrationen sind wegen der verstärkten Arbeitsteilung immer mit  
wirtschaftlichem Gewinn verbunden. In Westeuropa hat der Abbau  
von Handelshemmnissen seit 1957 zu beachtlichen Wohlfahrtssteige-

rungen für alle beteiligten Länder geführt. Die Initiative "Europa '92" zur Vollendung des Binnenmarktes hat die ökonomische Aktivität erheblich stimuliert. Die deutsche Integration ist ein Europa '92 zwischen Rhein und Oder.

Schließlich wird die neue Wirtschaftsordnung für alle Wirtschaftsteilnehmer neue Anreize setzen und anders motivieren: für die Arbeitnehmer liegen Lohn und Leistung näher beieinander, so daß sich der Einsatz lohnt. Für die Unternehmer ist der Gewinn ein Anreiz zu investieren und zu innovieren.

Diese Grundfaktoren können allerdings nicht schlagartig Schubkraft entfalten. Das neue VW-Werk in Mosel produziert erst 1994. Anpassungsprozesse auf der Angebotsseite brauchen Zeit. Beim Übergang von der Zentralplanung zur Marktwirtschaft gibt es zudem Engpässe, die die Entwicklung hemmen, wie die Unsicherheit bei den Eigentumsverhältnissen, die neu aufzubauende Verwaltung, fehlende Gewerbeflächen und die mangelnde Infrastruktur. Im Sinne einer Kausaltherapie muß die Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet sein, diese Engpässe zu beseitigen (Sachverständigenrat 1991).

Allerdings gibt es Risiken. Die deutsche Politik kann Fehler machen. Die kräftigen Steigerungen der Tariflöhne in den neuen Bundesländern auf etwa durchschnittlich 70 bis 75 vH des westdeutschen Niveaus Mitte des Jahres 1992 haben dem Transformationschock, dem die alten Unternehmen, die Dinosaurier der Planwirtschaft, beim Übergang zur Marktwirtschaft ausgesetzt worden sind, noch einen Lohnschock hinzugefügt. Produktivität und Lohnhöhe laufen völlig auseinander, und dies führt dazu, daß Investitionen und die Nachfrage nach Arbeit zu gering sind. Sowohl die Umstrukturierung der alten Unternehmen als auch die Gründung neuer Unternehmen, die einmal der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern sein könnten, werden erheblich erschwert.

Wie schnell die Treuhandanstalt in der Zukunft privatisieren kann oder ob die Privatisierung zum Erliegen kommt, ist ein weiteres Problem. Der Sachverständigenrat hat vorgeschlagen, daß die

Treuhandanstalt in ihrem Kernbereich der Privatisierung ihre Arbeiten zum 31.12.1994 abgeschlossen haben sollte. Unternehmen, die bis dahin keinen Käufer gefunden haben, sollten geschlossen oder in die regionalpolitische Verantwortung der Länder übertragen werden. Ob dies gelingt, hängt entscheidend davon ab, wie stark der politische Druck auf die Treuhandanstalt sein wird und ob nicht veräußerbare Unternehmen in einer staatlichen Industrieholding verbleiben. Dies würde die Modernisierungschance für die neuen Bundesländer zunichte machen und einen erheblichen Subventionsaufwand begründen.

Die politische Forderung nach einer Strukturpolitik für die neuen Bundesländer ist sicherlich das größte Risiko für die deutsche Wirtschaftspolitik. Wenn es richtig ist, daß die alten Unternehmen der Planwirtschaft zu einem überwiegenden Teil ineffizient sind, so können diese Unternehmen nicht auf längere Zeit subventioniert werden. Die Konsequenz wäre ein Faß ohne Boden, und der Finanzbedarf für die Strukturpolitik würde die Finanzpolitik für die nächsten Jahre dominieren. Es gilt, den Schutz der Menschen von der Erhaltung der alten Strukturen abzukoppeln.

