ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Clement, Hermann et al.

Working Paper

Den Transformationsfortschritt messen: Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaftstätigkeit in ausgewählten Transformationsstaaten

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 201/202

Provided in Cooperation with:
Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS), Regensburg

Suggested Citation: Clement, Hermann et al. (1997) : Den Transformationsfortschritt messen: Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaftstätigkeit in ausgewählten Transformationsstaaten, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 201/202, ISBN 3921396158, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/83830

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

ifo-Institut für Wirtschaftsforschung

Gutachten, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft:

Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaftstätigkeit in Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas sowie Nachfolgestaaten der Sowjetunion

Nr. 201/202 Dezember 1997

Den Transformationsfortschritt messen:

Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaftstätigkeit in ausgewählten Transformationsstaaten

ISBN 3-921396-15-8

Projektleiter:	H. CLEMENT (OEI)	J. JUNGFER (ifo)
Autoren:	Osteuropa-Institut	ifo-Institut
	H. CLEMENT	M. JENNEWEIN
	R. FRENSCH	J. JUNGFER
	M. KNOGLER	R. OSTERKAMP
	W. QUAISSER	R. UFER
	A. SEKAREV	
	V. VINCENTZ	

Die Arbeit ist identisch in der Reihe ifo-Schriften zur Osteuropa- und Transformationsforschung erschienen

Scheinerstr. 11, D-81679 München, Tel.: 089 - 99 83 960, Fax: 089 - 98 10 110

Vorwort

Das vorliegende Gutachten basiert auf einem Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft mit dem Titel: „Die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaftstätigkeit in Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas sowie Nachfolgestaaten der Sowjetunion“.

Der Auftrag zur Erstellung des Gutachtens war dem Osteuropa-Institut München, und dem ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, gemeinsam im August 1996 erteilt worden.

Die Freigabe des Gutachtens zur Veröffentlichung erfolgte im September 1997.

Die beiden Institute und die Autoren haben intensiv zusammengearbeitet. Dennoch stehen die Bearbeiter der einzelnen Kapitel auch individuell für ihre Analysen, Schlußfolgerungen und Bewertungen ein und sollen hier den von ihnen bearbeiteten Teilen zugeordnet werden: Clement (OEI) und Osterkamp (ifo): Zusammenfassung (I), Einführung (II); Jungfer (ifo): Indikatoren Preisliberalisierung (III.1 und V.1), Bankensektor (III.3 und V.3), Strukturpolitik (III.5 und V.5); Bewertung für Deutschland (IV.1), Unternehmen (V.7); Quaisser (OEI): Indikator Außenhandel (III.2), Bewertung für Polen (IV.2); Clement: Indikatoren Steuersystem (III.4 und V.4), Privatsektor (V.6); Frensch (OEI): Indikator Privatsektor (III.6); Jungfer und Jennewein (ifo): Indikator Unternehmen (III.7); Knogler (OEI): Indikator Arbeitsmarkt (III.8), Bewertung für Bulgarien (IV.5); Quaisser und Clement: Außenwirtschaft (V.2); Knogler und Clement: Arbeitsmarkt (V.8); Jennewein: Bewertung für Estland (IV.3); Clement und Jungfer: Bewertung für Rußland (IV.4); Sekarev (OEI): Bewertung für Ukraine (IV.6); Ufer (ifo): Bewertung für Kasachstan (IV.7).

Koordination und Projektleitung im Osteuropa-Institut lagen bei Hermann Clement, auf Seiten des ifo Instituts war damit Joachim Jungfer betraut. Die Schlußredaktion des Gutachtens für die Veröffentlichung besorgte Rigmar Osterkamp (ifo).

Die Verfasser

München, im November 1997

Inhaltsverzeichnis

Vorwort iii

I. Zusammenfassung und Ergebnisse 1
1. Ziel, Länderauswahl, Indikatoren, Methodisches 1
2. Die Bewertungsergebnisse im Überblick 3
3. Vergleich der Ergebnisse der vorliegenden Studie mit denen der EBRD 5
4. Transformationspolitische Schlußfolgerungen 10
4.1. Allgemeine Schlußfolgerungen 10
4.2. Ländervergleich 10
4.3. Querschnittsvergleich 12
4.4. Zu den Ursachen für die Unterschiede im Transformationsfortschritt 13
4.5. Zur Frage der ursächlichen Beziehung zwischen Transformationsfortschritt und Wirtschaftswachstum 15
4.6. Eine kooperationspolitische Schlußfolgerung 17

II. Einführung 19
1. Hintergrund, Ziel und Gedankengang der Untersuchung 19
2. Zur Messung des Transformationsfortschritts 21
2.1. Erfassung des Transformationsfortschritts auf der Basis früherer ordnungspolitischer Analysen 21
2.2. Methodische Probleme 23
2.3. Vorhandene Meßansätze zur Erfassung des Transformationsfortschritts 24
2.4. Der Ansatz des ifo Instituts und des Osteuropa-Instituts 31

III. Abgrenzung, Inhalt und Messung der Indikatoren 33
1. Preisliberalisierung und Wettbewerb..... 33
1.1. Indikator Preisliberalisierung..... 33
Meßprobleme und Aussagekraft des Indikators..... 34
1.2. Indikator Wettbewerb..... 36
Probleme der Operationalisierung von Wettbewerb... 36
2. Außenhandel und Devisenmarkt..... 41
2.1. Die fünf Entwicklungsstufen des Übergangs von Planwirtschaft zur Marktwirtschaft im Bereich Außenhandel und Devisenmarkt..... 41
2.2. Darstellung und Bewertung der einzelnen Indikatoren 43
2.2.1. Indikator institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen 43
2.2.2. Indikator Außenhandelsregime 45
2.2.3. Indikator Wechselkursregime und Wechselkurspolitik..... 47
2.2.4. Indikator Konvertibilität und Verfügbarkeit von Devisen 48
3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor..... 50
3.1. Indikator Wertpapiere und andere Finanzanlagen 50
3.2. Indikator Entwicklung des Bankensystems..... 55
4. Steuersystem 57
4.1. Funktionen des Steuersystems und des Staatshaushalts im Transformationsprozeß..... 59
4.2. Zielkonflikte 64
4.3. Indikatoren..... 65
4.3.1. Indikator Gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote..... 66
4.3.2. Indikator Steueranteil an den Haushaltseinnahmen 68
4.3.3. Indikator Defizitfinanzierung 68
4.3.4. Indikator Steuerstruktur 69
4.3.5. Indikator Verhältnis von direkten und indirekten Steuern 72
4.3.6. Indikator Effizienz der Steueradministration .. 73

