Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Hesse, H.: Makroökonomische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa. In: Schmitt, G.; Tangermann, S.: Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 28, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1992), S.185-195.

MAKROÖKONOMISCHE ASPEKTE DER UMGESTALTUNG IN OSTEUROPA

von

Helmut HESSE, Hannover/Göttingen

1 Problemstellung

"Economics in the Century Ahead" - so überschrieb John Kenneth GALBRAITH seinen Beitrag zu einer Bestandsaufnahme der Wirtschaftswissenschaft in der Januarausgabe 1991 des "Economic Journal".[1] Dabei diagnostizierte er - ich vermute: in Übereinstimmung mit dem, was wir alle denken - einen elementaren Mangel der Wirtschaftswissenschaft in unseren Tagen: Es fehlt an einer ausgebauten Theorie für den Übergang von einer zentralgeleiteten Planwirtschaft zu einem dezentralen, marktwirtschaftlichen Allokationssystem. Der Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaft in der UdSSR und in den osteuropäischen Ländern trifft die Wirtschaftswissenschaft unvorbereitet, obwohl seit vielen Jahren bekannt ist, daß die genannten Staaten nicht in der Lage waren, eine zugleich bedarfsgerechte und kostenminimale Produktion zu erreichen; sie waren nicht einmal fähig, wichtige Teile ihres Kapitalstocks (z.B. die Infrastruktur und das Wohnungswesen) zu erhalten, geschweige denn, einen technologischen Fortschritt zu verwirklichen, wie er in der westlichen Welt zu beobachten war.

Jetzt gilt es, das alte Allokationssystem mehr oder weniger radikal durch ein neues, marktwirtschaftliches zu ersetzen und die Länder gemäß ihrer komparativen Vorteile in die internationale Arbeitsteilung einzubeziehen. Das ist, in den Worten von GALBRAITH, "... a perilous passage, one no country has yet had the experience of navigating. We do not know of the problems and the pain. ... That this great transition will be the centre of economic attention well into the next century is, perhaps, the one forecast that can now be made with safety".[2] Dabei kommt eine wichtige Dimension hinzu, die Ökonomen in früheren Jahren oft vernachlässigt haben: die politische Dimension. Ein Scheitern der Wirtschaftsreformen würde - wie SIEBERT[3] überzeugend dargelegt hat - die Gefahr politischer Instabilitäten heraufbeschwören. Eine Rückwendung zu undemokratischen, populistischen oder autoritären Systemen wäre dann nicht auszuschließen und würde auch die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land beeinträchtigen. Der gescheiterte Putsch in der Sowjetunion am 19. August 1991 gibt dieser Befürchtung einen drohenden Beiklang. Die Wirtschaftspolitik steht insofern unter einem geradezu dramatischen Erfolgszwang.

In dieser Spannung zwischen dem Zwang zu schnellem Erfolg und der begründeten Aussage, die wirtschaftswissenschaftliche Bewältigung des Transformationsprozesses erst nach dem Eintritt in das nächste Jahrhundert erhoffen zu dürfen, steht das folgende Referat. In ihm kann eine überzeugende Konzeption für die Rolle der Makropolitik in der Übergangsphase nicht entwickelt werden. Es kann lediglich darum gehen, zwei Elemente einer solchen Konzeption herauszuarbeiten, wie sie sich nach der bisherigen, kurzen Diskussion abzuzeichnen beginnen. Beiden Elementen liegt die

---

1 GALBRAITH, J.K., Economics in the Century Ahead. "The Economic Journal", Vol. 101, (Jan. 1991), S. 41-46.

2 Ebenda, S. 46.

3 SIEBERT, H., Interest Rates are only Part of the Picture. "World Link", No. 4, 1991, (July/Aug. 1991), S. 77.

Erkenntnis zugrunde, daß die Makropolitik in der Übergangsphase (auch) eine dienende Rolle zu übernehmen hat. In der Hauptsache geht es - wie ausgeführt - um den nahezu kompletten Austausch eines Allokationssystems durch ein anderes, also um eine vom Wesen her ordnungspolitische, eher mikroökonomische Aufgabe.

Wie schnell nämlich der Austausch der Allokationssysteme gelingt und wie erfolgreich er ist, hängt wesentlich davon ab, inwieweit zwei wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen werden können:

- erstens eine hinreichende Erwartungssicherheit der einzelnen Wirtschaftssubjekte und

- zweitens klare und unverfälschte Anreize und Sanktionen, die den Kern eines jeden Allokationssystems bilden.[4]

Zum Verständnis der ersten Voraussetzung ist daran zu erinnern, daß jede Marktwirtschaft unter anderem als ein dezentrales Entscheidungssystem zu begreifen ist. Wirtschaftssubjekte, die zukunftgerichtete Entschlüsse - z.B. über Investitionen und Innovationen - zu treffen haben und damit die weitere wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, sind auf einigermaßen zutreffende Angaben darüber angewiesen, wie es weitergeht: Die der Wirtschaft vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen und die "rules of the game" müssen verläßlich sein und stabil bleiben. Sonst wird die Unsicherheit, unter der Entscheidungen nahezu immer zu treffen sind, allzu groß.

Als das ernsthafteste Hindernis für die so wichtige Zunahme der Investitionstätigkeit hat sich bisher die Unsicherheit erwiesen, die mit dem Reformprozeß selbst verbunden ist.[5] Die Irreversibilität eines großen Teils der Investitionen in physisches Kapital läßt es dann vom Standpunkt eines einzelnen Investors optimal erscheinen, mit seinen Aktivitäten zu warten, bis die Unsicherheit hinsichtlich des weiteren Reformprozesses weitgehend verschwunden ist. Der Kern des Problems liegt darin, daß jeder Fehlschlag, den ein individueller Investor erfährt, die Attraktivität des Investierens für alle anderen verschlechtert. Insofern droht für Reformländer so etwas wie ein Stagnationsgleichgewicht. Dieses zu vermeiden, erfordert es, schnell für Erwartungssicherheit zu sorgen.