Die deutsche Vereinigung hat beachtliche finanzpolitische Risiken aufgeworfen. In diesem Jahr wird der Transfer in die neuen Bundesländer auf 145 Mrd. DM veranschlagt. Das gesamtstaatliche Budgetdefizit für Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung und Nebenhaushalte (einschließlich Treuhandanstalt) beträgt 160 Mrd. DM, das sind 5,4 vH des Bruttosozialprodukts. Die öffentliche Verschuldung, die 1989: 929 Mrd. DM betrug, wird Ende 1994 auf 1,8 Billionen angestiegen sein - eine Verdoppelung in fünf Jahren. Zu dem Schuldenstand von 1,2 Billionen Ende 1991 kommen allein für die Nebenhaushalte bis Ende 1994 etwa 350 Mrd. DM hinzu; und zwar ungefähr 180 Mrd. DM von der Treuhandanstalt, rund 70 Mrd. DM vom Kreditabwicklungsfonds, 50 Mrd. DM als Hypotheken aus dem ostdeutschen Wohnungssektor, für die bis 1993 ein Moratorium gilt, und ca. 45 Mrd. DM, um die die Verschuldung des Fonds Deutsche Einheit von 51 Mrd. DM (Ende 1991) bis 1994 ansteigt. Die politische Aufgabe lautet also, die Budgetsituation zu konsolidieren. Sonst würden die für die neuen Bundesländer notwendigen Transfers die gesamtwirtschaftliche Situation Deutschlands durch

notwendige Steuererhöhungen oder aber durch höhere Zinsen erheblich beeinträchtigen und den Kraftquell schwächen, aus dem die deutsche Vereinigung finanziert werden kann.

Es gibt Risiken in der Lohnpolitik, in der Treuhandpolitik, in der Strukturpolitik und in der Finanzpolitik; der Grundtatbestand aber ist, daß die neuen Bundesländer eine immense Investitions- und Innovationschance bieten. Signalisiert wird dies durch einen möglichen Anstieg im Bruttosozialprodukt der neuen Bundesländer, das für 1991 mit 6,9 vH des westdeutschen Niveaus veranschlagt wird und nach Abschluß des Anpassungsprozesses auf 25 vH des westdeutschen Niveaus ansteigen könnte (gemäß dem Bevölkerungsanteil) - eine Niveauveränderung um 450 Mrd. DM. Analog kann es auf lange Frist einen Sprung in der Produktivität, die für die zweite Hälfte 1990 auf 28 vH des westdeutschen Niveaus berechnet wurde, um 72 Prozentpunkte geben. Dies kennzeichnet den positiven Angebotsschock, der aus der deutschen Integration erwachsen kann. Wenn moderne Kapitalgüter in Ostdeutschland installiert werden, können die neuen Bundesländer sogar ein Produktivitätsniveau erreichen, das über dem westdeutschen liegt.

### III.

Die deutsche Vereinigung wird die wirtschaftliche Landschaft verändern, aber wie wirken sich die Umwälzungen in Osteuropa auf das ökonomische Gefüge aus?

Die osteuropäischen Länder haben ungleich ungünstigere Ausgangssituationen als die neuen Bundesländer. Sie starteten in eine Marktwirtschaft mit einer hohen Auslandsverschuldung wie beispielsweise Polen mit 46 Mrd. Dollar. Sie müssen ihre eigene Rahmenordnung für ein marktwirtschaftliches System neu entwickeln, sozusagen das Rad noch einmal neu erfinden. Sie müssen sich eine stabile Währung durch ein hartes Stabilisierungsprogramm schaffen, indem sie den Gürtel enger schnallen. Und sie können bei weitem nicht den gleichen Kapitaltransfer wie die neuen Bundesländer erwarten, weder bei öffentlichem noch bei privatem Kapital.

Bei den Reformen in Osteuropa wird in den neunziger Jahren die Frage zu beantworten sein, wie die drei großen Aufgaben gelöst werden: die Schaffung der institutionellen Infrastruktur, die makroökonomische Stabilisierung und vor allem die Anpassung im Mikrobereich, in den Unternehmen.

Bei der institutionellen Infrastruktur handelt es sich um die Regeln für ein Wirtschaftssystem, um die rechtlichen Bedingungen - das Vertragsrecht, das Gesellschaftsrecht, ein zweistufiges Bankensystem, die Unabhängigkeit der Notenbank, die Abgrenzung von Staat und Privatwirtschaft, vor allem die Eigentumsrechte, sowohl an Grund und Boden, aber auch an Unternehmen - kurzum, um den ordnungspolitischen Rahmen und um die Wirtschaftsverfassung.

