

## Andreas Wittkowsky Alternativen zu Schocktherapie und Verschuldung. Zur Transformation der früheren Sowjetunion

»In the dark ages of psychiatry, doctors believed that electric shocks could cure depression. The bigger the convulsion the better: the patient would recover that much quicker. The professionals keenest on electrodes today are economists.«

Michael Prowse, *Financial Times* v. 2. 3. 1992

### Einleitung

Ab 1989 führten die wirtschaftlichen Mißerfolge der Perestroika in der Sowjetunion zu einer Vielzahl von Reformprogrammen, bei denen sich die Positionen eines radikalen Übergangs zur Marktwirtschaft einerseits und eines selektiven Einsatzes von Märkten im Rahmen einer weiterhin 'sozialistischen' Wirtschaft andererseits gegenüberstanden. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Juli 1990 in Houston reagierten die Staats- und Regierungschefs der G7-Länder auf diese Debatte, indem sie beschlossen, eine Analyse der sowjetischen Wirtschaft und einen ersten Transformationsentwurf der Industrieländer erstellen zu lassen. Beauftragt wurden der IWF, die Weltbank, die OECD und die neugegründete European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), die 1991 eine detaillierte Studie (*A Study of the Soviet Economy*) vorlegten.<sup>1</sup> Quintessenz der Studie war die Empfehlung eines radikalen Transformations Szenarios, also einer Schocktherapie. Im Juni 1991 wurde zum Weltwirtschaftsgipfel der Yavlinsky-Plan (*Window of Opportunity*) vorgelegt, eine Koproduktion von sowjetischen und Harvard-Ökonomen (vgl. Allison/Yavlinsky 1991). Dieser baute auf der G7-Studie auf und verband sie mit einem Konzept internationaler Hilfe, wurde aber nicht umgesetzt. Ende 1991 brach die Sowjetunion auseinander.

Auch im Transformationsprozeß der Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind die internationalen Finanzinstitutionen gefragte Berater und Kreditgeber. Die Kredite der G7-Länder - 1992 ca. 18 Mrd. US-\$ - werden an die Konditionalität des IWF gebunden sein. Diese beinhaltet neben der Stabilisierung im wesentlichen eine umfassende Liberalisierung und entspricht damit einer - aus neoklassischen Modellannahmen resultierenden - Schocktherapie. Da sich dieses Politikkonzept seit Veröffentlichung der

1 IMF et al. 1991a,b,c und IMF et al. 1990 (Vorab-Kurzfassung); zusammengefaßt in Bredenkamp 1991.

Studie von 1991 grundsätzlich nicht verändert hat, (vgl. IMF 1992a; b) ist deren Darstellung von mehr als nur historischem Interesse (1.).

Zur Zeit lassen sich in Rußland zunehmend schärfere Auseinandersetzungen um diesen radikalen Weg zur Marktwirtschaft erkennen. Konnte noch die im April 1992 anlässlich des Volksdeputiertenkongresses erfolgte Ankündigung Präsident Jelzins, die seit Januar 1992 betriebene Schocktherapie abzumildern (vgl. Lloyd 1992a), als erfolgreicher taktischer Winkelzug zur Sicherung des politischen Überlebens gewertet werden, so gerät er inzwischen ernstlich unter Druck. Die Opposition - an ihrer Spitze der Chef des Industriellenverbandes, Arkadij Wolskij - hat sich inzwischen organisatorisch gefestigt (Bürgerunion) und ein Alternativprogramm vorgelegt. Die im folgenden vorgenommene Analyse - die inzwischen in der realen Welt schon bestätigt wird - stimmt mit derjenigen dieser Opposition in bezug auf die Kosten bzw. den Nicht-Nutzen einer Schocktherapie weitgehend überein; nicht jedoch mit den daraus zu ziehenden Konsequenzen. Das Gegenmodell der Bürgerunion wäre ein echter Rückschritt: Es beinhaltet u. a. die Aufgabe der Stabilitätspolitik, die Ablehnung der Privatisierung und eine Rückkehr zu einer eingeschränkten Kommandowirtschaft (zentrale Ressourcenallokation und Wiedereinführung von Staatsaufträgen) (vgl. ICFTU 1992; Lloyd 1992c).

Der Rest der wirtschaftspolitischen Maßnahmen erinnert in diesem Kontext an die gescheiterten Strategien in Ländern der Dritten Welt, durch die Abschottung vom Weltmarkt, eine flächendeckende Importsubstitution und die allgemeine Subventionierung von Großindustrien ein überlebensfähiges Industriepotential aufzubauen. Ein erfolgversprechender Alternativpfad - und dieser ist angesichts der Unmöglichkeit einer Schocktherapie nötig - wäre demgegenüber ein konzeptioneller Gesamtrahmen, der eine andere Sequenz der Reformen beinhaltet. Dazu gehören eine aktive Industrie- und Handelspolitik sowie die Regulation der Geldmärkte, aber auch ein Konzept internationaler Hilfe (3.).

## 1. Die Studie der G7-Länder

### 1.1 Markt und Staat

Nach der *Study of the Soviet Economy* sollte die Transformation mit einer umfassenden *Preisliberalisierung* beginnen, damit sich markträumende Preise bilden können und folglich die im Rahmen einer harten Budgetrestriktion längerfristig rentablen Betriebe identifiziert werden können. Preiskontrollen sollten nur bei öffentlichen Dienstleistungen und Mieten bzw. nach anfänglichen, substantiellen Preissteigerungen bei Energiein-

puts weiterbestehen dürfen, um der Industrie eine dreijährige Anpassungsfrist zu gewähren. Die höheren Produzentenpreise nach der Preisliberalisierung sollten die Nahrungsmittelversorgung wesentlich verbessern - der Wegfall vieler Subventionen für Güter der Grundbedürfnisbefriedigung wurde allerdings als kritische Masse für die Durchsetzbarkeit der Reformen erkannt, so daß hier ein Kompensationsmechanismus geschaffen werden sollte.<sup>2</sup>

In bezug auf *Privatisierungen* wurden unterschiedliche Strategien entworfen, die von der Größe der betroffenen Betriebe abhängen. Verbunden mit der Ausdehnung des Eigentumsrechts auf Bodentitel wurde die schnelle Privatisierung der Kollektiv- und Staatsfarmen sowie von Transport-, Lagerungs- und Handelsbetrieben empfohlen. Auch kleine Industrie- und Handwerksbetriebe sollten durch öffentliche Auktionen in Privatbesitz gelangen. Allerdings wurden mit wachsender Betriebsgröße auch zunehmende Schwierigkeiten gesehen, den Unternehmenswert vor der Etablierung einer markträumenden Preisstruktur zu bestimmen. Bei der Privatisierung von Großbetrieben wurde deshalb mit großer Zurückhaltung aufgrund hoher Unsicherheiten gerechnet. Als Ausweg wurde v.a. die Umwandlung dieser Betriebe in Aktiengesellschaften diskutiert, die in mehrere staatliche Holdinggesellschaften einzubringen wären. Betriebe ähnlicher Produktion sollten dabei unterschiedlichen Holdings angegliedert werden, um den Wettbewerb zwischen ihnen zu ermöglichen. Den bevorzugten Verkauf der Unternehmen an die Belegschaften sowie die Schaffung eines 'Volkskapitalismus' lehnten die Autoren der Studie ab; letzteres insbesondere deshalb, weil die kostenlose Verteilung des Volksvermögens den Staat um wichtige Einnahmen bringen würde (vgl. IMF et al. 1990: 26-28; 1991b: 22 und 1991c: 147-48, 157-58).

Komplementär zur Privatisierung wird eine *Demonopolisierung* vorgeschlagen, da ansonsten die Gefahr eines anhaltend verzerrten Preissystems durch monopolistische Strukturen besteht. Aus diesem Grund wurde eine *Handelsliberalisierung* empfohlen, die durch tatsächliche oder potentielle Konkurrenz von außen den binnenwirtschaftlich nur schwer zu erreichenden Wettbewerbsdruck schaffen sollte. Um den Betrieben einen Zeitraum zur Anpassung zu gewährleisten, war zunächst ein - schrittweise abzubauen - relativ einheitlicher Einfuhrzoll von ca. 30% für alle Importgüter vorgesehen. Alle Betriebe sollten sich auf freien Auktionen die benötigten Devisen beschaffen können, erwirtschaftete Devisen allerdings innerhalb

---

2 vgl. IMF et al. 1990:25,40 und 1991b:6. In den Materialbänden wird deshalb empfohlen, u.U. zusätzlich die Preise von Brot, Milch, Butter und Fleisch in die Preiskontrollen miteinzubeziehen (vgl. IMF et al. 1991b:9), in der Kurzfassung eine Kompensation auf der Einkommenseite (vgl. IMF et al. 1990:25).

eines bestimmten Zeitraums auf den Markt bringen müssen. Die dadurch ermöglichte Bildung eines marktbestimmten Wechselkurses für den Rubel sollte dessen Konvertibilität innerhalb zweier Jahre ermöglichen (vgl. IMF et al. 1990: 23; 1991b: 51, 60).

Die Handelsliberalisierung verfolgt nicht nur das Ziel, den Wettbewerb zu fördern. Vielmehr sollten Importe während der Transformation Einblick in ausländische Marketingstrategien, Produktliniengestaltung u. a. verschaffen. Die Finanzierbarkeit dieser Importe wurde durch zwei Strategien angestrebt: Entlastung bei den Devisenausgaben durch Selbstversorgung der Sowjetunion mit landwirtschaftlichen Produkten; zusätzliche Deviseneinnahmen durch gesteigerte Exportproduktion von Öl, Gas und Kohle. Diese Exportstrategie sollte allerdings nur für die kurze Frist gelten (vgl. IMF et al. 1990: 30; 1991b: 51, 61 und 1991c: 274).

Bei der Neudefinition der Staatsaufgaben stand v.a. die *Schaffung einer Eigentums- und Geldverfassung* im Mittelpunkt. Grundlage hierfür ist eine Rechtsordnung, die Eigentumsrechte garantiert und das Vertrags- und Konkursrecht regelt. Deren Glaubwürdigkeit ist abhängig von der Fähigkeit, unabhängige Gerichte zu schaffen und die Rechtsprechung durchzusetzen. Hinzu kommt die Schaffung eines zweistufigen Bankensystem, also die Schaffung von Geschäftsbanken und einer Zentralbank mit den entsprechenden Geldsteuerungsinstrumenten. Zumindest kurzfristig wäre mit quantitativen Kreditbegrenzungen zu arbeiten. Gleichzeitig sollten Privatisierung und Modernisierung des Geschäftsbankensektors sowie der Ausbau des Finanzmarktes vorangetrieben werden; letzteres durch die Schaffung einer Bankenaufsichtsbehörde und ein umfassendes Ausbildungsprogramm für Bankangestellte (vgl. IMF et al. 1990: 22, 32 und 1991b: 120-27, 240-50).

Um einen *ausgeglichenen Staatshaushalt* zu ermöglichen, waren Einnahmensteigerungen durch eine Steuerreform (Vereinheitlichung der Einkommens- und Kapitalertragssteuer und Einführung einer Mehrwertsteuer) angestrebt. Einsparmöglichkeiten wurden v.a. bei den Subventionen (im Rahmen der Preisreform), im Verteidigungshaushalt sowie bei den Ausgaben für Staatsangestellte gesehen. Allerdings wurde auch der Bedarf für neue Staatsausgaben gesehen, um ein soziales Netz zur Abfederung der Transformationskosten zu schaffen. Außer durch die bereits erwähnten Subventionen für Güter der Grundbedürfnisbefriedigung entstehen diese z.B. durch den Aufbau einer Arbeitsvermittlung, 'public works programs', Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie durch eine Arbeitslosenversicherung. Da sich hieraus wahrscheinlich ein Zielkonflikt zwischen Sozial- und Stabilisierungspolitik ergeben wird, sind diese Maßnahmen begleitet von der Mahnung, daß sie die makroökonomische

Stabilisierung nicht bedrohen dürfen. Die Konsequenzen dieses Primats der Stabilisierung für die entworfenen Sozialpolitiken wurden nicht konkretisiert, sie bleiben der Interpretationsgabe des Lesers überlassen.<sup>3</sup>

### 1.2 Risiken und externe Hilfe

Mittels eines ökonometrischen Modells wurden in der G7-Studie die mittelfristigen Perspektiven der Transformation beleuchtet. Hierbei wurden ein »radikales« und ein »konservatives« Szenario gegenübergestellt. Beim *radikalen Szenario*, dem die bisher aufgeführten Empfehlungen entsprechen, wird zunächst eine allgemeine Preissteigerungsrate von ca. 60% erwartet. Die Industrieproduktion fällt um 20%, das Bruttosozialprodukt um 10%, und die Arbeitslosigkeit steigt von 2% (Ende 1990) auf über 10%. Trotzdem bleibt das Konsumniveau zumindest konstant. Nach 2-3 Jahren (1993) ist der Anpassungsprozeß beendet, die Inflation geht auf 10% zurück, und die Wirtschaft wächst wieder. Die Arbeitslosigkeit sinkt, bleibt aber bis zum Ende der Dekade bei über 6%.

Demgegenüber ist bei der kontrollierten, graduellen Preisliberalisierung des '*konservativen*' Szenarios die Anpassungsinflation geringer - sie liegt zunächst bei 40%. Die Werte für den Produktionsrückgang und die Arbeitslosigkeit sind genau halb so groß wie diejenigen des radikalen Szenarios. Dafür wird aber der Anpassungsprozeß herausgezögert, und somit die wirtschaftliche Erholung. Das BSP sinkt bis 1994, und auch die Inflationsrate bleibt bei 15-20%. Erst mit zweijähriger Verspätung werden höhere Wachstumsraten erreicht, und im Jahr 2000 ist das Produktions- und Konsumniveau noch 20% unter dem der Schocktherapie. Die Arbeitslosigkeit steigt anfangs langsamer, dafür aber länger - die Spitzenwerte (1995) liegen ebenfalls bei fast 10% (vgl. IMF et al. 1991c: 350-55).

Beide Szenarien sind bestimmten Bedrohungen ausgesetzt. So könnte die notwendigerweise aus der umfassenden Preisliberalisierung resultierende Inflation außer Kontrolle geraten. Hier werden die größten Politikanstrengungen für erforderlich erachtet. Zumindest zeitweilig wird deshalb eine den 'cost push effect' mildernde *Einkommenspolitik* gefordert, die eine Obergrenze für Lohnsteigerungen festlegt, aber auch einen Minimallohn sichert. Die *Autarkiebestrebungen* einzelner Sowjetrepubliken könnten das auf Ricardianischen Modellvorstellungen beruhende System interrepublikanischer Arbeitsteilung erheblich stören - v.a. für die kleineren Republiken brächte dies hohe wirtschaftliche Kosten mit sich. Auch im

3 vgl. z.B. IMF et al. 1990: 20-21, 33; 1991b: 11, 160-66 und 1991c: 345. Längerfristig sollte die Arbeitslosen- (ebenso wie die Rentenversicherung) selbsttragend - und somit haushaltsneutral - sein (vgl. IMF et al. 1990:21, 33).

Bereich der Fiskalpolitik wird der Staat politischem Druck aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen standzuhalten haben. Die politische Bereitschaft, sofort eine konsistente Reformpolitik zu verfolgen, ist von höchster Bedeutung - eine Verzögerung würde lediglich die bestehenden Probleme verschärfen (vgl. IMF et al. 1990: 24; 1991c: 359-60).

Für den radikalen Ansatz wird darüberhinaus befürchtet, daß der Produktionsrückgang erheblich stärker und länger als angenommen sein könnte, weil die Geschwindigkeit der Herausbildung neuer Strukturen überschätzt wird. Dagegen ist das 'konservative' Szenario dadurch bedroht, daß es einen längeren Zeitraum vorsieht, in dem durch die graduelle Preisfreigabe noch falsche Allokationssignale weiterbestehen und wiederholte inflationäre Schübe auftreten würden. Dadurch wird u.a. das Vertrauen in einen baldigen Aufschwung untergraben, und damit das Risiko eines Scheiterns der gesamten Reform beträchtlich. Die Autoren der G7-Studie kommen deswegen unter Abwägung der genannten Faktoren zu dem Urteil, eine radikale Reform zu empfehlen (vgl. IMF et al. 1991c: 353-57). Diese »Schocktherapie« könnte das Ausland in folgenden Punkten unterstützen:

(1) durch den Transfer technischen know-hows und Managementwissens im Rahmen von *Direktinvestitionen*, für die die Sowjetunion aufgrund ihres immensen Binnenmarktpotentials die besten Voraussetzungen erfüllt, z.B. für den Bedarf an Konsumgütern und Dienstleistungen. Zudem bieten die Rüstungskonversion und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen profitable Anlagemöglichkeiten (vgl. IMF et al. 1991b: 75).

(2) durch *Kredite* zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen (Verminderung der Sparlücke) und strategischer Importe (Verminderung der Devisenlücke). Im Fall von Konsumgüterimporten durch den Staat könnte der Weiterverkaufserlös in Rubeln zum Abbau der Staatsschuld verwandt werden (vgl. IMF et al. 1991c: 361).

(3) durch *technische Hilfe* bei nahezu allen institutionellen Änderungen (Gesetzgebung, Statistik, Fiskal- und Geldpolitik, Buchhaltung, Management, Marketing, Banking u.a.). Der Großteil dieser Hilfe sollte von westlichen Privatunternehmen geleistet werden (vgl. IMF et al. 1990:47).

(4) durch *Lebensmittelhilfe* zur Abfederung der sozialen Kosten der Reformen und u. U. durch *Zahlungsbilanzhilfe* (z. B. zur Wechselkursstabilisierung) - dies aber nur unter der Kondition der tatsächlichen Umsetzung eines konsistenten Reformprogramms (vgl. IMF et al. 1990: 47-48).

Wesentlich deutlicher als die Autoren der G7-Studie entwickelten diejenigen des Yavlinsky-Plans ein *Konzept westlicher Hilfe* im Transformati-

onsproß. Sie begründen dies damit, daß die dabei auftretenden ökonomischen und sozialen Schwierigkeiten die dauerhafte Akzeptanz der entsprechenden Politik untergraben könnten. Emphatisch wurde deshalb der *Marshall-Plan als Modell* für eine strategische Interaktion und Kooperation im Interesse aller Beteiligten herangezogen. Allerdings wurden auch die Unterschiede der Ausgangsbedingungen hervorgehoben, so der Mangel an marktwirtschaftlichen Strukturen, an Humankapital und Kapitalstock sowie das Ausmaß der zu erwartenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umbrüche (vgl. Allison/Yavlinsky 1991: 1, 39-49).

## 2. Die Fallstricke der Liberalisierungsempfehlungen

In der G7-Studie lassen sich drei Faktoren als bestimmend für die radikale Politikoption der G7-Studie erkennen. Zum ersten soll durch die Öffnung der Wirtschaft Wettbewerb induziert werden (s. hierzu 2.2). Zum zweiten ist ein grundlegendes Vertrauen in den Marktpreismechanismus zur Erlangung des Transformationsziels zu erkennen. Dies entspricht dem neoklassischen Theorieansatz, der aber - wie im übrigen auch alle anderen wirtschaftswissenschaftlichen Modellansätze - ein Idealtyp ist (s. hierzu 2.1; vgl. Weber 1973a: 234-50). Im Rahmen der seit 1979 durchgeführten Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und der Konditionalität des IWF läßt sich immer wieder ein auf dem neoklassischen Idealtyp beruhendes Politikmuster erkennen: 'to get the prices right' (vgl. Stevens/Killick 1989: 25-31; Killick/Stevens 1991: 679-82; World Bank 1990: 40-54). Und zum dritten hat die ökonometrische Simulation eines radikalen und eines 'konservativen' Transformationsszenarios diesen theoretischen Ansatz empirisch zu untermauern versucht.

Grundsätzlich ist diese Art ökonometrischer Modelle der '*Lucas-Kritik*' ausgesetzt. Lucas geht davon aus, daß ökonometrische Modelle i.d.R. auf zwei unterschiedlichen Arten von Verhaltensparametern aufbauen: Die einen sind fix und umfeldunabhängig (*deep parameters*), die anderen sind variabel und - z.B. aufgrund von »rationalen Erwartungen« - von der tatsächlich durchgeführten Politik abhängig. Konkret heißt dies, daß die entsprechenden Modelle zur Evaluation alternativer Politiken ungeeignet sind, da die Alternativen von Anfang an mit unterschiedlichen Parametern simuliert werden müßten (vgl. Lucas 1976: 24-26; Cuthbertson/Taylor 1987: 253).

Zudem gab es für die Simulation keine statistischen Daten über das Verhalten der ökonomischen Akteure unter Marktbedingungen, so daß die reale Preisstruktur der Sowjetökonomie Ende 1990 sowie der offizielle, administrativ festgelegte Wechselkurs zugrunde gelegt werden mußte.

Weitere wichtige Parameter mußten nach Plausibilitätskriterien gesetzt werden - so z.B.  $a=0,3$  und  $b=0,25$  für die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion<sup>4</sup>

$$Y = TFP (aK^{(-b)} + (1-a) L^{(-b)})^{(-1/b)}.$$

Obwohl die Autoren der G7-Studie die Begrenztheit ihres Modells durchaus erwähnen, bleiben sie bei ihrer Politikempfehlung für eine radikale Liberalisierung. Dies wiederum ist nur möglich unter der (nicht explizit ausgesprochenen) Annahme, daß diejenige Transformationsstrategie zur Marktwirtschaft die effektivste ist, die den Versuch macht, die Realität so weit wie möglich dem neoklassischen Idealtyp anzunähern. Wenn aber die Wirklichkeit davon abweicht, dann ergibt sich zwangsläufig die Frage, ob dieser für normative Politikempfehlungen geeignet ist.

### 2.1 Die Grenzen des Preismechanismus

Das neoklassische Modell beruht im wesentlichen darauf, daß die Produktionsfaktoren durch den Mechanismus der *Preis Anpassung* - ohne äußere Eingriffe in die Märkte - optimal alloziiert werden. Dies ist nur möglich unter der Annahme vollkommenen Wettbewerbs, der charakterisiert ist durch die Profit- und Nutzenmaximierung der Akteure, konstante bzw. sinkende Skalenerträge, eine unendliche Anzahl von Marktteilnehmern, eine vollkommene Faktormobilität, die unendliche Teilbarkeit der Ressourcen und durch vollkommene Information. Tatsächlich aber ist ein gegebener Kapitalstock nur begrenzt flexibel. Ähnlich verhält es sich mit der freien Verfügbarkeit über Informationen und technologisches Wissen: Käufer und Verkäufer haben i.d.R. unterschiedliche und zudem unvollständige Informationen über Märkte und Produkte; technologisches Wissen ist patentgeschützt und führt dadurch zu monopolistischen Vorteilen. Auch konstante bzw. sinkende Skalenerträge sind nur Spezialfälle - aufgrund positiver *economies of scale* kommt es zu Konzentrations- und Monopolisierungsprozessen, die wirtschaftlicher Optimalität nicht entgegenlaufen. Daraus folgt, daß in der realen Welt die Modellbedingungen nicht hergestellt werden können (vgl. Lowe 1984: 237; Semmler 1991: 25-26; Stiglitz 1989: 198-99).

Zu fragen ist allerdings, welche Eingriffe in den Markt die Situation verbessern können. Die neoklassische Position beharrt auf einer *weitestge-*

4 vgl. IMF et al. 1991c:375-77. Hierbei ist Y das Bruttosozialprodukt, TFP die Gesamtfaktorproduktivität, K der Kapitalstock und L die Beschäftigung.

*henden Liberalisierung.* Staatliche Aufgabe ist es, den Markt so perfekt wie möglich zu gestalten, z.B. durch Konsumenteninformationen und eine Kartellgesetzgebung. Märkte sind dann immer noch nicht vollkommen, aber die vom theoretischen Standpunkt her nur zweitbeste Lösung ist die für die Realität bestmögliche. Weitergehende Interventionen von seiten des Staats verzerren die Preisstruktur und führen deshalb nicht notwendigerweise zu einer besseren Ressourcenallokation. Der Staat benötigte dafür eine bessere Marktkenntnis als die privaten Akteure - die vielen Beispiele gescheiterter Staatseingriffe verweisen eher auf das Gegenteil. Mit anderen Worten: es gibt auch Staatsversagen (vgl. Stiglitz 1989: 202; Weiss 1988: 311; World Bank 1991a: 123).

Diese Antwort berücksichtigt allerdings nicht die Tatsache, daß der Preismechanismus auf verschiedenen Märkten grundsätzlich unterschiedlich gut funktioniert. Gütermärkte reagieren langsamer als Geldmärkte, auf denen sich eine schnelle Anpassungsgeschwindigkeit mit Handeln aufgrund von Erwartungsbildung koppelt. Das Verhalten der Akteure ist aufgrund dieser Eigenschaften diskontinuierlicher, d. h. auf kürzere Zeiträume ausgerichtet - der Planungshorizont eines Wall-Street-Maklers beträgt 10 Minuten. Zudem können Kursgewinne und -verluste im Rahmen von 'self-fulfilling prophecies' überhaupt erst durch entsprechende Erwartungen hervorgerufen werden. So kann es aufgrund spekulativer Blasen, die später platzen, oder aber aufgrund von 'overshooting', das auf der Spekulation an Devisenmärkten beruht, zu *Instabilitäten* kommen.<sup>5</sup> Die dezentrale Struktur von Märkten führt in diesem Falle dazu, daß bei individuell rationalem Verhalten das Gesamtergebnis irrational im Sinne aller Akteure ist - in diesem Fall dadurch, daß alle Akteure Spekulationsverluste hinnehmen müssen. Die Abweichungen vom modelltheoretischen Idealtyp sind also auf den verschiedenen Märkten unterschiedlich stark. Werden diese gleichermaßen dereguliert, so kommt es zur Dominanz des schnellsten Marktes, da die dort produzierten Instabilitäten Rückwirkungen auf die langsameren Märkte haben. Dies verweist auf die Notwendigkeit der *Regulierung* der schnelleren Märkte.

Eine zweite Beschränkung der Effektivität des Preismechanismus ergibt sich aus der Existenz *externer Effekte*. So kann die Konzentration von Lern- und Forschungsprozessen an einem Ort zu einem lokalen 'intellektuellen Ferment' führen, das Innovationstätigkeiten begünstigt - Stiglitz nennt als Beispiel für diese positiven externen Effekte das Silicon Valley.

---

5 vgl. Keynes 1964: 154-60; Cuthbertson/Taylor 1987: 117; Semmler 1991: 29-30; Altwater 1991: 159-61; zur Wall Street: Leadbeater 1992; zum 'overshooting': Dornbusch 1976: 1162, 1168-69. Bei Dornbusch werden die Erwartungen auf eine Abwertung durch eine Ausweitung der Geldmenge ausgelöst - dies ist aber nicht zwingend.

Diese lokale Gebundenheit von Lernprozessen begrenzt wiederum 'spillovers' in entfernter gelegene Gebiete. Eng verbunden mit diesen Externalitäten sind 'linkages', d.h. die interdependenten Verknüpfungen innerhalb einer Volkswirtschaft. Gelingt es, die Produktion von Vorprodukten innerhalb des Landes zu induzieren, so kommt es zu positiven Rückkopplungen in Hinblick auf Produktionswissen, Einkommen etc. Die von Dualismustheoretikern beobachtete Möglichkeit eines wachsenden Exportsektors mit geringen Binnenmarktverknüpfungen, der somit wenig zur Entwicklung der Gesamtwirtschaft beiträgt, kann somit vermieden werden. Zur Förderung dieser gewünschten Effekte sind aktive staatliche Politiken gefordert. Beispiele hierfür sind neben der Infrastrukturpolitik auch der Aufbau integrierter industrieller Komplexe bzw. Standortpolitiken, um sowohl die erwähnten Lerneffekte als auch die Senkung der Transaktionskosten (Informationsbeschaffung, Kommunikation u.a.) zu begünstigen (vgl. Stiglitz 1989: 198-99; Weiss 1988: 98-103; Menzel/Senghaas 1986: 47, 57, 186-88; Wagner et al. 1989: 32-34; Messner 1990: 73-74).

Im Transformationsprozeß gibt es zusätzliche Argumente für aktive staatliche Politiken. Da Investitionen und Desinvestitionen eine bestimmte Zeit benötigen, ist zunächst von einer kurzfristigen *Angebotsstarrheit* auszugehen. In diesem Fall etabliert sich eine Preisstruktur, die die 'geerbten' Knappheiten widerspiegelt. Sind die Akteure nicht in der Lage, rationale Erwartungen über die mittelfristige Entwicklung der Preisstruktur zu bilden - und damit ist aufgrund der Unerfahrenheit mit marktwirtschaftlichen Prozessen zu rechnen -, so fällen sie falsche Investitionsentscheidungen (vgl. Sturm 1990: 307; Grosfeld 1991: 148-50).

Allerdings droht den Wirtschaften Osteuropas, die sich schon länger in der Transformation befinden, die Verwandlung der kurzfristigen in eine langfristige Angebotsstarrheit. Der notwendige Strukturwandel scheitert an einer schleppenden Demonopolisierung. Schwierigkeiten ergeben sich v.a. aus der Tatsache, daß viele Produkte lediglich von einem Betrieb landesweit hergestellt werden. Je komplexer das Produktionswissen zur Herstellung dieser Produkte ist, desto schwieriger ist der Markteintritt für neue Unternehmen. Prozesse der spontanen Privatisierung, bei der die Manager mehr oder weniger legal die Eigentümerrechte an ihrem Betrieb erwerben, haben die monopolistischen Tendenzen sogar verstärkt - und das Vertrauen in den Privatisierungsprozeß untergraben.<sup>6</sup> Diese beiden transformationsspezifischen Effekte des Marktversagens (erratische Preis-

---

6 vgl. Wohlmuth 1991: 13; Granville/Rollo 1991: 3-6,20; für Polen Staniszkis 1991: 129, 137-38; für die Sowjetunion die Analyse der US-Bank Morgan Stanley in Robinson 1991 und Johnson 1991.

struktur und Monopolprofite) haben in der G7-Studie zu der Überlegung geführt, eine Liberalisierung der Wirtschaft nach außen könne hier Abhilfe schaffen. Am 'Problemlöser' Weltmarkt sind jedoch Zweifel angebracht.

## 2.2 Der dynamische Charakter des Weltmarkts

Entsprechend der Theorie der komparativen Vorteile erzwingt die Liberalisierung der Wirtschaft die *Spezialisierung* eines Landes auf bestimmte Produkte. Nach der neoklassischen Variante sind dies Produkte, in deren Produktion ein hoher Anteil der national reichlich bzw. kostengünstig vorhandenen Produktionsfaktoren eingeht. Allerdings kann eine Spezialisierung auf Produkte mit geringem Verarbeitungsgrad zum *Verlust dynamischer Potentiale* führen - so z.B., wenn wichtiges Produktionswissen verloren geht. Die Spezialisierungsentscheidung ist nicht oder nur unter großen Kosten reversibel, so daß im Wettbewerb aus dem von Schumpeter benannten Prozeß der »schöpferischen Zerstörung« ein Prozeß der wahrhaft 'destruktiven Zerstörung' werden kann (vgl. Raffer 1989: 289; Schumpeter 1987: 138). Dies zeigt auch die Erkenntnisgrenzen der Theorie der komparativen Vorteile auf, da sich diese definitionsgemäß ausschließlich auf Produkte beziehen, die in allen betrachteten Ländern hergestellt werden können. Die Spezialisierung auf technologisch wenig anspruchsvolle Produkte kann von vornherein den Aufbau dynamischer Potentiale behindern, so daß die Analyse - in Schumpeterscher Tradition - von dynamischen komparativen auf absolute Vorteile ausgedehnt werden muß:

»Die Ökonomen entwachsen nun endlich dem Stadium, wo sie nur Preiskonkurrenz sahen und nichts sonst. Sobald die Qualitätskonkurrenz und der Kundendienst in die geheiligten Gefilde der Theorie zugelassen werden, ist die Preisvariable aus ihrer beherrschenden Stellung vertrieben. (...) In der kapitalistischen Wirklichkeit (...), im Unterschied zu ihrem Bild in den Lehrbüchern, zählt (...) die Konkurrenz der neuen Ware, der neuen Technik, der neuen Versorgungsquelle, des neuen Organisationstyps (...) - jene Konkurrenz, die über einen entscheidenden Kosten- und Qualitätsvorteil gebietet und die bestehenden Firmen nicht an den Profit- und Produktionsgrenzen, sondern in ihren Grundlagen, ihrem eigentlichen Lebensmark trifft. Diese Art der Konkurrenz ist um so viel wirkungsvoller als die andere, wie es ein Bombardement ist im Vergleich zum Aufbrechen einer Tür (...)*«* (Schumpeter 1987: 139-40).

Die *Bedeutung absoluter Vorteile* läßt sich an der Tatsache ablesen, daß der intra-industriellen Handel der Industrieländer einen Großteil des Welthandels ausmacht - und dieser beruht nur zu einem geringen Teil auf dynamischen komparativen Vorteilen. Dadurch führt das beschriebene Spezialisierungsmuster zur Verstärkung technologischer Lücken zwischen Ländern. Lediglich die Spezialisierung auf technologisch anspruchsvolle

re Produkte bietet die Chance, über innovative Prozesse und den Erwerb des Produktions-know-hows eine Dynamik zu induzieren (vgl. Dosi/Soete 1983: 199,210-11; Todaro 1989: 385-86; Menzel/Senghaas 1986: 206; Rose 1989: 280-81).

Empirisch lassen sich für die GUS schon heute die Grenzen einer Strategie erkennen, die auf neoklassischen komparativen Vorteilen (Rohstoffe und Energie) aufbaut. Auf der Exportseite hat die in 1991 erhöhte Ausfuhr von Rohstoffen - unterstützt durch eine rückläufige Nachfrage auf dem Weltmarkt - zum Zusammenbruch der entsprechenden Märkte, insbesondere des Aluminiummarktes, geführt. Bei den gewaltigen Rohstoffpotentialen der ehemaligen Sowjetunion muß von der *Großen-Land-Annahme* ausgegangen werden, also daß die Exporte Auswirkungen auf das Weltmarktpreisniveau haben. Insofern entspricht auch die geplante Ausbeutung der GUS-Ressourcen im Rahmen der im Dezember 1991 verabschiedeten *European Energy Charter* eher den Interessen der Industrieländer Europas an einer langfristig gesicherten, preisgünstigen Energieversorgung als den Devisenerlösinteressen des Lieferlandes.

Auf der Importseite ist demgegenüber mit einer wachsenden Nachfrage nach Kapitalgütern neueren technologischen Standes als auch nach Konsum- und Luxusgütern durch die Transformationsgewinner zu rechnen.<sup>7</sup> Die unterschiedlichen Perspektiven der Export- und der Importseite sprechen dagegen, daß die Wechselkursstabilität mithilfe von Zentralbankinterventionen oder eines Wechselkursstabilisierungsfonds alleine gelingen kann. Permanente Abwertungen - oder gar ein *floating* - verstärken darüberhinaus die bereits genannten Instabilitäten (*over-shooting*-Effekte) an den Devisenmärkten. Diese führen auf mikroökonomischer Ebene zu einer abwartenden Haltung der Unternehmen wegen abnehmender Verlässlichkeit der Preissignale und zu einer größeren Anfälligkeit für externe Schocks aufgrund von Marktversagen auf den internationalen Finanzmärkten.

Die sofortige Liberalisierung der Wirtschaft nach außen läßt sich also als *falsche Strategie* erkennen. Die dadurch induzierte Spezialisierung auf komparative Vorteile droht, die Rückständigkeit zu verstärken. Und nur bei komparativen Vorteilen kann der Anpassungsmechanismus (Abwertung) dem unproduktiveren Land die Weltmarktintegration ermöglichen; bei (fehlenden) absoluten Vorteilen versagt dieser Mechanismus. Positiv an einer Abwertung ist, daß geschützte Lernphasen begünstigt werden.

---

7 vgl. Robinson 1991; zum Markt für Aluminium und Platin vgl. Blackwell/Mooney 1991; zu Magnesium: Gooding 1991; zur *European Energy Charter*: Hill 1991; zur Einschätzung der Ölpreisentwicklung und des möglichen sowjetischen Drucks auf die Preise: Hargreaves 1991.

Negativ ist jedoch die Verteuerung der für die langfristige Entwicklung wichtigen strategischen Importe und die Verminderung des Wettbewerbsdrucks, der Innovationen erzwingen soll. Die sofortige Öffnung der Wirtschaft würde also weder den gewünschten Wettbewerbseffekt, noch die benötigten strategischen Importe ermöglichen. Insofern spricht vieles für die These, daß sie erst dann vorteilhaft ist, wenn ein weltmarktadäquates Dynamisierungspotential aufgebaut ist. Ansonsten drohen der Wirtschaft eine strukturelle Abhängigkeit, Instabilitäten und die Zwangsabkoppelung vom Weltmarkt. Stattdessen ist ein Konzept des *geleiteten Kapitalismus* gefragt, das sich sowohl neoklassischer Instrumente der Perfektionierung des Preismechanismus als auch qualitativer Instrumente der Industriepolitik bedient (vgl. Weiss 1988: 274-75, 289; Menzel 1988: 534).

### 3. Alternative Transformationspolitiken

#### 3.1 Nationale Politiken

Obwohl hier keine Blaupause vorgelegt werden kann, so legen doch historische Analysen nachholender Entwicklung nahe, daß der Aufbau einer dynamischen Wirtschaft bestimmte *Strukturmerkmale* aufweist, an denen sich nationalstaatliches Handeln orientieren kann. Hierzu gehören über einen leistungsfähigen Agrarsektor hinaus - zu dem Preisreform und Privatisierung mit Sicherheit beitragen können - eine breitenwirksame Binnenmarkterschließung, eine hohe Verflechtung der Wirtschaft, die Angleichung der Produktivitätsniveaus aller Wirtschaftssektoren und die Zunahme der Branchen mit hohem Verarbeitungsgrad. Dementsprechend ist im Rahmen einer nationalökonomischen Entwicklung - in der Tradition Friedrich Lists - eine *selektive, weltmarktorientierte Industriepolitik* gerechtfertigt, die zwar kurzfristig zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen mag, aber durch den Schutz junger Industrien (*infant industries*) den Aufbau eines nationalen Innovations- und Wissenspotentials - und somit das mittel- und langfristige Überleben auf dem Weltmarkt - zumindest in den Bereich des Möglichen zu rücken (vgl. Menzel/Senghaas 1986: 40-42, 178-98; Menzel 1988: 552-60; Riese 1992: 14-16).

Historisch läßt sich der Erfolg einer solchen Strategie sowohl bei den Aufholern der industriellen Revolution (z.B. Kanada, Schweiz, Dänemark, Schweden und Japan) sowie bei den südostasiatischen Schwellenländern belegen. Im Transformationsprozeß ergibt sich für den Staat die schwierige Aufgabe, entsprechende Schlüsselbranchen und -unternehmen innerhalb des bestehenden Industripotentials zu identifizieren und deren Umstrukturierung zu fördern. Kriterien hierfür sind die externen Effekte

und Verknüpfungen für die Gesamtwirtschaft sowie langfristige Rentabilitätsüberlegungen (vgl. Pasinetti 1981: 254,271; Todaro 1989: 385-86; Weiss 1988: 299-300,319-20; Menzel/Senghaas 1986: 138-71; Menzel 1988: 523-81).

Aus verschiedenen Gründen wird dem *Rüstungssektor* hier eindeutig Priorität zukommen müssen. Erstens ist dieser politisch höchst brisant, da er sowohl international konkurrenzfähig ist als auch eine entsprechende zahlungskräftige Nachfrage erlebt. Zweitens sind hier die leistungsfähigsten Fertigungsanlagen und die Hochtechnologie konzentriert. Außer Rüstungsgütern werden noch zu 40% höherwertige Konsumgüter hergestellt; so z.B. 80% der Wasch- und Nähmaschinen, der Kühlschränke und Fahrräder sowie 100% der Unterhaltungselektronik. Und drittens kommt der Stadtcharakter dieser Betriebe hinzu, der hier aus sozialen Gründen besondere politische Anstrengungen erfordert (vgl. Lloyd 1991; Sasse 1991: 495-97; Hewett 1988: 79).

Eine *selektiv-protektionistische Handelspolitik* kann die Industriepolitik unterstützen, wenn sie zeitlich begrenzt und erfolgsgekoppelt ist. Durch die Erfolgskontrolle bleibt der Wettbewerb als Bedrohungspotential erhalten, und durch ihren temporären Charakter werden die Weltmarktpreise zu langfristigen Planungsdaten, wenn gleichzeitig der Wechselkurs stabil gehalten werden kann. Dazu ist es notwendig, von einem möglichst niedrigen, einheitlichen Zollsatz abzugehen: eine selektive Protektion erfordert gerade unterschiedliche Zollsätze, und die Stabilisierung des Wechselkurses ist mitunter aus Effizienzgründen auf den Einsatz von Quoten angewiesen. Allerdings sollte die durchschnittliche effektive Protektion des industriellen Sektors niedrig sein, um den Agrar- und Exportsektor nicht allzu stark zu benachteiligen (vgl. World Bank 1991a: 121; Weiss 1988: 308-10).

Hieraus ergibt sich auch eine andere *Sequenz der Reformen*: Die Öffnung der Wirtschaft nach außen hat unter strategischen Gesichtspunkten und später als die Binnenmarktliberalisierung zu erfolgen. Die Liberalisierung der Geldmärkte - insbesondere des internationalen Kapitalverkehrs - mußte der der Gütermärkte nachgeordnet sein und zudem unter Stabilitätsgesichtspunkten durch Regulationen begrenzt bleiben. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Stabilität nicht nur Voraussetzung für den Transformationsprozeß ist, sondern auch umgekehrt von seinem Verlauf abhängt, also auf einer realökonomischen Basis beruht.<sup>8</sup>

Durch den im September 1992 eingeschlagenen Weg der Privatisierung

---

8 vgl. Killick/Stevens 1991: 687; Weiss 1988: 275; Riese 1992: 9,15-16; zum internationalen Kapitalverkehr auch World Bank 1991a: 17

ist es vorläufig unmöglich geworden, eine weitgehend haushaltsneutrale *indirekte Industriepolitik* zu betreiben, weil dabei lediglich drei Varianten der Kombination von Belegschafts- und weitem Streubesitz der in Aktiengesellschaften umgewandelten Betriebe vorgesehen ist. Eine indirekte Industriepolitik würde demgegenüber den *Banken, Investmentfonds und/oder* den in der G7-Studie vorgesehenen *Holdings* einen zentralen Stellenwert einräumen. Dadurch kann ein langfristiges Engagement von Kapitalgebern gewährleistet, und somit Instabilität und Kurzsichtigkeit vermieden werden. Einen entsprechenden Weg *nachholender Industrialisierung* sind z.B. Südkorea, Deutschland und Japan gegangen (vgl. Sachs 1991: 20-21; Calvo/Frenkel 1991: 6). Diese indirekte Industriepolitik könnte durch eine *Steuerpolitik* zugunsten der Reinvestition der Gewinne gefördert werden. Zudem sind Kreditobergrenzen und entsprechende Zuweisungskriterien für den rationierten Kredit denkbar.

Mit solch einer Form von Regulation ließe sich ein längerfristiger Umstrukturierungsprozeß eher bewältigen als mit Börsen, da die Entscheidung, welche Unternehmen liquidiert oder umstrukturiert werden, nicht nach dem kurzfristigen Rentabilitätskriterium gefällt werden, sondern aufgrund längerfristiger strategischer Überlegungen (wie z.B. der Bedeutung eines Unternehmens für die anderen im Portfolio gehaltenen). Selbstverständlich birgt auch dieses Szenario *Risiken* - vom Entstehen einer Pfründewirtschaft bis hin zu einer weiterhin unkontrollierbaren ökonomischen Machtkonzentration, wie sie von Kritikern in allen Ländern konstatiert wird, die einen entsprechenden Entwicklungspfad gewählt haben.<sup>9</sup> Aber dies ist ein grundsätzliches Problem der Transformation. Zudem bietet m.E. die institutionelle Aufsplitterung von Interessen zwischen Staat, Zentralbank, Geschäftsbanken, Fonds und Holdings größere Korrekturpotentiale als ein von wenigen marktdominierenden Monopolen, einer schwachen Zentralregierung und korrupten Lokalregierungen begleiteter, unreguliert verlaufender Liberalisierungsprozeß.

Der jetzt eingeschlagene Weg wird also den Strukturwandel eher verlängern. Selbst die Weltbank vertritt inzwischen eine Position, die den kurzfristigen Transformationserfolg grundsätzlich bezweifelt - ohne allerdings entsprechende Konsequenzen in bezug auf die Liberalisierungspolitiken zu ziehen (World Bank 1990a: 10-11). Gerade aus der Langfristigkeit des Transformationsprozesses ergibt sich die Notwendigkeit der stärkeren Einbeziehung der *sozialpolitischen Dimension* in die Reformstrategie. In-

---

9 Bereits 1946-47 erarbeitete die US-amerikanische Militärregierung eine ausführliche Kritik der Rolle des deutschen Bankenwesens im nationalsozialistischen Herrschaftssystem und empfahl seine Liquidierung (OMGUS 1985: 11,45ff.,133-290; 1986: 29ff.). Einen aktuellen Beitrag zur Debatte in der Bundesrepublik bietet Sörgel 1992: 3-8.

sofern sind die Verschiebung von sozialstaatlichen Maßnahmen auf 'bessere Zeiten' und die mangelnde Berücksichtigung der verteilungspolitischen Komponente der jeweiligen Transformationsstrategie ein großes Manko der G7-Studie. Letztlich ist die Stabilisierung auch eine sozialpolitische Aufgabe, und dieser Aspekt wird für die längerfristige Durchhaltbarkeit der Transformationsstrategie entscheidend sein. Über die Subventionen der Preise für bestimmte Grundnahrungsmittel hinaus ist die Aufrechterhaltung eines minimalen Anteils der betrieblichen Sozialeinrichtungen durch Subventionen zu gewährleisten. Die Aufrechterhaltung bzw. Umstrukturierung des gesamten Sozialsystems ist nicht nur aus Humanität geboten, sondern auch unter dem Aspekt der Aufrechterhaltung der Produktion von zentraler Wichtigkeit.

Die Stabilität der Währung ist - um hier keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen - eine zentrale Aufgabe. Der Verzicht auf wichtige staatliche Politikbereiche zur Herstellung kurzfristiger Stabilität bedroht jedoch ihre langfristige Sicherung. Aus dieser Sicht soll im folgenden ein Konzept internationaler Hilfe betrachtet werden.

### 3.2 Internationale Hilfe und Kooperation

Im Gegensatz zur G7-Studie verwies der Yavlinsky-Plan wiederholt auf den Marshall-Plan. Es fällt aber auf, daß der hohe Schenkungsanteil (und somit das Vermeiden von Devisenschulden) des historischen Vorbilds nicht übernommen wurde. Zudem wurden weitere Elemente des Marshall-Plans überhaupt nicht rezipiert, die unter den aktuellen Bedingungen sogar an Relevanz gewonnen haben. Dies betrifft z.B. die *institutionalisierte Kooperation*: So wurde auf der Empfängerseite der Marshall-Plan-Hilfe das *Committee of European Economic Cooperation* gegründet, das später in die *Organisation for European Economic Cooperation* (OEEC) einging. Ihm gehörten 16 europäische Länder und Westdeutschland an. Das Komitee arbeitete einen Vorschlag für ein Vierjahresprogramm aus, das folgende Ziele beinhaltete:

- Steigerung landwirtschaftlicher und industrieller Produktion;
- Stabilisierung der Währungen und Wechselkurse;
- wirtschaftliche Kooperation und deren Institutionalisierung;
- Exportsteigerung zur Schließung der Devisenlücke (Price 1955: 36-39).

Die europäischen Regierungen mußten die Bedürfnisse zur Erfüllung dieser Ziele aufgrund von Anforderungen aus der Privatwirtschaft oder aufgrund eigener Entwicklungsprioritäten definieren, sie dann innerhalb der OEEC verhandeln und dann der 1948 von den USA gegründeten *Econo-*

*mic Cooperation Administration* (ECA) vorschlagen. Stimmten die Anforderungen mit den Untersuchungen der ECA überein, so gab sie ihre Zustimmung zur Gewährung der entsprechenden Hilfe. 90% der Gesamtmittel standen als *Schenkungen* für Nahrungsmittel, fossile Brennstoffe und Rohstoffe zur Verfügung, und nur 10% waren *Kredite* für Kapitalgüter. Hauptempfängerländer waren Großbritannien (23,2%), Frankreich (20,8%), Italien und Westdeutschland (beide 10,6%) (vgl. Price 1955: 75-82, 90, 104-10; Burch 1987: 47).

Eine weitere Besonderheit war die Einrichtung von *counterpart funds*. Der Gegenwert der Schenkungen mußte zunächst von den Empfängern in nationaler Währung in diese Fonds eingezahlt werden. Diese standen dann zu 95% den Regierungen der Empfängerländer zur Verfügung, die ECA hatte aber ein Vetorecht bezüglich des Verwendungszwecks. Die Schenkungen dienten also zunächst zur Überwindung der Devisenlücken, die Fonds zur Überwindung der nationalen Sparlücken. Die Fonds wurden durchaus unterschiedlich verwandt. Während der ersten beiden Jahre wurden sie fast vollständig (433 der 435 Mio Dollar-Äquivalent) zur Rückzahlung von Staatsschulden eingesetzt. Einige Regierungen initiierten öffentliche Wohnungsbauprogramme. In der Folgezeit variierte der Anteil der für produktive Zwecke eingesetzten Mittel von 83,9% in Frankreich bis zu 0,2% in Großbritannien, das weiterhin vornehmlich Staatsschulden bediente. Frankreich finanzierte den (bereits als Blaupause vorliegenden) Monnet-Plan zur Modernisierung der Kohle- und Stahlindustrien sowie der Eisenbahn, die britische Regierung leitete in großem Umfang öffentliche Mittel in Sozialprogramme, und in Italien wurden öffentliche Arbeitsprogramme finanziert. Die Fonds ließen also den nationalen Regierungen Spielräume für eine Politik nach eigenständig gesetzten Prioritäten (vgl. Arkes 257, 291-92; Price 1955: 98-100; Hogan 1987: 153; Burch 1987: 51).

Als wichtigste Langzeitfolge des Plans ist die Einleitung des Prozesses der *europäischen Integration* zu nennen. Die Opfer der deutschen Eroberungszüge kooperierten im Rahmen der OEEC mit dem ehemaligen Feind, und eine europäische Zahlungsunion wurde geschaffen. Die 'Erzfeinde' (West-) Deutschland und Frankreich gründeten den Vorläufer der EG, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, und kooperierten damit erstmals auf einem Gebiet, das in beiden Weltkriegen strategischer Zankapfel zwischen diesen Nationen war (vgl. Kindleberger 1987: 81-90). Gerade diese Aspekte sind für die GUS, vielleicht sogar für weitere Länder Osteuropas, interessant. Die anti-russischen Ressentiments in den meisten dieser Länder und die Welle von Souveränitätsbestrebungen sind zwar aufgrund der Geschichte verständlich, die dabei oft vertretenen Kon-

zepte absoluter Souveränität sind jedoch einer Welt ökonomischer Interdependenzen nicht angemessen. Die größten Chancen einer wirtschaftlichen Erholung und einer längerfristigen Aufholstrategie bestehen wohl bei Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der traditionellen Wirtschaftsbeziehungen, und nicht in dem verzweifelten Versuch, einzeln und in Konkurrenz gegen alle anderen mit ähnlichen Gütern (Agrarprodukte, Rohstoffe, einfache Industriegüter) den schnellstmöglichen Anschluß an die dynamischsten Industrieländer zu finden, die sich zudem noch in diesen Bereichen abschotten (vgl. Killick/Stevens 1991: 693).

Von den GUS-Ländern hat wahrscheinlich lediglich Rußland mit seinem Produktions- und Binnenmarktpotential sowie seinen umfangreichen Rohstoffreserven (und der daraus resultierenden starken Außenhandelsposition gegenüber den anderen Republiken) dezente Ansätze zu einer eigenen Chance. Trotzdem wären selbst für diese Republik (und für die anderen allemal) die Erfolgsaussichten größer, wenn traditionelle Wirtschaftsbeziehungen in die Geldwirtschaft herübergerettet werden könnten, denn der Aufbau neuer Märkte ist immer ein langwieriger Prozeß. Dies wird verstärkt durch die gegenseitige Abhängigkeit aufgrund der traditionellen interrepublikanischen Arbeitsteilung. Diese kannte kaum intra-industriellen Handel, sondern war planvoll nach Ricardianischen Modellvorstellungen organisiert, d.h. jedes Land war auf bestimmte Produktpaletten spezialisiert (vgl. Götz 1991: 4, 7).

Inzwischen ist nicht mehr zu erwarten, daß sich die GUS-Staaten auf eine gemeinsame Währung einigen. Aber für den Wirtschaftsraum gilt, was für die (gemeinsamen) Außenbeziehungen nicht zutrifft: der Freihandel ist, um nicht zusätzliche Wohlfahrtsverluste zu induzieren, unabdingbar. Eine Abschottung gegeneinander würde zusätzliche Transaktionskosten von nicht abzuschätzender Höhe verursachen. Ein *gemeinsamer Wirtschaftsraum* ist also auch unterhalb der Stufe einer Einheitswährung im Interesse aller GUS-Staaten, wenngleich die Vorteile ungleich verteilt sein werden. Konkret bedeutet dies zumindest die Schaffung einer Zollunion. Der ökonomische Zusammenhalt der Staaten, und damit eine Aufgabe ökonomischer Souveränitäten zugunsten der Gemeinschaft, ist auch im Interesse der Industrieländer. Nicht nur, daß so die Erfolgsaussichten für Hilfe wahrscheinlicher werden, auch die Gefahr weiterer ethnischer Konflikte mit nicht abzuschätzenden globalen Wirkungen wird durch eine wirtschaftliche Erholung vermindert. Aus diesem Grund wäre ein internationales Hilfsprogramm wünschenswert, das durchaus am Marshall-Plan orientiert ist.

Die Industrieländer könnten eine der ECA vergleichbare Koordinationsstelle - z.B. bei der OECD - einrichten, die mit einem entsprechenden

osteuropäischen Gremium zusammenarbeitet. Letzteres könnte potentiell alle GUS-Staaten, aber auch weitere Länder der Region umfassen. Bei den heute erkennbaren zentrifugalen Tendenzen in der GUS wäre eine Erklärung der westlichen Länder (ähnlich der der USA nach dem 2. Weltkrieg), keine bilateralen Hilfen zu gewähren, ein wichtiger Schritt zur 'Gründungshilfe' solch einer Ost-ECA. Die Hilfe würde in erster Linie in Form von Schenkungen (auch von Investitionsgütern) gewährt und durch eine umfassende technische Hilfe ergänzt werden. Gleichzeitig würden *counterpart funds* eingerichtet, so daß die Hilfsempfänger einer Budgetrestriktion in nationaler Währung unterliegen. Die Fonds können von den Regierungen der Empfängerländer zur Abzahlung der Staatsschuld, für Sozialausgaben, Infrastrukturpolitiken, Investitionen ins Bildungswesen und industriepolitische Maßnahmen verwandt werden. Die notwendige Zustimmung der Geber zur Mittelverwendung könnte insbesondere im produktiven Bereich den durch die Außenliberalisierung gerade nicht zu erreichenden Wettbewerb ersetzen. Dieses Konzept böte folgende Vorteile:

- (1) *Kooperation*: Die Teilnehmerstaaten sind zu einer umfassenden Kooperation verpflichtet, die sowohl zum Erhalt wirtschaftlicher Beziehungen als auch zur politischen Stabilität beitragen wird.
- (2) *Counterpart funds*: Zu Beginn der Hilfe entstehen zusätzliche Mittel zur Geldwertstabilisierung. Später können weitere Staatsaufgaben finanziert werden. Einer Überschuldung der Staaten durch Devisenkredite im Rahmen traditioneller Hilfskonzepte wird entgegengewirkt.
- (3) *Strukturwandel*: Durch die Finanzierbarkeit strategischer Importe und einer selektiven Industriepolitik werden die Auswirkungen der Rezession auf den Transformationsprozeß gemindert.
- (4) *Technische Hilfe*: Die technische Hilfe der Finanzinstitutionen zur Bewältigung der institutionellen Neuerungen wird durch die der Geberbehörde verstärkt.
- (5) *Institutionelle Vernetzung*: Durch das institutionelle Geflecht und die unterschiedlichen Zuständigkeiten wird das Aufbrechen der stark zentral orientierten Bürokratien der ehemaligen Planwirtschaften und das Entstehen vernetzten Denkens und Handelns gefördert.
- (6) *Effizienz*: Im Vergleich zu bilateralen Abkommen kann Hilfe so wirkungsvoller eingesetzt und abgestimmt werden.

Dazu ist aber auch ein Paradigmenwechsel in der Industrieländerpolitik gegenüber der GUS vonnöten: nämlich hin zu einer multilateralen Kooperation mit dem Ziel der Eingliederung der GUS-Ökonomie in den Weltmarkt bei gleichzeitiger Binnenmarktentwicklung. Z.Zt. wird im Westen

wohl eher auf die Kosten eines solchen Arrangements gesehen (Öffnung der Märkte für Ostprodukte); längerfristig werden aber die Kosten eines politisch und ökonomisch zerrütteten Ostens wesentlich höher liegen.

#### 4. Fazit

Das verständliche politisch-emotionale Mißtrauen gegen den Staat hat in den ehemaligen Planwirtschaften zur bereitwilligen Annahme einer Position geführt, die den gewünschten Transformationserfolg durch eine radikale Marktlösung verheißt. Eine nicht-statische Analyse des Transformationsprozesses führt aber zu dem Ergebnis, daß sich ein radikaler Marktansatz und der gewünschte Transformationserfolg eher ausschließen als bedingen. Insofern sind alternative Ansätze gefordert, in denen der Transformationsprozeß im Spannungsfeld von Markt und Regulation zwar nicht von mehr Staat, aber von einem besseren Staat vorangetrieben wird. Allerdings ist zu betonen, daß der Erfolg der Transformation nicht nur von einer ökonomischen Strategie abhängt, sondern v.a. von der - durchaus damit verbundenen - gesellschaftlichen Unterstützung.

Von zentraler Bedeutung wird dabei die soziale Dimension des Prozesses sein. In der Sowjetunion entstand die Zuwendung zur Marktwirtschaft nicht deshalb, weil den Menschen eine pareto-optimale Allokation der Ressourcen so sehr am Herzen lag, sondern weil sie sich davon ein besseres Leben versprochen. Aber Marktwirtschaften leiden unter dem, was Weber die »prinzipielle Schranke« ihrer formalen Rationalität nannte: ihrer Indifferenz gegenüber nicht-kaufkräftigen Bedürfnissen (vgl. Weber 1980: 59). Gerade zur Befriedigung dieser Bedürfnisse, v.a. derjenigen der Transformationsverlierer, sind ebenfalls staatliche Konzepte gefragt, die über die hier entwickelte ökonomische Alternative herausgehen. Dies - wie im übrigen schon die minimalen Staatsfunktionen des G7-Konzeptes - sind hohe Anforderungen an eine Staatsbürokratie, die eine gänzlich andere Tradition aufzuweisen hat. Ein wesentlicher Faktor der Transformation wird deshalb die Reformierbarkeit dieser Staatsbürokratie und deren Entwicklung und Durchsetzung einer gesellschaftlich akzeptablen Transformationsstrategie sein. Die Chancen darauf mag man z.Zt. als niedrig bewerten, es wäre jedoch falsch, deshalb in einem Verzweiflungsakt auf die Schocktherapie zu setzen. Um bei Weber zu bleiben:

»Im ganzen neigen Menschen hinlänglich stark dazu, sich dem Erfolg oder dem jeweilig Erfolg versprechenden innerlich anzupassen, nicht nur - was selbstverständlich ist - in den Mitteln oder dem Maße, wie sie ihre letzten Ideale jeweils zu realisieren trachten, sondern in der Preisgabe dieser selbst. In Deutschland glaubt man dies mit dem Namen 'Realpolitik' schmücken zu dürfen. Es ist (...) nicht einzusehen, warum gerade die Vertreter einer empirischen Wissenschaft das Bedürfnis fühlen sollten, dies noch zu unterstützen, indem

sie sich als Beifallssalve der jeweiligen 'Entwicklungstendenz' konstituieren und die 'Anpassung' an diese aus einem (...) Wertungsproblem zu einem durch die Autorität einer 'Wissenschaft' angeblich gedeckten Prinzip machen.

Es ist - richtig verstanden - zutreffend, daß eine erfolgreiche Politik stets die 'Kunst des Möglichen' ist. Nicht minder richtig aber ist, daß das Mögliche sehr oft nur dadurch erreicht wurde, daß man nach dem jenseits seiner liegenden Unmöglichen griff« (Weber 1973b: 279, Hervorh. i.O.)

Es ist richtig, daß der Modernisierungsprozeß nach westeuropäisch/ nord-amerikanischem Vorbild nicht zwangsläufig gelingt - die GUS ist sehr konkret bedroht von denselben Rückschritten, Stagnations- und Desintegrationstendenzen, wie sie in nationalen Modernisierungsprojekten weltweit zu beobachten sind (vgl. Müller 1991: 272-76, 283-87). Es ist sogar wahrscheinlich, daß ein auch nur irgendwie als Erfolg zu bezeichnender Transformationsverlauf zu einer ganz anderen ökonomischen und sozialen Struktur führt, als sie das 'Vorbild' aufzuweisen hat. Aber selbst dieser Verlauf wird nur dann eintreten, wenn es strategische Vorstellungen gibt, die nicht allein auf den Markt setzen. Insofern handelt es sich bei der Entwicklung dieser Alternative um eine Notwendigkeit.

## Literatur:

- Allison, Graham/Yavlinsky, Grigory 1991: *Window of Opportunity*. Joint Program for Western Cooperation in the Soviet Transformation to Democracy and the Market Economy. Strengthening Democratic Institutions Project, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, USA, and Centre for Economic and Political Research (EPCentre), USSR. unpublished
- Altvater, Elmar 1991: *Die Zukunft des Marktes. Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des 'real existierenden Sozialismus'*. Westfälisches Dampfboot, Münster
- Arkes, Hadley 1972: *Bureaucracy, the Marshall Plan, and the National Interest*. Princeton University Press
- Blackwell, David/Mooney, Richard 1991: A year to forget for London's commodity future traders. *Financial Times* 28./29.12.1991:9
- Bredenkamp, Hugh 1991: Reforming the Soviet Economy. *Finance & Development* 28 2): 8-21
- Burch, David 1987: *Overseas Aid and the Transfer of Technology*. Gower, Aldershot
- Calvo, Guillermo A./Frenkel, Jacob A. 1991: Obstacles to Transforming Centrally-Planned Economies: The Role of Capital Markets. *IMF Working Paper* 91/66
- Cuthbertson, Keith/Taylor, Mark P. 1987: *Macroeconomic Systems*. Basil Blackwell, Oxford
- Dornbusch, Rudiger 1976: Expectations and Exchange Rate Dynamics. *Journal of Political Economy* 84(6):1161-76
- Dosi, G./Soete, L. 1983: Technology Gaps and Cost-Based Adjustment: Some Explorations on the Determinants of International Competitiveness. *Metroeconomica* 25:197-222

- Götz, Roland 1991: Die wirtschaftliche Außenbeziehungen der UdSSR. *Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 9/1991, Köln
- Gooding, Kenneth 1991: Soviet sales hit minor metals market. *Financial Times* 31.12.1991: 18
- Grosfeld, Irena 1991: Privatization of State Enterprises in Europe: The Search for a Market Environment. *East European Politics and Societies* 5(1):142-161
- Hargreaves, Deborah 1991: Oil Prices: »All eyes are on Boris Yeltsin«. *Financial Times* 18.12.1991:24
- Hewett, Edward A. 1988: *Reforming the Soviet Economy. Equality versus Efficiency*. The Brookings Institution, Washington DC
- Hill, Andrew 1991: European energy charter set for signing. *Financial Times* 16.12.1991:4
- Hogan, Michael J. 1987: *The Marshall Plan*. Cambridge University Press
- ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions) 1992: *Report on the CIS*. Working Paper, October 1992
- IMF 1992a: *Economic Review: Common Issues and Interrepublic Relations in the Former U.S.S.R.* IMF, Washington DC
- IMF 1992b: *Economic Review: Russian Federation*. IMF, Washington DC
- IMF et al. 1990 (IMF, World Bank, OECD, EBRD): *The Economy of the USSR. Summary and Recommendations*. World Bank, Washington D.C.
- IMF 1991a; b; c: *A Study of the Soviet Economy*, Vol.1; Vol.2; Vol.3, OECD, Paris
- Johnson, Simon 1991: *Spontaneous Privatization in the Soviet Union. How, Why and for Whom?* World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. WIDER, Helsinki
- Keynes, John M. 1936: *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. First Harvest/Harcourt Brace Jovanovich, San Diego et al., 1964.
- Killick, Tony/Stevens, Christopher 1991: Eastern Europe: Lessons on Economic Adjustment from the Third World. *International Affairs* 67(4):679-96
- Kindleberger, Charles P. 1987: *Marshall Plan Days*. George Allen & Unwin, London
- Leadbeater, Charles 1992: Japan's Talkman. *Financial Times* 14.2.1992:12
- Lloyd, John 1991: A cruel necessity. *Financial Times* 30.12.1991:10
- Lloyd, John 1992a: Yeltsin to ease economic shock therapy. *Financial Times* 8.4.1992:2
- Lloyd, John 1992b: The September revolution. *Financial Times* 2.10.1992:316
- Lloyd, John 1992c: Yeltsin bows to fierce anti-reform backlash. *Financial Times* 7.10.1992: 2
- Lloyd, John /Riddell, Peter 1991: Soviet aid plan to be completed this week. *Financial Times* 3.6.1991:1,18
- Lowe, Adolph (1965) 1984: *Politische Ökonomik. On Economic Knowledge*. Athenäum, Königstein/Ts.
- Lucas, Robert E. 1976: *Econometric Policy Evaluation: A Critique*. in: Brunner, Karl/Melzer, Allan H. (eds.) 1976: *The Phillips Curve and Labour Markets*:19-46. North Holland, Amsterdam
- Menzel, Ulrich 1988: *Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas*. Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Menzel, Ulrich /Senghaas, Dieter 1986: *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme*. Suhrkamp, Frankfurt

- Messner, Dirk 1990: Korea: Erfolge gelenkter Industrialisierung. in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *Wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftlicher Wandel in Ostasien*:51-102. FES, Bonn
- Müller, Klaus 1991: Nachholende Modernisierung? Die Konjunkturen der Modernisierungstheorie und ihre Anwendung auf die Transformation der osteuropäischen Gesellschaften. *Leviathan* 2/91: 261-91
- OMGUS (Office of Military Government for Germany, United States. Finance Division - Financial Investigation Section) 1985 (1946-47): *Ermittlungen gegen die Deutsche Bank*. Franz Greno, Nördlingen
- OMGUS 1986 (1946): *Ermittlungen gegen die Dresdner Bank*. Franz Greno, Nördlingen
- Pasinetti, Luigi G. 1981: *Structural Change and Economic Growth*. Cambridge University Press
- Price, Harry B. 1955: *The Marshall Plan and Its Meaning*. Cornell Univ. Press, Ithaca
- Prowse, Michael 1992: The drawbacks of shock therapy. *Financial Times* 2.3.1992:30
- Raffer, Kunibert 1989: Global Structural Adjustment, Dependence and Unequal Exchange. Bleak Prospects for the Periphery. in: Wohlmuth, Karl (ed.) 1989: *Structural Adjustment in the World Economy and East-West-South Economic Cooperation*:283-317. Institute for World Economics and International Management, Universität Bremen
- Ricardo, David 1821: *The Principles of Political Economy and Taxation*. Ed. by Donald Winch after the 3rd ed. Dent, London/Melbourne, 1973
- Riese, Hajo 1992: Transformationsprozeß und Stabilisierungspolitik. in: Gahlen, Bernhard et al. 1992: *Von der Plan- zur Marktwirtschaft - eine Zwischenbilanz*. Mohr, Tübingen
- Robinson, Anthony 1991: Eastern Europe »faces second economic shock«. *Financial Times* 23.12.1991: 2
- Rose, Klaus 1989: *Theorie der Außenwirtschaft*. 10. Aufl. Vahlen, München
- Sachs, Jeffrey D. 1991: *Accelerating Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland*. World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. WIDER, Helsinki
- Sasse, Claudia 1991: Die Devisen 'Panzer zu Staubsauger' erschwert Konversion. Die Mitbestimmung 7/91:493-97
- Schumpeter, Joseph A. 1987 (1942): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 6. Aufl., A. Francke, Tübingen
- Semmler, Willi 1991: Markt- und nicht-marktförmige Regulierung: Neuere Tendenzen in der Theorie. *Prokla* 82:23-34
- Sörgel, Angelina 1992: Bankenmacht, Bankenwettbewerb und ökonomische Effizienz. *WSI Mitteilungen* 45(1):3-11
- Staniszki, Jadwiga 1991: 'Political Capitalism' in Poland. *East European Politics and Societies* 5(1):127-41
- Stevens, Christopher/Killick, Tony 1989: Structural Adjustment and Lomé IV. *Trocaire Development Review* 1989:25-40
- Stiglitz, Joseph E. 1989: Markets, Market Failures, and Development. *American Economic Review* 79 (2, Papers and Proceedings):197-203
- Sturn, Richard 1990: Gründerbooms, Gründerkrisen und die kurze Frist: Was die osteuropäischen Wirtschaftsreformer von Alfred Marshall lernen könnten. *Osteuropa-Wirtschaft* 35(4):299-308
- Todaro, Michael P. 1989: *Economic Development in the Third World*. 4th ed. Longman, New York/London

- Wagner, Norbert et al. 1989: *Ökonomie der Entwicklungsländer*. 2. Aufl. (UTB Taschenbücher) Fischer, Stuttgart
- Weber, Max (1904) 1973a: Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. in: Weber 1973c
- Weber, Max (1917) 1973b: Der Sinn der 'Wertfreiheit' der Sozialwissenschaften. in: Weber 1973c
- Weber, Max (1973c): *Soziologie, universalgeschichtliche Analysen, Politik*. 5. Aufl. Kröner, Stuttgart
- Weber, Max (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Mohr, Tübingen 1980.
- Weiss, John 1988: *Industry in Developing Countries. Theory, Policy, and Evidence*. Routledge, London/New York
- Wohlmuth, Karl 1991: Zur Transformation von Plan- in Marktwirtschaften. *Papier zur Jahreswirtschaftstagung 1991 des Instituts für Weltwirtschaft und Internationales Management*, Universität Bremen
- World Bank 1990: *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*. Policy and Research Series, 14. World Bank, Washington D.C.
- World Bank 1991a: *The Transformation of Economies in central and Eastern Europe. Issues, Progress, and Prospects*. Socialist Economics Unit.
- World Bank 1991b: *Weltentwicklungsbericht 1991*. Oxford University Press