Die zweite Voraussetzung dafür, daß die Übergangsphase schnell erfolgreich abgeschlossen werden kann, steht hiermit im Zusammenhang. Die osteuropäischen Länder sind durch sehr starke Verzerrungen (distortions) in der Ressourcenallokation charakterisiert.[6] Diese sind abzubauen, klare Anreize zu effizienzsteigerndem Handeln und

---

4 Aus dem Blickwinkel einer allgemeinen Theorie der Transformation von Wirtschaftssystemen hält KLOTEN es für wichtig, "... daß der erstrebte Endzustand schon bei der Erarbeitung der Transformationsstrategie als System verstanden wird, in dem sich die Elemente der jeweiligen Teilordnungen zu einem in sich stimmigen Ganzen fügen." KLOTEN, N., Die Transformation von Wirtschaftsordnungen. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 132, Tübingen 1991, S. 35.

5 Zu dieser wichtigen Erkenntnis gelangten BORENSZTEIN, E. und P.J. MONTIEL, Savings, Investment, and Growth in Eastern Europe. IMF Working Paper, WP/91/61, Washington, D.C., June 1991, S. 25. In diesem Zusammenhang ist aufschlußreich, daß in einer kürzlich erfolgten Befragung unter potentiellen ausländischen Investoren in den Reformländern der "politischen Unsicherheit" und der "Unsicherheit über die Wirtschaftspolitik" die beiden höchsten Wertungen unter den empfundenen Investitionshindernissen gegeben wurden. Siehe dazu COLLINS, S. und D. RODRIK, Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy. Institute for International Economics, Washington, D.C. 1991.

verläßliche Sanktionsandrohungen bei effizienzmindernden Entscheidungen sind zu etablieren. Dies bedeutet u.a., daß entsprechende Verschiebungen der relativen Preise und heilsame Konkurrenz möglich sein müssen und nicht etwa durch inflationäre Prozesse oder Fehlentwicklungen der Wechselkurse in ihrer Wirkung wieder aufgehoben werden.

Hiermit sind bereits makropolitische Aspekte expressis verbis angesprochen. Im folgenden soll näher darauf eingegangen werden und im einzelnen geprüft werden, wie die Makropolitik dazu beitragen kann und sollte, die beiden genannten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Austausch des zentralplanwirtschaftlichen Allokationsmechanismus durch einen marktwirtschaftlichen in der Übergangsphase zu schaffen. Dabei werden der Makropolitik die Geldpolitik, die Währungspolitik und die Budgetpolitik zugerechnet. Auf jeden dieser drei Teilbereiche der Makropolitik soll gesondert eingegangen werden.

2 Geldpolitische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa

Zunächst wende ich mich der Geldpolitik zu. Würde sie es vermögen, Preisniveaustabilität zu gewährleisten, könnte sie maßgeblich zur Entstehung von Erwartungssicherheit und zur Entwicklung eines wirksamen Anreizsystems beitragen. Notwendige Änderungen der relativen Preise würden dann in der Erwartung der Wirtschaftssubjekte nicht im Nebel der Inflation untergehen; ein inflationsbedingter, entwicklungshemmender Bias zugunsten sehr kurzfristiger Investitionsprojekte mit hohen, oft spekulativen Gewinnaussichten würde verhindert; die Sparer würden nicht entmutigt; die mit Inflationsprozessen i.d.R. einhergehende, undurchsichtige Umverteilung der Realeinkommen zu Lasten der unteren Einkommensgruppen und damit verbundene, mögliche soziale Unruhen oder Demotivierungsprozesse würden vermieden.

Preisniveaustabilität in dieser Übergangsphase zu gewährleisten, trifft jedoch auf hohe Hemmnisse, die zu überwinden nur schwer, wenn überhaupt möglich sein dürfte. Die erste Schwierigkeit liegt gleich zu Beginn der Übergangsphase: es bestehen hohe Liquiditätsüberhänge. Zentrale Planwirtschaften waren - wenn auch in unterschiedlicher Weise - nicht in der Lage, den an die Erwerbstätigen im Zuge des Produktionsprozesses ausgeteilten, unspezifischen Anweisungen an das Sozialprodukt bei den festgesetzten Preisen eine entsprechende Gütermenge gegenüberzustellen und andere Vermögensanlagen als die Kassenhaltung zu ermöglichen. Solange in diesem Sinn Geld im Überfluß vorhanden ist, läuft eine restriktive Geldpolitik ins Leere.

Zur Lösung dieses Problems bieten sich vor allem vier Maßnahmen an, die einzeln oder kombiniert angewendet werden könnten[7]: der zwangsweise Abbau von Liquidität mit Hilfe einer Währungsreform, die Steigerung des Transaktionskassenbedarfs

---

6 TANZI, V., Mobilization of Savings in Eastern European Countries: The Role of the State. IMF Working Paper WP/91/4. Washington, D.C. January 1991, S. 4. TANZI gibt zahlreiche Beispiele für "large distortions". So ist der marginale Kapitalkoeffizient in den osteuropäischen Ländern mit 15 - 30 "incredibly high". Obwohl die Investitionsquoten zu den höchsten der Welt gehören, sind die Wachstumsraten des Sozialprodukts sehr niedrig oder gar negativ gewesen. Die Elastizität des Energieverbrauchs in Bezug auf das Sozialprodukt ist mehrfach höher als in den OECD-Ländern; pro Einheit Sozialprodukt liegt der Energieverbrauch nahezu dreimal höher als in den OECD-Ländern. Die Lagervorräte von Rohstoffen und Vorprodukten sind zehn- bis zwanzigmal höher etc.