Zusammen mit diesen institutionellen Voraussetzungen muß ein Stabilisierungsprogramm gefahren werden, so daß der bestehende Geldüberhang abgebaut und die eigene Währung hart gemacht und damit auch konvertibel werden kann. Dies bedingt, daß Budgetdefizite des Staates zu reduzieren sind und der Staat sich nicht mehr bei der Notenbank, also über die Notenpresse, alimentieren kann. Dies bedeutet ferner, daß die Budgetrestriktion für Unternehmen nicht mehr weich sein darf, sondern ziehen muß; die Unternehmen dürfen also nicht mehr durch staatliche Hilfsaktionen über Wasser gehalten und in Notfällen herausgeboxt werden. Schließlich ist eine konsequente Geldpolitik erforderlich, also eine Steuerung der Geldmenge mit dem Ziel der Preisniveaustabilität.

Neben der institutionellen Infrastruktur und der makroökonomischen Stabilisierung ist die dritte Ebene der Reformen die Umgestaltung der Wirtschaft im Mikrobereich, also auf der Unternehmensebene. Hier geht es um die Gründung neuer Unternehmen und um die Umgestaltung der staatlichen Kombinate, und zwar sowohl ihre Privatisierung wie auch die Anpassung in der Produktion, in der Organisation, im Management und in der Beschäftigung.

Bei der großen Debatte, in welcher zeitlichen Reihenfolge diese drei Schritte zu setzen sind, spricht viel dafür, nicht langsam und graduell vorzugehen wie die Ungarn, deren kleine Reform-

schritte vor 22 Jahren begannen, sondern mit einem Big-bang zu reformieren wie die Polen, die sagen, daß man eine Schlucht nicht in zwei Sprüngen überwinden kann. Manche der essentiellen Reformschritte sind untrennbar miteinander verbunden wie die institutionelle Infrastruktur für das Geldwesen, die Finanzierungsmodalitäten der Staatsfinanzen und die monetäre Stabilisierung, oder eine Freigabe der Preise und die monetäre Stabilisierung. Von daher muß der Kern der Reformen in enger zeitlicher Nähe erfolgen. Bei einer graduellen Reform taucht zudem die Frage auf, inwieweit der Reformprozeß zurückgedreht werden kann. Damit aber verliert die Reform Glaubwürdigkeit - die entscheidende Voraussetzung für ihren Erfolg.

Die Zukunft Europas wird davon abhängen, ob die Reformen in Osteuropa gelingen. Wir wissen inzwischen, daß der Umbau der sozialistischen Zentralplanung zur Marktwirtschaft mit einem tiefen Einbruch der Produktion und der Beschäftigung verbunden ist und daß man Zeit braucht, um aus diesem Tal herauszukommen. Im Gegensatz zu Ostdeutschland, wo wir mit Jahren, allenfalls einem Jahrzehnt rechnen, werden die osteuropäischen Länder wesentlich länger für den Umbau brauchen. Eher muß man eine Generation ansetzen. Dabei besteht ein ansteigendes Gefälle der Schwierigkeiten, mit der niedrigsten Ebene in den neuen Bundesländern, mit einem zunehmenden Problemgrad in Polen, der Tschechoslowakei und in Ungarn, einem zusätzlichen Schwierigkeitsgrad in den baltischen Staaten, und einem nochmals höheren Niveau für die Balkan-Staaten. In der GUS, der Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten, wird das höchste Problemniveau erreicht.

Zentrale Fragen für den Erfolg der Reformen sind u.a.: Gelingt die Stimulierung des Angebots, also der privaten Produktion? Wird der Kapitalstock schnell aufgebaut? Kann man ausländische Investoren anlocken? Gelingt eine zügige Privatisierung? Machen die Menschen mit, entfalten sie Initiative? Werden die Bedingungen für eine monetäre Stabilisierung durchgehalten, also Budgetdisziplin des Staates, Finanzierung über Steuern, harte Budgetrestriktion für die Unternehmen? Ist die Bevölkerung bereit, die Durststrecke bei der J-Kurve der Transformation mitzugehen? Ist die Reform insgesamt glaubwürdig?