5. Strukturpolitik 74
6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 77
6.1. Vorbemerkung 77
6.2. Literatur 77
6.3. Indikatoren 79
6.3.1. Indikator BIP-Anteil des privaten Sektors, in % 79
6.3.2. Indikator Kreditgewährung an private Unternehmen 81
6.3.3. Indikator ’Große Privatisierung’ (Schwerpunkt: Unternehmenskontrolle) 81
6.3.4. Indikator ‘Kleine Privatisierung’ (Schwerpunkt: Private Verfügungsrechte) 82
7. Unternehmen 84
7.1. Einführende Bemerkungen 84
7.2. Fünf Entwicklungsstufen der Transformation der Unternehmen 85
7.2.1. Zentrale Planwirtschaft 85
7.2.2. Transformationswirtschaft 1 86
7.2.3. Transformationswirtschaft 2 87
7.2.4. Transformationswirtschaft 3 87
7.2.5. Marktwirtschaft 88
7.3. Darstellung und Bewertung der einzelnen Indikatoren 88
7.3.1. Indikator Anpassungsverhalten 88
7.3.2. Indikator Entwicklung von ‘hard budget constraints’ 90
7.3.3. Indikator Qualität des Managements 92
8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 94
8.1. Einführung 94
8.2. Indikator Lohnbildung 95
8.3. Indikator Vergabe und Besetzung von Arbeitsplätzen 95
8.4. Indikator Sozialpolitik 97

IV. Bewertung der 22 Indikatoren für sieben Länder 100

1. Deutschland 100
1.1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 100
1.2. Außenhandel und Devisenmarkt 102
1.3. Bank-, Börsen- Finanzsektor 106
1.4. Steuersystem 110
1.5. Strukturpolitik 112
1.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 114
1.7. Unternehmen 116
1.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 118
2. Polen 122
2.2. Außenhandel und Devisenmarkt 123
2.3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor 125
2.4. Steuersystem 126
2.5. Strukturpolitik 128
2.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 128
2.7. Unternehmen 130
2.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 132
3. Estland 134
3.1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 134
3.2. Außenhandel und Devisenmarkt 137
3.3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor 139
3.4. Steuersystem 142
3.5. Strukturpolitik 145
3.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 146
3.7. Unternehmen 151
3.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 154
4. Rußland 158
4.1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 158
4.2. Außenhandel und Devisenmarkt 161
4.3. Bank, Börsen- und Finanzsektor 164
4.4. Steuern 168
4.5. Strukturpolitik 174
4.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 176

4.7. Unternehmen 178
4.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 182
5. Bulgarien 187
Vorbemerkung 187
5.1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 187
5.2. Indikator Außenhandel und Devisenmarkt 189
5.3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor 191
5.4. Steuersystem 194
5.5. Strukturpolitik 196
5.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 198
5.7. Unternehmen 202
5.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 205
6. Ukraine 209
6.1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 209
6.2. Außenhandel und Devisenmarkt 212
6.3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor 214
6.4. Steuersystem 216
6.5. Strukturpolitik 218
6.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 219
6.7. Unternehmen 221
6.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 227
7. Kasachstan 229
7.1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 229
7.2. Außenhandel und Devisenmarkt 230
7.3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor 232
7.4. Steuersystem 233
7.5. Strukturpolitik 235
7.6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 235
7.7. Unternehmen 238
7.8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 240

V. Vergleichende Interpretation der Ausprägung der Indikatoren und des Transformationsfortschritts der Länder 243

1. Preisliberalisierung und Wettbewerb 243
Preisliberalisierung 243
Wettbewerb 244
2. Außenhandel und Devisenmarkt 244
3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor 247
Wertpapiere und Finanzanlagen 247
Bankensystem 248
4. Steuersystem 249
5. Strukturpolitik 252
6. Privatsektor versus staatlicher Sektor 253
7. Unternehmen 256
8. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik 258

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Transformationsfortschritt und Wirtschaftsachstum	15
Tabelle 2	Börsenindikatoren im internationalen Vergleich	53
Tabelle 3	Steuern und Sozialabgaben 1995 in % des BIP	66
Tabelle 4	Estland: Einnahmen des Staatshaushaltes 1994–97	143
Tabelle 5	Estland: Quelle der Investitionsmittel 1993	148
Tabelle 6	Estland: Größenstruktur der registrierten Unternehmen .	149
Tabelle 7	Estland: Anteile des Staatseigentums in verschiedenen Industriebranchen 1995	150
Tabelle 8	Rußland: Veränderung der Beschäftigung und der Industrieproduktion	180
Tabelle 9	Bulgarischer Aktienmarkt	192
Tabelle 10	Bulgarien: Anteil des privaten Sektors an der Bruttowertschöpfung	198
Tabelle 11	Bulgarien: Struktur der Geschäftsbankenkredite, in % ...	200
Tabelle 12	Bulgarien: Zahlungsrückstände bei Steuern und Zinsen der staatlichen Unternehmen	203
Tabelle 13	Bulgarien: Finanzlage der staatlichen Unternehmen.....	204
Tabelle 14	Bulgarien: BIP, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität	207
Tabelle 15	Bulgarien: Sozialleistungsquote in v.H. des BIP.....	208
Tabelle 17	Branchenanteile an der gesamten Industrieproduktion der Ukraine	218
Tabelle 18	Ukraine: Beschäftigung und Produktion in der Industrie	222
Tabelle 19	Ukraine: Haushaltsausgaben für die Volkswirtschaft und die zwischenbetriebliche Verschuldung	224

Verzeichnis der Übersichten und Abbildungen

Übersicht 1	Komponenten des Index Transformationsfortschritt	2
Übersicht 2	Bewertung der Indikatoren bei sieben Ländern	4
Übersicht 3	Vergleich der Indikatoren und der Bewertung durch EBRD und ifo/OEI bei sechs Reformländern	7
Übersicht 4	Unterschiede und Gemeinsamkeiten der von EBRD und ifo/OEI vorgenommenen Bewertungen	9
Übersicht 5	Komponenten des Economic Freedom Index	25
Übersicht 6	Komponenten des Freedom House Index	26
Übersicht 7	Komponenten des Index of Economic Freedom	28
Übersicht 8	Komponenten des Country Risk Rating Index	28
Übersicht 9	Komponenten des Progress in Transition (EBRD)	30
Übersicht 10	Bewertungsraster Preisliberalisierung	35
Übersicht 11	Bewertungsraster Wettbewerb	39
Übersicht 12	Bewertungsraster institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen	44
Übersicht 13	Bewertungsraster Außenhandelsregime	46
Übersicht 14	Bewertungsraster Wechselkursregime und Wechselkurspolitik	48
Übersicht 15	Bewertungsraster Konvertibilität und Verfügbarkeit von Devisen	49
Übersicht 16	Bewertungsraster Wertpapiere und andere Finanzanlagen	54
Übersicht 17	Bewertungsraster Bankensystem	57
Übersicht 18	Bewertungsraster Steuer- und Sozialabgabenquote	67
Übersicht 19	Bewertungsraster Defizitfinanzierung	69
Übersicht 20	Bewertungsraster Steuerstruktur	71
Übersicht 21	Bewertungsraster Strukturpolitik	76
Übersicht 22	Unternehmenskontrolle und Marktzutritt	78
Übersicht 23	Bewertungsraster BIP-Anteil des privaten Sektors	80
Übersicht 24	Bewertungsraster Kreditgewährung an private Unternehmen	81
Übersicht 25	Bewertungsraster Große Privatisierung	82