7 BERNHOLZ, P., Probleme der Währungs- und Budgetpolitik beim Übergang von der zentralgeplanten zur marktwirtschaftlichen Ordnung. "Kredit und Kapital", Jg.

durch eine vorübergehende Anpassungsinflation bei unveränderten Geldbeständen, eine Deliquidisierung der Wirtschaftssubjekte durch das Angebot attraktiver, handelbarer Staatsschuldtitel und schließlich der Verkauf bisher staatlicher Unternehmen und Wohnungen an Private.

Unter diesen möglichen Maßnahmen ist eine allgemeine Währungsreform die radikalste. Sie kommt wohl nur in Betracht, wenn der Kaufkraftüberhang erheblich ist. Wenn sie gleichwohl durchgeführt werden soll, muß sie durch spezielle Umtauschregeln und flankierende Maßnahmen sozial verträglich gestaltet werden.[8]

Die Strategie, den Geldüberhang mit Hilfe eines einmaligen Sprungs des Preisniveaus abzubauen[9], ist mit einigem Erfolg in Polen angewendet worden. Dort gelang es den staatlichen Stellen - insbesondere der Zentralbank - nach wenigen Monaten heftiger Preissteigerungen das neue erhöhte Preisniveau relativ stabil zu halten; die Gefahr, daß aus dem kurzfristigen Preissprung "automatisch" ein anhaltender Inflationsprozess resultiere, wurde - nicht zuletzt wegen vergleichsweise günstiger gesellschaftlicher Voraussetzungen in diesem Land - zunächst weitgehend gebannt.[10]

Eine Kaufkraftabschöpfung mit Hilfe der beiden letztgenannten Maßnahmen hat zwar den Vorteil, dem Wesen des Reformprozesses zu entsprechen, ist aber darauf angewiesen, daß der Staat als Schuldner Vertrauen genießt und daß er die Erlöse unwiderruflich stillegt; mit letzterem kann aber wegen des Mangels an ergiebigen Steuerquellen und wegen der mit hohen Ausgaben verbundenen staatlichen Aufgaben in dieser Übergangsphase nicht überall gerechnet werden.

So ergibt sich insgesamt, daß die Gewährleistung von Preisniveaustabilität wegen hoher Geldüberhänge selbst einer Notenbank, die anfangs auf die Ausgabe zusätzlichen Zentralbankgeldes verzichtet, kaum gelingen kann.

23, No. 3, Juli/September 1990, S. 295-316, hier S. 312ff. Andere Ökonomen nennen nur drei Mechanismen zur Verringerung eines Geldüberhanges. So zählen CALVO/FRENKEL hier auf: (i) Erhöhung der Attraktivität inländischer liquider Vermögenstitel durch Erhöhung der Zinssätze auf Einlagen in inländischer Währung, (ii) Erhöhung des Preisniveaus in Verbindung mit Preisliberalisierung und (iii) Reduktion der Liquidität. CALVO, G.A. und J.A. FRENKEL, Obstacles to Transforming Centrally-Planned Economies: The Role of Capital Markets, IMF Working Paper, WP/91/66, Washington, D.C. 1991, S. 2f.

8 HÖHMANN, H.-H., Wirtschaftlicher Zusammenbruch statt Systemwechsel? "Aus Politik und Zeitgeschichte". Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", Band 16, 12. April 1991, S. 35-45, hier S. 44. Was hier denkbar ist, zeigt ein Beispiel aus der UdSSR, wo im Januar 1991 50- und 100-Rubelnoten für ungültig erklärt wurden und nur bei Nachweis des legalen Erwerbs in neue Scheine umgetauscht wurden. Der angeordnete Umtausch führte allerdings nicht zu der erhofften umfangreichen Stillegung von Kaufkraft.

9 Wie HOLZMANN berichtet, wird "zur Beseitigung des (...) Geldüberhangs ... in allen Reformländern einer Anpassungsinflation der Vorzug gegenüber der (..) Alternative einer Währungsreform gegeben". HOLZMANN, R., Die Reform des staatlichen Budgetwesens: Notwendigkeit und Erfahrungen in mittel- und osteuropäischen Ländern im Übergang. Diskussionsfassung. September 1991 (21. Ottobeurener Wirtschaftswissenschaftliches Seminar), Ludwig Boltzmann Institut für ökonomische Analysen, Wien 1991, S. 7.

10 Zu Beginn der Preisfreigabe in Polen stiegen die Einzelhandelspreise allein im Monat Januar 1990 um 78,6 Prozent. Diese Rate konnte bis August 1990 auf einen Monatswert von 1,8 Prozent gedrückt werden. Danach zogen die Preise allerdings wieder an. Vgl. PYSZ, P., Marktwirtschaft: Ein zu teures Ziel? Polens Reformer schwanken. Ludwig-Erhard-Stiftung, "Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", Band 48, Nr. 2. Juni 1991, S. 19 - 23, hier S. 20.