Überlagert werden die ökonomischen Aspekte der Transformation von politischen Unwägbarkeiten wie möglicherweise in der Tschechoslowakei und insbesondere in der früheren Sowjetunion, wo sich ein Imperium auflöst. Es kann durchaus sein, daß dieser Verfall und die Entwicklung neuer Strukturen die Welt auf Jahrzehnte beschäftigen wird. Immer wenn sich die politischen tektonischen Platten (Stürmer 1991) in Bewegung setzen und sich neue Strukturen herausbilden, können Erschütterungen und Nachbeben mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgen.

Die ökonomischen Zukunftsperspektiven Osteuropas stehen also unter einem doppelten Fragezeichen: Wie zügig gelingen die wirtschaftspolitischen Reformen? Wie wirken sich politische Entwicklungen auf das wirtschaftliche Szenario aus?

#### IV.

Wenn die Reformen Erfolg haben und politische Instabilitäten vermieden werden, kann sich die wirtschaftliche Landschaft in Europa und auch in der Welt beachtlich verändern:

Osteuropa wird in der Zukunft mit 400 Millionen Menschen ein interessanter Markt sein. Mit einer Bevölkerung von rund 120 Millionen machen die osteuropäischen Länder Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien 2,3 vH der Weltbevölkerung (rund 37 vH der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft) aus; die GUS (ohne die baltischen Staaten) hat mit 281 Millionen einen Anteil von 5,5 vH an der Weltbevölkerung (89 vH der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft). Nach den Daten der Weltbank erreichen Länder wie Ungarn (2460 US-\$) und Jugoslawien (2320 US-\$) ein Pro-Kopf-Einkommen halb so hoch wie Griechenland (4800 US-\$); das Einkommensniveau Polens (1860 US-\$) ist halb so hoch wie das Portugals (3650 US-\$).

Osteuropa ist aber auch ein neuer Anbieter. Wesentliche Ausstattungsfaktoren Osteuropas sind Arbeitskräfte, Land und im Fall der GUS energetische Rohstoffe. Dagegen besteht ein immenser Kapital-

mangel; der bestehende Kapitalstock ist veraltet. Außerdem müssen die Umweltschäden der Vergangenheit korrigiert werden; sie erzwingen einen schonenderen Umgang mit der Umwelt in der Zukunft.

Bei erfolgreichen Reformen ist auf Grund der Ausstattungsbedingungen mit folgender Exportstruktur Osteuropas zu rechnen:

- rohstoffintensive Güter, insbesondere energetische und metallische Rohstoffe im Fall der GUS,<sup>1</sup>
- landwirtschaftliche Produkte und
- arbeitsintensive, vorwiegend humankapitalintensive Güter im mittleren Bereich, die technische Fähigkeiten bei der Herstellung erfordern und bei denen Produktion und Forschung voneinander getrennt werden können.

Diese Spezialisierung würde ein Handelsmuster aufgreifen, das vor dem ersten Weltkrieg bestand, in dem russisches Getreide mit amerikanischem Getreide auf den Weltmärkten konkurrierte und Rußland knapp 50 vH des Welterdöls produzierte. Auch die Tatsache, daß die Tschechoslowakei - 1938 die viertgrößte Industrienation Europas - ein technologischer Pionier beispielsweise im Automobilbau war, deutet in die gleiche Richtung.

Die geänderten Handelsströme werden sich auf Westeuropa und die Weltwirtschaft auswirken. Während der Export rohstoffintensiver osteuropäischer Produkte - mit Ausnahme polnischer Kohle - für Westeuropa höchst willkommen sein wird, tangiert das zusätzliche Angebot landwirtschaftlicher und arbeitsintensiver Produkte die Position westeuropäischer Produzenten. Ferner wird der Export humankapitalintensiver Güter die westeuropäischen Länder treffen,

---

<sup>1</sup>Die GUS bestritt 1990: 18,8 vH der Weltölproduktion und 38,1 vH der Welterdgasproduktion.

in einigen Sektoren auch Deutschland, aber auch die mediterranen Länder.