Übersicht 26	Bewertungsraster Kleine Privatisierung	83
Übersicht 27	Bewertungsraster Anpassungsverhalten der Unternehmen	89
Übersicht 28	Bewertungsraster Entwicklung der Budgetbeschränkungen	91
Übersicht 29	Bewertungsraster Qualität des Managements in den Unternehmen	93
Übersicht 30	Charakteristika des Arbeitsmarktes in verschiedenen Wirtschaftssystemen	94
Übersicht 31	Bewertungsraster Lohnbildung	95
Übersicht 32	Bewertungsraster Vergabe und Besetzung von Arbeitsplätzen	96
Übersicht 33	Bewertungsraster Sozialpolitik	99
Abbildung 1	Deutschland: Entwicklung der Staatsfinanzen	111

I. Zusammenfassung und Ergebnisse

1. Ziel, Länderauswahl, Indikatoren, Methodisches

Ziel dieser vom Bundesministerium für Wirtschaft in Auftrag gegebenen Untersuchung war es, den komplexen Sachverhalt der Transformation und den von einigen Ländern erreichten Transformationsstand durch ein geeignetes Indikatorensystem zu messen. Als Ausgangspunkt und Orientierungshilfe konnten die vorhandenen Meßkonzepte anderer Autoren und Institutionen dienen, die jedoch modifiziert und weiterentwickelt werden sollten.

Für den Auftraggeber war es wichtig, daß die Unzulänglichkeit und mangelnde Vergleichbarkeit offizieller statistischer Angaben in der Analyse durch Länderexperten ausdrücklich berücksichtigt wird; daß „Transformationsfortschritt“ nicht nur *Abbau* staatlicher Einflußnahme in die Wirtschaft bedeutet, sondern in manchen Bereichen auch den *Aufbau* staatlicher – lenkender oder rahmensetzender – wirtschaftspolitischer Kompetenz erfordert; daß explizit auch die Bedeutung der mikro-ökonomischen Ebene der Produktionsbetriebe – neben den Banken – erkannt und in dem Ansatz berücksichtigt wird; daß die Rolle der Strukturpolitik und der Subventionen, die Bedeutung von Beschränkungen des Außenhandels sowie des Zahlungs- und Kapitalverkehrs erfaßt wird; last but not least, daß die transformationspolitische Bedeutung einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Rechtsordnung erkannt wird.

Die Länderauswahl erfolgte mit der Auftragsvergabe. Festgelegt wurden die zu untersuchenden Länder nach bestimmten Vorauswahlkriterien. Es sollten aus der GUS und Ostmitteleuropa je ein Land untersucht werden, das als fortgeschrittenes Transformationsland in der Literatur gilt, und je eines, das als weniger fortgeschritten betrachtet wird. Hinzu kommen sollte ein baltischer Staat und ein zentralasiatisches Land. Die Wahl fiel unter diesen Kriterien auf Polen, Bulgarien, Rußland, die Ukraine, Estland und Kasachstan. Deutschland sollte als Referenzland in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Kern der Arbeit ist ein Indikatorensystem, das im folgenden wiedergegeben ist:

ÜBERSICHT 1

Komponenten des Index Transformationsfortschritt

1. *Preisliberalisierung und Wettbewerb*
   a) Preisliberalisierung
   b) Wettbewerb
2. *Außenhandel und Devisensystem*
   a) Institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen
   b) Außenhandelsregime
   c) Wechselkursregime und Wechselkurspolitik
   d) Konvertibilität und Verfügbarkeit von Devisen
3. *Bank-, Börsen- und Finanzsektor*
   a) Wertpapiere und andere Finanzanlagen
   b) Bankensystem
4. *Steuersystem*
   a) Gesamtwirtschaftliche Steuerquote
   b) Defizitfinanzierung
   c) Steuerstruktur
5. *Strukturpolitik*
6. *Privatsektor versus staatlicher Sektor*
   a) BIP-Anteil des privaten Sektors in %
   b) Anteil der Kreditgewährung an private Unternehmen an der Kreditgewährung an den gesamten Unternehmensbereich
   c) Große Privatisierung
   d) Kleine Privatisierung
7. *Unternehmen*
   a) Anpassungsverhalten der Unternehmen
   b) Entwicklung von hard budget constraints
   c) Qualität des Managements
8. *Arbeitsmarkt/Sozialpolitik*
   a) Lohnbildung
   b) Vergabe und Besetzung von Arbeitsplätzen
   c) Sozialpolitik

Dieser Ansatz orientiert sich an vorliegenden Indikatorensystemen ähnlicher Zielsetzung, weicht aber in manchen Teilen auch bewußt davon ab.

Für die Bewertung der 22 Indikatoren wurden jeweils 5 Transformationsstufen gebildet. Insgesamt konnten bei jedem Indikator bis zu 10 „Punkte" vergeben werden, die meist linear verteilt wurden, jedoch auch davon abweichen konnten (siehe Teil II.2.2. und III).

I. Reale Zentralverwaltungswirtschaft
II. Transformationswirtschaft Stufe 1
III. Transformationswirtschaft Stufe 2
IV. Transformationswirtschaft Stufe 3
V. Reale Marktwirtschaft

Bevor eine Bewertung vorgenommen wurde, wurde für jeden einzelnen Indikator ein „Bewertungsraster" verfaßt, das als einheitlicher „Maßstab" dient und die Vergleichbarkeit und Konsistenz der Bewertungen zwischen den Ländern sicherstellen sollte. Die meisten dieser Maßstäbe sind sehr ausführlich abgefaßt und versuchen, die zahlreichen existierenden Erscheinungsformen von „Transformation" einzufangen und einzuordnen.

Die Bewertungen selbst wurden von zusammen 11 Länderexperten (siehe Vorwort) vorgenommen, und werden im Gutachten so weit wie möglich offengelegt und dargestellt. In Absprache mit dem Auftraggeber wurde aus methodischen Gründen darauf verzichtet, einen „Gesamtindikator" aus den einzelnen Indikatoren zu bestimmen.

Trotz der Erfahrung, die die Länderexperten besitzen, und trotz der ausführlichen Bewertungsraster bleibt aufgrund der oft sehr schwierigen Daten- und Informationslage und aufgrund der oft großen Unterschiede zwischen tatsächlicher und offzieller Lage ein gewisser Bewertungsspielraum. Daher waren die speziellen Kenntnisse der Länderexperten in diesem Fall besonders wichtig.

2. Die Bewertungsergebnisse im Überblick

In der folgenden Übersicht sind die von uns vergebenen Punktwerte (1-10) bzw. ermittelten „Fortschrittsstufen" (I - V) zusammenfassend dargestellt.