Die zweite Schwierigkeit, vor der die Geldpolitik steht, ist mit dem Anpassungsprozeß selbst verbunden, und zwar in zweifacher Weise:

a) Zunächst ist zu beachten[11], daß effizientes Produzieren für einen Markt, auf dem Wettbewerb herrscht, in den osteuropäischen Ländern noch weitgehend unbekannt ist. Der Lernprozeß, der von einer Freigabe der Preise ausgelöst wird und zu einer Anpassung der Preisrelationen an die am Weltmarkt herrschenden Bedingungen führen soll, wird langwierig sein. In ihm kommt es aus einer Reihe von Gründen, die tief in der Gesellschaft und den sich geschichtlich herausgebildeten Verhaltensweisen verwurzelt sind[12], unvermeidlich zu Preissteigerungen. Insoweit ist Inflation kein monetäres Problem. Inflationsbekämpfung darf daher nicht auf monetäre Maßnahmen beschränkt sein.

   Was das für die Strukturpolitik heißt, ist klar: Sie muß konsequent auf Angebotsverbesserungen setzen. Sie wirkt damit auch anti-inflationär und entlastet damit die Geldpolitik. Was das für die monetäre Stabilisierungspolitik heißt, ist weniger klar. Einerseits kann sie das Umlernen der in der Wirtschaft Handelnden beeinflussen, ja beschleunigen. Sie hat es in der Hand, Sanktionen für Fehlverhalten wirksam werden zu lassen. Bei restriktivem Vorgehen bedeuten hohe Zinsen und mangelnde Liquidität oft das Ende für Betriebe, die marktfähige Produkte zu entsprechenden Preisen nicht liefern können. Damit verbunden ist ein starker Anreiz, die Anpassung der Betriebe an die Marktgegebenheiten voranzutreiben und das eigene Verhalten zu ändern. Insofern verbindet sich die Stabilitätspolitik mit der angebotsorientierten Strukturpolitik. Andererseits darf die restriktive Geldpolitik nicht allzu rigoros sein, weil sonst wirtschaftliches Scheitern im Lernprozeß so häufig wird, daß potentielle Investoren und eigenständige Produzenten demotiviert werden.
   Doch wie restriktiv soll in einem policy-mix mit der Strukturpolitik die Geldpolitik sein? Schocktherapie oder Gradualisierung? Diese entscheidende Frage ist nicht grundsätzlich, sondern pragmatisch, und das heißt je nach Ausgangslage von Land zu Land und von Zeit zu Zeit anders zu beantworten. An einem hinreichenden Restriktionsgrad der Geldpolitik führt allerdings kein Weg vorbei.

b) Um die weitere, oben erwähnte Verknüpfung der Geldpolitik mit dem Anpassungsprozeß zu erkennen, ist zu berücksichtigen, daß eine erfolgreiche Geldpolitik in einer Marktwirtschaft an wichtige Voraussetzungen gebunden ist.[13] Die Zentralbank müßte einigermaßen sicher abschätzen können, in welchem Umfang das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wächst. Angesichts der im Zentrum des Umgestaltungsprozesses stehenden mikroökonomischen Strukturwandlungen wird ihr dies nur unvollkommen gelingen. Auch müßte die Zentralbank eine Vorstellung darüber haben, wie sich die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes entwickelt. Im Zuge des Umbruchprozesses in osteuropäischen Ländern sollen die Wirtschaftssubjekte aber gerade ihr traditionelles Verhalten der Geldhaltung und der Geldanlage den neuen Angeboten entsprechend verändern. Unter

---

11 Zum folgenden vergleiche das Ergebnis des Workshop IV: Geld und Währung, West-Ost-Symposium "Mensch-Natur-Technik" vom 7. bis 9. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Loccum (Chairman: Prof. Dr. L. GLESKE, Moderator: Prof. Dr. H. HESSE). In: REICHARDT, H. (Hrsg.), Loccumer Protokolle 13/1990, Evangelische Akademie Loccum, 3056 Rehburg-Loccum, S. 450-458.

12 Einzelhinweise ebenda, S. 451.

13 Zum folgenden siehe BOFINGER, P., The Role of Monetary Policy in the Process of Economic Reform in Eastern Europe. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 457, London, August 1990, S. 6ff.

diesen Bedingungen vorauszuschätzen, wie die Unternehmen und Haushalte tatsächlich handeln und wieviel Geld sie gegen zinstragende Forderungen tauschen, stellt eine äußerst schwere Aufgabe dar.

Hiermit ist bereits übergeleitet zu der dritten großen Schwierigkeit, vor der die Geldpolitik in der Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft steht. Ihr mit Hilfe marktwirtschaftlich orientierter Instrumente anzustrebender Erfolg setzt ein effizientes Bankengewerbe und funktionsfähige Finanzmärkte voraus. Der Aufbau eines zweistufigen Bankensystems, in dem die Zentralbankfunktion der gesamtwirtschaftlichen Liquiditätsbereitstellung getrennt wird von den mikroökonomischen Entscheidungen über einzelne Kredite, ist jedoch eng mit den Fortschritten im gesamten Reform- und Strukturwandlungsprozeß verbunden, und das heißt hier: langwierig.