Die mögliche Spezialisierung einiger post-sozialistischer Länder wie Ungarn und der Tschechoslowakei auf arbeitsintensive, vorwiegend humankapitalintensive Güter im mittleren Bereich bedeutet, daß Produktionen aus Westeuropa abwandern. Das sind besonders diejenigen Produkte, in denen viel Arbeit gebunden ist. Die Ausdehnung der Produktionsstätten nach Osteuropa wirkt auf den Lohn damit ähnlich wie ein zusätzliches Arbeitsangebot im Westen; der Lohn oder die Lohnsteigerungen in den westlichen Ländern geraten unter Druck. Lohnsteigerungen in Westeuropa setzen voraus, daß die Produktivität steigt - Länder im Westen müssen also intelligendere Produkte herstellen.

Die Exporte Osteuropas können sich nur zügig entwickeln, wenn privates Kapital nach Osteuropa strömt. Die Höhe der tatsächlichen Kapitalströme, insbesondere der privaten Kapitalströme, wird entscheidend vom Stand der Reformen, insbesondere von der Glaubwürdigkeit der Reformen und ihrer Unumkehrbarkeit abhängen. Wird damit gerechnet, daß die Reformen insgesamt zurückgedreht werden können, so bleibt Auslandskapital fern, oder es werden immense Risikozuschläge verlangt. Aber auch die Unsicherheit über Eigentumsverhältnisse oder über den Rücktransfer der Gewinne und der investierten Mittel läßt die Kapitalströme versiegen. Nicht zuletzt werden auch die öffentlichen Transfers an die Reformen gebunden sein.

Wieviel öffentliches Kapital Osteuropa brauchen wird, ist schwer abzuschätzen. Ein Ansatz sucht Anhaltspunkte in historischen Analogien von Kapitaltransfers. So machte die Marshall-Plan Hilfe an 16 westeuropäische Länder von 12,4 Mrd. US-\$ (April 1948 bis Dezember 1951) etwa 2 vH des Bruttosozialprodukts der Empfängerländer aus. Wendet man diese Relation auf die revidierten Plan-Econ-Daten für das Bruttoinlandsprodukt der osteuropäischen Länder an, so ergibt sich für die fünf osteuropäischen Länder ein Transfer von 5 Mrd. US-\$ und für die GUS von 15 Mrd. US-\$ pro Jahr. Die Marshall-Plan Hilfe betrug im Schnitt 1 vH des Bruttosozialpro-

dukts der Geberländer (2,4 vH im Jahr 1949). Für die OECD-Länder wäre dies ein Betrag von 143 Mrd. US-\$ pro Jahr.

Die osteuropäischen Länder stehen in den neunziger Jahren in einem Schönheitswettbewerb mit Lateinamerika und mit den südostasiatischen Ländern. Dieser Standortwettbewerb wird entscheidend von den Ausstattungsbedingungen der Länder bestimmt, aber diese Ausstattungsbedingungen sind gestaltbar. Der Standortwettbewerb ist die Konkurrenz der immobilien Ausstattungsfaktoren um die mobilen Faktoren. Dabei lautet die Frage, inwieweit es einem Land durch die Gestaltung seiner institutionellen Bedingungen, durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Infrastruktur und Umweltqualität bei gegebenen immobilien Ausstattungsbedingungen gelingt, mobile Faktoren wie Kapital, technisches Wissen und Management zu attrahieren. Dieser Schönheitswettbewerb in den institutionellen Regeln zwischen Osteuropa, Lateinamerika und Asien wird die Frage entscheiden, in welcher Region der Welt sich in der Zukunft Produzenten niederlassen und welche Region Kapital attrahieren kann.