ÜBERSICHT 2

Bewertung der Indikatoren für sieben Länder

	1		2				3		4			5	6				7			8		
	a	b	a	b	c	d	a	b	a	b	c		a	b	c	d	a	b	c	a	b	c
Bulgarien	III 4	III 5	IV 7	IV 7	III 5	III 6	III 5	III 5	III 5	II 2	III 5	II 4	III 5	III 3	III 4	IV 8	II 3	II 3	II 4	III 5	III 5	II 4
Polen	III 6	IV 7	IV 8	IV 7	IV 7	IV 7	IV 7	IV 7	III 7	III 7	IV 8	III 7	IV 7	IV 6	IV 7	IV 8	IV 6	IV 6	III 6	IV 7	IV 7	III 6
Estland	III 5	IV 7	V 9	V 9	III 6	V 9	III 6	IV 8	III 6	IV 8	V 10	IV 8	IV 7	III 3	IV 7	IV 8	III 5	IV 6	III 7	IV 7	III 5	III 5
Rußland	III 6	III 5	IV 7	III 6	III 6	IV 7	III 5	III 5	III 4	III 5	III 5	II 3	IV 6	III 3	IV 7	IV 7	II 3	II 3	II 3	IV 7	III 5	III 5
Ukraine	III 5	III 4	III 6	III 5	IV 7	IV 7	III 5	II 4	III 5	IV 8	IV 8	II 3	III 4	III 3	III 4	III 6	II 2	II 3	II 3	III 5	II 4	II 4
Kasachstan	III 6	III 4	III 6	III 6	IV 7	IV 7	III 5	III 5	III 4	III 6	III 7	II 5	III 5	II 2	III 6	IV 8	III 5	III 4	II 5	III 5	III 5	II 4
Deutschland	V 9	V 9	V 10	IV 7	V 10	V 10	V 9	V 10	III 7	V 9	III 7	III 5	V 10	V 10	V 9	V 10	V 10	V 10	V 10	V 9	III 5	V 9

Anmerkung: Einzutragen ist jeweils die Stufe als auch die vergebene Punktzahl, also zum Beispiel II/3 für eine Einordnung eines Landes für einen bestimmten Indikator in Stufe II mit der Punktzahl 3.

1. Preisliberalisierung und Wettbewerb

a) Preisliberalisierung

b) Wettbewerb

2. Außenhandel und Devisensystem

a) Institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen

b) Außenhandelsregime

c) Wechselkursregime und Wechselkurspolitik

d) Konvertibilität und Verfügbarkeit von Devisen

3. Bank-, Börsen- und Finanzsektor

a) Wertpapiere und andere Finanzanlagen

b) Bankensystem

4. Steuersystem

a) Gesamtwirtschaftliche Steuerquote

b) Defizitfinanzierung

c) Steuerstruktur

5. Strukturpolitik

6. Privatsektor versus staatlicher Sektor

a) BIP-Anteil des privaten Sektors in %

b) Anteil der Kreditgewährung an private Unternehmen an der Kreditgewährung an den gesamten Unternehmensbereich

c) Große Privatisierung

d) Kleine Privatisierung

7. Unternehmen

a) Anpassungsverhalten der Unternehmen

b) Entwicklung von hard budget constraints

c) Qualität des Managements

8. Arbeitsmarkt/Sozialpolitik

a) Lohnbildung

b) Vergabe und Besetzung von Arbeitsplätzen

c) Sozialpolitik

3. Vergleich der Ergebnisse der vorliegenden Studie mit denen der EBRD

Eine sinnvolle Anwendung des in dieser Studie erarbeiteten Indikatorensystems für Fragen der praktischen ebenso wie der theoretischen Wirtschafts- und Transformationspolitik setzt voraus, daß die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den hier verwendeten Indikatoren und den dabei erzielten Bewertungen auf der einen Seite und den Indikatoren und Bewertungen „etablierter" Indikatorensysteme auf der anderen Seite offengelegt werden. Dies soll beispielhaft durch den Vergleich mit dem Ansatz der EBRD geschehen.

Was die Konstruktion und die Abgrenzung der Indikatoren betrifft, so gibt es einerseits viele Ähnlichkeiten zwischen den beiden Ansätzen, andererseits aber auch bemerkenswerte Unterschiede (siehe Übersicht 3). Die Indikatoren der Preisfreigabe, des Wettbewerbs und des Außenhandels sind sehr ähnlich konstruiert, wobei der ifo/OEI-Ansatz beim Außenhandel zwischen vier verschiedenen Aspekten der Liberalisierung bzw. der Liberalisierungsmöglichkeit explizit differenziert. Auch der Kapitalmarkt und der Bankensektor sind in ähnlicher Weise erfaßt. Dagegen kommt der öffentliche Sektor beim EBRD-Indikatorensystem eigenartigerweise nicht vor, während es in dem vorliegenden Ansatz als sinnvoll betrachtet wurde, Staatsquote, Art und Umfang der Defizitfinanzierung und die Struktur des Steuersystems separat mit jeweils einem Indikator zu erfassen. Auch Art und Umfang der vom Staat betriebenen Strukturpolitik sowie die Frage, inwieweit private Unternehmen Zugang zu Krediten erhalten, wird von den EBRD-Indikatoren nicht erfaßt. Möglicherweise wird die Strukturpolitik bei der EBRD mit vom Indikator „Regulierung von Investitionen" abgedeckt. Die Indikatoren des Anteils des privaten Sektors und der Privatisierung sind in beiden Ansätzen vertreten. Die für den Transformationsfortschritt und die staatliche Einflußnahme so wichtige Mikro-Ebene der Unternehmen wird von der EBRD in *einem*, hier in *drei* Indikatoren abgebildet. Die Reformen auf dem Arbeitsmarkt und dem Gebiet der Sozialpolitik werden im ifo/OEI-Ansatz in drei Indikatoren erfaßt, während dieser Aspekt bei der EBRD fehlt. Dagegen enthält das Indikatorensystem der EBRD einen eigenen Indikator „Regulierung von Investitionen", der hier in der „Strukturpolitik" enthalten ist.

Der Vergleich der Indikatoren zeigt also, daß der hier erarbeitete Ansatz bei einigen Indikatoren deutlich differenzierter ist und darüber hinaus wichtige Aspekte erfaßt, die im EBRD-System nicht oder jedenfalls nicht explizit berücksichtigt werden.

Im folgende werden die Bewertungen der Indikatoren bei den beiden Ansätzen verglichen. Der Vergleich ist selbstverständlich nur bei den in *beiden*

Systemen erfaßten Ländern möglich und in einer einfachen Weise auch nur bei ähnlich abgegrenzten Indikatoren sinnvoll. Außerdem wird zum Zwecke dieses Vergleichs die Bewertungsskala des hier erarbeiteten Systems umgerechnet auf die EBRD-Skala, und zwar nach folgendem einfachen Schema:

Umrechnungsschema der vergebenen Punkte

ifo/OEI	1 - 2	3 - 4	5 - 6	7 - 8	9 - 10
EBRD	1	2	3	4	4*

Die umgerechneten ifo/OEI-Werte stehen in Übersicht 3 in Klammern.