Diese Aussage gilt, obwohl zweistufige Banksysteme inzwischen in allen osteuropäischen Ländern geschaffen worden sind. In der Sowjetunion beispielsweise wurde zunächst eine Reihe von sektorspezifischen Kreditinstituten von der allumfassenden Gosbank abgetrennt. Jetzt wird daran gearbeitet, die Sektororientierung der Kreditbanken aufzugeben und sie in miteinander konkurrierende Institute umzuwandeln. Außerdem hat man inzwischen einige hundert kleine kommerzielle oder kooperative Banken errichtet.[14]

Viel schwieriger als ein zweistufiges System zu errichten, ist es, dieses auch funktionsfähig zu machen. Auf der Ebene der Zentralbank fehlen zunächst qualifizierte Fachleute, die wissen, wie eine indirekte Steuerung der Geschäftsbanken zu handhaben ist. Die Wirkungsketten monetärer Impulse sind kaum ausreichend bekannt und wegen fehlender Finanzmärkte auch nicht beherrschbar. Die für die Kreditvergabe zuständigen Institute können überschüssige Liquidität nicht auf Geldmärkten austauschen. Ihre Angestellten haben keine Erfahrung mit der Prüfung von kommerziellen Kreditanträgen. Und selbst wenn sie - vielleicht durch Hilfe aus dem Westen - das Wissen hierzu erworben haben, reicht die Buchführung und Planung in den Betrieben lange Zeit nicht aus, um ihnen die relevanten Daten zu liefern.

Unter diesen Umständen gibt es nur den Weg, die administrativen Kontrollen im Finanzwesen schrittweise zu beseitigen, allerdings so, daß den Wirtschaftssubjekten die angestrebte Erwartungssicherheit erhalten bleibt. Bisherige Liquiditätszuteilungen der Zentralbank an die Kreditbanken könnten im Laufe der Zeit durch den Handel mit Staatspapieren ersetzt werden. An die Stelle der direkten Kreditrationierung könnten Obergrenzen treten, die einzelne Geschäftsbanken zunächst nur über teurere Refinanzierungsmittel überschreiten dürften. Für die Einlagezinsen könnten Mindestsätze, für die Kreditzinsen Höchstsätze festgelegt werden.[15]

Angesichts dieser Möglichkeiten mag man die Aussichten, die sich aus dem Fehlen eines funktionsfähigen Bankwesens ergebende Schwierigkeit meistern zu können, noch optimistisch einschätzen; die schnelle Überwindbarkeit aller drei Schwierigkeiten zugleich, vor denen die Geldpolitik in der Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft steht, wird jedoch vielfach angezweifelt. So liegt es nahe, den Vorschlag zu erwägen, die Geldpolitik anfangs nicht auf nationale Geld- und Kreditmengen oder Zinssätze als Zwischenziele auszurichten, sondern die heimische Liquidität

---

[14] SCHRETTL, W., Transition in Depression. Soviet Monetary Issues. Osteuropa Institut, Working Papers, No. 140, München, Oktober 1990, S. 13.

[15] Dieser Vorschlag wurde beispielsweise in einer gemeinsamen Studie des IWF, der Weltbank, der OECD und der EBRD zu den ökonomischen Veränderungen in der Sowjetunion gemacht. Vgl. International Monetary Fund/The World Bank/ Organisation for Economic Co-operation and Development/European Bank for Reconstruction and Development, The Economy of the USSR. Summary and Recommandations. Washington, D.C. 1990, S. 22.

so zu steuern, daß ein Wechselkursziel eingehalten wird. Die Anbindung der eigenen Währung an eine Weltwährung, deren Wert von einer unabhängigen und stabilitätsbewußt handelnden Zentralbank gewährleistet wird, könnte immerhin der heimischen Geldpolitik Glaubwürdigkeit verleihen, die Erwartungssicherheit für die Wirtschaftssubjekte erhöhen und einem wirksamen Anreizsystem dienlich sein. Sie könnte die Inflationserwartungen entscheidend mindern und zugleich Auslandskapital anlocken. Ob eine wechselkursorientierte Geldpolitik jedoch wirklich erfolgversprechend ist, läßt sich erst nach genauerer Prüfung der währungspolitischen Aspekte einer Umgestaltung in Osteuropa entscheiden.

3 Währungspolitische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa

Wie die Geldpolitik hat auch die Währungspolitik in der Übergangsphase eine dienende Rolle zu übernehmen. Ihr wichtigstes Ziel ist es, die Währungen der Reformländer international voll austauschbar zu machen. Bei der Interpretation dieses Ziels ist zu beachten, was in den fünfziger Jahren, als über die freie Austauschbarkeit der westeuropäischen Währungen diskutiert wurde, Wilhelm RÖPKE überzeugend darlegte: daß nämlich "der Übergang zur Konvertibilität die sicherste Verankerung der Marktwirtschaft ist".[16] Es geht letztlich darum, die Unternehmen an die Preisrelationen der Weltmärkte heranzuführen und die komparativen Vorteile voll zu nutzen, welche die Reformländer in der internationalen Arbeitsteilung besitzen. Wie schnell das ohne größere Friktionsverluste gelingen kann, ist wiederum in erster Linie eine Frage an die angebotsorientierte Strukturpolitik. Die Währungspolitik muß aber hinzukommen. Sie kann dazu beitragen[17], die Anreize zum Außenhandel und zum internationalen Kapitalverkehr sowie den Konkurrenzdruck des Auslandes auf inländische Unternehmen jeweils auf ein Maß zu bringen, das schnellen Strukturwandel erzeugt, ohne größere Einbrüche beim Sozialprodukt mit sich zu bringen. Keineswegs ist es angeraten, schon zu Beginn des Reformprozesses einen unbehinderten, vollen Währungsaustausch zu garantieren. Es spricht nämlich einiges dafür, daß diese Garantie nicht eingehalten werden kann und Staat und Notenbank dadurch an Glaubwürdigkeit verlieren und Erwartungssicherheit für die in der Wirtschaft Handelnden dann kaum noch zu erlangen ist. Diese Skepsis läßt sich mit mehreren Hinweisen begründen, von denen drei im folgenden dargestellt werden sollen.