Neben den Güterbewegungen und dem Kapitaltransfer ist die Wanderung der Menschen der dritte Wirkungskanal, durch den sich die Transformation der Zentralplanwirtschaften auf Westeuropa auswirken kann. Die immensen Einkommensunterschiede sind ein Anreiz zur Wanderung. So beträgt das Verhältnis des Einkommens pro Kopf von Polen (1790 US-\$) zu Westdeutschland (20400 US-\$) 1:10 (Weltbank 1991). Der europäische Kontinent wird von einer Wohlstandsgrenze durchzogen, die entlang der Oder und entlang der Donau verläuft. Die Verwerfungen bei der Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften begünstigen die Wanderungsentscheidungen, und die gemeinsame europäische kulturelle Tradition wie aber auch vorhandene technische Fähigkeiten erleichtern die Wanderungen, jedenfalls im Vergleich zu anderen weltweiten Wanderungsbewegungen. Deutschland würde dann davon besonders betroffen sein. Wir können heute nicht abschätzen, wie stark diese Wanderungsbewegung in den neunziger Jahren sein wird.

Vieles spricht dafür, Einkommensunterschiede nicht dadurch auszugleichen, daß Arbeit wandert, und den Lohn in Osteuropa nicht

dadurch zu steigern, daß das Arbeitsangebot dort infolge Abwanderung geringer wird. Der bessere Weg ist, wenn Kapital nach Osteuropa fließt, damit auf diese Weise die Arbeit produktiver wird und deshalb die Löhne zunehmen. Also nicht: "people to the jobs" sondern "jobs to the people". Wenn Kapital wandert, können die Menschen bleiben.

Der Zusammenhang zwischen Protektionismus und Armutswanderung ändert die Ausgangsbedingungen der deutschen und damit der europäischen Agrarpolitik grundlegend. Während die europäische Agrarpolitik bisher ihre Überschüsse auf den Weltmärkten zu heruntersubventionierten Dumping-Preisen los wurde, ohne daß die direkten Folgen für Europa sichtbar wurden, gilt dies in Zukunft nicht mehr: Der brasilianische Farmer, dessen Exportchancen durch die europäische Agrarpolitik beschnitten wurden, wird nicht nach Europa auswandern. Bei der ländlichen Bevölkerung Osteuropas wird dies anders sein. Die Agrarpolitik bekommt dann die Früchte ihrer protektionistischen Maßnahmen in Form der Zuwanderung direkt auf den Tisch. Diese Opportunitätskosten der Agrarpolitik werden besonders in Deutschland sichtbar sein.

## V.

Wie die drei Formen des internationalen Austauschs, Güteraus-tausch, Kapitaltransfer und Wanderung, wirken können, hängt aber entscheidend auch von den Reaktionen der Länder im Westen ab, insbesondere von der Europäischen Gemeinschaft.

Ein mögliches Szenario des Europäischen Wirtschaftsraumes für das Ende der neunziger Jahre ist, daß sich die Europäische Gemein-schaft wirtschaftlich gegenüber Osteuropa geöffnet hat. Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn sind durch ein Freihandelsabkom-men eng an die Europäische Gemeinschaft gebunden; allerdings sind sie im Jahr 2000 nicht Vollmitglied, denn eine volle Mitglied-schaft wirft wegen der Bevölkerungswanderung bei starken Unter-schieden im Einkommen Probleme auf.

Auch für die baltischen Staaten ist eine Assoziierung gefunden. Das mag auch für eine freie Wirtschaftszone St. Petersburg gelten. Für einige Republiken der GUS wie Russland sind geeignete Formen einer loserer wirtschaftlichen Integration institutionalisiert worden.

Ferner sind die ehemaligen EFTA Länder in die EG integriert, und zwar Österreich, Schweden und Finnland als Vollmitglieder. Bei Norwegen und der Schweiz kann die Vollmitgliedschaft noch offen sein.

Den künftigen europäischen Wirtschaftsraum kann man sich dann als ein System von Ringen vorstellen: Die jetzige EG als ein wirtschaftlich homogener Block, erweitert um die meisten EFTA-Staaten, dazu eine engere Anbindung von Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn, aber auch der baltischen Staaten, und eine losere Form der Integration mit Rußland und anderen Regionen der früheren Sowjetunion.