Von den insgesamt 36 verglichenen Feldern (6 Indikatoren x 6 Länder) ergibt sich bei 20 kein Unterschied, bei 16 ein Unterschied von *einem* Bewertungspunkt (gemäß EBRD-Skala). Ein Unterschied von zwei Bewertungspunkten kommt nicht vor. Die geringsten Bewertungsunterschiede (nämlich keine) ergeben sich beim Indikator „Preisfreigabe“, während die häufigsten Bewertungsunterschiede beim Indikator „Bankensektor“ vorkommen. Bei letzterem Indikator bewertet die EBRD generell – mit Ausnahme der Ukraine – ungünstiger als ifo/OEI. Insgesamt aber stimmen die vorgenommenen Bewertungen in beiden Systemen in hohem Maße überein.

In Übersicht 4 werden die sachlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Bewertung zwischen beiden Ansätzen zusammengestellt. Es zeigt sich auch hier, daß einerseits die Übereinstimmung groß ist, andererseits aber auch wichtige Unterschiede in der Bewertung bestehen.

ÜBERSICHT 3

Vergleich der Indikatoren und der Bewertung durch EBRD und ifo/OEI bei sechs Reformländern

Indikatoren von ifo/OEI und EBRD	Länder					
	Bulgarien	Estland	Kasachstan	Polen	Rußland	Ukraine
ifo/OEI: 1a, Preisfreigabe	4 (2)	5 (3)	6 (3)	(6) (3)	6 (3)	5 (3)
EBRD: 4, Preisfreigabe	2	3	3	3	3	3
ifo/OEI: 1b. Wettbewerb	5 (3)	7 (4)	4 (2)	7 (4)	5 (3)	4 (2)
EBRD: 6, Wettbewerbspolitik	2	3	2	3	2	2
ifo/OEI: 2a, Außenhandel staatl./priv.	7	9	6	8	7	6
ifo/OEI: 2b, Art d. Lenkung d. Außenhandels	7	9	6	7	6	5
ifo/OEI: 2c, Art des Wechselkurs-Regimes	5	6	7	7	6	7
ifo/OEI: 2d, Konvertibilität	6	9	7	7	7	7
EBRD: 5, Außenhandel und Wechselkurssystem	4	4	4	4*	4	3
ifo/OEI: 3a, Wertpapiere, finanzielle Repression	5 (3)	6 (3)	5 (3)	7 (4)	5 (3)	5 (3)
EBRD: 8, Kapitalmarkt und Nicht-Bank-Finanzinstitutionen	4	4	2	4	3	3
ifo/OEI: 3b, Bankensystem	5 (3)	8 (4)	5 (3)	7 (4)	5 (3)	4 (2)
EBRD:7, Bank-Reform und Zins-Liberalisierung	2	3	2	3	2	2
ifo/OEI: 4a, Staatsquote	5	6	4	7	4	5
ifo/OEI: 4b, Defizitfinanzierung des Staatshaushalts	2	8	6	7	5	8
ifo/OEI: 4c, Steuerstruktur	5	10	7	8	5	8
EBRD: nicht im Indikatoren-system erfaßt	-	-	-	-	-	-
ifo/OEI: 5, Strukturpolitik	4	8	5	7	3	3
EBRD: nicht im Indikatoren-system erfaßt	-	-	-	-	-	-
ifo/OEI: 6a, Bedeutung d. privaten Sektors	5	7	5	7	6	4
EBRD: 0, Anteil des priv. Sektors	45 %	70 %	40 %	60 %	60 %	40 %

ÜBERSICHT 3, Forts.

Indikatoren von ifo/OEI und EBRD	Länder					
	Bulgarien	Estland	Kasachstan	Polen	Rußland	Ukraine
ifo/OEI: 6b, Kredit an priv. Unternehmen	3	3	2	6	3	3
EBRD: nicht im Indikatorensystem erfaßt	-	-	-	-	-	-
ifo/OEI: 6c, Große Privatisierung	4 (2)	7 (4)	6 (3)	7 (4)	7 (4)	4 (2)
EBRD: 1, Große Privatisierung	2	4	3	3	3	2
ifo/OEI: 6d, Kleine Privatisierung	8 (4)	8 (4)	8 (4)	8 (4)	7 (4)	6 (3)
EBRD: 2, Kleine Privatisierung	3	4*	3	4*	4	3
ifo/OEI: 7a, Verhalten von Unternehmen: Anpassung an den Markt	3	5	5	6	3	2
ifo/OEI: 7b, Budgetbeschränkung der Unternehmen	3	6	4	6	3	3
ifo/OEI: 7c, Qualität d. Unternehmens-Managements	4	7	5	6	3	3
EBRD: 3, Restrukturierung der Unternehmen	2	3	2	3	2	2
ifo/OEI: 8a, Lohnbildungsverfahren	5	7	5	7	7	5
ifo/OEI: 8b, Einfluß der Stakeholders auf Arbeitsplätze	5	5	5	7	5	4
ifo/OEI: 8c, Sozialpolitik	4	5	4	6	5	4
EBRD: nicht im Indikatorensystem erfaßt	-	-	-	-	-	-
ifo/OEI: 9, Verfügungsrechte; enthalten in 6a - 6d und in 8b	-	-	-	-	-	-
EBRD: 9, Umfang und Effektivität der Regulierung von Investitionen	4	4	2	4	3	3

Anmerkung: Bewertungsskalen: ifo/OEI: 1–10; EBRD: 1, 2, 3, 4, 4*. Die umgerechneten ifo/OEI-Werte stehen in Klammern.

ÜBERSICHT 4

Unterschiede und Gemeinsamkeiten der von EBRD und ifo/OEI vorgenommenen Bewertungen

Indikatoren	Vergleich der Bewertungen durch EBRD und ifo/OEI
Preisfreigabe	Weitgehende Übereinstimmung; deutlich: Bulgarien in beiden Bewertungen unterstes Rating
Wettbewerb	Weitgehende Übereinstimmung deutlich: Polen und Estland in beiden Bewertungen bestes Rating
Außenhandel	Unterschiede: EBRD: Polen bestes, Ukraine schlechtestes Rating; ifo/OEI: Estland bestes Rating, Bulgarien und Ukraine schlechtestes Rating
Kapitalmarkt	Unterschiede: EBRD: Kasachstan deutlich schlechtestes Rating; Polen zusammen mit Bulgarien und Estland am besten ifo/OEI: Kasachstan ähnlich ungünstig wie Bulgarien, Rußland und Ukraine; Polen bestes Rating
Bankensystem	Weitgehende Übereinstimmung deutlich: Estland und Polen in beiden Bewertungen besseres Rating als die anderen Länder
Bedeutung des Privatsektors	Weitgehende Übereinstimmung deutlich:in beiden Bewertungen bestes Rating für Estland, Polen und Rußland
Große Privatisierung	Übereinstimmung und Unterschiede EBRD und ifo/OEI: Schlechtestes Rating für Bulgarien und Ukraine EBRD: Estland bestes Rating ifo/OEI: Estland gleichauf mit Polen und Rußland
Kleine Privatisierung	Übereinstimmung und Unterschiede EBRD: Estland und Polen bestes Rating ifo/OEI: Estland und Polen am besten, aber keine großen Unterschiede zu Bulgarien und Kasachstan
Unternehmen	Übereinstimmung und Unterschiede EBRD: Bulgarien, Rußland und Kasachstan schlechtestes Rating ifo/OEI: Bulgarien, Rußland und Ukraine schlechtestes Rating

Anmerkung: Es werden nur die direkt vergleichbaren Indikatoren verglichen.

4. Transformationspolitische Schlußfolgerungen

Aus den Bewertungen, die im Rahmen des „Münchner“ Indikatorenansatzes vorgenommen wurden, leiten sich folgende transformationspolitische Schlußfolgerungen ab.

4.1. Allgemeine Schlußfolgerungen

Die Transformationsfortschritte in Ostmitteleuropa und der ehemaligen Sowjetunion weisen erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den Ländern als auch in den verschiedenen Transformationsbereichen auf.

Die Analyse zeigt, daß die Unvollkommenheiten und Defizite des Transformationsprozesses von zweierlei Art sind. Einerseits hat der Staat bei vielen Transformationsbereichen seine alles dominierende Rolle noch nicht ausreichend abgebaut. Andererseits gibt es aber auch Tranformationsbereiche, in denen der Staat seine Rolle der Rahmensetzung und Überwachung der marktwirtschaftlichen Prozesse noch nicht in ausreichendem Maße wahrnimmt. Das gilt insbesondere für den Bereich der Bankenaufsicht, der Konkursordnung, des Wettbewerbs und der Sozialpolitik.

Der Vergleich mit der Bundesrepublik zeigt, daß die Transformationsstaaten zwar bei der Transformation in unterschiedlichem Maße Fortschritte erzielt haben, daß aber noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen, bis der Grad einer Marktwirtschaft erreicht wird, wie er z. B. in der Bundesrepublik besteht. Anhand der Analyse der Transformationsansätze auf den verschiedenen Gebieten in den einzelnen Ländern ergeben sich die Felder, die sich bereits diesem Zustand am meisten genähert haben und diejenigen, bei denen noch die größten Anstrengungen unternommen werden müssen. Generell gilt, daß die Abstände bei allen Staaten in den eher mikroökonomischen Bereichen und bei den strukturellen Anpassungsmaßnahmen am größten sind und bei den Liberalisierungsmaßnahmen im makroökonomischen Bereich die bedeutendsten Tranformationsfortschritte erzielt wurden.

4.2. Ländervergleich

Bulgarien, die *Ukraine* und *Kasachstan* sind insgesamt noch am wenigsten fortgeschritten. In einigen Bereichen haben sie erst die erste Transformationsstufe erreicht, und nur bei wenigen Elementen ist es ihnen gelungen, bis in

die dritte Transformationsstufe vorzudringen. Während bei der Liberalisierung der Märkte generell große Fortschritte erzielt wurden, sind die Lücken bei der Anpassung auf der Mikroebene und im Sozialbereich noch erheblich. Ebenso ist die damit zusammenhängende strukturelle Anpassung noch kaum vorangekommen. Während die beiden GUS-Staaten auch bei der Finanzierung der Haushaltsdefizite schon erhebliche Fortschritte erzielen, bestanden in Bulgarien auch noch 1996 große Versäumnisse mit den entsprechenden negativen Rückwirkungen auf die Stabilität und die Liberalisierung der Preise. Allerdings konnte sich die Bewertung Bulgariens nur auf Daten bis 1996 stützen. Angesichts der dramatischen Entwicklungen in der Folgezeit sind daher aus heutiger Sicht Verzerrungen nicht auszuschließen.

Dagegen haben *Polen* und *Estland* inzwischen erhebliche Transformationserfolge erzielt. Sie sind in den meisten Bereichen in die fortgeschrittenste Transformationsstufe eingereiht worden. Auffallend ist dabei, daß die Tansformationsfortschritte in Polen alle Bereiche gleichmäßiger erfaßt haben, als dies in Estland der Fall ist. Dies ist zum Teil auf die längere Transformationsperiode in Polen und die günstigere Voraussetzung hinichtlich der institutionellen Tranformationbedingungen in Ostmitteleuropa als in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zurückzuführen. Estland hat insbesondere im Bereich der Außenwirtschaft sehr weitgehende Fortschritte erreicht und konnte hier bereits als Marktwirtschaft bewertet werden, während bei der Strukturpolitik und der mikroökonomischen Anpassung die Fortschritte hinter Polen zurückblieben. Dieses Ergebnis deckt sich weitgehend mit dem Index der wirtschaftlichen Freiheit, wie ihn die Weltbank verwendet. Dort ist Estland, wie beim Rating in der vorliegenden Studie, relativ nahe hinter Deutschland eingeordnet, während Polen einen eher mittleren Platz einnimmt. Bei einer Betrachtung aller Transformationselemente ist Polen aufgrund seiner ausgewogeneren Entwicklung jedoch eher *vor* Estland einzuordnen.

In *Rußland* wurden die größten Fortschritte in Richtung Marktwirtschaft in den Bereichen Außenwirtschaft und Privatisierung erzielt. Ähnlich wie in den anderen weniger fortgeschrittenen Transformationsstaaten zeigt sich aber, daß die Privatisierungsfortschritte noch nicht zu einem entsprechenden Verhalten der meisten Betriebe geführt haben und die wirtschaftliche Umgebung noch nicht ausreichend umgestellt ist. Die sehr niedrige Einstufung beim Indikator für die Kreditvergabe an die Privatwirtschaft bringt dies deutlich zum Ausdruck. In den Anfängen steckt der Transformationsprozeß in Rußland ebenfalls erst bei der mikroökonomischen Anpassung und der Strukturpolitik, sowie beim Aufbau des Banken- und Börsenwesens. Auch die soziale Absicherung muß noch in erheblichem Maße reformiert werden.

Daß bei der marktwirtschaftlichen Strukturanpassung aber nicht nur in den Transformationsstaaten Defizite bestehen, zeigt die Einschätzung der

Bundesrepublik Deutschland anhand der vorgegebenen Kriterien. Bei einigen dieser Kriterien liegt der Wert für Deutschland unter dem Polens und Estlands. Offensichtlich ist es gerade die Transformationskrise gewesen, die in diesen Ländern Fehlentwicklungen offengelegt und dann eine Anpassung ermöglicht oder erzwungen hat. Das schlechtere Rating Deutschlands bezieht sich v. a. auf die Bereiche Arbeitsmarkt und Sozialsystem.

4.3. Querschnittsvergleich

Die für die Länder festgestellten Ergebnisse bestätigen sich auch in einem Querschnittsvergleich. Die größten Fortschritte sind in allen Ländern bei denjenigen Indikatoren erzielt worden, die für die *makroökonomische Stabilisierung* von entscheidender Bedeutung sind. An erster Stelle gilt dies für die *Liberalisierung in der Außenwirtschaft*, die *Preisliberalisierung und den Wettbewerb* sowie die *Defizitfinanzierung des Haushalts* und die Umstellung des *Steuersystems*. In den beiden letzten Bereichen hat allerdings Bulgarien noch Nachholbedarf. Die Liberalisierung der Preise ist hier nach Anfangserfolgen wieder ins Stocken geraten, und der Haushalt wurde 1996 immer noch nicht inflationsfrei finanziert.

Auch die Privatisierung ist nach den zugrunde gelegten Kriterien relativ gut vorangekommen. Besonders die kleine Privatisierung hat, mit Ausnahme der Ukraine und Kasachstan, bereits die vierte Transformationsstufe erreicht. Daß aber in diesem Bereich die Bedingungen für die Privatwirtschaft noch lange nicht ideal sind, zeigt die Einschätzung der *Kreditvergabe* an *die Privatwirtschaft*. Sie ist ein guter Indikator für die tatsächliche Entwicklungsmöglichkeit der Privatwirtschaft und ihr Verhältnis zu der verbliebenen staatlichen Wirtschaft und dem Staat selbst. Als einzige Ausnahme erreichte Polen von den hier untersuchten Ländern bereits ausreichende Fortschritte. Kasachstan steht dagegen immer noch auf der ersten Transformationsstufe und die anderen Staaten haben gerade die zweite Stufe mit dem untersten Wert erreicht. Es spricht viel dafür, daß die unzureichenden Fortschritte in diesem Bereich entscheidend für den verzögerten Übergang auf einen Wachstumspfad verantwortlich sind.

Die Werte für die mikroökonomische Anpassung verharren bisher meist ebenfalls auf einer sehr niedrigen Stufe. Mit Ausnahme Polens und Estlands befinden sich die beobachteten Transformationsstaaten hier zumeist noch in der ersten Transformationstufe. Das betriebliche Anpassungsverhalten, die Qualität des Managements und die für die Betriebe vorhandenen Budgetschranken entsprechen noch bei weitem nicht den Erfordernissen einer Marktwirtschaft. Die Defizite sind in diesen Bereichen besonders groß. Bei

den Budgetschranken sind es weniger die nicht vorhandenen Instrumente als die aufgrund politischer Rücksichtnahmen den Betrieben eingeräumten Möglichkeiten, die Budgetschranken in Form von gegenseitiger Verschuldung und Nichtbezahlung von Löhnen und Energiekosten u.s.w. zu umgehen, ohne daß die Existenz des Betriebes selbst in Frage gestellt wird.

Weitere hohe Defizite wurden im Bereich des *Arbeitsmarktes* und der *Sozialpolitik* festgestellt. Während bei der Lohnbildung zunehmend marktwirtschaftliche Prinzipien, d. h. die Bildung der Löhne nach Angebot und Nachfrage, bestimmend werden, läßt die Mobilität der Arbeitskräfte und ihre Freisetzung und Wiedereinstellung in den meisten Staaten stark zu wünschen übrig. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität und der strukturelle Wandel werden dadurch erheblich behindert. Anhand dieser Werte bestätigt sich zudem die Feststellung, daß das mikroökonomische Verhalten der Unternehmen noch nicht sehr marktwirtschaftlich ausgeprägt ist. Aber auch die Bundesrepublik hat auf diesem Sektor, wenn auch unter anderen Vorzeichen, noch Reformbedarf, wie ihre Einschätzung deutlich macht. Auch hier ist der Arbeitsmarkt noch zu rigide. Die Sozialsysteme wurden ebenfalls noch nicht in ausreichendem Maße marktwirtschaftlichen Prinzipien angepaßt. Sie laufen Gefahr nicht mehr finanzierbar zu werden, da mit Ausnahme des Abbaus von Subventionen für die meisten Konsumgüter die Systeme noch viel zu breit angelegt sind. Damit können sie ihre Aufgabe, die wirklich Bedürftigen abzusichern, nicht erfüllen und werden, wenn sie nicht bald in den Transformationsprozeß eingebunden werden, zu einer Belastung für die gesamte Transformation und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung.

4.4. Zu den Ursachen für die Unterschiede im Transformationsfortschritt

Die von uns ermittelten Unterschiede im Transformationssstand sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Zum ersten wurde bei den Transformationsproblemen zurecht davon ausgegangen, daß eine Marktwirtschaft nur dann funktionieren kann, wenn die Preise ihre Lenkungsfunktion wahrnehmen können. Damit müssen sich aber sowohl die Binnenpreise als auch die Außenpreise frei bilden können. Dies bedeutet, daß diese Bereiche rasch liberalisiert werden müssen, wenn die Allokation in der Volkswirtschaft effizient sein soll. Als weiteres Element ist eine funktionierende Konkurrenz notwendig. Dies setzt die Auflösung der monopolartigen Strukturen, die Privatisierung einer kritischen Masse von Betrieben und den relativ freien Marktzu- und -ausgang voraus. Abgesehen davon, daß auf diesem Gebiet der Konsens in der Wissenschaft nicht mehr so einheitlich ist wie bei der Preisliberalisie-

rung, stößt dieser Bereich auch auf erhebliche Interessenunterschiede verschiedenster Gruppen der Gesellschaft. Die Durchführung der Maßnahmen ist daher schwieriger und verzögert sich erheblich. Vor allem ist der Neuaufbau notwendiger flankierender Strukturen wie eines funktionierenden Bankensystems, oder einer funktionierenden Konkursordnung, angesichts der geringen Erfahrung und der kaum vorhandenen Fachleute mit besonderen Problemen verbunden.

Zum zweiten haben die verschiedenen Maßnahmen eine unterschiedliche zeitliche Dimension. Während Liberalisierungsmaßnahmen quasi mit einem Federstrich eingeführt und auch realisiert werden können, könnten die institutionellen Maßnahmen in Form gesetzlicher und administrativer Regelungen kurzfristig ergriffen werden, falls darüber Konsens besteht. Ihre Realisierung benötigt aber immer erhebliche Zeit. Zu einem bestimmten Zeitpunkt während der Transformation werden diese Bereiche daher hinter den Maßnahmen, die vorwiegend zum Bereich der makroökonomischen Stabilisierung zählen, zurückbleiben.

Zum dritten haben zumindest graduell auch die Beratung und die Programme der westlichen internationalen Finanzorgane zu dieser Entwicklung, d.h. zu den erzielten Fortschritten, aber auch zu den Transformationdefiziten beigetragen. Die Ansätze und Instrumente des Weltwährungsfonds sind ihrer Natur nach monetärer Art. Diese stehen im Vordergrund und werden auch vielfach als Kontrollindizes für die Transforamtionsfortschritte genutzt. Obwohl der Währungsfonds gleichzeitig die Erfordernisse des institutionellen Umbaus betont und die Notwendigkeit der sozialen Absicherung der Transformation hervorhebt, erhalten die monetären Größen faktisch doch eine erhebliche Dominanz. Da alle Transformationsstaaten auf die Unterstützung des Weltwährungsfonds angewiesen sind, muß davon ausgegangen werden, daß aufgrund dieser engen Bindung die ohnehin vorhandene Tendenz eines zeitlichen Vorlaufs der Liberalisierungsmaßnahmen vor den institutionellen Maßnahmen noch verstärkt wird.

Gerade dieses Auseinanderfallen von Liberalisierung und Stabilisierung auf der einen Seite und mikroökonomischen Verhaltensänderungen und strukturell-institutionellen Reformen auf der anderen Seite ist ein wichtiger Grund für die unterschiedlichen und bei manchen Ländern noch ganz unbefriedigenden Ergebnisse ihrer Reformen beim wirtschaftlichen Wachstum.

4.5. Zur Frage der ursächlichen Beziehung zwischen Transformationsfortschritt und Wirtschaftswachstum

Im folgenden soll danach gefragt werden, welcher Zusammenhang zwischen den von uns erzielten Bewertungen des Transformationsfortschritts für Länder und Indikatoren auf der einen Seite und dem wirtschaftlichen Wachstum dieser Länder auf der anderen Seite besteht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Signifikanz eines derartigen Vergleichs an unserer geringen Fallzahl von nur sechs Transformationsländern leidet.

In Tabelle 1 sind die entsprechenden Daten zusammengestellt. Dabei wurden die Indikatoren in drei Gruppen zusammengefaßt.

TABELLE 1

Transformationsfortschritt und Wirtschaftsachstum

	BIP-Wachstum			Bewertung											
				Liberalisierungs-indikatoren				Institutionen-indikatoren				Mikroökonomische Anpassungs-indikatoren			
Einstufung	1994	1995	1996	II	III	IV	V	II	III	IV	V	II	III	I V	V
Polen	5,2	7,0	6,0		1	5			2	7			3	4	
Estland	-2,7	3,0	4,0		2	1	3		3	5	1		3	4	
Rußland	-12,7	-4,2	-6		4	2			6	3		4	2	1	
Ukraine	-23,0	-11,8	-10,0		4	2		1	6	2		6	1		
Kasachstan	-25,4	-8,9	1,1		4	2		1	7	1		3	4		
Bulgarien	1,8	2,6	-11,0		4	2		1	7	1		5	2		
Deutschland	2,9	1,9	1,4			1	5		2		7		2		5

Liberalisierungsindikatoren: Preise und Wettbewerb, Außenhandel und Devisensystem; Institutionenindikatoren: Bank-, Börsen- und Finanzsektor, Steuersystem, Privatsektor versus staatlicher Sektor; Mikroökonomische Anpassungsindikatoren: Strukturpolitik, Unternehmen, Arbeits- und Sozialpolitik.

Quelle für BIP-Wachstum: Weltbank, EBRD, Berechnungen des Osteuropa-Instituts.

Vergleicht man nun auf diese Weise die Einschätzungen über die Transformationsfortschritte in den letzten Jahren mit den Wachstumsverläufen der

einzelnen Staaten, so zeigt sich, daß der Übergang zu einem stetigen Wachstum neben der Liberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung[1] vor allem von Fortschritten bei der institutionellen Transformation und insbesondere dem Zwang und dem Willen zur mikroökonomischen Anpassung abhängig ist. Liberalisierungsmaßnahmen und makroökonomische Stabilisierung stellen offensichtlich eine notwendige aber nicht hinreichende Voraussetzung für Wachstum dar. Ohne eine rasche institutionelle Transformation und Schaffung von Bedingungen und Zwängen für eine mikroökonomische und strukturelle Anpassung sind längerfristige Wachstumserfolge offenbar nicht zu erreichen. Das Land, das als einziges bisher bereits über mehrere Jahre ein stetes und relativ hohes Wachstum aufweisen kann, nämlich Polen, zeigt auch bereits erhebliche Fortschritte beim Marktzugang für neue Unternehmen, bei der Kreditvergabe für die Privatwirtschaft, relativ harte budget constraints und nach Estland die zweitbeste Position bei marktkonformen strukturpolitischen Ansätzen. Auch Estland hat auf einen ähnlichen Wachstumstrend eingeschwenkt.

Die Länder, die bei den institutionellen Indikatoren und den mikroökonomischen Anpassungsindikatoren niedrig bewertet werden, zeigen erst geringe Ansätze zu einer Rückkehr auf einen Wachstumspfad bzw. müssen weiterhin negative Wachstumsraten hinnehmen. Nur Kasachstan weicht zuletzt von diesem Gesamtbild ab und erreichte nach vorläufigen Werten 1996 erstmals ein geringes Wachstum, was nach seiner Bewertung noch kaum zu erwarten gewesen wäre. Es hat allerdings auf dem Gebiet der mikroökonomischen Anpassung von allen Transformationsstaaten, die noch einen hohen Transformationsbedarf haben, die beste Bewertung. Dies würde unsere These stützen. Zudem ist davon auszugehen, daß der hohe Anteil der Rohstoffproduktion in Kasachstan aufgrund der günstigen Auslandskonjunktur die Wachstumswerte konjunkturell überhöht.

Bulgarien ist dagegen ein besonders gutes Beispiel dafür, daß in einem Land, das bei der Liberalisierung gut begonnen hat, dann aber zurückfiel, jedoch immer noch relativ gut bewertet wird, aufgrund der ungünstigen Entwicklung bei den institutionellen und mikroökonomischen Transformationsfeldern ein bereits begonnenes Wachstum wieder vollständig abgewürgt werden kann und eine erneute Krise nicht auszuschließen ist.

Offensichtlich kommt also diesen Sektoren der Transformation – nach Erreichen der wichtigsten Ziele der makroökonomischen Stabilisierung – eine entscheidende Bedeutung für die Einleitung des Wachstumsprozesses zu.

---

[1] Den Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Wachstums hat der letzte Weltentwicklungsbericht überaus deutlich herausgearbeitet. Vgl. World Bank, World Development Report 1996, Oxford 1996, Chapter 2, S. 22 ff.

4.6. Eine kooperationspolitische Schlußfolgerung

Die Analyse zeigt also, daß die Transformationsstaaten weiterhin hohen Bedarf an westlicher Hilfe insbesondere beim Aufbau der Institutionen einer Marktwirtschaft haben. Dies gilt für alle Maßnahmen, die den Wettbewerb fördern, wie die Entwicklung und Durchsetzung von Marktaustrittsregeln und den Abbau von Markteintrittsschranken. Dazu zählen vor allem Hilfeleistungen beim Aufbau von Grundbuchämtern und Kartellämtern. Besondere Bedeutung kommt der Schaffung von Kapitalsammelstellen zu, die Kredite für Produktionsunternehmen bereitstellen und auch den Klein- und Mittelbetrieben zu Krediten verhelfen können. Daher bleiben Hilfestellungen in diesem Bereich neben der Übertragung von betriebswirtschaftlichen Kenntnissen im Rahmen von Kapitalbeteiligungen, ein entscheidender Ansatz für die zwischenstaatliche Kooperation. Dies wird dann auch dazu beitragen, daß die gezeigten, größten Lücken in der Transformation, die im Bereich der mikroökonomischen Anpassung und der Strukturpolitik bestehen, schneller geschlossen werden können.