Erstens ist darauf hinzuweisen, daß Konvertibilität nur dann glaubhaft angekündigt werden kann, wenn das Land in der Lage ist, möglicherweise entstehende internationale Liquiditätskrisen zu bewältigen. Die außenwirtschaftliche Lage der osteuropäischen Reformländer ist jedoch labil. Zusammen betrachtet wiesen sie 1990 Leistungsbilanzdefizite aus. In den kommenden Jahren ist eher mit steigenden Fehlbeträgen zu rechnen, da die in Osteuropa notwendigen Investitionen nicht mit Hilfe eigener Ersparnisse ermöglicht werden können.[18] Privates und öffentliches Auslandskapital wird jedoch zunächst nur spärlich zufließen. Zum einen sind die osteuropäischen Länder schon jetzt netto mit etwa 150 Mrd. US-Dollar verschuldet, wobei auf die Sowjetunion rund 60 Mrd. entfallen und auf Polen knapp 50 Mrd. (hier sind mit den Gläubigern im

[16] RÖPKE, W., Wege zur Konvertibilität. In: HUNOLD, A. (Hrsg.), Die Konvertibilität der europäischen Währungen. Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1954, S. 76-122, hier S. 82.

[17] Mit Nachdruck muß darauf verwiesen werden, daß diese und die folgenden Überlegungen eine enge Abstimmung mit der Außenhandelspolitik voraussetzen. Konvertibilität ohne Außenhandelsfreiheit verfehlt letztlich ihren Sinn. Auf die Verquickung der Bemühungen um volle (Inländer- und Ausländer-)Konvertibilität einerseits und um eine Liberalisierung des Außenhandels andererseits kann in diesem Vortrag wegen der engen Zeitvorgabe nicht eingegangen werden.

Frühjahr 1991 erhebliche Reduzierungen vereinbart worden). Zum anderen halten sich Investoren aus westlichen Staaten bei Direktinvestitionen noch zurück. Ende 1990 soll es zwar insgesamt etwa 14.000 Joint Ventures gegeben haben, davon 5.000 in Ungarn, 3.000 in der Sowjetunion und 2.500 in Polen (dort ein Drittel mit deutscher Beteiligung); dem Betrag nach sind die Direktinvestitionen aber noch gering.

Zweitens könnte die volle Konvertibilität der osteuropäischen Währungen nur durchgehalten werden, wenn die dort lebenden Menschen von einem bevorstehenden Wirtschaftsaufschwung fest überzeugt wären und eine hohe persönliche Anpassungsbereitschaft hätten. Nur dann wäre sichergestellt, daß sie bei vorübergehenden Negativentwicklungen nicht aus den eigenen Währungen in wertbeständige internationale Reservemedien zu flüchten versuchen. Ihre Anpassungsbereitschaft würde gefordert, wenn heimische Anbieter in großer Zahl durch westliche Konkurrenten aus dem Markt gedrängt würden und hohe Arbeitslosigkeit die Folge wäre. Das alte Plansystem sicherte den Produzenten innerhalb der geschlossenen Grenzen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe eine relative Wettbewerbsfähigkeit. An Weltmaßstäben gemessen arbeiteten die meisten Industrien in Osteuropa gleichwohl ineffizient. Viele von ihnen würden der Auslandskonkurrenz deshalb nicht standhalten, wenn Außenhandelsfreiheit und volle Konvertibilität unverzüglich garantiert würden, selbst bei einer drastischen (und damit inflationär wirkenden) Abwertung der Landeswährung nicht. Selbst unter günstigen Umständen ließen sich neue wettbewerbsfähige Produktionslinien erst nach Ablauf einer Reihe von Jahren aufbauen.

Tatsächlich hat bisher kein osteuropäisches Land die volle, unbeschränkte Konvertibilität eingeführt. In Polen ist seit kurzem lediglich die Inländerkonvertibilität verwirklicht, wobei der Kurs des polnischen Zloty gegenüber einem Korb westlicher Währungen fixiert ist, an dem die D-Mark einen Anteil von einem Drittel hat. In der CSFR und in Ungarn gilt Inländerkonvertibilität hinsichtlich der Leistungstransaktionen. In der Sowjetunion gibt es mittlerweise Devisenauktionen, die aber noch recht begrenzt sind und nicht für alle Bereiche gelten; man kann hier von der Annäherung an ein multiples Wechselkurssystem sprechen. Bedenkt man alle diese Experimente - und darum handelt sich letztendlich -, so kann man der oben gestellten und noch nicht beantworteten Frage nach den Vorteilen einer wechselkursorientierten Geldpolitik durchaus positiv entgegentreten, wenn die Frühphase des Transformationsprozesses beendet ist und die großen Geldüberhänge abgebaut sind. Inländerkonvertibilität der heimischen Währung, die an eine Weltleitwährung oder einen Korb westlicher Währungen gebunden ist, stellt einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung von Erwartungssicherheit dar.

Mit der Wechselkursgestaltung kann zudem dem Anreizsystem eine besondere Prägung gegeben werden. Dem Beispiel der Bundesrepublik Deutschland in den Nachkriegsjahren folgend könnten nämlich die Wechselkurse der osteuropäischen Währungen jeweils etwas höher fixiert werden, als es den herrschenden Kaufkraftparitäten entspräche. Die leicht unterbewerteten Währungen würden osteuropäischen Anbietern auf den Weltmärkten einen vorübergehenden Vorteil im Preiswettbewerb verschaffen. Gleichzeitig ergäbe sich ein Anreiz zu sparsamem Einsatz importierter Rohstoffe und Vorprodukte, der die Effizienz der Produktion in Osteuropa zusätzlich erhöhen würde.

---

[18] Siehe: Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Economic Outlook, Vol. 49, Paris, July 1991, S. 38.

Ein besonderes Problem bildet die internationale Arbeitsteilung der osteuropäischen Reformländer untereinander. Ihr gilt der dritte Hinweis. Wie schwer die grundsätzliche Forderung nach freiem Außenwirtschaftsverkehr zu Beginn des Transformationsprozesses zu verwirklichen ist, läßt sich nämlich am augenscheinlichsten daran erkennen, daß der Außenhandel zwischen den osteuropäischen Ländern seit der Umstellung des Austauschs auf konvertible Währungen Anfang 1991 dramatisch geschrumpft ist. Im Schnitt lag der Warenverkehr der osteuropäischen Länder untereinander im Frühjahr 1991 um fast die Hälfte niedriger als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Um den Rückgang zu bremsen, sind Gegengeschäfte und teilweise auch Abrechnungen in nationalen Währungen statt in US-Dollar zugelassen worden. Weitere Maßnahmen zur Lösung dieses Problems werden diskutiert. So ist vorgeschlagen worden, für die osteuropäischen Staaten eine Zahlungsunion aufzubauen. Die Länder könnten dann ihre Handelsdefizite untereinander zunächst verrechnen und nach dem Vorbild der früheren EZU in Westeuropa ein System des Teilausgleichs mit konvertiblen Währungen anstreben. Allerdings gäbe es nach den Berechnungen von Peter B. KENEN dabei eine große technische Schwierigkeit[19]: Die bisherigen Handelsstrukturen in Osteuropa sahen so aus, daß die Sowjetunion den kleineren Ländern vorwiegend Rohstoffe zu Vorzugspreisen lieferte, während diese Industrieerzeugnisse für den großen Partner herstellten, deren Preise nur wenig unterhalb der Weltmarktpreise lagen. Der Übergang zu Weltmarktpreisen im Austausch zwischen den Staaten Osteuropas würde also die Terms of Trade der kleineren Länder verschlechtern; in einer Zahlungsunion aus allen osteuropäischen Staaten müßte die Sowjetunion aus diesem Grund ihren Partnern Kredite gewähren. Wird darüber hinaus berücksichtigt, daß die Sowjetunion Industrieerzeugnisse zukünftig eher in westlichen Ländern kaufen dürfte, so müßte dies die Defizite erhöhen. Eine Zahlungsunion unter Einschluß der Sowjetunion wäre demnach nur denkbar, wenn internationale Organisationen der Sowjetunion hierfür Kredite gewährten. Ohne Beteiligung der Sowjetunion käme einer solchen Vereinigung aber eine relativ geringe Bedeutung zu.

4 Budgetpolitische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa

Wenn in Osteuropa hinreichende Erwartungssicherheit sowie klare und unverfälschte Anreize für die in der Wirtschaft Handelnden geschaffen werden sollen, muß auch die Budgetpolitik diesem Ziel entsprechend gestaltet werden. So ist unbestritten, daß sich der Staat so schnell wie möglich aus der Produktion privater Güter zurückziehen muß und zunächst in öffentlichem Eigentum verbleibende Unternehmen strengen Budgetbeschränkungen unterwerfen sollte. Hohe Defizite der öffentlichen Haushalte sind verläßlich auszuschalten. Beinahe selbstverständlich geworden ist schließlich der Grundsatz, eine Finanzierung staatlicher Fehlbeträge durch die Notenbank nicht zuzulassen. Vertrauen in die Antiinflationspolitik der Zentralbank gewinnen die Menschen erfahrungsgemäß erst dann, wenn sichergestellt ist, daß eine von der Geldpolitik angestrebte gesamtwirtschaftliche Liquiditätsbegrenzung nicht durch Überziehungskredite an staatliche Stellen ausgehebelt werden kann.[20]

So eindeutig und so anerkannt diese Grundsätze auch sind, in der Realität lassen sie sich nicht immer einhalten; denn immer wieder wird es schwerfallen, die Treue zu

---

19 KENEN, P.B., Transitional Arrangements for Trade and Payments among the CMEA Countries. "IMF Staff Papers", Vol. 38, No. 2, Washington, D.C., June 1991, S. 235-257, hier S. 249ff.

20 Was BLANCHARD und seine Mitautoren formuliert haben, wird von den Nationalökonomen in der Regel akzeptiert: "a necessary condition for stabilization is fiscal consolidation, that is, the elimination of the fiscal deficit". BLANCHARD, O., DORNBUSCH, R., KRUGMAN, P., LAYARD, R. and L. SUMMERS, Reforms in Eastern Europe. The MIT Press, Cambridge/Mass., London 1991, S. 5.

mittelfristig angestrebten Reformzielen gegenüber kurzfristig notwendig erscheinenden Anpassungshilfen durch den Staat zu bekräftigen. Vor allem kann das Ziel der Budgetkonsolidierung in scharfen Gegensatz zu der Notwendigkeit geraten, angesichts drohender Produktionseinbrüche und sich ausbreitender Arbeitslosigkeit Enttäuschungs- und Demotivierungsprozesse zu vermeiden und die politische Zustimmung der Bevölkerung zum Reformkurs nicht aufs Spiel zu setzen.

Durch die Wirtschaftsreformen fallen zwar einige früher bedeutsame öffentliche Ausgabenpositionen weg. So sind nach der Freigabe der Preise für Waren und Dienste keine staatlichen Preisstützungen mehr zu leisten; privatisierte Unternehmen haben keinen Anspruch auf Subventionen mehr; die Personalausgaben für die gewaltigen Planungs- und Verwaltungsapparate in den Industrieministerien verringern sich drastisch. All dies entlastet das staatliche Budget. Aber die marktwirtschaftlichen Reformen bringen auch erhebliche Mehrausgaben mit sich. Im allgemeinen muß ein Teil der Einsparungen aus dem Abbau von Subventionen dazu verwendet werden, besonders negativ betroffene Bevölkerungskreise durch direkte Kompensationszahlungen zu entlasten. Besteht die Gefahr, daß bei Umorganisationen Arbeitskräfte entlassen werden, so setzen sich Lokal- und Provinzbehörden vehement für die Weiterbeschäftigung der Menschen ein. Sie verlangen vom Staat entsprechende Subventionen, die sie aus sozialpolitischen Gründen nicht selten erhalten. Die trotzdem unvermeidlich steigende strukturelle Arbeitlosigkeit erfordert darüber hinaus Unterstützungszahlungen der öffentlichen Hand für die betroffenen Menschen.

Belastend für das Budget ist auch der Rückgang einer Reihe von laufenden Einnahmen im Zuge der Umgestaltung. Vor allem die in Planwirtschaften größte Einnahmequelle, die Abführungen der Betriebe an den Staat, versiegt sehr schnell. Zum einen verliert die öffentliche Hand den direkten Zugriff auf Gewinne privatisierter Unternehmen, zum anderen müssen die im Staatsbesitz verbliebenen - meist sehr großen - Betriebe durch Zergliederung und Neuorientierung privatisierungsfähig gemacht werden. Dies erfordert hohe Investitionen, die vom Eigentümer zu finanzieren sind. An Gewinnabführungen ist unter diesen Bedingungen nicht zu denken. Wegen des zu Beginn rudimentären Steuersystems in den Reformländern[21] und den nach den Erfahrungen in Ostdeutschland anfangs schleppend eingehenden Steuerzahlungen gibt es zunächst kein ausreichendes Gegengewicht zu den genannten Einnahmeverlusten.[22] Erlöse aus dem Absatz von Staatspapieren und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen dürfen - wie oben bei den geldpolitischen Betrachtungen erwähnt - nur dann in das Budget einbezogen werden, wenn die Veräußerungen nicht mit dem Zweck der Kaufkraftabschöpfung erfolgten.

Betrachtet man die Ausgabe- und die Einnahmeseite zusammen, so wird deutlich, daß es nur mit großen Anstrengungen - wenn überhaupt - gelingen kann, die staatlichen Budgets in den osteuropäischen Reformländern im Gleichgewicht zu halten. Trotzdem dürfte gerade die Budgetpolitik zum entscheidenden Prüfstein für die Ernsthaftigkeit und Stetigkeit der Reformpolitik werden. Hier entscheidet sich vor allem, ob Erwartungssicherheit in der Wirtschaft erreicht und klare unverfälschte Anreize wirksam werden können, zumal die Geld- und die Währungspolitik schwerlich erfolgreich sein können, wenn die öffentlichen Haushalte immer wieder hohe Defizite aufweisen. Gelänge es den Parlamenten und Regierungen, langfristig orientierte und glaubwürdige Stufenprogramme zum Abbau staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß, zu Subventionskürzungen und zur Umgestaltung der Steuersysteme zu etablieren, so wäre damit ein wichtiger Schritt in Richtung marktwirtschaftlicher Ordnung getan. Fi-

---

21 Zu den Problemen beim Aufbau eines neuen Steuersystems vgl. TANZI, V., Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues. IMF Working Paper, WP/91/23, Washington D.C., March 1991, S. 9ff.

22 HOLZMANN, a.a.O., S. 23, beschreibt sehr eindrucksvoll die Wahrscheinlichkeit und die Gefahr von Einnahmeausfällen während des Übergangs zur Marktwirt-

nanzielle Sonderhilfen dürfen von den Regierungen nur in wirklichen Notsituationen gewährt werden. Zu Recht wird in einer gemeinsamen Studie des IWF, der Weltbank, der OECD und der EBRD zu den ökonomischen Veränderungen in der Sowjetunion darauf hingewiesen, daß Unterstützungszahlungen "will need to be transparent, limited in time and amount, and designed to facilitate, rather than slow, the process of adjustment".[23]

5 Schlußbemerkung

Diese Empfehlung ist wie alle hier vorgetragenen Überlegungen sehr allgemein gehalten. Detaillierte Ratschläge der Wissenschaft an die Reformpolitik können losgelöst von der konkreten Situation eines Landes und unabhängig von Zeit und internationalem Umfeld auch nicht gegeben werden. Es bleibt dabei, der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ist "a perilous passage, one no country has yet the experience of navigating. We do not know of the problems and the pain". Nur einige wenige Leitlinien können von der Wissenschaft vorgegeben werden, Leitlinien, die helfen, den Kurs zu bewahren. Danach kommt es wesentlich darauf an, den in der Wirtschaft Handelnden Erwartungssicherheit zu verschaffen und ein System klarer und unverfälschter Anreize aufzubauen. Dem muß auch die Makropolitik trotz aller Schwierigkeiten, die vor ihr liegen, entsprechen. Insoweit hat sie in Abstimmung mit der angebotsorientierten Strukturpolitik eine dienende Rolle zu übernehmen.

---

schaft. Neue Steuerquellen müssen erschlossen werden; einen "geeigneten Kandidaten" sieht HOLZMANN in einer "temporären Importabgabe".

[23] International Monetary Fund u.a., op. cit., S. 21.