Auf der Währungsseite besteht in Westeuropa ein System eng aneinander gekoppelter Währungen mit der DM als Anker - es beginnt die Zeit der neuen europäischen Währung. Gegenüber Osteuropa aber wird man weiterhin flexible Wechselkurse brauchen, um für die osteuropäischen Länder mit ihrem unterschiedlichen Entwicklungsniveau einen Puffer zu haben. Dies schließt nicht aus, daß einzelne Länder eine wechselkursorientierte Geldpolitik verfolgen und sich mit dem Ziel einer glaubwürdigen monetären Stabilisierung auch an die westeuropäische(n) Währung(en) anbinden.

Dieses Szenario setzt allerdings voraus, daß die Europäische Gemeinschaft die Vertiefung und die Erweiterung, die politische Union und die wirtschaftliche Integration Osteuropas nicht als einen Gegensatz begreift und daß die Europäische Gemeinschaft stark genug ist, sich handelsmäßig gegenüber Osteuropa zu öffnen, insbesondere in den sogenannten sensiblen Bereichen, in denen Osteuropa komparative Vorteile hat. Zwar bringen die inzwischen unterzeichneten Freihandelsabkommen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei eine erste Liberalisierung, die sensitiven Pro-

dukte der Landwirtschaft und der Textilindustrie sind bisher jedoch weitgehend ausgenommen.

## VI.

Blickt man vom neuen Jahrtausend auf den Anfang der neunziger Jahre zurück, so bedeuten die Reformprozesse in Osteuropa für die internationale Gemeinschaft eine historische Chance für eine allseits positive Entwicklung, und im Sinne Bismarcks kommt es darauf an, den Mantel der vorbeigehenden Geschichte zu erfassen.

Durch Osteuropa kann sich das Gravitationsfeld der Weltwirtschaft bei erfolgreichen Reformen stärker nach Europa verlagern. In Osteuropa können neue Produktionen entstehen, und die Region kann Kapital aus den anderen Teilen der Welt attrahieren. Institutionelle Reformen beeinflussen die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft, und eine erfolgreiche Umgestaltung verschiebt die Faktorpreisgrenze nach außen, ist also eine "new frontier" im Sinne Alvin Hansens (1955) und eine Innovationschance im Sinne Schumpeters (1934). Osteuropa wird auch die Entwicklungsländer wachrütteln. Europa kann sich damit - bei sehr optimistischer Sicht - aufgrund der Reformen als ein positiver Angebotsschock für die neunziger Jahre erweisen, gestärkt durch den institutionellen Wettbewerb im Westen und die Reformen zur Marktwirtschaft im Osten.

Die hier betonten langfristigen positiven Angebotseffekte aus der Liberalisierung in Osteuropa würden allerdings zunichte gemacht, wenn Westeuropa sich nach außen abschottet und sich in die Sackgasse von Industriepolitiken begibt. Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen.

Der europäische Wirtschaftsraum muß nicht nur innen durch einen Standortwettbewerb und einen Wettbewerb der Institutionen offen sein, er muß auch nach außen offen sein. Es wäre eine Ironie des Schicksals, wenn sich Westeuropa, nachdem die osteuropäischen Länder aus bitterer fünfzig- oder achtzigjähriger Erfahrung ge-

rade die Vorteile der Marktwirtschaft, des offenen Marktes und des Wettbewerbs entdeckt haben, in dieser Situation wirtschaftlich nach außen abschotten und damit die Chancen zur Wohlstandsmehrung langfristig zuschütten würde.

## Literatur

- Hansen, Alvin H. (1955), "The Stagnation Thesis". In: Readings in Fiscal Policy, Selected by a Committee of the American Economic Association, London, S. 540-557.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991), Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven - Wege - Risiken, Jahresgutachten 91/92, Bonn.
- Schumpeter, Joseph A. (1934), The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. Cambridge, MA.
- Siebert, Horst (1991), The New Economic Landscape in Europe, Oxford, Blackwell.
- (1992), Bedingungen für eine stabile europäische Währung, Die Weltwirtschaft, Heft 1.
- Stürmer, Michael (1991), Die sowjetische Erbfolge, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. Dezember.
- Weltbank (1991), World Development Report, Washington, D.C.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1992), Brief vom 24.01.1992 an den Bundesminister für Wirtschaft zu den Verträgen über die Europäische Politische Union und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion.